Rapport

Perspectieven om het ELFPO te vereenvoudigen en regeldruk te verminderen

Verschillenanalyse ELFPO en EFRO

11 november 2017 | 56831

Berenschot

Perspectieven om het ELFPO te vereenvoudigen en regeldruk te verminderen

Verschillenanalyse ELFPO en EFRO

Dirk-Jan Schoneveld
Holmer Doornbos
Il Shik Sloover
Martijn Röfekamp

11 oktober 2017

In opdracht van

**Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit**

Inhoud

Management summary 6

1. Inleiding 10
1.1 Achtergrond 12
1.2 Onderzoeksvragen 12
1.3 Werkwijze 13
1.4 Leeswijzer 13

2. Beleidscontext ELFPO en EFRO 14
2.1 Beleidscontext ELFPO – het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 15
2.2 Beleidscontext EFRO – het Cohesiebeleid 17

3. Verschillenanalyse 18
3.1 Sturingsfilosofie 20
3.2 Wetgevend EU kader 20
3.3 Beheers- en controlesysteem 21
3.4 Regeldruk 23
3.5 Conclusie verschillenanalyse 25

4. Vereenvoudiging 26
4.1 Inleiding 28
4.2 Vereenvoudigingsvoorstel op beleidsstrategisch niveau (niveau 1) 28
4.3 Vereenvoudigingsvoorstel op uitvoerend niveau (niveau 2) 29
4.4 Waardering van het vereenvoudigingspotentieel 31

5. Beantwoording onderzoeksvragen 32

Bijlagen 36
Bijlage 1. Bronnenlijst 37
Bijlage 2. Begeleidingscommissie, gesprekspartners en leescommissie 38
Bijlage 3. Toelichting beheers- en controlesysteem 39

Management summary

How can the EAFRD be simplified? This is an urgent issue for the Netherlands, as its increasing complexity has led to steep management and control costs. In addition, the costs of administration and implementation for beneficiaries and Member States are quite substantial. This renders the application of European funds inefficient.

In order to arrive at proposals for simplification, in this report a comparison is made in an EU-context between non-land-related support from the EAFRD and support from the ERDF. Based on this comparison, suggestions are made for simplification at the EU level.

The CAP is the policy framework for the EAFRD. After its entry into force in 1962, the CAP was long regarded as the only truly integrated policy in the EU. Within the CAP, uniformity between Member States is safeguarded by a high degree of specification. Unlike the cohesion policy, the EAFRD features specific measures for the non-land-related part, from which measures the Member State may select any number for inclusion in its national programme. To illustrate, the EAFRD has three sub-objectives (competitiveness, sustainability, vitality of rural life), six priorities and eighteen key areas for implementation. In addition, it appears that a self-sustaining mechanism has arisen within the EAFRD, where interpretation issues are resolved with detailed guidelines. These guidelines give rise to new issues, which lead to new guidelines. This cycle exacerbates the complexity of the system. That complexity in turn leads to discrepancies in interpretation of the EU legislation between the Member States and the European Commission, ending up with support recovery and thereby lack of legal certainty of support for the beneficiaries. Regulation (EU) no. 1306/2013 and the delegated and implementing acts based on it are the prime source of burdensome and complex rules and guidelines.

The ERDF is a financing instrument of the European cohesion policy. In 2006, the cohesion policy was amended to give Member States and regions more responsibility by means of decentralised policy programming, implementation and control. For example, the Operational Programmes (OPs) for the ERDF contain no information on measures - only thematic objectives, priority axes and investment priorities. Since the arrival of the 2007-2013 programme period, the new generations of OP documents have been more strategic than before.

The programmes of both the ERDF and the EAFRD are directed by EU regulation, but the question is to what extent differences are desirable. That different systems co-exist for regulations which overlap thematically is a complexity as such for the parties involved (beneficiaries, implementing bodies).

The histories and policy backgrounds of the EAFRD and the ERDF are not the same. The difference in policy contexts determines to a great extent the differences in implementation between the two funds. We have found that, as regards the aspects we examined, the ERDF appears to be simpler than the EAFRD. However, it is no easy matter to compare the ERDF and the EAFRD, as the two systems are different.

The EAFRD is governed both by the provisions for the European Structural and Investment funds (ESI funds) and by the specific funds regulation of the CAP; by contrast, the ERDF operates within the ESI framework only. The EAFRD's double system integration contributes to more sizeable - and sometimes contradictory - regulation. In addition, the EAFRD and the ERDF each have a different management and control system; for example, the ERDF is regarded more as a single-audit system and the EAFRD as a more complex, multi-level audit model with single-audit elements.

The aforementioned differences in policy context, direction philosophy, the legislative framework and the management and control systems underlying the EAFRD and the ERDF render the two systems fundamentally different. The choice at the system level to grant the Member States less subsidiarity and responsibility in respect of the EAFRD is reflected in a certain regulatory framework and guidelines. Both systems are burdened with rules and are considered complex. As regards non-land-related support, there is no legal necessity for the differences in both programming and control, which rather evolved over time within their own policy context.

In comparison with the ERDF, the EAFRD is characterised by less subsidiarity and responsibility for Member States as regards management and control, margins for interpreting legislation and use of EU funds. Under the EAFRD, the level of controls by the European Commission of the work of the payment agency for conformity checks is higher and controls are carried out more systematically than under the ERDF.

We conclude that there are good points of departure to achieve simplification. These are found at various levels. To begin with, at the level of the EU direction philosophy, and thus the EU policy system. It is at this level where a self-sustaining mechanism can best be remedied (level 1). At level 1, we see the following opportunities for simplification:

- *Simplification of the CAP framework for non-land-related support*
  The direction philosophy that characterises the CAP is a root cause of the detailed rules and management and control structure within the EAFRD. A fundamental review of the CAP's direction philosophy can remove this cause. The present revision of the CAP after 2020 offers points of departure for doing so.

- *Rural development as part of the regional policy*
  Single positioning of the rural development policy (pillar 2 or a part of it) within the European regional policy would mean that only one direction regime will apply. A main driver of the specific complexity of the EAFRD is that the EAFRD is subject to both CAP regulation and ESI regulation.

A second level is formed by resolving specific bottlenecks within the existing EU frameworks. At level 2, we see the following opportunities for simplification:

- *Risk-based differentiation in accountability*
  Enabling differentiation in control regimes means that Member States will be eligible for a lighter accountability regime if they satisfy certain criteria.

- *Trusted management*
  This simplification measure is premised on joint programming (operational programme) in accordance with the existing situation, while the implementation, accountability and control take place entirely under national law. The starting point is that the European Commission places full trust in the national accountability and control systems.

- *Intensifying the Single Information, Single Audit (SiSa)-principle*
  The essence here is that the European Commission bases its opinion on the work performed by the Certification Body.

- *Accelerated resolution of interpretation disputes by establishing an appeal committee*
  As proposed by the High Level Group, the European Commission might consider establishing an appeal committee for faster and more transparent resolution of interpretation issues.

The impact on the degree of simplification differs per measure. In broad lines we have assessed the potential of these measures. This potential is determined by an assessment of the feasibility, the arguments for the measure and the extent to which the measure results in simplification. We are well aware that the assessment of feasibility and the arguments for these proposals will differ for each Member State and for the European Commission.

A wide range of realistic measures is available that contribute to reducing complexity and a more efficient application of European means. At the same time, this entails a responsibility for the Member States and the European Commission to jointly make best efforts to achieve a simpler EAFRD.

Inleiding

Hoofdstuk 1

De Europese Unie heeft twee instrumenten die zich richten op het plattelandsbeleid en regionaal beleid. Binnen het Europese structuurbeleid is dit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

1.1 Achtergrond

Het EFRO is bedoeld om de belangrijkste economische oneven-wichtigheden tussen de Europese regio's terug te dringen. Het ELFPO ondersteunt het EU-beleid inzake plattelandsontwik-keling. Om voor bijdragen vanuit het ELFPO in aanmerking te komen, moet elke lidstaat een nationaal plan opstellen. De Nederlandse uitwerking hiervan is het subsidieprogramma POP (plattelandsontwikkelingsprogramma).

Het EFRO en ELFPO kennen beiden een programmatische sturing vanuit EU-regelgeving, maar er zijn ook verschillen. De hypothese is dat de programmatische aanpak bij het EFRO meer gericht is op hoofdlijnen dan die van het ELFPO. Berenschot is door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) gevraagd hiernaar onderzoek te doen.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: kan het ELFPO even eenvoudig en flexibel gemaakt worden als EFRO?

Hierbij zijn door het Ministerie van EZ de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Is het EFRO-beleid eenvoudiger dan het ELFPO-beleid?
2. Welke argumenten heeft de Europese Commissie om het EFRO-beleid anders in te vullen dan het ELFPO-beleid?
3. Welke aanpassingen van de EU- regelgeving zijn nodig om het ELFPO eenvoudiger te maken?

Uitgangspunten

Bij het onderzoek zijn verschillende uitgangspunten en begren-zingen gehanteerd:

- Dit rapport richt zich op de verschillen tussen het niet grondgebonden deel van ELFPO en EFRO en aanknopings-punten ter vereenvoudiging. Dat gebeurt in het onderzoek vooral vanuit een beleidscontext en minder vanuit een juridisch perspectief. Zo bevat dit rapport geen - tekstuele - wetgevingsvoorstellen om artikelen van regelgeving aan te passen.

- Dit rapport omvat geen schets van een inhoudelijk ontwerp van het ELFPO (en GLB) na 2020, want dat bestudeert het ministerie apart. Hiernaar is bijvoorbeeld in 2016, in opdracht van het Ministerie van EZ, een studie uitgevoerd door het LEI[1].

- Hoewel de nationale implementatie en uitvoering van EU beleid ook van invloed is op de mate van complexiteit, de hoogte van de regeldruk en het vereenvoudigingspotentieel, richt het onderzoek zich alleen op het EU beleid. Elementen rond nationale implementatie en uitvoering zijn separaat onderwerp van onderzoek.[2]

- Bij de analyse van het ELFPO en EFRO heeft het aspect van regeldruk bijzondere aandacht, omdat het verminderen van regeldruk een prioriteit is van het ministerie van EZ. Het gaat in deze om de regeldruk als gevolg van het EU beleid voor (potentieel) begunstigden en de uitvoerende overhe-den. Bij regeldruk gaat het voorts niet alleen om het aantal regels, maar ook om de inspanningen en administratieve kosten om eraan te voldoen.

1 LEI Wageningen UR (2016), Het GLB na 2020: schets voor een herontwerp, LEI 2016-009.
2 Voor de landbouwfondsen heeft Nederland in 2016 bijvoorbeeld het tweede plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) voor de program-maperiode 2007-2013 geëvalueerd (regeldruk was hierbij alleen geen onderwerp van onderzoek). Ook loopt er een EFRO Verbetertraject.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april - september 2017. Voor het onderzoek is allereerst een globale studie verricht naar de karakteristieken van het EU beleid en wetgeving inzake het ELFPO en EFRO. Hiervoor zijn tevens startgesprekken gevoerd.

Vervolgens is een documenten- en literatuurstudie verricht om in meer detail de verschillen in beeld te brengen. Hiervoor is gebruik gemaakt van een veelheid van papers, onderzoeksrapporten, beleidsstukken en andere formele documentatie (in bijlage 1 staat de bronnenlijst). Deze fase van het onderzoek had grotendeels een synthese karakter. Aanvullend zijn interviews gevoerd met diverse betrokkenen om bevindingen te verdiepen, te toetsen en aan te vullen (zie bijlage 2).

Op basis van de verzamelde documentatie en bevindingen is een analyse uitgevoerd door Berenschot en zijn aanknopingspunten geformuleerd voor vereenvoudiging.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie van het Ministerie van EZ.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee schetsen we op hoofdlijnen de beleidscontext van het ELFPO en EFRO. In hoofdstuk drie komen de verschillen tussen het ELFPO en EFRO aan bod. In hoofdstuk vier beschrijven we aanknopingspunten voor vereenvoudiging. Het rapport sluit af met de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Beleidscontext ELFPO en EFRO

Hoofdstuk 3

Het EFRO en ELFPO zijn beide onderdeel van de Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESI). Deze fondsen vormen financieringsinstrumenten van Europees beleid. Naast het EFRO en ELFPO bestaan er binnen en buiten het ESI kader verschillende andere Europese fondsen. Hoewel beide fondsen sinds 2014 onderdeel uitmaken van de Europese Structuur en Investeringsfondsen, bestaan er verschillen in beleidscontext, historie en doelstellingen tussen beide fondsen. In de volgende paragrafen gaan we hier dieper op in.

2.1 Beleidscontext ELFPO – het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

2.1.1 Achtergrond

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie gaat terug tot 1957. Het GLB streeft naar voedselzekerheid, prijs-en inkomensstabiliteit en naar het vergroten van de leefbaarheid en het concurrentievermogen van het platteland.[3] In 1962 trad het GLB in werking en werd het lange tijd beschouwd als het enige werkelijk geïntegreerde beleid in de EU. Zes landen richtten in 1957 de EEG op en besloten de landbouwsector en de handel in landbouwproducten op te nemen in een gemeenschappelijke markt via een apart hoofdstuk van het EEG-verdrag. Vanaf de start van het GLB heeft de nadruk gelegen op de gemeenschappelijke markt- en prijspolitiek en berustte het op drie principes[4]:

- Eenheid van de markt: volledig vrij verkeer van landbouwproducten tussen lidstaten;
- Communautaire preferentie; de interne markt wordt onder meer afgeschermd tegen goedkope invoer;
- Financiële solidariteit: de lidstaten financieren samen het GLB door middel van een gemeenschappelijk fonds.

De hervormingen van 'Agenda 2000' verdeelden het GLB in twee pijlers: het markt- en inkomensbeleid (Pijler I) en het plattelandsontwikkelingsbeleid (Pijler II).[5] In tegenstelling tot de directe betalingen en marktmaatregelen (Pijler I) vergoedt de EU maatregelen voor plattelandsontwikkeling met een variabel percentage van medefinanciering.[6] Het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU wordt gefinancierd via het ELFPO. Sinds 2000 maakt het ELFPO deel uit van het GLB (Pijler II).

3 Zie: Toelichting bij het Rapport bij de Nationale verklaring 2017.
4 Zie EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk, G. Meester, P. Berkhout en L. Dries, 2013.
5 Zie: http://toekomstglb.nl/over-het-glb/historie/
6 Zie artikel 59 van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

Het GLB is in afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld en verfijnd. Dat is ook gepaard gegaan met gedetailleerde regels en strikte controle. Deze regels bevatten in de meeste Europese landbouwsubsidieregelingen een gemeenschappelijk stelsel wat betreft de verstrekking, controle en handhaving. Het heeft tot een handhavingskathedraal geleid op zowel Europees als nationaal niveau. De controles op Europees niveau worden gerechtvaardigd door het belang dat wordt gehecht aan de bescherming van de financiële belangen van de EU, waardoor geen oog meer bestaat voor de inhoud van de met Europese subsidies gefinancierde projecten.[7] Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van de bijna continu aanhoudende weigering van de Europese Rekenkamer om de Europese jaarrekening wat betreft de onderliggende uitgaven door de lidstaten goed te keuren nu deze in teveel gevallen onrechtmatig blijken als gevolg van fouten in de uitvoering. De EU lijkt de bescherming van de financiële belangen van de EU niet aan de lidstaten toe te vertrouwen en daarom wordt steeds strengere en preciezere Europese subsidieregelgeving vastgesteld.[8]

De uitwerking van deze gedetailleerde regels is bijvoorbeeld terug te vinden in gedelegeerde handelingen (delegated acts), uitvoeringshandelingen (implementing acts) en richtsnoeren. Ze omvatten meer gedetailleerde bepalingen over de berekeningen van de betalingsrechten, de vergroening, sancties en controles en rapporteringsverplichtingen[9]. De huidige gedetailleerde wetgeving kenmerkt zich door middelvoorschriften. Uit onze gespreksronde kwam op hoofdlijnen naar voren dat die detaillering voortkomt uit de wens van de Europese Commissie om de landbouwmiddelen voor alle lidstaten op een vergelijkbare manier uit te keren.

Elke 7 jaar wordt het GLB in meer of minder fundamentele mate aangepast aan de actualiteit. De veranderingen die de komende tijd aan het GLB worden aangebracht, richten zich op 2020 en daarna. De vereenvoudiging van het GLB maakt deel uit van de algemene strategie van de EU voor betere regelgeving.

2.1.2 Organisatie en inrichting ELFPO

De Nederlandse uitwerking van het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma is uitgewerkt in een nationaal programma, het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Het huidige POP3 is het derde Europese subsidieprogramma voor het ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van de agrarische sector in Nederland. POP3 is een vervolg op POP2 en loopt van 2014 tot en met 2020.[10]

Een POP is gebaseerd op een reeks (te combineren) maatregelen, die kunnen worden geselecteerd uit een menu van Europese maatregelen, beschreven in Verordening (EU) nr. 1305/2013 en medegefinancierd door het ELFPO. Het percentage van medefinanciering varieert per regio en maatregel. De programma's moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd en omvatten ook een financieringsplan en een reeks resultaatindicatoren.[11]

De Europese Commissie en de lidstaten hebben samen een gemeenschappelijk systeem voor controle en evaluatie van het beleid voor plattelandsontwikkeling uitgewerkt. Zo schrijven de EU regels voor dat de lidstaten voor elk plattelandsontwikkelingsprogramma een beheersautoriteit, betaalorgaan en certificerende instantie aanwijzen.

Voor ELFPO geldt dat het Ministerie van EZ is aangewezen als beheersautoriteit. Een deel van de taken heeft de Minister gedelegeerd aan de provincies.[12] De beheersautoriteit en provincies worden ondersteund door het Regiebureau POP, bijvoorbeeld bij taken op het gebied van programmabegeleiding, financiën (planning en control), monitoring- en evaluatie en communicatie/voorlichting[13].

Als beheersautoriteit is het Ministerie van EZ ervoor verantwoordelijk dat het POP3 op een doelmatige, doeltreffende en correcte wijze wordt beheerd en uitgevoerd. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is aangewezen als erkend betaalorgaan. De betalingen die in het kader van POP3 worden gedaan vinden plaats door het betaalorgaan. Het betaalorgaan is verantwoordelijk voor de toetsing van de conformiteit van die betaling met de Europese voorschriften.

7 De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).
8 Zie: Het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit de doeken gedaan, http://ec.europa.eu/agriculture/index_nl.htm en De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).
9 Zie: http://lv.vlaanderen.be/nl/landbouwbeleid/landbouwbeleid-eu/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb-2014-2020
10 Zie: https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/plattelandsontwikkeling
11 Zie; http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html
12 Deze overdracht van taken en bevoegdheden is geregeld in de Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 5 februari 2015, mr. WJZ/14108646, tot uitvoering van verordening 1305/2013 inzake plattelandsontwikkeling (Regeling uitvoering ELFPO programmaperiode 2014 – 2020), zie ook https://regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders
13 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-8981.html

Hiernaast draagt RVO als erkend betaalorgaan zorg voor de registratie van de betalingen en declaratie van de betalingen bij de Europese en, voor het nationale deel van POP3, nationale financiers. Als certificerende instantie, die erop moet toezien dat het betaalorgaan volgens de standaarden van de Europese verordeningen werkt, is tenslotte aangewezen de Auditdienst Rijk (ADR).

2.2 Beleidscontext EFRO – het Cohesiebeleid

2.2.1 Achtergrond

Het cohesiebeleid is gericht op het wegnemen van verschillen tussen lidstaten en regio's. Het cohesiebeleid is het belangrijkste investeringsbeleid van de EU. Het beleid is bedoeld voor alle regio's en steden in de Europese Unie, en is gericht op de versterking van de concurrentiepositie, en economische groei van Europese regio's, en een betere kwaliteit van leven en duurzame ontwikkeling in Europa.[14] Vanaf 2006 is het cohesiebeleid aangepast om beter aan te sluiten bij de Europese prioriteiten, zoals de Lissabonagenda (2000), gericht op het stimuleren van innovatie.

De EU streeft ernaar in 2020 vijf concrete doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale inclusie en klimaat/energie te verwezenlijken. Elke lidstaat heeft op deze gebieden zijn eigen nationale doelstellingen geformuleerd. Om deze doelstellingen te bereiken en aan de diverse ontwikkelingsbehoeften van alle regio's in de EU te voldoen, is voor het cohesiebeleid voor de gehele periode 2014-2020 een totaalbedrag van € 351,8 miljard gereserveerd, bijna één derde van de totale EU-begroting.

Het cohesiebeleid wordt gerealiseerd via drie hoofdfondsen[15]:

1. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO): gericht op versterking van de regionale economische en sociale cohesie door te investeren in groeibevorderende sectoren om zo het concurrentievermogen te verbeteren en banen te creëren. Het EFRO financiert ook grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten.
2. Het Europees Sociaal Fonds (ESF): investeert in mensen en richt zich daarbij vooral op verbetering van de werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden. Het is er ook op gericht kansarme mensen te helpen, die risico lopen om onder de armoedegrens terecht te komen of sociaal buitengesloten te raken.
3. Het Cohesiefonds: investeert in groene groei en duurzame ontwikkeling, en verbetert de connectiviteit binnen lidstaten met een bbp dat lager is dan 90% van het gemiddelde van de EU-27.

2.2.2 Organisatie en inrichting EFRO

Voor de uitvoering van EFRO-programma's ontvangt Nederland € 507 miljoen van de Europese Unie. Dit geld is voor de periode 2014-2020. De overheid en andere betrokken partijen moeten ook € 507 miljoen investeren in deze programma's (cofinanciering). Nederland besteedt het geld van EFRO in 2014-2020 aan twee doelen: innovatie en koolstofarme economie. Daarbij gaat het vooral om duurzame energie en efficiënter gebruik van energie. Het geld is vooral bedoeld voor het midden- en kleinbedrijf (MKB).[16]

Het Ministerie van EZ coördineert de besteding van de Nederlandse EFRO-gelden. Voor de uitvoering van het EFRO-programma in Nederland zijn voorts vier Operationele Programma's (OP's) opgesteld. Voor elk OP is vervolgens een managementautoriteit[17] aangesteld. Deze hebben allemaal hun eigen landsdelige programma. Door deze vier EFRO-programma's (Noord, Oost, Zuid en West) wordt aan projecten subsidie toegekend. Voor de verificatie van het management en controlesysteem van het programma is de Auditautoriteit van het ministerie van Financiën aangewezen. Voor de certificering van betalingen door toezicht op juistheid, rechtmatigheid en volledigheid is RVO als Certificeringsautoriteit aangewezen.[18]

EFRO kent in Nederland een decentrale uitvoering (Uitvoeringswet EFRO[19]). Zo hebben de regio's een eigen rol en verantwoordelijkheid bij de financiering, totstandkoming en uitvoering van de programma's en projecten.

14 Zie: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_nl.pdf
15 Zie: ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/what/investment-policy/
16 Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-structuur--en-investeringsfondsen/europees-fonds-voor-regionale-ontwikkeling-efro
17 In Verordening (EU) nr. 1301/2013 wordt de term 'Beheersautoriteit' gebruikt; in Nederland wordt veelal de term 'managementautoriteit' gehanteerd met betrekking tot EFRO.
18 Zie: https://europadecentraal.nl/onderwerp/regionaal-beleid-en-structuurfondsen/structuur-en-investeringsfondsen/efro-gelden/ en Toelichting bij het Rapport bij de Nationale verklaring 2017.
19 De Uitvoeringswet EFRO bevat aanvullende nationale regels die nodig zijn ten behoeve van de uitvoering van EU-verordeningen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

Verschillen-analyse

Hoofdstuk 3

Een van de vragen binnen het onderzoek is of het EFRO-beleid eenvoudiger is dan het ELFPO-beleid. Om deze vraag te beantwoorden zetten we een aantal verschillen qua uitvoering- en beheers- en controlesystemen op een rij in dit hoofdstuk.

3.1 Sturingsfilosofie

Het ELFPO vormt, met het garantiefonds, het financieel instrumentarium van het GLB. Het GLB vormt het beleidskader voor het ELFPO. Binnen het GLB wordt het borgen van uniformiteit tussen lidstaten gerealiseerd door een grote mate van specificatie omdat er meer ingegrepen wordt in de markt[20] (marktinterventie en specifieke regels mededinging voor landbouw). Anders dan binnen het cohesiebeleid (zie hierna) worden binnen het ELFPO voor het niet grondgebonden deel specifieke maatregelen geïntroduceerd waaruit de lidstaat een keuze kan maken om deze in zijn nationale programma op te nemen.

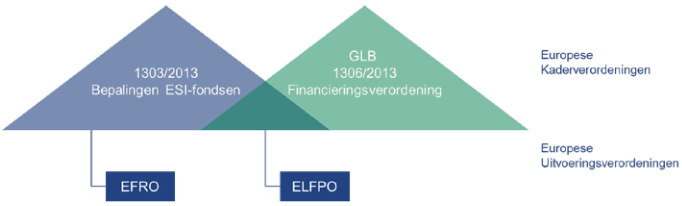
Het EFRO is een financieringsinstrument van het Europees cohesiebeleid. In 2006 is het cohesiebeleid zodanig aangepast, dat het beter aansluit op de strategische doelen van Europa, zoals de Lissabonstrategie. Lidstaten en regio's kregen met deze aanpassingen meer verantwoordelijkheid door decentrale programmering, uitvoering en controle van het beleid.[21]
De Operationele Programma's (OP's) voor het EFRO bevatten bijvoorbeeld geen informatie over maatregelen, alleen thematische doelstellingen, prioriteitsassen en investeringsprioriteiten. De keuze om geen beschrijving van de maatregelen in het structuurbeleid op te nemen is in de Aide Mémoire 2007 - 2013 voor Desk Officers gemotiveerd[22]: met ingang van de programmaperiode 2007 – 2013 zijn de nieuwe generatie OP's meer strategische documenten dan voorheen.

Het ELFPO en het cohesiebeleid kennen daarmee een wezenlijk andere sturingsfilosofie. Het verschil in beleidscontext is daarmee sterk bepalend voor de verschillen in uitvoering tussen beide fondsen. Er is geen juridische reden waarom subsidies niet op basis van dezelfde juridische spelregels zouden kunnen, voor zover het specifiek gaat om de niet grondgebonden steun ten aanzien van zowel de verantwoordingsregels als de programmering.

3.2 Wetgevend EU kader

Het ELFPO valt onder zowel de bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) als onder de specifieke fondsenverordening van het GLB, terwijl EFRO alleen te maken heeft met het ESI-kader.

In onderstaande figuur[23] is weergegeven dat op de fondsen een overkoepelende kaderverordening van toepassing is, voor zowel het ELFPO als het EFRO. In de programmeringsperiode 2014-2020 is het ELFPO voor het eerst specifiek opgenomen in dit beleidskader van de ESI-fondsen en dus gehouden aan de verordening betreffende gemeenschappelijke bepalingen. Het betreft Verordening (EU) nr. 1303/2013, waarin de gemeenschappelijke regels zijn vastgelegd voor de ESI-fondsen. Tegelijkertijd is ELFPO ook onderdeel van de administratieve, controlerende en financiële bepalingen van Verordening (EU) nr. 1306/2013 inzake het GLB (en de uitvoerende regelingen).



De dubbele systeemintegratie van ELFPO draagt eraan bij dat in totaal 24 verordeningen, 669 artikelen en 60 richtsnoeren (guidelines of ook wel guidance notes genoemd[24]) relevant zijn. Het ELFPO valt onder twee verschillende systemen die elk hun EU bepalingen met eigen rationaliteit en vereisten kennen. Ook levert het tegenstrijdigheden op.

Voor het ELFPO geldt voorts dat de betreffende wetgeving een hoge mate van detail kent, zoals eerder al ter sprake kwam. Ter illustratie, het ELFPO kent drie subdoelstellingen (concurrentie, duurzaamheid, vitaal platteland), zes prioriteiten en achttien sleutelgebieden om te implementeren met tientallen maatregelen en tientallen verschillende soorten indicatoren. ELFPO biedt de lidstaat de keuze uit verschillende specifieke maatregelen die in Verordening (EU) 1305/2013) zijn omschreven, terwijl EFRO meer stuurt op thematische doelstellingen en prioriteiten.
De detaillering van het plattelandsbeleid heeft ook te maken met de multi-sectorale aard van het beleidsterrein. De Duitse overheid vindt dit systeem dan ook te complex en pleit voor vereenvoudiging.[25]

20 Verwezen wordt naar art. 42 VWEU en de gemeenschappelijke marktordening (GMO-verordening) Verordening (EU) nr. 1308/2013.
21 Neth-ER (2013) Het cohesiebeleid, een terugblik.
22 European Commission, Programming period 2007-2013: Aide-memoire for the desk officers.
23 Gebaseerd op: https://regiebureau-pop.eu/europese-kaders
24 http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/
25 Federal Government, German Laender (2017), Reorientation of the implementation of EU rural development policy, paper.

Teneinde wetgeving beter uit te leggen stelt de Europese Commissie eerdergenoemde richtsnoeren op met een additionele toelichting op EU regels (inmiddels zijn er 60 richtsnoeren). Deze 'soft law' richtsnoeren bieden een quasi juridisch raamwerk, zo blijkt uit onze gesprekken. Strikt genomen zijn ze weliswaar juridisch niet bindend, maar in de praktijk pakt dat anders uit. De richtsnoeren worden namelijk gebruikt bij inspecties en controles en afwijkingen van deze richtsnoeren worden daarbij niet zomaar geaccepteerd. De voornaamste reden hiervoor lijkt te zijn dat het voor de lidstaten van belang is om zoveel mogelijk met de Europese Commissie in de pas te lopen omdat de lidstaten de verstrekte subsidies bij de Commissie moeten declareren. Dit betekent dat de 'soft law' richtsnoeren de facto een bindende werking genereren, die voortvloeit uit een (financiële) afhankelijkheid van de lidstaat ten opzichte van de Europese Commissie. Ook speelt mee dat van de facto bindende werking wordt uitgegaan door de lidstaten vanwege de 'comply or explain' praktijk van de Europese Commissie; de Europese Commissie gaat ervan uit dat afwijking van de 'soft law' gemotiveerd moet worden.26 Indien afwijking van de Europese soft law niet kan worden uitgelegd, bestaat het risico dat geld aan Brussel moet worden terugbetaald. Mede gelet hierop, zijn nationale uitvoeringsorganen sterk geneigd om zich bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden en het interpreteren van de Europese subsidieregelgeving zoveel mogelijk aan de Europese soft law te houden.27

3.3 Beheers- en controlesysteem

Artikel 59 van Verordening (EU) nr. 966/2012 (het Financieel Reglement van de Unie) legt de basisbeginselen en verantwoordelijkheden vast van zowel de Commissie als de lidstaten voor de uitvoering van de begroting in gedeeld beheer. Dit is slechts een algemeen kader. De aanvullende voorschriften worden vastgesteld in de ELFPO en EFRO fonds specifieke regelgeving. De kaderbepalingen voor financieel beheer voor het EFRO volgen uit Verordening (EU) nr. 1303/2013, terwijl die voor het ELFPO in Verordening (EU) nr. 1306/2013 alsook in Verordening (EU) nr. 1303/2013 staan.

Het ELFPO en EFRO kennen elk een eigen controle- en beheersysteem. Wanneer deze twee systemen met elkaar worden vergeleken, komen een aantal verschillen naar voren. Hieronder geven we een opsomming van de belangrijkste daarvan vanuit het EU-perspectief. Een nadere toelichting is opgenomen in bijlage 3.

- In het ELFPO-systeem zijn het Betaalorgaan en de gedelegeerde Beheersautoriteit van elkaar gescheiden. In het EFRO-systeem is de Management Autoriteit (de provincies georganiseerd als landsdelen) tevens verantwoordelijk voor de betalingen. Deze delegatie van de beheerstaken in het ELFPO-systeem zorgt voor extra complexiteit.

- In het ELFPO-systeem controleert het Betaalorgaan alle steun- en betalingsaanvragen voor betaling aan begunstigden 100% administratief. In haar nationale verklaring 2015 vermeldt de minister van Financiën dat bij de niet-GBCS regeling een 100% administratieve controle moet worden uitgevoerd.[28] In het EFRO-model worden de steun- en betalingsaanvragen beoordeeld door de management autoriteiten van de operationele programma's (landsdelen) op basis van een risico gebaseerde deelwaarneming en dus niet op basis van een 100% integrale controle.

- De Europese Commissie is in het ELFPO-model nadrukkelijker aanwezig door uitvoerige controles en audits op de gevolgde controleprocedures door RVO ten behoeve van het vaststellen van de wettigheid en regelmatigheid van betalingen (conformiteitsgoedkeuring). Uit onze gespreksronde blijkt dat de ADR een systeemaudit doet bij RVO en dat de Europese Commissie deze in feite over doet. In het EFRO model vertrouwt de Commissie meer op het oordeel van de ADR, zo lijkt het. In het EFRO model gebruikt de Europese Commissie de jaarrapporten en systeemaudits van de ADR alsof het eigen documenten zijn[29]. In het EFRO-model controleert de Europese Commissie de audit trail van de ADR. In het GLB-beheer wil de Europese Commissie overigens ook meer vertrouwen op het oordeel van de ADR over de wettigheid en regelmatigheid van betalingen.[30]

26 Van Dam (2013), De doorwerking van Europese administratieve soft law: in strijd met Nederlandse legaliteit?, Netherlands Administrative Law Librabry. Zie ook: De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).

27 De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).

28 Aanbieding Nationale Verklaring 2015, Ministerie van Financiën, kenmerk BZ/2015 143 M.

29 ADR (2014), Auditdienst Rijk over…Europese geldstromen.

30 Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 07/2017: De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen.

De Europese Rekenkamer ziet de nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven (ADR in Nederland) als een goede stap naar een single audit-model.[31]

- Voor het bepalen van de 'redelijkheid van kosten' moeten de opgevoerde subsidiabele kosten in een subsidieaanvraag voor ELFPO tot in veel meer detail onderbouwd worden dan bij EFRO het geval is, zo blijkt uit onze gespreksronde. De redelijkheid van kosten gaat verder dan alleen het bepalen van de 'marktconformiteit' van de kosten. Het betreft ook de precieze specificatie en onderbouwing van de kosten en de motivatie of het aangegeven bedrag noodzakelijk is. Dit aantonen van de redelijkheid van kosten in het ELFPO-model wordt als een zware administratieve belasting ervaren, zowel voor de (potentieel) begunstigde als de controlerende overheid.[32] Het verschil in de onderbouwing van de redelijkheid van kosten is niet te herleiden naar bepalingen in de EU-regelgeving.

- In het EFRO-model hebben de audit autoriteiten de mogelijkheid om eigen oplossingen voor interpretatievraagstukken ten aanzien van EU-conformiteit te formuleren en toe te passen en te verdedigen richting ADR. In het ELFPO-systeem bestaat die mogelijkheid niet. Eventuele door de provincies voorgestelde oplossingen voor interpretatievraagstukken kunnen niet worden toegepast voordat er een uitspraak is van instanties in de lijn naar boven, zo blijkt uit onze gespreksronde. Het gevolg hiervan is dat oplossingsvoorstellen vaak lang onbeantwoord blijven, omdat eigenlijk niemand er een uitspraak over kan of durft te doen. Ook op het niveau van het B-team of de Europese Commissie is het vaak een kwestie van interpretatie.

- In het ELFPO declareert het betaalorgaan uitgaven bij de Europese Commissie die het betaalorgaan betaald heeft *aan* de begunstigden. Hoewel in het ELFPO-model ook sprake is van een initiële voorfinanciering, wordt daarna gewerkt met tussentijdse betalingen op basis van uitgavendeclaraties (artikelen 35 en 36 van Verordening (EU) nr. 1306/2013). Uit het interview met RVO blijkt dat de Europese Commissie in het ELFPO-model financiële correcties toepast wanneer blijkt dat RVO een bepaalde controleprocedure niet (voldoende) adequaat heeft uitgevoerd, terwijl de onderliggende subsidieadministratie mogelijk geen enkele fout bevat. De Europese Commissie lijkt dus direct betrokken bij de controle van de uitgaven en legt op basis hiervan financiële correcties aan de lidstaat op. Bij EFRO daarentegen declareert RVO (als certificeringsautoriteit) uitgaven bij de Europese Commissie die door de begunstigden zijn betaald. Deze uitgaven hoeven nog niet door RVO aan de begunstigden betaald te zijn. In het EFRO-model lijkt de nadruk te liggen op jaarlijkse voorfinanciering (artikel 134 van Verordening (EU) nr. 1303/2013). De lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor het toepassen van financiële correcties. De Europese Commissie legt pas in tweede instantie financiële correcties op als de lidstaat in gebreke blijft (zie artikelen 137-139 en 143/144 van Verordening (EU) nr. 1303/2013).

- In het ELFPO-model hebben financiële correcties veel vaker[33] een netto-impact op de EU-begroting doordat ten onrechte betaalde bedragen worden teruggevorderd en aan de EU-begroting worden teruggestort In het kader van het cohesiebeleid kunnen de lidstaten niet-subsidiabele uitgaven vervangen door nieuwe, subsidiabele uitgaven, waardoor ze de EU-financiering niet verliezen. In het cohesiebeleid zijn netto correcties tot op heden de uitzondering aangezien hier een ander rechtskader en een andere beheersvorm gelden (aangescherpt preventiemechanisme).[34]

Vooral de bepalingen in de specifieke Verordening (EU) nr. 1306/2013 - en de gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen in aanvulling daarop - zijn de bron van veel ELFPO-regels op het vlak van accreditatie, controle en rapportage.

Ondanks de aanzienlijke inspanning om in de periode 2014-2020 gemeenschappelijke regels voor de ESI-fondsen te verwezenlijken, blijft er sprake van een sterke divergentie tussen de fondsen. Zo is er bij het ELFPO enerzijds en het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) anderzijds, sprake van een significant verschil in de management(beheer)- en controlesystemen.

31 Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 07/2017: De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen.

32 Zie ook: Working document Implementing Act amending Implementing Regulation (EU) No 809/201, European Commission Directorate-General for agriculture and rural development, RDC: 08/02/2017.

33 Zie artikel 56 van Verordening (EU) 1306/2013.

34 Zie: https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvirkkkr58fyw_j9vvik-7m1c3gyxp/vk5z6nkockuz en Mededeling van de commissie aan het Europees parlement, de Raad en de Rekenkamer bescherming van de EU-begroting tot eind 2015, Brussel, 18.7.2016 COM(2016) 486 final.

Conclusie

Het ELFPO-model kent minder subsidiariteit en eigen verantwoordelijkheid in het controle- en beheersysteem dan het EFRO-model. In het ELFPO-model is sprake van meer controledruk door de systeemcontroles die de Europese Commissie uitvoert bij RVO ten behoeve van de conformiteitsgoedkeuring.

Dat het ELFPO-model minder subsidiariteit en eigen verantwoordelijkheid kent dan het EFRO-model blijkt ook uit de wijze waarop wordt omgegaan met interpretatievraagstukken. Doordat de Europese Commissie in het EFRO-model meer vertrouwt op het oordeel van de ADR, worden oplossingen voor interpretatievraagstukken veelal op het niveau van de Management Autoriteit geformuleerd en in de praktijk toegepast. De keuze om op systeemniveau bij het ELFPO minder subsidiariteit en verantwoordelijkheid aan lidstaten te geven uit zich vervolgens in een omvangrijk regelgevend kader (inclusief richtsnoeren).

Tenslotte lijkt het er ook op dat de lidstaten in het EFRO-model bij de besteding van EU-middelen meer eigen verantwoordelijkheid hebben. In het ELFPO-model controleert en corrigeert de Europese Commissie meer stelselmatig de uitgaven van de lidstaten.

Opgelegde financiële correcties blijken regelmatig een gevolg van de complexiteit van EU-regelgeving waarvan de nationale interpretaties achteraf niet door de Europese Commissie worden gedeeld.[35]

3.4 Regeldruk

Het ELFPO- en EFRO-beleid gaan gepaard met regeldruk. Het gaat enerzijds om regeldruk voor (potentieel) begunstigden. Te denken valt aan de administratieve kosten die gepaard gaan met het doen van (subsidie)aanvragen, het meewerken aan controles en het afleggen van verantwoording. Anderzijds gaat het om regeldruk voor betrokken overheden, zoals de Europese Commissie en nationale audit- en uitvoeringsinstanties. Te denken valt aan de administratieve kosten die gepaard gaan met het implementeren van EU beleid en het uitvoeren ervan, zoals het beoordelen van aanvragen en het uitvoeren van eerdergenoemde controles.

Het beeld dat uit nota's, rapportages, studie en formele documenten naar voren komt, is dat het ELFPO gepaard gaat met een hoge regeldruk voor alle betrokkenen, zowel voor de overheid als (potentieel) begunstigden. Op het gebied van de regeldruk zijn er, voor zover ons bekend, echter geen omvattende SCM-metingen[36], maar er zijn wel andersoortige beelden van de regeldruk.

- De Duitse overheid geeft in een paper aan dat potentieel begunstigden ELFPO op sommige ondersteuningsgebieden (bijvoorbeeld milieu en natuurbehoud) de rug toekeren vanwege complexe voorwaarden en hoge administratieve lasten. De complexiteit van de regels en implementatiekosten voor ELFPO zouden continu zijn gestegen sinds de start van de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2000.[37]

- In Duitsland is de ratio administratieve kosten: uitgaven door het hof van auditors van de deelstaat Baden-Württemberg geschat op meer dan 30%[38]. Dat betekent dat voor elke euro uit het fonds de administratieve kosten 30 cent bedragen. Uit een internationale studie van Sweco van enige jaren geleden komt naar voren dat de administratieve kosten van EFRO en het Cohesiefonds velen malen lager liggen.[39]

- Uit een studie van de Europese Commissie blijkt dat de controlekosten van DG AGRI, waaronder ELFPO valt, 4,6% zijn van de uitgaven in 2015. De controlekosten van DG REGIO, waaronder EFRO valt, zijn 2,3% van de uitgaven in 2015. Dat suggereert dat de administratieve controlekosten inzake het ELFPO hoger zijn dan voor het EFRO.[40]

35 Ministerie van EZ (2014), Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, brief 28 625 nr. 18.

36 De Standard Cost Model (SCM) methodologie wordt - in Europees verband - gebruikt om de administratieve kosten van regeldruk mee te berekenen.

37 Federal Government, German Laender (2017), Reorientation of the implementation of EU rural development policy, paper.

38 Wij hebben hiervan geen Nederlandse cijfers, maar vanwege de uniforme wijze van opereren van de lidstaten binnen het ELFPO-kader, is het niet irreëel te veronderstellen dat deze ratio in Nederland ongeveer hetzelfde zal zijn.

39 Sweco (2010), Regional governance in the context of globalisation, study.

40 Europese Commissie, Onderliggende oorzaken van fouten en genomen maatregelen, COM(2017) 124 final.

- De High Level Group waarschuwt voor de complexiteit van de ESI-fondsen en pleit voor vereenvoudiging. De High Level Group pleit bijvoorbeeld voor herziening van het systeem, minder regels en stroomlijning van regels tussen fondsen.[41] Ook een paper van de gezamenlijke Nederlandse overheden spreekt over de complexiteit van de ESI-fondsen, de zware controlelasten voor overheden en de hoge administratieve lasten voor begunstigden.[42]

Er is al lange tijd kritiek op de bureaucratische aard van de fondsen. Steevast zijn er voorstellen voor simplificatie, maar dat laat onverlet dat de administratieve kosten over de linie als hoog worden ervaren. Hiervoor is niet zozeer een enkele oorzaak aan te wijzen. Het is veel meer het complexe gevolg van de beleidssystemen waarin tal van verweven factoren leiden tot de huidige situatie. Er zijn derhalve meerdere - samenhangende - oorzaken aan te wijzen. Een oorzaak is het regelgevend EU kader en vooral de 'delegated' en 'implementing acts' waarin de gedetailleerde regels staan, maar ook de uitleg die daaraan gegeven wordt met richtsnoeren. Helderheid (en snelheid) ontbreekt in gevallen en de hoeveelheid wetgeving staat de werkbaarheid ervan in de weg. Ook speelt de vertaling van het EU beleid in nationale en regionale plannen een rol van betekenis en daaropvolgend de implementatie en inpassing binnen het bestaande nationale kader. Vervolgens komt het controlesysteem om de hoek kijken bij geaccepteerde projecten en deze kent haar eigen rationaliteit en administratieve verplichtingen.[43] Meer gedetailleerde regels moeten bovendien gecontroleerd worden, wat de regeldruk voor overheden opstuwt.

Bovenstaande geldt zonder meer voor het ELFPO, maar het EFRO is ook niet van vrij van bureaucratische elementen. Zo pleitte de Duitse Kamer van Koophandel in 2014 bijvoorbeeld voor vermindering van de bureaucratie binnen zowel ELFPO als EFRO.[44] Uit een brede evaluatie van het EFRO en het Cohesiefonds over de periode 2007 – 2013 komt voorts naar voren dat van de 2.471 ondervraagde respondenten, overheden en begunstigden, ca. 55% de administratieve kosten van aanvragen en implementatie als te hoog ervaart.[45] Dit gold voornamelijk in landen waar de fondsomvang relatief laag is, hetgeen pleit voor meer proportionaliteit.

Ook werd genoemd dat de complexiteit van interne administratieve regels en procedures vertragingen veroorzaken in de projectselectie. Verder geeft 80% ook aan dat het controlesysteem geschikt is, vooral het single audit principe en de rol die nationale audit autoriteiten vervullen. Voor wat betreft de investeringsmaatregelen rond plattelandsontwikkeling adviseert de Duitse overheid het controlesysteem te stoelen op de leest van het EFRO systeem.[46] Tot slot, ook in Nederland leidt EFRO tot uitdagingen. Zo hebben de betrokken autoriteiten enkele interpretatievraagstukken over de EFRO regelgeving, waardoor het tijdig declareren van kosten bij de Europese Commissie in het gedrang kan komen.[47]

Voor overheden is het wetgevende ELFPO-kader administratief meer belastend dan het EFRO-kader, zo blijkt uit bovenstaande. De conclusie is dat de feitelijke regeldruk voor overheden bij het ELFPO hoger is dan bij het EFRO. In hoeverre dat ook geldt voor de regeldruk voor (potentieel) begunstigden is minder goed op te maken uit het onderzoeksmateriaal en de interviews, maar er zijn indicaties dat dit voor hen evengoed geldt. Daarnaast geldt als wetmatigheid dat de regeldruk voor beide partijen hand in hand gaat; een hoge regeldruk voor overheden, betekent een hoge regeldruk voor (potentieel) begunstigden. Een illustratie: als begunstigden veel papierwerk moeten aanleveren om subsidiemiddelen te verantwoorden, dan moet de overheid deze hoeveelheid papierwerk ook controleren. Vanuit deze regel ligt de slotsom voor de hand dat de regeldruk vanuit het ELFPO voor (potentieel) begunstigden hoger is dan vanuit het EFRO. Bovendien brengt de complexiteit van EU subsidieregels voor de belanghebbenden aanzienlijke risico's met zich mee op terugvordering van de Europese steun.[48] Dit geldt in algemene zin ook voor ELFPO.

41 The High Level Expert Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds (2017), Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020.
42 Nederlandse overheden (2017), Non-paper hervorming ESI-fondsen: Post 2020.
43 European Parliament (2012), Rural Development and territorial cohesion in the new CAP, detailed briefing note.
44 Deutscher Industrie und Handelskammertag (2014), 17 Proposals To Simplify EU Law.
45 Europese Commissie (2016), Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD (2016) 318 final.
46 Federal Government, German Laender (2017), Reorientation of the implementation of EU rural development policy, paper.
47 Algemene Rekenkamer (2017), paragraaf 3.3.1 van het Rapport bij de Nationale verklaring 2017.
48 De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).

3.5 Conclusie verschillenanalyse

Een van de vragen binnen het onderzoek is of het EFRO-beleid eenvoudiger is dan het ELFPO-beleid. In dit hoofdstuk zijn de verschillen tussen het ELFPO en EFRO qua uitvoering- en beheers- en controlesystemen op een rij gezet, om aan de hand van deze verschillenanalyse te komen tot beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag.

De verschillenanalyse heeft een aantal aspecten van het ELFPO en EFRO belicht: de sturingsfilosofie, het wetgevende EU kader, het beheers- en controlesysteem en de regeldruk. Het beeld dat uit de verschillenanalyse naar voren is gekomen is dat:

- het ELFPO en EFRO een verschillende historie en beleidsachtergrond kennen. Het EFRO is een financieringsinstrument binnen het cohesiebeleid, het ELFPO vormt onderdeel van het GLB. Beide fondsen kennen daarmee een wezenlijk andere sturingsfilosofie. Waar het cohesiebeleid verantwoordelijkheid en programmasturing decentraal belegt, wordt binnen het GLB op Europees niveau sterk gestuurd op uniformiteit tussen lidstaten omdat er meer ingegrepen wordt in de markt. Het verschil in beleidscontext is daarmee sterk bepalend voor de verschillen in uitvoering tussen beide fondsen.

- er geen juridische reden is waarom subsidies niet op basis van dezelfde juridische spelregels zouden kunnen, voor zover het specifiek gaat om de niet grondgebonden steun ten aanzien van zowel de verantwoordingsregels als de programmering. Het beeld is daarnaast dat de historie, totstandkoming en beoogde doelen van het betreffende ELFPO- en EFRO- beleid bepalend zijn (geweest) voor de richting ervan.

- het ELFPO valt onder zowel de bepalingen voor de ESI-fondsen als onder het GLB, terwijl het EFRO alleen te maken heeft met het ESI kader. Deze dubbele systeemintegratie van ELFPO draagt bij aan omvangrijker en soms tegenstrijdige regelgeving.

- ten aanzien van het controle- en beheersysteem geldt dat het ELFPO-model minder subsidiariteit en eigen verantwoordelijkheid kent dan het EFRO-model. In het ELFPO-model is sprake van meer controledruk door de systeemcontroles die de Europese Commissie uitvoert bij RVO ten behoeve van de conformiteitsgoedkeuring[49]. De RVO voert 100% administratieve controles uit op de steun- en betalingsaanvragen.

- het wetgevende ELFPO-kader voor overheden administratief meer belastend is dan het EFRO-kader. De conclusie is dat de feitelijke regeldruk voor overheden bij het ELFPO hoger is dan bij het EFRO. In hoeverre dat ook geldt voor de regeldruk voor (potentieel) begunstigden is minder goed op te maken uit het onderzoeksmateriaal en de interviews, maar er zijn indicaties dat dit voor hen evengoed geldt.

Uit de verschillenanalyse is eveneens naar voren gekomen dat de onderzoeksvraag zich niet eenduidig laat beantwoorden. Het maakt namelijk uit welk perspectief gehanteerd wordt: als auditor wordt de complexiteit anders ervaren dan vanuit de regio. Er is sprake van verschillende systemen met eigen voor- en nadelen. Daarbij geldt dat ook EFRO niet vrij is van regeldruk en als complex wordt ervaren. Wij constateren wel dat binnen ELFPO een zichzelf versterkend mechanisme lijkt te zijn ontstaan waar interpretatievraagstukken opgelost worden met gedetailleerdere richtsnoeren. Richtsnoeren die weer nieuwe vragen oproepen en tot nieuwe richtsnoeren leiden.

49 De opbrengsten zijn opgenomen in de begroting van de Europese Commissie.

Vereenvoudiging

Hoofdstuk 4

De meest nobele intenties liggen ten grondslag aan veel beleid, maar dat gaat wel gepaard met almaar uitdijende regelgeving. Dat komt doordat regels zich na verloop van tijd altijd in de richting van toenemende detaillering begeven.

4.1 Inleiding

Omdat beleid in de praktijk veel onvoorziene omstandigheden ontmoet, komen er eigenlijk altijd weer meer regels bij. Illustratief hiervoor zijn de vele 'guidelines' die zijn bedoeld om onduidelijke EU regels rond het ELFPO te verhelderen.

Deze neiging om ongewenste effecten van beleid te verhelpen met verfijning leidt tot regelverdichting. Dat noemt In 't Veld (1982) de 'wet van de beleidsaccumulatie'[50]. Beleidssystemen worden zelden afgeschaft als ze niet werken, maar worden vooral gecompenseerd en aangevuld met corrigerende regels. Dit doet zich bij uitstek voor bij beleid dat al jarenlang in werking is; de start van het GLB in 1957 ligt aan de oorsprong van ELFPO.

Wij constateren dat aanknopingspunten voor vereenvoudiging zich op verschillende niveaus aandienen. Dat begint op het niveau van de EU sturingsfilosofie en dus het EU beleidssysteem. Dit is bij uitstek het niveau waarop een zichzelf versterkend mechanisme doorbroken kan worden (niveau 1). Een tweede niveau wordt gevormd door het oplossen van specifieke knelpunten binnen de bestaande EU kaders, zoals verordeningen en richtsnoeren (niveau 2). Een derde niveau vormt de organisatie en implementatie van de programma's binnen de lidstaten, maar dit niveau valt verder buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Een vereenvoudiging op het eerste niveau is het meest ingrijpend en vraagt om een lange termijn perspectief, maar is het meest verstrekkend. Een vereenvoudiging op het niveau van knelpunten is minder ingrijpend en op kortere termijn realiseerbaar, maar in beginsel ook minder verstrekkend.

In het licht van bovenstaande niveaus schetsen we in dit hoofdstuk enkele aanknopingspunten voor vereenvoudiging van het GLB / ELFPO. In de volgende paragraaf beschrijven we potentiele vereenvoudigingsvoorstellen. Voor de volledigheid merken we hierbij op dat er door uiteenlopende partijen reeds tal van vereenvoudigingsvoorstellen zijn gedaan, bijvoorbeeld door de High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy, door de Europese Commissie zelf, door de gezamenlijke Nederlandse overheden (in het Non-paper hervorming ESI-fondsen: Post 2020), door brancheorganisaties (zoals LTO en Copa-Cogeca) en door het Ministerie van EZ. Er wordt al jaren, mede met Nederlandse inbreng, gewerkt aan vereenvoudiging van het GLB, met als meest recente initiatieven de voorstellen over het GLB in de Omnibusverordening.[51]

50 In 't Veld (1982), Een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde, Katholieke Universiteit Nijmegen.
51 Zie: Modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kenmerk: DGAN-ELVV / 17091710, d.d. 3 juli 2017.

4.2 Vereenvoudigingsvoorstel op beleidsstrategisch niveau (niveau 1)

Vereenvoudiging van het GLB-kader voor niet grondgebonden steun

Zoals aangegeven is de sturingsfilosofie die het GLB kenmerkt een belangrijke oorzaak van de gedetailleerde voorschriften en beheer- en controlestructuur binnen het ELFPO. De huidige vernieuwing van het GLB (GLB na 2020) biedt een kans om de sturingsfilosofie fundamenteel te herzien. Door in deze sturingsfilosofie meer uit te gaan van vertrouwen, gedelegeerde verantwoordelijkheden en een resultaat georiënteerde benadering kan het geschetste mechanisme van accumulerende regelgeving doorbroken worden.[52]

Idealiter worden met het GLB de strategische doelen en prioriteiten gesteld (doelvoorschriften en geen middelvoorschriften)[53] en de criteria die het doelbereik aangeven. Europa stelt de kaders waarbinnen de lidstaten door middel van nationale implementatieprogramma's gestelde doelen realiseren. Dit maakt het mogelijk om meer focus te leggen op het realiseren van Europese prioriteiten en maatschappelijke opgaven. Het vraagt een aanpassing van de uitvoerings-, beheers- en controle systematiek van het ELFPO aan het EFRO.

Bovendien draagt deze lijn van denken bij aan een verdergaande uniformering van de werkwijzen van Europese investeringsfondsen, omdat de werkwijze van ELFPO meer in lijn komt te liggen met de werkwijzen van de andere ESI-fondsen. Dit sluit aan bij de lijn die de Europese Commissie met de Structuur- en Cohesiefondsen in de programmaperiode 2014 – 2020 heeft ingezet.

Deze benadering van vereenvoudigingsvoorstellen ten aanzien van het GLB past bij de Nederlandse voorstellen inzake hervorming van de ESI fondsen.[54] De beweging om de Europese fondsen op dezelfde leest te schoeien wordt ook ondersteund door de Council of European Municipalities and Regions (CEMR).[55]

Plattelandsontwikkeling als onderdeel van regionaal beleid

Een belangrijke oorzaak van de specifieke complexiteit van ELFPO is gelegen in het feit dat ELFPO is onderworpen aan zowel GLB-regelgeving als ESI-regelgeving. Een belangrijk deel van de doelen van het plattelandsontwikkelingsbeleid zoals dat binnen Pijler 2 van het GLB is vormgegeven, is gericht op

52 Zie ook: De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).
53 Zie ook: Tweede Kamer, 3 juli 2017 Modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
54 Nederlandse overheden (2017), Non-paper hervorming ESI-fondsen: Post 2020.
55 CEMR position paper, januari 2016.

economische ontwikkeling van Europese plattelandsregio's. Het gaat dan om het bevorderen van kennisoverdracht, het vergroten van het concurrentievermogen en het bevorderen van economische ontwikkeling. Daarmee ligt het dicht tegen het regionaal beleid aan. Enkelvoudige positionering van het plattelandsontwikkelingsbeleid (pijler 2 of een deel daarvan) binnen het Europese regionaal beleid, zou maken dat er één sturingsregime van toepassing is. Hiermee zou deels worden teruggegaan naar de situatie van vóór de Agenda 2000. De vraag is wat dit zou betekenen voor de budgetverdeling en de positie van de betrokken DG's (DG Regio, DG Agri en eventueel DG Milieu).

4.3 Vereenvoudigingsvoorstel op uitvoerend niveau (niveau 2)

Risico-gebaseerde differentiatie in de verantwoording

Momenteel geldt voor alle lidstaten hetzelfde controleregime, ongeacht de omvang van de Europese middelen die een lidstaat ontvangt, de mate van cofinanciering of de kwaliteit van het uitvoeringsproces van een lidstaat. Het mogelijk maken om differentiatie aan te brengen in controleregimes houdt in dat lidstaten in aanmerking komen voor een lichter verantwoordingsregime wanneer zij voldoen aan bepaalde criteria. Dit brengt meer proportie in de verantwoording zonder het risico te vergroten op onrechtmatige besteding van Europese middelen.

Voor de Europese Commissie heeft deze benadering het voordeel dat EU-middelen efficiënter worden inzet. Bovendien kan het, afhankelijk van de te stellen criteria, als instrument dienen om de investeringen van lidstaten te vergroten en hun beheerssysteem te verbeteren. Lidstaten met een in Europees opzicht relatief kleine ELFPO-bijdrage zullen waarschijnlijk voorstander van een dergelijke benadering zijn. Ook de High Level experts Group[56] noemt *smart differentiation* als een richting.

Trusted management

Deze vereenvoudigingsmaatregel gaat uit van een gezamenlijke programmering, (Operationeel programma) conform de bestaande situatie, maar de uitvoering, verantwoording en controle vindt geheel plaats op basis van nationaal recht. Uitgangspunt is dat de Europese Commissie volledig vertrouwt op het nationale verantwoordings- en controlesysteem. Onze veronderstelling is dat dit alleen dan een reële optie is, wanneer een lidstaat aanzienlijk meer financiële inzet pleegt dan de Europese Commissie (ruim meer dan 50%). De zwaarte van de verantwoording wordt zo afhankelijk van de mate van cofinanciering. Met name de 'rijkere' lidstaten, die een relatief hoge mate van cofinanciering kunnen dragen, zullen hier voorstander van zijn. Voor de Europese Commissie heeft ook deze benadering, net als differentiatie) het voordeel dat EU-middelen efficiënter worden inzet (grotere hefboom).

Intensivering van het SiSa principe

Het GLB kent verschillende niveaus van controle en audit, waarbij diverse controles en audits (deels) worden overgedaan door verschillende instanties. Naast de controlelasten vergroot dit de kans op interpretatievraagstukken en creëert juridische onzekerheid voor de betrokken uitvoerende autoriteiten en vooral de begunstigden.

Het invoeren van het principe van 'single information, single audit (SiSa)' beoogt dubbel controlewerk te vermijden en de totale kosten en administratieve lastendruk voor controle op het niveau van de aanvragers, lidstaten en Commissie te beperken. De term 'SiSa' duidt op een systeem van interne beheersing en controle volgens het idee dat elk controleniveau steunt op het onderliggende niveau. Het bovenliggende controleniveau voert dus geen eigen steekproef en aparte controle meer uit, maar controleert of het oordeel van de voorgaande auditor op de juiste manier tot stand is gekomen en voldoende betrouwbaar is om hierop te kunnen steunen om controlelasten te verminderen; het gaat om eenmalige informatieverstrekking, eenmalige controle Een dergelijke werkwijze geeft in het algemeen minder aanleiding tot het ontstaan van interpretatievraagstukken.

Net als in het EFRO-model, wil de Europese Commissie zich in het GLB-kader (en dus ook het ELFPO-model) meer baseren op het oordeel van de Certificerende Instantie en minder op een eigen oordeel over het functioneren van het systeem.[57] Sinds het begrotingsjaar 2015 moeten de certificerende instanties een volgens internationaal aanvaarde controlenormen opgesteld oordeel afgeven waarin wordt vermeld of de uitgaven waarvoor bij de Europese Commissie om vergoeding is verzocht, wettig en regelmatig zijn. Het begrotingsjaar 2015 was dus het eerste jaar waarin de Europese Commissie de uitgebreide werkzaamheden van de certificerende instanties met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid kon gebruiken.

De Europese Rekenkamer vindt de nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven een goede stap naar een single audit-model, maar volgens de Europese Rekenkamer moeten daarbij nog aanzienlijke tekortkomingen worden opgelost. Uit dit rapport van de Europese Rekenkamer blijkt

56 Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020.

57 Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 07 2017. De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen.

overigens ook dat Europese Commissie zelf van mening is dat ook de huidige structuur reeds voldoet aan het 'Single Audit Principe', waarbij elke laag voortbouwt op de door andere lagen geboden zekerheid.[58]

Niettemin worden in verschillende verbetervoorstellen voor 'post 2020' suggesties gedaan voor een systeem waarin de Europese Commissie nog meer vertrouwt op het waarde oordeel van de Certificerende Instantie. De essentie van deze voorstellen is dat de Europese Commissie de controles (auditmissies) vermindert indien zij controles op de Certificerende Instantie verhoogt en in de toekomst haar beoordeling baseert op de werkzaamheden die door de Certificerende Instantie worden verricht (single audit concept).[59] In dat geval kan de Europese Commissie ook afzien van haar controles ter plaatse als zij het oordeel van de Certificerende Instantie over een bepaald systeem betrouwbaar acht. De Europese Commissie kan met het oog op de beoordeling van het werk van de Certificerende Instantie, de audit trail van de Certificerende Instantie beoordelen en eventueel audits uitvoeren op projecten.[60]

Volgens de High Level Group zou de Europese Commissie zich kunnen onthouden van rechtstreekse controle van individuele projecten en zou zich kunnen concentreren op het beoordelen van de zekerheid die wordt geleverd door bestaande nationale kaders en systemen. Een model kan overwogen worden waarbij de Europese Commissie zich richt op systeemaudits, terwijl de beheersing van de uitgaven de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijft, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en het gedeelde beheer.[61]

De Europese Rekenkamer is van mening dat een single audit-benadering de juiste manier is om zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven op het niveau van de lidstaten. Zoals de Europese Rekenkamer optreedt als extern controleur van de EU-begroting als geheel, fungeren de certificerende instanties op grond van de EU-wetgeving als operationeel onafhankelijke controleurs van de landbouwuitgaven op nationaal/regionaal niveau.

In chronologische volgorde zijn zij de eerste controleurs die zekerheid verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de landbouwuitgaven, en op nationaal/regionaal niveau zijn zij de enige bron van deze zekerheid. De certificerende instanties verkrijgen hun zekerheid op basis van een combinatie van eigen gegevensgerichte controles en de controlesystemen van de betaalorganen.[62]

Verordening (EU) nr. 966/2012 stelt dat in het kader van de Single Audit aanpak, met als doel het verlagen van bijkomende administratieve lasten ten gevolge van meervoudige controles, lidstaten aan de Europese Commissie verklaringen kunnen overleggen, ondertekend op passend nationaal of regionaal niveau, overeenkomstig hun respectievelijke constitutionele vereisten.[63] Het is de vraag of dit voldoende rechtsbasis biedt voor de toepassing van het Single Audit-principe. Een aanvullende delegatiebepaling in Verordening (EU) nr. 966/2012 is nodig om nader in te vullen onder welke voorwaarden sprake kan zijn van single audit. Daarnaast zou in Verordening (EU) nr. 966/2012 de mogelijkheid moeten worden opgenomen dat de Europese Commissie en lidstaat een Single Audit Partnership Agreement sluiten, op basis waarvan single audit wordt toegepast.[64]

Versnel de afhandeling van interpretatievraagstukken

Naar het voorstel van de High Level Group kan de Europese Commissie overwegen om een beroepscommissie op te richten die interpretatievraagstukken snel en transparant afhandelt. Deze beroepscommissie zal dan echt functioneel onafhankelijk moeten zijn en zich mogelijk beperken tot kwesties met aanzienlijke financiële gevolgen.[65]

58 Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 07 2017. De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen.
59 Simplification proposals concerning the Common Agricultural Policy from Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Finland and Sweden, maart 2017.
60 Artikel 41 van de modelregeling in Reorientation of EAFRD funding after 2020 (EAFRD-reset), Staatsministerium für Umwelt und Landswirtschaft Freistaat Sachsen, 21 juni 2016.
61 Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020.
62 Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 07 2017. De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen.
63 Inleiding (25) in Verordening (EU, EURATOM) nr. 966/2012 van het Europees parlement en de raad van 25 oktober 2012.
64 Gezamenlijke non-paper van de Nederlandse overheden, maart 2017.
65 Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020. Opgemerkt wordt dat alleen het Europees Hof van Justitie een bindende uitspraak kan doen over de juiste interpretatie van EU-regelgeving.

4.4 Waardering van het vereenvoudigingspotentieel

In de vorige paragraaf zijn aanknopingspunten voor vereenvoudiging beschreven. In deze paragraaf volgt de waardering van dit vereenvoudigingspotentieel. Hebben de vereenvoudigingsvoorstellen ook kans van slagen? In deze paragraaf wordt het vereenvoudigingspotentieel hiertoe op een aantal aspecten op hoofdlijnen beoordeeld. Onze beoordeling van het potentieel is opgebouwd uit de inschatting van de invloed op de vereenvoudiging van het ELFPO, de mate waarin de argumentatie beschikbaar is die de Europese Commissie kunnen overtuigen en de waarschijnlijkheid dat er een brede coalitie te vinden is die het voorstel mede steunt. Hiervoor is een inschatting gemaakt door de onderzoekers en de uitkomst hiervan staat in onderstaande tabel. Deze beoordeling vormt een zeer globale en voorlopige inschatting op basis van de huidige situatie en beschikbare informatie omdat geen van de genoemde elementen getoetst is.

VOORSTEL	NIVEAU	ARGUMENTATIE	POTENTIEEL (--, -, +/-, +, ++)
Vereenvoudiging GLB kader	1	• Focus op doelvoorschriften en doelbereik t.b.v. EU prioriteiten • Harmonisatie werkwijzen EU fondsen	+
ELFPO onder regionaal beleid	1	• Inhoudelijke synergie	-
Differentiatie in verantwoording	2	• Efficiëntere inzet EU-middelen • Stimulans voor meer financiële inzet lidstaten • Stimulans voor beter beheersysteem	+
Intensivering SiSa-principe	2	• Sluit aan op bestaande Europese praktijk	+
Trusted management	2	• Efficiëntere inzet EU-middelen • Stimulans voor meer financiële inzet lidstaten	+/-
Versnelling afhandeling interpretatievraagstukken	2	• Minder administratieve lasten	+/-

Toelichting

Ten aanzien van de vereenvoudiging van het GLB schatten we het potentieel positief in. Het voorstel grijpt aan op strategisch niveau (1) waardoor de effecten breed door kunnen werken naar onderliggende regelgeving. Er is voldoende argumentatie beschikbaar die de Europese Commissie en andere lidstaten zouden kunnen overtuigen. Bovendien is het huidige herzieningstraject van het GLB het moment om deze strategische wijzigingen in te brengen. Daarentegen vraagt het een vrij fundamentele omslag in het denken bij alle betrokken partijen.

Het voorstel om ELFPO onder het regionaal beleid te brengen schatten we qua potentieel lager in. De inhoudelijke argumentatie is voor deze maatregel beperkt. Bovendien maakt het voorstel door verschuiving van verantwoordelijkheden en budgetten van DG Agri naar DG Regio duidelijke 'winnaars' en 'verliezers'. Als onderdeel van een bredere herpositionering van taken binnen Europa zou dit voorstel wel een optie kunnen zijn.

Het voorstel 'differentiatie in verantwoording' grijpt weliswaar niet aan op het meest strategische niveau maar kan toch tot substantiële vereenvoudigingseffecten leiden. Hoewel het voorstel wellicht gevoelig zal liggen bij de Europese Commissie, is er goede argumentatie beschikbaar. Wij schatten het potentieel daarom positief in.

Intensivering van het SiSa-principe zal vereenvoudigingseffecten opleveren, maar deze zullen beperkter van omvang zijn dan de eerder genoemde effecten vanwege het beperkte strategische karakter van het voorstel. Het voorstel sluit aan op de bestaande praktijk en zal daardoor relatief weinig weerstand oproepen. We schatten het potentieel daarom positief in.

'Trusted management' biedt de Europese Commissie een belangrijk voordeel van de stimulans tot hogere uitgaven door de lidstaten waardoor er een grotere hefboom op Europese middelen ontstaat. De directe sturings- en controlemogelijkheden voor de Europese Commissie nemen echter af. Wanneer een fundamentele wijziging van de sturingsfilosofie van het GLB niet reëel is, zal deze maatregel niet passen binnen de context. Wanneer een fundamentele wijziging van de sturingsfilosofie van het GLB wel reëel is, is 'trusted management' wellicht minder nodig. Wij schatten het potentieel daarom in als gemiddeld.

De voorstellen met betrekking tot 'Versnelling afhandeling interpretatievraagstukken' schatten wij in als haalbaar voorstel dat goed onderbouwd kan worden. Het aangrijpingsniveau is relatief laag en biedt daarmee nauwelijks een systeemverandering, waardoor wij het potentieel gemiddeld inschatten.

Beantwoording onderzoeksvragen

Hoofdstuk 5

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: kan het ELFPO even eenvoudig en flexibel gemaakt worden als EFRO?

Hierbij zijn door het Ministerie van EZ de volgende deelvragen geformuleerd:

1. ***Is het EFRO-beleid eenvoudiger dan het ELFPO-beleid?***
   - De verschillenanalyse heeft een aantal aspecten van het ELFPO en EFRO belicht: de sturingsfilosofie, het wetgevende EU kader, het beheers- en controlesysteem en de regeldruk. Het beeld is dat ELFPO en EFRO een verschillende beleidsachtergrond en sturingsfilosofie kennen. Onze hoofdbevindingen zijn dat:
     - ELFPO wordt gezien als instrument van beleidsuitvoering van het GLB, met een sterke sturing op uniformiteit tussen lidstaten, met meer systeemcontroles van de Europese Commissie en ELFPO onder zowel de bepalingen van de ESI-fondsen en het GLB valt.
     - EFRO wordt gezien als een financieringsinstrument waarbij verantwoordelijkheid en programmasturing decentraal is belegd en sluit als systeem meer aan bij subsidiariteit.
     - Onze bevinding is dat de feitelijke regeldruk voor overheden en belanghebbenden bij het ELFPO hoger is dan bij het EFRO. Daarbij geldt dat ook EFRO niet vrij is van regeldruk en als complex wordt ervaren.
   - Onze bevinding is dat het EFRO vanuit de onderzochte aspecten eenvoudiger lijkt dan het ELFPO. Het maken van een vergelijking tussen EFRO en ELFPO is echter niet eenvoudig, want het gaat om twee verschillende systemen. Het voorgaande bemoeilijkt het maken van een zuivere vergelijking. Daarnaast maakt het ook uit vanuit wiens positie wordt gekeken; de ene betrokkene ervaart het ELFPO complexer dan de andere betrokkene.

2. ***Welke argumenten heeft de Europese Commissie om het EFRO-beleid anders in te vullen dan het ELFPO-beleid?***
   - Onze bevinding is dat Het ELFPO en het EFRO een andere historie en totstandkoming kennen en hierdoor een wezenlijk andere sturingsfilosofie kennen. Het verschil in beleidscontext is daarmee sterk bepalend voor de verschillen in uitvoering tussen beide fondsen. Er is geen juridische reden waarom subsidies niet op basis van dezelfde juridische spelregels zouden kunnen, voor zover het specifiek gaat om de niet grondgebonden steun ten aanzien van zowel de verantwoordingsregels als de programmering.
   - Het GLB kent vanuit de historie bezien een lange aanloop en is te duiden als geïntegreerd beleid van de EU. Uit ons onderzoek is gebleken dat de gedetailleerde wetgeving en middelvoorschriften met betrekking tot het ELFPO voortkomen uit de wens van de Europese Commissie om de landbouwmiddelen voor alle lidstaten op een vergelijkbare manier uit te keren. Ook wordt steeds meer belang gehecht aan de bescherming van de financiële belangen van de EU waardoor minder oog lijkt te bestaan voor de projecten.
   - In tegenstelling tot het GLB dat als EU beleid geduid wordt, heeft bij EFRO elke lidstaat zijn eigen nationale doelstellingen geformuleerd. Vanuit de EFRO optiek kregen lidstaten en regio's meer verantwoordelijkheid door decentrale programmering, uitvoering en controle. De Operationele Programma's zijn sinds 2007 meer strategische documenten en bevatten thematische doelstellingen en (investerings)prioriteiten en geen informatie over maatregelen.

3. ***Welke aanpassingen van de EU- regelgeving zijn nodig om het ELFPO eenvoudiger te maken?***
   - Onze bevinding is dat op twee niveaus vereenvoudigingsvoorstellen gedaan kunnen worden om het ELFPO eenvoudiger te maken: vereenvoudigingsvoorstellen op beleidsstrategisch niveau (Vereenvoudiging GLB en ELFPO onder regionaal beleid) en op uitvoerend niveau (differentiatie in verantwoording, intensivering SiSa-principe, invoeren van trusted management en versnelling afhandeling interpretatievraagstukken).
   - De voorlopige inschatting is dat 'Vereenvoudiging van het GLB kader', inhoudende een aanpassing van de uitvoerings-, beheers- en controle systematiek van het ELFPO aan het EFRO, 'Differentiatie in verantwoording' en 'Intensivering SiSa-principe' de meeste kans van slagen hebben als vereenvoudigingsvoorstellen.

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer (2017), Rapport bij de Nationale verklaring 2017.
- Simplification proposals concerning the Common Agricultural Policy from Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Finland and Sweden, (2017).
- The High Level Expert Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds (2017), Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020.
- Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 07 2017. De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen.
- Europese Commissie, Onderliggende oorzaken van fouten en genomen maatregelen (Artikel 32, lid 5, van het Financieel Reglement), COM(2017) 124 final.
- Federal Government, German Laender (2017), Reorientation of the implementation of EU rural development policy, paper. Ministerie van EZ (2017), Beantwoording Kamervragen bijlage Nationale Verklaring.
- Ministerie van EZ (2017), Modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kenmerk DGAN-ELVV / 17091710.
- Nederlandse overheden (2017), Non-paper hervorming ESI-fondsen: Post 2020.
- Copa (2016), COPA AND COGECA position paper on the effort sharing regulation and the land use, land use change and forestry regulation, EN(16)7902:6 – EK/ey.
- Sachsen (2016), Reorientation of EAFRD funding after 2020.
- European Commission (2016), Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD (2016) 318 final.
- Europese Rekenkamer, Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken, speciaal verslag nr. 26, 2016.
- LEI Wageningen UR (2016), Het GLB na 2020: schets voor een herontwerp, LEI 2016-009.
- Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de raad en de rekenkamer bescherming van de EU-begroting tot eind 2015, Brussel, 18.7.2016 COM(2016) 486 final.
- Committee of the Regions,114th plenary session, 12, 13 and 14 October 2015 OPINION The simplification of the Common Agricultural Policy (CAP) NAT-VI/006.
- Ministerie van EZ (2014), Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, brief 28 625 nr. 18.
- Neth-ER (2013) Het cohesiebeleid; een terugblik.
- Van Venetië en Luikenaar (2006), Het grote lobby boek, Plataan.
- ADR (2014), Auditdienst Rijk over...Europese geldstromen.
- Deutscher Industrie und Handelskammertag (2014), 17 Proposals To Simplify EU Law.
- Van Dam (2013), De doorwerking van Europese administratieve soft law: in strijd met Nederlandse legaliteit?, Netherlands Administrative Law Librabry.
- EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk, G. Meester, P. Berkhout en L. Dries (2013).
- European Commission, Programming period 2007-2013: Aide-memoire for the desk officers.
- De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland: juridische knelpunten en uitdagingen, Jacobine Elisabeth van den Brink (2013).
- European Parliament (2012), Rural Development and territorial cohesion in the new CAP, detailed briefing note.
- Sweco (2010), Regional governance in the context of globalisation, study
- Working document Implementing Act amending Implementing Regulation (EU) No 809/201, European commission directorate-general for agriculture and rural development, RDC: 08/02/2017.

Internet

- http://www.boerderij.nl/Home/Blogs/2017/5/Vereenvoudiging-GLB-nodig-127750E/
- http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/cap-simplification/
- https://www.europa-nu.nl/
- http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/
- https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvirkkkr58fyw_j9vvik7m1c3gyxp/vk5z6nkockuz

Bijlage 2. Begeleidingscommissie, gespreks-partners en leescommissie

Begeleidingscommissie

(Ministerie van Economische Zaken, Directoraat Generaal Agro en Natuur)

- Mw. Annelie Boogerd, Ministerie EZ, DG Agro en Natuur, directie Europees Landbouw- & Visserijbeleid en Voedselzekerheid
- Dhr. Jan Gerrit Deelen, Ministerie EZ, DG Agro en Natuur, directie Europees Landbouw- & Visserijbeleid en Voedselzekerheid
- Dhr. Jan van Esch, Ministerie EZ, DG Agro en Natuur, directie Agro & Natuur Kennis

Gesprekspartners

- Mw. Laura Bruinen, Ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie, directie Innovatie en Kennis
- Dhr. Bertram Burggraaf, Ministerie van EZ, WJZ
- Dhr. Guido Castellano, Europese Commissie, DG AGRI
- Dhr. Sander Donders, Stimulus/provincie Noord-Brabant
- Dhr. Jan Durenkamp, ADR
- Dhr. Alfred IJlst, Regiebureau POP
- Dhr. Hans Kaandorp, RVO
- Mw. Saskia van Klink, Ministerie EZ, DG Agro en Natuur, directie Europees Landbouw- & Visserijbeleid en Voedselzekerheid
- Dhr. Frank Molema, SNN
- Dhr. Sip Oegema, Ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie, directie Innovatie en Kennis
- Mw. Inge van Oost, Europese Commissie, DG AGRI
- Mw. Marlies Peeters, Europese Commissie, DG REGIO

Bijlage 3. Toelichting beheers- en controlesysteem

Beheer- en controlesysteem ELFPO en EFRO

In de basis vallen zowel ELFPO als EFRO onder de regels van gedeeld beheer. Dit houdt in dat de Europese Commissie de uitvoeringstaken aan de lidstaten delegeert en dat wetmatigheid en regelmatigheid van de uitgaven uit de EU-begroting en de detectie en correctie van fouten, de directe verantwoordelijkheid is van lidstaten. De Europese Commissie houdt hierop toezicht aan de hand van de resultaten van de EU-audit en de resultaten van de nationale auditresultaten. Het functioneren van het monitoring- en controlesysteem wordt daarbij voortdurend getoetst om onregelmatige betalingen te voorkomen. Dit geldt voor zowel ELFPO als EFRO.

Artikel 59 van Verordening (EU) nr. 966/2012 legt de basisbeginselen en verantwoordelijkheden vast van zowel de Commissie als de lidstaten voor de uitvoering van de begroting in gedeeld beheer. Dit is slechts een algemeen kader. De aanvullende voorschriften worden vastgesteld in de EFRO en ELFPO fondsspecifieke regelgeving. De rol van de Commissie bij de uitvoering en bij de relevante interne procedures kan derhalve variëren naar gelang de fondsspecifieke regels.

De fondsspecifieke Europese Verordeningen schijven voor dat de lidstaten autoriteiten aanwijzen die zorgdragen voor het management/beheer en de controle van ELFPO en EFRO-gelden uit de EU-begroting. Hier dient het eerste grote verschil in de beheer- en controlesystemen zich aan. In het EFRO-systeem wijst de lidstaat een Management Autoriteit, een Certificerende Instantie en een Audit Autoriteit aan. In het ELFPO-systeem wijst de lidstaat een Beheerautoriteit, een Certificerende Instantie en een Betaalorgaan aan.

ADR

In de verschillende Europese verordeningen is geregeld dat de voor het beheer van subsidies verantwoordelijke organen worden gecontroleerd door van hen onafhankelijke controle-instanties (certificerende instantie voor de landbouwfondsen en auditautoriteit voor de overige fondsen). In Nederland is de ADR (Auditdienst Rijk) aangewezen als Certificerende Instantie (bij ELFPO) en auditautoriteit (bij EFRO) om de auditdiensten van de landsdelen te controleren.

RVO

De rol van RVO verschilt sterk in beide systemen. In het EFRO systeem heeft RVO de rol van Certificerende Autoriteit en is haar rol beperkt tot een systeemaudit op de Management Autoriteit (landsdelen) en het certificeren van de uitgavendeclaraties aan de Europese commissie. De ESI/EFRO-regelgeving voorziet niet in de aanwijzing van een Betaalorgaan. Betalingen van subsidie doet de Europese Commissie rechtstreeks aan de landsdelen en de landsdelen verrichten de betalingen aan de begunstigden.

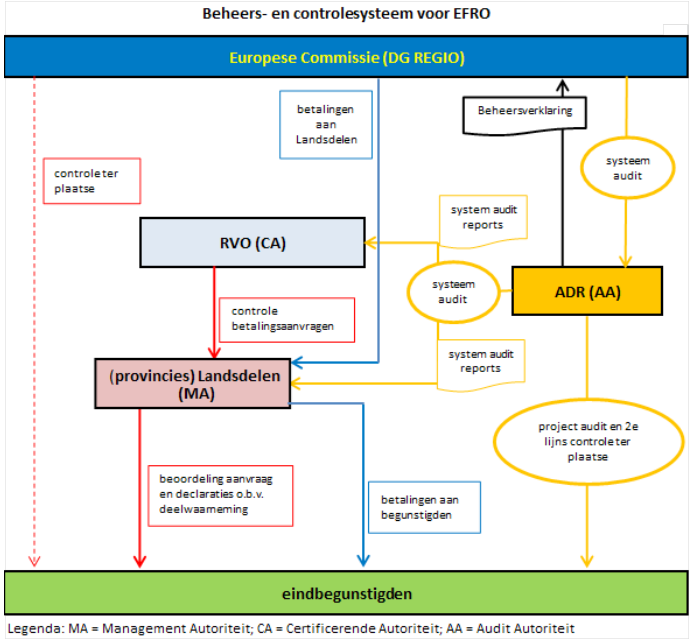
In het ELFPO systeem heeft RVO de rol van Betaalorgaan en wordt het beheer, de controle en betaling van de uitgaven aan haar toevertrouwd. In het POP2 programma was RVO (of haar rechtsvoorganger Dienst Regelingen) vanaf oktober 2013 het betaalorgaan. Nederland kende oorspronkelijk twee betaalorganen, één voor het ELFPO (Dienst Landelijk Gebied) en één voor het ELGF(Dienst Regelingen, later opgegaan in RVO). Dienst Landelijk Gebied heeft zijn betaalorgaantaken vanaf oktober 2013 overgedragen aan Dienst Regelingen, dit in verband met de opheffing van Dienst Landelijk Gebied en ook vanwege de verwevenheid tussen de agro-milieumaatregelen en de eerste pijler (verwevenheid door het gebruik van het perceelsregister, de data-inwinning bij begunstigden voor beide pijlers tegelijk en de vergroeningsmaatregelen). Volgens de Partnerschapsovereenkomst wordt door de vorming van één betaalorgaan een vereenvoudiging gerealiseerd in de opzet van de organisatie en er wordt een meer geïntegreerde aanpak van de uitvoering van de Europese landbouwfondsen bewerkstelligd. Volgens de Partnerschapsovereenkomst biedt het vooral voordelen op de terreinen waar de uitvoering van ELFPO- en ELGF-regelingen elkaar raken, namelijk de oppervlakte gebonden subsidies. Het thema vergroening heeft de noodzaak van een integrale aanpak nog eens versterkt.[66]

De provincies

De landsdelen zijn in het EFRO-systeem de door de minister van EZ aangewezen Management Autoriteit. In het ELFPO-systeem zijn de beheerstaken van de Beheersautoriteit (de minister van EZ) voor circa 95% van de regelingen belegd bij 12 individuele provincies, waarbij de drie noordelijke provincies zich hebben georganiseerd in SNN-verband (in het ELFPO-systeem wordt dit de gedelegeerde Beheersautoriteit genoemd). In het EFRO-systeem zijn de beheerstaken van de Management Autoriteit belegd bij de vier landsdelen waarin de provincies zich hebben georganiseerd.

66 Partnerschapsovereenkomst 2014 -2020.

Op basis van deskresearch en interviews hebben wij de beheers- en controlesystemen met de verschillende rollen van de hierboven genoemde organen, schematisch weergegeven.



In het ELFPO-systeem zijn de gedelegeerde Beheersautoriteit en het Betaalorgaan gescheiden en is het Betaalorgaan aan strikte accrediteringseisen onderworpen. Overeenkomstig artikel 56, lid 3, van Verordening (EU) nr. 966/2012 wordt elke instantie die verantwoordelijk is voor het beheer en de controle van uitgaven uit de EU-begroting, bij formeel besluit van een accreditatie-autoriteit op ministerieel niveau geaccrediteerd. De accreditatie wordt verleend op voorwaarde dat de instantie voldoet aan de in de fondsspecifieke voorschriften vastgelegde accreditatiecriteria betreffende interne opzet, controleactiviteiten, voorlichting en communicatie, en toezicht. De fondsspecifieke voorschriften voor de accreditatie van het Betaalorgaan bij ELPFO zijn veel uitgebreider en specifieker dan de accreditatievoorschriften van de Management Autoriteit bij EFRO. In Verordening (EU) nr. 1306/2013 zijn de basisbepalingen vastgesteld voor de accreditering van de betaalorganen. De voorwaarden, procedure en criteria voor accreditering van de betaalorganen zijn nader uitgewerkt in de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 en de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014. Dit zijn beide specifieke 'GLB-verordeningen'.

In het EFRO-systeem is geen sprake van een Betaalorgaan en vervullen de provincies (georganiseerd als landsdelen) de centrale rol als Management Autoriteit, tevens verantwoordelijk voor de betalingen. In het ELFPO-systeem heeft EZ haar taken als Beheersautoriteit voor circa 95% van de regelingen gedelegeerd aan de provincies, maar verricht RVO de betalingen. Deze scheiding van de rol van de Beheersautoriteit en het Betaalorgaan in het ELFPO-systeem zorgt voor extra complexiteit.

Het ELFPO systeem kent andere controlemomenten en -punten dan het EFRO-systeem. In publicaties van diverse lidstaten en instanties wordt het verschil tussen het EFRO en ELFPO beheers- en controlesysteem wel geduid als een meer single audit systeem (EFRO) versus een complexer multi-level audit model (ELFPO). Het basisprincipe van een single audit is dat elke hogere controlelaag voortbouwt op de resultaten van de vorige controlelaag. In het ELFPO-model zitten ook single audit elementen, net zo goed als er in het EFRO-model ook dubbele controles (controles op controles) plaatsvinden. Wat echter opvalt is dat er in het EFRO-model geen controle- of auditlijn loopt van de Europese Commissie naar RVO als Certificerende Autoriteit en zelfs niet van de Europese Commissie naar de Management Autoriteiten. In het EFRO model is de ADR als Audit Autoriteit het centrale punt voor het beoordelen van de wetmatigheid en regelmatigheid en het functioneren van de controle -en beheerssystemen. ADR heeft voor de EFRO en ESF fondsen ook een 'Contract of Confidence' en de jaarrapporten en systeemaudits worden door de Europese Commissie gebruikt alsof het eigen documenten zijn.[67] De Europese Commissie maakt in het kader van het GLB ook de beweging om meer te vertrouwen op het oordeel van de ADR als Certificerende Instantie. De Europese Rekenkamer zegt hierover dat deze ontwikkeling waarbij de Europese Commissie meer leunt op de Certificerende Instantie een goede stap is naar een op single audit gebaseerd systeem.

67 ADR (2014), Auditdienst Rijk over…Europese geldstromen.

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadvies-bureau met 325 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
@berenschot_nl