



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 11 oktober 2023
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011
UEM 293
AGRISTR 53
PECHE 429
CADREFIN 137
SOC 671

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	5 oktober 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 571 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Evaluatie achteraf van het steunprogramma voor structurele hervormingen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 571 final.

Bijlage: COM(2023) 571 final



Brussel, 5.10.2023
COM(2023) 571 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Evaluatie achteraf van het steunprogramma voor structurele hervormingen

{SWD(2023) 322 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie achteraf van het steunprogramma voor structurele hervormingen

INLEIDING

Structurele hervormingen zijn van essentieel belang om economieën te moderniseren, investeringen aan te moedigen, banen te creëren en de levensstandaard te verhogen. Hervormingen zijn naar hun aard complexe processen.

In mei 2017 is Verordening (EU) 2017/825 tot vaststelling van het steunprogramma voor structurele hervormingen (hierna “de SRSP-verordening” genoemd) vastgesteld. De verordening was bedoeld als instrument om nationale autoriteiten technische ondersteuning te bieden en de lidstaten te helpen bij de opzet en de uitvoering van institutionele, bestuurlijke en groeibevorderende structurele hervormingen.

In de periode 2017-20 was een bedrag van 222,8 miljoen EUR beschikbaar voor het steunprogramma voor structurele hervormingen (hierna “het programma” of “het SRSP” genoemd). Het programma werd beheerd door de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS). De taken van deze dienst zijn overgenomen door het op 1 januari 2020 opgerichte directoraat-generaal Steun voor structurele hervormingen (DG REFORM).

METHODE

Een onafhankelijke externe contractant heeft een evaluatieonderzoek uitgevoerd ten behoeve van de evaluatie achteraf van het steunprogramma voor structurele hervormingen. Het onderzoek is uitgevoerd over een periode van elf maanden met als begindatum 11 oktober 2021. In het onderzoek zijn 826 in de periode van 2017 tot en met 2020 door het SRSP gefinancierde projecten opgenomen, met begunstigden in alle lidstaten.

In overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving van de EU om een gedegen empirische onderbouwing te geven, heeft de contractant een complexe methode toegepast, bestaande uit uitgebreide deskresearch (waaronder informatie uit het interne monitoringinstrument van DG REFORM, met gegevens tot november 2021), raadplegingsactiviteiten met belanghebbenden (interviews met belangrijke belanghebbenden, openbare raadpleging, een enquête onder de belangrijkste belanghebbenden en focusgroepen) en diepgaande casestudies (30 projecten in acht lidstaten en één meerlandenproject dat zeventien lidstaten bestrijkt).

De contractant heeft alle taken uitgevoerd onder toezicht van een interdepartementale stuurgroep en onder begeleiding van DG REFORM. De kwaliteit en de representativiteit van het verzamelde feitenmateriaal werden als gedegen en betekenisvol beschouwd. Daardoor konden wij conclusies trekken en betrouwbare en valide antwoorden geven op de evaluatievragen.

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

In overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving is de evaluatie achteraf van het SRSP rond de volgende vijf criteria gecentreerd:

- **Relevantie**

- **Doeltreffendheid**
- **Efficiëntie**
- **Coherentie** (consistentie)
- **EU-meerwaarde** (waarde die een aanvulling is op wat anders zou zijn gecreëerd door EU-landen die alleen zouden handelen)

Algemene doelstelling

De algemene doelstelling van het SRSP was het leveren van een bijdrage aan institutionele, bestuurlijke en groei-ondersteunende structurele hervormingen in de lidstaten door steun te verlenen aan nationale autoriteiten. De steun was ook bedoeld om lidstaten buiten de eurozone te helpen zich voor te bereiden op toetreding tot de eurozone.

Over het geheel genomen is de uitvoering van het SRSP volgens de beschikbare gegevens succesvol geweest wat betreft doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang. Het programma is ook zeer relevant geweest om tegemoet te komen aan de behoeften van de begunstigde autoriteiten en lidstaten en heeft EU-meerwaarde geboden.

Doeltreffendheid

Het programma heeft zijn algemene doelstelling bereikt en heeft de hervormingsagenda in de lidstaten aanzienlijk bevorderd. De daadwerkelijke verwezenlijking van verschillende soorten hervormingen is ook gebeurd door de bredere inspanningen van de lidstaten en niet alleen door de resultaten van andere EU-programma's en -instrumenten.

In de gevallen waarin de projecten niet de volledige beoogde resultaten en effecten hebben opgeleverd, was dit eerder een weerspiegeling van bredere uitdagingen in het hervormingsproces dan van inherente zwaktes in de projecten of in de verlening van technische ondersteuning. In de toekomst zullen naar verwachting echter nog meer beleidseffecten optreden, aangezien ongeveer een derde van alle beoordeelde projecten tijdens het evaluatie-onderzoek nog aan de gang was.

Daarnaast zijn aanbevelingen van bepaalde SRSP-projecten geïntegreerd als mijlpalen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen, waardoor de effecten optreden bij voltooiing van de mijlpalen¹. Vanwege de lange logische keten tussen het verlenen van technische ondersteuning en de verwachte resultaten/effecten is er dus meer tijd nodig om de verwachte resultaten en effecten te laten plaatsvinden.

De actieve betrokkenheid van de begunstigde autoriteiten en hun eigen zeggenschap over de projecten is cruciaal om resultaten te bereiken. Deze betrokkenheid is niet alleen tijdens de uitvoering en opvolging van het project van essentieel belang, maar ook in de fase voorafgaand aan de uitvoering, wat betreft het bepalen van de projectdoelstellingen en tijdlijnen, het creëren van eigen zeggenschap en betrokkenheid bij verandering.

Hoewel de begunstigde autoriteiten gebruik maakten van de technische ondersteuning en de aanbevelingen ervan uitvoerden, ontbrak het soms aan voldoende bestuurlijke capaciteit, wat van invloed was op het goede verloop van de projecten voor technische ondersteuning en de uitvoering van de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Hoewel het verlenen van technische ondersteuning geen kosten met zich meebrengt voor de begunstigde autoriteiten, ontbrak het

¹ De Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is in februari 2021 vastgesteld; tegen die tijd hadden veel door het SRSP gefinancierde projecten de verwachte resultaten behaald en aanbevelingen opgeleverd die een belangrijke rol speelden bij het bepalen van mijlpalen en doelstellingen in nationale herstel- en veerkrachtplannen.

hen soms aan voldoende financiële middelen om de projectaanbevelingen en de daarmee verband houdende hervormingen uit te kunnen voeren.

Over het algemeen werden communicatieactiviteiten zelden opgenomen in de projectopzet, ondanks een toename van het aantal communicatie-initiatieven in de programmarondes van 2019 en 2020. Wanneer bij het verlenen van technische ondersteuning betrokkenheid en communicatie met externe belanghebbenden plaatsvond, was dat echter van cruciaal belang, omdat de doeltreffende uitvoering van deze activiteiten bijdroeg aan het vergroten van de legitimiteit, kwaliteit en duurzaamheid van de hervormingen en het verminderen van de weerstand van organisaties tegen veranderingen.

Efficiëntie

Met het SRSP zijn veel hoogwaardige aanvragen binnengehaald in verhouding tot het beschikbare budget. Bovendien zijn met het programma projecten van toenemende omvang en met een steeds groter budget ondersteund, waardoor het potentieel voor projecten met grotere effecten is vergroot. De autoriteiten hebben voorstellen van hoge kwaliteit kunnen selecteren door de toenemende vraag naar technische ondersteuning van de lidstaten en voldoende concurrentie tussen de SRSP-verzoeken.

De belanghebbenden van het programma, waaronder begunstigde autoriteiten, coördinerende autoriteiten en aanbieders, waren het er in het algemeen over eens dat de financiële bijdrage van het SRSP evenredig was aan de behoeften en de geraamde omvang van de technische ondersteuning en hebben de SRSP-projecten als een gebruiksvriendelijk en kosteneffectief instrument ervaren. De door DG REFORM gedragen kosten van de controles van de totale jaarlijkse betalingen waren vergelijkbaar met andere EU-programma's onder direct beheer. DG REFORM heeft goede resultaten geboekt bij de uitvoering van de begroting voor het SRSP.

Met name zijn in vergelijking met andere EU-programma's de beoordeling en selectie van verzoeken om technische ondersteuning op tijd en in overeenstemming met de in het Financieel Reglement vastgestelde doelstelling voltooid. Aangezien de urgentie van de hervorming een van de selectiecriteria voor de financiering van een project in het kader van het SRSP was, verwachtten de lidstaten dat elk project zo snel mogelijk zou worden uitgevoerd, om ervoor te zorgen dat de hervormingen relevant zouden blijven en op tijd konden worden uitgevoerd.

De bij het programma betrokken belanghebbenden waren over het algemeen positief over de duidelijkheid, transparantie en gebruiksvriendelijkheid van de administratieve procedures van het SRSP en de evenredigheid van de administratieve lasten. Er is wel nog ruimte om de monitoring en evaluatie van projecten verder te ontwikkelen en te verfijnen.

DG REFORM heeft samen met andere diensten van de Commissie de technische ondersteuning voor de lidstaten op efficiënte en doelmatige wijze gecoördineerd. Volgens het onderzoek had er in 2017-20 echter nauwer kunnen worden samengewerkt met andere diensten van de Commissie bij het verspreiden en benutten van de resultaten van de technische ondersteuning na afloop van de projecten.

Coherentie

Het SRSP wordt beoordeeld als een coherent beleidsinstrument met een duidelijke interne logica, dat goed is afgestemd op de doelstellingen van de SRSP-verordening, zonder grote hiaten, inconsistenties of overlappings in de interne structuur van projecten. De opzet van

het programma bood aanzienlijke flexibiliteit bij de selectie van projectactiviteiten met een optimale afstemming op specifieke projectdoelstellingen en behoeften van de begunstigden.

De structuur en activiteiten van het SRSP zijn in de loop van de tijd aangepast om beter in te spelen op nieuwe uitdagingen en om de doelstellingen ervan op een doeltreffendere manier te bereiken, bijvoorbeeld door gerichte oproepen tot het indienen van verzoeken om tegemoet te komen aan de nieuw opkomende behoeften van de lidstaten. Aangezien de projecten zo specifiek zijn, kunnen extra inspanningen nodig zijn om de resultaten van projecten onder een breder publiek te verspreiden en te benutten, zodat een groter effect kan worden bereikt.

Uit de gegevens blijkt ook dat het SRSP bijzonder goed verenigbaar was met andere programma's en instrumenten van de EU (waaronder het ESF, het EFRO, Horizon 2020, COSME en Fiscalis) en met die van de lidstaten zelf. Met het SRSP werden andere aspecten van vergelijkbare doelstellingen, problemen en doelgroepen aangepakt. De door het SRSP gefinancierde projecten betroffen dezelfde thema's als andere EU-programma's en vulden deze projecten grotendeels aan door nationale autoriteiten op specifieke sectorale gebieden technische ondersteuning op maat te bieden.

Wat de verenigbaarheid van doelstellingen betreft, zijn met het SRSP de bredere hervormingsagenda's van de lidstaten en de EU bevorderd, onder meer door aandacht te besteden aan landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Over het algemeen hebben de belanghebbenden van de SRSP de bijdrage van het programma aan het semesterproces hoog gewaardeerd. In enkele gevallen hebben de door het SRSP gefinancierde projecten bijgedragen aan een betere definitie, verduidelijking en operationalisering van de landspecifieke aanbevelingen, en hebben ze de lidstaten specifieke richtsnoeren opgeleverd om ze uit te voeren. In andere gevallen zijn de resultaten van door het SRSP gefinancierde projecten gebruikt om deze aanbevelingen te formuleren.

Hoewel er over het algemeen voldoende mechanismen bestonden om de verbanden en integratie tussen het SRSP en het proces van het Europees Semester en de landspecifieke aanbevelingen te waarborgen, bleek uit het ondersteunende onderzoek voor de evaluatie dat er onvoldoende werd gemonitord hoe de door het SRSP gefinancierde projecten aan de verwezenlijking van de landspecifieke aanbevelingen hebben bijgedragen. In de landverslagen van het Europees Semester ontbrak het ook aan verwijzingen naar SRSP-projecten.

EU-meerwaarde

Het SRSP heeft meerwaarde gecreëerd door de lidstaten betere toegang te bieden tot internationale expertise dan ze gekregen zouden hebben zonder het SRSP. Zelfs in de weinige gevallen waarin projectresultaten zonder technische ondersteuning van de EU te behalen waren, zouden deze veel kleiner zijn geweest of later zijn gerealiseerd. Er is voor EU-meerwaarde gezorgd: de hervormingen in de lidstaten zijn versterkt en er is een grotere bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de EU, niet in de laatste plaats die van het Europees Semester.

De uitvoering van het SRSP heeft aanzienlijke grensoverschrijdende, EU-brede effecten opgeleverd die de afzonderlijke lidstaten overstijgen. De lidstaten hebben onder meer steun gekregen bij de nationale uitvoering van EU-beleid en -prioriteiten, waaronder de bevordering van Europese waarden, en bij de onderlinge uitwisseling van goede praktijken. Over het algemeen hebben de begunstigden actief gebruikgemaakt van deze goede praktijken en ervaringen na afloop van de door het SRSP gefinancierde projecten.

Relevantie

Het SRSP is een zeer relevant instrument gebleken, dat goed is afgestemd op het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten om de noodzakelijke hervormingen te ontwerpen en uit te voeren om de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd aan te pakken.

De begunstigde autoriteiten en andere belanghebbenden waren positief over de verschillende aspecten van de opzet en de structuur van het SRSP en de relevantie ervan voor het bereiken van de hervormingsdoelstellingen. Ook kwamen de doelstellingen van projecten voor technische ondersteuning grotendeels overeen met de belangrijkste hervormingsdoelstellingen en uitdagingen waarmee de lidstaten te maken kregen.

De door het SRSP verleende technische ondersteuning was van groot belang om tegemoet te komen aan de behoeften van de begunstigde autoriteiten en lidstaten, zowel wat betreft de uitvoeringsmethode (d.w.z. door de Commissie ingeschakelde internationale verleners van technische ondersteuning) als de aard van de verleende steun (d.w.z. afgestemd op de behoeften van elke begunstigde autoriteit). Het programma heeft op unieke en effectieve en efficiënte wijze voorzien in de behoefte van de lidstaten om toegang te krijgen tot internationale expertise van hoog niveau bij het ontwerpen of uitvoeren van hervormingen.

De inzet van het SRSP in noodsituaties bleek echter niet voldoende geschikt om hervormingen of capaciteitsopbouw ter plaatse aan te pakken, vanwege de beperkingen die werden opgelegd door de vastgestelde tijdschema's in de oproepen tot het indienen van verzoeken.

Hoewel de begunstigde autoriteiten jarenlang bijdragen van het SRSP hebben ontvangen, hebben zij nog steeds behoefte aan de technische ondersteuning die door het programma werd geboden. De groeiende behoefte aan technische ondersteuning bleek ook uit het toenemende aantal verzoeken van de lidstaten en het stijgende gemiddelde budget voor de projecten.

BELANGRIJKSTE LEERERVARINGEN

Uit de uitvoering van het SRSP zijn belangrijke lessen getrokken. De opgedane leerervaringen kunnen helpen bij het verbeteren van de opzet en het beheer van toekomstige programma's voor het verlenen van technische ondersteuning. Deze leerervaringen zijn gegroepeerd per onderwerp. **Betrokkenheid van belanghebbenden**

- **De actieve communicatie met en betrokkenheid van externe belanghebbenden** was van cruciaal belang bij het verlenen van technische ondersteuning: het heeft de legitimiteit, kwaliteit en duurzaamheid van hervormingen en verhoogd en de weerstand van organisaties tegen veranderingen verlaagd.
- **De betrokkenheid van de begunstigde autoriteiten** was bepalend bij de uitvoering van projecten voor technische ondersteuning en tijdens het hervormingsproces, om een vlottere uitvoering van projecten en hun resultaten mogelijk te maken.
- **De nauwe betrokkenheid van nationale coördinerende autoriteiten** was belangrijk om de uitvoering van de projecten voor technische ondersteuning te monitoren, de voortgang ervan te bespreken en vervolgmaatregelen te nemen om de resultaten na de voltooiing van het project verder te gebruiken.

Grensoverschrijdende dimensie

- Een belangrijk aspect van het programma betrof het verlenen van toegang tot **internationale expertise** aan lidstaten die er anders misschien geen toegang toe hadden gehad.

- **De uitwisseling van ambtenaren** heeft de basis gelegd voor een intensiever gebruik van collegiaal advies binnen nationale overheden in de toekomst. De verzamelde kennis van ambtenaren in de lidstaten vertegenwoordigt een enorme pool van deskundigheid en vaardigheden.
- **De verspreiding van de resultaten** van projecten voor technische ondersteuning binnen en tussen de lidstaten heeft de uitwisseling en replicatie van goede praktijken bevorderd.
- De **transnationale dimensie** van het programma heeft een belangrijke rol gespeeld bij het versterken van de EU-meerwaarde, bijvoorbeeld via projecten die verschillende lidstaten ondersteunen en door een betere verspreiding van resultaten onder een breder publiek.

De faciliterende rol van de Europese Commissie

- Door **het verminderen van de complexiteit** van projecten voor technische ondersteuning is de uitvoering ervan eenvoudiger en doelmatiger geworden.
- Het aanbieden van **oplossingen op maat** leidde tot lage administratieve lasten voor de begunstigde autoriteiten en een voortdurende begeleiding, wat ook bijdroeg tot het vergemakkelijken en legitimeren van de hervormingen.
- De Commissie heeft een waardevolle rol gespeeld in **het bevorderen van samenwerking tussen potentiële begunstigde autoriteiten** in verschillende lidstaten die vergelijkbare behoeften en prioriteiten hadden.

Doeltreffende uitvoering van hervormingen en coördinatie met andere EU-processen

- De verbetering van de **monitoring en evaluatie** heeft bijgedragen tot een efficiëntere uitvoering van het programma en een betere verspreiding en benutting van de resultaten van technische ondersteuning. Met een solide monitoringsysteem kunnen de effecten van acties en hervormingen en de duurzaamheid ervan op termijn worden beoordeeld.
- De **monitoring van de bijdrage van het SRSP aan het proces van het Europees Semester** en de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen in bepaalde nationale kaders was belangrijk om inzicht te krijgen in wat goed heeft gewerkt en wat kan worden verbeterd.
- De technische ondersteuning was ook van cruciaal belang op gebieden met minder vaak voorkomende verzoeken, zoals ondersteuning bij de **toepassing en uitvoering van EU-wetgeving**.

Instrument voor technische ondersteuning

In 2021 is het SRSP opgevolgd door het instrument voor technische ondersteuning als het belangrijkste programma voor het verlenen van technische ondersteuning in de periode 2021 tot 2027.

Het instrument is opgezet op basis van verschillende in de tussentijdse evaluatie van het SRSP voorgestelde aanbevelingen en van enkele conclusies van deze evaluatie achteraf, zoals een actievere betrokkenheid van belanghebbenden, een sterkere gerichtheid op de grensoverschrijdende dimensie en meer aandacht voor monitoring en evaluatie.