
ADVIES

EFRO: Raadpleging over de toekomst van het Europese cohesiebeleid

Aanvrager	Minister-Voorzitter Rudi Vervoort
Aanvraag ontvangen op	1 februari 2024
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie - Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën
Advies aangenomen door de Plenaire vergadering op	22 februari 2024

Brupartners bestaat uit 7 effectieve en 7 plaatsvervangende leden die **de representatieve werkgeversorganisaties (BECI)** vertegenwoordigen, 6 effectieve en 6 plaatsvervangende leden die **de representatieve middenstandsorganisaties** vertegenwoordigen, 2 effectieve en 2 plaatsvervangende leden die **de representatieve werkgeversorganisaties van de social-profitsector (BRUXEO)** vertegenwoordigen en 15 effectieve en 15 plaatsvervangende leden die **de representatieve werknemersorganisaties** vertegenwoordigen (6 ABVV, 6 ACV, 3 ACLVB).

Vooraf

De Europese Commissie heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gevraagd om een denkproces te wijden aan de toekomst van het Europese cohesiebeleid. Naar aanleiding van het 8^{ste} Cohesieverslag in 2022 heeft zij een "groep van hoog niveau" belast met de uitwerking van deze kwestie en heeft zij de lidstaten en de "partners" van de programma's tevens uitgenodigd om deze werkzaamheden te vervolledigen en om haar tijdens de komende maanden oriëntatienota's te bezorgen. Het is in deze context dat Brupartners wordt verzocht om een advies uit te brengen.

De partnerorganisaties worden dus uitgenodigd om na te denken over manieren om het huidige EFRO-kader of - meer in het algemeen - het cohesiebeleid te verbeteren, door na te denken over de meest relevante investeringsthema's voor dit fonds, om prioriteiten vast te leggen tussen deze thema's en om andere hervormingen voor te stellen om de efficiëntie van de toekomstige programma's te versterken ten voordele van een grotere cohesie op Europese schaal, maar tevens op regionale schaal.

Hiertoe heeft de Regering een reeks vragen opgesteld die hierna worden opgesomd.

Advies

1. Hoe kunnen we de benadering onder de vorm van een "partnership" (betrokkenheid van economische en sociale partners, milieupartners, lokale en stedelijke overheden, enz.) van de programma's versterken? Hoe kan de betrokkenheid van de partners bij het beleid (voorbereiding, uitvoering, opvolging) van de programma's worden versterkt, ondanks het hoge technische niveau van de fondsen?

Brupartners erkent globaal genomen het belang van het versterken van de partnershipsbenadering bij de uitvoering van de EFRO-programma's, meer bepaald door economische, sociale en milieupartners en lokale overheden er meer bij te betrekken. Het is echter essentieel om rekening te houden met het hoge technische niveau van de fondsen en om ervoor te zorgen dat deze betrokkenheid geen extra administratieve belemmering wordt voor de actoren op het terrein. Er moeten effectieve coördinatie- en communicatiemechanismen worden opgezet om een vruchtbare samenwerking tussen alle betrokken partijen te garanderen.

Brupartners stelt in het bijzonder voor om tijdens de voorbereiding van de programma's de partners te betrekken via de bestaande adviesorganen (Brupartners) en om de budgetten duidelijk te koppelen aan kwantificeerbare en vooraf gedefinieerde maatregelen. Tijdens de uitvoering stelt **Brupartners** voor om regelmatig verslag uit te brengen aan de hand van duidelijke en concrete indicatoren. Wat de evaluatie betreft, stelt **Brupartners** voor dat de evaluatievragen zo nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd, met duidelijke en meetbare indicatoren, en dat deze op verschillende momenten worden gesteld, zodat de effecten op korte en lange termijn kunnen worden geanalyseerd. Meer specifiek zal het erom gaan, a posteriori tot een 'globale' evaluatie over te gaan.

Brupartners stelt ook voor om de organisatie en samenstelling van het opvolgingscomité te herzien, teneinde ervoor te zorgen dat kleine operatoren voldoende vertegenwoordigd zijn. Het opvolgingscomité zou ook moeten worden gebruikt om een concreet overzicht te bieden en concreet te reageren op problemen op het terrein. Er moet een kwalitatieve dimensie worden toegevoegd (die de realiteit op het terrein van de begunstigden weergeeft).

Brupartners plaatst ook vraagtekens bij de reikwijdte van het partnershipoverleg en de manier waarop het wordt georganiseerd. Maken de doelstellingen die de Europese Commissie via de aanbevelingen van het Europees Semester aan de lidstaten oplegt een volledig open partnershipsraadpleging mogelijk over alle onderwerpen waarvoor de burgers over het algemeen belangstelling tonen? Volgens **Brupartners** mag niet de indruk worden gewekt dat er een raadpleging plaatsvindt terwijl er in werkelijkheid zeer weinig speelruimte is.

2. Geconfronteerd met een aantal opeenvolgende crisissen tijdens de afgelopen jaren heeft de Europese Unie verschillende maatregelen genomen om aan de fondsen (EFRO, ESF, enz.) de mogelijkheid te bieden om antwoorden aan te reiken met de beschikbare budgetten. Deze aanpassingen waren bedoeld om meer flexibiliteit te bieden, met name door het mogelijk te maken dat de leningen, die in het kader van het EFRO worden verstrekt, om de thesauriebehoeften te dekken, om de investeringsprioriteiten te heroriënteren naar sectoren waarvan is vastgesteld dat ze herstel behoeven, of om de fasering van bepaalde projecten mogelijk te maken die door deze crisissen zijn vertraagd. Vindt u dergelijke aanpassingen, die worden geprogrammeerd, positief ?

Over het algemeen erkent **Brupartners** de inspanningen van de Europese Unie om de EFRO-fondsen aan te passen aan opeenvolgende crisissen en meer flexibiliteit te bieden bij de aanwending ervan. Deze aanpassingen, die worden geprogrammeerd, worden positief beoordeeld om tegemoet te komen aan de veranderende behoeften van de begunstigen. **Brupartners** is van mening dat flexibiliteit geen slechte zaak is, maar niet ten koste mag gaan van de primaire doelstelling van het cohesiebeleid. Om te reageren op de verschillende crisissen, moeten andere financiële instrumenten worden ingezet of gecreëerd. **Brupartners** beveelt daarom flexibiliteit binnen de programma's aan (tussen doelstellingen van eenzelfde programma) of via overdrachten van het ene fonds naar het andere om synergiën in acties te accentueren en te vergroten. Ook moet worden opgemerkt dat de administratieve last erg zwaar is om flexibiliteit te voorzien als reactie op crisissituaties.

Brupartners wijst er in het bijzonder op dat een duidelijk gedefinieerde flexibiliteit binnen een rechtszeker kader positief is voor beleid dat zich snel moet kunnen aanpassen. Hiertoe moet het kader een duidelijke oriëntatie hebben maar tegelijkertijd de continuïteit van de programma's waarborgen.

Brupartners vraagt zich af of het mogelijk is om de impact van het EFRO-programma op de thesauriebehoeften van bedrijven te beoordelen, meer bepaald in het huidige economische klimaat.

Tot slot stelt **Brupartners** dat de Europese Commissie de budgettaire voorschotten aan de beheersautoriteiten van de fondsen zou moeten verhogen. Op basis van deze logica zouden zij de voorschotten aan kleine operatoren kunnen verhogen. Op deze manier zou de thesaurie van deze laatsten worden ontlast en zou er minder afhankelijkheid zijn van de afsluiting van het project (synoniem voor het vrijgeven van de rest van het budget dat aan het project is toegewezen).

3. Hoe kan het kwalitatieve (en niet strikt kwantitatieve) aspect van de verleende steun beter worden opgevolgd (meting van de toegevoegde waarde van de steun aan de ondernemingen, van het sociale effect van maatregelen die op andere thema's zijn gericht, van het milieueffect van maatregelen die op andere thema's zijn gericht, enz.) ?

Brupartners benadrukt het belang van het verbeteren van het kwalitatief toezicht op de steun die wordt verleend door EFRO-fondsen, in het bijzonder door het meten van hun economische, sociale en ecologische toegevoegde waarde. Het is van cruciaal belang om de administratieve procedures in

verband met de rapportering te vereenvoudigen om het verzamelen en analyseren van de gegevens die nodig zijn voor deze evaluatie te vergemakkelijken zodat deze draaglijk zijn en in verhouding staan tot de financiering en de begunstigde. Een gezamenlijke aanpak tussen overheden en begunstigden kan bijdragen aan een beter begrip van de effecten van door het EFRO gefinancierde projecten. Om kwalitatieve informatie te verkrijgen, stelt **Brupartners** voor om samen te werken met de vertegenwoordigers van de respectievelijke partners.

In het huidige programmeringskader wijst **Brupartners** op een groot probleem in verband met de rechtvaardiging van personeelskosten die in aanmerking komen voor betoelaging. Deze vereiste, hoewel prijzenswaardig, kan complex en tijdrovend zijn voor projectontwikkelaars, wat leidt tot financiële onzekerheid voor projectstructuren.

Om deze procedures te vereenvoudigen, stelt **Brupartners** voor om flexibelere oplossingen te onderzoeken, zoals het gebruik van meer algemene resultaatindicatoren (zoals forfaitaire financiering), waarbij transparantie en verantwoording van het gebruik van de EFRO-fondsen worden gegarandeerd. Dit zou de reële projectactiviteiten beter weerspiegelen en tegelijkertijd de administratieve last voor de betrokken actoren verminderen.

Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat de resultaatindicatoren coherent zijn met de actoren en de strategische doelstellingen. Voor de vorige programmeringsperiode werden problemen vastgesteld met de interpretatie van indicatoren met betrekking tot de VZW's. Dit wijst op het belang van een meer geharmoniseerde aanpak bij de beoordeling van projectprestaties.

Brupartners moedigt een collectieve reflectie aan over de modaliteiten voor de verantwoording van personeelskosten teneinde een evenwicht te vinden tussen administratieve striktheid en operationele efficiëntie, en om tegelijkertijd tegemoet te komen aan de behoeften van de begunstigden en het gebruik van de beschikbare middelen te optimaliseren.

4. Denkt u, vanuit het standpunt van de begunstigden, dat de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en het cohesiebeleid elkaar aanvullen? Denkt u dat de manier, waarop de HVF wordt uitgevoerd, kan inspireren tot een verandering in de financiering van het cohesiebeleid of denkt u, integendeel, dat bepaalde aspecten van de uitvoering van de HVF bij een dergelijke evolutie moeten worden vermeden?

Brupartners is van mening dat de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en het cohesiebeleid elkaar kunnen aanvullen om het economisch en sociaal herstel in Europa te ondersteunen. Het is essentieel om de goede praktijken wat betreft de uitvoering van de HVF te identificeren die tot een positieve evolutie van de financiering van het cohesiebeleid kunnen bijdragen. Er moet echter voor worden gezorgd dat deze ontwikkeling in overeenstemming is met de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van solidariteit en territoriale cohesie.

Brupartners is van mening dat de HVF in zijn huidige vorm niet is aangepast aan de operatoren van de social-profitsector. De moeilijkheid om het plan te wijzigen, zelfs voor kleinschalige items, en het feit dat België de betalingsaanvraag nog niet heeft ontvangen (het heeft 2 jaar geduurd om deze voor te bereiden), heeft ertoe geleid dat de SPI (sociaalprofessionele inschakeling) te Brussel besloten heeft om zich niet aan deze manier van werken te wagen. In de context van de HVF brengen de directe relaties tussen de Europese Commissie en de begunstigden (vaak in het Engels) bovendien twee verschillende werelden met elkaar in contact, met realiteiten en bezorgdheden die vaak ver uit elkaar

liggen. Dit zeer verschillende discussieniveau kan zeer complex blijken voor de opvolging van en de uitvoering van projecten die via dit kanaal worden gefinancierd.

5. Welke thema's of eindbegunstigden, die momenteel niet of slechts in geringe mate door de fondsen worden bereikt, zouden het verdienen om in de toekomst beter door de fondsen te worden ondersteund? Denken we bijvoorbeeld aan de sociale huisvesting (naast de energieprestatie) of de kwestie van de steun voor economische operatoren georganiseerd onder de vorm van VZW's. Deze lijken ons een eerste denkpiste te kunnen vormen.

Brupartners identificeert een aantal thema's en eindbegunstigden, zoals sociale huisvesting en de economische operatoren georganiseerd onder de vorm van VZW's die in de toekomst meer aandacht van de EFRO-fondsen verdienen. Er wordt voorgesteld om een deel van de fondsen voor te behouden aan projecten met een specifieke impact op lage-inkomensgroepen via sociale huisvesting, de modernisering van achtergestelde wijken of via projecten die de mensen bereiken die het verst van de samenleving af staan om hen (opnieuw) te betrekken. Een heel concreet voorbeeld is al genoemd in de vraag: fondsen om sociale woningen op een minimaal aanvaardbaar energieniveau te brengen (C in het beste geval voor talrijke woningen...). We moeten ook van geval tot geval zorgvuldig nagaan welke hefboomen beschikbaar zijn en het best gebruikt kunnen worden om een sociaal engagement te verkrijgen. De reikwijdte van de interventies moet worden uitgebreid om tegemoet te komen aan de uiteenlopende behoeften van de bevolking en de economische actoren, met de nadruk op sociale inclusie en duurzame ontwikkeling.

De strategische doelstelling 4 van de EFRO-programmering voor 2021-2027 ("een socialer en inclusiever Europa dat de Europese pijler van de sociale rechten ten uitvoer brengt door de arbeidsmarkten efficiënter en inclusiever te maken en de toegang tot hoogwaardige werkgelegenheid te verbeteren door de ontwikkeling van sociale infrastructuur en de bevordering van de sociale economie") zou moeten kunnen worden geactiveerd voor de SPI-operatoren.

De VZW's hebben reële behoeften op het vlak van infrastructuur en uitrusting, maar kunnen die momenteel niet financieren. Hun investeringscapaciteit is momenteel zeer beperkt door de mechanismen van openbare financiering of het ESF+ (die, via het forfait, vooral bedoeld zijn om administratieve kosten te dekken). Als gevolg hiervan is het voor hen moeilijk om ultramoderne of grootschalige uitrustingen te financieren (en soms zelfs om er toegang toe te krijgen via partnerships), ook al is dit noodzakelijk voor pedagogische doeleinden en om te voldoen aan de eisen van de arbeidsmarkt.

6. Hoe kan worden gezorgd voor een coherente aanpak en respons bij de uitvoering van de verschillende EU-fondsen (cohesiebeleid en andere instrumenten zoals de HVF in het bijzonder)? Hoe kunnen we met name de integratie van de Europese financiering in de "ondersteunde regionale ecosystemen" versterken ("ecosysteem ter ondersteuning van innovatie", "ecosysteem van de circulaire economie", "ecosysteem van de sociale economie", enz.), en tegelijkertijd waken over een hoog niveau aan meerwaarde en een complementariteit van verschillende fondsen (additionaliteit, innovatie...)?

Brupartners pleit voor het verstrekken van voldoende informatie aan de besluitvormers en evaluatoren zodat de coherentie (of het gebrek daaraan) duidelijk wordt.

Brupartners pleit voor een coherente en geïntegreerde aanpak van de implementatie van de verschillende Europese fondsen, waaronder het EFRO en de HVF. Het is essentieel om de integratie van deze financieringen in de ondersteunde regionale ecosystemen te versterken, zodat maximale complementariteit en toegevoegde waarde worden gegarandeerd. Dit vereist een effectieve coördinatie tussen de regionale overheden, de sociaaleconomische partners en de begunstigden van de fondsen.

Brupartners pleit voor synergiën tussen het ESF+ (waarvan de OSPI's sterk afhankelijk zijn) en het EFRO, via de thematische doelstelling 4 en de activering van de hierboven genoemde specifieke doelstelling (I).

7. Ziet u specifieke uitdagingen (bv. in bureaucratische termen of op het vlak van vereenvoudiging) die moeten worden nagestreefd in het kader van een herwerkt cohesiebeleid?

Brupartners benadrukt het belang van voortdurende inspanningen om de administratieve procedures te vereenvoudigen in het kader van een herzien cohesiebeleid. Het is noodzakelijk om de bureaucratie en de administratieve obstakels, die de effectieve uitvoering van door het EFRO gefinancierde projecten belemmeren, te verminderen en tegelijkertijd transparantie en verantwoordelijkheid bij het gebruik van publieke middelen te garanderen.

Brupartners is van mening dat de huidige architectuur van het systeem een onevenredig groot aantal controles in de hand werkt. Het is niet ongebruikelijk dat operatoren worden gecontroleerd door de beheersautoriteit en vervolgens door verschillende auditautoriteiten, voor bedragen die dat helemaal niet rechtvaardigen.

Bovendien leidt het feit dat bepaalde regels en standpunten van deze verschillende autoriteiten niet systematisch op elkaar zijn afgestemd, in geval van onenigheid tussen deze autoriteiten, tot de toepassing van de strengste regels ten nadele van de operatoren. Vaak wordt de voorkeur gegeven aan de "zwaarste" beslissingen, zonder rekening te houden met de reële uitdagingen voor het systeem en zijn begunstigden. De auditmethodologie moet ervoor zorgen dat kleine operatoren niet overbelast worden.

Tot slot benadrukt **Brupartners** dat er rekening moet worden gehouden met de specifieke context van het Gewest. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan geenszins worden gelijkgesteld met de twee andere regio's van ons land, maar het is er op economisch vlak zeer nauw mee verbonden. Het gaat om zeer concrete en welbekende problemen die eigen zijn aan het Gewest zelf en aan zijn bevolking: sociaaleconomische context, niveau van taalopleiding, migratieoorsprong, huisvesting, metropolitisatie, multiculturalisme, interregionale mobiliteit, economie, enz.

8. Hoe kan de deelname van de verschillende doelgroepen van de fondsen (verschillen afhankelijk van de acties : KMO's, inwoners, burgers, innoverende bedrijven, universiteiten...) worden versterkt, zowel bij het definiëren van de projecten als bij de voorbereiding van de uitvoering ervan?

Brupartners stelt voor om actief op zoek te gaan naar de verschillende doelgroepen via verenigingen, het maatschappelijk middenveld en de sociale partners. Meer in het bijzonder vraagt **Brupartners** om de verschillende doelgroepen van de EFRO-fondsen meer te betrekken bij de definitie en uitvoering van de projecten. Het is essentieel om een inclusieve en participatieve aanpak te hanteren die rekening

houdt met de behoeften en wensen van de KMO's, de VZW's, de inwoners, burgers, innovatieve bedrijven en andere lokale spelers. Er moeten gestructureerde overleg- en dialoogmechanismen worden opgezet om de betrokkenheid van alle belanghebbenden tijdens het hele proces van de programmering en uitvoering van projecten te stimuleren. Hierbij moet rekening worden gehouden met de moeilijkheden waarmee bepaalde doelgroepen kunnen worden geconfronteerd, zoals de digitale kloof.

*

* *