EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE REKENKAMER

Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding, het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen, het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken, het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur, het Uitvoerend Agentschap onderzoek en het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Inleiding

Voor het behalen van haar doelen ondersteunt de Europese Unie met behulp van verschillende financieringsprogramma's een breed scala beleidsterreinen. Via deze programma's worden subsidies en andere vormen van financiering verleend aan lidstaten, ondernemingen, onderzoekers, niet-gouvernementele organisaties en anderen. Overeenkomstig artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting. Overeenkomstig artikel 62 van het Financieel Reglement voert de Commissie de begroting uit op directe wijze, in gedeeld beheer met de lidstaten, of op indirecte wijze, door taken tot uitvoering van de begroting toe te vertrouwen aan derden (zoals derde landen, lidstaatsorganisaties, internationale organisaties, publiek-private partnerschapsorganen).

In het geval van programma's die direct worden beheerd, heeft de Commissie in 2003 besloten dat het passend zou zijn om het beheer van bepaalde taken bij de uitvoering van sommige programma's te delegeren aan uitvoerende agentschappen, zodat de Commissie zich kan concentreren op haar kerntaken. De agentschappen zijn opgericht[1] als gespecialiseerde entiteiten voor het uitvoeren van een aantal specifieke taken tijdens een bepaald project, het verrichten van de nodige handelingen ter uitvoering van de begroting en het verstrekken van relevante informatie aan de beleidsmakers. De uitvoerende agentschappen zijn autonome entiteiten die onder toezicht staan van de Commissie.

Om hun doelstellingen te bereiken, voeren de agentschappen subsidie- en aanbestedingsprocedures uit, beheren zij contracten en passen zij de noodzakelijke begrotingsprocedures toe. Bovendien verlenen de agentschappen ondersteuning bij de uitvoering van programma's, zoals het verzamelen, verwerken en beschikbaar stellen van informatie over de uitvoering van het programma. Ze volgen de voortgang en het effect van de projecten op de voet. Ze stellen mogelijke aanvragers in kennis van financieringsmogelijkheden en ondersteunen aanvragers en begunstigden bij de toepassing van de procedures. Zij houden de Commissie op de hoogte van de uitvoering van het programma, en de resultaten en effecten van het project. Het externaliseren van beheerstaken moet evenwel geschieden met inachtneming van de beperkingen die het institutioneel kader van het Verdrag stelt. Dit brengt mee dat taken die bij het Verdrag aan de instellingen zijn opgedragen en die een beoordelingsmarge voor het maken van politieke keuzes behelzen, niet voor externalisering in aanmerking komen. Een besluit tot externalisering moet voorts worden gebaseerd op een kosten-batenanalyse.

Op dit moment beheren zes uitvoerende agentschappen financieringsprogramma's voor onderzoek en innovatie, onderwijs, burgerschap, cultuur, milieu, klimaatactie, vervoer, energie, telecommunicatie, landbouw, voeding, gezondheid, consumenten, concurrentie en kleine en middelgrote ondernemingen.

[1] Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd (PB L 11 van 16.1.2003, blz. 1).

Uitvoerend agentschap	**Aantal personeelsleden (bron: jaarbegrotingen)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (Chafea)	50	51	60	65	71	76	79
Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme)	308	394	437	447	462	489	506
Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (Eacea)	436	441	442	442	442	438	438
Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (Ercea)	389	413	447	468	484	508	529
TOTAAL	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Alvorens taken aan deze uitvoerende agentschappen te externaliseren, heeft de Commissie een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Bij deze analyse heeft zij rekening gehouden met de volgende aspecten: (1) de kosten van coördinatie en controle; (2) de gevolgen voor de personele middelen; (3) de doeltreffendheid en flexibiliteit van de uitvoering van de geëxternaliseerde opdrachten; (4) de vereenvoudiging van de gebruikte procedures; (5) de afstand van de geëxternaliseerde actie ten opzichte van de eindbegunstigden; (6) de zichtbaarheid van de EU als initiatiefnemer van het desbetreffende EU-programma; en (7) het behoud van een gepast kennis- en ervaringsniveau binnen de diensten van de Commissie[2].

Volgens de in 2013 uitgevoerde kosten-batenanalyse zou de delegatie van bepaalde beheerstaken naar de agentschappen naar schatting kostenefficiënter zijn dan het intern uitvoeren van de activiteiten. Bovendien werd verwacht dat het laten aansluiten van meer samenhangende programmaportefeuilles bij de kerntaken en de identiteit van de agentschappen zou leiden tot een kwaliteitsverbetering. Bovendien werd voorspeld dat de samenvoeging van het beheer van verschillende EU-programma's zou leiden tot synergieën, vereenvoudiging en schaalvoordelen.

Om de prestaties van de agentschappen te beoordelen, zijn er kernprestatie-indicatoren vastgesteld, die voortdurend worden gemonitord. Drie jaar na de oprichting van elk agentschap[3] en elke drie jaar daarna, beoordeelt de Commissie of het agentschap goed functioneert. Zij beoordeelt of de verwachte resultaten uit de voorafgaande kosten-

[2] Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014-2020 to the Executive Agencies (eindverslag voor de Commissie van 19 augustus 2013).
[3] Artikel 25 van Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad.

batenanalyse zijn behaald. Op basis hiervan kan zij mogelijke verbeterpunten vaststellen en eventueel de omvang van de taken die worden gedelegeerd, heroverwegen.

De Commissie heeft in 2018/2019 alle zes uitvoerende agentschappen afzonderlijk geëvalueerd[4]. Alle evaluaties zijn ondersteund door externe onderzoeken[5] op basis van dezelfde methode en de beginselen van betere regelgeving van de Commissie[6]. In de evaluaties werd beoordeeld of de agentschappen hun taken doeltreffend en doelmatig hadden uitgevoerd, of er overlappingen, lacunes of inconsistenties waren in het beheer van de programmaportefeuille door de agentschappen en of er een duidelijke afbakening van de taken was tussen elk agentschap en de bevoegde DG's of andere uitvoerende agentschappen[7]. De evaluaties omvatten een retrospectieve kosten-batenanalyse die de daadwerkelijke prestaties gedurende de evaluatieperiode van drie jaar vergelijkt met de verwachte prestaties uit de voorafgaande kosten-batenanalyse.

De afzonderlijke evaluaties hebben voor Chafea, INEA en Easme betrekking op de periode van 2014 tot 2016, voor Eacea op de periode van 2015 tot 2017 en voor Ercea en REA op de periode van halverwege 2015 tot halverwege 2018. De evaluatieperioden zijn verschillend, omdat de agentschappen op verschillende momenten zijn opgericht.

Resultaten

Over het algemeen bleek uit de evaluaties dat de zes uitvoerende agentschappen in de geanalyseerde periode doeltreffend en doelmatig waren. Ze hebben hun doelen en de meeste doelstellingen uit hun kernprestatie-indicatoren behaald. Ze zijn goed omgegaan met uitdagende omstandigheden, waaronder nieuwe mandaten, veranderde portefeuilles, organisatorische veranderingen en veranderingen in hun bestuur, en pieken met een zeer hoge

[4] Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (Chafea), SWD(2020) 75;
Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme), SWD(2020) 76;
Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA), SWD(2020) 73;
Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (Eacea), SWD(2020) 78;
Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA), SWD(2020) 77;
Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (Ercea), SWD(2020) 74.

[5] Onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie van het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (Chafea) 2014-2016, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) en de Universiteit Maastricht;
Evaluatie van het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati en Deloitte;
Onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA) 2014-2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) en Centre for Industrial Studies (CSIL);
Onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie van het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (Eacea) 2015-2017, Public Policy and Management Institute (PPMI);
Onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie van het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) 2015-2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) en IDEA Consult;
Onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie van het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (Ercea) 2015-2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) en Public Policy and Management Institute (PPMI).

[6] Werkdocument richtsnoeren: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_nl
Toolbox: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_nl

[7] De richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving zijn op evenredige wijze toegepast. Het was niet nodig om de criteria "meerwaarde van de EU" en "relevantie" te beoordelen, daar de agentschappen taken uitvoeren die de EU-wetgever de Commissie heeft toevertrouwd.

werkdruk in combinatie met beperkte personele middelen. Er zijn gesprekken gevoerd met belanghebbenden, die de relatie tussen de uitvoerende agentschappen en de diensten van de Commissie over het algemeen zeer positief beoordeelden, waardoor de Commissie zich kan concentreren op haar kerntaken en op de hoogte kan worden gehouden van de uitvoering en de resultaten van de programma's. De begunstigden en deskundigen die met de agentschappen hebben samengewerkt, beoordeelden de agentschappen zeer positief en het personeel van de agentschappen was doorgaans positief over de agentschappen als werkgever.

Naast dit positieve algemene beeld is er uit de afzonderlijke evaluaties een aantal uitdagingen en daarmee samenhangende tekortkomingen naar voren gekomen. Deze uitdagingen zijn onder meer: (1) het behalen van de doelen; (2) het feit dat sommige agentschappen delen van hetzelfde programma beheren; (3) de diversiteit van de programmaportefeuilles; (4) de relatie met de bevoegde DG's; (5) de relatie met begunstigden; (6) kosteneffectiviteit; (7) personeelsbeheer; en (8) de mandaatswijziging. Deze acht uitdagingen worden in de volgende hoofdstukken uitvoerig besproken. De Commissie zal bij de voorbereiding van het delegeren van taken aan uitvoerende agentschappen in programma's uit hoofde van het meerjarig financieel kader voor 2021-2027 rekening houden met de geleerde lessen.

1. Goede resultaten voor (vrijwel alle) kernprestatie-indicatoren

Over het algemeen hebben de zes uitvoerende agentschappen de gedelegeerde programma's doelmatig beheerd en voor de meeste kernprestatie-indicatoren zeer goede resultaten behaald[8]. De indicatoren voor uitvoerende agentschappen hebben te maken met financieel beheer, voornamelijk de tijdige afronding van evaluaties en subsidieovereenkomsten: kennisgevingstermijn, termijn voor het sluiten van contracten, termijn voor subsidietoekenning en tijdige uitvoering van betalingen. Sommige agentschappen hebben consequent alle of de meeste doelstellingen voor tijdige evaluatie, sluiting van subsidieovereenkomsten en uitvoering van betalingen behaald (REA, Ercea, Eacea en Chafea) of zelfs beter gepresteerd (betalingstermijn voor INEA). Slechts een paar agentschappen hebben enkele van hun doelstellingen niet behaald: Easme aan het begin van de programmeringsperiode en INEA gedurende één jaar (2015) wat betreft de betalingstermijn voor een programma uit de vorige programmeringsperiode. Meerdere agentschappen hebben bovendien jaarlijks hun operationele begroting volledig uitgevoerd: REA en Ercea. Dankzij dit doelmatige financieel beheer zou er ten aanzien van sommige indicatoren ruimte kunnen zijn voor ambitieuzere doelstellingen.

Wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van transacties worden de foutenpercentages van de programma's voor 2014-2020 beter geacht dan die van de eerdere generatie programma's (2007-2013). De agentschappen beheren echter nog steeds projecten in het kader van de programma's voor 2007–2013 en daardoor stonden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van drie agentschappen (REA, Easme en Eacea) tijdens de verslagperiode nog steeds voorbehouden voor foutenpercentages boven de materialiteitsdrempel van 2 % met betrekking tot programma's voor de periode 2007–2013. Dit probleem zal geleidelijk verdwijnen

[8] Parallel aan de evaluaties heeft de Europese Rekenkamer een audit uitgevoerd van de prestaties van INEA bij de uitvoering van het programma Connecting Europe Facility (Speciaal verslag nr. 19/2019 van 7 november 2019 "INEA: de voordelen zijn gerealiseerd, maar de tekortkomingen met betrekking tot de CEF moeten worden aangepakt"). Wat de KPI's van INEA betreft, heeft de Rekenkamer erkend dat INEA de doelstellingen heeft bereikt, maar heeft het aanbevolen sterker resultaatgerichte doelstellingen en indicatoren vast te stellen als toekomstige KPI's. De Commissie stelde in haar antwoord op het verslag van de Rekenkamer dat de KPI's van INEA toereikend zijn voor het meten van de prestaties van INEA overeenkomstig het mandaat dat het van de Commissie heeft gekregen en dat die KPI's moeten worden onderscheiden van de KPI's waarmee de resultaten van de programma's zelf worden gemeten.

naarmate alle projecten uit die programma's worden afgerond[9]. Slechts één programma dat onderdeel is van de huidige programmeringsperiode (het programma voor kleine en middelgrote ondernemingen, Cosme) had een tijdelijk hoog foutenpercentage waarvoor in 2018 een voorbehoud van het agentschap (Easme) nodig was. Het agentschap heeft corrigerende maatregelen genomen om de situatie te verbeteren en in 2019 werd het voorbehoud ingetrokken.

Uit de evaluaties kwamen verbeteringen in IT-middelen en procedures naar voren als belangrijke factoren voor de verbetering van de kernprestatie-indicatoren van de agentschappen. Door gebruik te maken van nieuwe IT-middelen heeft Chafea de operationele doeltreffendheid verbeterd en gezorgd voor een betere uitvoering van taken in het kader van de projectbeheersystemen. Ercea en REA hebben administratieve vereenvoudigingen doorgevoerd (zij zijn overgegaan op elektronische verslaglegging en deels geautomatiseerde werkstromen) die tot efficiencywinst hebben geleid. Eacea heeft de interne en programmabeheerregelingen vereenvoudigd en gestroomlijnd. Bij INEA zijn de betalingsprocedures verbeterd en vereenvoudigd[10].

Uit de evaluaties blijkt dat de agentschappen geschikte processen en procedures hebben ingevoerd en dat zij internecontrolesystemen hebben die bijdragen aan hun doelmatigheid en doeltreffendheid. De agentschappen hebben strenge internecontrolenormen opgesteld (met uitzondering van Eacea, dat zijn internecontrolesysteem in 2017 en 2018 als gedeeltelijk functionerend kwalificeerde), onder meer voor het beheer van financiële en personele middelen. De agentschappen hebben een groot aantal controle- en meldingsmechanismen ingevoerd, waardoor de tegen de doelstellingen afgezette voortgang nauwlettend kan worden gevolgd en risico's voor hun verrichtingen tijdig en doeltreffend kunnen worden voorkomen en verzacht.

Uit de evaluatie van Eacea bleken ernstige tekortkomingen, die werden vastgesteld bij twee audits van de dienst Interne Audit op het gebied van subsidiebeheer (vanaf de oproep tot de ondertekening van de contracten en vanaf het toezicht op de uitvoering van de projecten tot de betaling). Deze tekortkomingen hadden te maken met onder meer de opzet en uitvoering van de selectieprocedures van het agentschap voor Erasmus+ en Creatief Europa. In de auditaanbevelingen werd gewezen op de noodzaak om actie te ondernemen met betrekking tot de controleomgeving voor subsidies, het evaluatieproces, de evaluatiecommissies, de rol van deskundigen en de contractsluitingsfase. Het agentschap heeft met betrekking tot elke audit een actieplan opgesteld en uitgevoerd om de problemen aan te pakken, en zijn procedures voor de evaluatie van voorstellen aangepast. Een van de belangrijkste maatregelen van het nieuwe management van het agentschap was het doorvoeren van een brede organisatorische verandering, bedoeld om het interne controlekader van het agentschap te verbeteren en beter te structureren. De situatie is nu verbeterd: de hiermee samenhangende aanbevelingen voor de eerste audit (van de oproep tot aan de ondertekening van de contracten) zijn door de dienst Interne Audit afgesloten. Bijgevolg is het door het agentschap gemaakte voorbehoud in verband met deze tekortkomingen op het gebied van interne controle met ingang van het jaarlijks activiteitenverslag 2019 opgeheven. Voor de tweede audit (vanaf de monitoring van het project tot aan de betaling) wordt verwacht dat de dienst Interne Audit de nog uitstaande aanbevelingen tegen medio 2020 zal afsluiten. De Commissie, en met name de voor het Eacea verantwoordelijke DG's, heeft door middel van duidelijke en versterkte toezichtmechanismen

[9] Aangezien de financiële gevolgen slechts van geringe betekenis waren ten opzichte van de totale financiële portefeuille van de agentschappen, werden deze voorbehouden door de drie uitvoerende agentschappen opgeheven vanaf hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2019.

[10] Het speciaal verslag van de Rekenkamer over de prestaties van INEA bevestigde de goede resultaten die het agentschap had behaald dankzij het gebruik van gestandaardiseerde procedures.

nauwlettend toegezien op de wijze waarop de maatregelen ter versterking van de interne controles zijn uitgevoerd.

2. Een EU-programma dat door meerdere agentschappen wordt beheerd: zorgen voor een samenhangende uitvoering

In de periode na 2014 is het onderzoeksprogramma Horizon 2020 uitgevoerd door verschillende uitvoerende agentschappen. Horizon 2020 is wat betreft financiële middelen het grootste programma dat aan uitvoerende agentschappen is gedelegeerd. De Commissie heeft in 2013 besloten om verschillende onderdelen van Horizon 2020 aan vier verschillende agentschappen te delegeren: REA, Ercea, INEA en Easme. Om voor een samenhangende uitvoering van Horizon 2020 te zorgen, is in 2014 het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum (inmiddels gemeenschappelijk uitvoeringscentrum geheten) opgericht, dat wordt beheerd door een dienst van de Commissie (DG Onderzoek en Innovatie). Het doel is om de DG's, uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen van de Commissie die te maken hebben met het programma, gemeenschappelijke ondersteuning te bieden voor bedrijfsprocessen die verband houden met subsidiebeheer, informatietechnologie, audits, databeheer en juridische diensten.

Hoewel de vier betrokken uitvoerende agentschappen erkenden dat er een meer gestandaardiseerde aanpak nodig is binnen de onderzoeksdiensten, was dit vanwege de kenmerken van de Europese Onderzoeksraad een uitdaging voor Ercea. Het agentschap heeft van flexibiliteit getuigd wat betreft de wijze waarop enkele van de meer gedifferentieerde aspecten van zijn werkzaamheden in een gemeenschappelijke aanpak konden worden geïntegreerd. Daarbij ging het om: subsidies voor één begunstigde in plaats van uitsluitend instellingen; verschillen in de selectie en het beheer van deskundigen; de vereiste om de Wetenschappelijke Raad van dienst te zijn en de daaruit voortvloeiende verschillen wat betreft de verslaglegging en follow-up van projecten. Hoewel de snelheid waarmee het Gemeenschappelijk Ondersteuningscentrum nieuwe IT-middelen voor de invoering van nieuwe instrumenten kon ontwikkelen, beperkt bleek te zijn, werd het centrum als responsief beschouwd voor het aanpakken van specifieke behoeften.

REA kreeg bovendien de opdracht om alle entiteiten die betrokken waren bij het beheer van Horizon 2020 ondersteunende administratieve en logistieke diensten te verlenen. Uit de evaluatie bleek dat de uitbreiding van de opdracht van REA om ondersteunende administratieve en logistieke diensten te verlenen aan alle onderzoeks- en innovatiediensten heeft gezorgd voor meer samenhang, vooral door de invoering van een gemeenschappelijke aanpak in het gehele Horizon 2020-programma. REA kreeg bovendien de opdracht om niet alleen voor Horizon 2020 maar ook voor andere programma's diensten voor de goedkeuring van deelnemers te verlenen: Erasmus+, Creatief Europa, Europa voor de burger, EU-vrijwilligers voor humanitaire hulp, Concurrentievermogen van ondernemingen en kmo's (Cosme), gezondheids- en consumentenprogramma's, het fonds voor onderzoek inzake kolen en staal, het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie, Fonds voor interne veiligheid, Fonds voor asiel, migratie en integratie, programma Rechten, gelijkheid en burgerschap, programma Justitie en het fonds voor voorlichtings- en afzetbevorderingsacties betreffende landbouwproducten, uitgevoerd op de interne markt en in derde landen.

De Commissie heeft vanaf 1 januari 2018, als onderdeel van één elektronische gegevensuitwisselingsruimte (Sedia), de juridische validering van derden en het opstellen van beoordelingen van de financiële capaciteit voor alle diensten van de Commissie en uitvoerende agentschappen die subsidies uitvoeren en aanbestedingen organiseren, gecentraliseerd bij REA. REA heeft zijn klanten en andere belanghebbenden hoogwaardige en

doeltreffende diensten verleend voor het beheer en het verlenen van centrale ondersteunende diensten. Het heeft de doelstellingen uit zijn kernprestatie-indicatoren behaald of overtroffen. Het agentschap is goed omgegaan met de verhoogde werklast als gevolg van de uitbreiding van zijn taken tot Sedia. Uit deze ontwikkelingen blijkt dat REA steeds meer een centrale ondersteunende dienstverlener is geworden voor de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen.

3. Een agentschap beheert verschillende EU-programma's: omgaan met diversiteit

Uit de evaluaties is ook naar voren gekomen dat het werken met een relatief groot aantal verschillende thematische gebieden en taken een uitdaging kan zijn voor de doeltreffendheid van agentschappen. De verscheidenheid aan activiteiten die zijn gedelegeerd aan Eacea (Erasmus+, Creatief Europa, Europa voor de burger, het Europees Solidariteitskorps en EU-vrijwilligers voor humanitaire hulp) betekent bijvoorbeeld dat het agentschap te maken kreeg met zeer verschillende acties wat betreft de reikwijdte en omvang ervan. Chafea beheert programma's op het gebied van consumenten, gezondheid, landbouw en voedselveiligheid. Enkele van zijn taken zijn aanbestedingen, subsidiebeheer en het organiseren van politieke evenementen. Door deze diversiteit aan programma's en taken zijn de verschillende afdelingen van Chafea op uiteenlopende manieren georganiseerd. Dit heeft geleid tot een complexe werkomgeving met beperkte mogelijkheden voor synergieën.

Easme beheert een brede programmaportefeuille met daarin Cosme, Horizon 2020, het programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV). Hoewel het functioneren van het agentschap over het algemeen als doeltreffend werd beoordeeld, leidde de diversiteit van de portefeuille tot een hoge werkdruk en de noodzaak om samen te werken met een groot aantal bevoegde DG's. Daardoor was het beheer van nieuwe oproepen en de daaropvolgende activiteiten complexer.

Voor INEA kwamen uit de evaluatie problemen in verband met de diversiteit van de portefeuille naar voren: de doelmatigheid zou bijvoorbeeld kunnen worden verbeterd door een betere planning tussen de drie sectoren (vervoer, energie en telecom) van de Connecting Europe Facility (CEF) tijdens de voorbereiding van de werkprogramma's.

De programmaportefeuilles van de agentschappen werden als samenhangend beoordeeld, ook al worden er nog verdere synergievoordelen verwacht. In het kader van de CEF deden de Commissie en INEA in 2016 een oproep voor synergieprojecten op het gebied van energie en vervoer. Deze gezamenlijke oproep was geen onverdeeld succes, omdat de voorwaarden om in aanmerking te komen uit hoofde van de CEF-verordening te restrictief waren. Er werden ook synergieën verwacht tussen de CEF en de vervoers- en energieonderdelen van Horizon 2020, maar voornamelijk vanwege afwijkende planningen (er is tijd nodig om onderzoek om te zetten in infrastructuurprojecten) vielen de resultaten wat dit betreft tegen[11].

Bij de evaluatie van Easme bleek dat er veel mogelijkheden zijn voor synergieën tussen de verschillende programma's die het agentschap beheert, omdat deze veel thematische overeenkomsten hebben. Uit de evaluatie bleek dat het agentschap geneigd is om op eilandjes te werken, ondanks de organisatie in afdelingen met meerdere programma's die de samenwerking tussen programma's gemakkelijker maakt. Door de verschillende doelstellingen en procedures was het moeilijk om synergieën te benutten. Aan de andere kant

[11] Het speciaal verslag van de Rekenkamer over de prestaties van INEA bevestigde dat het potentieel voor verdere synergieën tussen CEF en Horizon 2020 en tussen de verschillende CEF-onderdelen nog niet volledig is verwezenlijkt.

werd het Enterprise Europe Network, dat zowel voor het Horizon 2020-instrument voor kleine en middelgrote ondernemingen als voor het Cosme-programma werd ingezet, genoemd als een goed voorbeeld van synergie. Het opnemen van LIFE en Horizon 2020 in de portefeuille van één agentschap zorgt ook voor meer synergieën tussen projecten betreffende duurzaamheid en de overgang naar een klimaatneutrale economie.

In sommige gevallen moeten synergieën ook beter worden benut door het gebruik van vergelijkbare IT-middelen en -processen, bijvoorbeeld voor Chafea en INEA. Wat het telecomonderdeel van de CEF betreft, verschillen het soort en het aantal begunstigden van die van de andere twee onderdelen van de CEF, hetgeen de ruimte voor synergieën beperkt. Bij Easme is geprobeerd om de procedures en sjablonen voor de verschillende programma's te harmoniseren. De toepassing van de gemeenschappelijke aanpak van Horizon 2020 en gemeenschappelijke tools voor andere programma's is met enig succes begonnen voor INEA met de CEF en voor Easme met het Efmzv en Cosme, en in beperkte mate voor Chafea. De toepassing ervan voor LIFE is bij Easme net van start gegaan, waardoor er nog geen meting beschikbaar is.

De diversiteit aan thematische gebieden gaat gepaard met een groter aantal bevoegde DG's. Dit heeft gevolgen voor het bestuur van de afzonderlijke agentschappen, maar ook voor de praktische samenwerking tussen de agentschappen en de DG's.

4. Relatie met bevoegde DG's: de uitdaging van samenwerken

Bij de kaderverordening[12] zijn algemene bepalingen vastgesteld voor alle uitvoerende agentschappen. Elk agentschap wordt opgericht door middel van een individueel besluit van de Commissie (oprichtingshandeling); middels delegatiehandelingen worden programma's gedelegeerd en wordt aangegeven wie de bevoegde DG's zijn. In een memorandum van overeenstemming tussen elk agentschap en zijn bevoegde DG('s) zijn flexibele bepalingen opgenomen om te zorgen voor samenhangend beleid en communicatie tussen het agentschap en zijn bevoegde DG's en zo dubbel werk en micromanagement te voorkomen. De Commissie heeft bovendien verdere richtsnoeren aangaande uitvoerende agentschappen verstrekt[13].

Er zijn over het algemeen geen aanwijzingen gevonden dat er sprake was van dubbel werk, overlappingen of inconsistenties tussen de agentschappen en hun bevoegde DG's. De afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de agentschappen en deze DG's was doorgaans duidelijk. Uit de evaluaties bleek dat de formele en informele communicatiemechanismen tussen de agentschappen en de Commissie voldoende frequent en doeltreffend waren om te waarborgen dat de bevoegde DG's op de hoogte worden gehouden van de prestaties van de agentschappen en de stand van zaken bij de uitvoering van de EU-programma's. De detachering van ambtenaren van de Commissie voor het bezetten van managementfuncties binnen de agentschappen en het feit dat een aanzienlijk deel van het personeel al ervaring had bij de diensten van de Commissie werden ook als voordelen genoemd, waardoor de agentschappen veel deskundigheid en kennis hadden over de programma's en beleidsregels van de DG's (met name in de overgangsperiode). Dit droeg eveneens bij aan de totstandkoming van een nauwere relatie tussen beide zijden.

[12] Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd (PB L 11 van 16.1.2003, blz. 1).

[13] Richtsnoeren voor de oprichting en de werking van uitvoerende agentschappen gefinancierd uit de begroting van de Unie (C(2014) 9109).

In een beperkt aantal gevallen werd er melding gemaakt van dubbel werk en micromanagement (Chafea). In andere gevallen moest de toezichthoudende functie van het bevoegde DG worden verduidelijkt of aangepast (Eacea). Toen Easme werd belast met nieuwe programma's die eerder werden beheerd door de Commissie en er bijvoorbeeld bij Easme personeel van de Commissie werd geworven, vervaagde in sommige gevallen de taakverdeling tussen het agentschap en het bevoegde DG. In sommige gevallen werd in de evaluaties voorgesteld dat de memoranda van overeenstemming en de richtsnoeren voor uitvoerende agentschappen op sommige gebieden konden worden verbeterd door de functie van het bevoegde DG bij het bestuur en de taakverdeling tussen het agentschap en het bevoegde DG beter af te bakenen. In 2019–2020 heeft de dienst Interne Audit van de Commissie ook de huidige situatie op het gebied van governance en toezicht op de uitvoerende agentschappen geanalyseerd. Op basis van die analyse heeft zij een aantal beste praktijken en adviezen vastgesteld, bijvoorbeeld ter verduidelijking van de definitie van toezicht, de rol van het verantwoordelijke DG, richtsnoeren inzake toezicht op de interne controle en verslaglegging. De diensten van de Commissie zullen daarmee rekening houden bij de herziening van het kader voor het toezicht op de uitvoerende agentschappen.

De onderlinge afstand werd ook als een obstakel voor de goede relatie tussen de agentschappen en de bevoegde DG's beschouwd. Voor Chafea werd de afstand tussen het in Luxemburg gevestigde agentschap en sommige bevoegde DG's in Brussel aangevoerd als reden voor een aantal problemen tussen het agentschap en de diensten van de Commissie. Uit de evaluatie van Eacea bleek dat de verhuizing van het agentschap binnen Brussel naar een locatie dichter bij de gebouwen van de bevoegde DG's bevorderlijk was voor de dialoog en de samenwerking.

De communicatie tussen de agentschappen en de diensten van de Commissie is essentieel: er zijn verschillende formele maatregelen (vergaderingen van directiecomités) en informele maatregelen (regelmatige vergaderingen tussen een eenheid van de Commissie en haar contactpersoon binnen het agentschap, of directe toegang tot databanken) getroffen om de doeltreffende communicatie en het rechtstreekse contact tussen het agentschap en de bevoegde DG's te vergemakkelijken. Communicatie is vooral belangrijk wanneer de agentschappen verslag moeten doen van de resultaten van de uitvoering van programma's.

Een van de doelstellingen van het oprichten van de uitvoerende agentschappen was om de Commissie in staat te stellen zich hoofdzakelijk te richten op haar kerntaken. In de evaluaties werd bevestigd dat het bestaan van de uitvoerende agentschappen en hun rol bij de uitvoering van programma's de Commissie in staat hebben gesteld zich te concentreren op beleidsvorming. Bovendien is de beleidsvorming gedeeltelijk afhankelijk van de feedback uit de uitvoering van programma's en projecten. De uitvoerende agentschappen spelen een essentiële rol bij het vergaren van deze informatie in het veld en bij het omzetten hiervan in de feedback op beleid die de diensten van de Commissie nodig hebben. Uit de evaluaties bleek dat alle zes uitvoerende agentschappen feedback op beleid geven aan de Commissie, over specifieke onderwerpen soms zelfs al zeer uitgebreid.

De agentschappen verstrekken via verschillende kanalen feedback op beleid: via vergaderingen, verslagen, briefings of het delen van gegevens. Deze beleidsondersteuning kan op regelmatige basis worden verleend of naar aanleiding van specifieke verzoeken van het bevoegde DG. REA heeft een uitgebreid en gestructureerd mechanisme voor beleidsfeedback ontwikkeld, een taskforce voor projectbewaking en beleidsfeedback opgezet en een catalogus met beleidsopties opgesteld om de bevoegde DG's te helpen hun behoeften op het gebied van beleidsondersteuning beter te formuleren. Er zijn specifieke initiatieven ontwikkeld om de relevantie van beleidsfeedback te vergroten, zoals evenementen om geleerde lessen te bespreken, resultaten uit thematische projectclusters te onderzoeken en een personeelsnetwerk

op te zetten. REA heeft op dit gebied vooruitgang geboekt door jaarlijkse beleidsfeedbackplannen te ontwikkelen, afgestemd op elk van de onderdelen van de programma's die het agentschap en het bevoegde DG zijn overeengekomen. In juli 2016 heeft Eacea een strategie voor kennisbeheer vastgesteld. Daarna werden de relevante praktijken binnen verschillende eenheden van het agentschap in kaart gebracht, waarbij verbeterpunten werden aangegeven en werd vastgesteld wat er nodig was om het potentieel te benutten. Er werden ook indicatoren voor het meten van beleidsondersteuning voorgesteld. INEA heeft regelmatig landenverslagen ingediend bij zijn bevoegde DG's met details over projecten die worden ondersteund door het CEF-programma, evenals verslagen voor elk vervoersproject waarbij meerdere landen betrokken zijn (corridors van het trans-Europees vervoersnetwerk). Chafea heeft zijn toezichtdatabank gedeeld met zijn bevoegde DG's. Ercea heeft de diensten van de Commissie nuttige feedback gegeven in briefings en data-analyses. In de meeste gevallen gebeurde dit naar aanleiding van specifieke verzoeken om ondersteuning voor het verstrekken van informatie en/of analyses over bepaalde beleidsonderwerpen, zoals klimaatverandering, kunstmatige intelligentie en zwaartekrachtgolven. De beleidsfeedback inzake energie-efficiëntie van Easme werd als goede praktijk beschouwd vanwege de inhoud (de door Easme verstrekte informatie was gericht, van goede kwaliteit en altijd erg nuttig) en de tijdigheid.

Uit de evaluaties bleek echter dat de beleidsfeedback van uitvoerende agentschappen ondanks deze goede praktijken vaak niet op reguliere, maar juist op ad-hocbasis plaatsvindt. De diensten van de Commissie moeten de beleidsfeedback van de agentschappen breder erkennen en hier beter van op de hoogte zijn. De agentschappen en de Commissie moeten nadere afspraken maken over de definitie van de inhoud, aard, kwantiteit en regelmaat van deze feedback op beleid. In de evaluatie werd benadrukt dat een van de belangrijkste uitdagingen voor de volgende programmeringsperiode is dat agentschappen en de Commissie nauwer moeten samenwerken en afspraken moeten maken over het delen van informatie.

Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is afkomstig van het Gemeenschappelijk Ondersteuningscentrum voor Horizon 2020. Samen met de uitvoerende agentschappen die te maken hebben met Horizon 2020, heeft dit centrum een begin gemaakt met het definiëren van beleidsfeedback als bedrijfsproces. Hiervoor is zowel input van de bevoegde DG's nodig om hun behoeften aan voor het beleid relevante informatie beter te definiëren en formuleren, als van de uitvoerende agentschappen om vast te stellen wat in dit verband nuttig is.

In 2019-2020 heeft de dienst Interne Audit van de Commissie onderzocht hoe de uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen die Horizon 2020 uitvoeren, beleidsfeedback geven. Op basis van die analyse heeft de dienst een aantal beste praktijken en adviezen geïdentificeerd die kunnen worden toegepast in het toekomstige ontwerp van de beleidsfeedbackmechanismen: bijvoorbeeld het bepalen van beleidsfeedback en het beleidsfeedbackproces, het vaststellen van de behoefte aan beleidsfeedback of het vergemakkelijken van het geven van beleidsfeedback op alle soorten programma's (niet alleen de beleidsgestuurde programma's maar ook bottom-upprogramma's). De analyse was specifiek gericht op Horizon 2020, maar moet worden uitgebreid tot het beheer van de andere EU-programma's.

5. De afstand tot begunstigden: één contactpunt dat voortdurend op zoek is naar betere dienstverlening

Alle agentschappen hebben hun doelstellingen voor de afstand tot begunstigden en de zichtbaarheid van EU-programma's behaald. De begunstigden van door de agentschappen beheerde programma's gaven alle zes agentschappen hoge tevredenheidscijfers: 76 % voor

Easme, 80 % voor Chafea, 86 % voor REA, 87 % voor INEA en 89 % voor Eacea en Ercea. Sommige agentschappen (REA, Eacea en Chafea) maken ook gebruik van onafhankelijke externe deskundigen om voorstellen te beoordelen. Die deskundigen zijn ook zeer tevreden met de door de agentschappen verleende diensten. Het ligt voor de hand dat de tevredenheid onder afgewezen aanvragers lager ligt. Chafea meet ook de tevredenheid van dienstverleners over zijn aanbestedingsactiviteiten. De relatief lage tevredenheidscijfers onder dienstverleners (58 %) hebben zowel te maken met de aard van dit financiële instrument als met bepaalde aspecten van de kwaliteit van de door Chafea verleende diensten, bijvoorbeeld de tijdigheid van het aanvraagproces, feedback op het voorstel, de procedure voor onderhandelingen over het contract en andere aspecten van de diensten van het agentschap.

In de enquêtes die in het kader van de verschillende evaluaties zijn gehouden, waren begunstigden lovend over een aantal vereenvoudigingen (Chafea), de professionaliteit (INEA), de servicegerichte houding (Easme), de competentie van het personeel (Eacea), efficiënte procedures (INEA) en de verbeterde en vereenvoudigde betaalprocedures (INEA).

Begunstigden en afgewezen aanvragers noemden ook verbeterpunten. Enkele vermeldenswaardige voorbeelden in dit verband zijn: betere communicatie en feedback (INEA); verdere consolidatie van processen in verband met de selectie van onafhankelijke deskundigen, de validering van overzichten van deskundigen en de deelname van personeel van de Commissie aan projectbewaking (REA); gebruikersvriendelijkheid en functionaliteit van de bestaande IT-middelen (REA, Chafea, Eacea en INEA); externe communicatie (Eacea); termijn om te reageren op aanbestedingen (Easme); het proces voor ethische toetsing en toezicht (Ercea).

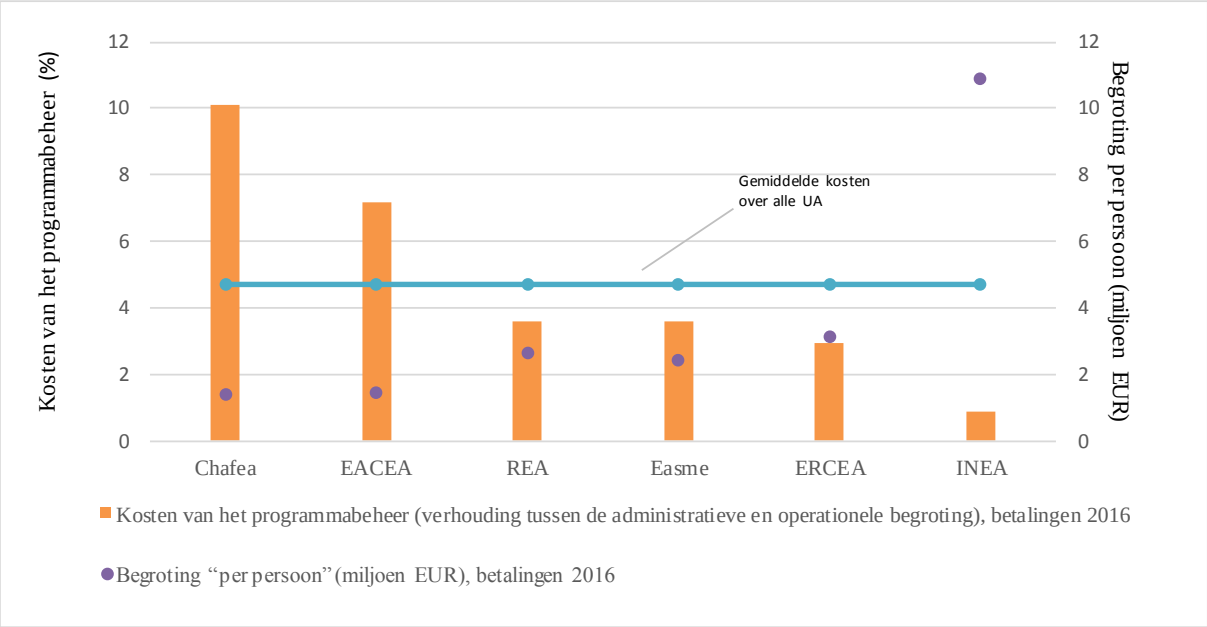
De agentschappen hebben diverse maatregelen getroffen om de programma's zichtbaarder te maken. Enkele voorbeelden hiervan zijn informatiedagen, projectbeheerworkshops, proactief gebruik van sociale media en hoogwaardige grafische en communicatiematerialen. De agentschappen hebben hun websites verbeterd door relevante materialen in verband met de programma's, zoals projectinformatie, brochures, kaarten en statistieken, toe te voegen. Het grote aantal communicatiekanalen van de agentschappen heeft ertoe geleid dat de programma's beter zichtbaar zijn.

6. Aanzienlijke besparingen en vereenvoudigingen gerealiseerd: voortdurend op zoek naar meer kosteneffectiviteit

Uit de evaluaties bleek dat de kosten voor het programmabeheer van de uitvoerende agentschappen aanzienlijk verschilden. De uitvoerende agentschappen die Horizon 2020 uitvoeren, waren kostenefficiënter dan Eacea en Chafea. De waarden van de kosten voor het programmabeheer in deze groep agentschappen (de verhouding tussen hun administratieve en operationele begroting voor betalingen) lagen onder het gemiddelde van 4,72 % voor alle agentschappen, en varieerden in 2016 van 0,89 % (INEA) tot 3,61 % (REA, inclusief het verlenen van gemeenschappelijke ondersteunende administratieve en logistieke diensten[14]). De kosten van het programmabeheer van Chafea bedroegen in 2016 daarentegen 10,11 %, terwijl die van Eacea 7,20 % beliepen. Deze twee uitvoerende agentschappen hadden ook de laagste begrotingswaarden "per hoofd", die in 2016 1,46 miljoen EUR bedroegen voor Eacea en 1,37 miljoen EUR voor Chafea (tegenover een gemiddelde van 3,65 miljoen EUR voor alle agentschappen). Voor Eacea heeft dit voornamelijk te maken met de complexiteit en diversiteit van de programmaportefeuille, de diverse aard van zijn aanvragers en

[14] Als het verlenen van gemeenschappelijke ondersteunende administratieve en logistieke diensten wordt uitgesloten, wordt de verhouding tussen de administratieve en operationele begroting van REA 2,58 %.

begunstigden, het grote aantal aanvragen en subsidies en de gemiddeld geringe omvang ervan. Voor Chafea is dit toe te schrijven aan de diversiteit van de programmaportefeuille, het feit dat het een klein agentschap is en de hogere gemiddelde personeelskosten in verband met hun hoge mate van deskundigheid en de vestigingsplaats van het agentschap.



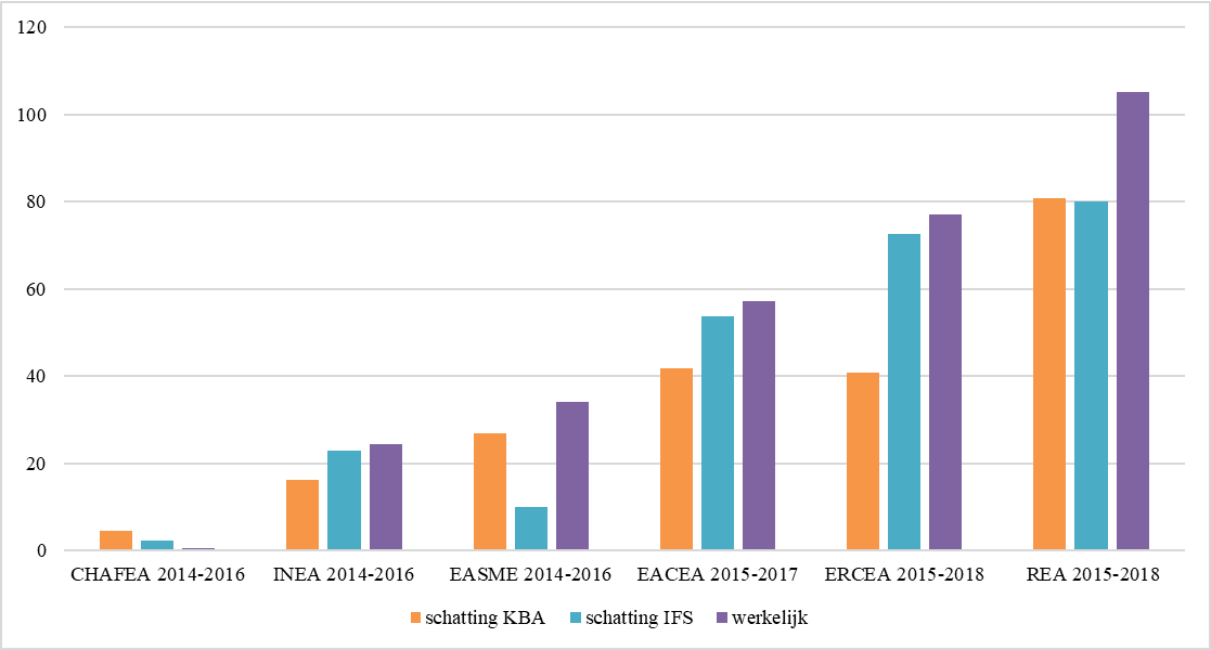
Tabel: kosten voor het programmabeheer en begroting per hoofd

Bron: driejaarlijkse evaluaties van de uitvoerende agentschappen

Uit de retrospectieve kosten-batenanalyse voor de uitvoerende agentschappen bleek dat het scenario met een uitvoerend agentschap in alle gevallen kosteneffectiever was dan een intern scenario waarbij de Commissie de programma's zou uitvoeren. In de onderstaande tabel worden de daadwerkelijke besparingen vergeleken met de twee schattingen uit 2013. De eerste schatting is gemaakt door de externe contractant die de voorafgaande kosten-batenanalyse heeft opgesteld, voordat de Commissie besloot om de programma's voor 2014-2020 te delegeren aan uitvoerende agentschappen[15]. De tweede schatting is uiteengezet in de individuele financiële staten[16] van de Commissie voor elk van de uitvoerende agentschappen, waarbij rekening is gehouden met verdere te behalen synergieën (hogere verwachte besparingen).

[15] Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014-2020 to the Executive Agencies (eindverslag voor de Commissie van 19 augustus 2013).

[16] Mededeling van de Commissie SEC(2013) 493 en laatste wijzigingen van de individuele financiële staten bij de oprichtingshandelingen van de uitvoerende agentschappen, te weten: C(2017) 4900 van 14.7.2017 voor REA, C(2013) 801 van 23.12.2013 voor INEA, C(2013) 9048 van 17.12.2013 voor Ercea, C(2014) 6944 van 2.10.2014 voor Easme, C(2018) 1716 van 13.11.2018 voor Eacea en C(2014) 927 van 17.12.2014 voor Chafea.



Tabel: geschatte en daadwerkelijke besparingen tijdens de driejaarlijkse evaluatieperiode, miljoen EUR
Bron: driejaarlijkse evaluaties van de uitvoerende agentschappen[17]

De resultaten van de zes analyses laten zien dat de gerealiseerde besparingen afwijken van de schattingen uit 2013. De meeste agentschappen (met uitzondering van Chafea) hebben de oorspronkelijk geschatte kostenbesparingen ruimschoots overtroffen. De besparingen van Easme en REA overtroffen ruimschoots de oorspronkelijke verwachtingen, en de volgende plaatsen werden ingenomen door Ercea, Eacea en INEA[18]. De besparingen van Chafea vielen veel lager dan uit oorspronkelijk was geraamd (0,4 miljoen EUR, in vergelijking met 4,4 miljoen EUR volgens de kosten-batenanalyse van 2013 en 2,3 miljoen EUR volgens de schatting van de individuele financiële staten).

In de verslagen worden een aantal redenen voor besparingen genoemd die voor de meeste uitvoerende agentschappen gelden. De besparingen kwamen hoofdzakelijk voort uit een groter aandeel goedkoper personeel (arbeidscontractanten) dat in dienst was bij de uitvoerende agentschappen, wat een bevestiging vormt van de bevindingen van de voorafgaande kosten-batenanalyse. Er waren ook aanzienlijke besparingen op de uitgaven voor infrastructuur- en exploitatiekosten (INEA, Easme en REA). Een andere reden voor de besparingen was dat er in werkelijkheid minder personeelsleden in dienst waren bij de agentschappen dan in de prognoses uit 2013. Dit lagere aantal personeelsleden is toe te schrijven aan lagere personeelsaantallen in de individuele financiële staten in vergelijking met de voorafgaande kosten-batenanalyse en het grote aantal vacatures in de eerste jaren van de uitvoering (2014-2015).

[17] Het mandaat van REA is sinds het begin van de evaluatieperiode aanzienlijk veranderd, waardoor er voorzichtig moet worden omgegaan met de vergelijking van de initiële raming in het kader van de kosten-batenanalyse met de ramingen in de individuele financiële staten en de daadwerkelijke cijfers, gezien de veranderde taken en werklast. In deze grafiek zijn de besparingen van alle agentschappen weergegeven om deze onderling te kunnen vergelijken.
[18] Het speciaal verslag van de Rekenkamer over de prestaties van INEA bevestigde ook de lagere administratieve kosten (hoewel de personeelskosten iets hoger waren).

Ten slotte hebben alle agentschappen tijdens de evaluatieperiode voortdurend operationele maatregelen getroffen om nog doelmatiger te worden. Met name zijn de agentschappen samen met de Commissie hun procedures en programmabeheer blijven verbeteren en hebben ze een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd. De procedures worden nu meer digitaal beheerd (papierloze werkstromen, online indienen van voorstellen, automatische controlefuncties in de elektronische formulieren, automatisering van projectverslagen voor de begunstigden enz.) en er zijn nieuwe IT-hulpmiddelen beschikbaar gesteld om de procedures te stroomlijnen. Voor de vier uitvoerende agentschappen die Horizon 2020 beheren, waren de verbeteringen en vereenvoudigingen onder andere: meer voorstellen op afstand beoordelen; de invoering van één reeks regels; elektronische ondertekening van subsidieovereenkomsten; het deelnemersportaal als het enige loket voor interactie met de deelnemers; één vergoedingstarief; en een vast percentage voor indirecte kosten.

Uit de verslagen bleek echter dat de personeelskosten gedurende de evaluatieperiode in alle gevallen meer stegen dan oorspronkelijk was geraamd in 2013. Dit was deels toe te schrijven aan het feit dat de agentschappen meer gespecialiseerde (en dus duurdere) personeelsleden moesten aantrekken en werven dan oorspronkelijk werd geschat. Een andere reden was dat er voor de geschatte personeelskosten in de individuele financiële staten geen rekening werd gehouden met loonindexering, promoties en een stijgende anciënniteit. Voor Chafea werden de personeelskosten ook beïnvloed door de noodzaak om personeel in hogere functiegroepen aan te nemen om de vestigingsplaats van het agentschap in Luxemburg aantrekkelijk te houden. Hieruit kan lering worden getrokken waarmee rekening kan worden gehouden in de beschouwingen voorafgaand aan de toekomstige delegatie voor de uitvoering van de EU-programma's voor 2021-2027 aan de agentschappen.

7. Personeelsbeheer: positieve resultaten, maar er dienen zich mogelijk problemen aan

Het aantal personeelsleden bij uitvoerende agentschappen is uiteengezet in de EU-begroting en elk programma dat aan een agentschap wordt gedelegeerd brengt een overeenkomstig aantal personeelsleden met zich mee. Deze koppeling tussen de programma's en het aantal personeelsleden leidt tot enige inflexibiliteit, waardoor de agentschappen hun personeel tijdens piekmomenten niet flexibel kunnen inzetten[19]. Tijdens de evaluatieperiode hebben sommige agentschappen hun personeel echter dynamisch ingezet binnen de grenzen van de geldende regels.

De overgrote meerderheid van het personeel van de agentschappen houdt zich bezig met de uitvoering van programma's en slechts zo'n 10 % heeft een ondersteunende functie (minder dan het geval is bij de Commissie)[20]. Gezien het feit dat het hun taak is om een groot deel van de EU-begroting uit te voeren, werkt ongeveer 25 % van het personeel van de agentschappen in het financiële domein, in vergelijking met 9 % van het personeel van de Commissie. Uit deze cijfers lijkt naar voren te komen dat het feit dat de agentschappen zich concentreren op operationeel programmabeheer en de bijbehorende financiële taken, tot uiting komt in de organisatorische taken van hun personeel.

[19] In het speciaal verslag van de Rekenkamer over de prestaties van INEA werd ook gewezen op de behoefte aan meer flexibiliteit bij de toewijzing van personeel aan programma's binnen hetzelfde agentschap.

[20] Van alle posten bij de Commissie bestond in 2018 27 % uit functies op het gebied van administratieve ondersteuning en coördinatie. Dit percentage is sinds 2012 relatief stabiel en is representatief voor de verantwoordelijkheden en bijbehorende institutionele taken.

De opiniepeiling onder het personeel die in 2016 is uitgevoerd, liet zien dat de betrokkenheid van het personeel[21] bij vijf van de zes uitvoerende agentschappen hoger lag dan het gemiddelde bij de Commissie. De betrokkenheid van het personeel bij Eacea, Easme, Ercea, INEA en REA lag tussen 65 % en 70 %, tegenover gemiddeld 64 % bij de Commissie. De opiniepeiling onder het personeel voor Chafea liet een lager welbevinden van de medewerkers zien in vergelijking met de andere uitvoerende agentschappen en een mindere betrokkenheid van het personeel. In de evaluaties wordt als verklaring gegeven dat het een klein agentschap is dat vanwege zijn vestigingsplaats (Luxemburg) relatief geïsoleerd is van de andere agentschappen. Hierdoor kon het personeel van Chafea niet in dezelfde mate deelnemen aan de arbeidsmarkt van de zes agentschappen.

Uit de peiling bleek dat het personeel de uitvoerende agentschappen over het algemeen ziet als stimulerende en dynamische werkomgevingen met uitstekende interne communicatie en efficiënte processen en procedures. Bovendien is het personeel van mening dat de agentschappen samenwerking en nieuwe en betere werkmethoden bevorderen.

In dezelfde peiling was het personeel echter minder positief over de mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling en mobiliteit. In vier van de zes agentschappen ligt deze indicator onder het gemiddelde van de Commissie: vooral in de kleinere agentschappen vinden personeelsleden het moeilijk om een andere functie te vinden die past bij hun vaardigheden en competenties.

Op basis van uitontwikkelde participatieprocessen hebben de agentschappen strategieën ingevoerd om effectief in te gaan op de personeelskwesties die uit de personeelspeiling naar voren zijn gekomen. Een van de positieve ontwikkelingen die moet worden benadrukt, is het betere onderscheid in de wervingskanalen, waarbij het Europees Bureau voor personeelsselectie wordt ingezet voor algemenere profielen en de eigen processen van de uitvoerende agentschappen voor specialistische behoeften. Met dit onderscheid zijn knelpunten in het wervingsproces voorkomen, vooral als er grootschalige en snelle werving nodig was.

Uit de resultaten van de enquête van de personeelspeiling van 2018 blijkt dat de inspanningen van de agentschappen over het algemeen succesvol zijn geweest, daar de resultaten voor de belangrijkste indicatoren verder zijn verbeterd, met uitzondering van Eacea, deels als gevolg van problemen op het gebied van interne controle in 2018. Uit de evaluaties bleek dat er qua synergieën en doelmatigheid verbetering moet komen in de wijze waarop sommige personeelskwesties worden afgehandeld, waarbij moet worden voortgebouwd op de huidige gemeenschappelijke regels en procedures. Uit de evaluaties zijn echter uitdagingen naar voren gekomen waaraan meer aandacht moet worden besteed, zoals het ontwikkelen van de vaardigheden van het personeel op het gebied van beleidsfeedback en het investeren in loopbaanbegeleiding en -ontwikkeling.

8. Mandaatswijziging: een cruciaal moment

Het begin van een nieuwe programmeringsperiode (zoals in 2014 en in 2021) is een uitdagende tijd voor de agentschappen. Hun mandaten worden gewijzigd in verband met het beheer van een nieuwe generatie programma's. Ze moeten de procedures voor het begin van de nieuwe programma's invoeren en tegelijkertijd de projecten uit de vorige programma's volgen en betalingen hiervoor doen. In 2014 bracht het beheer van de nieuwe programma's hogere financiële middelen met zich mee, waarvoor nieuwe beheerstructuren, IT-systemen en

[21] Personeelsbetrokkenheid is een geaggregeerde indicator. De volledige lijst deelvragen is opgenomen in de werkdocumenten van de verschillende evaluaties.

ondersteunende diensten moesten worden ontwikkeld om de uitbreiding te ondersteunen en een periode van omvangrijke personeelswerving tot een goed einde te brengen. Deze overgangsperiode wordt gekenmerkt door complexe beheerkwesties in verband met de uitvoering van twee verschillende reeksen regels, processen en procedures. Ondanks deze uitdagende omstandigheden werden de agentschappen voor het begin van de nieuwe programmeringsperiode (2014-2015) als doeltreffend beschouwd, omdat zij aanzienlijke middelen hebben geïnvesteerd in het stroomlijnen en documenteren van hun procedures voor de nieuwe programma's. Easme en INEA waren de agentschappen waar deze omstandigheden zich in de sterkste mate voordeden. Hun personeelsbestand steeg tussen 2013 en 2016 met respectievelijk 175 % en 147 % en hun begroting steeg in dezelfde periode met circa 220 % en 350 %. Vanwege deze intensieve beginfase hebben Easme en INEA meerdere kernprestatie-indicatoren niet gehaald[22].

Met hun nieuwe mandaten kregen de agentschappen te maken met portefeuilles met meer thematische diversiteit (zie paragraaf 3) en hielden meer bevoegde DG's toezicht op hen (zie paragraaf 4). Dit was gedeeltelijk het geval voor Chafea en INEA, die van een naar vier bevoegde DG's gingen en voor Easme, waarop zeven bevoegde DG's toezicht hielden tegenover vier in de vorige programmeringsperiode. Uit de evaluaties bleek ook dat de samenwerking tussen de agentschappen en bevoegde DG's die voor het eerst taken voor de uitvoering van programma's delegeerden, gedurende de eerste jaren na de delegatie moest groeien om een vertrouwensrelatie tussen de agentschappen en de bevoegde DG's op te bouwen. Dit was van invloed op het bestuur (zie paragraaf 4) en de gevestigde praktijken van het agentschap en zijn bevoegde DG's. De agentschappen Chafea, INEA en Easme zijn ook van naam en acroniem veranderd, wat belangrijk is voor de zichtbaarheid en de afstand tot de begunstigden, maar uit de evaluaties bleek dat deze veranderingen geen grote invloed leken te hebben (zie punt 5). De wijzigingen waren ook van invloed op de organisatie van de agentschappen. INEA en Easme hebben een nieuwe beheerslaag opgezet. De bevinding van de evaluaties was dat de interne organisatie van de agentschappen doorgaans sterk was afgestemd op de aan hen toevertrouwde taken. In de evaluaties van Eacea en Easme werd vermeld dat de structuur van deze agentschappen kon worden verbeterd en in de evaluatie van Chafea werd het feit dat dit een klein agentschap is, aangemerkt als probleem voor met name de bedrijfscontinuïteit. Het feit dat het een klein agentschap is, heeft duidelijke gevolgen voor zijn vermogen om de kennis en bedrijfscontinuïteit in stand te houden als belangrijke personeelsleden weggaan of intern een andere taak krijgen.

De mandaten van REA, Easme, INEA en Eacea zijn tijdens de programmeringsperiode gewijzigd. Het mandaat van Eacea is gedurende de geanalyseerde periode meerdere keren uitgebreid. Uit de evaluaties bleek dat de desbetreffende agentschappen flexibel en effectief omgingen met de uitbreiding van hun mandaat. Alle vier agentschappen zijn goed omgegaan met de verhoogde werklast en/of extra taken. Uit de evaluaties kwam echter naar voren dat de delegatieprocedure (kosten-batenanalyse, informatie naar het Comité voor de uitvoerende agentschappen van de Raad, wijziging van de delegatiehandelingen enz.) te complex was voor beperkte uitbreidingen van het mandaat. Er bestaat op dit moment inderdaad geen vereenvoudigde delegatieprocedure voor beperkte uitbreidingen van het mandaat tijdens een programmeringsperiode. Deze beperkte uitbreidingen leiden tot een onnodige last voor de diensten van de Commissie en de agentschappen.

[22] Betalingstermijn voor TEN-T-programma in 2015 voor INEA, uitvoering van vastleggingskredieten voor TEN-T en Marco Polo II voor INEA in 2014, termijn voor subsidietoekenning voor Horizon 2020 (met uitzondering van energie-efficiëntie) in 2014-2015, LIFE (uitsluitend 2015) en Sneltraject voor innovatie (2014-2016) voor Easme.

Conclusie

De evaluaties van de zes uitvoerende agentschappen bevestigden hun goede prestaties en hun toegevoegde waarde voor het beheer van EU-programma's. Tegelijkertijd brachten zij enkele uitdagingen aan het licht waar de agentschappen nog steeds mee te maken hebben. Sommige waren een uitdaging voor alle agentschappen. Een hiervan is de kwaliteit van de feedback op beleid die de agentschappen aan de Commissie geven en een andere uitdaging is de noodzaak om bepaalde aspecten van het rechtskader te actualiseren (memoranda van overeenstemming of richtsnoeren voor uitvoerende agentschappen). Andere uitdagingen hadden meer specifiek betrekking op een bepaald agentschap en hielden verband met de omvang van het agentschap, de diversiteit van de portefeuille met te beheren programma's of de interne controle. Door de Commissie en de agentschappen worden actieplannen opgesteld en uitgevoerd om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden.

Sommige antwoorden op die uitdagingen moeten aan bod komen bij de beschouwingen over de toekomst van de uitvoerende agentschappen. De Commissie heeft haar voorstellen voor de volgende generatie EU-programma's (2021-2027) ingediend en verricht momenteel een kosten-batenanalyse om na te gaan welke rol de uitvoerende agentschappen bij de uitvoering ervan zouden moeten spelen. Hiervoor moeten de uitvoerende agentschappen hun prestaties voortdurend kunnen verbeteren, kosteneffectief blijven werken en de samenwerking met de Commissie verdiepen. De lering die uit dit gemeenschappelijke evaluatieproces wordt getrokken, wordt meegenomen in de beschouwingen over de delegatie van de volgende generatie EU-programma's aan de uitvoerende agentschappen.