EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.1.2018
COM(2018) 48 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem voor het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

Afkortingen:

JUV: jaarlijks uitvoeringsverslag
GVB: gemeenschappelijk visserijbeleid
CI: contextindicator
GMES: gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem
GB-verordening: Verordening gemeenschappelijke bepalingen
EVF: Europees Visserijfonds
EFMZV: Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
EP: evaluatieplan
FAME: Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation – Monitoring en evaluatie in de visserij en aquacultuur
FI: financiële indicator
FIOV: Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GMB: geïntegreerd maritiem beleid
BA: beheersautoriteit
LS: lidstaat
OI: outputindicator
OP: operationeel programma
RI: resultaatindicator
SFC: System for Fund management in the European Community – systeem voor fondsenbeheer in de Europese Unie

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4

2 De zeven onderdelen van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem 5

2.1 Steunformule van het EFMZV 5
2.2 Gemeenschappelijke indicatoren 6
2.3 Cumulatieve gegevens over de concrete acties (Infosys) 6
2.4 Jaarlijks uitvoeringsverslag (JUV) 7
2.5 Evaluatieplan 8
2.6 Evaluatie van de OP's van het EFMZV 9
2.7 Prestatiekader en beoordeling 9

3 Bevindingen en aanbevelingen 10

3.1 Steunformule van het EFMZV 10
3.2 Gemeenschappelijke indicatoren 10
3.3 Cumulatieve gegevens over de voor financiering geselecteerde concrete acties (Infosys); 12
3.4 Jaarlijks uitvoeringsverslag (JUV) 12
3.5 Evaluatieplan 13
3.6 Evaluaties 14
3.7 Prestatiekader 14

4 Conclusie: zullen de doelstellingen van het GMES worden bereikt? 15

1 Inleiding

Krachtens de EFMZV-verordening[1] moet een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem (GMES) worden opgezet voor gedeeld beheerde concrete acties die worden medegefinancierd door het EFMZV[2]. Doel van het onderhavige document is verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het GMES. Hierover moet eind 2017 voor het eerst een verslag worden overgelegd en vervolgens om de vier jaar[3]. Op basis van deze verslagen kan de balans worden opgemaakt van de sterke en zwakke punten van het systeem en kunnen lessen worden getrokken voor de toekomst.

De doelstellingen van het GMES zijn in artikel 108 van de EFMZV-verordening als volgt omschreven:

a) de voortgang en de verwezenlijkingen van het GVB en het GMB aantonen, het algemene effect belichten en de doeltreffendheid, efficiëntie en relevantie van de concrete acties in het kader van het EFMZV evalueren;
b) bijdragen tot specifiekere gerichte steun voor het GVB en het GMB;
c) een gemeenschappelijk leerproces met betrekking tot monitoring en evaluatie ondersteunen;
d) met het oog op het besluitvormingsproces degelijke, empirisch onderbouwde evaluaties van de concrete acties in het kader van het EFMZV verstrekken.

Om deze doelstellingen te bereiken werd het GMES in de verordening omschreven en bestaat het uit zeven elementen[4]:

1) een steunformule die de interactie laat zien tussen prioriteiten, specifieke doelstellingen en maatregelen[5];
2) een reeks gemeenschappelijke indicatoren[6];
3) cumulatieve gegevens over de voor financiering geselecteerde concrete acties[7];
4) het jaarlijkse verslag over de uitvoering van het operationele programma[8];
5) het evaluatieplan[9];
6) de ex-ante- en de ex-postevaluaties en alle andere aan het EFMZV-programma verbonden evaluatieactiviteiten[10];
7) de prestatiebeoordeling[11].

---

[1] Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

[2] Zie artikel 107 van de EFMZV-verordening.

[3] Zie artikel 107, lid 4, van de EFMZV-verordening.

[4] Zie artikel 1 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014 van de Commissie.

[5] Zie artikel 18, lid 1, onder a), en artikel 116 van de EFMZV-verordening.

[6] Zie artikel 109 van de EFMZV-verordening. De lijst van gemeenschappelijke indicatoren is opgenomen in de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014.

[7] Zie artikel 97, lid 1, onder a), van de EFMZV-verordening (Infosys-verslag).

[8] Zie artikel 114 van de EFMZV-verordening, in aanvulling op artikel 50 van de GB-verordening.

[9] Zie artikel 115 van de EFMZV-verordening, in samenhang met artikel 56 van de GB-verordening.

[10] Zie de artikelen 115, 116 en 117 van de EFMZV-verordening, in samenhang met de artikelen 55, 56 en 57 van de GB-verordening.

[11] Zie artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het

Al deze elementen zijn besproken met de lidstaten (LS) in vergaderingen van deskundigengroepen[12] en vastgesteld in het kader van gedelegeerde verordeningen en uitvoeringsverordeningen. Deze participatieve benadering werd voortgezet na de vaststelling van het rechtskader, en door de beheersautoriteiten (BA's) te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het GMES werden de GMES-onderdelen verfijnd en werd tegelijkertijd de administratieve rompslomp beperkt. Dit heeft bijgedragen tot de aanvaarding van het systeem, maar ook tot de ontwikkeling van monitoring- en evaluatiecapaciteit in de BA's en de Commissie.

Om de doelstellingen van het GMES te bereiken, moet het systeem in alle lidstaten op consistente wijze worden toegepast. Zo kunnen vergelijkbare gegevens worden geproduceerd, die op EU-niveau kunnen worden samengevoegd en geëvalueerd. Met het oog op consistentie en verdere ontwikkeling van het GMES heeft de Commissie de faciliteit voor technische bijstand FAME[13] (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation – Monitoring en evaluatie in de visserij en aquacultuur) opgericht, ondersteund door een externe contractant over de zeven jaar van de programmeringsperiode.

2 De zeven onderdelen van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem

2.1 Steunformule van het EFMZV

De steunformule onderbouwt de invoering van een versterkte resultaatgerichtheid in de ESI-fondsen voor de periode 2014-2020.

De steunformule van het EFMZV beschrijft het verband tussen de verschillende niveaus van het programma: de prioriteiten van de Unie (UP's), de specifieke doelstellingen en de maatregelen[14]. Een tabel met deze verbanden werd ter gelegenheid van een vergadering van de EFMZV-deskundigengroep bezorgd aan de lidstaten en de steunformule werd opgenomen in de module "Operationeel programma" van het SFC 2014[15].

2.2 Gemeenschappelijke indicatoren

Er werd een reeks gemeenschappelijke indicatoren vastgesteld, die de voornaamste kenmerken van de visserij- en aquacultuursector moeten weerspiegelen, moeten inspelen op

---

Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

[12] Zie de documenten en het verslag over deze bijeenkomsten: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_nl

[13] De activiteiten van FAME zijn omschreven in een jaarlijks werkprogramma dat met de Commissie is overeengekomen. Voor meer informatie over FAME, zie https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_nl

[14] Zie artikel 18, lid 1, onder b), van de EFMZV-verordening.

[15] SFC2014 is het gestructureerde communicatiekanaal tussen de Commissie en de LS. De belangrijkste functie ervan is de elektronische uitwisseling van informatie over gedeeld fondsenbeheer tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Zie: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

de doelen van het desbetreffende EU-beleid (GVB, GMB) en die bedoeld zijn om een koppeling met de EU 2020-strategie te bieden. Ze zorgen ook voor consistente en vergelijkbare monitoring en verslaglegging op EU-niveau.

Voordat de reeks gemeenschappelijke indicatoren voor het EFMZV werd goedgekeurd[16], werd deze met de LS uitgebreid besproken in vergaderingen van de deskundigengroep. In het GMES worden vier soorten gemeenschappelijke indicatoren gebruikt, die betrekking hebben op verschillende niveaus van de doelstellingen en die verschillende doeleinden dienen:

- Contextindicatoren (CI's) houden verband met de algemene doelstellingen van het EFMZV en bepalen de uitgangssituatie aan het begin van de tenuitvoerlegging van het OP. Het EFMZV maakt gebruik van 25 CI's.
- Outputindicatoren (OI's) zijn het directe product van de uitgevoerde activiteiten. In het geval van het EFMZV worden deze meestal uitgedrukt in aantal concrete acties. In het GMES van het EFMZV zijn 28 OI's gedefinieerd, die de 50 maatregelen bestrijken.
- Aan de hand van de resultaatindicatoren (RI's) wordt het bruto-effect van het EFMZV gemeten. Het GMES omvat een reeks van 28 RI's. Sommige daarvan houden verband met slechts één specifieke doelstelling, andere met meer dan een. Het stond de LS vrij andere specifieke indicatoren toe te voegen indien zij dat wensten.
- Financiële indicatoren (FI's) zijn gemeenschappelijk voor alle ESI-fondsen en worden op UP-niveau vastgelegd.

In een werkdocument werden gemeenschappelijke indicatoren gedefinieerd, voor de toepassing waarvan beoordelingscriteria en mogelijke informatiebronnen werden aangereikt. Deze definities zijn uitgebreid besproken met de LS in twee workshops (in maart en september 2016).

2.3 Cumulatieve gegevens over de concrete acties (Infosys)

De tussentijdse en ex-postevaluaties van het Europees Visserijfonds (EVF 2007-2013) werden bemoeilijkt doordat er onvoldoende robuuste monitoringgegevens beschikbaar waren, wat de gegevensverzameling erg lastig maakte[17]. Er werd een rapporteringssysteem opgezet om dit euvel te verhelpen en de Commissie gedetailleerde informatie te bieden op het niveau van elke afzonderlijke concrete actie[18]. Doel van deze rapportering is een databank te creëren met informatie die kan worden gebruikt om de uitvoering van de OP's te volgen, specifieke analyses te verrichten die vereist zijn bij de beleidsvorming en ervoor te zorgen dat robuuste gegevens beschikbaar zijn voor evaluatie.

Krachtens artikel 97 van de EFMZV-verordening moeten de BA's ervoor zorgen dat de Commissie jaarlijks uiterlijk op 31 maart cumulatieve gegevens ontvangt over de voor financiering geselecteerde concrete acties tot het einde van het vorige kalenderjaar. Twee

[16] In Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014 van de Commissie zijn de gemeenschappelijke context-, output- en resultaatindicatoren omschreven.

[17] Een vergelijkbaar Infosys-systeem werd opgezet voor de monitoring van het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) over de periode 2000-2006. Dit systeem werd opgeheven in het kader van het EVF.

[18] Om de administratieve lasten voor de BA's te beperken maakt het systeem gebruik van informatie die al beschikbaar is in de LS.

uitvoeringsverordeningen[19] bevatten de lijst en de structuur van de vereiste gegevens over de uitvoering van elke concrete actie, met inbegrip van de belangrijkste kenmerken van de begunstigde en de concrete actie.

Met de steun van FAME werd een werkdocument opgesteld om de LS bij te staan bij de opstelling van de Infosys-verslagen. Op basis van de analyse van de eerste reeks verslagen werd feedback gegeven aan de LS die hen hielp constateren welke fouten er waren gemaakt.

In de Infosys-verslagen worden de voortgang en de verwezenlijkingen op het niveau van de concrete actie beschreven door weer te geven wat er "in de praktijk" gebeurt. Ze bieden belangrijke informatie over de begunstigde (bijv. grootte van het bedrijf, geslacht) en de concrete actie (soort activiteiten, begroting, aantal betrokken vissers, totale oppervlakte enz.) Om de administratieve lasten voor de BA's en de begunstigden te beperken, zijn de meeste van de in Infosys vereiste gegevens reeds opgenomen in nationale databanken die zijn opgericht om te voldoen aan de vereiste inzake de minimale gegevens die voor elke concrete actie moeten worden geregistreerd en bewaard[20].

2.4 Jaarlijks uitvoeringsverslag (JUV)

Voor de monitoring van de uitvoering van de OP's moeten de LS een JUV opstellen, dat jaarlijks uiterlijk op 31 mei moet worden ingediend en dat de periode tot het einde van het vorige kalenderjaar bestrijkt (d.w.z. dezelfde periode als het Infosys-verslag). Het JUV[21] biedt een overzicht van de uitvoering van de programma's, ook met betrekking tot belangrijke problemen, zoals de steun voor de kleinschalige kustvisserij en klimaatverandering. De Commissie en de LS gebruiken het om de verwezenlijkingen te evalueren en waar nodig aanpassingen door te voeren. Het JUV bevat tevens indicatieve informatie over de geplande financiën op maatregelniveau, welke niet is opgenomen in de OP's.

Het JUV bestaat uit drie delen:

Deel A (tussen 2016 en 2023 jaarlijks in te dienen) bevat onder meer:

---

[19] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1242/2014 van de Commissie van 20 november 2014 tot vaststelling van voorschriften op grond van Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, met betrekking tot de presentatie van de relevante cumulatieve gegevens over concrete acties en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1243/2014 van de Commissie van 20 november 2014 tot vaststelling van voorschriften op grond van Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, met betrekking tot de door de lidstaten te verstrekken informatie en inzake de gegevensbehoeften en de synergieën tussen mogelijke gegevensbronnen.

[20] Dit is op het niveau van de GB-verordening vastgesteld bij bijlage III bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie van 3 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

[21] Zie artikel 114 van Verordening (EU) nr. 508/2014 en voor de template zie Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1362/2014 van de Commissie van 18 december 2014 tot vaststelling van voorschriften inzake een vereenvoudigde procedure voor de goedkeuring van bepaalde wijzigingen van uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij gefinancierde operationele programma's en van voorschriften inzake de vorm en de presentatie van de jaarverslagen over de uitvoering van deze programma's.

- een overzicht van de uitvoering op programmaniveau en op UP-niveau;
- cumulatieve gegevens over de 28 resultaatindicatoren (RI's) op het niveau van de specifieke doelstelling;
- cumulatieve gegevens over de 28 outputindicatoren (OI's) voor elk van de 50 EFMZV-maatregelen;
- financiële gegevens over de uitvoering van het OP op maatregelniveau;
- een beschrijving van de problemen die van invloed zijn op de prestaties van het programma; en
- activiteiten in verband met het evaluatieplan, waaronder een samenvatting van de evaluaties die in de loop van het jaar zijn verricht.

In deel B (alleen opgenomen in de uitgebreide verslagen die moeten worden ingediend in 2017 en 2019) moeten de LS verslag uitbrengen over de horizontale aspecten van de uitvoering (geslacht, duurzame ontwikkeling enz.) en over de steun voor doelstellingen op het gebied van klimaatverandering.

Deel C (alleen opgenomen in het uitgebreide verslag van 2019) moet nadere informatie bevatten met betrekking tot de bijdrage van het OP aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

2.5 Evaluatieplan

Om de evaluaties meer te laten bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's, verplicht de GB-verordening[22] de BA's om evaluatieplannen op te stellen aan het begin van de programmeringsperiode. Dit is een nieuw element voor de BA's van het EFMZV, die zich moesten bezinnen over hun behoeften op het gebied van evaluatie voor de hele uitvoeringsperiode en over de manier waarop aan deze behoeften zou worden tegemoetgekomen.

Het evaluatieplan omvat zeven delen: doeleinde, doelstellingen, activiteiten, governancebepalingen, gegevensbronnen, indicatief tijdschema en beschikbare middelen. De template voor de OP's van het EFMZV bevat korte richtsnoeren over deze delen.

Anders dan bij de andere ESI-fondsen, maakt het evaluatieplan deel uit van de OP's van het EFMZV[23], zodat de Commissie deze plannen kon beoordelen in het kader van het OP-onderhandelingsproces.

[22] Zie artikel 56, lid 1, van de GB-verordening.

[23] Zie artikel 18, lid 1, onder j), van de EFMZV-verordening en de OP-template in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 771/2014 van de Commissie van 14 juli 2014 tot vaststelling van voorschriften overeenkomstig Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij betreffende het model voor operationele programma's, de structuur van de plannen voor de compensatie van de extra kosten van de marktdeelnemers voor het vissen, het kweken, de verwerking en de afzet van bepaalde visserij- en aquacultuurproducten van de ultraperifere gebieden, het model voor de indiening van financiële gegevens, de inhoud van de ex-ante-evaluatieverslagen en de minimumeisen voor het in het kader van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij in te dienen.

2.6 Evaluatie van de OP's van het EFMZV

Evaluaties zijn noodzakelijk om de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het effect van de financiering te beoordelen met het oog op een betere uitvoering van de programma's en de vaststelling van de impact ervan. In de GB-verordening[24] zijn algemene regels voor de evaluatie bij alle ESI-fondsen vastgesteld, terwijl in de EFMZV-verordening is bepaald dat de LS een ex-ante-evaluatie moeten uitvoeren, alsook verdere evaluaties tijdens de uitvoeringsperiode en dat de Commissie een ex-postevaluatie moet uitvoeren, die uiterlijk eind 2024 moet worden afgerond[25].

De ex-ante-evaluatie is de enige evaluatie die de LS tot dusver hebben verricht. Deze is niet louter bedoeld om een beeld van de situatie vóór de aanvang van het programma te schetsen, maar wordt gezien als een proces, met regelmatige interactie tussen de BA en de evaluatoren tijdens de verschillende ontwikkelingsfasen van het OP. Dit proces werd vastgelegd in een document met richtsnoeren, dat met de LS werd besproken tijdens vergaderingen van de deskundigengroep.

2.7 Prestatiekader en beoordeling

Het prestatiekader is een van de instrumenten die in alle ESI-fondsen worden gehanteerd om de resultaatgerichtheid te bevorderen[26]. In het geval van het EFMZV is het prestatiekader gebaseerd op een reeks output- en financiële indicatoren, waarvoor mijlpalen en streefdoelen zijn vastgelegd voor iedere prioriteit van de Unie. Over de prestatiekaderindicatoren wordt verslag uitgebracht in de JUV's. De beoordeling van de mijlpalen in 2019 zal de basis vormen voor de toewijzing van de prestatiereserve[27], terwijl in 2024 zal worden bekeken of de streefdoelen zijn bereikt. De Commissie heeft een document met richtsnoeren[28] gepubliceerd om de BA's nadere details te bieden over de manier waarop dit nieuwe element in de praktijk zal worden gebracht.

Bij het EFMZV bestaat het prestatiekader uit financiële indicatoren (betaling gecertificeerd) die een duidelijke en klassieke indicatie geven van de prestatie van de uitvoering aan de hand van het uitgavenniveau. Om de resultaatgerichtheid van de ESI-fondsen te weerspiegelen, worden de financiële indicatoren aangevuld met outputindicatoren. Om de prestatiereserve vrij te maken, moeten beide reeksen indicatoren blijk geven van een goed voortgangsniveau.

---

[24] Artikelen 54 tot en met 57 van de GB-verordening.

[25] Artikelen 55, 56 en 57 van de GB-verordening en artikelen 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116 en 117 van de EFMZV-verordening.

[26] Artikelen 20 tot en met 22 en bijlage VII van de GB-verordening.

[27] Overeenkomstig artikel 20, lid 1, van de GB-verordening vormt 6 % van de middelen die worden toegewezen aan maatregelen die in gedeeld beheer worden gefinancierd overeenkomstig het EFMZV, een prestatiereserve die is vastgesteld in de partnerschapsovereenkomst en de OP's. Document met richtsnoeren: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Document met richtsnoeren voor alle ESI-fondsen: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3 Bevindingen en aanbevelingen

Het onderhavige verslag is opgesteld met de hulp van de FAME-ondersteuningseenheid op basis van feedback van de BA's van het EFMZV die werd verzameld via workshops in maart en september 2016 en een specifieke vergadering met belanghebbenden in september 2017, waaraan 21 lidstaten deelnamen, maar eveneens gebruikmakend van vragen die de LS aan FAME en de Commissie hebben gesteld tijdens de uitvoering van de OP's.

Hieronder worden de bevindingen betreffende de uitvoering van elk element van het GMES samengevat en worden waar van toepassing aanbevelingen voorgesteld ter verbetering van de werking van het GMES.

3.1 Steunformule van het EFMZV

De steunformule van het EFMZV sluit nauw aan bij de structuur van het fonds (prioriteiten van de Unie – specifieke doelstellingen – maatregelen), maar door de late opname van het EFMZV onder de paraplu van de GB-verordening was aanvullende rapportering nodig op het niveau van de gemeenschappelijke thematische doelstellingen voor alle ESI-fondsen[29]. Dat maakte de steunformule extra complex en rapportering moeilijker voor de LS.

Aanbevelingen:

- De steunformule is een structurerend element in het GMES dat in de toekomst moet worden gehandhaafd, maar uitgebreider moeten worden besproken met de LS in vergaderingen van de deskundigengroep.
- Ze moet eenvoudiger en resultaatgerichter worden, waarbij duidelijk blijkt welke maatregel of actie bijdraagt tot welke doelstellingen en hoe die bijdrage wordt gemeten.

3.2 Gemeenschappelijke indicatoren

Bij deze beoordeling van de werking van het GMES zijn de volgende problemen aan het licht gekomen:

- Het werkdocument met een nauwkeurige omschrijving van de gemeenschappelijke indicatoren en informatie over de manier waarop deze moet worden gebruikt, is pas vrij laat in het programmeringsproces beschikbaar gesteld. Dat heeft bij sommige LS tot misverstanden geleid en bij de opstelling van een aantal OP's werden verschillende methoden gehanteerd voor het bepalen van streefdoelen voor de resultaten die zij voornemens waren te bereiken.
- De resultaatindicatoren zijn gekoppeld aan de specifieke doelstellingen van het EFMZV. De LS hadden de mogelijkheid om te verklaren dat bepaalde resultaatindicatoren "niet van toepassing" waren op een bepaalde specifieke doelstelling. Van deze mogelijkheid werd veelvuldig gebruikgemaakt in plaats van bij

[29] Artikel 9 van de GB-verordening. Het EFMZV draagt bij tot de thematische doelstellingen 3, 4, 6 en 8.

uitzondering. Maar aangezien voor elke specifieke doelstelling van het EFMZV meerdere gemeenschappelijke resultaatindicatoren gelden, is het toch mogelijk om de bijdrage van de OP's aan de specifieke doelstelling te meten.

- De LS konden tevens gebruikmaken van hun eigen indicatoren in plaats van indicatoren uit de gemeenschappelijke lijst te selecteren. Bijgevolg kunnen sommige resultaten niet naar behoren in aanmerking worden genomen voor de rapportering of samengevoegd op EU-niveau.
- Sommige maatregelen waren nauwelijks gedekt door de gemeenschappelijke resultaatindicator (bijv. maatregelen met betrekking tot innovatie) en er werd niet altijd voldoende rekening gehouden met de tijd die nodig was voordat het effect zichtbaar wordt (bijv. stijging van de nettowinst door innovatie). Dit impliceert dat sommige belangrijke effecten van het EFMZV mogelijk niet in aanmerking zijn genomen.
- Sommige indicatoren werden uitgedrukt in verhoudingen[30], waardoor de berekening ervan op het niveau van de concrete actie moeilijk wordt, en samenvoeging ervan niet zinvol is.

Aanbevelingen:

- Resultaatindicatoren, met inbegrip van streefdoelen en basiswaarden, moeten bij de monitoring altijd worden uitgedrukt in absolute getallen. Aangezien EFMZV-resultaatindicatoren zijn gebaseerd op gegevens van de EFMZV-begunstigden vóór en na de concrete actie, moeten verhoudingen, percentages en dubbelzinnigheden in verband met rekenkundige tekens worden vermeden, omdat zij tot fouten leiden. Zo moet een stijging van de nettowinst bijvoorbeeld worden uitgedrukt in "voor-" en "na-"waarden en niet als een stijging in percent.
- Vóór het begin van de programmeringsperiode moeten de LS van de Commissie methodologische ondersteuning krijgen betreffende de definities van de indicatoren en de berekeningsmethoden die moeten worden gebruikt voor het vaststellen van de streefdoelen.
- Om een algemeen beeld te krijgen van de benutting van de financiële middelen en met het oog op een zinvolle samenvoeging op EU-niveau moeten de gemeenschappelijke indicatoren betrekking hebben op alle investeringen.
  De LS moeten echter de mogelijkheid hebben om aanvullende indicatoren te gebruiken op nationaal niveau.

3.3 Cumulatieve gegevens over de voor financiering geselecteerde concrete acties (Infosys);

[30] Bijvoorbeeld: "verandering in het percentage onevenwichtige vloten" of "verandering in ongewenste vangsten (%)". Beide indicatoren vereisen een berekening en een uitgangssituatie.

Infosys is een waardevol instrument voor de BA's, aangezien het kan worden gebruikt als een "dashboard" om de voortgang van de uitvoering na te gaan. Voor de Commissie is het nuttig omdat het informatie verschaft over de resultaten van het EFMZV lang vóór de eerste RI-waarden op zinvolle wijze kunnen worden gerapporteerd. Voor de lidstaten zal het een bijzonder nuttig instrument zijn bij de evaluaties vanaf 2018, aangezien het ervoor zal zorgen dat een elementaire, maar robuuste reeks gegevens beschikbaar zal zijn voor de evaluatoren.
Problemen met Infosys hebben onder meer te maken met het volgende:

- In de Infosys-verslagen kan geen onderscheid worden gemaakt tussen velden die bewust leeg zijn gelaten en die welke per vergissing niet zijn ingevuld, omdat het met de structuur van Infosys niet mogelijk was "niet van toepassing" te vermelden als antwoord op bepaalde velden.
- Een basiswaarde is de waarde van een indicator vóór de aanvang van een concrete actie (bijv. aantal voltijdequivalenten in een kleine of middelgrote onderneming) en vormt een referentiepunt aan de hand waarvan vooruitgang kan worden gemeten. In de Infosys-verslagen zijn geen basiswaarden beschikbaar, hoewel de BA's de aanvragers hier steeds om verzoeken om de aanvragen voor financiering te kunnen beoordelen en ondanks het feit dat deze basiswaarden een verplicht onderdeel van het nationale monitoringsysteem vormen[31].
- In het kader van Infosys moeten aanvragers van financiering een raming verstrekken van het resultaat dat zij denken te bereiken met hun concrete actie. Deze raming wordt na voltooiing van het project geverifieerd door de BA's. Voor deze tweede stap zal methodologische steun worden verleend aan de BA's om een solide validatie te garanderen.

Aanbevelingen:

- Infosys moet in de toekomst worden voortgezet, aangezien het zeer waardevolle informatie bevat en slechts een beperkte administratieve input vereist van de overheidsdiensten van de lidstaten.
- In de Infosys-verslagen moeten basiswaarden worden opgenomen.
- De gebruikers moeten de mogelijkheid krijgen om, indien nodig, gebruik te maken van de optie "niet van toepassing", met vermelding van een toelichting.

3.4 Jaarlijks uitvoeringsverslag (JUV)

In tegenstelling tot Infosys worden JUV's ingediend via SFC volgens een gestructureerde procedure en moeten deze door de Commissie worden aanvaard. Tijdens de beoordeling van deze verslagen door de Commissie kunnen verschillende soorten problemen ontstaan, die tot aanzienlijke vertragingen kunnen leiden. In het bijzonder mag er geen sprake zijn van discrepanties tussen de uitgesplitste gegevens in Infosys en de samengevoegde waarden die zijn opgenomen in het JUV, aangezien beide verslagen dezelfde periode bestrijken.

[31] Krachtens Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie.

Voor alle ESI-fondsen wordt essentiële informatie die afkomstig is van de JUV's, voor het grote publiek beschikbaar gesteld op het opendataportaal (ODP) van de Commissie met het oog op transparantie over het gebruik van de fondsen[32]. De financiële gegevens over de uitvoering van het EFMZV worden slechts eenmaal per jaar bekendgemaakt in het JUV, terwijl de Commissie driemaal per jaar informatie ontvangt over het EFRO, het ESF en het Elfpo. De informatie die op het ODP wordt gepubliceerd, is derhalve actueler voor deze fondsen dan voor het EFMZV.

Aanbevelingen:

- Er moeten richtsnoeren ter beschikking van de LS worden gesteld om hen te helpen bij hun rapportering.
- Er moet worden gezorgd voor meer complementariteit tussen Infosys en de JUV's.
- De rapportering over de financiële uitvoering van de verschillende fondsen moet op één lijn worden gebracht.

3.5 Evaluatieplan

De evaluatieplannen variëren in lengte, nauwkeurigheid en kwaliteit, en bevatten vaak alleen de minimaal vereiste informatie. De BA's hebben voorrang gegeven aan andere onderdelen van het OP en de evaluatieplannen werden soms inderhaast opgesteld of over het hoofd gezien. De begrotingsmiddelen die worden uitgetrokken voor evaluaties, variëren aanzienlijk vanwege de evenredige benadering. LS met talrijke regio's hebben namelijk aanzienlijk meer middelen voor evaluatiedoeleinden dan LS met slechts een klein EFMZV-OP en kleinere of geen regio's.

Aanbevelingen:

- Het evaluatieplan in het OP moet enkel de governance van het evaluatieproces belichten en een elementair tijdschema en een indicatieve toewijzing van middelen bevatten.
- Om flexibiliteit te behouden en veelvuldige wijzigingen van het OP te vermijden, moet een meer gedetailleerde planning pas in een later stadium worden verstrekt, met gebruik van door het monitoringcomité vastgestelde bijgewerkte plannen, zoals dat het geval is voor de andere ESI-fondsen.

[32] Het ODP is een website waarop de belangrijkste gegevens over de uitvoering van de ESI-fondsen grafisch worden weergegeven. Alle gegevensreeksen die voor deze afbeeldingen worden gebruikt, kunnen door het publiek worden gedownload en gebruikt. Zie https://cohesiondata.ec.europa.eu/

3.6 Evaluaties

In april 2017 hadden de meeste LS nog geen evaluaties aangevangen, omdat zij van oordeel waren dat het uitvoeringsniveau te laag was om als basis te dienen voor degelijke evaluatieresultaten. Het is dus nog te vroeg om conclusies te trekken over dit onderdeel van het GMES.

Het proces van de ex-ante-evaluatie is opgenomen in de OP's, zij het op zeer synthetische wijze. De presentatie zal dus eventueel moeten worden verbeterd. De ex-ante-evaluatieteams waren doorgaans niet betrokken bij de onderhandelingsfase van de OP's of bij de voltooiing ervan en waren niet in staat een beoordeling te geven van de definitieve versie van het OP.

Een specifiek probleem met betrekking tot de evaluatie van het EFMZV is dat het moeilijk is evaluatoren te vinden met de juiste deskundigheid op het gebied van zowel visserij als evaluatiemethoden. Deze kunnen enkel worden gevonden binnen een team van personen met complementaire vaardigheden.

Er zijn ook richtsnoeren nodig om de LS te ondersteunen bij het uitvoeren van effectbeoordelingen of evaluaties van de doeltreffendheid. Dit is vooral belangrijk wanneer de Commissie de ex-postevaluatie uitvoert, die gebaseerd moet zijn op een reeks solide nationale evaluaties.

Aanbevelingen:

- Richtsnoeren over de ex-ante-evaluatie moeten meer gedetailleerd zijn en een omschrijving van de rol van de ex-ante-evaluatoren bij de afronding van het OP omvatten.
- De LS moeten trachten de verschillende soorten vereiste deskundigheid te combineren in een speciaal team van evaluatoren.
- Er moet snel methodologische ondersteuning op het gebied van evaluatie beschikbaar worden gesteld.

3.7 Prestatiekader

De outputindicatoren in het prestatiekader moeten bedachtzaam worden vastgesteld om misverstanden te voorkomen. Outputindicatoren zijn vooral het aantal in het kader van bepaalde maatregelen geselecteerde acties en dat aantal kan worden beïnvloed door externe factoren.

De berekeningsmethode voor de financiële indicatoren is omschreven in de GB-verordening, maar deed veel vragen rijzen bij de lidstaten. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de uiteenlopende terminologie en rapporteringsmethoden van de verschillende fondsen.

Aanbevelingen:

- De financiële indicatoren moeten vergelijkbaar zijn voor alle ESI-fondsen.

- Het gebruik van outputindicatoren moet beter worden geëvalueerd.
- Het zou nuttig kunnen zijn het prestatiekader aan te vullen met toelichtingen.

4 Conclusie: zullen de doelstellingen van het GMES worden bereikt?

Het onderhavige voortgangsverslag geeft aan dat er vooruitgang is geboekt in de verwezenlijking van de vier doelstellingen van het GMES, maar dat er nog meer nodig is om deze volledig te bereiken.

Het GMES is opgezet met het oog op de evaluatie van de vorderingen in de uitvoering van het EFMZV en de ondersteuning van de besluitvorming op dit gebied op zowel nationaal als EU-niveau. Het gebruik van gemeenschappelijke indicatoren en het nieuwe monitoringsysteem bieden een robuuste reeks gegevens, die kan worden gebruikt voor monitoringdoeleinden, maar ook voor besluitvorming. Ondanks een aantal kleine tekortkomingen en problemen op verschillende niveaus die een optimale werking van het systeem in de beginfase hebben verhinderd, zijn de problemen geconstateerd en één voor één in samenwerking met de LS opgelost.

De cumulatieve gegevens over concrete acties die de lidstaten via Infosys hebben verstrekt, bieden een "dashboard" waarmee de Commissie en de LS de vorderingen bij de uitvoering van het EFMZV beter kunnen monitoren. Tevens kan de Commissie dankzij deze gegevens conclusies trekken op EU-niveau, op zeebekkenniveau en op lidstaatoverschrijdend niveau en zijn ze reeds zeer nuttig gebleken ter ondersteuning van de besluitvorming.

De huidige structuur van het GMES biedt nuttige gegevens voor de beoordeling van de bijdrage van het systeem aan de ontwikkeling van de visserijsector en aan de verwezenlijking van de EU 2020-doelstellingen, zoals vertaald in de thematische doelstellingen. Nader onderzoek en verdere analyse kunnen echter nodig zijn wanneer het gaat om de beoordeling van de bijdrage van het EFMZV aan de prioriteiten in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid of het maritieme beleid, zoals de uitvoering van de aanlandingsverplichting of de strijd tegen zwerfvuil op zee. Rekening houdend met kosteneffectiviteit en met de noodzaak van evenredigheid zou het nuttig zijn dat een toekomstig GMES indicatoren omvat die nauwer verband houden met deze beleidsterreinen.

Het bevorderen van een gemeenschappelijk leerproces tussen de Commissie en de LS is vanaf het begin een cruciale doelstelling geweest bij de ontwikkeling van het systeem. Elk element is uitvoerig besproken met de LS en de FAME-ondersteuningseenheid is ingevoerd om deze dimensie te versterken.

Tot slot zijn de evaluaties nog niet afgerond door vertragingen in de uitvoering van het EFMZV. Momenteel wordt een werkdocument opgesteld met richtsnoeren en toelichtingen voor de evaluaties door de LS, die moeten aanvangen in 2018. Gemeenschappelijke indicatoren en Infosys-gegevens zouden zeer nuttig moeten zijn om in de nabije toekomst degelijke evaluaties te verrichten.