EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.6.2022
COM(2022) 284 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
GMES	Gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem
GB-verordening	Verordening gemeenschappelijke bepalingen
DG MARE	Directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij
EFMZV	Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
EFMZVA	Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur
EU	Europese Unie
FAME	Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation — Monitoring en evaluatie in de visserij en aquacultuur
GMB	Geïntegreerd maritiem beleid
BA	Beheersautoriteit
MEK	Monitoring- en evaluatiekader
OP	Operationeel programma
SWOT	Sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen

Europese Commissie, 1049 Brussel, BELGIË — Tel. +32 22991111
Kamer: J-99 01/028 - Kamer: J-99 01/028Tel. +32 22984666 (rechtstreeks nummer)

Inhoudsopgave

1. Inleiding....3

2. Uitvoering van het GMES 4

2.1. Steunformule van het EFMZV 6

2.2. Gemeenschappelijke indicatoren....8

2.3. Cumulatieve gegevens over de concrete acties (Infosys)....10

2.4. JUV's....12

2.5. Evaluaties 13

2.6. Prestatiekader 14

3. Monitoring- en evaluatiekader van het EFMZVA....15

4. Conclusie 17

1. INLEIDING

Het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) heeft van 2014 tot en met 2020 het maritiem en visserijbeleid van de EU ondersteund. In het kader van het fonds is in totaal 6,4 miljard EUR beschikbaar, waarvan 5,96 miljard EUR gezamenlijk wordt beheerd door de lidstaten en de Commissie (gedeeld beheer). Dit verslag heeft uitsluitend betrekking op het budget onder gedeeld beheer. Dit budget wordt gebruikt om de duurzaamheid van de visserij en aquacultuur te vergroten, een doeltreffende en duurzame afzet en verwerking van visserij- en aquacultuurproducten te bevorderen, de visserijcontrole te versterken en de verzameling van voor het visserijbeheer bestemde wetenschappelijke gegevens te verbeteren. Het helpt kustgemeenschappen hun blauwe economie te diversifiëren en helpt de kusten van de EU aantrekkelijker te maken. Daarnaast ondersteunt het de milieubescherming en de verrijking van de aquatische biodiversiteit.

Er is een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem (GMES) opgezet om de onder gedeeld beheer gefinancierde concrete acties in het kader van het EFMZV te monitoren[1]. Met dit systeem kunnen de resultaten van die concrete acties worden geregistreerd en gevolgd. Zodoende zorgt het voor transparantie over het gebruik van overheidsgeld en kan de EFMZV-steun worden geëvalueerd. Het GMES is gebaseerd op een kader voor permanente dialoog, onderhoud, ondersteuning en uitwisseling van ervaringen tussen de Commissie en de lidstaten. Dit kader moet ervoor zorgen dat in alle lidstaten gemeenschappelijke, vergelijkbare gegevens worden verzameld die kunnen worden geaggregeerd en geanalyseerd aan de hand van verschillende criteria.

Dit is het tweede verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het GMES. In dit verslag wordt vooral ingegaan op de ontwikkelingen sinds het vorige verslag[2] en wordt beschreven welke lessen tijdens de uitvoering zijn geleerd en op welke wijze hiermee rekening is gehouden bij de ontwikkeling van het kader voor het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA) voor de periode 2021-2027[3]. Dit verslag bevat geen details over de verwezenlijkingen van het EFMZV. Deze zijn opgenomen in de uitvoeringsverslagen van het EFMZV, die beschikbaar zijn op de website van DG MARE[4].

Zoals uiteengezet in artikel 108 van de EFMZV-verordening heeft het GMES tot doel:

a) de voortgang en de verwezenlijkingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) en het geïntegreerd maritiem beleid (GMB) aan te tonen, het algemene effect te belichten en de doeltreffendheid, efficiëntie en relevantie van de concrete acties in het kader van het EFMZV te evalueren;
b) bij te dragen tot specifiekere gerichte steun voor het GVB en het GMB;

---

1 Artikel 107 van 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 en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (de "EFMZV-verordening").

2 Zoals vereist overeenkomstig artikel 107, lid 4, van de EFMZV-verordening. Het eerste verslag is gepubliceerd in 2018 (COM(2018) 48 final).

3 Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_nl

c) een gemeenschappelijk leerproces met betrekking tot monitoring en evaluatie te ondersteunen, en
d) met het oog op het besluitvormingsproces degelijke, empirisch onderbouwde evaluaties van de concrete acties in het kader van het EFMZV te verstrekken.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken, voorziet het GMES in het volgende[5]:
1) een steunformule die verduidelijkt hoe prioriteiten, specifieke doelstellingen en maatregelen elkaar beïnvloeden[6];
2) een reeks gemeenschappelijke indicatoren[7];
3) cumulatieve gegevens over de voor financiering geselecteerde concrete acties[8];
4) jaarlijkse uitvoeringsverslagen (JUV's) over operationele programma's (OP's)[9];
5) evaluatieplannen[10];
6) ex-ante- en ex-postevaluaties en andere aan EFMZV-programma's verbonden evaluatieactiviteiten[11], en
7) prestatiebeoordelingen[12].

Deze aspecten worden uitvoerig beschreven in het vorige verslag over de uitvoering van het GMES van het EFMZV[13]. **Het onderhavige verslag is toegespitst op nieuwe ontwikkelingen die zich sinds het vorige verslag hebben voorgedaan.**

2. UITVOERING VAN HET GMES

Alle in punt 1 beschreven aspecten zijn met de lidstaten besproken in vergaderingen van de EFMZV-deskundigengroep[14]. De Commissie heeft deze vergaderingen gebruikt voor de ontwikkeling van het kader van gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen ter ondersteuning van het GMES. Deze participatieve benadering werd gedurende de hele programmeringsperiode voortgezet, waarbij de beheersautoriteiten (BA's) bij de verdere ontwikkeling en versterking van het GMES werden betrokken door het uitwisselen van beste praktijken en het aanpakken van gemeenschappelijke kwesties. Dit zorgde voor collectieve eigendom en aanvaarding van het systeem en droeg bij tot de opleiding en

5 Genoemd in artikel 1 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014 van de Commissie.

6 Artikel 18, lid 1, punt a), en artikel 116 van de EFMZV-verordening.

7 Artikel 109 van de EFMZV-verordening. De lijst van gemeenschappelijke indicatoren is opgenomen in de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014.

8 Artikel 97, lid 1, punt a), van de EFMZV-verordening (Infosys-verslag).

9 Artikel 114 van de EFMZV-verordening, ter aanvulling van artikel 50 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 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 (de "verordening gemeenschappelijke bepalingen" (GB-verordening)).

10 Artikel 115 van de EFMZV-verordening, samen gelezen met artikel 56 van de GB-verordening.

11 De artikelen 115, 116 en 117 van de EFMZV-verordening, samen gelezen met de artikelen 55, 56 en 57 van de GB-verordening.

12 Artikel 21, lid 1, van de GB-verordening.

13 COM(2018) 48 final.

14 Documenten en verslagen van deze vergaderingen zijn beschikbaar op https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_nl

toerusting van de BA's en de Commissie om monitoring en evaluaties te kunnen verrichten.

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten het GMES consequent toepassen, heeft de Commissie de eenheid voor technische ondersteuning FAME (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation — Monitoring en evaluatie in de visserij en aquacultuur) opgericht[15]. Deze ondersteunende dienst werd in de zeven jaar van de programmeringsperiode door een externe contractant verleend. Feedback, ervaringen en kennis werden verzameld bij de BA's en ontwikkeld in samenwerking met de FAME-ondersteuningseenheid. Werkdocumenten en verslagen van FAME zijn beschikbaar op de Europa-website[16]. FAME heeft de Commissie en de lidstaten geholpen bij de ontwikkeling, uitvoering en analyse van elk van de in dit hoofdstuk beschreven aspecten.

15 Meer informatie over FAME is beschikbaar op https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

16 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

Wat kunnen we uit het GMES aflezen over het EFMZV?

In het GMES worden monitoring- en evaluatiegegevens uit verschillende bronnen gecombineerd. Informatie over elke gefinancierde concrete actie kan worden gecombineerd met contextuele informatie over de situatie in de lidstaten en met externe databanken zoals het gemeenschappelijke vlootregister.

- Gemeenschappelijke resultaatindicatoren geven de informatie op het hoogste niveau weer. Zo werden dankzij EFMZV-steun in kustgemeenschappen 31 594 banen in de sectoren visserij, aquacultuur en verwerking behouden.
- Uitgaven kunnen worden getoetst aan de maatregelen van de EFMZV-verordening waarvoor zij waren vastgelegd. Zo werd ongeveer 33 % van de totale EFMZV-financiering vastgelegd voor maatregelen ter ondersteuning van de biodiversiteit (1 637 miljoen EUR).
- Er kan ook een meer gedetailleerde analyse per sector worden verstrekt. Zo ontvingen 13 123 individuele vaartuigen EFMZV-steun. Ongeveer 25 % van de EFMZV-uitgaven voor vaartuigen was bestemd voor vaartuigen in de kleinschalige kustvisserij (124 miljoen EUR).

Elk van de voorbeelden kan verder per lidstaat worden uitgesplitst. De cijfers hebben betrekking op de stand van zaken wat betreft de uitvoering van het EFMZV per 31 december 2020. Meer informatie en voorbeelden zijn te vinden in de verslagen over de uitvoering van het EFMZV op de website van DG MARE[17].

2.1. Steunformule van het EFMZV

De steunformule beschrijft hoe beleidsbeslissingen, genomen maatregelen en het gewenste resultaat elkaar beïnvloeden. Ze vormt de ruggengraat van monitoring en evaluatie, te beginnen op beleidsniveau en vervolgens op het niveau van de afzonderlijke programma's en de concrete acties.

In artikel 5 van de EFMZV-verordening zijn de EU-doelstellingen vastgelegd. Op beleidsniveau worden deze uitgesplitst naar EU-prioriteiten en specifieke doelstellingen, zoals uiteengezet in artikel 6 van de EFMZV-verordening. Elke lidstaat die het EFMZV uitvoert[18], stelt een OP op. Het OP voorziet in de steunbehoeften van de betrokken lidstaat middels een selectie uit de beschikbare reeks van 51 maatregelen. De lidstaten analyseren hun sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen (SWOT) om hun behoeften in kaart te brengen. Op basis van deze analyse kunnen zij een besluit nemen over passende maatregelen en de intensiteit ervan. De lidstaten selecteren ook passende resultaat- en outputindicatoren en stellen streefwaarden en mijlpalen vast voor financiële, output- en resultaatindicatoren. Deze worden gebruikt om de voortgang te monitoren en de evaluatie te vergemakkelijken. Het OP wordt door de Commissie goedgekeurd. Gedurende de hele uitvoeringsperiode kunnen de lidstaten hun programma's aanpassen aan veranderende behoeften, na goedkeuring van het programma door de Commissie.

[17] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_nl

[18] Alle lidstaten behalve Luxemburg.

De steunformule werd voorgesteld als een vooraf gedefinieerde structuur om tegemoet te komen aan de behoeften van alle lidstaten. Tijdens de uitvoering bleek echter dat een flexibelere aanpak beter zou werken. Sommige aspecten werkten goed, zoals de EU-prioriteiten. Hierdoor werd de aggregatie van gegevens op het niveau van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) vergemakkelijkt[19]. Andere aspecten, zoals thematische doelstellingen[20] (d.w.z. aggregatie op een hoger niveau voor de elf investeringsprioriteiten van de ESI-fondsen), bleken niet erg relevant voor het EFMZV, omdat het een relatief klein budget heeft voor een dergelijke analyse op hoog niveau.

In sommige gevallen waren de starre verbanden tussen aspecten van de steunformule van het EFMZV moeilijk om mee te werken. Met de EFMZV-verordening worden verbanden gelegd tussen de prioriteiten en maatregelen van de EU. In de verordening zijn enkele maatregelen zeer eng geformuleerd. Zo zijn de productieve investeringen in aquacultuur opgesplitst in elf categorieën. In de praktijk werd vastgesteld dat de lidstaten dergelijke strikt gedefinieerde maatregelen niet goed gebruikten. Zij gaven er de voorkeur aan financiering te verstrekken in het kader van de ruimer geformuleerde maatregelen die dezelfde doelstellingen bestrijken.

Bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014 van de Commissie[21] is het verband gelegd tussen EU-prioriteiten en gemeenschappelijke resultaatindicatoren. De uitvoering van maatregelen door de lidstaten levert input voor de resultaatindicatoren. In punt 2.2 worden de opmerkingen over de gemeenschappelijke resultaatindicatoren beschreven die in de loop van de uitvoering van het programma zijn gemaakt.

Tijdens de uitvoering moest worden geanalyseerd hoe de EFMZV-maatregelen en de aard van de in het kader van elke maatregel ondersteunde concrete acties hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen. Daartoe zijn tijdens workshops en gebruikmakend van technische expertise ad-hocmethoden ontwikkeld. De beschikbaarheid van gedetailleerde gegevens op het niveau van de concrete acties heeft deze analyse vergemakkelijkt. Zo bleek bijvoorbeeld dat op grond van elf EFMZV-maatregelen uitgevoerde concrete acties (bv. innovatie op grond van artikel 47, productieve investeringen in aquacultuur op grond van artikel 48, lid 1, punten a) tot en met d), en f) tot en met h), en aquacultuur die milieudiensten verricht op grond van artikel 54) hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de GVB-doelstelling om de ontwikkeling van duurzame aquacultuuractiviteiten te bevorderen. Uit dit soort analysen is duidelijk gebleken dat gedetailleerde informatie over elke concrete actie nuttig is.

---

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_nl

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives

21 Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1014/2014 van de Commissie van 22 juli 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de inhoud en de opzet van een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem voor concrete acties in het kader van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (PB L 283 van 27.9.2014, blz. 11).

Voorbeeld: verband tussen EU-prioriteiten, specifieke doelstellingen, maatregelen en resultaatindicatoren

EU-prioriteit 1 (bevordering van een ecologisch duurzame, hulpbronnenefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij) heeft zes specifieke doelstellingen.

Bij elke specifieke doelstelling hoort een reeks maatregelen. Zo zijn de definitieve beëindiging van visserijactiviteiten en steun voor systemen voor het toewijzen van vangstmogelijkheden maatregelen (respectievelijk artikel 34 en artikel 36 van de EFMZV-verordening) die bijdragen tot de verwezenlijking van specifieke doelstelling 3 (zorgen voor een evenwicht tussen vangstcapaciteit en beschikbare vangstmogelijkheden) in het kader van EU-prioriteit 1.

De volgende gemeenschappelijke resultaatindicatoren zijn van toepassing op specifieke doelstelling 3: resultaatindicator 1.3 (verandering in nettowinst) en resultaatindicator 1.6 (verandering in het percentage onevenwichtige vloten).

De wijze waarop de monitoring- en evaluatiegegevens worden verstrekt, volgt de structuur van de beschreven steunformule. De gegevens worden in drie hoofdformaten verstrekt:

- cumulatieve gegevens over concrete acties (Infosys) die elk jaar eind maart worden ingediend;
- jaarlijkse uitvoeringsverslagen (JUV's) die elk jaar eind mei worden ingediend, en
- evaluaties vóór, tijdens en na de programmeringsperiode.

Deze gegevens worden gebruikt als input voor de reeks gemeenschappelijke resultaatindicatoren die het belangrijkst zijn om een beeld te geven van de verwezenlijkingen van het EFMZV.

2.2. Gemeenschappelijke indicatoren

Over het algemeen boden de gemeenschappelijke indicatoren voor het EFMZV een goede basis voor de monitoring van de voortgang bij de uitvoering ervan. De waarden ervan worden vermeld op het openbaar toegankelijke opendataportaal[22]. Hieronder volgen de opmerkingen over de indicatoren.

- Contextindicatoren zijn essentieel voor de SWOT-analyse en voor het bepalen van de behoeften van de lidstaten. De opname ervan in de verslaglegging had echter geen waarde voor het monitoren van de voortgang.
- De meest betrouwbare outputindicator was het aantal concrete acties. Deze heeft de programmering en verslaglegging vereenvoudigd en kan nog aanzienlijk worden verbeterd door deze te combineren met andere gegevens op het niveau van de concrete acties.
- Sommige indicatoren waren complex en moeilijk in de praktijk te gebruiken vanwege een gebrek aan gegevens of verschillen in gegevensvastlegging tussen de

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/

lidstaten (bijvoorbeeld zowel positieve als negatieve veranderingen in de indicatoren — "verandering in ongewenste vangsten" of "verandering in de brandstofefficiëntie van de visvangst" — die als positieve veranderingen worden beschouwd).

- Sommige indicatoren waren niet volledig geschikt om het directe effect op middellange termijn van het EFMZV te meten. In plaats daarvan waren zij meer gericht op het in kaart brengen van de effecten van het GVB, los van het EFMZV (bijvoorbeeld "verandering in ongewenste vangsten" of "verandering in de dekking van beschermde mariene gebieden").
- De BA's hebben complexere indicatoren vermeden. Dergelijke indicatoren werden vaak op programmaniveau niet van toepassing verklaard of werden eenvoudigweg niet gerapporteerd op het niveau van de afzonderlijke concrete acties.
- Er werden regelmatig diverse rapportagefouten gemaakt. De meeste daarvan waren het gevolg van een verkeerde interpretatie van de definities van indicatoren en uiteenlopende praktijken op het gebied van gegevensverzameling. De definities werden gedurende de hele uitvoeringsperiode verduidelijkt en verbeterd door het werkdocument over de definities van indicatoren regelmatig bij te werken[23]. Andere fouten waren het gevolg van onnauwkeurigheid in de meeteenheden, bijvoorbeeld "duizend EUR" in plaats van gewoon EUR. Deze fouten werden opgespoord en gecorrigeerd in de verslaglegging en in de programmering en door het verstrekken van herziene definities om het gebruik van de definities te verbeteren.
- De lidstaten hadden de mogelijkheid om verslag uit te brengen over programmaspecifieke resultaatindicatoren. Buiten de verslaglegging voor de betrokken lidstaat was de waarde ervan beperkt, aangezien zij niet op EU-niveau konden worden geaggregeerd.
- In de praktijk werd vastgesteld dat gemeenschappelijke resultaatindicatoren die alleen zijn gedefinieerd en bedoeld voor gebruik in het kader van bepaalde maatregelen, even geschikt kunnen zijn voor gebruik in het kader van andere maatregelen. Uit ervaring tijdens de uitvoering is gebleken dat een flexibelere structuur beter zou hebben gewerkt.

[23] FAME, werkdocument over definities van gemeenschappelijke indicatoren voor het EFMZV: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

Voorbeeld: drie gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor het EFMZV, die verwezenlijkingen van het fonds in de periode 2014-2020 weergeven

1. **Aantal door het EFMZV gefinancierde concrete acties voor de uitvoering van het EU-systeem voor controle, inspectie en handhaving:**

   gepland, volgens de programma's van de lidstaten: **954 concrete acties;**

   gerealiseerd, volgens de JUV's van de lidstaten: **615 concrete acties.**

2. **Aantal nieuw opgerichte bedrijven door initiatieven voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling die uit het EFMZV worden gefinancierd:**

   gepland, volgens de programma's van de lidstaten: **750 bedrijven;**

   gerealiseerd, volgens de JUV's van de lidstaten: **486 bedrijven.**

3. **Dankzij EFMZV-steun behouden werkgelegenheid in de visserijsector, gemeten in voltijdequivalenten (fte's):**

   gepland, volgens de programma's van de lidstaten: **22 473 fte's;**

   gerealiseerd, volgens de JUV's van de lidstaten: **17 985 fte's.**

2.3. Cumulatieve gegevens over de concrete acties (Infosys)

In de periode 2014-2020 is op grond van artikel 97, lid 1, van de EFMZV-verordening verslaglegging ingevoerd. Dit leidde tot de productie van veel betere gegevens dan de gegevens die beschikbaar waren voor het Europees Visserijfonds (EVF) in de vorige periode (2007-2014). Het duurde echter enige tijd om in elke lidstaat systemen op te zetten die compatibel en voldoende betrouwbaar waren om gegevens samen te voegen, bijvoorbeeld door eenheidsfouten zoals "EUR" in plaats van "duizend EUR" op te sporen en te corrigeren. De FAME-ondersteuningseenheid heeft verschillende werkdocumenten opgesteld en ondersteunende IT-instrumenten ontwikkeld om te helpen bij het opzetten van de systemen. De instrumenten zijn bedoeld om fouten in de verslaglegging te voorkomen en te zorgen dat er minder tijd nodig is om de gegevens te controleren en af te ronden voordat ze voor analyse kunnen worden gebruikt.

Infosys biedt een goed gestructureerde, gemeenschappelijke en consistente manier om gegevens te registreren. Daarom kan Infosys worden gebruikt voor voortgangsbewaking, evaluatie en benchmarking op lidstaatniveau. Op geaggregeerd EU-niveau is het een waardevol instrument geworden voor het verschaffen van betrouwbare gegevens voor verslaglegging en besluitvorming.

Wat kunnen we uit Infosys aflezen over een project?

Gegevens die op het niveau van een concrete actie zijn geregistreerd, helpen de Commissie inzicht te krijgen in de achtergrond ervan. Een visser uit Almería (Spanje) die als micro-onderneming actief is, voert bijvoorbeeld een concrete actie in het kader van het EFMZV uit die verband houdt met diversificatie en nieuwe bronnen van inkomsten door op haar vaartuig het hengeltoerisme op open zee te ontwikkelen. Het vaartuig kan worden geïdentificeerd aan de hand van het nummer in het vissersvlootregister, dat gekoppeld is aan informatie over de grootte, het motorvermogen, de klasse en het hoofdvistuig van het vaartuig.

De begin- en einddatum van de concrete actie worden vermeld. De totale kosten van de concrete actie en de gegevens over de financiering worden vermeld. Zo is de helft van de financiering afkomstig uit de EFMZV-begroting en de rest bestaat uit een combinatie van overheids- en particuliere financiering.

De code van de nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) voor het bedrijf wordt vermeld, waarmee wordt aangegeven op welk lokaal gebied de concrete actie betrekking heeft. Uit de gegevens kan ook blijken hoe belangrijk de concrete actie is voor de bevordering van gendergelijkheid in de visserijsector.

De concrete actie wordt uitgevoerd op grond van artikel 30 ("Diversifiëring en nieuwe bronnen van inkomsten") van de EFMZV-verordening. Het resultaat wordt gemeten aan de hand van de gemeenschappelijke indicator "verandering in nettowinst".

Krachtens artikel 97 van de EFMZV-verordening moeten de BA's de Commissie cumulatieve gegevens verstrekken over de voor financiering geselecteerde concrete acties. De gegevens, die elk jaar eind maart worden verstrekt, hebben betrekking op de uitvoering tot het einde van het vorige kalenderjaar. Net als de rapportagesystemen van eerdere financieringsinstrumenten (het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij en het EVF), staat dit rapportagesysteem algemeen bekend als Infosys.

De mate van gedetailleerdheid van de rapportage via Infosys op het niveau van de concrete acties is uniek voor het EFMZV. Twee uitvoeringsverordeningen[24] bevatten bijzonderheden over de vereiste gegevens en de databankstructuur. De gegevens beschrijven de voortgang en de verwezenlijkingen op het niveau van de concrete acties door weer te geven wat er in de praktijk gebeurt. De gegevens omvatten belangrijke informatie over de begunstigde (bv. bedrijfsomvang of 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 Infosys-gegevens reeds opgenomen in nationale databanken die zijn opgericht om te voldoen aan de eisen voor gegevensregistratie en -opslag voor de afzonderlijke concrete acties.

[24] Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1242/2014 en (EU) nr. 1243/2014 van de Commissie.

2.4. JUV's

Krachtens artikel 114 van de EFMZV-verordening en artikel 50 van de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) moet elk jaar uiterlijk op 31 mei voor elk programma een JUV bij de Commissie worden ingediend. De JUV's bieden een overzicht van de belangrijkste resultaten van en uitdagingen bij de uitvoering van de OP's. Net als Infosys hebben de JUV's betrekking op de uitvoering tot het einde van het vorige kalenderjaar. De Commissie en de lidstaten gebruiken het overzicht van de uitvoering uit de JUV's om de verwezenlijkingen te evalueren en waar nodig aanpassingen door te voeren.

JUV's bevatten twee soorten informatie: kwalitatieve informatie over de belangrijkste resultaten en uitdagingen, en kwantitatieve informatie met geaggregeerde gegevens in tabelvorm. Zij bevatten ook een indicatieve financiële toewijzing op maatregelniveau.

JUV's zijn waardevolle bronnen van informatie, met name over de manier waarop de uitvoering van het programma zich in de loop van de programmeringsperiode heeft ontwikkeld, wat succesvol was en waar zich problemen en uitdagingen voordoen.

De informatie in een JUV heeft betrekking op de uitvoering aan het einde van december in het vorige jaar. Rekening houdend met de tijd die nodig is voor het opstellen, indienen en aanvaarden van het verslag en voor het doorvoeren van noodzakelijke aanpassingen, zijn de gegevens in het verslag doorgaans ongeveer negen maanden oud op het moment van publicatie.

De gegevens uit de JUV's worden ook gebruikt om gegevens op het niveau van de ESI-fondsen te aggregeren, en worden openbaar gemaakt op het opendataportaal[25]. Infosys wordt daarentegen gebruikt voor een meer technische en gedetailleerde analyse. Het bestaan van twee afzonderlijke rapportagestromen voor kwantitatieve gegevens heeft de analyse ingewikkelder gemaakt. De reden hiervoor is dat de resulterende gegevensreeksen moeten worden vergeleken om verschillen en fouten op te sporen.

Wat kunnen we uit een JUV aflezen over de uitvoering?

JUV's verschaffen informatie over kwesties die van invloed zijn op de uitvoering en prestaties van het programma door een beschrijving van het nationale economische en juridische kader. Dit is belangrijke informatie voor de Commissie om opmerkingen te kunnen formuleren en samen met de lidstaten te kunnen werken aan hun specifieke uitdagingen in verband met het verbeteren van de uitvoering. De verslagen bevatten bijzonderheden over de steun voor de kleinschalige kustvisserij, bijvoorbeeld de vervanging of de modernisering van hoofd- of hulpmotoren.

De JUV's bevatten ook een beschrijving van activiteiten die deel uitmaken van het evaluatieplan van het programma en een samenvatting van de evaluaties die zijn verricht. De verslagen van 2017 en 2019 bevatten speciale delen met aanvullende informatie over steun voor doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en slimme, duurzame en inclusieve groei.

25 https://cohesiondata.ec.europa.eu/

2.5. Evaluaties

De lidstaten hebben ex-ante-evaluaties[26] verricht als basis voor de opzet van de programma's. Deze evaluaties werden samen met de OP's bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft een samenvatting van de ex-ante-evaluaties[27] opgesteld. Uit deze samenvatting bleek dat het belangrijkste voordeel van ex-ante-evaluaties de ondersteuning was die zij bieden bij het uitvoeren van SWOT-analyses, het vaststellen van de specifieke steunbehoeften van de programma's en het kwantificeren van de streefdoelen voor de indicatoren.

Elk programma omvat ook een evaluatieplan om te zorgen voor regelmatige evaluaties en een passende follow-up. Bij de evaluaties moeten de doeltreffendheid, de efficiëntie en het effect van het EFMZV worden beoordeeld[28]. Tijdens de programmeringsperiode moet ten minste één keer worden geëvalueerd hoe de EFMZV-steun heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor elke EU-prioriteit. Deze evaluaties zullen als input worden gebruikt voor de ex-postevaluatie van het EFMZV, die uiterlijk eind 2024 moet zijn voltooid[29].

De meest voorkomende soort evaluaties die de lidstaten hebben verricht, zijn evaluaties van processen en procedures. De meeste daarvan waren erop gericht om de doeltreffendheid en de efficiëntie van processen op het niveau van het OP te evalueren, per specifieke doelstelling en maatregel. Voorbeelden van verrichte specifieke evaluaties zijn:

- een evaluatie van de uitvoering van de vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling;
- een kosten-batenanalyse van een programma voor buitenbedrijfstelling;
- een evaluatie van een regeling inzake V-inkeping bij kreeften ("lobster V-notching scheme");
- een evaluatie van een regeling voor duurzame visserij;
- een evaluatie van aquacultuursystemen met recirculatie;
- een effectbeoordeling van de sectoren van de blauwe economie, en
- een ex-antebeoordeling van het gebruik van financieringsinstrumenten.

Op grond van de informatie over evaluaties in de JUV's werden drie belangrijke resultaten vastgesteld:

- OP-wijzigingen die in overeenstemming zijn met de opmerkingen in de evaluaties, voornamelijk om middelen van maatregelen waar maar weinig belangstelling voor was, over te hevelen naar maatregelen waar meer vraag naar is;
- de vereenvoudiging, stroomlijning en aanpassing van nationale regels en procedures, en

[26] Artikel 55 van de GB-verordening.

[27] https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1

[28] Artikel 115 van de EFMZV-verordening en artikel 56 van de GB-verordening.

[29] Artikel 57 van de GB-verordening.

- de ontwikkeling van ideeën en ontwerpprogrammastructuren voor het EFMZVA.

Uit de samenvatting van de evaluaties van de JUV's en de workshops voor evaluatie-ondersteuning en capaciteitsopbouw[30] van de FAME-eenheid is gebleken dat er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen zijn wat betreft de kwaliteit en de omvang van de evaluaties. De kwaliteit en de omvang van de evaluaties hingen sterk af van:

- de organisatie van de BA's en hun doeltreffendheid bij het toezicht op het nationale programma;
- het deskundigheidsniveau van de gecontracteerde deskundigen, en
- de mate van voorbereiding en de deskundigheid waarmee te werk is gegaan bij:
    - het vaststellen van de taakomschrijving voor een evaluatie,
    - het opstellen van geschikte evaluatievragen, en
    - het specificeren van de selectiecriteria voor inschrijvingen voor evaluaties.

De lidstaten hebben melding gemaakt van moeilijkheden bij het bepalen van het aantal en de reikwijdte van de evaluatievragen, met als resultaat een evaluatie die te algemeen kan zijn of te veel gericht op een specifiek onderwerp, afhankelijk van de beschikbare tijd en het beschikbare budget.

Voorbeelden van evaluaties ter beoordeling van de prestaties en de uitvoering

In 2020 heeft een lidstaat een evaluatie van de prestaties en een evaluatie van het uitvoeringsproces uitgevoerd. De prestatie-evaluatie was gericht op de doeltreffendheid van de EFMZV-maatregelen bij de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen en streefdoelen van het OP. Bij de evaluatie van het uitvoeringsproces werden de doeltreffendheid en de efficiëntie van het uitvoeringsmechanisme van de EFMZV-steun beoordeeld door de beheersstructuren en de uitvoeringsmethoden te beoordelen.

Op basis van de evaluaties heeft de lidstaat besloten de streefdoelen voor de uitvoering van het programma te blijven evalueren en middelen van maatregelen waarvan het eraan toegewezen bedrag waarschijnlijk niet in zijn geheel zal worden besteed, over te hevelen naar maatregelen waar meer vraag naar is. In de daaruit voortvloeiende aanbevelingen werd voorgesteld het aantal maatregelen te stroomlijnen om de administratie efficiënter te maken en de aanvragers meer duidelijkheid te verschaffen. Ook werd erin voorgesteld het IT-systeem te verbeteren en de procedures voor het programmabeheer te vereenvoudigen, met name door het mogelijk te maken om subsidies online af te handelen.

2.6. Prestatiekader

De artikelen 21 en 22 van de GB-verordening vormen de basis voor het prestatiekader en de toepassing ervan op de evaluatie van programma's. Bij de evaluatie van de prestaties werd aan de hand van de informatie in het in 2019 door de lidstaten ingediende JUV

[30] Workshops om de beheersautoriteiten te helpen de kwaliteit en diepgang van hun activiteiten te verbeteren. Bijvoorbeeld helpen bij het ontwerpen van specifieke, gerichte evaluatievragen die geschikt zijn voor de middelen en informatie die voor de werkzaamheden beschikbaar zijn.

nagegaan of de mijlpalen van de programma's op het niveau van de EU-prioriteiten waren bereikt.

Voor elk EFMZV-programma heeft de Commissie besluiten vastgesteld over de EU-prioriteiten waarvoor de mijlpalen waren bereikt (financiële en outputindicatoren). De prestatiereserve (d.w.z. 5-7 % van de toewijzing aan elke prioriteit, zoals bepaald door de lidstaat in kwestie) werd aan deze prioriteiten toegewezen. De prestatiereserve voor prioriteiten die hun mijlpalen niet hadden bereikt, werd opnieuw toegewezen aan prioriteiten die dat wel hadden gedaan.

Het prestatiekader, met name de evaluatie van de programma's, vereiste analyse en de vaststelling van besluiten. De evaluatie vormde wel een stimulans om de uitvoering te verbeteren, maar de stimulans was niet erg sterk. Het gevolg van ondermaatse prestaties was de verplichte overdracht van middelen van de ene EU-prioriteit naar de andere. Dit strookt met de logische actie van de beheersautoriteit om de uitvoering onder normale omstandigheden te verbeteren, zelfs zonder de evaluatie.

3. MONITORING- EN EVALUATIEKADER VAN HET EFMZVA

Het monitoring- en evaluatiekader (MEK) van het EFMZVA is opgezet als onderdeel van het prestatiekader van de EU-begroting[31]. Dit prestatiekader omvat concepten zoals kernprestatie-indicatoren, geharmoniseerde verslaglegging over en tracering van uitgaven voor horizontale aspecten zoals klimaat en het milieu. Elk fonds heeft daarom een kader op maat. Het MEK van het EFMZVA is gebaseerd op de ervaring die is opgedaan tijdens de uitvoering van het EFMZV, zoals beschreven in punt 2. In dit punt worden de nieuwigheden van het MEK kort beschreven. Alle details zullen worden gepubliceerd in een werkdocument dat beschikbaar zal worden gesteld op de EFMZVA-pagina van de website van DG MARE[32].

De steunformule van het EFMZVA is flexibeler dan die van het EFMZV. Er zijn minder prioriteiten en minder specifieke doelstellingen en de welomschreven, gedetailleerde maatregelen van het EFMZV worden niet meer als programmerings- en monitoringinstrument gebruikt. In plaats daarvan hebben de lidstaten de vrijheid om op hun specifieke behoeften toegesneden maatregelen te kiezen en te omschrijven.

De lidstaten hebben ook de vrijheid om de meest geschikte gemeenschappelijke resultaatindicatoren te kiezen om de effecten van hun acties te meten. De indicatoren zijn vastgesteld in de EFMZVA-verordening[33] en het aantal indicatoren is teruggebracht van 35 in het kader van het EFMZV tot 22 (25 met inbegrip van subindicatoren). Zij zijn vereenvoudigd en zodanig beschreven dat veel van de onzekerheden en fouten met betrekking tot de indicatoren van het EFMZV worden weggenomen.

In het kader van het EFMZVA dienen de lidstaten geen JUV's in. In plaats daarvan rapporteren zij meer gestructureerde en regelmatiger kwantitatieve gegevens, zoals

31 Beschreven in COM(2021) 366 final.

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_nl

33 Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004.

gespecificeerd in de GB-verordening voor de periode 2021-2027[34]. Tweemaal per jaar worden deze kwantitatieve gegevens aangevuld met uitvoeringsgegevens op het niveau van de concrete acties (Infosys). Tijdens de jaarlijkse prestatie-evaluatievergaderingen tussen de beheersautoriteit en de Commissie kunnen de kwalitatieve aspecten van het programma worden besproken.

Evaluaties blijven een belangrijk aspect van het kader. De lidstaten moeten hun programma's evalueren aan de hand van een of meer van de volgende criteria: doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde[35]. Het doel is om de kwaliteit van het ontwerp en de uitvoering van de programma's te verbeteren. De evaluaties kunnen ook betrekking hebben op andere relevante criteria, zoals inclusiviteit, non-discriminatie en zichtbaarheid. Het kader voorziet ook in een tussentijdse en eindevaluatie van de uitvoering van het EFMZVA.

In artikel 16 van de GB-verordening voor de periode 2021-2027 wordt het prestatiekader opgesteld. Het kader bevat tussendoelen en einddoelen voor de output- en resultaatindicatoren en deze worden aan specifieke doelstellingen gekoppeld. Dit vergemakkelijkt de monitoring, verslaglegging en evaluatie van de prestaties van het fonds tijdens de uitvoeringsperiode. De EFMZVA-verordening voorziet niet in een prestatie-evaluatie en de daaropvolgende toewijzing van een prestatiereserve.

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de periode 2014-2020 en de periode 2021-2027. In het algemeen geldt dat de monitoring en evaluatie als onderdeel van het EFMZVA-kader is vereenvoudigd en meer samenhang en flexibiliteit biedt dan het EFMZV-kader.

[34] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

[35] Artikel 44 van de GB-verordening voor de periode 2021-2027.

Tabel 1: Vergelijking van het MEK van het EFMZV en van het EFMZVA

Onderdeel	GMES 2014-2020 (EFMZV)	MEK 2021-2027 (EFMZVA)
Steunformule	Voorgedefinieerd	Flexibeler met minder beperkingen
Prioriteiten	6	4
Specifieke doelstellingen	17	10
Maatregelen	Voorgedefinieerd in de EFMZV-verordening	Geen maatregelen; de lidstaten specificeren hun soorten acties op het niveau van de specifieke doelstelling (niet-subsidiabele acties zijn uitgesloten)
Contextindicatoren	53	Geen
Resultaatindicatoren	35 met inbegrip van subindicatoren	25 met inbegrip van subindicatoren
Outputindicatoren	28	1
Soorten concrete acties	160	66
Jaarlijkse verslaglegging	Eén keer	Gegevens op het niveau van de concrete actie: twee keer; financiële gegevens: drie keer
Evaluatieplan	Ja, maakt deel uit van het OP	Ja, intern document
Evaluatie	Ex-ante-evaluatie in 2015 (lidstaten), evaluaties tijdens de uitvoeringsperiode (lidstaten), ex-postevaluatie in 2024 (Commissie)	Evaluaties tijdens de uitvoeringsperiode (lidstaten), tussentijdse evaluatie in 2024 (Commissie), effectbeoordeling in 2029 (lidstaten), ex-postevaluatie in 2031 (Commissie)
Prestatiekader	Inbegrepen, maar zonder richtsnoeren	Inbegrepen; de lidstaten hebben een methodologiedocument voor het prestatiekader ontvangen[36]

Bron: FAME, 2021

4. CONCLUSIE

Toen het GMES van het EFMZV in 2014 werd opgezet, zorgde dat ervoor dat de verslaglegging op het niveau van concrete acties voor het eerst vergelijkbaar was in de lidstaten. Het systeem was gebaseerd op een vooraf gedefinieerde steunformule en een reeks gemeenschappelijke indicatoren. De starre structuur leverde een aantal moeilijkheden op, bijvoorbeeld problemen in verband met de mate van gedetailleerdheid van de maatregelen voor de uitvoering van de financiering, uiteenlopende interpretaties van eisen en definities in de lidstaten en verschillende steunniveaus in vergelijking met de andere ESI-fondsen. De Commissie heeft, met hulp van de FAME-ondersteuningseenheid, onafgebroken gewerkt aan het oplossen van deze problemen. FAME heeft ook de nodige

[36] Het werkdocument over de methodologie voor het prestatiekader is in juni 2021 verspreid en gepresenteerd. Het doel ervan is de goedkeuring van programma's te vergemakkelijken, een model te verschaffen voor de steunformule van de programma's van de lidstaten en een basis te vormen voor de selectie van indicatoren en de vaststelling (en vervolgens herziening) van tussendoelen, einddoelen en financiële ramingen. Deze aspecten kunnen een basis vormen voor het in een later stadium op te stellen monitoring- en evaluatieplan en om programmeurs en belanghebbenden richtsnoeren te geven voor het opslaan van kennis in hun organisaties.

ondersteuning, analyse en opleiding geboden aan zowel de lidstaten als de Commissie. Bij de workshops, de werkdocumenten en de ad-hocsteun is gebruikgemaakt van de collectieve ervaring en sterk geharmoniseerde en verbeterde capaciteit van de BA's om gegevens te verzamelen over, verslag uit te brengen over en evaluaties te verrichten van de prestaties van het EFMZV. De ervaring die is opgedaan met de uitvoering van het EFMZV heeft een centrale rol gespeeld bij de ontwikkeling van een slanker, vereenvoudigd kader met een hogere rapportagefrequentie voor de periode 2021-2027.