



# VERSTERKING VAN GOOD GOVERNANCE EN BESTUURLIJKE CAPACITEIT VOOR HET COHESIEBELEID

- PILOTMAATREGEL IN SAMENWERKING MET DE OESO -

## ACHTERGROND

Instellingen van hoge kwaliteit en goed functionerende overheidsdiensten zijn belangrijk voor de doeltreffendheid en het effect van EU-fondsen in de lidstaten en regio's. In het zevende verslag inzake cohesie alsmede in recent onderzoek van academische instellingen en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is aangaande de financiering van het cohesiebeleid van de Unie gebleken dat regio's met zwakke instellingen grotere moeite hebben om de middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds doeltreffend te besteden en optimaal te profiteren van de investeringen die deze fondsen ondersteunen. De kwaliteit van governance op alle overheidsniveaus is van invloed op de wijze waarop investeringen in cohesie tot sterkere groei leiden. Instellingen van hoge kwaliteit kunnen (ook via hun institutionele werkwijzen) het rendement van de investeringen uit het cohesiebeleid, het regionaal concurrentievermogen en de economische groei positief beïnvloeden, terwijl zwakke instellingen juist het omgekeerde bewerkstelligen. Het is daarom essentieel om in governance te investeren en op alle governance-niveaus adequate capaciteiten op te bouwen voor het beheer van EU-middelen en het opzetten van krachtige investeringsstrategieën.

## PILOTPROJECT

In juni 2018 is de pilotmaatregel "vroegtijdige opbouw van bestuurlijke capaciteit in voorbereiding op de programmeringsperiode 2012-2027" van start gegaan. In het kader van deze maatregel verlenen deskundigen van de Commissie en de OESO praktische hulp om de bestuurlijke capaciteit te versterken van autoriteiten die dagelijks met EU-middelen omgaan. Het doel is nieuwe oplossingen uit te proberen en te ontwikkelen om de bestuurlijke capaciteit in de begrotingsperiode na 2020 te versterken.

### Fase I

- ▶ Identificeren van sterke punten en specifieke zwakheden die moeten worden aangepakt binnen een participatieproces waarbij alle relevante actoren worden betrokken.
- ▶ Opstellen van stappenplannen waarmee zwakheden aan de hand van mijlpalen, streefdoelen en een tijdschema worden verholpen.

### Fase II

- ▶ Uitvoering van de belangrijkste maatregelen uit de stappenplannen.



## DE VIJF DEELNEMENDE PROGRAMMA'S

- Het programma "Vervoersinfrastructuur, milieu en duurzame ontwikkeling" in Griekenland
- Het regionale programma Lubelskie in Polen
- Het regionale programma Extremadura in Spanje
- Het programma "Concurrentievermogen en cohesie" in Kroatië
- Het programma "Regio's in groei" in Bulgarije.

*Dit analytisch kader is ingezet ter ondersteuning van het diagnostisch proces dat wordt gebruikt om de stappenplanner bestuurlijke-capaciteitsopbouw te ontwikkelen*

## BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN



### Probleemgebied 1: mensen en organisatiebeheer

- Beheersautoriteiten beschikken in het algemeen over gekwalificeerd en vakkundig personeel, maar dit personeel wordt niet gezien of beheerd als strategische troef.
- Er is wijdverbreide behoefte aan meer opleiding, maar de modules voor opleiding en ontwikkeling ontberen strategische visie en worden onderbenut.
- Beheersautoriteiten moeten talent kunnen aanwerven en behouden, maar voelen zich belemmerd in hun mogelijkheden hiertoe.



### Probleemgebied 2: uitvoering van strategische programma's

- Autoriteiten hebben in hun strategische aanpak voor de uitvoering van investeringen te maken met gemeenschappelijke uitdagingen die de investeringen minder doeltreffend maken.
- Er is ruimte om sterkere samenwerkingsverbanden te smeden onder belanghebbenden, vooral met begunstigden, door onder meer een beter afgestemde en meer doelgerichte aanpak te hanteren.



### Probleemgebied 3: bevorderende randvoorwaarden

- Randvoorwaarden zoals kwaliteit van de regelgeving, rechtszekerheid en stabiliteit, bureaucratie en kwaliteit van de instellingen leggen grote druk op de algehele investeringscapaciteit en kwaliteit van de resultaten.



### Uitdagingen op hoger niveau

- Er is ruimte voor meer innovatie in de werkwijze van beheersautoriteiten en in de praktische uitvoering van programma's.
- Er moeten op gepaste schaal en op basis van een strategische en alomvattende aanpak initiatieven worden ontplooid voor de opbouw van de bestuurlijke capaciteit van beheersautoriteiten.

## BELANGRIJKSTE AANBEVELINGEN

<p><b>Systematischer enquêtes houden naar werknemersbetrokkenheid</b> om een bewijsbasis te ontwikkelen voor initiatieven gericht op organisatorische verbetering</p>	<p><b>Identificeren</b> van gewenste competenties, en bedrijfsmatige processen voor prestatie management en opleiding en ontwikkeling zo inrichten dat deze competenties <b>erop vooruitgaan en worden beloond</b></p>	<p>Uitstippelen van een strategie voor outreach naar kandidaten en een <b>employer branding-strategie</b> om de pool van gekwalificeerde kandidaten te verbreden</p>	<p>Onderzoek doen naar mogelijkheden voor het personeel op het gebied van <b>interne mobiliteit</b>, bv. jobrotatie in de verschillende geledingen van de beheersautoriteit</p>
<p>Ervoor zorgen dat investeringsprioriteiten voor operationele programma's (OP's) nationale en regionale ontwikkelingsbehoeften weerspiegelen door <b>belanghebbenden</b> van OP's te betrekken bij het formuleren en valideren van deze <b>investeringsprioriteiten</b></p>	<p>Oprichten van een <b>forum voor uitwisseling</b> onder beheersautoriteiten en coördinatieorganen</p>	<p>Organiseren van opleidingsprogramma's of workshops voor ontwikkeling en toepassing van robuuste <b>prestatie- en effectindicatoren en technieken voor gegevens- en actie-evaluatie</b></p>	<p>Ontwikkelen van een <b>strategie en actieplan voor capaciteitsopbouw, toegesneden op</b> verschillende soorten lokale autoriteiten die bij het OP betrokken zijn, onder toepassing van een participatieve benadering (dialogo met lokale autoriteiten en relevante nationale organen)</p>

## BEHEERSAUTORITEITEN

### *Aanbevelingen voor probleemgebied 1: mensen en organisatiebeheer*

#### **Om een gekwalificeerd en flexibel personeelsbestand te ontwikkelen met de juiste mix van vaardigheden voor een doelmatig beheer van EU-middelen kunnen beheersautoriteiten:**

- identificeren wat de bestaande en gewenste vaardigheden zijn voor een doelmatige omgang met de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), bv. aan de hand van het competentiekader van de Europese Commissie of het instrument voor zelfbeoordeling, door werkgevers en belanghebbenden bij de activiteiten te betrekken, en door een vergelijking te maken met andere beheersautoriteiten;
- de bestaande vaardigheden in kaart brengen en vaststellen wat de sterke punten en hiaten zijn;
- onderzoeken hoe bestaande instrumenten, zoals leer- en ontwikkelingsmodules, focusgroepen, informele netwerken voor kennisuitwisseling enz. kunnen bijdragen tot ontwikkeling of herziening van een competentiekader en toetsing van vaardigheden.

#### **Om kandidaten met de juiste vaardigheden aan te trekken en te werven, kunnen beheersautoriteiten:**

- naast de traditionele kandidatenpools ook andere opties benutten (sociale media, grotere betrokkenheid van universiteiten, gerebrande functiebeschrijvingen en sollicitatieportals);
- waar mogelijk aanwervingsprocedures aanpassen door bij sollicitaties te testen op een breder scala aan vaardigheden en competenties;
- nadenken over de wijze waarop introductieprogramma's kunnen worden ingezet om nieuwe medewerkers doelmatiger te integreren en hun de vaardigheden te verschaffen waarmee zij zo spoedig mogelijk ingewerkt en operationeel zijn.

#### **Om de strategische en langetermijoriëntatie op leren en ontwikkeling te verbeteren, kunnen beheersautoriteiten:**

- een bewijsbasis opbouwen voor de behoefte aan vaardigheden aan de hand van een hiatenanalyse (zie hierboven) en door medewerkers op operationeel niveau en leidinggevenden te vragen hoe hun leer- en ontwikkelingsbehoeften praktisch kunnen worden ingevuld;
- medewerkers meer verantwoordelijk geven voor hun eigen loopbaanontwikkeling door een bredere mix aan leermogelijkheden aan te bieden, bv. klassikale lessen, online cursussen, interactieve workshops. Het "TAIEX-REGIO Peer 2 Peer"-instrument van de Europese Commissie voor de ondersteuning van uitwisseling onder gelijken kan worden gebruikt om dit te ondersteunen;
- leer- en ontwikkelingsinitiatieven op elkaar afstemmen aan de hand van een competentiekader en dat kader opnemen als onderdeel van permanente processen voor prestatie management en loopbaanontwikkeling.

#### **Om de betrokkenheid en motivatie van werknemers te verbeteren, kunnen beheersautoriteiten:**

- een bewijsbasis opbouwen door systematischer enquêtes naar werknemersbetrokkenheid en exitonderzoeken te houden. Voor een betere vergelijkbaarheid moet een zo breed mogelijk publiek worden aangesproken, waarbij doelstellingen vooraf worden meegedeeld en draagvlak onder leidinggevenden wordt gecreëerd;
- de communicatie vergroten rondom belangrijke bedrijfsprocessen zoals prestatie management voor een betere informatievoorziening en transparantie omtrent besluiten die op de carrières van medewerkers van invloed zijn. Daarbij kan het gaan om promotie, toegang tot opleiding, prestatiebeloning enz.;
- activiteiten ontplooiën waarmee systematischer draagvlak wordt gecreëerd onder hoger leidinggevenden en de directie met initiatieven ter vergroting van de werknemersbetrokkenheid, door het regelmatig houden van algemene vergaderingen voor iedereen, het instellen van discussiegroepen en het aanbieden van gespecialiseerde opleidingen voor managers.

#### **Om de uitdagingen in de periode 2021-2027 aan te kunnen gaan, moeten beheersautoriteiten capaciteiten ontwikkelen op het gebied van strategische personeelsplanning. Hiervoor kunnen zij:**

- personeelseenheden strategischer positioneren zodat ze een grotere rol kunnen spelen bij het behalen van organisatiedoelstellingen, in het bijzonder door de identificatie, aanwerving en ontwikkeling van talent met groot potentieel;
- het effect controleren van personeelsbeleid en -procedures, personeelsgegevens verzamelen en evalueren, en beleid waar nodig bijsturen, onder andere middels herverdeling van budgettaire en personeelsmiddelen in lijn met de organisatiedoelstellingen;
- gewenste competenties identificeren, en bedrijfsmatige processen voor prestatie management en opleiding en ontwikkeling zo inrichten dat deze competenties verbeteren en worden beloond.

### **De organisatiestructuur moet geschikt zijn voor het beoogde doel. Hiertoe kunnen beheersautoriteiten:**

- bepalen of de organisatiestructuur en het organisatieschema volstaan om de uitdagingen in de periode na 2020 het hoofd te bieden en voldoende flexibel zijn om kansen te benutten;
- bepalen hoeveel speelruimte er is in contexten waarbij grootschalige wijzigingen onpraktisch zijn, door met operationele medewerkers en leidinggevendenden in overleg te gaan over hulpmiddelen en bedrijfsprocessen;
- methoden identificeren waarmee workflow en personele middelen op elkaar worden afgestemd door strategischer om te gaan met tijdelijke of kortdurende contracten.

### **Voor een betere interne mobiliteit en betere afstemming van vaardigheden kunnen beheersautoriteiten:**

- een personeelspool ontwikkelen met geschikte kwalificaties, vaardigheden en competenties voor kortlopende detachering of uitwisseling naar een andere tak van de beheersautoriteit;
- interne mobiliteit integreren in prestatie management- en leer- en ontwikkelingsprogramma's zodat interne mobiliteit kan worden ingezet als instrument van leidinggevendenden voor de ontwikkeling van hun medewerkers;
- kansen, eisen en verwachtingen helder voor het voetlicht brengen bij alle medewerkers en de goedkeuringsprocedure voor interne mobiliteit vereenvoudigen.

### **Voor een beter kennisbeheer en betere communicatiestromen kunnen beheersautoriteiten:**

- bij personeel op operationeel niveau discussiegroepen of "communities of practice" ontwikkelen of ondersteunen, waar indien toepasselijk leidinggevendenden aan kunnen deelnemen, om de kennisstroom te verbeteren indien organisatorische of institutionele starheden knelpunten in de programmering veroorzaken;
- een intranet ontwikkelen waar medewerkers informatie kunnen krijgen waarvoor zij anders de meer formele kanalen moeten aanspreken (bv. een schriftelijk antwoord op schriftelijke vragen over interpretatie van wetgeving);
- tijd steken in het creëren van een gemeenschappelijke cultuur voor het gebruik door medewerkers van eventueel bestaande documentvolgsystemen, omdat verschillen in aanpak de doelmatigheid ervan kunnen verslechteren.

## ***Aanbevelingen voor probleemgebied 2: uitvoering van strategische operationele programma's***

### **Voor een strategischer benadering van planning, programmering en prioriteitsstelling kunnen beheersautoriteiten:**

- de gevolgen onderzoeken van elke uitvoeringsstap om vast te stellen hoe het programma zodanig kan worden beheerd dat de doelstellingen ervan worden behaald en tegelijkertijd invulling wordt gegeven aan ambities voor nationale sectoren of regionale ontwikkeling;
- investeringsprioriteiten stellen en valideren die recht doen aan nationale en regionale ontwikkelingsbehoeften door belanghebbenden erbij te betrekken om draagvlak te creëren, bewijsbases aan te vullen en het responspotentieel voor projectoproepen te verhogen (door vergroting van de betrokkenheid);
- bij aanvang van de programmeringsperiode gezamenlijke of aanvullende doelstellingen in kaart brengen tussen programma's of prioriteiten en projectcriteria ontwikkelen die complementariteit bevorderen;
- stimulansen invoeren om synergieën binnen en tussen programma's te benutten, zoals bonuspunten voor projecten die in meer dan één prioriteitsas bijdragen tot de doelstellingen, of stimulansen voor geïntegreerde projecten die een bijdrage leveren aan meerdere programma's.

### **Om ontwerp en uitvoering van de programma's optimaal te coördineren, kunnen beheersautoriteiten:**

- bestaande dialoogmechanismen (thematische werkgroepen, netwerken, comités, subcomités enz.) inventariseren en nagaan of deze mechanismen aanvulling behoeven met een specifiek op het programma gericht dialoogorgaan voor de diverse belanghebbenden, of een orgaan dat onder de verschillende beheersautoriteiten in het land de dialoog ondersteunt. Indien het noodzakelijk is bestaande dialoogorganen te rationaliseren en aan te passen, moeten voor de dialoogmechanismen vastomlijnde doelen worden geformuleerd.

### **Om informatielacunes op te vullen, kennis beter te delen en de communicatie uit te breiden, kunnen beheersautoriteiten:**

- werken aan een steviger bottom-upbenadering van informatie- en kennisdeling in het gehele uitvoeringssysteem door mogelijkheden te scheppen voor regelmatige interactie in de vorm van tweerichtingscommunicatie met bemiddelingsinstanties en begunstigden over wijzigingen in regelgeving, procedures en programma's;
- zorgen voor regelmatige en goed gestructureerde communicatie met begunstigden, waarin zij worden doordrongen van de voordelen van de fondsen voor het behalen van hun ontwikkelingsdoelen;

- burgers de kans geven hun mening over en inzicht in lokale investeringsbehoeften, voorgestelde projectresultaten of EU-fondsen in het algemeen te delen.

#### **Voor een doeltreffende capaciteitsopbouw bij begunstigden kunnen beheersautoriteiten:**

- de interactie met en ondersteuning van begunstigden stroomlijnen, bv. door een centraal aanspreekpunt tijdens de duur van het project voor hen aan te wijzen;
- de frequentie en kwaliteit verbeteren van de begeleiding en ondersteuning door beheersautoriteiten of bemiddelingsinstanties ten behoeve van begunstigden, door zich bij de start van een programmeringsperiode een zo goed mogelijk beeld te vormen van hun werkelijke capaciteit en geconstateerde capaciteitskansen te gebruiken als basis om vast te stellen wie op specifieke gebieden moet helpen bij de opbouw van capaciteit en hoe dat moet gebeuren;
- regelmatige en constante informatie-uitwisseling bevorderen met en onder begunstigden door middel van interactieve workshops, netwerken, online tutorials enz.;
- samenwerken met organisaties die begunstigden ondersteunen, zoals consultants, kamers van koophandel en subnationale overheidsinstanties, voor vaststelling van capaciteitsbehoeften en het houden van gerichte workshops.

#### **Voor actieve samenwerking op brede basis kunnen beheersautoriteiten:**

- ervoor zorgen dat gedurende de gehele cyclus van het investeringsprogramma belanghebbenden bij de activiteiten worden betrokken, vanaf planning en uitvoering tot monitoring en evaluatie;
- dialoogplatforms instellen voor de diverse belanghebbenden om bredere en effectievere input van hen te verkrijgen, bv. een sectoroverschrijdend dialoogforum over ESIF waaraan uiteenlopende partijen deelnemen, zoals begunstigden, partijen uit de publieke en private sector, maatschappelijke organisaties enz.

#### **Om uitvoeringsprocessen van programma's strategischer te maken, kunnen beheersautoriteiten:**

- de kanalen voor het doen van oproepen diversifiëren (sociale media, specifieke apps, bijeenkomsten van ondernemingskamers, beroepsverenigingen, universiteiten, ngo-netwerken enz.);
- een pilot ontwikkelen om nieuwe benaderingen van oproepprocessen en projectselectie te testen;
- een pijnpijn van gereede projecten creëren zodat ze bij het ingaan van de nieuwe periode zo snel mogelijk kunnen worden opgestart en het effect van het moeten overdragen van projecten naar een nieuwe programmeringsperiode zoveel mogelijk wordt beperkt.

#### **Voor uitbreiding van de methoden voor prestatiemeting ter ondersteuning van bewijsbases en evaluaties van resultaten kunnen beheersautoriteiten:**

- opleidingsprogramma's of workshops opzetten voor ontwikkeling van robuuste prestatie- en resultaatindicatoren en technieken voor gegevens- en actie-evaluatie, en om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het geleerde kan worden toegepast voor het ontwerpen van programma's, programmering en aanpassingen. De workshops kunnen worden ontwikkeld en gehouden op nationaal niveau voor alle beheersautoriteiten (bv. door een nationaal coördinatieorgaan in samenwerking met een statistiekbureau) of op EU-niveau voor nationale coördinatie-instanties en beheersautoriteiten;
- naast kwantitatieve gegevens ook kwalitatieve gegevens verzamelen, bv. via enquêtes, focusgroeponderzoek en evaluatiestudies.

## **NATIONALE AUTORITEITEN**

#### **In deze pilot is een aantal kwesties onderzocht voor de aanpak waarvan ondersteuning en actie op hoger niveau nodig is. Een aantal daarvan wordt hier uitgelicht:**

- er is behoefte aan ondersteuning voor meer innovatie in de werkwijze van beheersautoriteiten en in de praktische uitvoering van hun programma's;
- bestuurlijke capaciteit van beheersautoriteiten moet op gepaste schaal worden opgebouwd;
- tijdige uitvoering van investeringen kan worden bevorderd door de benadering van nationale wet- en regelgeving voor ESIF te heroverwegen;
- er is ruimte voor herevaluatie en mogelijk herijking van institutionele regelingen voor beheer- en controlesystemen, en voor toezichtcomités om ze geschikter te maken voor het beoogde doel;
- de behoefte aan heroverweging en herijking strekt zich uit tot de praktische betrokkenheid van de toezichtcomités;
- beheersautoriteiten kunnen actiever worden aangemoedigd vaker deel te nemen en bijdragen te leveren aan strategische overwegingen.

## DE EUROPESE COMMISSIE

De via deze pilot verzamelde informatie heeft een aantal bijkomende gebieden belicht met betrekking waartoe de Europese Commissie kan overwegen hoe zij de capaciteit van beheers- en andere autoriteiten het best kan versterken om de doelstellingen van het cohesiebeleid van de Unie te ondersteunen. Vier daarvan worden hier uitgelicht:

- bestuurlijke capaciteit van beheersautoriteiten moet op gepaste schaal worden opgebouwd;
- beheersautoriteiten kunnen profiteren van meer doelgerichte ondersteuning waarbij rekening wordt gehouden met de verscheidenheid aan institutionele actoren en beperkingen waarmee zij worden geconfronteerd;
- nationale autoriteiten kunnen verder worden aangemoedigd om bij beheersautoriteiten om advies te vragen bij het ontwikkelen van beheer- en controlesystemen en vereiste procedures voor de uitvoering van programma's;
- de oprichting van een forum voor uitwisseling onder beheersautoriteiten zou welkom en nuttig zijn.



EUinmyregion



#EUinmyregion