

Eindrapport

**Onderzoek naar de impact van de concept-
Structuurfondsverordeningen 2014-2020 op de administratieve lasten en
uitvoeringskosten van de Europese Structuurfondsen in Nederland**

11 juni 2012

Colofon

Opdrachttitel

Onderzoek naar de impact van de concept-Structuurfondsverordeningen 2014-2020 op de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de Europese Structuurfondsen in Nederland

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Begeleidingscommissie

Dhr. dr. J.W.A. van Dijk, voorzitter

Mevr. mr. drs. C.A. Hoving-Nienhuis, secretaris

Dhr. drs. R.G. de Boer, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dhr. mr. R.J.M. Creusen, Ministerie van Financiën

Mevr. F. den Hartog, VNO-NCW / MKB Nederland

Dhr. drs. R.G.H.J. van Raak, Management Autoriteit Kansen voor West

Mevr. dr. E.M. van der Wenden, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Agendaleden begeleidingscommissie

Dhr. drs. P.P. Knol, Gemeenschappelijk secretariaat Interreg IVA Duitsland-Nederland

Dhr. W. Schieving RA, Rijksauditedienst – Auditautoriteit

Projectteam ERAC

Dhr. drs. V.M.C. Ketelaars MBA, projectleider

Dhr. drs. B.J. ten Berge

Dhr. drs. H.G.A.M. Cremers

Dhr. drs. P.J.A. Heuts

Dhr. drs. A.P.M. Linders

European and Regional Affairs Consultants B.V.

Kastanjelaan 3

Postbus 296

5280 AG Boxtel

T. +31 (0) 411 68 58 11

F. +31 (0) 411 68 31 67



info@erac.nl

www.erac.nl

© European and Regional Affairs Consultants, 2012

De conclusies samengevat

Essentie in één oogopslag

- Er zijn relatief geringe wijzigingen in de concepten van de Europese Structuurfondsverordeningen 2014-2020 in vergelijking tot de Structuurfondsverordeningen 2007-2013. Er worden vooralsnog dan ook geen grote veranderingen in de omvang van administratieve lasten en uitvoeringskosten verwacht.
- De impact van wijzigingen is divers, zowel naar onderwerp als naar richting. Ook verschilt de impact van wijzigingen tussen 'doelgroep' begunstigden (administratieve lasten) of programma-autoriteiten (uitvoeringskosten).
- De directe relatie tussen Europese Structuurfondsverordeningen en administratieve lasten voor begunstigden is beperkt, deze relatie is veelal indirect via (verplichte) nadere invulling in andere regelgeving.
- De impact van de wijzigingen is nu niet te kwantificeren, omdat de verordeningen (inclusief uitvoeringsbepalingen) nog moeten worden vastgesteld en omdat vervolgens ontwikkeling en operationalisatie van de programma's nog zullen plaatsvinden.
- De potentiële aanknopingspunten voor beïnvloeding door lidstaat Nederland zijn gaandeweg het onderzoek reeds gedeeld met de opdrachtgever en ingebracht in Europese vertegenwoordigingen.
- In de huidige programmaperiode bedragen de administratieve lasten voor begunstigden indicatief circa 10% van de totale projectkosten en bedragen de uitvoeringskosten voor programma-autoriteiten indicatief circa 4% van het totale programmavolume.
- Deze administratieve lasten en uitvoeringskosten worden, naar inschatting door de onderzoekers, voor circa tweederde deel direct bepaald door Europese regelgeving. Van een derde deel nationale regelgeving is het grootste deel indirect verbonden met Europese regelgeving: dit betreft verplichte invulling van voorschriften, waarvan Europa voorschrijft dat die op nationaal niveau moeten worden bepaald. De nationale ruimte tot vereenvoudiging van regelgeving is daarmee erg beperkt.
- Benutting van mogelijkheden binnen deze nationale ruimte is eenvoudiger te bereiken dan wijziging van Europese regelgeving. Hoewel de ruimte beperkt (b)lijkt, wordt nadere analyse gericht op deze nationale ruimte en de lering die kan worden getrokken uit de huidige invulling (2007-2013) derhalve aanbevolen.

Hierna staan de conclusies puntsgewijs en beknopt weergegeven, per vraag uit de probleemstellende notitie. De onderzoekers wijzen hierbij nadrukkelijk op de beperkingen aan de beschikbaarheid van data en de onderzoekstijd, als gevolg waarvan ook de onderzoeksresultaten beperkingen kennen. Voorts merken de onderzoekers op, dat een onderzoek naar lasten en kosten slechts één dimensie omvat van de benutting van Structuurfondsen. Naast efficiëntie zijn ook effectiviteit, impact en rechtmatigheid relevante dimensies, die alle buiten het bestek van dit onderzoek liggen. Voor gebruik van deze onderzoeksresultaten in beleidsmatige en/of politieke afwegingen, zouden overwegingen op die dimensies – naar de mening van de onderzoekers – ook een rol moeten spelen.

1. *Wat zijn de belangrijkste kenmerkende verschillen qua administratieve lasten / uitvoeringskosten tussen de nieuwe concept-verordeningen en de verordeningen voor de huidige periode?*

De grootste wijzigingen hebben betrekking op de voorbereiding en totstandkoming van de programma's en op de 'timing' van de geldstroom tussen Europese Commissie en de beheersautoriteit. Zo worden in de nieuwe periode striktere eisen gesteld aan de programmering op het vlak van thematische concentratie, ex-ante conditionaliteiten en indicatoren. De Europese Commissie (EC) laat in de verordening een toenemend belang doorklinken dat wordt gehecht aan programmasturing, gericht op resultaten. Dit werkt tevens door in het partnerschapscontract en de ex-ante evaluatie.

Momenteel kunnen uitgaven van begunstigden worden opgenomen in de betaalaanvragen van de beheersautoriteit aan de EC, zonder dat het EFRO-aandeel in die uitgaven al daadwerkelijk aan de begunstigden hoeft te zijn uitbetaald (Verordening (EG) 1083/2006, artikel 78). Hiermee vereisen de Europese voorschriften niet per sé een liquiditeitsvoorziening bij de beheersautoriteiten. In de concept-verordening met algemene bepalingen is aanvullend vereist (artikel 122), dat uitgaven pas in een betaalaanvraag mogen worden opgenomen *nadat* het Europese subsidieel is uitbetaald aan de begunstigde. Meer dan in de huidige periode ontstaat hierdoor een (grote) liquiditeitsbehoefte bij de beheersautoriteiten, omdat alle subsidiebedragen moeten worden voorgefinancierd tussen betaling aan begunstigden en ontvangst van de 'betaling op betaalaanvraag' door de EC. Qua uitvoeringskosten leidt dit tot een extra controlehandeling (op betalingsmoment aan begunstigde) en financieringslasten. Voor begunstigden is dit een positieve ontwikkeling¹, omdat de periode waarin zij hun uitgaven voorfinancieren wordt verkort; begunstigden zullen eerder de Europese bijdrage in hun uitgave krijgen uitbetaald door de beheersautoriteit.

De concept-verordeningen bieden meer mogelijkheden tot afrekening op resultaten, waarbij niet meer de 'bonnetjes' leidend zijn voor de subsidiebepaling. Dit zal echter vraagpunten oproepen omtrent het definiëren van resultaten c.q. prestatiemeting.

Dit geldt enerzijds op projectniveau, maar anderzijds met de *prestatiereserve* ook voor programma's als geheel. De prestatiereserve heeft niet direct impact op uitvoeringskosten, maar omvat wel het risico tot 'strategisch onderschatten' van streefwaarden op die indicatoren, waarop de toekenning cq. afrekening zal worden gebaseerd.

Een jaarlijkse afsluiting is in de huidige periode een keuze (*rolling closure*), straks een plicht. Geen enkel Nederlands programma heeft tot nu toe ervaring met de *rolling closure* opgedaan, zodat nog geen feitelijk beeld van de werkbelasting bestaat. Vooralsnog is de indruk van ERAC dat de jaarlijkse afsluiting hoofdzakelijk een wijziging van tijdstip van werkzaamheden betekent.

De EC biedt meer mogelijkheden tot het toepassen van flat rates, standard scales of unit costs en lump sums. Deze mogelijkheden dienen veelal in nationale regelgeving te worden overgenomen, om daadwerkelijk te worden benut. Kleinere wijzigingen hebben betrekking op doorlooptijden en jaarverslagen.

¹ De wijziging heeft positieve effecten voor begunstigden. Financieringslasten maken geen onderdeel uit van de administratieve lasten, zodat op dit punt geen verlaging van administratieve lasten kan worden benoemd.

Vele onderwerpen veranderen in de Europese Structuurfondsverordeningen niet of slechts zeer gering, zoals de te benoemen autoriteiten (MA, CA, AA), controle- en beheervorschriften, subsidiabiliteitsregels (nationaal te bepalen), bewaarplicht, voorfinanciering / betalingsritme, etc.

Geconstateerd moet worden, dat de EC dus niet heeft gekozen voor ingrijpende wijzigingen van het systeem op zich, maar voor kleinere wijzigingen binnen het bestaande systeem. Ook de bepalingen omtrent financiële instrumentering verschillen nauwelijks van de huidige bepalingen.

2. *Wat is per saldo het beeld bij de hiervoor genoemde verschillen wat betreft vereenvoudiging, administratieve lasten en uitvoeringskosten van de nieuwe concept-verordeningen?*

Op deze vraag is nog geen gefundeerd kwantitatief antwoord te geven, omdat de feitelijke omzetting van de regelgeving in de operationele programma's en de opzet van de controle- en beheerstructuur nog moeten plaatsvinden. De relatieve impact van de wijzigingen (vereenvoudigingen en verzwaringen) op de administratieve lasten en uitvoeringskosten zal naar verwachting gering zijn. De wijzigingen zijn echter niet kwantificeerbaar, omdat de Europese uitvoeringsbepalingen nog niet bekend zijn.

Meer kwalitatief stelt ERAC dat de concept-verordeningen maar een beperkt aantal omvangrijke vereenvoudigingen bieden die direct in de lidstaat doorwerken. Verhoging van uitvoeringskosten door de intensivering van de voorbereidingsfase en het gewijzigde betalingsritme zijn hiervoor reeds genoemd. Op diverse punten wordt daarnaast wel ruimte geboden, die dan echter in nationale bepalingen eerst dient te worden overgenomen. Veel beperkende bepalingen volgen niet uit de Europese Structuurfondsverordeningen, maar uit andere (met name Europese) regelgeving. De relatieve ruimte binnen de lidstaat tot lastenvermindering is beperkt, naar inschatting tot slechts zo'n 10% van de huidige administratieve lasten (ruwweg becijferd op 10%) en de uitvoeringskosten (ruwweg becijferd op 3 tot 5%). In het streven naar verdere administratieve lastenverlichting verdient het desondanks aanbeveling te onderzoeken in hoeverre de ruimte hiertoe daadwerkelijk benut kan worden.

3. *Op welke punten zijn, in het verlengde van de specifieke voorstellen van de EC ter verlichting van de lasten voor begunstigden en in het licht van de kabinetsreactie, verdergaande voorstellen jegens de Europese voorstellen mogelijk?*

ERAC geeft in antwoord op deze vraag de volgende adviezen.

- i. Pleit met betrekking tot de bepaling van de subsidiabiliteitsregels vanuit Nederland voor zoveel mogelijk ruimte in het kunnen definiëren van (het gebruik van) flat rates en andere vormen van standaardkostprijsbepaling. Flat rates die voor de hele Europese Unie eenduidig gedefinieerd en gehanteerd moeten kunnen worden. Pleit daarbij tevens voor ruimte om nationale kengetallen / ervaringen / omstandigheden te kunnen hanteren in aanvulling op de Europees voorgeschreven rates.
- ii. Pleit met het oog op het onderwerp proportionaliteit van controles vanuit Nederland voor het alsnog opnemen van de formuleringen uit artikel 74 van Verordening (EG) 1083/2006, of andere vormen van proportionele en risico-georiënteerde audit, in de nieuwe verordening met algemene bepalingen.
- iii. Pleit voor het niet invoeren van de prestatiereserve, vanwege mogelijke ongewenste neveneffecten.

- iv. Pleit vanuit Nederland bij de onderhandeling of bepaling van grondslagen voor drempels consequent voor een benadering, waarbij de EC haar voorwaarden primair formuleert aan de hand van haar eigen inbreng, oftewel grondslagen voor drempels en dergelijke in Europese euro's (in plaats van meeromvattende grootheden).
- v. Pleit vanuit Nederland dus voor een eenduidig proces voor nadere regelgeving in de vorm van *implementing acts* en beperk het aantal *delegated acts* waarin regelgeving met minder democratische consultatie tot stand komt.

Vanuit het oogpunt van de programma-autoriteiten zou Nederland kunnen pleiten voor het handhaven van het huidige 'betalingsritme', waarbij uitgaven van begunstigden in de betaalaanvraag kunnen worden opgenomen zonder dat het Europese aandeel daarin door de beheersautoriteit reeds is uitbetaald. Bezien vanuit de begunstigden, is deze aanvullende bepaling in de conceptverordeningen echter juist een positieve ontwikkeling.

De aanbevelingen in hoofdstuk 4 bevatten hiernaast meerdere aanbevelingen gericht op het nationale of regionale / programmatische niveau. Hoewel de ruimte daartoe beperkt is, is het naar mening van ERAC eenvoudiger binnen de lidstaat vereenvoudiging cq. lastenvermindering te bereiken dan de Europese regelgeving te beïnvloeden.

4. *Kunnen de concrete suggesties ter vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten, die reeds leven bij departementen, decentrale overheden en andere betrokken partijen, worden gekwantificeerd?*

Nee, dit is nog niet mogelijk. Zie ook het antwoord op vraag 2 hiervoor.

5. *Leidt de voorgestelde multifundprogrammering per saldo tot een vermindering of vermeerdering van de administratieve lasten en uitvoeringskosten?*

ERAC benoemt drie bewegingen die zich voordoen bij een keuze voor multifundprogrammering, voor wat betreft de administratieve lasten en uitvoeringskosten:

- i. de administratieve lasten nemen af – voor begunstigden gelden er uniforme processen, voorwaarden, formulieren, rapportages en dergelijke, er ontstaat één loket waar begunstigden voor meerdere fondsen worden bediend, waarmee de lasten dalen,
- ii. de uitvoeringskosten nemen af na de initiële inrichtingsfase, mits bij een multifund-programmering uniformering van systemen en werkprocessen plaatsvindt. In dat geval kan efficiëntieverbetering in de uitvoering optreden,
- iii. de uitvoeringskosten nemen toe voor wat betreft de programmeringsfase – er zal meer tijd en energie nodig zijn om een goede, integrale programmering te bereiken en deze voor de uitvoering vorm te geven in de juiste programma-autoriteiten en werkprocessen.

Als inschatting over de totaliteit van deze bewegingen denkt ERAC dat het totaal van administratieve lasten en uitvoeringskosten zal **verminderen**, waarbij de vermindering van lasten voor begunstigden groter zal zijn dan een eventuele vermindering van uitvoeringskosten voor de programma-autoriteiten.

6. *Leidt de verplichting tot e-cohesion policy eind 2014 tot verlichting van de lasten voor begunstigden, ook als dit wordt afgezet tegen de investeringen (van begunstigden en subsidieverstrekkende instanties) die hiermee gemoeid zijn?*

Naar mening van de beheersautoriteiten voldoen de Nederlandse Structuurfondsprogramma's op dit moment al in grote mate aan de vereisten die de Structuurfondsverordeningen in concept voor de periode 2014-2020 bevatten. Er lijken dan slechts geringe investeringen nodig om hier geheel aan te gaan voldoen, die zich laten benoemen als doorontwikkeling op onderdelen (met mogelijk keuze voor één van de huidige systemen) in plaats van nieuwbouw van ICT-systemen.

Ook voor begunstigden wordt relatief weinig lastenvermindering voorzien; de huidige programma's hebben de laatste jaren reeds op vele aspecten digitale werkwijzen tussen begunstigde en programma-autoriteiten mogelijk gemaakt.

Inhoudsopgave

De conclusies samengevat	3
1. Aanleiding en doelstelling onderzoek	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Directe aanleiding	10
1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	10
1.4 Samenvatting plan van aanpak	11
1.5 De begeleidingscommissie	12
1.6 Opbouw van de rapportage	12
2. Analyse van de verordeningen 2007-2013 versus 2014-2020	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Kenmerkende verschillen in de (concept) regelgeving	14
2.3 Richting van impact van wijzigingen op administratieve lasten en uitvoeringskosten	15
2.4 EFRO Doelstelling 3 (Interreg)	19
3. Mate van herkomst van kosten uit de Structuurfondsregelgeving	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Herkomst van kosten	22
3.3 Omvang van administratieve lasten en uitvoeringskosten	24
4. Conclusies en aanbevelingen	26
4.1 Algemene conclusies ten aanzien van nieuwe verordeningen 2014-2020	26
4.2 Conclusies over de impact van wijzigingen in verordeningen op administratieve lasten en uitvoeringskosten	26
4.3 Conclusies ten aanzien van de indicatieve berekening van administratieve lasten en uitvoeringskosten 2007-2013	28
4.4 Aanbevelingen ten aanzien van (potentiële) vereenvoudigingen 2014-2020	29

Bijlagen

- A. Uitwerking methodologie
- B. Vergelijkende analyse Structuurfondsverordeningen 2007-2013 versus 2014-2020
- C. De administratieve lasten in de Structuurfondsperiode 2007-2013
- D. De uitvoeringskosten in de Structuurfondsperiode 2007-2013
- E. Lijst van geraadpleegde documenten
- F. Lijst van respondenten en geraadpleegde personen
- G. Lijst van afkortingen

1. Aanleiding en doelstelling onderzoek

1.1 Inleiding

In een periode waarin het budget van de huidige Structuurfondsprogramma's uitgeput raakt en op veel flankerende (nationale) overheidsregelingen wordt bezuinigd, vinden op Europees, nationaal en regionaal niveau de voorbereidingen plaats voor de nieuwe Europese programmaperiode. Europa is voornemens te blijven investeren in regionale ontwikkeling, maar zowel de omvang van de fondsen² als de Nederlandse deelname daarin³ zijn nog niet uitgekristalliseerd. De Europese Commissie (EC) presenteerde op 6 oktober 2011 de conceptverordeningen 2014-2020 en in de daaropvolgende periode van onderhandelingen hebben de lidstaten – veelal in samenwerking met de regio's – de mogelijkheid om hun visie en wijzigingsvoorstellen kenbaar te maken aan de EC.

Nieuw is de totstandkoming van één verordening met gemeenschappelijke bepalingen⁴ (*common provisions*) voor alle fondsen, met daarnaast separate verordeningen met specifieke bepalingen voor de afzonderlijke fondsen. Ten opzichte van de periode 2007-2013 heeft een eerste slag tot harmonisatie plaatsgevonden, door meer onderwerpen in de algemene verordening op te nemen en daarmee te uniformeren voor de afzonderlijke fondsen.

De huidige uitvoeringsstructuur van de Structuurfondsprogramma's wordt gekenmerkt door een diversiteit aan betrokken organisaties en instanties. In de eerste plaats zijn de duizenden begunstigden te noemen, die tot op heden bijdragen uit de Structuurfondsen hebben ontvangen. In de uitvoering, aan de subsidieverstrekende kant, vervullen diverse publieke partners hun rol. De Structuurfondsverordening (EG) 1083/2006 onderscheidt de beheersautoriteit (MA⁵), de certificeringsautoriteit (CA) en de auditautoriteit (AA), die in Nederland voor de periode 2007-2013 per operationeel programma allen zijn aangewezen. Daarnaast is de 'lidstaatverantwoordelijkheid' momenteel ondergebracht bij het Coördinatiepunt Structuurfondsen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Dit Coördinatiepunt zorgt voor afstemming tussen de relevante betrokken diensten van de Rijksoverheid en – waar nodig – tussen de verschillende programma-autoriteiten.

Vele actoren, met evenzoveel belangen en doelen, die onder de grondbeginselen van *gedeeld beheer* en *partnerschap* samenwerken⁶. Kenmerkend is echter het geluid dat eensgezind wordt verkondigd: de (Europese) regeldruk wordt als (te) hoog ervaren. De Europese Commissie neemt dit signaal serieus. Reeds in de huidige periode zijn inspanningen gepleegd tot vereenvoudiging⁷, leidende tot inmiddels drie wijzigingsmomenten van de verordeningen 2007-2013. Ook in de toelichtingen omtrent de concept-verordeningen 2014-2020 wordt veel uiteengezet over vereenvoudigingen ten opzichte van eerdere vereisten en kaders.

² De onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader zijn nog niet afgerond.

³ Het standpunt van het (demissionaire) kabinet is opgenomen in de Kabinetsreactie op het Vijfde Cohesierapport (2011).

⁴ De "common provisions regulation" (CPR) voor EFRO, ESF, ETS, ELFPO en EMVF.

⁵ In de oorspronkelijke verordening werd dit *managementautoriteit* genoemd, bij Publicatie L301/40 van de Europese Unie is dit gereïficeerd tot *beheersautoriteit*. In het spraakgebruik was toen echter de afkorting MA al ingeburgerd.

⁶ Zie voor de beginselen van bijstandsverlening uit de Structuurfondsen Verordening (EG) 1083/2006, artikel 9 tot en met 17.

⁷ Onder andere door de Stoiber-groep en de Taskforce Simplification binnen het COCOF.

De vraag is welke impact deze vernieuwing van de regelgeving zal hebben op de Nederlandse uitvoeringspraktijk in de periode 2014-2020. Welke voordelen en kansen biedt het? Wat zijn mogelijke risico's? Hoe verhouden potentiële verbeteringen voor begunstigden zich tot mogelijke verzwaren voor de uitvoeringsorganisaties, en vice versa? In de onderhandelingen over de definitieve verordeningen spelen deze vragen een belangrijke rol.

1.2 Directe aanleiding

Het kabinet heeft over het toekomstige Cohesiebeleid haar standpunt ingenomen. Eén van de hoofdpunten uit het kabinetsstandpunt is de gewenste vereenvoudiging van de (toepassing van de) regelgeving en het verlagen van de administratieve lasten voor begunstigden. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat de huidige programmaperiode gekenmerkt wordt door veel regels en een te hoge controledruk. Vereenvoudiging van regelgeving en lastenverlichting voor begunstigden en overheden is voor Nederland essentieel voor een effectief cohesiebeleid in de periode vanaf 2014. In dit licht heeft de staatssecretaris van het ministerie van EL&I in mei 2011 de Tweede Kamer een nationaal onderzoek toegezegd naar de mogelijkheden voor lastenverlichting van de nieuwe Structuurfondsverordeningen.

Na het verschijnen van de concept-verordeningen in oktober 2011, is de uitvoering van dit onderzoek in gang gezet met onderhavig rapport als resultaat.

1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De probleemstellende notitie formuleert de centrale doelstelling van het onderzoek als volgt:
Het aanleveren van informatie over welke voorstellen leiden tot vermindering of verhoging van administratieve lasten en uitvoeringskosten in de nieuwe Structuurfondsperiode teneinde de onderhandelingspositie van Nederland op dit punt te versterken.

Definitie begrippen 'administratieve lasten' en uitvoeringskosten

Administratieve lasten

Voor dit onderzoek zijn 'administratieve lasten' gedefinieerd als het totaal aan kosten (intern en extern) die een begunstigde maakt om te voldoen aan alle voorwaarden en procedures die door de subsidieverstrekker worden gesteld. Deze definitie wijkt af van definities die in andere onderzoeken (o.a. ACTAL) gehanteerd worden.

Uitvoeringskosten

Onder 'uitvoeringskosten' worden in dit onderzoek verstaan de kosten van de diverse programma-autoriteiten (op grond van de Structuurfondsverordening aangewezen [MA, CA en AA] en het Coördinatiepunt Structuurfondsen), voor zover deze kosten worden gemaakt om te voldoen aan de taken die aan deze instanties worden opgedragen in de Structuurfondsverordeningen.

Het onderzoek beoogt meer inzicht te verschaffen in de administratieve lasten en uitvoeringskosten die direct samenhangen met de Structuurfondsverordeningen, in relatie tot noodzakelijke maatregelen om de verantwoording over de rechtmatigheid van uitgaven te verbeteren.

Centraal staan de vragen naar (1) een vergelijkende analyse van de verordeningen 2007-2013 tegenover de concept-verordeningen 2014-2020, en (2) de impact van verschillen op de te verwachten lasten en kosten. Om hierover uitspraken te kunnen doen, heeft ERAC een indicatieve berekening van de huidige administratieve lasten en uitvoeringskosten toegevoegd.

Op basis van de probleemstellende notitie, de afbakening van het onderzoek (zie paragraaf 2.2) en de aanvulling met de indicatieve berekening, beantwoordt dit onderzoek de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerkende verschillen qua administratieve lasten / uitvoeringskosten tussen de nieuwe concept-verordeningen en de verordeningen voor de huidige periode?
2. Wat is per saldo het beeld bij onder 1 genoemde vragen wat betreft vereenvoudiging, administratieve lasten en uitvoeringskosten van de nieuwe concept-verordeningen?
Onder deze vraag is de indicatieve berekening ingevoegd, aan de hand van subvragen naar de hoogte van de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de Europese Structuurfonds-programma's in de programmaperiode 2007 – 2013, en in hoeverre deze lasten en kosten direct worden veroorzaakt door de Structuurfondsverordeningen?
3. Op welke punten zijn, in het verlengde van de specifieke voorstellen van de EC ter verlichting van de lasten voor begunstigden en in het licht van de kabinetsreactie, verdergaande voorstellen mogelijk?
4. Kunnen de concrete suggesties ter vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten, die reeds leven bij departementen, decentrale overheden en andere betrokken partijen, worden gekwantificeerd?
5. Leidt de voorgestelde multifundprogrammering per saldo tot een vermindering of vermeerdering van de administratieve lasten en uitvoeringskosten?
6. Leidt de verplichting tot e-cohesion policy eind 2014 tot verlichting van de lasten voor begunstigden, ook als dit wordt afgezet tegen de investeringen (van begunstigden en subsidieverstrekkende instanties) die hiermee gemoeid zijn?

In aansluiting op de paragraaf 'Methoden en begrenzing' in de probleemstellende notitie, beperkt het onderzoek zich tot de Structuurfondsregelgeving en bestrijkt daarmee niet aanverwante regelgeving vanuit de Europese Unie, de lidstaat noch de programma's. Daarnaast dient het onderzoek zich te baseren op de huidige uitvoeringsstructuren. Het doen van (vergelijkende, beoordelende) uitspraken over de merites van de verschillende structuren behoort nadrukkelijk niet tot de vraagstelling.

1.4 Samenvatting plan van aanpak

Op basis van de probleemstellende notitie en de daarin verwoorde centrale doelstelling van het onderzoek, heeft ERAC een werkwijze gepresenteerd die bestaat uit drie centrale 'sporen' (hoofdonderwerpen) en vijf 'modules' (deelonderwerpen).

Spoor 1: In kaart brengen van de huidige administratieve lasten en uitvoeringskosten

- Module 1 – kwantitatieve data uitvoeringskosten;
- Module 2 – aanvulling van de data met percepties en grotere werkelijkheid;
- Module 3 – administratieve lasten voor begunstigden.

Spoor 2: Analyseren van verschillen tussen huidige en toekomstige (concept) bepalingen

- Module 4 – vergelijkende analyse verordeningen.

Spoor 3: Schetsen van mogelijke gevolgen van verschillen

- Module 5 – schets van de impact van de (voorgestelde) wijzigingen.

Centraal in het onderzoek staan spoor 2 en spoor 3 (modules 4 en 5), daar deze een vergelijking maken tussen de huidige en nieuwe verordeningen en daarmee ook inzicht bieden in mogelijkheden voor vereenvoudigingen. Spoor 1 is ondersteunend aan deze modules en geeft indicatieve inzichten in de huidige uitvoeringspraktijk van Structuurfondsprogramma's.

Het plan van aanpak is in overleg met de begeleidingscommissie nader uitgewerkt in een methodiekbeschrijving, zie bijlage A. In deze bijlage komt ook de afbakening van het onderzoek aan bod en is tevens de betrouwbaarheid van de gegevens toegelicht.

1.5 De begeleidingscommissie

Voor de begeleiding van het onderzoek is door de opdrachtgever een begeleidingscommissie samengesteld. Deze bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en vertegenwoordigers van het ministerie van EL&I, het ministerie van Financiën, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), een vertegenwoordiger namens de beheersautoriteiten en de decentrale overheden (in dit geval de Management Autoriteit Kansen voor West) en een vertegenwoordiger van VNO-NCW / MKB Nederland. Daarnaast kent de begeleidingscommissie twee agendaleden: een vertegenwoordiger van het Interreg IVA-programma Deutschland-Nederland en een vertegenwoordiger van de Auditautoriteit.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2011 tot en met mei 2012. In vijf bijeenkomsten, verspreid over de doorlooptijd, heeft de begeleidingscommissie de tussen- en eindresultaten bediscussieerd en waar nodig besluiten vastgesteld.

1.6 Opbouw van de rapportage

Na dit inleidende hoofdstuk beschrijft hoofdstuk 2 de analyse van de verschillen tussen de verordeningen 2007-2013 en concept-verordeningen 2014-2020. Hoofdstuk 3 bevat nadere duiding van de mate waarin administratieve lasten en uitvoeringskosten direct voortkomen uit de Structuurfonds-regelgeving. Hoofdstuk 4 verwoordt tot slot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Tot het rapport behoort tevens een aantal bijlagen (zie inhoudsopgave). In deze bijlagen zijn onder andere opgenomen de onderzoeks aanpak, meer achtergrondinformatie met betrekking tot de analyse van verordeningen en meer uiteenzettingen van de indicatieve verkenning van administratieve lasten en uitvoeringskosten.

2. Analyse van de verordeningen 2007-2013 versus 2014-2020

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de uitwerking van spoor 2 en spoor 3 van de onderzoeksplan. Hierin staat een vergelijkende analyse van de verordeningen voor de huidige periode 2007-2013 met de conceptverordeningen voor de periode 2014-2020 centraal, voor zover deze betrekking hebben op administratieve lasten en uitvoeringskosten. De vraag die allereerst beantwoord wordt, is wat de belangrijkste kenmerkende verschillen qua administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn tussen de verordeningen voor periode 2007-2013 en de periode 2014-2020. De analyse sluit aan bij de onderwerpen en specifieke aandachtspunten die zijn benoemd in de probleemstellende notitie. Daarna wordt voor tien onderwerpen de richting van de impact geduid, die de wijzigingen zullen (kunnen) hebben op de administratieve lasten en uitvoeringskosten.

2.2 Kenmerkende verschillen in de (concept) regelgeving

Voor alle onderwerpen met impact op de administratieve lasten bij begunstigden en de uitvoeringskosten van de programma's is voor de Structuurfondsverordeningen van de periode 2007-2013 in beeld gebracht of de administratieve lasten respectievelijk de uitvoeringskosten een direct gevolg zijn van de tekst in de verordeningen. De uitvoering van de Structuurfondsprogramma's in Nederland is omgeven door meerdere regels, waarbij deze regels nadrukkelijk niet alleen voortvloeien uit de Europese Structuurfondsverordeningen. Hierop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Bijlage B analyseert in detail voor alle hoofdonderwerpen die samenhangen met de uitvoering van de Structuurfondsprogramma's of de administratieve lasten en uitvoeringskosten die hieruit voortvloeien een direct gevolg zijn van de Structuurfondsverordeningen 2007-2013. Zonder in detail in te gaan op de afzonderlijke hoofdonderwerpen, komt uit deel 1 van bijlage B het algemene beeld naar voren dat het merendeel van de hoofdonderwerpen wel uitvoeringskosten die direct voortvloeien uit de Europese Structuurfondsverordeningen met zich meebrengen en dat de directe impact van de regels uit de Structuurfondsverordeningen op de administratieve lasten van begunstigden zeer gering is.



Afbeelding 1: tien hoofdonderwerpen in de Structuurfondsprogramma's

2.3 Richting van impact van wijzigingen op administratieve lasten en uitvoeringskosten

ERAC geeft op basis van de concept-verordeningen 2014-2020 aan in welke richting de uitvoeringskosten en de administratieve lasten zich naar verwachting gaan bewegen. Deze richting is bepaald op basis van deskresearch, gesprekken met respondenten en de eigen *expert opinion* van ERAC. Er is geen kwantitatief onderzoek uitgevoerd op dit punt.

In tabel 1 presenteert ERAC op de tien hoofdonderwerpen die zijn weergegeven in afbeelding 1 haar opinie ten aanzien van de potentiële richting van impact op de administratieve lasten en uitvoeringskosten. De verwachte richting is uitgedrukt in de termen verzwaring (rood), neutraal (geel), verlichting (groen) of n.v.t. (niet van toepassing; wit). De richting is bepaald met als uitgangspunt de huidige Nederlandse praktijksituatie. Voorbeeld ter illustratie: uit onderstaande tabel blijkt dat de verwachte impact van e-cohesion op uitvoeringskosten en administratieve lasten beperkt is, omdat in Nederland e-cohesion al vereenvoudigd is. Voor andere lidstaten, waar e-cohesion in mindere mate is ingevoerd, zal de verwachte impact hoger zijn (grotere verlichting van kosten).

Een definitieve uitspraak of nadere cijfermatige onderbouwing zijn op dit moment nog niet te geven. Ten eerste omdat de definitieve verordeningen 2014-2020 nog moeten worden vastgesteld door het Europees Parlement (inclusief de uitvoeringsbepalingen, waarvan nog geen concept is verschenen) en ten tweede omdat de feitelijke operationalisatie in termen van programma's en uitvoeringsstructuren nog moet plaatsvinden. Dit leidt tot teveel onduidelijkheden en onzekerheden om nadere uitspraken te kunnen doen.

Onder tabel 1 wordt per onderwerp een nadere toelichting gegeven over de verwachte richting van de impact op de administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Hoofdonderwerp		Verwachte richting uitvoeringskosten	Verwachte richting administratieve lasten
1	Totstandkoming programma <ul style="list-style-type: none"> Partnerschapsovereenkomst Ex-ante voorwaarden (conditionaliteiten) Grondslagen van drempels Juridische aard van afgeleide Europese regelgeving 	verzwaring (eenmalig)	n.v.t.
2	Inrichting programma's / programmering <ul style="list-style-type: none"> Prestatiereserve Jaarlijkse afsluiting 	lichte verzwaring / neutraal	n.v.t.
3	E-cohesion	neutraal	neutraal / verlichting
4	Afrekenen op resultaat	verlichting	verlichting
5	Financiële instrumentering	neutraal	neutraal

Hoofdonderwerp		Verwachte richting uitvoeringskosten	Verwachte richting administratieve lasten
6	Management en beheer <ul style="list-style-type: none"> • Accreditering • Proportionaliteit controles • Financieel beheer / betaalaanvragen 	neutraal / verzwaring	neutraal
7	Subsidiabele kosten <ul style="list-style-type: none"> • Flatrate • Interne loonkosten • Forfaitaire financiering van indirecte kosten 	verlichting	verlichting
8	Inkomstgenererende projecten	neutraal	neutraal
9	Voorlichting en publiciteit	neutraal	neutraal
10	Verslaglegging en evaluatie	neutraal / verzwaring	n.v.t.

Tabel 1: Richting van impact van wijzigingen

1. Totstandkoming programma

- De voorbereiding van de nieuwe programma's vergt meer inspanning in termen van uit te werken documenten, conformiteit met de ex-ante conditionaliteiten en meer coördinatie (onder meer de totstandkoming van het partnerschapscontract). Dit legt een groter beslag op de uitvoeringskosten ten opzichte van de periode 2007-2013.
- Geen impact op de administratieve lasten bij begunstigden. Het betreft kosten op programmaniveau.

2. Inrichting programma's / programmering

- De impact van de prestatiereserve (in periode 2007-2013 een keuze waarvan Nederland geen gebruik heeft gemaakt, in 2014-2020 een verplichting) is een marginale lastenverzwaring. Door de prestatiereserve krijgen programma's in eerste instantie slechts de beschikking over 95% van het budget. Halverwege de looptijd van het programma wordt bezien of de geraamde doelen zijn bereikt. Bij een positieve uitkomst wordt de laatste 5% beschikbaar gesteld, bij een negatieve uitkomst wordt die 5% herverdeeld over andere programma's. Een prestatiereserve leidt weliswaar tot extra uitvoeringskosten, omdat een extra 'meetmoment' wordt gecreëerd, maar het effect op de totale uitvoeringskosten is verwaarloosbaar.

Naast het effect op de uitvoeringskosten, kan een prestatiereserve er toe leiden dat de indicatoren op basis waarvan de programma's de reserve al dan niet kunnen verkrijgen, 'strategisch' worden gekwantificeerd. Oftewel, doelstellingen worden dan mogelijk niet objectief gesteld, maar afgestemd op een zo hoog mogelijke slagingskans.

- De noodzaak tot jaarlijkse afsluiting heeft naar verwachting een neutrale impact op de uitvoeringskosten. Naast de jaarverslaglegging moet jaarlijks een volledige afsluiting van de programmakosten worden bereikt, inclusief de goedkeuring van de uitgavenstaat en auditverklaring door de Auditautoriteit. Nederland heeft dit laatste op basis van de bestaande verordeningen al ingepast in haar *assurance framework* voor de nationale verklaring. De impact hiervan is beperkt gebleken, omdat het is gebaseerd op het bestaande auditwerk dat hiervoor binnen het voorgeschreven tijdsbestek wordt verricht. Dit auditwerk is voldoende om een verklaring inzake de rechtmatigheid af te geven, waarmee de gevolgen voor de uitvoeringskosten gering zijn.
- Geen significante impact op de administratieve lasten bij begunstigden. Het betreft kosten op programmaniveau. Door de jaarlijkse afsluiting zal (waarschijnlijk) de bewaartermijn van projectdocumentatie worden verkort.

3. *E-cohesion*

- Eind 2014 moeten de administratieve systemen van de programma's zo zijn ingericht dat dataverkeer richting begunstigden volledig elektronisch is. Hoewel dat in de periode 2007-2013 nog geen verplichting was, is dat in de huidige programma's wel al grotendeels het geval. Er wordt op dit punt nauwelijks extra druk op de uitvoeringskosten verwacht, omdat de ontwikkelingskosten grotendeels al (lijken te) zijn gemaakt.
- Een goed functionerend monitoringsysteem zou moeten leiden tot een verlaging van de administratieve lasten bij begunstigden, omdat minder informatie in hardcopy hoeft te worden aangeleverd bij de beheersautoriteit en er bij controles eenvoudiger informatie reeds door de MA kan worden verstrekt. Veelal is dit momenteel al het geval.

4. *Afrekenen op resultaat*

- De impact van afrekening op resultaat op de uitvoeringskosten en de administratieve lasten is positief, in die zin dat het op beide aspecten naar verwachting leidt tot een lastenverlichting. Bij gebruikmaking van deze mogelijkheid die de concept-verordening met gemeenschappelijke bepalingen biedt, verandert de huidige inspanningsverplichting voor projecten naar een resultaatverplichting. Zowel voor de uitvoerende instanties als de begunstigden biedt dit mogelijkheden voor vereenvoudiging. Afrekening vindt plaats op basis van vooraf gemaakte afspraken en niet meer op basis van een gedetailleerde controle van individuele kostenboekingen met onderliggende bewijslast (facturen, bonnetjes, betaalbewijzen, opdrachtverstrekking). Hierbij liggen echter wel discussies en vraagpunten omtrent de definitie van resultaten en de meting van prestaties op de loer. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze mogelijkheid eerst door de programma-autoriteiten moet worden geoperationaliseerd en dat vervolgens de begunstigde aan deze regels moet voldoen.

5. *Financiële instrumentering*

- Impact van wijzigingen in de regels ten aanzien van financiële instrumentering op de uitvoeringskosten en administratieve lasten is neutraal. Reden hiervoor is dat de bepalingen in de nieuwe concept-verordeningen grotendeels vergelijkbaar zijn met de huidige en voorgaande periode.

6. Management en beheer

- De impact van de nieuwe verordeningen op het onderwerp management en beheer is licht lastenverzwarend. De noodzaak tot instelling van een accreditatie-autoriteit is een extra uitvoeringslast ten opzichte van de periode 2007-2013.
- Zowel in de huidige als de nieuwe concept-verordeningen wordt geen model voorgeschreven voor de wijze van controle door de MA. Dit is een keuze van de lidstaat / regio en is nader uitgewerkt in de Administratieve Organisatie van de programma's, de huidige "artikel 71-beschrijvingen"⁸. In de huidige programma's varieert deze controle van een integrale controle door de MA tot een controle die gebruik maakt van een controleverklaring opgesteld door een projectaccountant die wordt ingeschakeld door de begunstigen. Bij deze laatste optie vindt overigens immer nog een controle plaats door de MA. Een integrale controle door de MA leidt tot hogere kosten voor de MA, maar zou moeten leiden tot lagere uitvoeringskosten voor de CA.
- Volgens artikel 122 van de algemene concept-verordening treedt een belangrijke wijziging op in de betaalstromen. In de huidige programmaperiode is sprake van een geldstroom van de EC naar de MA en van de MA naar de begunstigde. Deze betaalstromen zijn in de uitvoering niet direct aan elkaar gekoppeld. In de nieuwe programmaperiode gaat dat veranderen. De MA mag een declaratie van een begunstigde pas in de betaalaanvraag opnemen, nadat deze ook daadwerkelijk door de MA aan de begunstigde is uitbetaald. Op programmaniveau betekent dit een nauwkeurige controle / monitoring van (de timing van) de uitbetalingen. Tevens heeft deze wijziging consequenties voor de liquiditeitspositie van de MA, daar deze alles voor moet financieren. Geconcludeerd kan worden dat deze wijziging mogelijk (geringe) extra uitvoeringskosten met zich mee brengt, maar zeker een belangrijk liquiditeitsvraagstuk oplevert.
- Met betrekking tot onderstaande onderwerpen blijven de vereisten volgens de nieuwe concept-verordeningen ten opzichte van de huidige verordeningen ongewijzigd en is derhalve geen sprake van een effect op de uitvoeringskosten:
 - bewaarplicht;
 - terugvorderingsplicht;
 - voorfinanciering door EC.
- Voor alle bovenstaande punten geldt dat ze geen impact hebben op de administratieve lasten bij begunstigen. Het betreft kosten op programmaniveau.

7. Subsidiabele kosten

- Hoewel de concept-verordeningen de lidstaat de opdracht geven tot het formuleren van subsidiabiliteitsregels, bieden de verordeningen op enkele plaatsen aantrekkelijke vereenvoudigingen. Concreet gaat het dan om een verruiming van de mogelijkheid gebruik te maken van flat rates, lump sums en standard scales of unit costs (suc's). Dit zijn verruiming die, bij overname in de benodigde nationale bepalingen, zowel op de uitvoeringskosten als op de administratieve lasten bij begunstigen een positief effect hebben. Deze *simplified costs* zijn met name bruikbaar voor de kosten van personele inzet. Het gebruik van dergelijke *simplified costs* strekt zich niet uit tot externe kosten.

⁸ De huidige beschrijvingen van AO/IB zijn in het jargon vernoemd naar artikel 71 van Verordening (EG) 1083/2006, waarin de basis staat bepaald voor de instelling van beheers- en controlesystemen.

- Het gebruik van deze vereenvoudigingen zal in het begin van de programmaperiode een extra investering vragen van de programma-autoriteiten vanwege de noodzakelijke voorbereidingen, uitwerking en afstemming om te komen tot een uniforme en transparante set van mogelijkheden. Gedurende de programmaperiode zullen de uitvoeringskosten echter afnemen, omdat de controle eenvoudiger wordt. Een nadere uitspraak over de uitwerking van de subsidiabiliteitsregels in de periode 2014-2020 is volledig afhankelijk van de nationale inkleuring. Dit valt buiten het bereik van dit onderzoek.

8. *Inkomstengenererende projecten*

- Weliswaar zijn in de concept-verordeningen enkele verlichtingen voorgesteld, voor de lidstaat Nederland lijken die echter geen effect te sorteren. De voorgestelde verlichtingen hebben met name betrekking op infrastructurele projecten. De focus in Nederland ligt op innovatiestimulering, waarbij op dat thema geen lastenverlichting is gesignaleerd. Vandaar een neutraal effect zowel op het niveau van de uitvoeringskosten als voor de administratieve lasten.

9. *Voorlichting en publiciteit*

- De richtlijnen met betrekking tot voorlichting en publiciteit verschillen in de concept-verordeningen nauwelijks van de regels in de periode 2007-2013. Op dit punt is het effect op de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voorsnog neutraal. In de huidige periode zijn op dit onderwerp veel concretisering opgelegd in de uitvoeringsbepalingen; daarvan is voor de periode 2014-2020 nog geen concepttekst verschenen, zodat de analyse van de impact daarvan nog niet heeft kunnen plaatsvinden.

10. *Verslaglegging en evaluatie*

- De eisen aan de jaarlijkse verslaglegging zijn identiek aan de periode 2007-2013. Dit is los te bezien van de jaarlijkse afsluiting. De evaluatievereisten, in samenhang met het *performance framework*, zijn stringenter in de periode 2014-2020, aangezien het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie opnieuw een verplichting wordt. De evaluatie wordt tevens directer gekoppeld aan het behalen van tussentijdse doelstellingen, mogelijk gekoppeld aan de prestatiereserve. In de periode 2007-2013 was het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie naar eigen inzicht van de beheersautoriteit of het Comité van Toezicht.
- Geen impact op de administratieve lasten bij begunstigden. Het betreft kosten op programmaniveau.

2.4 EFRO Doelstelling 3 (Interreg)

De analyses in voorgaande paragrafen hebben betrekking op de (richting van de) wijzigingen ten aanzien van de EFRO Doelstelling 2- en ESF Doelstelling 2-programma's. Vergelijkbaar met de andere hoofdstukken wordt in deze laatste paragraaf ingezoomd op Doelstelling 3 (Interreg). In deze paragraaf belichten we een aantal wijzigingen tussen de nieuwe concept-verordeningen en de huidige verordeningen die betrekking hebben op EFRO Doelstelling 3 (Interreg). In de nieuwe verordeningen komt hieromtrent enkel nog de benaming 'Europese Territoriale Samenwerking' (ETS) voor.

Een eerste en op voorhand meest opvallende verschil tussen de huidige en de nieuwe programmaperiode is het feit dat Doelstelling 3 in de periode 2007-2013 onderdeel uitmaakt van de EFRO-verordening (EG) 1080/2006, terwijl voor de nieuwe programmaperiode een afzonderlijke verordening voor ETS is opgesteld. Het huidige verschil binnen EFRO tussen doelstelling 2 en doelstelling 3 verdwijnt daarmee uit de terminologie; EFRO en ETS worden voortaan als aparte entiteiten benoemd. Het doel van deze afzonderlijke verordening is een duidelijke presentatie van de specifieke aspecten van ETS mogelijk te maken teneinde de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken. Op deze manier hoopt de EC beter tegemoet te kunnen komen aan de internationale context van de programma's en specifiekere bepalingen te kunnen formuleren voor deze samenwerkingsprogramma's.

In vergelijking met de huidige programmaperiode doet zich ten aanzien van ETS in de nieuwe programmaperiode een aantal wijzigingen voor die impact (kunnen) hebben op de administratieve lasten en/of uitvoeringskosten. Deze worden onderstaand beschreven, aan de hand van de tien eerder genoemde hoofdonderwerpen. Een aantal wijzigingen is vergelijkbaar met bevindingen uit voorgaande paragrafen, een aantal punten heeft specifiek betrekking op ETS / Interreg. Onderwerpen waar geen wijziging plaatsvindt c.q. waar de impact op de uitvoeringskosten / administratieve lasten onveranderd blijven, worden in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten.

Totstandkoming programma

- De totstandkoming van het partnerschapscontract leidt tot een verzwaring van de uitvoeringskosten.

Inrichting programma's / programmering

- De prestatiereserve leidt tot extra uitvoeringskosten, omdat een extra 'meetmoment' wordt gecreëerd, maar het effect op de totale uitvoeringskosten is verwaarloosbaar.
- De concept-verordening ETS schrijft voor dat de programma's een beschrijving van regelingen moet omvatten om een doelmatige uitvoering van de fondsen te waarborgen. Dit is inclusief een "beoordeling van de administratieve lasten van begunstigen en geplande acties om de lasten te verminderen, met streefdoelen" (artikel 7, lid e). Deze extra eis betekent een verzwaring van de uitvoeringskosten, maar zou logischerwijs moeten leiden tot een verlichting van de administratieve lasten.

Management en beheer

- De verplichting tot instelling van een accreditatie-autoriteit betekent een extra uitvoeringslast. In het specifieke geval van Interreg, waarbij rekening dient te worden gehouden met verschillende (nationale) rechtssystemen, is vooralsnog niet duidelijk welke implicaties dit heeft voor de programma-uitvoering. Uit de concept-verordening blijkt bijvoorbeeld nog onvoldoende of de accreditatie-autoriteit per programma of per lidstaat wordt aangewezen.
- In de nieuwe programmaperiode vervult de beheersautoriteit tevens de functies van de certificeringsautoriteit (artikel 22). Aangezien de taken en verantwoordelijkheden ongewijzigd blijven, zal de impact op de uitvoeringskosten neutraal zijn. Mogelijk kan deze wijziging leiden tot een kleine verlichting van de uitvoeringskosten, omdat processen efficiënter ingericht kunnen worden.

Subsidiabiliteit van kosten

- Artikel 17 van de concept-verordening ETS geeft aan de EC de optie subsidiabiliteitsregels voor te schrijven. Op voorhand leidt een dergelijke keuze tot een verlichting van de uitvoeringskosten, omdat de programma-autoriteiten deze dan zelf niet op hoeven te stellen (als de EC regels stelt, zijn ze bindend). De impact op de administratieve lasten en uitvoeringskosten gedurende de programma-uitvoering is afhankelijk van de uitwerking van deze regels en op voorhand niet te beoordelen.

Naar verwachting van ERAC zullen deze dalen, omdat afstemmingsfricties tussen verschillende kaders en stelsels op dit punt niet langer nodig zijn en omdat gesteund kan worden op regelgeving en interpretaties door de EC. Dit geldt zowel voor de programma-autoriteiten als voor begunstigen (met name de lead partner binnen projecten).

Verslaglegging en evaluatie

- De concept algemene verordening schrijft voor dat elke lidstaat jaarlijks een evaluatievergadering met de EC dient te organiseren. In de concept-verordening ETS wordt ten aanzien van dit onderwerp ook de ruimte geboden om deze jaarlijkse evaluatie schriftelijk uit te voeren (artikel 14). In de Nederlandse praktijk zijn de Interreg-programma's aangesloten op de jaarvergadering van de doelstelling 2-programma's (EFRO en ESF). Aangezien de verplichting blijft bestaan en hier feitelijk alleen sprake is van een verschil in de 'vorm' van evaluatie, is de impact op de uitvoeringskosten zeer beperkt of nihil.

3. Mate van herkomst van kosten uit de Structuurfondsregelgeving

3.1 Inleiding

Eén van de vragen uit de probleemstellende notitie is welk deel van de administratieve lasten en uitvoeringskosten direct voortvloeit uit de Structuurfondsverordeningen en welk deel volgt uit overige Europese of nationale / regionale regelgeving. In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke wijzigingen zich in de nieuwe concept-verordeningen voordoen en welke impact dit heeft op de administratieve lasten en de uitvoeringskosten. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of deze kosten veroorzaakt worden door de Structuurfondsregelgeving of door andere (Europese, nationale of regionale) regelgeving en bepalingen.

3.2 Herkomst van kosten

Gebleken is dat de databronnen noch de financiële gegevens van de uitvoeringskosten ter plaatse van de beheersautoriteiten beantwoorden aan de – voor het onderzoek – gewenste afbakeningen. Er worden geen relaties vastgelegd van uren / facturen naar de ‘regelgevende bron’ van de activiteit. De beheersautoriteiten EFRO Doelstelling 2 leggen daarnaast evenmin een relatie vast tot de voorgeschreven taken van artikel 60 in Verordening (EG) 1083/2006. De beheersautoriteit ESF beperkt zich vergaand tot artikel 60. Derhalve kan binnen deze activiteiten onvoldoende (kwantitatief) onderscheid gemaakt worden tussen Europese verplichtingen, nationale verplichtingen, regionale verplichtingen en programma-eisen conform de taakopdracht. Ook eerdere onderzoeken hebben niet die bruikbare data opgeleverd die tot een meerzeggend antwoord op de vraagstelling zouden kunnen leiden.

De Structuurfondsregelgeving is afgebakend tot de verordeningen (EG) 1083/2006 (algemene bepalingen Structuurfondsen), 1080/2006 (EFRO, inclusief Interreg), 1081/2006 (ESF) en 1828/1828 (uitvoeringsbepalingen). De taken en verantwoordelijkheden die de verschillende programma-autoriteiten op grond daarvan hebben, staan hoofdzakelijk bepaald in artikel 60 (MA), artikel 61 (CA) en artikel 62 (AA). Uit de analyse in bijlage B kan herleid worden welke onderwerpen en taken een direct effect hebben op de uitvoeringskosten.

Het antwoord op de vraag wat de ‘herkomst’ is van de uitvoeringskosten, betreft een *expert opinion* van ERAC, gebaseerd op de gesprekken met de programma-autoriteiten en onze eigen kennis van en ervaring met uitvoering van Europese programma’s. Naar onze mening volgt ongeveer één derde deel van de totale uitvoeringskosten direct uit de Europese Structuurfondsregelgeving.

De uitvoering van een Structuurfondsprogramma, of een project dat een bijdrage uit een Structuurfondsprogramma ontvangt, vereist echter toepassing van een veel breder palet aan vigerende regelgeving. Vanuit Europa zelf bijvoorbeeld de regimes op vlak van staatssteun en aanbesteden, het financieel reglement en onregelmatigheden.

Binnen de lidstaat Nederland zijn de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de nationale regelgeving voor ESF en EFRO en de Wet NERpe⁹ te noemen. Onder het lidstaatniveau ligt nog het programmaniveau, waarop ook specifieke voorwaarden worden vastgelegd. Deels binnen formele regelgeving, zoals subsidieregeling en toetsingskaders, maar deels ook door beleidsregels of bestendige gedragslijnen.

De verdeling van de uitvoeringskosten over deze 'kostendragers' is zoals gezegd niet te onderbouwen aan de hand van objectieve cijfermatige bronnen. Waar ERAC de opinie geeft dat éénderde deel (1/3) van de uitvoeringskosten direct samenhangt met de Structuurfondsregelgeving, volgt uiteraard de vervolgvraag welk deel van de overige tweederde (2/3) veroorzaakt wordt door overige Europese regelgeving (met name staatssteun en aanbesteding) en welk deel veroorzaakt wordt door nationale / regionale regelgeving. Op basis van cijfermatige bronnen is dit niet te onderbouwen. Een indicatie op basis van dezelfde *expert opinion* is dat ongeveer éénderde deel veroorzaakt wordt door controle op naleving van staatssteun- en aanbestedingsregels tezamen en het laatste éénderde deel door de nationale voorwaarden (waarvan weer ongeveer de helft door de Ministeriële Regeling EFRO 2007-2013) en door programmavooraarden. Binnen deze nationale voorwaarden is een groot deel een indirect gevolg van Europese regelgeving; er is vaak sprake van een plicht tot nadere invulling van een Europees gesteld kader. Tot slot wordt opgemerkt dat een deel van de administratieve lasten ook wordt veroorzaakt door eigen regels van de begunstigden zelf, zoals aanbestedingsregels bij decentrale overheden. De ruimte (in directe bevoegdheid) tot vereenvoudiging door de lidstaat is daardoor zeer beperkt – naar ruwe inschatting minder dan 10% binnen het totale regelgevende kader.

In dit kader wordt opgemerkt dat sommige werkzaamheden, zoals de beoordeling van voortgangsrapportages en de uitvoering van controles ter plaatse weliswaar als verplichting voortvloeien uit de Europese Structuurfondsverordening, maar dat de meeste uitvoeringstijd veroorzaakt wordt door regelgeving buiten de Structuurfondsverordening. Voorbeelden hiervan zijn aanbesteding, staatssteun en loonkosten volgens Ministeriële Regeling EFRO. In afbeelding 3 zijn deze inzet en kosten toebedeeld aan de regelgeving waarin de inhoudelijke bepalingen zijn uitgewerkt.

Volgens artikel 60 van Verordening (EG) 1083/2006 moet de beheersautoriteit handelen *volgens alle geldende regelgeving*, dus zowel regelgeving uit de Structuurfondsverordeningen als ook alle overige Europese regelgeving en nationale / regionale regelgeving. De uitvoering in de praktijk is dan ook dat de behandelingsperiode van projecten onlosmakelijk met zich meebrengt dat alle genoemde bronnen van regelgeving door elkaar heen lopen en dat een harde scheidslijn zoals afbeelding 2 laat zien feitelijk niet kan worden gemaakt.

Voorgaande opbouw is grafisch weergegeven in afbeelding 2.

⁹ Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (22 mei 2012), voorgesteld opvolger van Wet Toezicht Europese Subsidies (Wet TES)

UITVOERINGSKOSTEN / ADMINISTRatieve LASTEN	STRUCTUURFONDSEN	<ul style="list-style-type: none"> - Verordening (EG) Nr. 1083/2006 houdende algemene bepalingen inzake het EFRO, ESF en Cohesiefonds (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen) - Verordening (EG) Nr. 1080/2006 betreffende het EFRO (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen) - Verordening (EG) Nr. 1081/2006 betreffende het ESF (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen) - Verordening (EG) Nr. 1828/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen)
	EUROPEES	<ul style="list-style-type: none"> - Staatssteun - Aanbesteden - Financieel Reglement - Onregelmatigheden - Et cetera
	LIDSTAAT	<p>Nationaal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) - Besluit EFRO - Ministeriële Regeling EFRO - Wet Nerpe <p>Regionaal / programma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handboek projectadministratie (HPA) - Artikel 71-beschrijvingen - Openstellingen ESF - Beleidsregels - Toetsingskader / subsidieregeling - Provinciale subsidieverordeningen - Eigen regels begunstigde

Afbeelding 2: Schema van 'regelgevende kaders' met betrekking tot uitvoering Structuurfondsprogramma's
 Opgemerkt zij dat de HPA voor het ESF in 2008 als regelgeving is ingesteld, maar later is 'afgezwakt' tot leidraad.

3.3 Omvang van administratieve lasten en uitvoeringskosten

In het kader van voorliggend onderzoek heeft ERAC een indicatieve berekening gemaakt van de administratieve lasten en uitvoeringskosten van Europees gefinancierde projecten respectievelijk programma's. Een onderbouwing en nadere toelichting is opgenomen in de bijlagen C en D bij dit rapport.

Administratieve lasten

Uit een zeer beperkte waarneming (tachtig projecten uit circa vijf duizend) inzake de administratieve lasten als percentage van het projectvolume komen bandbreedtes naar voren van 5% tot 21% (zie voor meer informatie bijlage C). Er tekent zich een zeer grof algemeen gemiddelde af van 10%.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten (als percentage van het geraamde programmavolume) bedragen voor de Structuurfondsprogramma's circa 4%, als gemiddelde van de verschillende programma's die variëren binnen een bandbreedte van circa 3% tot circa 5,5%.

De totale becijferde uitvoeringskosten van de Structuurfondsprogramma's over de gehele programmaperiode 2007-2013 (met uitloop tot eind 2015) bedragen volgens de raming van de programma-autoriteiten circa 200 miljoen euro (zie voor meer informatie bijlage D).

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Algemene conclusies ten aanzien van nieuwe verordeningen 2014-2020

- De concept-verordeningen schetsen het algemene kader waarbinnen de Structuurfondsprogramma's 2014-2020 in Nederland vorm moeten krijgen. Hierin zijn ook specifieke bepalingen ten aanzien van de opzet van de beheers- en controlestructuur opgenomen. De nieuwe voorstellen overziend, zijn de onderzoekers van mening dat de geschetste structuur in de concept-verordeningen nauwelijks afwijkt van het regelgevend kader voor de huidige periode 2007-2013. Daar komt bij dat veel zal afhangen van de keuzes die worden gemaakt bij de vormgeving van de uitvoeringsstructuren voor de periode 2014-2020. Het is aan de lidstaat Nederland zelf om deze mogelijkheden op te pakken en vorm te geven.
- Op diverse plaatsen in de concept-verordeningen worden drempels genoemd, onder andere inzake 'grote projecten' en inkomstgenererende projecten. Die drempels zijn nu veelal vermeld in absolute bedragen aan projectkosten of in bedrag aan publieke bijdrage. Europese regelgeving dient naar mening van ERAC toe te zien op de besteding van Europese euro's, oftewel de bijdrage die een project uit de Structuurfondsen krijgt, en niet in een grootte die ook andere financiering omvat.

Door het herformuleren van de drempels en dergelijke wordt het werkingsgebied van de betreffende bepalingen in positieve zin beïnvloed, in die zin dat Nederland meer gebruik zal kunnen maken van bijbehorende vereenvoudigingen.

- Op vele plaatsen in de concept-verordeningen wordt bepaald dat de Europese Commissie 'delegated acts' kan aannemen waarin nadere regels worden opgenomen. Dergelijke afgeleide Europese regelgeving komt met minder mogelijkheden tot nationale inbreng cq. instemming tot stand dan 'implementing acts' die aan het volledige democratische proces zijn onderworpen.

Per voorziene delegating dan wel implementing act dient te worden gezien, of deze wel noodzakelijk en nuttig is. Tezijntijd, wanneer de EC overgaat tot het opstellen, kan de lidstaat Nederland reageren en waar nodig ageren. Deze "toekomstige regelgeving" maakt vanzelfsprekend nog geen onderdeel uit van dit onderzoek.

4.2 Conclusies over de impact van wijzigingen in verordeningen op administratieve lasten en uitvoeringskosten

De impact van de wijzigingen van de concept-verordeningen 2014-2020 op de administratieve lasten en uitvoeringskosten wordt onderstaand weergegeven. In hoeverre deze verwachtingen ook werkelijkheid worden is afhankelijk van de definitieve inhoud van de verordeningen, maar daarnaast ook van de nationale keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de inrichting en organisatie van de programma's.

Impact op administratieve lasten

- Ten aanzien van de volgende onderwerpen leiden de concept-verordeningen 2014-2020 naar verwachting tot een *verlichting* van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige programmaperiode:
 - e-cohesion;
 - afrekening op resultaat;
 - vereenvoudigingen van subsidiabiliteitsregels, zoals flat rates, lump sums en suc's.

- Ten aanzien van de volgende onderwerpen hebben de concept-verordeningen 2014-2020 naar verwachting een neutraal / gelijkblijvend effect op de administratieve lasten ten opzichte van de huidige programmaperiode:
 - financiële instrumentering;
 - proportionaliteit van controle en inrichting controlestructuren en -procedures;
 - bewaarplicht;
 - terugvorderingsplicht;
 - gebruik van voorfinanciering en voorschotten;
 - inkomstgenererende projecten;
 - voorlichting en publiciteit.

- De concept-verordeningen 2014-2020 leiden naar verwachting bij geen van de onderwerpen tot een *verzwaring* van de administratieve lasten voor begunstigden ten opzichte van de huidige programmaperiode.

- Op een enkele plaats in de concept-verordeningen worden flat rates, lump sums en suc's (standard scales of unit costs) toegestaan. Dit is een vereenvoudiging die verlichting van lasten voor zowel de programma-autoriteiten als de begunstigden oplevert. Beperkende voorwaarden en/of Europese normeringen dienen te worden tegengegaan.

Impact op uitvoeringskosten

- Ten aanzien van de volgende onderwerpen leiden de concept-verordeningen 2014-2020 naar verwachting tot een *verlichting* van de uitvoeringskosten ten opzichte van de huidige programmaperiode:
 - afrekening op resultaat;
 - vereenvoudigingen van subsidiabiliteitsregels, zoals flat rates, lump sums en suc's.

- Ten aanzien van de volgende onderwerpen hebben de concept-verordeningen 2014-2020 naar verwachting een neutraal / gelijkblijvend effect op de uitvoeringskosten ten opzichte van de huidige programmaperiode:
 - e-cohesion;
 - financiële instrumentering;
 - proportionaliteit van controle en inrichting controlestructuren en -procedures;
 - bewaarplicht;
 - terugvorderingsplicht;
 - gebruik van voorfinanciering en voorschotten;
 - inkomstgenererende projecten;
 - voorlichting en publiciteit;
 - jaarlijkse verslaglegging.

- Ten aanzien van de volgende onderwerpen leiden de concept-verordeningen 2014-2020 naar verwachting tot een (*lichte*) *verzwaring* van de uitvoeringskosten ten opzichte van de huidige programmaperiode:
 - Voorbereiding en ontwikkeling programma en met name totstandkoming partnerschapscontract (het betreft hier in tegenstelling tot andere onderwerpen een verzwaring met een eenmalig karakter, namelijk bij de ontwikkeling / start van de programma's);
 - jaarlijkse afsluiting van de programma's;
 - programmabeheer: instelling van een accreditatie-autoriteit en ander regime van betaalstromen met voorfinanciering door MA;
 - evaluatie en verslaglegging.

4.3 Conclusies ten aanzien van de indicatieve berekening van administratieve lasten en uitvoeringskosten 2007-2013

Algemeen

- Dit deelonderzoek is toegespitst op het ééndimensionale doel de administratieve lasten en uitvoeringskosten in beeld te brengen. De hoogte van deze kosten zegt evenwel niets over de kwaliteit van de uitvoering van het programma en de onderliggende projecten, noch over de effecten.
- De administratieve lasten en uitvoeringskosten worden volgens ERAC voor circa éénderde deel veroorzaakt door de Europese Structuurfondsregelgeving. De andere oorzaken liggen in overige Europese regels, nationale regelgeving en regionale / programmatische bepalingen. Veelal zijn de nadere invullingen verplichtingen die (indirect) voortvloeien uit de Structuurfondsregelgeving, waardoor de 'vrije ruimte' tot vereenvoudiging gering is.
- Er wordt vaak gesteld dat de controledruk minder moet worden, de praktijk leert echter dat de controledruk eerder toeneemt en dat er steeds meer regels bijkomen. Waar de Europese Commissie veel onderwerpen ter invulling aan de lidstaat overlaat (met de intentie ruimte voor maatwerk en vereenvoudiging te bieden!), wordt dit juist in Nederland sterk risicomijdend opgepakt door invulling met extra regels. ERAC noemt dit de *paradox van vereenvoudiging* in Nederland, leidend tot de veelbesproken *gold plating*. Een nauwgezette analyse van mogelijkheden tot vereenvoudiging binnen nationale bevoegdheden maakt geen onderdeel uit van deze onderzoeksopdracht.

Administratieve lasten

- De administratieve lasten voor begunstigden, gebaseerd op een indicatieve berekening, bevinden zich in de bandbreedte van circa 5% tot 21%.
- De administratieve lasten worden deels ook veroorzaakt door de vele begunstigden, al dan niet met elkaar in een samenwerkingsproject, die eigen regels kennen en deze dienen te volgen.

Uitvoeringskosten

- Uitgaande van de raming over de gehele programmaperiode bedragen de uitvoeringskosten in de periode 2007-2013 voor de Structuurfondsen in Nederland circa 4% van het totale programmavolume, waarbij de verschillende programma's zich in de bandbreedte van circa 3% tot circa 5,5% bevinden.
- Het beschikbare budget aan technische bijstand voor de uitvoering van deze programma's is voor alle programma's ontoereikend om alle kosten te financieren. Het gevolg hiervan is dat waarschijnlijk niet alle uitvoeringskosten inzichtelijk worden gemaakt en worden verantwoord.
- De verschillen in de (relatieve) omvang van de uitvoeringskosten komen voort uit uiteenlopende keuzes bij de inrichting van de programma's en systemen, uit variaties in taakopvatting en rolbepaling van de MA's en uit toevoegingen – in verschillende mate – van aanvullende regelgeving.

4.4 Aanbevelingen ten aanzien van (potentiële) vereenvoudigingen 2014-2020

Aanbevelingen gericht op de onderhandelingen met de Europese Commissie

- Pleit met betrekking tot de bepaling van de subsidiabiliteitsregels vanuit Nederland voor zoveel mogelijk ruimte in het kunnen definiëren van (het gebruik van) flat rates en dergelijke. Pleit tevens voor ruimte om nationale kengetallen / ervaringen / omstandigheden te kunnen hanteren in plaats van Europees voorgeschreven rates.
- Pleit met het oog op het onderwerp proportionaliteit van controles vanuit Nederland voor het alsnog opnemen van de formuleringen uit artikel 74 van Verordening (EG) 1083/2006 in de nieuwe verordening met algemene bepalingen, of voor vormen van risico-georiënteerd en proportioneel auditen.
- Maak een gedegen afweging van gevolgen voor MA's (liquiditeitsbehoefte, financieringslasten) en gevolgen voor begunstigen (snellere betaling) van de aanvullende bepaling (concept-verordening algemene bepalingen, artikel 122) dat de MA de EFRO-bijdrage in kosten van begunstigen moet hebben uitbetaald, alvorens deze bedragen mogen worden opgenomen in de betaalaanvraag. Afhankelijk van de uitkomst van deze afweging, kan wel of niet worden gepleit voor handhaving van de huidige bepalingen (artikel 78 van Verordening (EG) 1083/2006).
- Pleit vanuit Nederland bij de onderhandeling of bepaling van grondslagen voor drempels consequent voor een benadering, waarbij de EC haar voorwaarden primair formuleert aan de hand van haar eigen inbreng, oftewel grondslagen voor drempels en dergelijke in Europese euro's (in plaats van meeromvattende grootheden).
- Pleit vanuit Nederland voor een eenduidig proces voor nadere regelgeving in de vorm van implementing acts en beperk het aantal *delegated acts* waarin regelgeving met minder democratische consultatie tot stand komt.

Aanbevelingen gericht op de (nationale) inrichting en opzet van Structuurfondsprogramma's

- Kijk bij de vormgeving en juridische inkadering van de programma's (bijvoorbeeld de subsidiabiliteitsregels) nadrukkelijk ook naar de belangen en toegankelijkheid voor begunstigden.
- Zoek bij het opstellen van (verplichte) nationale 'inkleuringen' zoveel mogelijk aansluiting bij bestaande kaders (normtarieven ambtenaren, bestaande regelingen), mogelijk ook in de Europese context (subsidiabiliteitsregels Europees kaderprogramma).
- Waak voor onnodig strikte(re) invulling van Europese ruimte tot vereenvoudiging en nationaal maatwerk. De Europese Commissie verplicht veelal niet tot de exacte inhoud van een verplichte invulling, maar zodra een regel wordt vastgesteld, verplicht de Europese Commissie wel tot naleving ervan!

Overige aanbevelingen, constatering en aandachtspunten (buiten direct bestek van het onderzoek)

- De lidstaat Nederland zou zich hard kunnen maken voor versoepeling van de controlesystematiek ('sampling guide'). Nu dient bij een positieve uitkomst van de systeemcontrole nog een relatief grote zekerheid verkregen te worden uit gegevensgerichte controle.
- De Europese Commissie gaat nog veelal uit van fysieke archivering, terwijl met name overheidsorganisaties in Nederland overgaan naar digitale archivering en daardoor niet altijd kunnen voldoen aan de fysieke voorwaarden die de EC oplegt.
- De balans tussen de uitvoeringskosten en de administratieve lasten die gepaard gaan met instrumenten en de controlestructuren, moet niet uit het oog verloren worden. Een brede doelstelling en brede doelgroep leiden tot een grote variatie aan projecten met bijbehorende complexiteit van beoordeling en beheer. Met bijvoorbeeld het instellen van gerichte instrumenten en met duidelijke regels voor een beperkt werkingsgebied, kan de toegankelijkheid voor MKB-ers worden vergroot. Het formuleren van kaders in toepassing van instrumenten betekent op voorhand het maken van (beleidsmatige) keuzes, waarbij sommige activiteiten en/of begunstigden niet voor subsidie in aanmerking kunnen komen.
- Inzet vanuit de programma-autoriteiten in het proces van ontwikkelen van projecten heeft een positief effect (verlaging) van de kosten tijdens de uitvoeringsfase van projecten. Specifieke vraagstukken kunnen tijdig besproken en opgelost worden en de aanvrager is tijdig en volledig geïnformeerd over verantwoordingsverplichtingen en subsidievoorwaarden. Veel problemen tijdens de uitvoering worden voorkomen dan wel risico's gemitigeerd. Hiermee stijgt de absorptiegraad (daadwerkelijke benutting) van de verleende subsidie.
- Het ontwikkelen van één uniform en intelligent monitoringsysteem voor alle Structuurfondsprogramma's kan efficiëntievoordelen opleveren, zowel op het niveau van de begunstigden als voor alle programma-autoriteiten (MA, CA, AA).
- Veel respondenten geven aan dat binnen de Europese programma's in Nederland een cultuur van 'risicomijdend gedrag' bestaat, veroorzaakt door de controledruk en ervaringen uit de vorige programmaperiode. Dit leidt ertoe dat iedereen vooraf 100% zekerheid wil, waardoor discussies over interpretaties ontstaan en steeds opnieuw worden aangewakkerd. Dit leidt tot veel vertraging en onduidelijkheid, ook richting begunstigden.

- Aanbevolen wordt nog voor de huidige programmaperiode, die inclusief uitloop in uitvoering zal zijn tot 31 december 2015 (met uiterste indieningsdatum van afsluitingsdocumenten op 31 maart 2017), een grondige analyse te maken van alle vigerende regelgeving binnen de individuele programma's. Door diepgaand uit te zoeken of iedere bepaling is gebaseerd op een ratio, grondslag, noodzaak en juridische bevoegde vaststelling, ontstaat een nauwkeurig beeld van mogelijkheden tot vereenvoudiging en vermindering van *gold plating*.

Bijlagen

- A. Uitwerking methodologie
- B. Vergelijkende analyse Structuurfondsverordeningen 2007-2013 versus 2014-2020
- C. De administratieve lasten in de Structuurfondsperiode 2007-2013
- D. De uitvoeringskosten in de Structuurfondsperiode 2007-2013
- E. Lijst van geraadpleegde documenten
- F. Lijst van respondenten en geraadpleegde personen
- G. Lijst van afkortingen

Bijlage A Uitwerking methodologie

In deze bijlage is de methodologie nader uitgewerkt. De uitwerking is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën in de begeleidingscommissie. De gehele begeleidingscommissie heeft vervolgens ingestemd met deze methodologie. Daarnaast is de methodologie afgestemd met de Algemene Rekenkamer en aldaar positief ontvangen.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Afbakening van het onderzoek;
- Toelichting en uitwerking modules;
- Schematische weergave onderzoeksproces.

A.1 Afbakening van het onderzoek

Welke programma's?

Het onderzoek beperkt zich tot de Structuurfondsen in Nederland. Dit is in het onderzoek afgebakend tot ESF Doelstelling 2 (nationaal programma) en EFRO Doelstelling 2 (vier regionale programma's).

De probleemstellende notitie doelde ook op grensoverschrijdende samenwerking onder EFRO Doelstelling 3 (Interreg A). Nederland neemt deel aan vier grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's. Eén programma daarvan, Euregio Maas-Rijn, staat onder uitvoering van een beheersautoriteit onder Nederlands recht. De overige programma's staan onder uitvoering van buitenlandse beheersautoriteiten. Vanwege de complexiteit met betrokkenheid van buitenlandse actoren, met bijbehorende implicaties voor onderzoek en voor ontwikkeling en beïnvloeding van regelgeving, is besloten Interreg niet mee te nemen in de (kwantitatieve) onderzoeksaanpak. Wel is in paragraaf 2.4 een kwalitatieve beschouwing op bijzondere dimensies van Interreg gegeven.

Direct voortkomend uit Structuurfondsregelgeving?

De probleemstellende notitie richt zich sterk op een afbakening tot administratieve lasten en uitvoeringskosten, die direct samenhangen met de Structuurfondsregelgeving. In het onderzoek is deze regelgeving afgebakend tot de volgende verordeningen:

Verordeningen 2007-2013

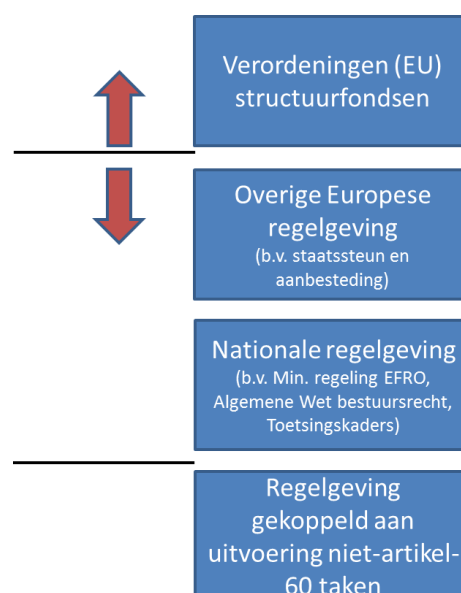
- Verordening (EG) 1083/2006 houdende algemene bepaling inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Fonds en het Cohesiefonds (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen);
- Verordening (EG) 1080/2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen);
- Verordening (EG) 1081/2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen);
- Verordening (EG) 1828/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van onder andere de verordeningen 1083/2006 en 1080/2006 (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen).

Verordeningen 2014-2020

- Conceptverordening (EG) houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Fonds en het Cohesiefonds;
- Conceptverordening (EG) betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling 2014-2020;
- Conceptverordening (EG) betreffende het Europees Sociaal Fonds 2014-2020;
- Conceptverordening (EG) betreffende Europese Territoriale Samenwerking 2014-2020.

Binnen deze verordeningen is stringent gekozen voor de verplichte taken die er uit voortvloeien. In Verordening (EG) 1083/2006 bevat artikel 60 de verplichte taken voor de MA, artikel 61 voor de CA en artikel 62 voor de AA. Gebleken is dat de verschillende MA's, onder de kosten voor technische bijstand, ook taken verrichten die niet direct zijn gerelateerd aan voorschriften uit hun taakomschrijving in de regelgeving. Zo besteden de EFRO-MA's veel tijd aan de begeleiding van subsidieaanvragers voorafgaand aan het formele selectieproces. Voor de CA en AA is dit niet aan de orde.

Zoals ook in hoofdstuk 3 aangegeven, is een zuivere afbakening naar de 'herkomst' van werkzaamheden in de Structuurfondsregelgeving versus andere bronnen niet feitelijk te geven. Zo bevatten de verordeningen op vele plaatsen de formulering *"in overeenstemming met de communautaire en nationale voorschriften"*, waarmee juist een integraliteit van voorschriften ontstaat. Ook dragen verschillende artikelen aan de lidstaat of een programma-autoriteit op nadere voorwaarden te formuleren, binnen de kaders die de Structuurfondsverordeningen stellen. Bijvoorbeeld Verordening (EG) 1083/2006, artikel 54 lid 4: *"De regels inzake subsidiabiliteit van de uitgaven worden op nationaal niveau vastgesteld onder voorbehoud van de uitzonderingen die bij de specifieke verordening voor elk fonds zijn vastgesteld"*. Voor de opdrachtgever is het zeer relevant desondanks tot enige scheidslijn te komen. Op basis van eigen inzicht en ervaringen is een aannahme (expert opinion) hieromtrent gedaan; zie hiervoor paragraaf 3.2.



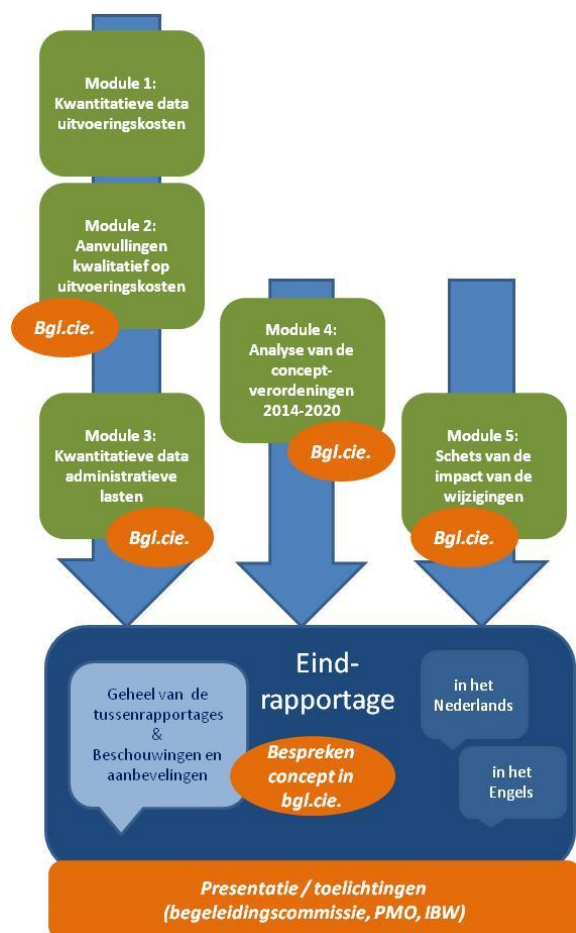
Afbeelding 3: Herkomsten van regelgeving

Kwantitatieve uitspraken?

De vragen weerspiegelen de wens te komen tot kwantitatieve uitspraken. Voor het doen van uitspraken over verandering van administratieve lasten en uitvoeringskosten, acht ERAC een duidelijk vertrekpunt van groot belang. Omdat er geen adequaat kwantitatief inzicht in de uitvoeringskosten of administratieve lasten beschikbaar was binnen de programma's, is een indicatieve berekening hiervan aan de onderzoeksaanpak toegevoegd. De beschikbaarheid, beperkte betrouwbaarheid en de grote onzekerheden in de raming van cijfers maken dat dit onvoldoende zekerheid geeft over de hardheid van de cijfers en alleen sprake kan zijn van indicaties. Inzake administratieve lasten doet zich een grote diversiteit aan projecten voor, die niet in één cijfer zijn te vangen. Er is daarom gekozen voor 'bandbreedten' bij de kwantificering van de administratieve lasten.

A.2 Toelichting aanpak en uitwerking modules

In hoofdstuk 1 is de modulaire opbouw van het onderzoek genoemd. In een schema:



Afbeelding 4: Grafische weergave plan van aanpak

Module 1 en 2: Uitvoeringskosten programmaperiode 2007-2013

Afbakening vraagstelling module 1 en 2

Als onderdeel van de vraagstelling is module 1 ingericht om daarmee een ‘nulsituatie’ te geven van de uitvoeringskosten 2007-2013, alvorens daaraan gerelateerde uitspraken te doen over potentiële veranderingen voor de periode 2014-2020.

De vraagstelling beperkt zich tot twee aspecten binnen het totaal van de programma-uitvoering:

- i. alleen de kosten die voortvloeien uit de Europese regelgeving van de Structuurfondsen, dus niet overige Europese regelgeving, en niet nationale of regionale regelgeving,
- ii. alleen de kosten die voortvloeien uit de Europese regelgeving van de Structuurfondsen, dus alleen de kosten die verband houden met de daarin voorgeschreven werkzaamheden.

De voorgeschreven werkzaamheden voor de beheersautoriteiten zijn verwoord in artikel 60 van Verordening (EG) 1083/2006, gevolgd door de taken van de certificeringsautoriteit in artikel 61 en de taken van de auditautoriteit in artikel 62.

Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de programma-activiteiten conform de taakopdracht onvoldoende (kwantitatief) onderscheid gemaakt kan worden tussen Europese, nationale en regionale verplichtingen en programma-eisen. Ook eerdere onderzoeken hebben niet die bruikbare data opgeleverd die tot een meerzeggend antwoord op de centrale vraagstelling zouden kunnen leiden.

Indicatief onderzoek naar de (kwantitatieve) omvang van de uitvoeringskosten

Op basis van enerzijds eigen kennis en ervaring en anderzijds velerlei verkenningen is in overleg met de programma-autoriteiten en de begeleidingscommissie gezocht naar een cijfermatig inzicht van de uitvoeringskosten, dat zo goed mogelijk recht doet aan de vraagstelling en zoveel mogelijk eenduidige en onderling vergelijkbare cijfers oplevert.

De uitkomst van dit proces is een 'formule' waarbij de absolute uitvoeringskosten ('teller') worden gerelateerd aan de totale programma-omvang, die onderwerp is (geweest) van het werk waaraan de uitvoeringskosten zijn besteed ('noemer'). De uitvoeringskosten zijn afgebakend tot de kosten van de beheersautoriteiten (artikel 60 van Verordening (EG) 1083/2006), de certificeringsautoriteit (artikel 61), de kosten van de auditautoriteit (artikel 62) en de kosten van het Coördinatiepunt Structuurfondsen van het ministerie van EL&I.

Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de totale uitvoeringskosten, zonder specificatie naar kostensoorten of –categorieën. Vertrekpunt vormen de daadwerkelijke kosten uit de laatste betaalaanvraag van 2011, die opgeschoond en aangevuld zijn conform onderstaand rekensjabloon. In het onderzoek zijn de kosten op twee peildata in kaart gebracht:

- daadwerkelijk gerealiseerde uitvoeringskosten tot en met 31 december 2011;
- geraamde uitvoeringskosten voor de gehele programmaperiode (t/m 31 december 2015).

Nota bene:

In een later stadium is door de begeleidingscommissie besloten in het rapport de geraamde uitvoeringskosten voor de gehele programmaperiode voorop te stellen. De gerealiseerde uitvoeringskosten tot en met 31 december 2011 bieden onvoldoende representatieve cijfers die vergelijkbaar zijn, vanwege verschillen in voortgang en benutting van de programma's.

De uitvoeringskosten zijn berekend voor de regionale Doelstelling 2 EFRO programma's en het nationale Doelstelling 2 ESF programma. Voor het Doelstelling 3 programma (Interreg) is geen kwantitatief onderzoek gedaan naar de uitvoeringskosten.

Om de uitvoeringskosten van de beheersautoriteiten met peildatum 31 december 2011 zo eenduidig mogelijk te berekenen, is rekening gehouden met onderstaande uitgangspunten.

1. Verdeling tijd naar selectie versus controles

Het subsidieproces is onder te verdelen in (chrono)logische stappen en deelprocessen waaraan weer activiteiten en kosten zijn te koppelen. Deze indeling is bij de Doelstelling 2 EFRO programma's gebaseerd op een inschatting van de afzonderlijke beheersautoriteiten. Bij het ESF wordt een meer gedetailleerde urenverantwoording gehanteerd, waardoor de betrouwbaarheid van deze opgave voor dat fonds hoog is. Dit leidt tot een verschil in betrouwbaarheid dat in het kader van dit onderzoek niet opgelost is.

Hierbij is de (gemiddelde) verdeelsleutel gehanteerd uit de eigen opgaves van de programma's:

1. (V) voorbereiding / voorlichting
2. (S) beoordeling aanvragen tot en met beschikking
3. (C) controles
4. (A) algemene programmawerkzaamheden

Deze toerekening van tijd is gebruikt voor het 'wegen' van kosten voorafgaand aan de committering van middelen ten opzichte van kosten na afgifte van de beschikking (onder andere beoordeling van voortgangsrapportages, controles ter plaatse, subsidievaststelling).

2. De teller: uitvoeringskosten voor de wettelijke taken (Verordening (EG) 1083/2006 artikel 60)

In de berekening van het totaalbedrag aan uitvoeringskosten heeft een afbakening plaatsgevonden voor niet-wettelijke taken die wel in de kosten zijn opgenomen. Zie onderstaande berekening:

++	1A	gecertificeerde kosten technische bijstand in de laatste betaalaanvraag
++	1B	kosten wel gemaakt voor technische bijstand, maar nog niet opgenomen in de betaalaanvraag
++	1C	kosten wel gemaakt voor uitvoeringstaken conform artikel 60, maar niet opgenomen in het 'project' technische bijstand
-/-	1D	opschoning van totaalbedrag voor 'niet-artikel 60 taken' (voorbeeld: activiteiten op het gebied van werving en begeleiding aanvragen)

Σ totaal uitvoeringskosten voor artikel 60-taken

Op basis van de aldus inzichtelijk gemaakte werkelijke uitvoeringskosten tot en met 2011, hebben de MA's een raming afgegeven van de totale uitvoeringskosten voor de gehele programmaperiode.

3. De noemer: programmaomvang aan committeringen en aan realisaties

De MA's hebben een opgave gedaan van de geraamde totale omvang van het programma, als het totaalbedrag aan projectkosten (inclusief technische bijstand) dat naar verwachting zal worden gerealiseerd. Dit zijn de totale subsidiabele uitgaven die begunstigden in alle projecten naar verwachting zullen doen. De opgave is door ERAC getoetst aan het totaalbedrag aan committeringen en certificeringen tot en met 2011 ten opzichte van het beschikbare ESF- / EFRO-budget, om enige verificatie te verkrijgen.

4. De formule

De geraamde uitvoeringskosten voor de gehele programmaperiode zijn afgezet tegen de geraamde totale programmaomvang.

Kwalitatieve analyse uitvoeringskosten

Validatie van de kwantitatieve uitvoeringskosten alsmede interpretatie en toelichting van de gegevens is verworven aan de hand van interviews met diverse respondenten. Daarnaast is bij de interviews kwalitatieve input verkregen over de administratieve lasten, alsmede input voor mogelijkheden tot verbetering / vereenvoudiging in de programmaperiode 2014-2020. Voor de interviews is vooraf een vragenlijst opgesteld met specifieke vragen en aandachtspunten.

Afbakening naar Structuurfondsregelgeving

De afbakening naar 'herkomst' van de administratieve lasten en uitvoeringskosten al dan niet in de Structuurfondsregelgeving is een *expert opinion* van ERAC. Uit het onderzoek is gebleken dat bij de MA's geen registratie van uren en facturen plaatsvindt op basis waarvan de bron van de uitvoeringskosten vastgesteld kan worden. De urenregistratie bij ESF is het meest gedetailleerd van alle MA's, maar ook deze registratie bevat geen verbijzondering naar herkomst van regelgeving. Op basis van bestudering van diverse andere onderzoeken en evaluaties, gesprekken met respondenten en eigen ervaring met programma-uitvoering heeft ERAC een eigen inschatting gemaakt en verantwoord (expert opinion).

Betrouwbaarheid kwantitatieve gegevens uitvoeringskosten

De beschikbaarheid van feitelijke gegevens, gebaseerd op verifieerbare registraties (zoals tijdschrijfsystemen) is zeer laag. Voorts bestaan ook verschillen in foutpercentages in de declaraties bij de EC die de OP's en de fondsen hebben ingediend. Deze verschillen bemoeilijken een zuivere en onderlinge vergelijking van kostencijfers. De beschikbare gegevens zijn meer algemeen, als totaal van gemaakte kosten voor de uitvoering van de programma's. Binnen de MA van het ESF-programma wordt tijd geregistreerd naar 'processtap', binnen de MA's van de EFRO-programma's vindt een dergelijke registratie niet plaats. De CA en AA schrijven hun tijdsbesteding maar ten dele op het niveau van de afzonderlijke programma's. Een onderscheid naar verschillende activiteiten, bijvoorbeeld conform de taken in 'artikel 60', wordt nergens gemaakt. Ook een verbijzondering van werkzaamheden naar de herkomst van onderwerpen, regelgeving en dergelijke (zoals 'artikel 55', staatssteun, aanbesteden, subsidieplafond, etc.) wordt door geen enkele autoriteit gemaakt.

De algemeenheid van beschikbare gegevens kent naast voorgaande beperkingen grote verschillen in uitvoeringsstructuur, in taakopvatting van uitvoeringsorganisaties, in kenmerken en in processen.

Ten slotte is omtrent beschikbaarheid van gegevens aan de orde dat de uitvoeringsperiode gaande is. De programmaperiode 2007-2013 zal tot eind 2015 in uitvoering zijn ("n+2"), waarna het eindverslag en de slotbetalingsaanvraag uiterlijk 31 maart 2017 bij de EC dient te zijn ingediend¹⁰. In deze totale doorlooptijd van één programmaperiode, vindt dit onderzoek dus circa halverwege plaats.

Om in kwantitatieve inzichten voldoende te kunnen abstraheren van verschillen in voortgang (tempo van committeringen, tempo van realisaties), is de momentopname van cijfers tot en met 31 december 2011 niet representatief. Daarom is in het rapport uitgegaan van ramingen voor de gehele programmaperiode. Deze ramingen creëren echter nieuwe onzekerheden over het cijfermateriaal, zodat met de resultaten voorzichtig moet worden omgegaan en er alleen sprake is van een indicatieve berekening.

Deze punten hebben significante gevolgen voor de betrouwbaarheid van de gegevens en daarmee voor de uitkomsten. Er is gewerkt met opgaves door respondenten. Diverse cijfers zijn weliswaar gebaseerd op ramingen van de betreffende programma-autoriteiten, maar de uitgangspunten zijn wel gebaseerd op feitelijke (realisatie)cijfers uit de diverse monitoringsystemen en ruime ervaringen met programma-uitvoering. In het proces is veel energie besteed aan doorvragen en toetsen van opgaves aan eigen inzichten en 'inside information' van de onderzoekers en de begeleidingscommissie.

¹⁰ Verordening (EG) 1083/2006, artikel 89 lid 1 sub a.

Bewerkingen van ontvangen ramingen zijn consequent voorgelegd aan de respondenten, enerzijds ter verificatie en akkoord, anderzijds ter borging van de onderlinge vergelijkbaarheid. Echter, ook deze gedegen aanpak kan de eerder geschetste onzekerheden slechts ten dele wegnemen.

Module 3: Administratieve lasten programmaperiode 2007-2013

Ten aanzien van de administratieve lasten is per programma op basis van de opdrachtenportefeuille van ERAC een onderzoek gedaan naar de administratieve lasten van begunstigden ten opzichte van de totale projectkosten. De projectkosten zijn ontleend aan de beschikking en/of projectplan. Ten aanzien van de administratieve lasten hebben de ERAC-adviseurs een duiding gegeven van het relatieve aandeel van werkzaamheden dat is uitbesteed ten opzichte van de totale verantwoordingswerkzaamheden van het project. Daarbij baseren zij zich op kennis van het project en veelal afstemming met de opdrachtgever (begunstigde). Op basis van dat percentage en de opdrachtsom is becijferd welk bedrag de totale administratieve lasten belopen. Deze analyse is gemaakt voor ongeveer tachtig goedgekeurde projecten waar ERAC bij betrokken is.

Voor een analyse, beoordeling en vergelijking van deze uitkomsten zijn ook andere onderzoeken en rapporten geraadpleegd, zoals de ACTAL-beoordelingen van de Ministeriële Regeling EFRO Doelstelling 2 2007-2013 en studies door de Europese Commissie.

Betrouwbaarheid gegevens administratieve lasten

In de opzet van het onderzoek is afgezien van een raadpleging van begunstigden, omwille van doorlooptijd en kosten. ERAC ontleent de inzichten aan de projecten waarvoor ERAC een rol vervult in het projectbeheer. De populatie van deze niet-representatieve steekproef omvat slechts een fractie van het totale aantal projecten c.q. begunstigden onder de Structuurfondsprogramma's (zie bijlage C). De cijfers uit deze beperkte deelwaarneming zijn ter reflectie besproken met de MA's en de begeleidingscommissie.

Al met al is de betrouwbaarheid van de kwantitatieve gegevens en uitspraken daarmee laag. Voor het verdere gebruik van dit onderzoek staat daarentegen de verhouding tussen de volgende en de huidige periode voorop, oftewel relatieve uitspraken boven absolute uitspraken.

Module 4 en 5: Analyse verordeningen

Op de verordeningen is een kwalitatieve analyse toegepast. Geordend naar circa dertig hoofdonderwerpen is bekeken of de regelgeving (direct) leidt tot uitvoeringskosten en/of administratieve lasten. De analyse is volledig gebaseerd op kennis en inzicht van ERAC, waarna de analyse is besproken met enkele respondenten en de begeleidingscommissie.

Op tien onderwerpen is vervolgens geïdentificeerd hoe, naar mening en inschatting van ERAC, de impact van wijziging op uitvoeringskosten en/of administratieve lasten zal zijn gericht. De uitspraak kent geen absoluut kwantitatieve inhoud, doch beperkt zich tot het detailniveau "verhogend, gelijkblijvend, verlagend".

Bijlage B Vergelijkende analyse Structuurfondsverordeningen 2007-2013 versus 2014-2020

Deze bijlage presenteert in detail de analyse van uitvoeringsbepalingen die volgen uit de relevante verordeningen van de programmaperiode 2007-2013 ten opzichte van de bepalingen omtrent deze onderwerpen in de conceptverordeningen 2014-2020. Het gaat om uitvoeringsbepalingen die impact hebben op de uitvoeringskosten van het programma of impact op de administratieve lasten voor begunstigen.

De volgende verordeningen zijn in deze analyse betrokken:

	2007 - 2013	2014 - 2020
Algemene Structuurfondsverordening	1083/2006, inclusief latere wijzigingen	Concept 6 oktober 2011, 2011-615
EFRO-verordening	1080/2006, inclusief latere wijzigingen	Concept 6 oktober 2011, 2011-614
ESF-verordening	1081/2006, inclusief latere wijzigingen	Concept 6 oktober 2011, 2011-607
ETS-verordening	(onderdeel van 1080/2006)	Concept 6 oktober 2011, 2011-611
Uitvoeringsverordening	1828/2006, inclusief latere wijzigingen	Nog niet gepubliceerd

Tabel B1: Overzicht verordeningen

Analyse hoofdonderwerpen administratieve lasten en uitvoeringskosten

De analyse is hierna weergegeven in tabelvorm. De tabel is opgebouwd uit de volgende bouwstenen:

- Hoofdonderwerpen met impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten
- Waar staat het in verordeningen 2007-2013?
- Uitvoeringskosten programma direct gevolg van EU-regelgeving, eventueel voorzien van toelichting?
- Administratieve lasten begunstigen direct gevolg van EU-regelgeving, eventueel voorzien van toelichting?

#	Hoofddonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
1.	Partnerschap	1083/2006 (artikel 11)	Ja	Speelt bij voorbereiding OP en bij uitvoering van toezicht op en de evaluatie van OP's.	Nee	
2.	Additionaliteit / cofinanciering	1083/2006 (artikel 15)	Nee		Nee	
3.	Gelijkheid van mannen en vrouwen	1083/2006 (artikel 16), 1081/2006 (artikel 6)	Ja	Controle daarop brengt uitvoeringskosten met zich mee.	Nee	Kan extra investeringskosten voor begunstigden met zich meebrengen, extra administratieve lasten zijn verwaarloosbaar.
4.	Duurzame ontwikkeling	1083/2006 (artikel 17)	Ja	Controle daarop brengt uitvoeringskosten met zich mee.	Nee	
5.	Totstandkoming Operationeel Programma (OP)	1083/2006 (artikel 25 t/m 28, 32)	Ja		Nee	
6.	Herziening OP	1083/2006 (artikel 33)	Ja	Los van de initiatiefnemer moet het herziene OP aan de vereisten van de verordeningen voldoen.	Nee	
7.	Specifiek karakter van fondsen	1083/2006 (artikel 34)	Ja	Gaat om demarcatie tussen EFRO en ESF, brengt in potentie uitvoeringskosten met zich mee om dit af te stemmen. Echter, gezamenlijke inzet van meerdere fondsen binnen één OP vindt niet plaats in Nederland.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
8.	Grote projecten	1083/2006 (artikelen 39 t/m 41) en bijlage XX, XXI (infrastructuurinvestering) en XXII (productiegerichte investering) van 1828/2006	Ja (n.v.t.)	Voor grote projecten dient door de beheersautoriteit (MA) of de lidstaat aanvullende informatie overlegd te worden aan de EC. Er zijn verplicht te coderen gestructureerde gegevens voor grote projecten (bijlagen uit 1828/2006). <i>NB. In Nederland bestaan in de huidige programmaperiode geen grote projecten volgens Europese definitie.</i>	Nee	In principe niet, tenzij de MA het verzoek om de betreffende informatie doorlegt naar de begunstigde.
9.	Financiële instrumentering	1083/2006 (artikel 44) 1828/2006 (artikel 43 t/m 46)	Nee	De EC stelt kaders om financiële instrumenten deel te laten maken van de steunverlening in het kader van het OP. Nadere invulling en operationalisatie is aan de lidstaat Nederland, dus ook het gevolg op de uitvoeringskosten.	Nee	Administratieve lasten zijn gevolg van het uitvoeringskader dat per instrument wordt opgesteld.
10.	Technische bijstand	1083/2006 (artikel 46), 1081/2006 (artikel 9)	Ja	EC biedt mogelijkheid kosten voor voorbereiding, beheer, toezicht, evaluatie, controle en voorlichting van OP's mede te financieren. Is aan de lidstaten om hier wel of geen gebruik van te maken tot maximum van 4% van EFRO en ESF (6% bij Interreg).	Nee	MA is begunstigde van project technische bijstand, maar die 'administratieve lasten' zijn opgenomen als uitvoeringskosten.

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
11.	Evaluatie	1083/2006 (artikelen 47 en 48)	Ja	Ex-ante evaluatie is verplicht, evaluaties tijdens de uitvoeringsperiode zijn gekoppeld aan wijzigingen van het OP en daarom naar inzicht van de MA en de lidstaat.	Nee	Evaluatiekosten moeten in lijn zijn met evenredigheidsbeginsel. Invulling is naar inzicht van de MA en lidstaat.
12.	Prestatiereserve	1083/2006 (artikel 50)	Nee	Naar inzicht van lidstaat, Nederland heeft hier geen gebruik van gemaakt.	Nee	
13.	Inkomstengenererende projecten	1083/2006 (artikel 55)	Ja	Uit de voorschriften vloeit voort dat de MA een andersoortige beoordeling moet doen in geval van projecten met een inkomstengenererend karakter.	Ja	Als gevolg van EU-regels moet de begunstigde nadere informatie verstrekken en een detailberekening van de te ramen inkomsten maken.
14.	Subsidiabiliteit van uitgaven	1083/2006 (artikel 56)	Ja	Artikel 56 geeft de lidstaat opdracht tot het opstellen van subsidiabiliteitsregels voor de EU-programma's op nationaal niveau.	Nee	Weliswaar volgen de basisbeginselen uit EU regelgeving, maar zijn administratieve lasten het gevolg van de nationale inkleuring waarvoor Nederland heeft gekozen, zoals beschreven in de Ministeriële regeling EFRO 2007-2013.
14.1	Subsidiabiliteit van uitgaven	1080/2006 (artikel 7)	Ja	EFRO-verordening beschrijft niet-subsidiabele kosten, hierop dient getoetst te worden door de MA.	Nee	Kosten zijn niet-subsidiabel.

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
14.2	Subsidiabiliteit van kosten	1081/2006 (artikel 11)	Ja	ESF-verordening beschrijft niet-subsidiabele kosten, hierop dient getoetst te worden door de MA.	Nee	Kosten zijn niet-subsidiabel.
15.	Duurzaamheid van concrete acties	1083/2006 (artikel 57)	Ja	Er moet op toegezien worden dat een investering in infrastructuur of een productieve investering gehandhaafd blijft en geen substantiële wijziging ondergaat tot vijf jaar na voltooiing van de actie.	Nee	Eventuele verplichting voor begunstigde wordt nationaal bepaald.
16.	Beheer, toezicht en controle	1083/2006 (artikelen 58 t/m 66)	Ja	Noodzaak tot inrichting van en taakuitvoering door MA, CA, AA en Comité van Toezicht.	Nee	
16.1	Beheer, toezicht en controle	1828/2006 (artikelen 12 t/m 26), 1080/2006 (artikelen 14 t/m 17)	Ja	Nadere EU-vereisten aan inrichting en taakuitvoering door MA, CA en AA.	Nee	
16.2	Verslaglegging AA inzake beheers- en controlesystemen, auditstrategie, systeemaudits, steekproeven, coördinatie, toezichtactiviteiten van de AA, follow-up van eerdere audits (jaarlijks) en controleverslag en verklaring van (gedeeltelijke) afsluiting voor OP's, inclusief uitgavenstaat en slot-betalingsaanvraag.	1083/2006 (artikel 62, lid 1, d en e) en 1828/2006 (bijlagen VI en VIII)	Ja		Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfondsregelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfondsregelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
17	Verslaglegging MA (jaarlijks en eind)	1083/2006 (artikel 67) en 1081/2006 (artikel 10)	Ja		Nee	
17.1	Verslaglegging MA (jaarlijks)	1828/2006 (artikel 20 en bijlage XI)	Ja	Verplichting tot jaarlijks aanleveren van overzicht van geschrapte en geïnde bedragen en hangende terugvorderingen.	Nee	
17.2	Verslaglegging MA ESF (jaarlijks)	1828/2006 (bijlage XXIII)	Ja	Verplichting tot jaarlijkse verslaglegging over deelnemers aan concrete acties van het ESF naar prioriteit.	Nee	
18.	Voorlichting en publiciteit	1083/2006 (artikel 69), 1828/2006 (artikelen 2 t/m 10)	Ja	MA is verantwoordelijk voor in voldoende mate geven van bekendheid aan het OP met inachtneming van de voorschriften die de EU stelt. Daarnaast actieve toetsing op naleving door publiciteitsvoorschriften door begunstigen.	Ja	Begunstigen moeten voldoen aan de EU-publiciteitsvoorschriften.
19.	Instelling van beheers- en controlesystemen	1083/2006 (artikel 71), 1828/2006 (artikel 21 en 25 en modelbeschrijving in bijlage XII)	Ja	Is direct gevolg van regelgeving EC. De inrichtingspraktijk in Nederland leert dat soms voorbij is gegaan aan de minimale vereisten en dat meer regelgeving is aanvaard dan strikt noodzakelijk was.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
20.	Financieel beheer, beoordeling subsidiabiliteit van uitgaven	1083/2006 (artikel 78), 1828/2006 (artikel 15)	Ja	Verplichting tot beoordeling van de subsidiabiliteit van de verrichte uitgaven overeenkomstig de voorwaarden voor de steunverlening, aan de hand van geaccordeerde rekeningen of boekhoudkundige stukken met gelijkwaardige bewijskracht vloeit voort uit verordening.	Nee	
21.	Betalingsaanvraag en uitgavenstaat	1083/2006 (artikelen 85 t/m 87), 1828/2006 (bijlage X)	Ja	Indiening betalingsaanvraag en uitgavenstaat volgens voorgeschreven formats vormt verplichte procedurestap om in aanmerking te komen voor tussentijdse betaling door EC.	Nee	
21.1	Betalingsraming	1828/2006 (bijlage XVII)	Ja		Nee	
22.	Gedeeltelijke afsluiting	1083/2006 (artikel 88)	Ja		Nee	
23.	Financiële correcties en onregelmatigheden	1083/2006 (artikel 98), 1828/2006 (artikelen 28 en 30)	Ja	Doorvoeren van financiële correcties en rapportage over gevonden onregelmatigheden.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
24.	Bewaring van documenten	1828/2006 (artikel 19)	Ja	MA moet een lijst bijhouden met namen en adressen van instanties die de bewijsstukken betreffende uitgaven en audits – inclusief alle documenten voor een toereikend controlespoor) in bezit hebben.	Ja	Begunstigden moeten alle documenten die verband houden met ontvangen bijdrage bewaren tot en met 31 december 2020.
25.	Keuze voor bemiddelende instantie (BI)	1828/2006 (artikel 12)	Nee	Is keuzemogelijkheid. Als hiervoor wordt gekozen, zijn de uitvoeringsbepalingen voor MA en CA eveneens van toepassing op BI.	Nee	
26.	Elektronische gegevensuitwisseling	1828/2006 (artikel 39)	Ja	Uitwisseling van gegevens betreffende het OP moet plaatsvinden met behulp van een door de EC opgezet computersysteem dat beveiligde uitwisseling van gegevens mogelijk maakt.	Nee	
27.	Categorisering van de bijstand uit de fondsen (earmarking)	1828/2006 (bijlage 2)	Ja		Nee	
28.	Aanbesteding	Maakt als onderwerp geen deel uit van verordening en 2007-2013	Nee	Toetsing op naleving van algemene (EU)beginselen van aanbesteding moet plaatsvinden in het kader van beheer en controle en rechtmatigheidstoets op de uitgaven (o.a. juiste procedures rond Europese aanbesteding).	Nee	Hoogstens naleving van Europese aanbestedingsregels. Administratieve lasten die volgen uit naleving (of het ontbreken) van aanbestedingsdrempels onder de EU-drempel zijn een gevolg van regelgeving op niveau van lidstaat.

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op administratieve lasten en uitvoeringskosten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van Structuurfonds-regelgeving?	Toelichting op administratieve lasten
29.	Staatssteun	Artikel 87 van Verdrag EG, maakt als onderwerp geen deel uit van verordening en 2007-2013	Nee	Toetsing op conformiteit met staatssteunregels drukt op de uitvoeringskosten, doch is niet rechtstreeks te relateren aan de verordeningen 2007-2013. Bovendien is de impact op de uitvoeringskosten afhankelijk van de benutting van de mogelijkheden op nationaal niveau tot vrijstelling van meldingsprocedure. Denk aan de verschillende modules in kader van Omnibus Decentraal Regeling, maar ook steunregelingen die als geheel ter goedkeuring kunnen worden voorgelegd aan de EC. Biedt dit geen soelaas, dan kan 'de-minimis' of het op individuele basis vragen van goedkeuring voor steunverlening een oplossing bieden.	Nee	Administratieve last is bovendien afhankelijk van de vrijstellingsmogelijkheden op nationaal niveau en eventueel eerder ontvangen staatssteun.

Tabel B2: Analyse hoofdonderwerpen

Deze analyse is gecompriemd tot de tabel met tien hoofdonderwerpen in hoofdstuk 2.

Bijlage C De administratieve lasten in de Structuurfondsperiode 2007-2013

C.1 Inleiding

Een belangrijke component van de totale kosten gemoeid met de Europese Structuurfondsprogramma's betreffen de administratieve lasten die begunstigden van de subsidies moeten maken in de verantwoording van hun projecten cq. projectkosten. Uit diverse onderzoeken en evaluaties van de huidige Structuurfondsprogramma's blijkt in algemene zin dat de administratieve lasten door begunstigden als hoog worden ervaren. In bijlage A is beschreven op welke wijze in dit onderzoek een berekening is gemaakt van de administratieve lasten voor EFRO Doelstelling 2, ESF Doelstelling 2 en EFRO Doelstelling 3. De uitkomsten van dit onderdeel worden in deze bijlage gepresenteerd.

C.2 Administratieve lasten van begunstigden

ERAC heeft een globaal, indicatief onderzoek gedaan om voor de verschillende programma's aan te geven hoe hoog de administratieve kosten van begunstigden zijn ten opzichte van de totale projectkosten. Daarbij is gebruik gemaakt van (financiële) gegevens uit de projectvoorstellen, offertes van ERAC voor het administratief beheer van de projecten en de eigen kennis en ervaring met betrekking tot het administratief beheer van projecten.

De populatie van de beperkte waarneming

In de programmaperiode 2007-2013 is ERAC betrokken (geweest) bij het administratief beheer van circa tachtig projecten. De gegevens van deze projecten en de daarbij gepleegde inzet zijn gebruikt om tot navolgende cijfers te komen.

De populatie is verdeeld over ESF, EFRO Doelstelling 2 en EFRO Doelstelling 3 (Interreg). Het zijn uiteenlopende projecten qua inhoud, opzet en omvang. Van relatief eenvoudige projecten met veel uitbesteding, tot complexe innovatie-samenwerkingsprojecten met hoofdzakelijk personele inzet.

Bij het onderzoek onder ESF-projecten wordt opgemerkt dat in de selectie van projecten vooral projecten zijn opgenomen van scholen (actie C) en gemeenten (actie A en J). Tussen deze begunstigden / projecten bestaat overigens nauwelijks tot geen verschil in de hoogte van de gemeten administratieve lasten. In de analyse zijn geen projecten van andere potentiële begunstigden, zoals O&O fondsen, betrokken.

De administratieve lasten in de projecten in de deelwaarneming variëren binnen een bandbreedte van 5% tot 21%.

De administratieve lasten zijn gemiddeld relatief hoger naarmate de projectomvang kleiner is. Los van de omvang van een project moet immers een standaardinspanning worden geleverd op het vlak van administratie en verantwoording. Bij een klein project weegt die inspanning relatief zwaar door.

Bovendien blijkt uit het onderzoek dat projecten met veel 'kosten derden' relatief gezien minder administratieve lasten met zich meebrengen dan projecten waarbij veel interne loonkosten begroot zijn, zoals scholingsprojecten (ESF). Dit verschil doet zich met name voor bij de EFRO Doelstelling 2-projecten. Innovatieprojecten hebben gemiddeld bijvoorbeeld een hoog aandeel interne loonkosten. Daarentegen kennen deze projecten veelal weer weinig controlewerk op aanbestedingen, omdat dit regime voor bedrijven veelal niet van toepassing is. Bij infrastructurele projecten van overheden brengt de naleving van de aanbestedingsregels de meeste administratieve lasten met zich mee.

Ook voor EFRO Doelstelling 3 (Interreg) geldt dat projecten vaak een hoog aandeel interne loonkosten bevatten, een indicator voor de gemiddeld hogere administratieve lasten dan bij EFRO Doelstelling 2. Daarnaast bestaan Interreg-projecten per definitie uit meerdere partners uit verschillende lidstaten, wat extra administratieve lasten met zich meebrengt, omdat verantwoording op partner- en op totaalniveau dient plaats te vinden.

Overigens is een ontwikkeling zichtbaar dat Doelstelling 2-projecten (zowel ESF als EFRO) in toenemende mate het karakter krijgen van samenwerkingsprojecten. In geval van samenwerkingsprojecten geldt dat de administratieve lasten veelal alleen inzichtelijk zijn op het niveau van de penvoerder. Dit gegeven maakt het aannemelijk dat de daadwerkelijke administratieve lasten voor dergelijke projecten hoger zijn dan op basis van bekende gegevens geconcludeerd wordt.

Bij de Interreg-projecten zijn de administratieve lasten gemiddeld het hoogst, hetgeen niet verwonderlijk is gezien de specifieke eis van grensoverschrijdende samenwerking in combinatie met taalbarrières, cultuurverschillen en verschil in wet- en regelgeving (zie ook paragraaf 2.4). Er zijn geen opvallende verschillen waar te nemen in de gemiddelde omvang van de administratieve lasten tussen Interreg IVA- en IVB-programma's. Het aantal Interreg IVC-projecten in de selectie is dermate beperkt, dat hierover geen gedegen uitspraak gedaan kan worden.

Deze uitkomsten sluiten aan bij bijvoorbeeld het onderzoek naar administratieve lasten dat het Gemeenschappelijk Interreg Secretariaat (GIS) van het Interreg IVA-programma Deutschland-Nederland heeft uitgevoerd. In januari 2011 is een schriftelijke enquête gehouden onder begunstigen over de administratieve lasten. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van de ongoing evaluatie van het programma. De uitkomsten van het onderzoek zijn vastgelegd¹¹ en gerapporteerd (inclusief voorstellen voor verbetering) aan het Comité van Toezicht. Uit dit onderzoek blijkt dat een meerderheid van de respondenten de administratieve lasten als onevenredig hoog beoordeelt en dat de kosten hiervoor door de helft van de respondenten op meer dan 10% van de totale projectkosten worden geraamd.

Vergelijking uitkomsten met ACTAL-methodiek

De ACTAL-methodiek is een veelgebruikt instrument om de administratieve lasten van overheidsmaatregelen te berekenen, bijvoorbeeld bij de implementatie van nieuwe subsidieregelingen. Op basis van een raming van het aantal uren en kosten per activiteit wordt een totaalbedrag aan te verwachten administratieve lasten voor de begunstigde berekend. Bij de ontwikkeling van de Ministeriële Regeling (MR) EFRO Doelstelling 2, alsmede de wijzigingen hiervan in 2009 en 2011 is de ACTAL-methodiek toegepast om de administratieve lasten te berekenen. Bij alle berekeningen bedroegen de administratieve lasten voor begunstigen 1% van de totale projectkosten.

¹¹ Uitwerking van de enquête Administratieve lasten INTERREG IVA Deutschland-Nederland

Deze uitkomst is significant lager dan de in voorliggend onderzoek gepresenteerde uitkomsten. Het verschil kan wel worden verklaard:

- De definitie van administratieve lasten in dit onderzoek is ruimer gekozen dan in de strikte ACTAL-afbakening, waarin niet alle benodigde acties (en daarmee lasten) van begunstigden zijn opgenomen;
- De ACTAL-berekening is ex-ante ingevuld, daar waar dit onderzoek zich baseert op realisatiecijfers en ervaringen met projectuitvoering;
- In de ACTAL-berekening wordt alleen rekening gehouden met interne personeelskosten, terwijl veel projecten ook externe kosten maken voor onder andere projectadministratie, projectmanagement en het laten opstellen van een controleverklaring. Deze kosten zijn wel meegenomen in dit onderzoek;
- Voor een aantal activiteiten in de ACTAL-berekening is de verwachte inzet in uren naar onze mening onderschat. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een projectplan (16 uur), het opstellen van een voortgangsrapportage (5 uur) en de kennisname met de regeling en procedures (1 uur). De ervaring van ERAC is dat de benodigde inzet voor deze activiteiten gemiddeld (veel) hoger is. Bovendien is de administratieve inspanning tijdens de looptijd van het project in hoge mate afhankelijk van de looptijd. Projecten met een langere looptijd moeten vaker rapporteren over de voortgang, wat een kostenverhogende impact heeft op de administratieve lasten;
- De ACTAL-berekening gaat enkel uit van bedrijven als doelgroep, waardoor specifieke (complexe) vraagstukken die voor hen (veelal) niet van toepassing zijn, zoals aanbesteding en staatssteun, niet zijn betrokken in de meting. Overheden, semi-overheden en kennisinstellingen zijn echter ook veelvuldig begunstigde;
- De ACTAL-berekening gaat uit van een project met één penvoerder en één partner, terwijl veel projecten in een samenwerkingsverband met meerdere partners worden uitgevoerd. Complexe projecten hebben dientengevolge hogere administratieve lasten.

Naast bovenstaande punten is de belangrijkste verklaring voor het verschil dat de uitkomst van 1% gebaseerd is op de administratieve lasten van enkel en alleen de Ministeriële Regeling EFRO. De ACTAL-methodiek, met de daarin gehanteerde *Standaard Kosten Methodiek* (SKM) blijkt dus niet toepasbaar te zijn op de context van de Europese Structuurfondsprogramma's, met een samenspel van regelgeving en actoren en projecten door uiteenlopende doelgroepen, veelal in samenwerking.

Indien het totale pakket aan relevante regelgeving met een relatieve verdeling op basis van de *expert* opinie van ERAC (zie paragraaf 2.3 en paragraaf 3.3) wordt toegepast, zal deze 1% slechts een beperkt deel van de totale lasten omvatten. Indien de opinie uit paragraaf 2.3 wordt doorgetrokken naar de administratieve lasten, met als indicatie dat de kosten volgend uit de MR ongeveer 10% van deze kostencategorie vormen, dan volgt hieruit dat de administratieve lasten in totaal niet de 1% van de ACTAL-toets op de MR bedragen, maar met een factor 10 vermenigvuldigd moeten worden. Een uitkomst van 10% is dan in lijn met de voornoemde bandbreedte.

Ter illustratie

In opdracht van de Europese Commissie heeft Ramboll (2011) onderzoek gedaan naar de aanvraagprocessen in enkele lidstaten. Voor Nederland bleek hieruit dat begunstigden gemiddeld 154 uren besteden aan het indienen van een aanvraag bij een EFRO-programma. In de ACTAL-analyse zijn hiervoor 15 uren geraamd. Ook hierin toont zich de factor 10 verschil tussen enkel de MR en het totaal van een programma.

C.3 Herkomst van administratieve lasten in de Structuurfondsregelgeving

Er zijn vele kaders waaraan begunstigden moeten voldoen binnen de Structuurfondsprogramma's. In hoofdstuk 3 is de opinie van ERAC vermeld, dat van de totale administratieve lasten van begunstigden en uitvoeringskosten van de programma-autoriteiten ongeveer éénderde deel direct voortkomt uit de Structuurfondsregelgeving en voor het overige tweederde deel veroorzaakt wordt door overige Europese regelgeving, nationale regelgeving, programmavereisten en eigen regels van begunstigden. Controle van de programma-autoriteiten op alle relevante aspecten betekent logischerwijs dus ook dat begunstigden op deze aspecten verantwoording af moeten leggen en dus ook kosten maken (dossiervorming, administratie, verantwoording, etc.).

C.4 Belangrijke oorzaken voor administratieve lasten

Uit de diverse onderzoeken, de gesprekken met de programma-autoriteiten en onze eigen ervaringen kan een opsomming gegeven worden van de belangrijkste oorzaken, ofwel de knelpunten zoals deze in de administratie door begunstigden van de Europese programma's worden ervaren. In willekeurige volgorde gaat het om de volgende onderwerpen:

- Volledigheid en juistheid van de projectdossiers en –administratie; het uitvoeren van een Europees gefinancierd project brengt vaak extra voorwaarden met zich mee voor de projectadministratie. Niet altijd zijn bestaande interne procedures hiervoor voldoende ingericht. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak tot fysieke dossiervorming, daar waar veel organisaties tegenwoordig uitsluitend digitaal archiveren.
- Verantwoording van de subsidiabele projectkosten, waarbij met name de verantwoording van de interne loonkosten (en overhead) tot onduidelijkheid en problemen leidt. Dit geldt voor de keuze van de uurtariefsystematiek, de verantwoording en onderbouwing van het uurtarief en voor de verantwoording van het aantal uren (bijvoorbeeld in functiescheiding en tijdig getekende urenstaat).
- Regels en procedures omtrent aanbesteding en dan met name de regelgeving omtrent aanbestedingen beneden de Europese drempelwaarden. Begunstigden dienen soms een beleid te volgen dat afwijkt van het eigen aanbestedingsbeleid en ondervinden moeilijkheden bij het volgen van de regels en het op een juiste wijze archiveren en verantwoorden van het aanbestedingsdossier. Knelpunten ontstaan bij de interpretatie van regelgeving, meerwerk op opdrachten en het onjuist 'knippen' van opdrachten, zowel boven, maar vooral beneden de Europese drempelwaarden. Bovendien verschillen de regels tussen de verschillende Europese programma's (bijvoorbeeld de aanbestedingsvereisten bij opdrachtvolumes onder de Europese drempelbedragen), waarbij in enkele gevallen strengere voorwaarden en/of uitbreiding van de werkingssfeer voorkomen, dan hetgeen voor Europa noodzakelijk is. Toevoegingen doen zich voor aan de Europese regels¹² en interpretaties van de Europese vereisten van transparantie, openbaarheid en non-discriminatie. Het aanbestedingsregime maakt echter geen onderdeel uit van dit onderzoek.

¹² Richtlijn 2004/18/EG, nationaal het Besluit aanbesteden overheidsopdrachten (Bao).

- De verantwoordingssystematiek en controledruk worden als hoog ervaren. Enerzijds vanwege het feit dat meerdere instanties een controlebezoek af kunnen leggen (in theorie oplopend tot wel vijf instanties) die onderling weinig gebruik maken van elkaars eerdere werk, anderzijds vanwege de zware eisen die gesteld worden aan tussentijdse declaraties, waarbij bijvoorbeeld bij Interreg alle kosten volledig onderbouwd moeten worden, omdat ze integraal gecontroleerd worden. De huidige controlesystematiek met een tweedelijns controle maakt dat ook de eerstelijns controle intensiever is. Vanzelfsprekend werkt dit door op de begunstigde.
- De regels uit de Europese verordening dat alle kosten “betaald” en “*real costs*” dienen te zijn, vragen van de begunstigde dat elk bonnetje inclusief betaalbewijs verantwoord dient te worden, alsmede de relatie tot het project aangetoond moet worden. Vooral MKB bedrijven ervaren dit als een administratieve last.
- De bewaarplicht ten aanzien van de projectadministratie voor Europees gefinancierde projecten (art. 132 cVGB) is in veel gevallen langer dan volgens nationale regelgeving. Dit speelt met name voor projecten waarbij de subsidie al in de eerste uitvoeringsjaren is vastgesteld.

Casus Interreg IVA Deutschland-Nederland

De beschrijving in dit tekstvak is als illustratief voorbeeld bedoeld en is gebaseerd op informatie betreffende het Interreg IVA-programma Deutschland-Nederland. De informatie en genoemde voorbeelden c.q. knelpunten hebben dan ook in eerste instantie betrekking op dit specifieke programma en niet op voorhand op andere Interreg IVA-programma's. Het onderzoek richt zich ook enkel op de situatie aan de Nederlandse zijde van de grens. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze situatie het gevolg is van afstemming en compromissen met partners uit andere lidstaten, maar dat deze bredere visie geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek.

De in paragraaf C.4 gepresenteerde administratieve knelpunten zijn ook herkenbaar in het Interreg-programma. Door het internationale karakter van de projecten en daarmee gepaard gaande verschillen in taal, cultuur en wet- en regelgeving wordt een extra beroep gedaan op de begunstigden. De huidige controle- en beheerstructuur maakt de administratieve lasten voor met name kleine projecten erg hoog. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kleinschalige people-to-people projecten die kenmerkend zijn voor de grensregio's, maar die in toenemende mate onder druk staan als gevolg van de administratieve lasten. Echter, ook het uitvoeren van majeure projecten met meerdere partners (soms wel oplopend tot dertig partners) is met de huidige structuren en procedures complex en tijdrovend.

Uit het eigen onderzoek naar administratieve lasten dat in de grensregio Deutschland-Nederland is uitgevoerd, komt nog een aantal specifieke Interreg-knelpunten naar voren naast de eerder genoemde knelpunten:

- De subsidiegrondslagen schrijven een maximaal uurtarief voor intern personeel voor, om verschillen tussen lidstaten bij identieke werkzaamheden tegen te gaan. Dit leidt wel tot extra regeldruk- en controledruk, omdat de uniforme set van regels nieuw is voor beide lidstaten.
- De ETS-regelgeving (Verordening (EG) 1080/2006, artikel 20) schrijft voor dat partners in een project verplicht zijn om een samenwerkingsovereenkomst met elkaar af te sluiten. Dit levert in de praktijk vaak problemen op, bijvoorbeeld bij projecten waarbij sprake is van intellectueel eigendom.
- De integrale controle van alle (tussentijdse) declaraties door de first level controller brengt veel controledruk en administratieve lasten voor begunstigden met zich mee.
- De verplichting tot het voorleggen van een additionaliteitsverklaring op het niveau van de medewerkers binnen een project bij een aanvraag levert een extra belasting op. In Noordrijnland-Westfalen en Nedersaksen is het opheffen van deze verplichting vanwege de begrotingswetgeving niet mogelijk. Inmiddels is door het Comité van Toezicht besloten om deze verplichting vooralsnog te beperken tot publieke organisaties.
- Het Interreg-programma Deutschland-Nederland kent een ondergrens van € 10.000 voor aanbestedingen. Deze lage ondergrens leidt aan Nederlandse zijde tot extra administratieve lasten, omdat bij alle opdrachten die de ondergrens overschrijden door begunstigden de aanbestedingsrichtlijnen in acht moeten worden genomen. Aan de Duitse zijde leidt dit overigens tot verlichting van de lasten, omdat de drempelwaarden voor aanbestedingen daar normaal gesproken onder € 10.000 liggen.

Bijlage D. De uitvoeringskosten in de Structuurfondsperiode 2007-2013

D.1 Inleiding

Deze bijlage beschrijft de resultaten van de indicatieve berekening van de uitvoeringskosten 2007-2013 die per programma is uitgevoerd.

D.2 Berekening van de uitvoeringskosten

In de methodologie (zie bijlage A) is uiteengezet op welke wijze de uitvoeringskosten per programma zijn berekend, bij wijze van indicatieve berekening van de huidige programmaperiode. Deze kosten kunnen worden gerelateerd aan het programmavolume, zodat een percentage kan worden berekend dat cijfermatig inzicht geeft in de relatieve omvang van de uitvoeringskosten. Over de betrouwbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van deze cijfers zijn in het hoofdrapport en in bijlage A reeds diverse opmerkingen gemaakt.

In tabel D1 zijn de percentages aan uitvoeringskosten op basis van de raming over de gehele programmaperiode opgenomen, omdat deze een beduidend meer realistisch beeld geven van de totale uitvoeringskosten dan de cijfers per einde 2011. In de raming over de gehele programmaperiode tot en met 2015 vervalt het verschil in uitvoeringsstadium van de programma's.

Uitvoeringskosten ten opzichte van programmavolume (%)	
Totaal Structuurfondsprogramma's (ESF + EFRO)	4%
<i>Variatie van de programma's onderling</i>	<i>3% tot 5,5%</i>

Tabel D1: Percentage uitvoeringskosten in periode 2007-2013

Deze percentages geven een beeld van de totale uitvoeringskosten ten opzichte van het totale programmavolume. De meeste kosten hebben betrekking op personeelskosten van de programma-autoriteiten, maar ook de kosten voor het monitoringsysteem zijn in sommige programma's aanzienlijk. De overschrijding van het beschikbare budget¹³ leidt ertoe dat niet alle uitvoeringskosten ('meerkosten') verantwoord worden op het budget technische bijstand, er wordt immers geen bijdrage meer over ontvangen van de EC. Voor ESF geldt dat over de kosten verantwoording als baten-lasten dienst wordt afgelegd door het Agentschap SZW. Voor de EFRO-programma's gelden deze regels niet en bestaat onzekerheid over deze meerkosten. Dit verstoort de betrouwbaarheid van de uitvoeringskosten bij de EFRO-programma's.

De uitvoeringskosten bevatten de kosten van de vijf MA's, de CA en de AA. Ook de kosten van het Coördinatiepunt Structuurfondsen van het Ministerie EL&I (voor EFRO) zijn inbegrepen.

¹³ Maximaal 4% van het ESF- of EFRO-budget mag worden besteed aan technische bijstand (artikel 46 lid 1 sub a van Verordening (EG) 1083/2006. In totaal op het Nederlandse Structuurfondsenbudget van 1,66 miljard euro is dit 66,4 miljoen euro.

D.3 Cijfermatig overzicht van de uitvoeringskosten 2007-2013

Structuurfondsen totaal	
Geraamde kosten gehele programmaperiode art. 60, 61 en 62	
	Bedrag
Raming totale programmavolume	5.000.000.000
	Bedrag
Raming totale uitvoeringskosten art. 60	165.500.000
Raming totale kosten art. 61	9.500.000
Raming totale kosten art. 62	25.000.000
Raming totale kosten Coördinatiepunt Struct.fonds	4.000.000
Raming uitvoeringskosten voor programmaperiode	204.000.000
Structuurfondsen totaal	
Raming uitvoeringskosten voor programmaperiode	4%

Tabel D2: Uitvoeringskosten over de Nederlandse Structuurfondsprogramma gezamenlijk

De bandbreedte van de afzonderlijke programma's loopt van circa 3% tot circa 5,5%.

Bijlage E Lijst van geraadpleegde documenten

ACTAL, berekening administratieve lasten Ministeriële Regeling EFRO Doelstelling 2.

ACTAL, berekening administratieve lasten Ministeriële Regeling EFRO Doelstelling 2, wijziging november 2009.

ACTAL, berekening administratieve lasten Ministeriële Regeling EFRO Doelstelling 2, wijziging oktober 2011.

Algemene Rekenkamer, Kosten en baten van controles bij de EU Structuurfondsen OP ESF, oktober 2010.

Algemene Rekenkamer, Kosten en baten van controles bij de EU Structuurfondsen OP Noord, oktober 2010.

Algemene Rekenkamer, Kosten en baten van controles bij de EU Structuurfondsen OP Zuid, oktober 2010.

Berenschot, Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 – 2013, 14 februari 2011, inclusief:

- Berenschot, Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007-2013, Bijlagenboek 1: Regiospecifieke deelrapportages,
- Berenschot, Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007-2013, Bijlagenboek 2: Algemene bijlagen.

Ecorys, Evaluatie controle- en beheersysteem EFRO, eindrapport, 19 juli 2011.

Europese Commissie, Directoraat-Generaal Regionaal Beleid, Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007-2013 in a number of member states, final report Ramboll, february 2012.

Europese Commissie, Directoraat-Generaal Regionaal Beleid, Regional governance in the context of globalization: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member States public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund, final report Sweco, 16 juni 2010.

Europese Commissie, Directoraat-Generaal Regionaal Beleid, Simplifying cohesion policy for 2014-2020, 2012.

Europese Commissie, Directoraat-Generaal Regionaal Beleid, EFRO-conferentie: hoe zetten we EFRO in Nederland in vanaf 2014?, Programming future cohesion policy, presentatie Rachel Lancry, 2 februari 2012.

Europese Commissie, The future of simplified costs for 2014-2020, presentatie Sectoral event on simplified costs, 13 december 2011.

Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat (GIS) IVA Deutschland-Nederland, jaarverslag 2010.

Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat (GIS) IVA Deutschland-Nederland, Stand van zaken vereenvoudiging, 23 september 2011.

Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat (GIS) IVA Deutschland-Nederland, Uitwerking van de enquête Administratieve lasten INTERREG IV A Deutschland-Nederland.

Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, Meten is weten (1 en 2), handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

LEI Wageningen, Simplification of the CAP 2014-2020, An assessment of the EC proposals, presentatie Pim Roza, Berlijn, 19 januari 2012.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Probleemstellende notitie voor het externe onderzoek naar de regeldruk van de Structuurfondsverordeningen (Cohesiebeleid van de Europese Unie 2014-2020), versie 11 november 2011

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, meerjarenraming vooraf van de kosten voor de Auditautoriteit 2007-2013.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, meerjarenraming vooraf van de kosten voor de Certificeringsautoriteit 2007-2013.

Nederlandse kabinetsreactie inzake de toekomst van het Cohesiebeleid – Reactie op de openbare consultatie over de toekomst van het cohesiebeleid in de conclusies van het Vijfde Cohesieverslag, 4 februari 2011.

Operationeel Programma Europees Sociaal Fonds Doelstelling 2 2007-2013.

Regulatory Reform Group, Regulatory Reform: the Dutch approach 2003-2011 and beyond.

Research voor beleid, Tussentijdse evaluatie ESF Acties A en D, 21 september 2010.

Research voor beleid, Tussentijdse evaluatie ESF Acties B en C, 26 april 2011.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 18 mei 2011 inzake beantwoording vragen Tweede Kamer schriftelijk overleg van 17 mei 2011.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Milieuraad, Brief van de Minister van Economische Zaken, kamerstuk 21.501-8, Nr. 335.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Milieuraad, Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, kamerstuk 21.501-8, Nr. 349.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Europese Raad, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, kamerstuk 21.501-20, Nr. 553.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Motie Luijben, kamerstuk 31.335, nr. 11.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Europees Sociaal Fonds (ESF), Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerstuk 26.642, Nr. 113.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Europees Sociaal Fonds (ESF), Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerstuk 26.642, Nr. 115.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, EU-trendrapport 2012, Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie, kamerstuk 33.163, Nr. 1.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg, Van Europees cohesiebeleid naar een duurzaam Europees gebiedsgericht ontwikkelingsbeleid, de toekomst van het cohesiebeleid na 2013 / VNG-IPO positionpaper, januari 2010.

Working Group on Structural Funds, Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors, on the panel Audit on the Costs of controls of Structural Funds.

Verordeningen 2007-2013

Verordening (EG) 1083/2006 houdende algemene bepaling inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Fonds en het Cohesiefonds (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen).

Verordening (EG) 1080/2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen).

Verordening (EG) 1081/2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen).

Verordening (EG) 1828/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van onder andere de verordeningen 1083/2006 en 1080/2006 (geconsolideerde versie, inclusief latere wijzigingen).

Verordeningen 2014-2020

Conceptverordening (EG) houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Fonds en het Cohesiefonds.

Conceptverordening (EG) betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling 2014-2020.

Conceptverordening (EG) betreffende het Europees Sociaal Fonds 2014-2020.

Conceptverordening (EG) betreffende het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020.

Bijlage F Lijst van respondenten en geraadpleegde personen

Beheersautoriteiten EFRO Doelstelling 2

MA West-Nederland	Gemeente Rotterdam, dhr. Van Raak en dhr. Bijkerk
MA Noord-Nederland	Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), dhr. Van Voorn
MA Oost-Nederland	Provincie Gelderland, dhr. Thomassen en dhr. Beeker
MA Zuid-Nederland	Stimulus Programmamanagement, dhr. Reisinger en dhr. Timmermans

Beheersautoriteit ESF Doelstelling 2

MA ESF	Agentschap SZW, dhr. Sterrenburg en dhr. Beekhuizen
--------	---

Overige programma-autoriteiten

Certificeringautoriteit (CA)	Dienst Regelingen, dhr. Van der Woude, dhr. Moedt, dhr. De Hilster
Auditautoriteit (AA)	Rijksauditdienst, dhr. Schieving, dhr. Geilen, dhr. Vlasveld

Overige gesprekken

Interreg IVA Deutschland-Nederland	Gemeenschappelijk Interreg Secretariaat (GIS), dhr. Knol en dhr. Spaargaren
Algemene Rekenkamer (AR)	dhr. Van Roozendaal, dhr. Boers
Ministerie EL&I	Coördinatiepunt Structuurfondsen, dhr. Kaandorp

Bijlage G Lijst van afkortingen

AA	Auditautoriteit
ACTAL	Adviescollege toetsing administratieve lasten (hernoemd tot Adviescollege toetsing regeldruk)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BI	Bemiddelende instantie
CA	Certificeringsautoriteit
COCOF	Committee on the coordination of the funds
CPR	Common provisions regulation (Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de Structuurfondsen 2014-2020)
DR	Dienst Regelingen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EC	Europese Commissie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETS	Europese Territoriale Samenwerking
GIS	Gemeenschappelijk Interreg Secretariaat
MA	Beheersautoriteit (afkorting van Engelse term <i>managing authority</i>)
MR	Ministeriële regeling EFRO 2007-2013
OP	Operationeel Programma
RAD	Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën
SKM	Standaard Kosten Methodiek
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VGB	Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de Structuurfondsen 2014-2020 (<i>cVGB: concept van deze verordening</i>)