

Non-paper hervorming ESI-fondsen

Medio 2017 publiceert de Europese Commissie beleidsvoorstellen voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen na 2020, als onderdeel van het nieuwe post-2020 Meerjarig Financieel Kader. In dit paper spreken Nederlandse overheden zich uit over wenselijke hervormingen zodat de ESI-fondsen toegerust zijn op de Europese opgaven van de toekomst. Daarbij staan twee sleutelbegrippen centraal: beleidscoherentie en vereenvoudiging.

In dit paper spreken Nederlandse overheden zich niet uit over budgettaire omvang van het beleid of over allocatie van middelen naar lidstaten.

1. Beleidscoherentie: vergroten samenhang en synergie

1.1 Verbinding van EU-instrumenten op maatschappelijke uitdagingen

De inspanningen van de EU via beleidsprogramma's en instrumenten zouden in lijn moeten zijn met de strategische prioriteiten van de EU. In de periode tot 2020 spelen de doelen van de Europa2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei daarbij een centrale rol. In deze periode zijn belangrijke stappen gezet om ervoor te zorgen dat de verschillende EU--programma's en instrumenten bijdragen aan die strategie. Tegelijkertijd moet erkend worden dat dit niet heeft geleid tot een scherpe focus in prioriteiten en doelen. Daarvoor blijkt de Europa2020-strategie te algemeen om sturend te zijn, maar leidt het in combinatie met padafhankelijkheden (heden bepaald door keuzes uit het verleden) tot een uitwerking in een veelvoud aan doelstellingen en sub-prioriteiten in EU-programma's. Gestreefd zou moeten worden naar scherpere keuzes en focus op concreet geformuleerde prioriteiten en deze te bereiken door – waar relevant - samenhang en synergie tussen verschillende EU--programma's op strategisch, programmatisch en projectniveau.

In lijn met het Commissie Werkprogramma en de Strategische Agenda van de Raad, zouden ook de ESI-fondsen sterker gericht moeten zijn op de grote maatschappelijke uitdagingen die na 2020 aandacht nodig hebben. Het gaat daarbij om vraagstukken die effectiever op Europese, dan alleen op nationale, regionale of lokale schaal, aangepakt kunnen worden; bijvoorbeeld maatschappelijke vraagstukken op het gebied van arbeidsmarkt, sociale inclusie, migratie, klimaat, gezondheid, voedsel, energie, duurzaamheid, biodiversiteit en technologieontwikkeling. Veel van deze uitdagingen worden op alle niveaus gevoeld, van mondiaal tot lokaal, en zouden het leidmotief moeten zijn voor alle EU-instrumenten na 2020. Dit vraagt ten eerste om een strategie per uitdaging voor de inzet van de afzonderlijke EU--instrumenten, waardoor meer samenhang en synergie tussen de EU--instrumenten ontstaat. Ten tweede zou deze strategie missiegericht moeten zijn -en daarmee een stap verder gaan dan alleen het benoemen van relevante thema's of onderwerpen- waarmee duidelijk gemaakt wordt wat de bijdrage van de afzonderlijke instrumenten aan de betreffende uitdaging is en als geheel meer resultaat gericht is.

1.2 Europese toegevoegde waarde door prioritering, synergie en grensoverschrijdende samenwerking

Met focus op Europese prioriteiten en synergie wordt ook beoogd dat tussen instrumenten complementariteit wordt bereikt in het bereiken van gemeenschappelijke doelen: versnippering wordt voorkomen en overlap wordt tegengegaan. Deze aanpak beoogt niet alleen verbetering van samenhang tussen de verschillende Europese Structuur- en Investeringsfondsen, maar ook met andere instrumenten als het Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (vanaf 2020 KP9) en het Europees fonds voor strategische investeringen (EFSI). Deze focus, massa en synergie op vraagstukken die effectiever op Europese schaal kunnen worden aangepakt levert Europese toegevoegde waarde.

Voor de ESI-fondsen betekent dit een scherpere focus op minder doelen of thema's.

EU-breed zou daarbij voor de ESI-fondsen een grotere nadruk op innovatie moeten worden gelegd omdat inspanningen op het gebied van innovatie leiden tot meer grensoverschrijdende spill-overs waarmee eveneens sprake is van Europese toegevoegde waarde. Maar Europa voegt echt waarde toe wanneer deze spill-overs worden omgevormd tot sterke grensoverschrijdende ecosystemen (ontwikkelingsgerichte kennis-, informatie- en financieringsstromen tussen samenwerkende partijen). Daarnaast zou EU-breed een grotere nadruk op duurzaamheid moeten worden gelegd.

De interne markt zorgt voor toegevoegde waarde, maar tegelijkertijd zijn er mensen die niet goed meekomen op de eengemaakte arbeidsmarkt (sociale tweedeling). De focus van het ESF ligt daarom vooral in het verbeteren van de arbeidsmarktparticipatie van kwetsbare groepen en het bevorderen van de sociale inclusie. Een gemeenschappelijke aanpak van de vluchtelingenproblematiek met snelle re-integratie en het ondersteunen van lidstaten bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid (kwetsbare jongeren) blijkt eveneens een (Europese) toegevoegde waarde hebben.

Europese toegevoegde waarde zal ook versterkt moeten en kunnen worden in de wijze van programmering. Die is nu teveel opgesloten in programmagebiedsgrenzen, veelal gebaseerd op de lands- en regiogrenzen van de lidstaten (m.u.v. Interreg C). Dit staat samenwerking tussen bijvoorbeeld clusters, kennishubs, smart cities onnodig in de weg, waardoor opschaling van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en kennisdeling onnodig wordt belemmerd. Mogelijkheden voor samenwerking tussen regio's in twee of meerdere landen moeten worden uitgebreid, ongeacht of deze regio's fysiek aangrenzend zijn. Meer internationale regionale samenwerkingsmogelijkheden bieden regio's de kans om de beste samenwerkingspartner binnen alle EU-lidstaten te vinden.

De regionale innovatiestrategieën voor slimme specialisatie (RIS3) bieden een goede basis om Europese uitdagingen, zoals energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptie regionaal aan te pakken. Het potentieel van slimme specialisatiestrategieën kan echter worden vergroot als de focus op innovatie wordt aangevuld met een groeistrategie die aansluit op het regionaal beschikbare arbeidspotentieel door een betere koppeling te maken met andere belangrijke investeringen (o.a. opleiding en scholing, infrastructuur, MKB, milieu). Een verbreding van de RIS3 naar lokale en regionale investeringen ter ondersteuning van slimme specialisatie biedt een breder kader voor investeringen met Europese en andere fondsen, ter bevordering van economische groei en het scheppen van nieuwe en betere banen. Een 'bredere' RIS3 is ook een goed instrument om in de voorbereiding van de ESI-programma's slimme koppelingen te maken tussen de verschillende ESI-fondsen, alsmede met andere EU-initiatieven zoals KP9, EIT en de Urban Agenda, waardoor er een betere afstemming plaatsvindt en overlap wordt voorkomen. Regionale ecosystemen laten zich niet beperken door grenzen, daarom zullen in de verbrede RIS3-strategie ook de grensoverschrijdende ecosystemen worden opgenomen. Grensoverschrijdende samenwerking zal in belang verder moeten toenemen en kan er vanuit een brede RIS toe bijdragen dat prille en reeds bestaande ecosystemen versterkt zullen worden.

Twee belangrijke opmerkingen dienen hierbij gemaakt te worden: ten eerste moet de bredere RIS3 niet in de plaats komen van nationale, regionale of lokale ontwikkelingsplannen – en programma's. Initiatieven van onderaf vormen de basis voor economische groei en banen. Een bredere RIS3 dient gezien te worden als een slimme benadering van bovenaf om de verschillende initiatieven met elkaar te verbinden.

Om de slimme verbindingen te accommoderen, is het van groot belang dat de EU tijdig en met een heldere set aan richtsnoeren komt om het proces voor het opstellen van een bredere RIS3 te begeleiden. Hierbij is eerder behoefte aan minder voorwaarden in vergelijking met de huidige programmaperiode, dan aan meer. Slimme verbindingen tussen Europese, nationale, regionale en lokale initiatieven laten zich niet in een uitputtende set aan regels vangen, maar hebben juist behoefte aan een ruim kader waarbinnen de betrokken overheden en partners binnen hun eigen context tot afspraken kunnen komen.

1.3 ESIF inzetten voor versterking Europese onderzoeks- en innovatiesamenwerking

Verscheidende lidstaten zien dat ze achterblijven bij gelden uit de kaderprogramma's. Dit komt vooral doordat deze landen zelf relatief weinig investeren in R&D in vergelijking met de andere EU-landen, waardoor de kwaliteit van onderzoeksvorstellen lager ligt.

De EU-13 willen hier graag een oplossing voor vinden. Deze oplossing mag niet ten koste gaan van de leidende principes van het Kaderprogramma: impact en excellentie. Een gedeeltelijke regionale belegging van Kaderprogramma-gelden of het betrekken van spreidingscriteria is uitgesloten omdat dit ten koste gaat van het achterliggende doel van onderzoekssamenwerking. De oplossing voor betere deelname in onderzoeks- en innovatiesamenwerking zal binnen de ESI-fondsen gevonden kunnen worden. Een scherpere focus in de bestedingsmogelijkheden op maatschappelijke uitdagingen en interregionale samenwerking en het benutten van ESI-fondsen voor capaciteitsopbouw zou ruimte moeten kunnen bieden om de achterblijvende prestaties op onderzoek- en innovatie te dicht.

Samenhang en synergie moet niet gevonden worden in:

- het voorwaardelijk stellen van ESI-financiering voor het ontvangen van middelen uit het Kaderprogramma en andere EU-programma's;
- vangnet-constructies zoals bij Seal of Excellence waarbij financiering uit de ESI-fondsen gezocht wordt voor projecten waarvoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn binnen het Kaderprogramma. De lage slagingskansen waar dit een oplossing voor moet bieden ziet Nederland eveneens als probleem. Dit laat onverlet dat bij dit soort vangnet-constructies sprake is van onnodige overlap tussen financieringsmogelijkheden uit verschillende programma's en het niet volledig hanteren van het subsidiariteitsprincipe.

1.4 Uniforme verordening

Europees gezien worden de ESI-fondsen uiteenlopend geprogrammeerd. Een van de vormen is een multifund-benadering. Deze werkt momenteel niet optimaal door sectorale verordeningen met fonds-specifieke regels. Het is van belang dat onderscheiden fondsen geen onnodige belemmeringen bevatten die een programmatisch samenhangende inzet in de weg staan. De mogelijkheden van een multifund benadering kan verbeterd worden door een uniforme verordening op te zetten met eventueel specifieke bepalingen per fonds, maar geen aparte sectorale verordeningen en daaraan gekoppelde uitvoeringsverordeningen. Dit zal leiden tot één set aan regels en wijze van interpretatie in Brussel, om te voorkomen dat één sector de overhand krijgt in de verschillende programma's. Het is niet wenselijk om aparte sectorale verordeningen en daaraan gekoppelde uitvoeringsverordeningen op te stellen.

In de huidige programmaperiode moet bij het opstellen van de partnerschapovereenkomst aan dermate veel voorwaarden worden voldaan dat, zeker in het geval van lidstaten met een beperkte enveloppe, de lasten van het opstellen van de partnerschapovereenkomst niet opwegen tegen de baten die de overeenkomst hebben voor de effectiviteit van de Operationele Programma's. Alle voorwaarden die worden gesteld aan de partnerschapovereenkomst moeten worden afgewogen aan de hand van de principes van relevantie en proportionaliteit.

Voor de goede uitvoering van de cohesieprogramma's is een nauwe samenwerking tussen de verschillende overheidslagen (Europees, nationaal en decentraal) van groot belang. Tevens is de betrokkenheid van bedrijven, kennisinstellingen en sociale instellingen en (sociale) partners van belang om de doelstellingen van de programma's te realiseren. In dat kader is een sterk Partnerschapsbeginsel in de uniforme verordening wenselijk. Nadat de partnerschapovereenkomst is vereenvoudigd aan de hand van de principes van relevantie en proportionaliteit heeft het de voorkeur dat de juridisch bindende bepalingen wat betreft dit beginsel in de verordening worden opgenomen in plaats van in een gedragscode, waarbij als randvoorwaarde geldt dat ook deze juridische bepalingen niet moeten leiden tot een lastenverzwaring bij de vormgeving en implementatie van de programma's.

1.5 Financieringsinstrumenten

De laatste jaren wordt het gebruik van Financiële Instrumenten binnen de Europese Commissie in de volle breedte steeds meer gepromoot en gebruikt. Het aantal regels voor het gebruik van Financiële Instrumenten is fors gestegen. Aan de ene kant vergroot dit rechtszekerheid, aan de andere kant maakt het de instrumenten minder flexibel. Om het gebruik van financieringsinstrumenten makkelijker en aantrekkelijker te maken, zouden er langs drie wegen hervormingen moeten plaatsvinden:

- *Vergroten van synergie tussen financieringsregelingen:* Regelingen op Europees, nationaal en regionaal niveau moeten beter op elkaar aansluiten. Wegens verschillen in termijnen, technische voorwaarden en toepassingsgebieden zijn de regelingen niet combineerbaar.
- *De criteria van financieringsinstrumenten moeten vooraf helder zijn voor de gebruiker:* Van veel regelingen, m.n. op EU-niveau, zijn de criteria vooraf niet helder. Enige discretionaire bevoegdheid bij project/fonds-beoordeling van de EIB/EIF is uiteraard nodig, maar meer duidelijkheid over de criteria is van groot belang om aanvragers (m.n. mkb), financiële intermediairs en NPI's niet nodeloos op kosten te jagen bij het opstellen van een aanvraag.
- *Grotere risicobereidheid:* Er is voor veel bedrijven niet zozeer een probleem voor het aantrekken van financiering, maar wel een probleem voor het bekostigen van risicovolle projecten/activiteiten. Zo is het bijvoorbeeld in Nederland lastig om projecten met een lang of laag rendement te financieren. Het instrumentarium moet meer ruimte voor risico bieden om van grotere toegevoegde waarde te zijn (dus grotere verliezen nemen). Dit kan o.a. door meer mogelijkheden voor mezzanine-financiering te bieden. Dat mag er echter niet toe leiden dat Nederland meer garanties op zich neemt. **PM**

2. Vereenvoudiging en verlaging van de controlelasten

Vanwege de complexiteit en zware controlelast van de ESI-fondsen is er in grote mate sprake van rechtsonzekerheid voor begunstigden, en zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten voor zowel begunstigden als lidstaten buitenproportioneel hoog, en de controlekosten zijn in veel gevallen vele malen hoger dan de correcties.. Om de besteding van de middelen van de ESI-fondsen effectiever en efficiënter te maken moeten de ESI-fondsen in vergaande mate worden vereenvoudigd en de controlelasten sterk worden teruggebracht. Voor de nieuwe programmaperiode zoeken we naar een verbeterde balans tussen preventie en controle en tussen systeem- en projectaudits. Om dit te bewerkstelligen worden bij de huidige aanpassingen van het Financieel Reglement en de Algemene Verordening voor de ESI-fondsen (Verordening 1303/2013) al goede stappen gezet op het gebied van performance budgetting en het gebruik van vereenvoudigde kostenopties. Hieronder wordt weergegeven hoe verdere verbetering kan worden bereikt in (de aanloop naar) de programmaperiode post 2020. Hierbij geldt de kanttekening dat, in verband met de bijzondere kenmerken van deze programma's, niet al deze vereenvoudigingsvoorstellen toegepast kunnen worden voor Interreg.

2.1. Risico gebaseerde differentiatie in het verantwoordingsregime

In de voorgaande en huidige programmaperiode geldt voor alle lidstaten hetzelfde verantwoordingsregime. De omvang van de fondsen, de ervaring met publieke investeringen en de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging verschilt echter enorm per lidstaat. Dit betekent dat de verantwoordingslasten voor sommige lidstaten, waaronder Nederland, buiten proportioneel hoog zijn. De introductie van risico gebaseerde differentiatie, waarbij lidstaten bij het voldoen aan bepaalde criteria in aanmerking kunnen komen voor een lichter verantwoordingsregime, brengt meer proportie in de verantwoording zonder het risico op onrechtmatige besteding van de Europese middelen te vergroten.

Risico gebaseerde differentiatie in het verantwoordingsregime voor verschillende lidstaten en/of Operationele Programma's kan aan diverse criteria worden opgehangen. Het verdient de voorkeur om hierbij te kiezen voor combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve criteria die objectief kunnen

worden vastgesteld. De verschillende criteria kunnen vervolgens worden verbonden aan bepaalde aspecten van een verlicht verantwoordingsregime. Op deze manier kan iedere lidstaat in aanmerking komen voor een verlicht verantwoordingsregime, of een aspect daarvan.

2.1.1 Kwantitatief criterium – Ervaring en eigenaarschap

Als kwantitatief criterium voor differentiatie kan het aandeel van de ESI-fondsen plus cofinanciering in het totaal aan publieke investeringen in een lidstaat, of de verhouding tussen de ESI-fondsen en de nationale cofinanciering worden genomen.

Hoge nationale investeringen geven blijk van de ervaring en opgebouwde kennis van lidstaten met het beheer van publieke investeringen en de controle hierop. Dit schept in grote mate vertrouwen in hoe een lidstaat in staat is om ook Europese middelen te beheren.

Naast ervaring en kennis leidt een sterk gevoel van eigenaarschap van projecten in sterke mate tot een betere besteding van middelen en draagt dit er aan bij dat projecten niet onnodig duur en/of omvangrijk worden. Een gevoel van eigenaarschap wordt onder andere gewaarborgd door het hanteren van een verplicht percentage aan nationale cofinanciering en wordt sterker naarmate het percentage cofinanciering stijgt.

Lidstaten of Operationele programma's die voldoen aan deze kwantitatieve criteria voor differentiatie zouden in aanmerking moeten komen voor een alternatieve, lichtere, implementatiemethode die in de plaats komt van gedeeld beheer van (gedeelde implementatie door) de Europese Commissie en de lidstaat. Deze methode is complex en hierop rust de druk van 4000 pagina's aan regelgeving. De bescherming van de financiële belangen van de EU wordt met dit voorstel op een andere leest geschoeid: niet op basis van gedetailleerde controles opgelegd vanuit de Europese Commissie, maar op basis van een forse financiële prikkel bij de lidstaten (een hoge eigen bijdrage die een intrinsieke prikkel vormt voor adequaat financieel beheer bij lidstaat).

Er zijn veel mogelijkheden denkbaar om gedeeld beheer (gedeelde implementatie) te vereenvoudigen. Twee voorbeelden die als *food for thought* worden meegegeven zijn trusted management en begrotingssteun.

Bij trusted management geschiedt de programmering van de ESI-fondsen nog steeds in gezamenlijkheid met de Europese Commissie, maar zal de uitvoering, verantwoording en controle geheel op basis van nationaal recht plaatsvinden (de kosten worden nog wel bij de Europese Commissie gedeclareerd). De controles worden bij trusted management niet meer beheerst door de Europese regels inzake financieel beheer, maar door de relevante nationale regels inzake subsidiebeheer.

Bij begrotingssteun wordt een budget verstrekt aan de lidstaat dat wordt gerechtvaardigd aan de hand van prestatieafspraken met de EC. Hierbij kan worden aangesloten op het Europese semester proces. Op deze manier kan de focus met betrekking tot de besteding van het EU budget volledig worden gericht op doelmatigheid. Er is hierbij geen sprake meer van afrekening op basis van projectdeclaraties, de betaling vindt in voorkomend geval plaats aan de schatkist van de lidstaat

2.1.2 Kwalitatief criterium – de kwaliteit van het beheers- en controlesysteem

Als kwalitatief criterium voor differentiatie kan een materiële beoordeling van het beheers- en controle systeem van een Operationeel Programma worden genomen.

In het huidige assurance model van de ESI-fondsen kan maximaal 30% zekerheid worden ontleend aan de kwaliteit van het beheers en controlesysteem. Dit is geen positieve prikkel om het systeem te optimaliseren. Uit een meer materiële beoordeling van het beheers- en controlesysteem van een Operationeel Programma kan blijken in hoeverre vertrouwd kan worden op dit beheers- en controlesysteem, met het gevolg dat een substantieel lager percentage zekerheid hoeft te worden ontleend aan het uitvoeren van (een groot aantal) projectaudits.

2.2 Overige vereenvoudigende en lastenverminderende wijzigingen

2.2.1. Cross reliance

In het verlengde van de kwalitatieve toets op het van het beheers- en controlesysteem zal ook het toepassen van cross reliance, zoals wordt opgenomen in artikel 123 van het Financieel Reglement, in de controletoren van de ESI-fondsen in sterke mate bijdragen aan het reduceren van de controlelasten. Indien aan alle voorwaarden en kwaliteitseisen voor cross reliance is voldaan, dan zou het oordeel van een onafhankelijk controleur de basis moeten vormen voor later in de controletoren te verkrijgen zekerheid om onnodig en dubbel controlewerk te voorkomen.

2.2.2 Conditionaliteiten

Tenslotte kan een aanzienlijke vermindering van lasten worden gerealiseerd door ook bij het gebruik van conditionaliteiten meer nadruk te leggen op relevantie en proportionaliteit. Hoewel conditionaliteiten in principe goed passen in de wens van een prestatiegericht MFK, moeten hierbij aan dermate veel regels en voorwaarden worden voldaan dat de vraag gesteld mag worden of dit proportioneel is.