

**Samenvattende conclusies van onderzoek naar
de administratieve lasten en uitvoeringskosten van
de Europese Structuurfondsen in Nederland,
onderdeel Visserijfonds**

18 juni 2012

Colofon

Opdrachttitlel

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

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Directie Agroketens en Visserij
ir. S. Kruidenink

Projectteam ERAC

Dhr. drs. V.M.C. Ketelaars MBA, projectleider
Dhr. drs. B.J. ten Berge
Dhr. drs. P.J.A. Heuts

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*

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Samengevatte conclusies van onderzoek naar administratieve lasten en uitvoeringskosten, onderdeel EVF	5
3. Vergelijkende analyse EVF-verordeningen 2007-2013 versus EFMZV 2014-2020	10
4. Cijfermatige weergave van uitvoeringskosten 2007-2013 EVF ten opzichte van andere structuurfondsenprogramma's in Nederland	22

1. Inleiding

Het kabinet heeft over het toekomstige Cohesiebeleid van de Europese Commissie 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 begunstigen. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat de huidige programmaperiode gekenmerkt wordt door veel regels en een te hoge controledruk. Vereenvoudiging van regelgeving en lastenverlichting voor begunstigen 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 binnen de nieuwe Structuurfondsverordeningen. Dit onderzoek is in de periode december 2011 tot mei 2012 door ERAC uitgevoerd voor de Structuurfondsen ESF en EFRO.

Het ministerie van EL&I treedt tevens op als beheersautoriteit voor het Europees Visserij Fonds (EVF) in Nederland. In de periode 2014-2020 krijgt het EVF een andere naamgeving en zal het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) heten. Naast de specifieke fondsbenamingen zal in dit document ook de benaming *Visserijfonds* worden gebruikt. Het ministerie wil ook voor het Visserijfonds de administratieve lasten en uitvoeringskosten in beeld hebben gebracht. Daarom is het onderdeel Visserijfonds later aangehaakt bij het onderzoek naar de bovengenoemde Structuurfondsen, in volledige aansluiting op de probleemstellende notitie en de voor dat onderzoek overeengekomen onderzoeksaanpak.

Dit document geeft een samenvatting van de hoofdpunten uit het onderzoeksrapport dat is opgesteld voor de Structuurfondsen, met toevoeging per onderzoeksvraag van bevindingen met betrekking tot het Visserijfonds. Het volledige onderzoeksrapport zult u verkrijgen van het Coördinatiepunt Structuurfondsen van het ministerie van EL&I.

Leeswijzer

Na deze inleiding, telt dit document de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat de samengevatte conclusies van het onderzoek, met specifieke toevoeging van Visserijfonds-bevindingen. In hoofdstuk 3 staat een vergelijkende analyse tussen de EVF-verordeningen 2007-2013 en de EFMZV-verordeningen 2014-2020 centraal. Ten slotte presenteert hoofdstuk 4 een cijfermatige weergave van de uitvoeringskosten van het EVF ten opzichte van andere structuurfondsprogramma's in Nederland.

De onderzoekers wijzen er hierbij nadrukkelijk op, dat de conclusies gelezen moeten worden in nauwe samenhang met het 'hoofdrapport', de methodologie en de daaruit voortvloeiende mate van betrouwbaarheid van data. De kort geformuleerde conclusies hierna zijn derhalve niet als op zichzelf staande stellingen bruikbaar, maar dienen altijd tezamen met de onderbouwingen en nuanceringsen uit het hoofdrapport te worden opgevat.

2. **Samengevatte conclusies van onderzoek naar administratieve lasten en uitvoeringskosten, onderdeel EVF**

Dit hoofdstuk bevat puntsgewijs en beknopt een weergave van de conclusies van het onderzoek, 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 – naar de mening van de onderzoekers – overwegingen op die dimensies 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 verordeningen 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 EVF-aandeel in die uitgaven al daadwerkelijk aan de begunstigden hoeft te zijn uitbetaald (Verordening (EG) 1198/2006, 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 subsidiedeel is uitbetaald aan de begunstigde. Dit deel van die algemene verordening is echter vooralsnog niet van toepassing op het Visserijfonds. Hoewel in de concept-verordening inzake het EFMZV d.d. 2 december 2011 geen vermelding van dit specifieke artikel is aangetroffen en het dus voor het EFMZV mogelijk niet aan de orde is, is het goed te realiseren wat dit betekent voor de beheersautoriteit.

Meer dan in de huidige periode ontstaat hierdoor namelijk een (grote) liquiditeitsbehoefte bij de beheersautoriteit, 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.

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.

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.

Vele onderwerpen veranderen in de Europese Structuurfondsverordeningen niet of slechts zeer gering, zoals de te benoemen autoriteiten (MA, bemiddelende instantie, 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.

Specifieke opmerkingen ten behoeve van Visserijfonds

Met de publicatie van de concept-verordening met algemene bepalingen op 6 oktober 2011 heeft de Europese Commissie een flinke stap gezet in de uniformering van het regelgevend kader voor vijf fondsen, waaronder het EMFZV. De eerste 89 artikelen van de concept-verordening met algemene bepalingen zijn van toepassing op alle fondsen. Op deze wijze vindt uniformering plaats van EMFZV, ESF, EFRO en ELFPO in regelgevend opzicht.

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 als gemiddelde in bandbreedte van 5 tot 21%) en de uitvoeringskosten (ruwweg becijferd op gemiddeld 4%) binnen de Structuurfondsen. In het streven naar verdere administratieve lastenverlichting verdient het desondanks aanbeveling te onderzoeken in hoeverre de ruimte hiertoe daadwerkelijk benut kan worden.

Specifieke opmerkingen ten behoeve van Visserijfonds

Ook voor het Visserijfonds geldt dat op deze vraag nog geen gefundeerd antwoord is 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. Bovendien zijn de Europese uitvoeringsbepalingen voor het EMFZV nog niet verschenen.

De omvang van de uitvoeringskosten is voor het EVF becijferd op 8%, tegenover gemiddeld 4% (met een bandbreedte van 3% tot 5,5%) voor de structuurfondsen.

De hoogte van de administratieve lasten is niet specifiek voor het EVF onderzocht. Voor ESF en EFRO zijn de administratieve lasten van begunstigen becijferd op een bandbreedte van 5% tot 21% van de projectkosten. De aanname wordt gedaan dat de administratieve lasten voor het EVF vergelijkbaar zijn met de bandbreedte bij de structuurfondsen.

3. *Op welke punten zijn, in het verlengde van de specifieke voorstellen van de EC ter verlichting van de lasten voor begunstigen 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.

Specifieke opmerkingen ten behoeve van Visserijfonds

Het bovenstaande antwoord op deze vraag voor de Structuurfondsen is zeker ook van toepassing op het Visserijfonds. Met name de laatste aanbeveling om binnen de lidstaat meer vereenvoudiging cq. lastenvermindering te bereiken biedt binnen het EFMZV kansen. Dit vanwege het feit dat de EU-regelgeving op nationaal niveau is vertaald en vastgelegd in de Regeling LNV-Subsidies (RLS) en vervolgens qua automatisering is doorvertaald in het RLSS. Hiermee worden op het niveau van artikelen binnen de regeling verschillende én aanvullende eisen gesteld boven wat de Europese Commissie vereist. Dit biedt enerzijds de gewenste flexibiliteit en uniformiteit, maar leidt anderzijds tot extra controledruk en hiermee gepaard gaande controlekosten.

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.

Specifieke opmerkingen ten behoeve van Visserijfonds

Dit geldt eveneens voor het Visserijfonds.

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.

Specifieke opmerkingen ten behoeve van Visserijfonds

Dit geldt eveneens voor het EFMZV, vooral met betrekking tot activiteiten die op het vasteland worden ondersteund (aquacultuur, onderzoek). In dat geval is complementariteit en multifunding met EFRO, ESF en ELFPO voorstelbaar. Door het beschikbaar komen van een gemeenschappelijk regelgevend kader wordt synergie tussen de fondsen meer gefaciliteerd.

Specifiek kan worden gedacht aan 'decentralisatie' van budget conform de huidige opzet van 'As 4', waarmee een regio of provincie beleid voor visserijgemeenschappen kan integreren in breder (economisch) beleid.

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 gemoed 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.

Specifieke opmerkingen ten behoeve van Visserijfonds

Dit geldt eveneens voor het Visserijfonds, waar met het RLSS al een hoge mate van automatisering / digitalisering is ingericht.

3. Vergelijkende analyse EVF-verordeningen 2007-2013 versus EFMZV 2014-2020

Dit hoofdstuk 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 de analyse betrokken.

	2007-2013	2014-2020
Visserijverordening	1198/2006, inclusief latere wijzigingen	Concept 2 december 2011, 2011-804
Uitvoeringsverordening Visserijfonds	498/2007, inclusief wijzigingen (o.a. 1249/2010)	Nog niet gepubliceerd
Verordening met algemene bepalingen	Niet van toepassing (1083/2006 had geen betrekking op EVF)	Concept 6 oktober 2011, 2011-615

Deel 1: Analyse hoofdonderwerpen uitvoeringskosten en administratieve lasten

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

- Hoofdonderwerpen met impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten.
- 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?

#	Hoofdontwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
1.	Geografisch toepassingsgebied	1198/2006 (artikel 2)	Ja	Lidstaat dient op basis van criteria te bepalen welke gebieden in aanmerking komen voor bijstand uit EVF.	Nee	
2.	Additionaliteit / cofinanciering, samenhang en conformiteit	1198/2006 (artikel 6)	Ja	Naleving van additionaliteitsbeginsel brengt zeer geringe uitvoeringskosten met zich mee, coördinatie bijstandsverlening met andere fondsen beperkt.	Nee	
3.	Partnerschap	1198/2006 (artikel 8)	Ja	Speelt bij voorbereiding OP en bij uitvoering van toezicht op en de evaluatie van OP.	Nee	
4.	Gelijkheid van mannen en vrouwen	1198/2006 (artikel 11)	Ja	Controle daarop brengt uitvoeringskosten met zich mee.	Nee	Kan extra investeringskosten voor begunstigden met zich meebrengen, extra administratieve lasten zijn verwaarloosbaar.
5.	Totstandkoming Operationeel Programma (OP)	1198/2006 (artikel 15 t/m 17, 19, 20), 498/2007 (bijlage I)	Ja	Nationaal Strategisch Plan, strategisch debat en voorbereiding OP	Nee	
5.1	Procedures en criteria voor het selecteren van visserijgebieden en groepen.	498/2007 (artikelen 22, 23 t/m 25)	Ja	Selectie van groepen en opstellen én uitvoeren van strategie voor plaatselijke ontwikkeling.	Nee	
6.	Herziening OP	1198/2006 (artikel 18)	Ja	Los van de initiatiefnemer moet het herziene OP aan de vereisten van de verordeningen voldoen.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
7.	Duurzame ontwikkeling van visserijgebieden	1198/2006 (artikel 45)	Ja	Organisatie daarvan en controle daarop brengt uitvoeringskosten met zich mee, hoewel de feitelijke belasting bepaald wordt door het concrete uitvoeringsmodel dat hiervoor gekozen wordt en bij welke organisatie(s) de uitvoeringskosten neerslaan.	Nee	
8.	Technische Bijstand	1198/2006 (artikel 46)	Ja	Inspanningen op vlak van voorbereiding, beheer, toezicht, evaluatie, controle en voorlichting van OP komen in aanmerking voor medefinanciering. Is aan de lidstaten om hier wel of geen gebruik van te maken tot maximum van 5% van EVF-budget.	Nee	MA is begunstigde van project Technische Bijstand, maar die 'administratieve lasten' zijn opgenomen als uitvoeringskosten.
9.	Evaluatie	1198/2006 (artikelen 47 t/m 50), 498/2007 (artikel 27)	Ja	Ex-ante evaluatie én tussentijdse evaluatie zijn verplicht en brengen uitvoeringskosten met zich mee. Evaluatie achteraf is verantwoordelijkheid van EC (draagt ook de kosten).	Nee	Evaluatiekosten moeten in lijn zijn met evenredigheidsbeginsel.

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
10.	Voorlichting en publiciteit	1198/2006 (artikel 51), 498/2007 (artikelen 28 t/m 33)	Ja	MA is verantwoordelijk voor in voldoende mate geven van bekendheid aan het OP en informeren van (potentiële) begunstigden en het publiek over de mogelijkheden, met inachtneming van de voorschriften die de EU stelt. Daarnaast actieve toetsing op naleving door publiciteitsvoorschriften door begunstigden.	Ja	Begunstigden moeten voldoen aan de EU-publiciteitsvoorschriften (informatiebord, permanente plaquette met verwijzing naar EVF, inclusief vermelding van "Investering in duurzame visserij").
11.	Financiële instrumentering	498/2007 (artikelen 34 t/m 37)	Nee	De EC schetst algemene bepalingen en voorwaarden 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.
12.	Maximale EVF-bijdrage	1198/2006 (artikel 53)	Ja	Per prioritair zwaartepunt moet de maximale EVF-bijdrage worden vastgelegd. Vervolgens in de subsidieverlening, uitvoering en vaststelling toetsen op de vastgelegde maxima.	Nee	
13.	Non-cumulatie	1198/2006 (artikel 54)	Ja	MA moet vaststellen of geen dubbelfinanciering met andere EU-fondsen plaatsvindt.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
14.	Subsidiabiliteit van uitgaven	1198/2006 (artikel 55)	Ja	<p>Artikel 55 geeft de lidstaat opdracht tot het opstellen van subsidiabiliteitsregels voor de EU-programma's op nationaal niveau.</p> <p>Niet-subsidiabele kosten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verrekenbare BTW • Debetrente • Aankoop van grond > 10% van subsidiabele kosten • Huisvesting 	Nee	Weliswaar volgen de basisbeginselen uit EU regelgeving, maar zijn administratieve lasten het gevolg van de nationale inkleuring waarvoor Nederland heeft gekozen, zoals vastgelegd in het RLSS en de maatregelfiches.
15.	Duurzaamheid van concrete acties	1198/2006 (artikel 56)	Ja	MA moet erop toezien 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 op nationaal niveau bepaald.
16.	Beheer, toezicht en controle	1198/2006 (artikelen 57 t/m 66)	Ja	Noodzaak tot inrichting van en taakuitvoering door MA, CA, AA en Comité van Toezicht.	Nee	
16.1	Keuze voor bemiddelende instantie (BI)	498/2007 (artikel 38)	Nee	Is keuzemogelijkheid; geen <i>extra</i> uitvoeringskosten door taakverdeling tussen MA en BI. Als hiervoor wordt gekozen, zijn de uitvoeringsbepalingen voor MA en CA eveneens van toepassing op BI.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
16.2	Nadere uitwerking van vereisten aan beheer, toezicht en controle, taken MA en CA	498/2007 (artikelen 39 t/m 41, 48, 50, bijlage III), 1249/2010 (artikel 1, lid 2 en bijlage X)	Ja	Nadere EU-vereisten aan inrichting en taakuitvoering door MA en CA, inclusief rapportagevereisten aan EC.	Nee	
16.3	Nadere uitwerking van vereisten aan beheer, toezicht en controle, taken AA	498/2007 (artikelen 42 t/m 44, 51, bijlagen IV en V)	Ja	Nadere EU-vereisten aan inrichting en taakuitvoering door AA, inclusief rapportagevereisten aan EC.	Nee	
17.	Verslaglegging MA (jaarlijks en eindverslag)	1198/2006 (artikelen 67 en 86, bijlage XIV)	Ja		Nee	
17.1	Verslaglegging AA (jaarlijks en eindverslag)	498/2007 (bijlagen VI t/m VIII)	Ja	Jaarlijkse controleverslagen en verklaring van (gedeeltelijke) afsluiting	Nee	
18.	Opzetten van beheers- en controlesystemen	1198/2006 (artikel 71) en 498/2007 (artikel 47, bijlage XII)	Ja	Is direct gevolg van regelgeving EC. De inrichtingspraktijk in Nederland leert dat voorbij is gegaan aan de minimale vereisten en dat meer regelgeving is aanvaard dan strikt noodzakelijk was.	Ja	De systemen leiden tot de vereiste rapportages door begunstigen.

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
19.	Financieel beheer, beoordeling subsidiabiliteit van uitgaven / uitgavenstaat	1198/2006 (artikel 78)	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.	Ja	Begunstigden moeten uitgaven verantwoorden conform gedetailleerde voorschriften.
20.	Volledigheid van betalingen aan begunstigden	1198/2006 (artikel 80)	Ja	MA moet ervoor zorgen dat begunstigden na declaratie en acceptatie van kosten zo spoedig mogelijk kunnen beschikken over de hieraan gekoppelde overheidsbijdrage (voorschotbetaling).	Nee	
21.	Voorfinanciering (eerste voorschot) en tussentijdse betalingen	1198/2006 (artikel en 81 en 82)	Nee	EC verstrekt eerste voorschot werkkapitaal ter grootte van 7% en betaalt vervolgens op basis van gecertificeerde uitgavenstaten.	Nee	
22.	Betalingsaanvraag en uitgavenstaat	1198/2006 (artikel 84), 498/2007 (bijlage IX)	Ja	Indiening betalingsaanvraag en uitgavenstaat volgens voorgeschreven formats vormt verplichte procedurestap om in aanmerking te komen voor tussentijdse betaling door EC.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
23	Betalingsraming	498/2007 (bijlage XIII)	Ja		Nee	
24.	Gedeeltelijke afsluiting	1198/2006 (artikel 85), 498/2007 (bijlagen VIII en XI)	Ja		Nee	
25.	Beschikbaarheid van documenten	1198/2006 (artikel 87)	Ja	MA moet alle bewijsstukken betreffende uitgaven en audits bewaren tot drie jaar na afsluiting van het OP. Tevens stelt de MA een lijst op van voltooide acties waarvoor een gedeeltelijke afsluiting heeft plaatsgevonden.	Ja	Begunstigden moeten alle documenten die verband houden met ontvangen bijdrage bewaren tot en met 31 december 2020.
26.	Financiële correcties en onregelmatigheden	1198/2006 (artikel 96 t/m 99), 498/2007 (artikelen 54 t/m 61 en 63), 1249/2010 (artikel 1, lid 3), 1249/2010 (bijlage X)	Ja	Doorvoeren van financiële correcties en rapportage over gevonden onregelmatigheden en vervolgmaatregelen, met onderscheid naar onregelmatigheden boven en onder de rapportagedrempel van € 10.000,- EVF-belang.	Nee	

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
27.	Elektronische gegevensuitwisseling	498/2007 (artikelen 64 t/m 67)	Ja	Uitwisseling van gegevens (verslaglegging MA en uitgavenstaten/betalingsaanvragen) betreffende het OP moet plaatsvinden met behulp van een door de EC opgezet computersysteem dat beveiligde uitwisseling van gegevens mogelijk maakt.	Nee	
28.	Aanbesteding	Maakt als onderwerp geen deel uit van verordeningen 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). Uitvoeringskosten als gevolg van toetsing op naleving van nationale regels volgen niet uit de EU-regelgeving.	Nee	Administratieve lasten die volgen uit naleving (of het ontbreken) van aanbestedingsdrempels onder de EU-drempel zijn een gevolg van regelgeving op niveau van lidstaat en hiermee geen gevolg van EU-regelgeving.
29.	Staatssteun	Artikel 87 van Verdrag EG, maakt als onderwerp geen deel uit van verordeningen 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.	Nee	Administratieve last is bovendien afhankelijk van de vrijstellingsmogelijkheden op nationaal niveau en eventueel eerder ontvangen staatssteun.

#	Hoofdonderwerpen met potentiële impact op uitvoeringskosten en administratieve lasten programma's	Plaats in verordening 2007-2013	Uitvoeringskosten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op uitvoeringskosten	Administratieve lasten direct gevolg van EU-regeldruk?	Toelichting op administratieve lasten
				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.		

Deel 2: tien hoofdonderwerpen en verwachte richting van impact op kosten en lasten

Tabel 1 schetst de verwachte richting van de (volgens ERAC) tien belangrijkste hoofdonderwerpen met impact op de uitvoeringskosten en administratieve lasten. Deze hoofdonderwerpen zijn geïdentificeerd op basis van de op 6 oktober 2011 verschenen concept algemene structuurfondsenverordening voor de periode 2014-2020 (cVGB) en de op 2 december 2011 verschenen concept verordening inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (cEFMZV).

De cVGB is van belang, omdat hierin in tegenstelling tot de huidige periode 2007-2013 voor de periode 2014-2020 een algemeen kader (*Europe 2020*) wordt geschetst, dat van toepassing is op de inzet van alle Europese fondsen. De verschillende fondsen zijn gericht op elkaar aanvullende doelstellingen en moeten volgens dezelfde methode worden beheerd. De cVGB omvat een aantal gemeenschappelijke voorschriften en bepalingen voor de inzet van de fondsen. De cEFMZV is gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van het hervormde gemeenschappelijk visserijbeleid en van het geïntegreerd maritiem beleid.

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.

Hoofdonderwerp		Vindplaats in verordeningen 2014-2020	Verwachte richting uitvoeringskosten	Verwachte richting administratieve lasten
1	Totstandkoming programma <ul style="list-style-type: none"> Partnership contract Ex-ante voorwaarden (conditionaliteiten) Grondslagen van drempels Juridische aard van afgeleide Europese regelgeving 	cVGB, artikelen 13 t/m 15 cVGB, artikel 17	verzwaring (eenmalig)	n.v.t.
2	Inrichting programma's / programmering <ul style="list-style-type: none"> Uniform kader fondsen, stroomlijning met Europe2020, geen afzonderlijk, afwijkend systeem, vereenvoudiging tenuitvoerlegging EFMZV gericht op duurzame ontwikkeling van visserijgebieden Prestatiereserve Jaarlijkse afsluiting 	cVGB, artikelen 23 t/m 26 en 41 t/m 46 cEFMZV, artikelen 18 t/m 24, 60 t/m 62 Prestatiereserve: cVGB, artikel 20 Jaarlijkse afsluiting: cVGB, artikel 131	lichte verzwaring / neutraal	n.v.t.
3	E-cohesion	cEFMZV, artikelen 134 en 135	neutraal	neutraal / verlichting
4	Afrekenen op resultaat	cVGB, artikel 20	verlichting	verlichting
5	Financiële instrumentering	cVGB, artikelen 32 t/m 40	neutraal	neutraal
6	Management en beheer <ul style="list-style-type: none"> Beheersautoriteit, erkend betaalorgaan en certificerende instantie Auditautoriteit Onregelmatigheden en financiële correcties Accreditering Proportionaliteit controles Bevoorschotting 	cEFMZV, artikelen 106 t/m 117) Accreditering: cVGB, artikel 64 en 117 en 118 Bevoorschotting: cEFMZV, artikel 104, voorschot mag	neutraal / verzwaring	neutraal / verzwaring

Hoofdonderwerp		Vindplaats in verordeningen 2014-2020	Verwachte richting uitvoeringskosten	Verwachte richting administratieve lasten
		pas worden verstrekt wanneer door begunstigde een bankgarantie of gelijkwaardig ten belope van 100% van het voorschot is verstrekt.		
7	Subsidiabele kosten <ul style="list-style-type: none"> • Flatrate • Interne loonkosten • Forfaitaire financiering van indirecte kosten • Concrete benoeming van niet-subsidiabele acties 	cVGB, artikelen 55 t/m 60 cVGB, artikel 57 cVGB, artikel 58 cEFMZV, artikelen 63 t/m 67, 102 Niet-subsidiabele acties: cEFMZV, artikel 13	verlichting	verlichting
8	Technische Bijstand	CEFMZV, artikel 92	neutraal	neutraal
9	Voorlichting en publiciteit	cVGB, artikelen 105 t/m 107 cEFMZV, artikel 143, bijlage IV	neutraal	neutraal
10	Verslaglegging en evaluatie <ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse en eindverslaglegging • Gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem • Ex-ante evaluatie • Tussentijdse evaluatie niet meer verplicht 	cEFMZV, artikelen Verslaglegging: 99, 131, 138, Evaluatie: 139 t/m 142,	neutraal / verzwaring	n.v.t.

Tabel 1: Richting van impact van wijzigingen

4. Cijfermatige weergave van uitvoeringskosten 2007-2013 EVF ten opzichte van andere structuurfondsenprogramma's in Nederland

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van de indicatieve berekening van de uitvoeringskosten 2007-2013 die per programma is uitgevoerd.

EVF	
Geraamde kosten gehele programmaperiode art. 60, 61 en 62	
	Bedrag
Raming totale programmavolume	120.000.000
	Bedrag
Raming totale uitvoeringskosten art. 60	7.000.000
Raming totale kosten art. 61	1.334.000
Raming totale kosten art. 62	1.224.000
Raming totale kosten Coördinatiepunt Structuurfondsen	0
Raming uitvoeringskosten voor programmaperiode	9.558.000
EVF	
Raming uitvoeringskosten voor programmaperiode	8%

Tabel 2: Uitvoeringskosten van het Nederlandse EVF-programma

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%
<i>Variatie van de programma's onderling</i>	<i>3% tot 5,5%</i>

Tabel 3: Uitvoeringskosten over de Nederlandse Structuurfondsprogramma gezamenlijk

Uit de analyse blijkt dat de geraamde uitvoeringskosten voor het EVF-programma met 8% ten opzichte van het programmavolume hoger liggen dan bij de andere structuurfondsenprogramma's die in Nederland worden uitgevoerd (gemiddeld 4%). Verklaringen die ERAC hiervoor heeft gevonden zijn:

- De uitvoeringskosten zijn onevenredig hoog vanwege de kleine omvang van het programma. Voor elk programma geldt immers dat een vaste programmastructuur moet worden ingericht (artikel 71-beschrijving, Comité van Toezicht, jaarverslagen, etc.), waarbij de kosten hiervoor relatief zwaar doorwegen bij een klein programma als het EVF. Het benodigde budget aan Technische Bijstand zou ver over het beschikbare budget (van 5%) heen gaan en is in dat opzicht volstrekt onvoldoende qua omvang wanneer alle kosten daadwerkelijk worden toegerekend.
- De gekozen systematiek van doorvertaling van de Europese regelgeving in nationale regelgeving per artikel (RLS) heeft een verhogend effect op de uitvoeringskosten. Dit heeft uitgebreide verslaglegging en werkzaamheden aan controlememoranda tot gevolg, met minder mogelijkheden tot standaardisatie van werkzaamheden sec naar de Europese vereisten. Bovendien neemt uitleg en interpretatie van regelgeving extra veel tijd in beslag, omdat per artikel verschillende subsidiabiliteitsregels kunnen gelden.
- De keuze voor de structuur met Dienst Regelingen als Bemiddelende Instantie leidt niet tot extra uitvoeringskosten vanuit de Europese regelgeving. Mogelijk leidt het wel tot extra uitvoeringskosten als gevolg van afstemming tussen de beheersautoriteit en de bemiddelende instantie. Het onderzoeken van dit aspect valt buiten de onderzoeksopdracht.