

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1246

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: verordeningen Cohesiebeleid programmaperiode 2014–2020.

Fiche 2: herziening richtlijn minimum opleidingsniveau zeevarenden (kamerstuk 22 112, nr. 1247).

Fiche 3: mededeling Modernisering Hoger Onderwijs (kamerstuk 22 112, nr. 1248).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: verordeningen Cohesiebeleid programmaperiode 2014–2020

1. Algemene gegevens

Titel en nummer voorstellen: Het pakket voorstellen voor Cohesiebeleid van 6 oktober jl. bevat een Algemene Verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor alle structuurfondsen en specifieke verordeningen voor EFRO, ESF, Cohesiefonds, ETS («Interreg») en EGTS. Vanwege de evidente onderlinge samenhang van deze voorstellen is gekozen voor weergave van de Nederlandse positie terzake in één BNC-fiche. Het eerste en tweede deel van de Algemene Verordening (artikelen 1–80) gelden eveneens voor het plattelandsfonds Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Maritieme en Visserijfonds (EMVF).

- Com (2011) 615 : Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No1083/2006 (2011/REGIO+/002). Hierna aan te duiden als de Algemene Verordening;
- Com (2011) 614: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (2011/REGIO/001). Hierna aan te duiden als EFRO verordening;
- Com (2011) 607: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund (2014–2020) (2011/EMPL/002). Hierna aan te duiden als ESF verordening;
- Com (2011) 611: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Territorial Cooperation (2011/REGIO/014). Hierna aan te duiden als ETS verordening;
- Com (2011) 610: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (2011/REGIO/012). Hierna aan te duiden als EGTS verordening (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking);
- Com (2011) 612: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Cohesion Fund (2011/REGIO/013). Hierna aan te duiden als Cohesiefondsverordening.

Vanwege het aangekondigde behandelvoorbehoud van de Tweede Kamer wordt dit BNC fiche, conform bestaande afspraken, binnen drie weken na publicatie naar het Parlement gezonden.

Datum Commissiedocumenten: 6 oktober 2011

Prelex:

1. Algemene Verordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200889
2. EFRO verordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200892
3. ESF verordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200884
4. ETS verordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200891
5. EGTS verordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200887
6. Cohesiefondsverordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200888

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
Documenten zijn (nog) niet beschikbaar

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Structuurfondsen, Informele ministeriële ontmoeting over Cohesiebeleid belegd op 24 en 25 november 2011, Raad Algemene Zaken (RAZ) op 16 december 2011 die geheel in het teken van Cohesiebeleid zal staan. Het Poolse Voorzitterschap streeft naar een principe-akkoord op de RAZ van 16 december over de volgende deelonderwerpen behandelen: strategisch programmeren, partnerschapscontract, thematische concentratie en macro-economische, institutionele en prestatieconditionaliteit.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

a) *Rechtsbasis*

Algemene Verordening: artikel 174 en 177 VWEU

EFRO verordening: artikel 176 VWEU

ESF verordening: artikel 162 VWEU

ETS verordening: artikel 178 VWEU

EGTS verordening: artikel 175, tezamen met artikelen 209 (lid 1) en 212 (lid 1)

Cohesiefonds verordening: 177 VWEU

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Voor alle zes verordeningen geldt de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Voor alle zes verordeningen geldt dat het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité geraadpleegd worden. In het Europees Parlement is de Commissie regionale ontwikkeling is eerstverantwoordelijk voor de behandeling van de Algemene Verordening en de EFRO verordening, de ETS verordening, de Cohesiefonds verordening en de EGTS verordening. De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken is eerstverantwoordelijk voor de behandeling van de ESF verordening. Als rapporteur voor de Algemene Verordening is de Nederlandse Europarlementariër Lambert van Nistelrooij benoemd, samen met Constanze Krehl (Duitsland).

Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel bevat een aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Gedelegeerde handelingen worden in de artikelen 141 en 142 van de Algemene Verordening vastgelegd. Het betreft onder andere regels omtrent financiële instrumenten en het amenderen van de bijlagen I tot IV van de Algemene Verordening, waaronder bijlage IV over institutionele ex ante conditionaliteiten (zie pagina 7 en verder). De Commissie wordt bijgestaan door het Coördinatiecomité voor de fondsen (artikel 143 Algemene Verordening), aangewezen als comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011 (artikel 121 Algemene Verordening). Uitvoeringshandelingen zijn eveneens opgenomen in de Algemene Verordening. Deze voorziet zowel in het raadplegen van het Coördinatiecomité voor de fondsen via de raadplegingsprocedure alsmede via de onderzoeksprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

• *Korte inhoud voorstel*

Het pakket voorstellen voor Cohesiebeleid van 6 oktober jl. bevat een Algemene Verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor alle structuurfondsen en specifieke verordeningen voor EFRO, ESF, Cohesiefonds, ETC (Interreg) en EGTS. Het eerste en tweede deel van de Algemene Verordening (artikelen 1–80) geldt eveneens voor het plattelandsfonds Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Maritieme en Visserijfonds (EMVF). De voorstellen

voor cohesiebeleid hangen samen met de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020.

De Commissie wil de Europese meerwaarde van het cohesiebeleid verder vergroten door het beleid meer resultaatgericht te maken en meer gebruik te maken van conditionaliteit (voorwaarden), waaronder macro-economische conditionaliteit. De Europese Commissie stelt voor dat de structuurfondsen zich volledig richten op de Europa2020-strategie en heeft hiertoe 11 thema's benoemd en daarbij enkele verplichte bestedingspercentages voorgesteld. De Commissie doet concrete voorstellen voor vereenvoudiging en verlaging van de administratieve lasten, waaronder lagere auditlasten bij goedlopende programma's (proportionaliteit).

• *Bevoegdheidsvaststelling: subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De EU is bevoegd, wel heeft Nederland één kanttekening bij de uitwerking van de institutionele conditionaliteit op het gebied van hoger onderwijs. Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Wel staan enkele specifieke voorstellen op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel. Dit geldt voor de institutionele conditionaliteit voor werkgelegenheid, waar gedetailleerde eisen worden gesteld aan de inrichting van publieke arbeidsbemiddeling. De inrichting van nationale overheidsdiensten is is gelet op het beginsel van institutionele autonomie vooral de verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als deels positief, deels negatief. Een deel van de vereisten die de Commissie voorstelt, is noodzakelijk om op Europees niveau te waarborgen dat de structuurfondsen bijdragen aan Europa2020, dat het geld doelmatig en rechtmatig wordt uitgegeven, en dat de kwaliteit van het financieel beheer gewaarborgd is. Een aantal van de voorstellen gaat verder dan nodig is om deze doelen te bereiken. De Commissie introduceert een nieuw pakket aan eisen en rapportage- en verantwoordingsplichten, naast de bestaande eisen. Dit leidt tot een omvangrijk bouwwerk, dat de uitvoeringskosten doet stijgen en waarvan het niet duidelijk is of het in de praktijk bijdraagt aan het bereiken van meer resultaat.

• *Implicaties/risico's/kansen*

De financiële consequenties van de voorstellen zijn vooralsnog niet duidelijk. Het is evenmin duidelijk of de uitvoeringskosten per saldo toenemen of afnemen. Nederland zal onderzoek doen naar de feitelijke lastendruk van deze verordeningen voor het bedrijfsleven en de uitvoeringslast voor de overheden.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Het kabinet is van mening dat het Cohesiebeleid idealiter beperkt zou moeten blijven tot de armste regio's in de armste lidstaten. Een aantal van de Nederlandse ideeën en wensen voor de toekomst cohesiebeleid, zoals uitgedrukt in de kabinetsreactie op het Vijfde Cohesieverslag (Kamerstuk 21 501-08, nr. 349) en het eerdere Position Paper (Kamerstuk 21 501-08, nr. 335), komen in de voorstellen van de Commissie terug. Dit geldt bijvoorbeeld voor een scherpe focus op het bereiken van de doelen van de Europa2020 strategie en thematische concentratie.

Het kabinet is terughoudend over EU-brede verplichte percentages, omdat het kabinet vindt dat de lidstaat zelf kan kiezen om structuurfondsen of andere middelen in te zetten voor de doelen van Europa2020 en omdat de lidstaten en de regio's sterk verschillende kenmerkingen en uitdagingen hebben. Het kabinet is tegen de verplichting in de ESF Verordening om minimaal 20% van de ESF-middelen te besteden aan het bevorderen van sociale inclusie en het tegengaan van armoede.

Het kabinet is voorstander van sterke naleving van de budgettaire en economische afspraken in de EU en steunt daarom het voorstel voor macro-economische conditionaliteit. Het kabinet is kritisch over de institutionele conditionaliteit, de prestatie conditionaliteit en het partnerschapscontract. Wel steunt het kabinet het achterliggende doel om het cohesiebeleid effectiever en meer resultaatgericht te maken. Het kabinet hecht veel waarde aan een goede en transparante verantwoording van de besteding van Europese fondsen en is al jaren een voorvechter van het reduceren van administratieve lasten en uitvoeringslasten, en zal zich in het bijzonder voor deze zaken inzetten tijdens de onderhandelingen.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het pakket voorstellen voor Cohesiebeleid van 6 oktober jl. bevat een Algemene Verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor alle structuurfondsen en specifieke verordeningen voor EFRO, ESF, Cohesiefonds, ETS (Interreg) en EGTS. Onderstaande samenvatting per thema gaat over de Algemene Verordening, tenzij anders is aangegeven. Het eerste en tweede deel van de Algemene Verordening (artikelen 1–80) geldt eveneens voor het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Maritiem en Visserijfonds (EMVF). Aspecten specifiek voor ELFPO worden meegenomen bij de kabinetsreactie over de Commissievoorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Aspecten specifiek voor het Europese Maritime en Visserij Fonds (EMVF) worden meegenomen bij de BNC-fiche over de Commissievoorstellen voor het financieel instrumentarium binnen de hervorming GVB. De Commissie stelt voor de Europese meerwaarde van het cohesiebeleid verder te vergroten door het beleid meer resultaatgericht te maken te en meer gebruik te maken van conditionaliteit (voorwaarden), waaronder macro-economische conditionaliteit. Tegelijk wil de Commissie het beheer en de regels vereenvoudigen en de bureaucratie verminderen. De concrete voorstellen worden hieronder toegelicht.

Budget en budgettaire aspecten

De voorstellen voor cohesiebeleid hangen samen met de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Bij de beraadslagingen over het MFK wordt besloten over het totale budget voor cohesiebeleid en de verdeling onder lidstaten en (categorieën) regio's. De Commissie stelt drie categorieën regio's voor: minst ontwikkelde regio's (< 75% van het EU BBP per hoofd 162,6 mld), meer ontwikkelde regio's (> 90% van het EU BBP per hoofd 53,1 mld), en de nieuwe categorie «transitieregio's» (> 75% en <90 % van het EU BBP per hoofd 38,9 mld).

Per categorie regio worden in de Algemene Verordening criteria voor verdeling van het budget voorgesteld. De criteria voor verdeling van het budget over de categorieën regio's zijn vergelijkbaar met de huidige periode. Voor de categorie «meer ontwikkelde regio's» is «opleidingsniveau» als criterium toegevoegd.

Nieuw is een voor lidstaten verplicht bestedingspercentage aan ESF doelen (de huidige periode is de verdeling tussen ESF doelen en EFRO doelen aan de lidstaten zelf). De Commissie stelt voor de periode 2014–2020 een verplicht minimum percentage voor: 25% voor de minst ontwikkelde regio's, 40% voor de «transitieregio's» en 52% voor de meer ontwikkelde regio's. Nieuw is ook de bepaling die een tijdelijke verhoging van het co-financieringspercentage mogelijk moet maken, wanneer een lidstaat financiële steun ontvangt overeenkomstig de artikelen 136 en 143 VWEU. Daarnaast wordt het plafond (begrenzing van de te ontvangen structuurfondsen) verlaagd van een gestaffeld percentage dat in de huidige periode kan oplopen tot max 4% BNI voor de minst welvarende lidstaten, naar een uniform percentage van 2,5% BBP.

Strategisch programmeren

De Commissie stelt voor dat het Cohesiebeleid sterker en strategischer bijdraagt aan de Europa2020 strategie en andere uitdagingen van de Unie. In de systematiek van de Commissie zijn er drie lagen. Ten eerste het Gemeenschappelijk Strategisch Kader (GSK). Dit kader vertaalt op Europees niveau de doelen van Europa 2020 investeringsprioriteiten voor de structuurfondsen en voor het fonds Plattelandsontwikkeling en het Visserijfonds. Ten tweede het partnerschapscontract op nationaal niveau, dat eveneens voor alle genoemde fondsen. Ten derde de Operationele Programma's (OP), die gelden voor één of meer fondsen en kunnen op nationaal of regionaal niveau worden vastgesteld.

Partnerschap en multi-level governance

De Commissie stelt voor om net als in de huidige verordeningen de lidstaten te verplichten een partnerschap te organiseren met regionale en lokale overheden, sociale partners en met maatschappelijke organisaties (waaronder instellingen die verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van gelijkheid en non-discriminatie). Genoemde partijen zijn betrokken bij de voorbereiding van het partnerschapscontract en de Operationele Programma's (OP's). Nieuw is dat de Commissie in samenwerking met lidstaten en vertegenwoordigende organisaties een Europese code van «good practices» voor partnerschap zal opstellen. Deze code zal doelen en criteria voor de implementatie van het partnerschap bevatten. Met de code wordt beoogd om de informatie-uitwisseling tussen lidstaten over ervaringen en resultaten op het vlak van partnerschap te bevorderen.

Partnerschapscontract en Operationele Programma's

De Commissie stelt voor dat de lidstaat een partnerschapsovereenkomst («partnerschapscontract») voor ontwikkeling en investering dient af te sluiten. Dit contract vervangt het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR), dat in de huidige periode op nationaal niveau opgesteld is. De belangrijkste verschillen tussen het huidige NSR en het toekomstige contract zijn:

- (1) de Commissie heeft bij het NSR slechts op enkele punten het recht van goedkeuring, bij het partnerschapscontract zal de Commissie op alle punten het recht van goedkeuring hebben
- (2) het partnerschapscontract bevat meer onderwerpen en is per onderwerp ook gedetailleerder dan het NSR;
- (3) het NSR gaat alleen over de inzet van EFRO en ESF, het partnerschapscontract gaat daarnaast ook over de inzet van het fonds Plattelandsontwikkeling en het Visserijfonds.

Het partnerschapscontract wordt opgesteld door de lidstaat in partnerschap met regionale en lokale overheden, sociale partners en met maatschappelijke organisaties. Het partnerschapscontract moet consistent zijn met het GSK, het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) en de landen specifieke aanbevelingen van Europa2020 en wordt op deze wijze door de Commissie getoetst. Het contract bevat onder andere de gekozen thema's, een analyse ter onderbouwing van deze keuzes en de verwachte resultaten per thema. Ook dient de lidstaat een overzicht te geven van de verschillende mijlpalen om de resultaten te bereiken, van de financiële allocaties van de OP's en de (planning voor) vervulling van de ex ante conditionaliteiten (zie tevens paragraaf over conditionaliteit).

Net als in de huidige periode stelt de lidstaat/regio voor elk fonds één of meerdere OP's op en de Commissie heeft hierop volledig recht van goedkeuring. Ook de inhoud van de OP's is grotendeels gelijk aan de huidige periode. De OP's moeten consistent zijn met het GSK, het partnerschapscontract, het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) en de landenspecifieke aanbevelingen van Europa2020.

Thematische concentratie

De Europese Commissie stelt voor dat de structuurfondsen zich volledig richten op de Europa2020-strategie en heeft hiertoe 11 thema's benoemd. Deze thema's werken als een «menukaart», waar de lidstaat/regio bij het opstellen van de OP's een aantal thema's kan uitkiezen om zich op deze thema's te concentreren. De 11 thema's uit de menukaart zijn:

1. *strengthening research, technological development and innovation;*
2. *enhancing accessibility to and use and quality of information and communication technologies;*
3. *enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises;*
4. *supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors;*
5. *promoting climate change adaptation and risk prevention;*
6. *protecting the environment and promoting the sustainable use of resources;*
7. *promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures*
8. *promoting employment and supporting labour mobility;*
9. *promoting social inclusion and combating poverty;*
10. *investing in education, skills and lifelong learning;*
11. *enhancing institutional capacity and an efficient public administration.*

In de EFRO Verordening, de ESF Verordening en de cohesiefonds verordening worden deze thema's verder uitgewerkt met per thema een limitatieve lijst van deelthema's («investeringsprioriteiten»). Het land/de regio mag structuurfondsen alleen investeren in deze investeringsprioriteiten. Tevens stelt de Commissie een limitatieve lijst met «uitgavencategorieën» voor, die te vergelijken is met de lijst in Annex IV in de huidige verordeningen, zoals «steun aan R&D in het MKB».

In de EFRO Verordening stelt de Commissie voor dat de meer ontwikkelde regio's en transitiregio's 80% van de EFRO-middelen moeten besteden aan de thema's 1, 3 en 4. Daarbij geldt dat minimaal 20% van het nationale EFRO-budget moet worden besteed aan thema 4, «*supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors*» (*energie-efficiëntie en hernieuwbare energie*).

In de ESF Verordening stelt de Commissie voor om ESF te focussen op de laatste vier thema's (nrs. 8 t/m 11). Deze vier thema's zijn uitgewerkt in een aantal investeringsprioriteiten. De meer ontwikkelde regio's worden verplicht ten minste 80% ESF-middelen in te zetten op niet meer dan 4 van deze investeringsprioriteiten. Daarbij geldt dat ten minste 20% van de ESF-middelen moet worden besteed aan thema 9: «*promoting social inclusion and combating poverty*». Voorts moet het ESF bijdragen aan de bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, gelijke kansen en non-discriminatie, sociale innovatie en transnationale samenwerking.

In de ETS verordening stelt de Commissie voor dat elk grensoverschrijdend en transnationaal Operationeel Programma (Interreg A en B) zich concentreert op maximaal vier thema's uit de menukaart. Daarnaast stelt de Commissie enkele additionele thema's voor, specifiek voor ETS. Voor grensoverschrijdende samenwerking (Interreg A) gaat het dan om grensoverschrijdende arbeidsmarkten, grensoverschrijdende sociale inclusie en armoedebestrijding, grensoverschrijdend onderwijs en (beroeps)opleiding en grensoverschrijdende samenwerking tussen burgers en overheden. Voor transnationale samenwerking (Interreg B) stelt de Commissie één additioneel thema voor, de ontwikkeling ende implementatie van macro-regionale strategieën.

Conditionaliteit

Conditionaliteit houdt in dat het uitkeren van structuurfondsen afhankelijk wordt gemaakt van de prestaties van lidstaten. In de huidige periode bestaan er al meerdere vormen van conditionaliteit ondermeer op het terrein van een goede verantwoording voor het beheer van EU middelen. De Europese Commissie stelt nieuwe vormen van conditionaliteit voor, zowel «externe» conditionaliteit als «interne» conditionaliteit. Externe conditionaliteit dient een doel buiten het cohesiebeleid, en heeft geen directe link met de structuurfondsen investeringen, al geeft de Commissie wel aan dat voor een effectieve uitvoering van het Cohesiebeleid het van belang is dat lidstaten budgettair en economisch de zaken goed op orde hebben. Interne conditionaliteit heeft als doel de structuurfondsen investeringen en de resultaten van deze investeringen te verbeteren.

De Commissie stelt drie nieuwe vormen van conditionaliteit voor:

1. Macro-economische conditionaliteit (een externe conditionaliteit).
Ten eerste kan de Commissie de uitkering van structuur- en cohesiefondsen opschorten wanneer een lidstaat niet voldoet aan de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact (SGP); de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en aan de eisen die gesteld worden aan lidstaten die financiële bijstand ontvangen uit de verschillende (bestaande en toekomstige) noodmechanismen: de betalingsbalansfaciliteit, het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM) en het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM). Ten tweede kan de Commissie de lidstaat vragen om het partnerschapscontract en operationele programma's aan te passen, wanneer dit nodig is om te voldoen aan een aanbeveling van de Raad op macro-economisch of budgettair terrein (oa Europa2020, richtsnoeren werkgelegenheid, in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact of bij de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Wanneer de lidstaat niet of niet afdoende acht slaat op opmerkingen van de Commissie, kan de Commissie besluiten om betalingen op te schorten. Wanneer een lidstaat steun uit de voorgenoemde noodfaciliteiten ontvangt, kan de Commissie ook zelf het partnerschapscontract en operationele programma's aanpassen en bij het beheer hiervan betrokken zijn.
2. Institutionele conditionaliteit (een interne conditionaliteit)
Deze vorm wordt door de Commissie ex ante conditionaliteit genoemd. Er gelden algemene voorwaarden en voorwaarden specifiek per thema. De lidstaat moet aantonen dat het aan deze voorwaarden voldoet, of in het partnerschapscontract een plan opstellen om binnen twee jaar wel aan deze voorwaarden te voldoen. De Commissie beoordeelt of inderdaad aan de voorwaarden is voldaan, en kan besluiten om de betalingen te schorsen of stop te zetten. De voorwaarden zijn opgenomen in de Algemene Verordening, Annex IV. Voorbeelden zijn het opstellen van een smart specialisation strategy (bij thema innovatie) en gedetailleerde eisen aan de inrichting van publieke arbeidsbemiddeling (bij thema werkgelegenheid). De algemene voorwaarden gaan bijvoorbeeld over aanbesteden, staatsteun en het implementeren van de Europese non-discriminatie richtlijn.
3. Prestatie conditionaliteit (een interne conditionaliteit): *Prestatie raamwerk, prestatie evaluatie, prestatie reserve*
Deze vorm wordt door de Commissie ex post conditionaliteit genoemd. De Commissie wil dat landen en regio's vooraf duidelijke en meetbare doelstellingen en indicatoren vastleggen, en hierover rapporteren. De Commissie introduceert daarom het prestatie raamwerk. Dit bestaat uit een lijst van mijlpalen (doelen en indicatoren) die de lidstaten vastleggen in het partnerschapscontract en de OP's. Op basis van dit raamwerk wordt de voortgang van de operationele programma's gemonitord. In 2017 en 2019 vindt een algemene

prestatie evaluatie plaats. Op basis van de prestatie evaluatie in 2019 neemt de Commissie een besluit over het verdelen van een prestatie reserve onder de lidstaten. De prestatiereserve bedraagt 5% van het toegekende budget per lidstaat en zal alleen worden uitgekeerd als de doelen en mijlpalen uit het prestatie raamwerk zijn behaald. Bij onvoldoende voortgang kan de Commissie betalingen opschorten. Wanneer blijkt dat er ernstige gebreken zijn bij het behalen van resultaten, kan de Commissie tevens financiële maatregelen (kortingen) opleggen. De opschortingen en kortingen gelden tevens voor ETS, de 5% prestatiereserve geldt niet voor ETS.

Joint Action Plan

De Commissie introduceert een nieuw instrument om de focus op de resultaatsgerichtheid van de fondsen te vergroten: het Joint Action Plan, waarbij Commissie en lidstaat gezamenlijk beleidsdoelen afspreken en waarbij vervolgens wordt afgerekend op output en resultaten door een apart comité van toezicht en door de Europese Commissie, in plaats van op basis van werkelijk gemaakte kosten en rechtmatigheid van de bestedingen. De Audit Autoriteit (AA) heeft bij Joint Action Plans geen bevoegdheden om controles uit te voeren om rechtmatigheid en/of onregelmatigheden te kunnen vaststellen, maar het is wel waarschijnlijk dat de AA een rol speelt bij de beoordeling van de prestaties, hoewel de concept verordening dit niet specifiek benoemt. Dit komt doordat het Joint Action Plan als een lumpsum transactie wordt gedefinieerd. Het verschil met de «reguliere» lumpsum benadering in de Verordening zit onder meer in de omvang van de middelen: het Joint Action Plan moet gaan om een plan met een substantiële omvang (ten minste € 10 mln, of 20% van de uitgaven binnen een OP, afhankelijk van welke lager is) terwijl het reguliere lumpsum voorstel begrenst is op 100 000 euro. Tot slot is het mogelijk dat het Joint Action Plan onderdeel is van meer dan één OP.

Financiële instrumenten

Onder innovatieve financiële instrumenten verstaat de Commissie onder meer leningen, garantiestellingen en revolverende fondsen. De Commissie wil het gebruik van deze financiële instrumenten in de toekomstige programmaperiode voor alle thema's mogelijk maken en het gebruik er van in de toekomstige periode intensiveren ten opzichte van de huidige periode. Bij het inzetten van deze vormen van financiering worden enkele randvoorwaarden en een aantal administratieve eisen gesteld. Zo wordt de eis gesteld dat lidstaten garanderen dat middelen ten minste tot 10 jaar na het sluiten van het OP worden gebruikt in lijn met de doelen van het OP.

Focus op MKB

Net als in de huidige periode is het mogelijk om directe steun aan bedrijven te geven, mits dit bijdraagt aan de ontwikkeling en het behoud van duurzame werkgelegenheid. De bedrijven kunnen over directe steun vrij beschikken, bijvoorbeeld om machines of gebouwen te kopen. De Europese Commissie stelt in de EFRO verordening voor om deze directe steun te beperken tot het MKB, dus geen directe steun aan grote bedrijven. Dit geldt alleen voor directe steun, en niet voor projecten op het terrein van bijvoorbeeld innovatie of duurzaamheid.

Steden

De Commissie stelt voor dat ten minste 5% van de EFRO-middelen aan duurzame stedelijke ontwikkeling besteed moeten worden. Dit percentage kan ook worden ingezet om eerder genoemde prioriteiten (o.a. MKB) te realiseren.

De Commissie stelt tevens voor op Europees niveau een stedenplatform op te richten ter bevordering van strategische ervaringsuitwis-

seling, met een maximum van 300 steden, per lidstaat maximaal 20. De Commissie wil middelen beschikbaar stellen voor innovatie duurzame stedelijke actieplannen (0,2% van de EFRO-middelen, additioneel aan de nationale enveloppe en wordt beheerd door de Commissie). Tot slot stelt zij ten behoeve van een duurzame groei stedelijke ontwikkelingsstrategieën voor, die door lokale overheden kunnen worden uitgevoerd. Lokale actiegroepen kunnen daarnaast wijkgerichte lokale ontwikkelingsplannen uitwerken.

Europese Territoriale Samenwerking (Interreg) en EGTS

De Europese Commissie stelt voor om de huidige structuur voort te zetten:

- Grensoverschrijdende samenwerking (Interreg A, 73% van totale ETS budget)
- Transnationale samenwerking (Interreg B, 21% van totale ETS budget)
- Interregionale samenwerking (Interreg C, 6% van totale ETS budget)

Bij ETS zijn altijd meerdere lidstaten betrokken, daarom wordt ETS uitgezonderd van een aantal verplichtingen voor de lidstaat, zoals de institutionele (ex ante) conditionaliteit. De Europese Commissie doet een aantal voorstellen specifiek voor de vereenvoudiging van ETS, bijvoorbeeld het vaststellen van subsabiliteitsregels door de Commissie, en door het Comité van Toezicht.

EGTS is een aparte rechtsvorm voor Europese Territoriale Samenwerking waar regio's vrijwillig gebruik van kunnen maken. De Commissievoorstellen beogen knelpunten en vertragingen weg te nemen.

Vereenvoudiging en administratieve lasten

De Commissie doet concrete voorstellen voor vereenvoudiging en verlaging van de administratieve lasten, waaronder het gebruik van flat rates, lump sums, versoepeling van de N+2 regel in het eerste jaar, versimpeling van de regels voor opbrengstgenererende projecten, meer gebruik maken van de Single Information Single Audit benadering en een voorstel voor lagere auditlasten bij goedlopende programma's (proportionaliteit). E-cohesion policy wordt verplicht: eind 2014 moeten systemen zo zijn ingericht dat dataverkeer richting begunstigden volledig elektronisch is.

• Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie en de opinie van het Impact Assessment Board zijn (nog) niet beschikbaar. Wel biedt de toelichting bij de Algemene Verordening enige informatie over de impact. De Commissie verwacht dat het vergoeden van kosten tot 90% en het introduceren van een jaarafsluiting het aantal fouten zal terugbrengen. Wel blijft het risico op fouten bestaan bij bijvoorbeeld aanbestedingen (bij EFRO 41% van het totaal aantal fouten). Volgens de Commissie nemen de controlelasten toe door het instellen van een accreditatie instantie, door jaarafsluiting en door het instellen van een jaarlijkse management verklaring. Volgens de Commissie nemen de controlelasten af door instanties samen te voegen, meer gebruik van simplified costs, meer proportionaliteit, en doordat documenten minder lang bewaard hoeven te worden vanwege de jaarafsluiting. De Commissie verwacht dat de totale controlelasten gelijk blijven, en dat het aantal fouten zal afnemen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De Commissie baseert de bevoegdheid van de Europese Unie op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 174 en 177 (Algemene Verordening); artikel 176 (EFRO verordening); artikel 162 (ESF verordening), artikel 178 (ETS verordeningen); artikel 175 en 209 lid 1 en 212 lid 1 (EGTS verordening) en artikel 177 (Cohesiefondsverordening). Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis. Nederland heeft één kanttekening bij de bevoegdheid. De verplichting om een gedetailleerde strategie op te stellen voor de inrichting van het hoger onderwijs (institutionele conditionaliteit, nummer 9.2) is naar de mening van Nederland in strijd met de slechts aanvullende bevoegdheid van de Europese Unie op dit terrein.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief.

De structuurfondsen hebben een eigen basis als Europese fondsen in het VWEU verdrag. De Commissievoorstellen voor verordeningen regelen de vereisten waaraan deze fondsen moeten voldoen. Dit kan niet op nationaal niveau geregeld worden en er is dus een noodzaak tot gezamenlijk optreden op het niveau van de Europese Unie. Wel is Nederland van mening dat enkele voorstellen van de Commissie op gespannen voet staan met het subsidiariteitsbeginsel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de institutionele conditionaliteit voor werkgelegenheid, waar gedetailleerde eisen worden gesteld aan de inrichting van publieke arbeidsbemiddeling. De inrichting van nationale overheidsdiensten is gelet op het beginsel van institutionele autonomie vooral de verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf. Er bestaat geen noodzaak om dit in het kader van cohesiebeleid op EU-niveau te regelen.

Proportionaliteit: deels positief, deels negatief

Positief: een verordening is het juiste rechtsinstrument om te regelen aan welke vereisten de structuurfondsen moeten voldoen. Een deel van de vereisten die de Commissie voorstelt, is noodzakelijk om op Europees niveau te waarborgen dat de structuurfondsen bijdragen aan Europa2020, dat het geld doelmatig en rechtmatig wordt uitgegeven, en dat de kwaliteit van het financieel beheer gewaarborgd is. Negatief: een aantal van de vereisten die de Commissie voorstelt gaan verder dan nodig is om deze doelen te bereiken. De Commissie introduceert een nieuw pakket aan eisen en rapportage- en verantwoordingsplichten, naast de bestaande eisen. Dit leidt tot een omvangrijk bouwwerk, dat de uitvoeringskosten doet stijgen en waarvan het niet duidelijk is of het in de praktijk bijdraagt aan het bereiken van meer resultaat.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Nederland staat op een aantal punten kritisch tegenover het gebruik van gedelegeerde handelingen. Nederland staat kritisch tegenover de mogelijkheid om annex IV (institutionele ex ante conditionaliteit) via gedelegeerde handelingen aan te kunnen passen, gelet op de doorslaggevende betekenis van deze annex voor de vraag of de uitkeringen uit de fondsen al dan niet geheel of gedeeltelijk worden opgeschort door de Europese Commissie. Annex IV lijkt – in tegenstelling tot de andere bijlagen – eerder een essentieel onderdeel van de verordening te zijn en dus niet in aanmerking te komen voor aanpas-

sing via een gedelegeerde handeling, maar zou door middel van een normale wijzigingsverordening moeten worden bijgesteld. Ten aanzien van financiële instrumenten kent de Algemene Verordening een ruim gebruik van gedelegeerde handelingen. Dit ruime gebruik is niet altijd gerechtvaardigd, is soms tegenstrijdig en levert op een aantal punten vragen op waar Nederland een duidelijk antwoord op wenst. Ook de keuze voor gedelegeerde handelingen bij het voorstel om te korten bij ernstige gebreken bij het behalen van resultaten kan Nederland niet steunen. Ook de keuze voor gedelegeerde handelingen bij nadere invulling van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van het management en de controle van de fondsen en de OP's is niet begrijpelijk (artikel 112, derde lid, laatste alinea). Het gaat bij dergelijke voorschriften juist om de nadere inkadering van de *uitvoering* door de lidstaten van programma's. Een keuze voor uitvoeringshandelingen ligt dan in de rede. Voor wat betreft de uitvoeringshandelingen, beoordeelt Nederland de gemaakte keuzes voor uitvoeringshandelingen en bijbehorende procedure voor de raadpleging van de lidstaten merendeels als acceptabel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie stelt voor om in de periode 2014–2020 in totaal € 336 miljard in te zetten voor cohesiebeleid. Dit is verdeeld over de volgende jaartranches.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Committeeringen	46 663	47 138	47 537	48 004	48 593	49 150	49 898	336 786

Alle genoemde bedragen zijn onderdeel van de onderhandelingen over het MFK en zijn derhalve niet definitief.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De minimale cofinanciering is 50%, er moet dus een bedrag worden opgebracht dat minimaal even hoog is als de Europese gelden. In de huidige programmaperiode co-financieren het Rijk, de decentrale overheden en de private sector. Op dit moment is over de hoogte en omvang van benodigde cofinanciering nog niet veel te zeggen, omdat de door de Commissie beoogde allocatie naar lidstaten niet bekend is. Dit wordt bepaald in de onderhandelingen voor het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020.

De financiële (en personele) consequenties voor de Rijksoverheid omvatten de eventuele Rijkcofinanciering en de kosten voor uitvoering wanneer fondsen door de Rijksoverheid worden uitgevoerd. De kosten van uitvoering zijn vooralsnog niet duidelijk, deze zijn onder andere afhankelijk van allocatie, de eisen van de verordening en de keuzes bij uitvoering.

Een nadere bepaling van de financiële consequenties zal begin 2013 volgen, na de (beoogde) afronding van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader.

Vervolgens vindt de Nederlandse besluitvorming plaats over o.a. thematische inzet van structuurfondsen, cofinanciering van het Rijk, decentrale overheden en private partijen en de organisatie van de uitvoering van de structuurfondsenprogramma's. Hierbij dienen de bestaande begrotingsregels in acht te worden genomen en staat voor

het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijk departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Naast de publieke cofinanciering dient ook de private sector bij te dragen aan de projecten. Dit betreft alleen bedrijven die met een project deelnemen aan de programma's. Voor het bedrijfsleven in zijn algemeen en de burger hebben deze verordeningen geen gevolgen.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De Commissie doet specifieke voorstellen die de lastendruk voor bedrijven verlagen, bijvoorbeeld flat rates, rates, lumps sums en proportionele auditlasten. De Commissie doet ook voorstellen die mogelijk leiden tot complexere regels en een verzwaring van uitvoeringskosten voor overheden. Daarnaast worden er nieuwe mechanismen en instrumenten geïntroduceerd ter verbetering van de resultaatgerichtheid die rapportage- en verantwoordingsplichten en extra eisen met zich meebrengen. Nederland zal onderzoek doen naar de feitelijke lastendruk van deze verordeningen voor het bedrijfsleven en de uitvoeringslast voor de overheden.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
De verordeningen behoeven geen implementatie. Uitgaande van voortzetting van de huidige systematiek valt te denken aan aanpassing van de volgende bestaande regelgeving:
- opvolging van het Besluit EFRO-programmaperiode 2007–2013;
 - opvolging van de Regeling EFRO Doelstelling 2 programmaperiode 2007–2013;
 - opvolging van de Regeling EFRO Doelstelling 3 programmaperiode 2007–2013;
 - opvolging van de Subsidieregeling ESF 2007–2013 (herzien);
 - wijziging van de Uitvoeringswet EGTS.
- De verordeningen hebben tevens implicaties voor de Uitvoeringswet EFRO, die in ambtelijke voorbereiding is.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De voorgestelde verordeningen treden in werking de dag na publicatie in het officiële publicatieblad van de Europese Unie. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2014. Deze termijn is haalbaar, echter het opstellen van een partnerschapsovereenkomst en de uitvoering van de programma's voor het cohesiebeleid vergen voorbereidingstijd. Vaststelling van de verordeningen en de verordeningen van de Commissie dienen daarom tijdig plaats te vinden.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De verordeningen bevatten reeds evaluatiebepalingen. De verordeningen gelden voor de programmaperiode 2014–2020 en zullen na deze programmaperiode worden herzien. Er is derhalve geen additionele evaluatiebepaling gewenst.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De uitvoering van EFRO in de huidige periode wordt ter hand genomen door de regio's en steden met een coördinatie binnen de departementen. Het huidige ESF programma wordt nationaal uitgevoerd. Over de uitvoering in de periode 2014–2020 is, gezien onder meer het Nederlandse standpunt, nog niet veel te zeggen. De nieuwe systematiek die de Commissie voorstelt, met nieuwe instrumenten (partnerschapscontract, conditionaliteiten etc.) en nieuwe rapportage- en verantwoordingsplichten kan de uitvoerbaarheid onder druk zetten.

b) *Handhaafbaarheid*

De handhaving in Nederland van de verplichtingen die voortvloeien uit de structuurfondsen is in grote lijnen hetzelfde als in de afgelopen programmaperiode. Er is sprake van bestuursrechtelijk handhaving. De lidstaat is verantwoordelijk voor de management- en controlesystemen voor de operationele programma's. Lidstaten moeten onregelmatigheden voorkomen, opsporen en herstellen en moeten onverschuldigd betaalde bedragen terugvorderen.

Ten behoeve van de uitvoering van een goed controle en beheerssysteem in zijn lidstaat, wijst de lidstaat voor elk OP autoriteiten aan (management-autoriteit, certificerings-autoriteit, audit-autoriteit). De management-autoriteit is onder andere verantwoordelijk voor het beheer van het OP en dat dit in overeenstemming is met het beginsel van goed financieel beheer. De certificerings-autoriteit is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen en indienen van betalingsaanvragen bij de Commissie. Uit de controles moet blijken dat de betaalaanvragen onderworpen zijn aan een betrouwbaar boekhoudsysteem, gebaseerd zijn op controleerbare bewijsstukken en tevens zijn onderworpen aan controles van de management-autoriteit. De audit-autoriteit zorgt er onder andere voor dat audits worden gedaan met betrekking tot management- en controlesystemen. De lidstaat informeert de Commissie als zij onregelmatigheden constateert. Indien onverschuldigde bedragen aan een begunstigde niet door de lidstaat kunnen worden teruggevorderd en dit het gevolg is van een fout of nalatigheid aan de zijde van de lidstaat, dan is de lidstaat verantwoordelijk voor de terugbetaling van de betrokken bedragen aan de algemene begroting van de Unie.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Algemene appreciatie

De Commissie bouwt met deze voorstellen in grote lijnen voort op het bestaande cohesiebeleid. De belangrijkste wijzigingen waren reeds aangekondigd in het Vijfde Cohesieverslag van de Europese Commissie. Een aantal van de Nederlandse ideeën en wensen voor de toekomst cohesiebeleid, zoals uitgedrukt in de kabinetsreactie op het Vijfde Cohesieverslag (Kamerstuk 21 501-08, nr. 349) en het eerdere Position Paper (Kamerstuk 21 501-08, nr. 335), komen in de voorstellen van de Commissie terug. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgestelde modernisering: een scherpe focus op het bereiken van de doelen van de Europa2020 strategie en thematische concentratie. Ook de wens van Nederland van meer synergie tussen de fondsen en van het cohesiebeleid

met andere instrumenten van de Unie zijn herkenbaar in de voorstellen van de Commissie. Nederland hecht sterk aan het vergroten van de resultaatgerichtheid van het beleid, verbetering van de verantwoording én het terugdringen van administratieve lasten voor eindbegunstigden en managementautoriteiten. Hiertoe heeft de Commissie een goede aanzet gemaakt. Wel vraagt Nederland zich af of per saldo de lasten worden teruggedrongen. Aan de ene kant worden specifieke voorstellen gedaan die de lasten verlichten. Aan de andere kant worden nieuwe eisen geïntroduceerd op verschillende niveaus: de afzonderlijke structuurfondsen, criteria waar het geld aan besteed moet worden, eisen ten aanzien van het partnerschapscontract, de operationele programma's en de daarbij horende rapportages, verschillende categorieën conditionaliteiten, etc. Dit leidt tot een omvangrijk bouwwerk waarvan het twijfelachtig is of het in de praktijk bijdraagt aan de Nederlandse inzet om de resultaatgerichtheid van de fondsen te vergroten en de administratieve lasten terug te dringen. Tevens is het van belang dat bewaakt wordt dat de verordeningen zoveel mogelijk aansluiten bij het Nederlandse bestuursrecht en subsidie recht. Het kabinet zal zich dan ook inspannen voor een verordening die in deze punten voorziet.

Budget en budgettaire aspecten

De onderhandelingen over de toekomst van het Cohesiebeleid maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van het Cohesiebeleid niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de hervorming van de toekomst van het Cohesiebeleid zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

De Nederlandse inzet voor het Meerjarig Financieel Kader (2014–2020) (Kamerstuk 21 501-20, nr. 553) stelt dat: «Wat het cohesiebeleid betreft is het kabinet van mening dat het Cohesiebeleid idealiter beperkt zou moeten blijven tot de armste regio's in de armste lidstaten». Dit betekent onder andere dat het kabinet geen voorstander is van de inzet van middelen voor de meer ontwikkelde regio's en het voorstel voor een nieuwe categorie van transitieregio's afwijst. Eventuele overgangsregelingen voor regio's die in de volgende periode boven 75% van het gemiddelde BBP in de EU zouden komen dienen beperkt en tijdelijk van karakter te zijn. Het kabinet vindt wel dat er ruimte moet zijn voor het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking.

De totale omvang van het cohesiebudget zou in de ogen van het kabinet moeten dalen en daarin past geen extra financiering voor regio's die al een convergerend welvaartsniveau hebben. Het kabinet is in beginsel voorstander van het begrenzen van de ontvangsten per lidstaat, maar er dient nog te worden bezien of het Commissievoorstel voor een uniform percentage het meest effectief is om een adequaat instrument te vormen voor absorptieproblemen. De permanente mogelijkheid die Commissie in de verordening wil creëren om het EU co-financieringspercentage tijdelijk te verhogen voor landen in financiële problemen wijst Nederland af. Een verhoging van de EU co-financieringspercentages is ongewenst, zelfs al is deze tijdelijk, aangezien dit het onbedoelde neveneffect kan hebben dat het eigenaarschap van EU-projecten in de betrokken landen teveel vermindert (Kamerstuk 22 112, nr. 1223). Nederland acht het tot slot van belang dat in de onderhandelingen over de verordeningen geen

onomkeerbare stappen worden gezet ten aanzien van de precieze omvang en verdeling van de budgetten. Dat dient onderdeel te zijn van de totale onderhandelingen over het nieuwe MFK.

Strategisch programmeren

Nederland is voorstander van één gemeenschappelijk strategisch kader (GSK) voor alle fondsen, dat op Europees niveau de doelen van de Europa2020-strategie omzet in investeringsprioriteiten. Nederland ziet het instellen van één integraal document, voor alle fondsen, als een bijdrage aan een meer efficiënte en effectieve structuur.

Partnerschap en multi-level governance

Nederland onderschrijft het principe van partnerschap en multi-level governance en is daarom positief over het betrekken, waar relevant, van regionale en lokale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties bij het opstellen van het partnerschapscontract en OP's. Nederland verwelkomt daarom de Europese code van «good practices» voor partnerschap. Gezien de ruime ervaring van intensieve samenwerking met alle bij structuurfondsen betrokken partijen draagt Nederland graag actief bij aan de totstandkoming van deze code.

Partnerschapscontract en Operationele Programma's

Nederland ziet zowel voor- als nadelen bij het partnerschapscontract. Voordeel is de focus op resultaat en het samenbrengen van alle prioriteiten voor de hele programmaperiode in één document op nationaal niveau. Ook biedt het de Commissie meer sturingsmogelijkheden, met name in die landen waar structuurfondsen een omvangrijk instrument zijn om dichterbij de doelen van Europa2020 te komen. Deze sturingsmogelijkheden kunnen bijdragen aan de inzet van het kabinet dat Cohesie- en structuurfondsen vooraf worden getoetst op hun bijdrage aan economische convergentie en alleen ingezet worden voor structuurversterkende maatregelen (Kamerstuk 21 501-07, nr. 839).

Nadeel is dat het partnerschapscontract zoals de Commissie het nu geformuleerd heeft, leidt tot extra voorwaarden en eisen, waardoor de uitvoeringslasten voor de betrokken overheden toenemen. Ook in de toekomstige periode moeten OPs worden goedgekeurd door de Commissie. Het zou dubbelop zijn als de Commissie ook het partnerschapscontract zou goedkeuren. Het kabinet vindt het van groot belang dat het partnerschapscontract geen bureaucratisch bouwwerk wordt.

Het kabinet wil voorts dat eventuele Partnerschapscontracten niet alleen verplichtingen voor de lidstaat bevatten, maar ook verplichtingen voor de Europese Commissie. Bijvoorbeeld concrete afspraken over het verlagen van administratieve lasten, termijnen waar partijen aan gebonden zijn in het onderlinge verkeer en meer toepassing van proportionaliteit. Dit laatstgenoemde punt zou onder meer kunnen leiden tot een minder uitgebreide versie van het contract voor landen met beperkte middelen en/of enkele OP's, waarin eisen en voorwaarden die niet of minder relevant zijn, niet in het contract hoeven te worden opgenomen. Overigens heeft het kabinet geen bezwaren tegen het voorstel van de Commissie dat het partnerschapscontract naast de structuurfondsen ook gaat over de inzet van het fonds Plattelandsontwikkeling en het Visserijfonds. In de Nederlandse situatie levert dit beperkte synergie voordelen op, omdat er beperkte overlap is tussen de verschillende fondsen. In diverse andere landen levert dit wel grote synergie voordelen op en leidt dit tot een beter gecoördineerde inzet van de verschillende fondsen.

Thematische concentratie

Nederland verwelkomt het Commissievoorstel met een duidelijke link met de Europa-2020 doelen. Nederland wil een goede balans tussen focus en flexibiliteit, zodat het mogelijk is om meer concentratie en meer resultaten te bereiken, terwijl er genoeg flexibiliteit is om in te spelen op de specifieke uitdagingen van de lidstaat/de regio. Twee concrete voorstellen van de Commissie dragen hier duidelijk aan bij. Ten eerste het menu met Europa2020 thema's. Nederland kan zich vinden in het niveau van de thema's en het soort thema's dat door de Commissie voorgesteld wordt. Ook binnen de gekozen thema's is focus nodig. Dit kan bereikt worden door duidelijke doelen te stellen en niet alleen in te zetten op het wegnemen van knelpunten, maar juist ook op nationale en regionale sterke punten, o.a. via een smart specialisation strategy. Ten tweede het voorstel om een OP te richten op een beperkt aantal thema's, en daar duidelijke doelen en meetbare indicatoren aan verbinden. De regio/de lidstaat maakt zo vooraf duidelijk welke concrete resultaten beoogd worden, en de Commissie kan die meewegen bij het beoordelen van het OP. Ook gedurende de periode maakt dit goed inzichtelijk welke resultaten er met de structuurfondsen worden bereikt, en of bijsturen nodig is.

Nederland is geen voorstander van het voorstel van de Commissie om naast het menu ook een limitatieve lijst van investeringsprioriteiten en een limitatieve lijst van uitgavencategorieën toe te voegen. Het risico bestaat dat nuttige en innovatieve projecten buiten deze lijsten vallen. Deze voorstellen verminderen de flexibiliteit en dragen niet bij aan het bereiken van meer resultaat. Nederland stelt voor dat de Commissie zich beperkt tot het menu met 11 algemene thema's en een kritische toets van de OP's en van de voortgang op resultaten. De jaarvergadering en het Comité van Toezicht kunnen hier tevens een rol spelen.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat de inzet van de structuurfondsen consistent moet zijn met het Nationaal Hervormingsprogramma van de lidstaat, waarin op basis van een analyse de belangrijkste beleidsopgaven m.b.t. de Europa 2020-doelstellingen zijn opgenomen. De inzet van cohesiemiddelen kan een aanvulling zijn op de inzet van nationale middelen en niet-financiële instrumenten om Europa2020-doelen te bereiken. De keuze hoe dit te doen is aan de lidstaat. Het kabinet is daarom terughoudend over EU-brede verplichte percentages, ook gezien de verschillende kenmerken en uitdagingen van de lidstaten en regio's.

Dit geldt des te sterker voor de verplichting in de ESF Verordening om minimaal 20% van de ESF-middelen te besteden aan het bevorderen van sociale inclusie en het tegengaan van armoede. Het kabinet is tegen deze verplichting. Het kabinet is van mening dat de deelname aan betaalde duurzame arbeid is uiteindelijk de beste manier is om sociale integratie te bevorderen en armoede te bestrijden. Het kabinet wil zelf kunnen bepalen met welke maatregelen en met welke accenten zij dit in de Nederlandse situatie wil bereiken.

Tevens is het kabinet van mening dat structuurfondsen kunnen bijdragen aan de ambitie van de Commissie omtrent verduurzaming van de EU-begroting. Nederland zal zich tijdens de onderhandelingen van de verordeningen inspannen dat hieraan – inclusief de uitwerkingen op thema's als biodiversiteit, klimaatverandering, hernieuwbare energie en mobiliteit – geen afbreuk wordt gedaan. Ook hecht het kabinet aan een goede synergie met het nieuwe kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, Horizon2020. Nederland vindt dat Horizon 2020 gericht moet zijn op excellentie, terwijl de structuurfondsen onder meer gebruikt kunnen worden voor de opbouw van capaciteit, onderzoeksinfrastructuur en innovatie. Cohesiebeleid kan dienen als «stairway to excellence» door

de sterke punten van regio's te versterken (smart specialisation) en zo excellent onderzoek en innovatie in de gehele Unie te bevorderen. Tot slot heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel om – naast de al bestaande mogelijkheid om cohesiegelden in te zetten ten behoeve van de totstandkoming van het uitgebreide Trans-Europese Vervoersnetwerk (TEN-T) – een deel van de cohesiegelden zeker te stellen voor de ondersteuning van de totstandkoming van het kernnetwerk in cohesielanden. Het kabinet staat open voor de ideeën van de Commissie voor de Connecting Europe Facility voor infrastructuur. De Commissie wil deze faciliteit aanvullen met geoordeelde middelen uit het Cohesiefonds (€ 10 miljard). Het kabinet is echter van mening dat de Connecting Europe Facility dient te worden ingepast in een als geheel krappere begroting. Ook plaatst het kabinet vraagtekens bij eventuele risico's op marktverstoring en het gebruik van innovatieve financiële instrumenten.

Conditionaliteit

1. Macro-economische conditionaliteit.

Het kabinet acht het van groot belang dat de gemaakte afspraken over budgettaire discipline worden nagekomen en dat economische convergentie wordt bespoedigd. Het commissievoorstel om uitbetaling van structuurfondsen, plattelandsfonds en visserijfonds op te schorten totdat een lidstaat weer aan de verplichtingen van het SGP voldoet, steunt het kabinet. Hiermee geeft de Commissie wat het kabinet betreft invulling aan de aanbevelingen van de Werkgroep Van Rompuy van oktober 2010. Het kabinet acht het van belang dat de conditionaliteit op enkele punten nog wel verder wordt aangescherpt. Zo dient de financiële sanctie zo automatisch mogelijk door de Commissie te kunnen worden toegepast.

Aanvullend op de link met SGP stelt de Commissie voor om de opschorting van de Europese fondsen ook te verbinden aan het wel/niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de procedure voor (excessieve) macro-economische onevenwichtigheden. Het gaat in het Commissievoorstel concreet om het opschorten van Europese fondsen om lidstaten waarvan de Raad constateert dat deze (meermaals) nalaten afdoende maatregelen te nemen om te proberen de schadelijke onevenwichtigheden te verminderen. Deze inzet van de Commissie is in lijn met de recente kabinetsbrief over de toekomst van de EMU (Kamerstuk 21 501-07, nr. 839). Hierin geeft het kabinet immers aan dat ook in het kader van de onevenwichtigheidsprocedure ingezet kan worden op het stilleggen of korten van Europese fondsen bij het niet voldoen aan de gestelde eisen.

Ten derde wil de Commissie de mogelijkheid creëren om Europese fondsen op te schorten bij lidstaten die gebruik maken van de verschillende Europese noodfaciliteiten die nu en in de toekomst bestaan (betalingsbalansfaciliteit, EFSM en/of ESM) maar hierbinnen tegelijkertijd niet voldoen aan de gemaakte afspraken. Het kabinet steunt deze mogelijkheid, maar denkt tegelijkertijd dat de toegevoegde waarde van deze optie in de praktijk beperkt zal zijn. Immers, aan programmalanden kunnen in de praktijk al vergaande beleidscondities worden opgelegd, en bij het niet voldoen hieraan is er al een concreet sanctie-instrument voorhanden (namelijk het niet verder uitkeren van de financiële steun).

2. Institutionele conditionaliteit

Deze vorm wordt door de Commissie ex ante conditionaliteit genoemd. Het kabinet ondersteunt het achterliggende doel om het cohesiebeleid effectiever en meer resultaatgericht te maken. De institutionele conditionaliteit kan hier aan bijdragen, door te zorgen dat de randvoorwaarden voor investeringen goed op orde zijn en dat landen en regio's de hervormingen doorvoeren die noodzakelijk zijn

voor goede investeringen. Het kabinet kan zich echter alleen vinden in deze vorm van conditionaliteit indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- conditionaliteiten moeten de effectiviteit en efficiency van cohesiebeleid (investeringen) verbeteren.
- de actoren die betrokken zijn bij het OP moeten de mogelijkheid en de competentie hebben (financieel, kennis, juridisch) om aan de conditionaliteiten te voldoen.
- het voorstel moet volledig voldoen aan de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten en aan het subsidiariteitsbeginsel;
- de conditionaliteiten moeten niet leiden tot disproportionele administratieve lasten.

Deze voorwaarden konden op brede steun rekenen bij de verkennende discussies over conditionaliteit in de informele Taskforce Conditionaliteit (voorjaar 2011) en de Informele Raad in Gödöllő op 20 mei jl. (Geannoteerde Agenda, Kamerstukken 21 501-08, nr. 370).

De huidige voorstellen voor ex ante conditionaliteiten, zoals opgenomen in Annex IV voldoen in verschillende mate aan bovenstaande voorwaarden. De ex ante conditionaliteit voor R&D en innovatie lijkt aan de bovenstaande voorwaarden te voldoen. De algemene ex ante conditionaliteiten zijn echter breed geformuleerd en hebben niet altijd een directe link met alle structuurfondsen investeringen. Bijvoorbeeld, het implementeren van de Europese non-discriminatie richtlijn draagt niet bij aan de effectiviteit en efficiency van cohesiebeleid (investeringen), en gebeurt door andere actoren dan de opstellers en uitvoerders van structuurfondsen programma's. De conditionaliteiten op gebied van werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie stuiten op dezelfde bezwaren en staan bovendien op gespannen voet met de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten en het subsidiariteitsbeginsel. De gedetailleerde eisen aan onder andere de inrichting van publieke arbeidsbemiddeling en tertiair onderwijs zijn niet te rijmen met de zeer beperkte bevoegdheid van de Europese Unie (Europese Commissie) op deze terreinen. De inrichting van nationale overheiddiensten is gelet op het beginsel van institutionele autonomie vooral de verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf.

Het systeem van conditionaliteiten leidt tot een zekere lastenverhoging voor overheden. Dit geldt niet voor eindbegunstigden (bedrijven). De zwaarte van lastenverhoging is afhankelijk van de precieze invulling van deze bepalingen in de praktijk.

3. *Prestatie raamwerk, prestatie evaluatie, prestatie reserve*

Nederland steunt de ambitie van de Commissie om meer resultaat te bereiken met de fondsen, en bij het beheer van de fondsen meer inspanningen te richten op resultaten en niet vooral op administratieve verplichtingen. Nederland steunt daarom de introductie van een prestatie raamwerk en prestatie evaluatie, omdat hiermee meer aandacht komt voor de inhoudelijke resultaten van de structuurfondsen, en de bijdrage die deze kunnen leveren aan groei en convergentie. Wel geldt daarbij dat in de huidige voorstellen deze prestatie evaluatie bovenop de reeds bestaande uitgebreide administratieve en financiële informatieverplichtingen komt. Het is daarom wenselijk dat de Commissie het totaal aan administratieve verplichtingen en informatieverplichtingen (inclusief de uitvoeringsbepalingen) analyseert en opschoont (derapportage), zodat er per saldo minder informatieverplichtingen zijn.

Nederland is terughoudend over het voorstel voor een prestatiereserve en het voorstel om te korten bij ernstige gebreken bij het behalen van

resultaten (met uitzondering van reguliere kortingen bij gesignaleerde onregelmatigheden en/of onrechtmatig gebruik van de fondsen). Het verbinden van financiële consequenties aan de doelen en indicatoren heeft als risico o.a. het bewust lager stellen van de doelen en het bewust hoger stellen van de meting van resultaten. Een ander probleem is de timing. Volgens het voorstel van de Commissie wordt de prestatiereserve van 5% pas in of na 2019 toegekend, terwijl de programmaperiode tot eind 2020 loopt. Een andere kanttekening bij afrekenen op resultaat is dat er een spanning kan ontstaan met projecten op het gebied van innovatie. Het vergroten van de innovatiekracht van de EU en aanjagen van de economie door het vermarkten van de ontwikkelde kennis zijn belangrijke doelen van de Europa2020-strategie en projecten die hieraan bijdragen moeten aangemoedigd worden. Innoveren betekent risico's nemen. De uitwerking van het prestatieraamwerk moet nadrukkelijk ruimte bieden voor innovatieve projecten waarvan niet vooraf vaststaat dat ze het gewenste resultaat zullen opleveren.

Joint Action Plan

Het kabinet heeft zich altijd ingezet voor meer resultaatgerichtheid en de verlaging van administratieve lasten. Het kabinet is positief over het voorstel tot invoeren van een Joint Action Plan om bij de uitvoering van de structuurfondsen een meer resultaatgerichte benadering te introduceren met als voorwaarde, gelet op de relatief grote bedragen, dat een goede verantwoording achteraf te allen tijde geborgd moet zijn en dat voorkomen moet worden dat misbruik wordt gemaakt van het werken met een resultaatgericht subsidie systeem. Het kabinet ziet de voorwaarden in de lumpsum regelingen in het Nederlandse Uniform Subsidiekader (USK) als bruikbaar referentiekader. Zo moeten er vooraf goede afspraken worden gemaakt over de meetbaarheid en de wijze van verantwoording over vooraf geformuleerde doelen en output. Ook moeten doelen en resultaten op voldoende detailniveau beschreven worden teneinde de output-controle goed te kunnen uitvoeren, en moet een meldingplicht ingevoerd worden als doelen niet gehaald dreigen te worden, eventueel leidend tot bijstelling van de subsidie. Het is van belang dat de betrouwbaarheid van de (potentiële) doelgroep van subsidieontvangers wordt beoordeeld in een risicoanalyse en dat wordt opgetreden als vertrouwen wordt beschaamd. De auditautoriteit dient een volwaardige rol te vervullen in de beoordeling en de verantwoording van de vooraf geformuleerde doelen en output/resultaten. Het creëren van uitzonderingssituaties voor bepaalde activiteiten binnen structuurfondsen programma's is een risico en gaat ten koste van de transparantie. Nederland is hier daarom geen voorstander van.

Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige rechtmatigheidscontrole los te kunnen laten, moet aan randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden dienen verankerd te worden in de verordening zelf. Ook wil het kabinet ervoor zorgen dat niet uitgesloten is dat de lidstaat en de Commissie onderzoeksbevoegdheden hebben naar zowel de resultaten als naar de financiële aspecten van een Joint Action Plan, al dan niet steekproefsgewijs.

Nederland vindt, naar analogie aan het Uniform Subsidiekader, dat bovenstaande elementen in de Verordeningen moeten worden opgenomen alvorens rechtmatigheidstoets kan worden losgelaten. Het wetslagen van dit instrument is hierbij gebaat.

Financiële instrumenten

De discussie over voor- en nadelen en de randvoorwaarden is nog in volle gang in het kader van de herziening van het Financieel Reglement en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Nederland wil deze discussie voeren in het kader van het Financieel Reglement en het Meerjarig Financieel

Kader, en wil niet vooruitlopen op de uitkomst van die onderhandelingen. Nederland heeft zich in bovengenoemde trajecten kritisch uitgelaten over het uitbreiden van mogelijkheden om dergelijke financiële instrumenten in te zetten vanuit de EU-begroting voor uitgaven binnen de EU. In de Kabinetsreactie Europa2020 projectobligatie initiatief (Kamerstuk 21 501-20, nr. 532) schetste het kabinet de algemene Nederlandse positie inzake innovatieve financiële instrumenten. Financiële instrumenten kunnen bij projecten met duidelijk te definiëren kasstromen en private baten een efficiëntere vorm van interventie via publieke middelen zijn dan een directe gift of subsidie. Via nieuwe financiële instrumenten kan bovendien in sommige gevallen een hefboomeffect worden gecreëerd waardoor private financiering kan worden aangetrokken.

Hoewel het kabinet de potentiële voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten erkent, stelt het kabinet aan de inzet van deze instrumenten een aantal duidelijke randvoorwaarden. Het kabinet wil hiermee voorkomen dat er Europa breed financieringsvormen ontstaan die kunnen leiden tot het onnodig lang in beheer houden van publiek geld omdat deze niet gelimiteerd zijn in de tijd, die budgettaire risico's met zich meebrengen en/of leiden tot een stijging van de beheers- en controlekosten. Verder is het voorkomen van marktverstoring ten aanzien van dit soort constructies een belangrijk aandachtspunt en moeten Europese middelen die niet voor het beoogde doel kunnen worden aangewend, terugvloeien naar de EU-begroting.

Om de genoemde risico's in te perken, wil Nederland voorwaarden opnemen voor de inzet van financiële instrumenten met EU middelen, zoals uiteengezet in de Kabinetsreactie op het Europa 2020 project obligatie initiatief (Kamerstuk 21 501-20, nr. 532)

Dit moet in de verschillende trajecten worden geborgd. Het Financieel Reglement is daarbij leidend.

Het kabinet kan zich niet vinden in het Commissievoorstel om beslissingen over de omvang en activiteiten die vanuit nieuwe financiële instrumenten kunnen worden gefinancierd op te nemen in gedelegeerde regelgeving. Dit moet worden geregeld in onderhavige verordening. Het al dan niet inzetten van financiële instrumenten, binnen de wettelijke mogelijkheden, moet een vrijwillige keuze blijven van lidstaten en autoriteiten.

Focus op MKB

Nederland steunt dit voorstel van de Commissie om directe steun aan investeringen van het bedrijfsleven te beperken tot het MKB. Directe steun aan grote bedrijven kan concurrentievervalsing werken, het kan leiden tot een wedloop tussen landen die elk met Europees geld hetzelfde grote bedrijf probeert «binnen te halen». Voor innovatie geldt dat het mogelijk moet zijn om gebruik te kunnen maken van de kennis van grote bedrijven, onder meer om gebruik te maken van het «spillover» principe.

Steden

Nederland hecht belang aan de eigen rol die de steden hebben binnen het cohesiebeleid. Nederland steunt daarom de voorstellen van de Commissie ter bevordering van lokale geïntegreerde stedelijke planning. Nieuw is de mogelijkheid om lokale actiegroepen in te schakelen voor aangewezen wijken. Met onder meer een urban platform en een beperkte mogelijkheid om innovatieve lokale aanpakken te stimuleren kan uitwisseling tussen Europese steden worden bevorderd. Het kabinet hecht eraan dat ook de lidstaten kunnen deelnemen aan het platform.

Europese Territoriale samenwerking (Interreg) en EGTS

Nederland is van mening dat Europese Territoriale Samenwerking grote toegevoegde waarde heeft, komt Europese samenwerking van de grond waar dat op basis van een nationale kosten-batenanalyse niet het geval

zou zijn. Omdat er bij ETS meerdere landen betrokken zijn, steunt Nederland het voorstel om ETS uit te zonderen van verplichtingen die expliciet bij een lidstaat neergelegd worden, zoals institutionele (ex ante) conditionaliteit en de prestatiereserve. Om dezelfde reden moet ETS uitgezonderd worden van de macro-economische conditionaliteit, en niet opgenomen worden in het contract.

Nederland is positief over de vereenvoudigingsvoorstellen van de Commissie, vooral het tegengaan van verschillende subsidiabiliteitsregels voor één programma. Nederland is van mening dat meer vergaande simplificatie en stroomlijning mogelijk is, bijvoorbeeld bij het tegengaan van verschillende regels voor staatsteun, aanbesteding en accountantscontrole en het verminderen van het aantal instanties dat bij één programma betrokken is. Nederland heeft eerder (Position Paper, Kamerstuk 21 501-08, nr. 335) gepleit voor meer samenwerking buiten de grenzen van programmagebieden, omdat belangrijke kenniscentra en economische centra buiten het programmagebied vallen. Nederland pleit voor meer vergaande voorstellen op dit punt.

Nederland steunt het doel van de Commissie om knelpunten bij de rechtsvorm EGTS weg te nemen en is positief over het Commissievoorstel.

Verantwoording en controle.

In navolging van de motie Luijben (2007–2008, 31 335, nr. 11) richt het kabinet zich bij de bespreking van onderhavige verordeningen ook op de kwaliteit van het financieel beheer en rechtmatigheid van de bestedingen in de Europese Unie. Leidend voor het kabinet is dat de controleketen voor alle EU fondsen op orde moet zijn en dat verslaggeving, audit- en rapportageverplichtingen transparant, doeltreffend, doelmatig en proportioneel dienen te zijn. Nederland hecht veel waarde aan een goede en transparante verantwoording van de besteding van Europese fondsen en is al jaren een voorvechter van reductie van administratieve lasten voor zowel subsidieontvangers als de uitvoeringsorganisaties en van de invoering van een Single Information Single Audit-benadering. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat er voldoende waarborgen zijn voor rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen van EU middelen, inclusief de Joint Action Plans en Financiële Instrumenten.

Vereenvoudiging en administratieve lasten

Nederland wil de administratieve lasten voor bedrijven verminderen en de uitvoeringskosten voor overheden verlagen. Nederland heeft hiertoe eerder (Position Paper, Kamerstuk 21 501-08, nr. 335) concrete voorstellen gedaan voor onder andere vereenvoudigde kosten zoals flatrates en lumpsums, proportionele auditlasten, versoepeling van de N+2 regel in het eerste jaar, versimpeling van de regels voor opbrengstgenererende projecten en meer gebruik maken van de Single Information Single Audit benadering.

Nederland is verheugd dat de Commissie concrete voorstellen doet om de administratieve lasten te beperken, waar Nederland in de afgelopen jaren concrete voorstellen voor heeft gedaan. De voorstellen voor vereenvoudigde kosten (flat rates, standard unit costs en lumpsums) kunnen bijdragen aan de verlaging van administratieve lasten voor eindbegunstigden (bedrijven). Nederland zal voorstellen doen voor verdergaande vereenvoudiging.

Daarnaast is Nederland van mening dat met name in lidstaten waarin controlesystemen en rechtmatigheidseisen aantoonbaar op orde zijn, verdergaande voorstellen voor reductie van audit- en controlelasten mogelijk zouden moeten zijn. Specifiek wordt gedacht aan principes als single audit om onnodige dubbelingen in controles te voorkomen in combinatie met op risico analyses afgestemde controles. Nederland stelt

voor om maatwerk mogelijk te maken voor lidstaten die daarom vragen en een goed «track record» hebben. Dat wil zeggen een foutenpercentage lager dan de norm van 2% van de Europese Rekenkamer en hierover aanvullende Assurance van een onafhankelijke auditor of een nationale rekenkamer kunnen verstrekken. Omdat juist in een systeem van maatwerk er voldoende zekerheden moet bestaan voor Commissie, Europese Rekenkamer en Europees Parlement over de rechtmatigheid is aanvullende zekerheid van een externe auditor of een nationale rekenkamer vereist. De Nederlandse Algemene Rekenkamer geeft sinds 2006 haar oordeel bij de Nationale Verklaring over de systemen en de rechtmatigheid van Nederlandse EU subsidies.

De Commissie doet ook voorstellen die leiden tot complexere regels en mogelijk leiden tot een verzwaring van uitvoeringskosten. Voorbeelden hiervan zijn het voorstel voor jaarafsluiting en voor een accreditatie instantie. Ook het voorstel voor E-cohesion policy eind 2014 vergt in eerste instantie grote investeringen voordat eindbegunstigen hiervan kunnen profiteren. In de praktijk blijkt ook dat een groot deel van de lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van de structuurfondsen voortvloeien uit andere regelgeving dan de structuurfondsverordeningen (zoals staatssteunregels en aanbestedingsregels). Het is dus noodzakelijk dat er ook wordt ingezet op vereenvoudiging van deze regelgeving.

De Commissie introduceert een nieuwe systematiek met nieuwe instrumenten (partnerschapscontract, conditionaliteiten etc.) die nieuwe rapportage- en verantwoordingsplichten met zich meebrengen. Het is nog niet duidelijk hoe deze verplichtingen onderling samenhangen en hoe hoog de bijkomende uitvoeringskosten zijn.

Het is al met al niet goed zichtbaar waar per saldo een grote slag gemaakt wordt met het terugdringen van de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Zoals aangekondigd door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in antwoord op vragen van de Tweede Kamer (Schriftelijk Overleg 17 mei 2011) zal een nationaal onderzoek uitgevoerd worden naar de uitvoering- en apparaatskosten voor nationale en regionale overheden en bedrijven die uit de nieuwe verordeningen voortvloeien.