

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 29.4.2010
COM(2010)187 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**VEREENVOUDIGEN VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN DE
KADERPROGRAMMA'S VOOR ONDERZOEK**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Reeds bestaande vereenvoudigingsmaatregelen, maar	4
3.	Verdere mogelijkheden voor vereenvoudiging van regels en procedures.....	5
3.1.	Onderdeel 1: Stroomlijnen van het beheer van voorstellen en subsidies volgens de bestaande regels	5
3.2.	Onderdeel 2: Aanpassen van de regels volgens het huidige kostenbasissysteem.....	7
3.3.	Onderdeel 3: Overschakeling van financiering op resultatenbasis naar financiering op kostenbasis	10
4.	Terugkeren naar het financieringslandschap voor onderzoek en innovatie van de EU	12
5.	Toekomstig beleid.....	13
6.	Conclusie.....	14

1. INLEIDING

Onderzoek en innovatie staan centraal in het Commissie-initiatief "Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei"¹. Na de goedkeuring door de Europese Voorjaarsraad van de voornaamste elementen van de strategie worden nu concrete stappen ondernomen om meer inhoud te geven aan de Europa 2020-vlaggenschipinitiatieven. In een "Europees onderzoeks- en innovatieplan", het vlaggenschip "Innovatie-Unie", zullen prioriteiten en oriëntaties worden uiteengezet om de raamvoorwaarden voor Europa's onderzoek en zijn capaciteiten voor creativiteit en innovatie te verbeteren. Er dient vastberadener dan ooit in partnerschap actie in dit verband te worden ondernomen met het oog op de felle mondiale wedloop naar kennis en de vertaling ervan in innovatieve producten, processen en diensten die banen creëren en de groei voeden.

Om de doelstellingen van de 2020-strategie te verwezenlijken op basis van een gemeenschappelijk draagvlak voor de strategie waartoe de Europese Raad oproept, dienen regionale, nationale en Europese publiekefinancieringsinitiatieven op het gebied van onderzoek en innovatie zo effectief mogelijk te zijn teneinde onderzoek van de hoogste kwaliteit te bevorderen. Voor een maximale impact moeten deze initiatieven op Europees niveau bijgevolg zeer aantrekkelijk zijn en open staan voor de beste onderzoekers wereldwijd, Europa's industrie en ondernemers, voor universiteiten en andere onderzoeks- en innovatieactoren.

Basisvoorwaarden voor attractiviteit en toegankelijkheid zijn onder meer duidelijke doelstellingen en instrumenten, een algemene deelnemersgerichtheid van de initiatieven en de tenuitvoerlegging ervan, consistente en stabiele regels en voorwaarden en lichte en snelle administratieve procedures en processen, zowel wat betreft aanvraag, rapportage als auditing.

In deze mededeling wordt nagegaan waar wij op het stuk van Europa's huidige belangrijke publiekefinancieringsinitiatief voor onderzoek en technologische ontwikkeling, het Zevende Kaderprogramma (KP7), staan. In termen van vereenvoudiging is en wordt na de besprekingen in de Raad en het Parlement, de onafhankelijke evaluatie van de structuren en mechanismen² van de ERC en de recente publieke raadpleging van stakeholders heel wat ondernomen³. Er worden verdere concrete vereenvoudigingsmaatregelen voor onmiddellijke tenuitvoerlegging in het kader van het huidige wettelijke raamwerk gepresenteerd.

Maar wat moet en kan er, gezien het op handen zijnde vlaggenschipinitiatief "Innovatie-Unie", anders en meer worden gedaan? Deze mededeling voorziet ook in mogelijke oriëntaties voor radicalere vereenvoudiging. Oriëntaties die vervolgens, of in het kader van het huidige raamwerk of in de vorm van nieuwe wetgevingsvoorstellen, in concrete acties kunnen worden vertaald. Sommige van deze oriëntaties zullen echter een nieuw politiek

¹ COM(2010) 2020, 3.3.2010.

² Verslag van een panel van onafhankelijke deskundigen voor de evaluatie van de structuren en mechanismen van de ERC; 23 juli 2009 en Mededeling COM(2009) 552, 22.10.2009 van de Commissie.

³ Raadpleging betreffende ideeën voor vereenvoudiging van de tenuitvoerlegging van de Kaderprogramma's voor OTO van de EU, 24.7.-30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm; raadpleging betreffende de herziening van het Financieel Reglement, 19.10.-18.12.2009 http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

evenwicht op het punt van vertrouwen en verantwoording vereisen en kunnen naar alle waarschijnlijkheid ook tot andere Europese financieringsacties op het gebied van onderzoek en innovatie, zoals het Programma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) worden uitgebreid. Doel van het presenteren van deze oriëntaties in dit stadium is het vergemakkelijken van het interinstitutionele debat in het kader van de komende voorstellen voor het vlaggenschip "Innovatie-Unie".

Vereenvoudiging is tevens een belangrijk doel van het verwachte Commissievoorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement. De Commissie is voornemens deze gelegenheid aan te grijpen om mechanismen voor begrotingsuitvoering te herzien en financiële regels voor het volgende financiële kader vast te stellen. Aangezien het Financieel Reglement in het algemene kader voor de uitvoering van de EU-begroting, waaronder de onderzoeksuitgaven, voorziet, zal een succesvolle herziening ervan verdere vooruitgang inzake vereenvoudiging op het gebied van onderzoek mogelijk maken, mede door overzetting ervan in de sectorale OTO-wetgeving. Vereenvoudiging zal bijgevolg een van de essentiële elementen zijn bij de voorbereiding van de toekomstige Kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP8).

2. REEDS BESTAANDE VEREENVOUDIGINGSMAATREGELEN, MAAR ...

Ten opzichte van zijn voorgangers heeft KP7 een aantal op grote schaal erkende vereenvoudigingen met zich mee gebracht. Sommige vloeien voort uit de rechtsgrondslag⁴ van KP7, andere steunen op de aanhoudende inspanningen van de Commissie om de regels en processen van tenuitvoerlegging te verbeteren. Tot deze verwezenlijkingen in het raamwerk van KP7 behoren met name:

- forse vermindering van de voorafgaande controles en herziene beschermingsmaatregelen voor financieel zwakke deelnemers om de deelname van kmo's en hightechstarters te vergemakkelijken. 80% van de KP7-deelnemers is vrijgesteld van een voorafgaande controle van de financiële draagkracht.
- grote vermindering van het aantal certificaten betreffende financiële overzichten die samen met periodieke onkostenclaims moeten worden verstrekt. 75% van de KP7-deelnemers is vrijgesteld van het verstrekken van deze certificaten.
- invoering van één registratiefaciliteit waardoor herhaalde verzoeken voor dezelfde informatie worden voorkomen.
- invoering van de mogelijkheid van voorafgaande certificering van de boekhoudingsmethode voor terugkerende deelnemers (momenteel onder restrictieve voorwaarden).
- stroomlijning van de rapportagevereisten betreffende een project.
- vooruitgang inzake geoptimaliseerde IT-tools ("e-KP7") als een middel om alle interacties te rationaliseren.

⁴ PB L 412 van 30.12.2006, blz. 1; PB L 391 van 30.12.2006, blz. 1; PB L 400 van 30.12.2006, blz. 1.

- verbeteringen van de diensten en handleidingen voor aanvragers.

Deze concrete maatregelen hebben al tot een vermindering van de termijn voor subsidietoekenning en van de administratieve inspanning voor het beheren van projecten geleid. Uit de bij de stakeholdersraadplegingen ontvangen feedback blijkt echter dat, met name voor nieuwkomers, toegang tot de programma's en opstelling van voorstellen nog steeds te moeilijk zijn, dat de administratieve last voor het projectbeheer en de projectboekhouding als te groot worden gezien en dat de subsidietoekenning- en betalingstermijn nog steeds te lang zijn. Bovendien liggen de, met name voor personeels- en indirecte kosten, bij audits achteraf ontdekte foutenpercentages nog steeds boven de door de Rekenkamer vastgestelde materialiteitsdrempel. Ook daarom is verdere vereenvoudiging van de regels vereist.

3. VERDERE MOGELIJKHEDEN VOOR VEREENVOUDIGING VAN REGELS EN PROCEDURES

De mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging zoals hieronder gepresenteerd zijn in drie hoofdonderdelen gestructureerd: een eerste onderdeel met de verbeteringen en vereenvoudigingen die de Commissie in het kader van het huidige wettelijke en regelgevende raamwerk (korte termijn) zal implementeren, een tweede onderdeel met wijzigingen van de regels, maar nog steeds in het kader van het huidige kostenbasismodel, en een derde onderdeel waarin verreikende wijzigingen met het oog op financiering op resultatenbasis door middel van forfaitaire bedragen worden voorgesteld.

In het kader van het eerste onderdeel worden praktische verbeteringen van processen en instrumenten gepresenteerd met de tenuitvoerlegging waarvan de Commissie al is gestart. Deze verbeteringen zullen tot een verdere verkorting van de termijn voor subsidietoekenning en -betaling leiden.

Het tweede onderdeel heeft betrekking op wijzigingen van de bestaande regels waardoor een bredere acceptatie van gebruikelijke boekhoudingspraktijken (waaronder hantering van gemiddelde personeelskosten), de vermindering van de verscheidenheid van bijzondere voorwaarden, een voorziening voor eigenaren-directeuren van kmo's en een wijziging van het subsidiëringselectieproces mogelijk worden. Deze opties zullen naast het versnellen van de processen bijdragen tot een vermindering van het foutenpercentage bij de kostenbasisaanpak.

In het kader van het derde onderdeel worden opties gepresenteerd die de weg zullen banen voor toekomstige diepgaandere wijzigingen door middel van de invoering van een aanpak op resultatenbasis welke een belangrijke verschuiving van de controle-inspanningen van het financiële naar het wetenschappelijk-technische aspect met zich mee zal brengen. Door deze aanpak zullen de administratieve last voor de boekhouding en de behoeften aan financiële controle vooraf en achteraf worden geminimaliseerd.

3.1. Onderdeel 1: Stroomlijnen van het beheer van voorstellen en subsidies volgens de bestaande regels

KP7 is een van de grootste publieke onderzoekssubsidieprogramma's ter wereld met een op jaarbasis toenemend jaarlijks budget van 10 miljard euro in 2013. Deze middelen worden toegewezen op basis van onderzoeksexcellentie en impliceren de ontvangst van tot 30 000 voorstellen, de afsluiting van 6 000 subsidieovereenkomsten met ongeveer 36 000 deelnemers en 10 000 uitbetalingen elk jaar. Daarbij moet de behoorlijke verantwoording worden

gegarandeerd. Met het oog hierop heeft de Commissie een complex, permanent operationeel proces opgezet dat zij constant verbetert en dat behoorlijk aangepaste middelen, beheersstructuren en vaardigheden vereist. De Commissie, ondersteund door de uitvoerende agentschappen, streeft naar een geoptimaliseerde tenuitvoerlegging, waarbij een gegeven regelgevingskader in het minst zware, minst complexe en snelste systeem van beheer van voorstellen en subsidies vertaald wordt.

(1) Gebruikersondersteuning, begeleiding, transparantie, IT-tools en processen

Gemakkelijk te begrijpen documenten, vakkundige ondersteuningsdiensten, efficiënte IT-tools en geoptimaliseerde operationele processen kunnen de gemiddelde **subsidietoekenings- en -betalingstermijn** met verschillende maanden **verkorten**. De Commissie zet haar inspanningen voort voor het aanbieden van efficiënte en gebruikersvriendelijke IT-ondersteunde subsidiebeheersprocessen. Het onderzoeksdeelnemersportaal wordt tot een eenheidplatform voor alle interacties met begunstigden ontwikkeld. Tegen eind 2010 zijn alle processen voor subsidiebeheer alsook een systeem voor deskundige beoordelaren geïntegreerd. In 2011-2012 zullen indiening en beoordeling van voorstellen geïntegreerd zijn. Beginnend in 2010 met de financiële overzichten worden parallelle papierstromen afgeschaft door het gebruik van elektronische handtekeningen die waar mogelijk papieren handtekeningen vervangen. IT-systemen zullen voor workflow-ondersteuning en onlinehulp zorgen. Tegen eind 2011 worden een webbased documentenbewaarpplaats en volgsysteem voor transacties in het kader van het voorstellen- en subsidiebeheer geïnstalleerd zodat de deelnemers feedback krijgen over de status van alle transacties en toegang hebben tot alle documentatie in verband met hun voorstel of subsidie.

Het nieuwe IT-rapportagesysteem zal de automatische publicatie en verspreiding van alle publiceerbare rapporten en resultaten van projecten mogelijk maken.

Sommige IT-diensten van het Kaderprogramma voor onderzoek worden ook door het Programma voor concurrentievermogen en innovatie (PCI) gebruikt. De Commissie zal verder de mogelijkheden verkennen om meer gemeenschappelijke IT-tools voor de communautaire programma's voor onderzoek, onderwijs en innovatie aan te bieden.

De Commissie zal aan de verbetering van de duidelijkheid en toegankelijkheid van begeleidende documenten en diensten werken door de handleidingen te stroomlijnen, nodeloos jargon achterwege te laten en een consistente terminologie te gebruiken—om de instapdrempel voor nieuwkomers, met name kmo's, te verlagen.

(2) Uniforme toepassing van de regels

Uit de stakeholdersraadplegingen blijkt dat de uiteenlopende interpretatie en toepassing door de verschillende Commissiediensten van de regels en het gebrek aan coördinatie bij de planning van audits bij de begunstigden ergernis wekken en de geloofwaardigheid van de Commissie in twijfel trekken. De Commissie verbindt zich ertoe binnen de grenzen van het toepasselijke rechtskader ervoor te zorgen dat haar organisatorische structuur een uniforme interpretatie en toepassing van de regels en procedures mogelijk maakt. Voorts zal de Commissie toezien op een coherente auditprogrammering waarbij de enkelvoudige auditaanpak wordt gerespecteerd.

(3) Optimalisering van de structuur en timing van uitnodigingen tot het indienen van voorstellen

Het programma van uitnodigingen en onderwerpen is voor potentiële aanvragers soms moeilijk te volgen. Vooral kmo's zouden in het algemeen de voorkeur geven aan uitnodigingen met bredere onderwerpen of zelfs open uitnodigingen met sluitingsdatums om de termijn tot de volgende mogelijke financieringsaanvraag te verkorten. De Commissie zal op haar ervaring met de tenuitvoerlegging van deze uitnodigingen voortbouwen om te kijken of deze aanpak kan worden uitgebreid, mogelijk in samenhang met een systeem van indiening en beoordeling in twee fasen, waardoor het probleem van overinschrijving en buitensporige inspanning voor de opstelling van een voorstel waarschijnlijk zal worden beteugeld.

Aanvragers pleiten ook voor langere termijnen om consortia te vormen en voorstellen op te stellen. Voor zover dit binnen de logistieke en budgettaire beperkingen mogelijk is, zal de Commissie de termijn tussen de publicatie van uitnodigingen en de deadline op langer dan de standaardtermijn van drie maanden brengen. Wanneer termijnen van drie maanden niet te vermijden zijn, zullen deze buiten belangrijke vakantieperioden vallen.

(4) Aanpassing van de grootte van consortia

Bij toekomstige werkprogramma's zal de Commissie ervoor zorgen de aanwijzingen in verband met de verwachte omvang van projecten aan de behoeften in een bepaald gebied aan te passen en in voorkomend geval kleinere consortia toe te laten. In verband met het eenvoudiger beheer van kleinere consortia ontstaan mogelijkheden om **de gemiddelde subsidietoekennings- en -betalingstermijn te verkorten**.

(5) Uitbreider gebruik van prijzen

Het Financieel Reglement en de regels voor deelname van KP7 voorzien in prijzen. Een prijs is een beloning na een wedstrijd. Afgezien van administratieve eenvoud hebben prijzen het voordeel van een hoge hefboomwerking – de prijs wordt alleen aan de winnaar uitbetaald, d.w.z. de totale onderzoeksinspanning ten gevolge van de prijs kan een veelvoud zijn van het bedrag van de prijs⁵. Bovendien worden bij prijzen wetenschappelijk-technische streefdoelen vastgesteld zonder dat wordt gepreciseerd hoe deze moeten worden bereikt of welke wetenschappelijke disciplines een rol dienen te spelen, waardoor onconventionele oplossingen en multidisciplinariteit worden gestimuleerd.

De Commissie zal een pilotactie in het kader van KP7 starten.

3.2. Onderdeel 2: Aanpassen van de regels volgens het huidige kostenbasissysteem

(1) Bredere acceptatie van gebruikelijke boekhoudingpraktijken

De Commissie acht het nodig om in de regels voor deelname het **concept subsidiabele reële kosten** zo te interpreteren dat kosten als subsidiabel kunnen worden beschouwd indien zij overeenkomstig de toepasselijke boekhouding- en auditstandaarden in de rekeningen van de begunstigde zijn geregistreerd volgens zijn gebruikelijke boekhoudingpraktijk. Hierdoor

⁵ Een voorbeeld : de organisatie van een prijs van 10 miljoen Amerikaanse dollar van de X Prize foundation (<http://www.xprize.org>) voor commerciële ruimte leidde tot private O&O-investeringen van meer dan 100 miljoen dollar.

dienen begunstigden geen afzonderlijk boekhoudingsysteem op te zetten, is er sprake van grotere rechtszekerheid voor de begunstigden en vermindert de kans op fouten.

(2) Gemiddelde personeelskosten

Een uitzondering op het beginsel van de reële kosten in de regels voor deelname is dat gemiddelde personeelskosten subsidiabel worden geacht indien deze niet "sterk" van de reële kosten verschillen. De aanvaardbaarheidscriteria zijn vastgelegd in een besluit van de Commissie⁶ van juni 2009. De afwijkingsmarge is bepaald in het licht van de door de Europese Rekenkamer vastgestelde materialiteitsdrempel voor fouten. Aan de huidige aanvaardbaarheidscriteria kan slechts door zeer weinig begunstigden worden voldaan⁷ waardoor de beoogde vereenvoudigingsimpact van certificering van gemiddelde kosten beperkt is.

Daarom meent de Commissie dat alle door de begunstigde als gebruikelijke boekhoudingpraktijk gehanteerde methoden van gemiddelde personeelskosten kunnen worden aanvaard zolang deze op in de rekeningen geregistreerde reële personeelskosten zijn gebaseerd en dubbele financiering van kosten onder andere kostencategorieën uitgesloten is. Deze optie houdt een zeer groot vereenvoudigingspotentieel in. Begunstigden kunnen in alle gevallen hun gebruikelijke boekhoudingpraktijk hanteren op de enige voorwaarde dat deze op de in de wettelijk voorgeschreven rekeningen geregistreerde loonkosten is gebaseerd. De aanpak omvat verreweg de meeste methoden, waaronder die welke op "kostenplaats" zijn gebaseerd. Inherent aan deze aanpak is dat afwijkingen tussen gedeclareerde gemiddelden en reële kosten worden aanvaard, ongeacht de omvang of de zin van de afwijkingen. Om een grotere mate van zekerheid te verkrijgen, zou men kunnen vereisen dat de gehanteerde methode van gemiddelde kosten in het kader van nationale publieke onderzoeksprogramma's moet zijn aanvaard of door nationale overheden moet zijn gecertificeerd.

Dit voorstel is in overeenstemming met de geest van de kwijtingsresolutie voor 2007⁸, waarin het Europees Parlement de Commissie heeft gevraagd KP7 verenigbaar met de algemene bedrijfspraktijken te maken.

Door het verruimen van de huidige aanvaardbaarheidscriteria kan het aantal potentiële gebruikers toenemen, maar nog hogere afwijkingsmarges zullen een wijdverspreide praktijk zoals de aanpak op basis van "kostenplaats" niet kunnen ondervangen.

(3) Beperking van de verscheidenheid van regels

Zoals hierboven vermeld, ligt een andere oorzaak van de ingewikkeldheid in de trend om met behulp van bijzondere bepalingen een toenemend aantal activiteiten (bv. onderzoek, demonstratie, beheer) en types van deelnemers (bv. onderzoeksorganisaties, universiteiten, non-profitorganisaties) te regelen. Ten gevolge daarvan worden wetgeving, handleidingen, voorafgaande controles en alle desbetreffende IT-systemen steeds complexer, hetgeen tot verwarring leidt waardoor aanvragers nog meer begeleiding behoeven en processen nog meer

⁶ C(2009) 4705.

⁷ Ongeveer negen van de tien organisaties die gemiddelde personeelskosten als gebruikelijke accountingpraktijk hanteren, voldoen niet aan de huidige criteria. Tot maart 2010 heeft de Commissie slechts de gecertificeerde methoden van 12 organisaties voor het hanteren van gemiddelde kosten aanvaard.

⁸ PB L 255 van 26.9.2009, blz. 24.

vertraagd worden. Om deze trend te keren, lijkt overschakeling **van een aanpak "op maat"** naar een **gemeenschappelijk pakket van basisbeginselen** aangewezen, mits de beleidsdoelstellingen nog steeds kunnen worden gehaald.

De Commissie stelt met name twee mogelijkheden voor, waardoor de complexiteit aanzienlijk zal verminderen en de **gemiddelde termijn voor subsidietoekenning en -betaling met verschillende weken kan verkorten:**

- verminderen van het aantal **combinaties van financieringspercentages, types van organisaties en types van activiteiten**. De optie waaraan de Commissie de voorkeur hecht, is één terugbetalingstarief voor alle types van activiteiten en categorieën van organisaties; een andere optie is een uniform terugbetalingspercentage voor alle types van activiteiten, zodat alleen differentiatie in verband met de twee bestaande grote categorieën van organisaties blijft bestaan.
- verminderen van het aantal **methoden voor het bepalen van de indirecte kosten**. De optie die de voorkeur van de Commissie geniet en het grootste vereenvoudigingspotentieel insluit, is hantering van één vast percentage voor aanrekening van de indirecte kosten voor alle types van organisaties en financieringssystemen. Deze aanpak zal ook bijdragen tot het verkleinen van het in audits achteraf ontdekte foutenpercentage, aangezien de ervaring leert dat een boekhoudingsysteem op basis van reële kosten foutgevoelig is. Hoewel daardoor de universiteiten enigszins minder gemotiveerd zullen zijn om op een analytisch boekhoudingsysteem over te schakelen, zullen zij de mogelijkheid krijgen die overschakeling volgens hun eigen nationale behoeften te organiseren. Uit de feedback van universitaire verenigingen komt naar voren dat de overschakeling op een analytisch boekhoudingsysteem in veel gevallen meer tijd zal kosten dan eerst verwacht.

(4) Renteopbrengsten uit voorfinanciering

Vereenvoudigingspotentieel schuilt eveneens in de behandeling van **renteopbrengsten uit voorfinancieringsbetalingen**. Momenteel dienen de coördinatoren rentedragende bankrekeningen te openen en worden de renteopbrengsten door de Commissie teruggevorderd. Aangezien bepaalde organisaties geen rentedragende rekeningen kunnen openen, moet de Commissie een register van uitzonderingen opzetten. Door de verplichting een rentedragende bankrekening te openen af te schaffen, valt de desbetreffende administratieve inspanning weg.

Een nog grotere vereenvoudiging is mogelijk door geheel of gedeeltelijk de verplichting op te heffen om de renteopbrengsten uit voorfinanciering terug te vorderen.

(5) Uitbreiding van de vergoeding op basis van forfaitaire bedragen in het kader van de huidige kostenbasisaanpak

In het programma "Mensen" worden reeds op grote schaal forfaitaire bedragen terugbetaald, en in andere specifieke programma's kunnen voor bepaalde kostencategorieën forfaitaire bedragen worden terugbetaald. De feedback van de stakeholdersraadplegingen leert evenwel dat voor de meeste begunstigden de uitbreiding van het systeem van terugbetaling van forfaitaire bedragen tot andere kostencategorieën (bv. reiskosten, eenheidskostenschalen voor personeel enz.) slechts beperkt vereenvoudigingspotentieel heeft). De vaststelling van eenheidskostenschalen voor personeel op basis van statistische analyse zou zeer complex zijn

gezien de grote verschillen in personeelkosten tussen landen, regio's, sectoren, industriebranches enz. Niettemin worden de volgende twee uitzonderingen gepresenteerd:

- tijdsregistratie voor de administratieve verwerking van personeelskosten wordt door sommige begunstigden als bijzonder lastig gezien. Die eis kan alleen wegvallen indien tijdens de subsidieonderhandelingen het hanteren van **forfaitaire bedragen voor personeel per begunstigde** op basis van een voorafgaande raming van de personeelskosten per begunstigde voor het project wordt vastgesteld en overeengekomen.
- als een optie voor het verbeteren van de deelnamevoorwaarden voor **kmo's**, waarbij de **eigenaren-directeuren** een groot deel van het project zelf uitvoeren zonder dat een salaris in de rekeningen wordt geregistreerd, zal de Commissie een in het specifiek programma "Mensen" gebruikt systeem van terugbetaling van forfaitair bedrag op basis van eenheidskostenschalen invoeren.

Verderreikende opties waarbij een systeem op basis van reële kosten volledig wordt verlaten en een systeem van terugbetaling van forfaitaire bedragen voor een geheel project wordt ingevoerd, worden in hoofdstuk 3.3 gepresenteerd.

(6) Versnellen van de selectie van projecten

Ingevolge de rechtsgrondslag voor KP7 dienen over de meeste selectiebesluiten betreffende individuele projecten comités van vertegenwoordigers van de lidstaten advies te verstrekken. De Commissie stelt voor in de toekomstige Kaderprogramma's deze wettelijke vereiste te schrappen. Het uitgebreide systeem van informatiedoorstroming naar deze comités maakt in de toekomst deze stap overbodig. Dit zal leiden tot een **verkortung van de termijn voor subsidietoekenning** met verschillende weken en tot een verlichting van de administratieve last voor zowel de diensten van de lidstaten als die van de Commissie.

Voor de toekomstige Kaderprogramma's zal de Commissie ook nagaan of op bepaalde gebieden de overschakeling van subsidieovereenkomsten naar Commissiebesluiten het proces kan versnellen.

3.3 Onderdeel 3: Overschakeling van financiering op resultatenbasis naar financiering op kostenbasis

Door de bovenstaande opties ontstaan reeds veel mogelijkheden tot vereenvoudiging, maar blijven administratieve inspanningen in verband met kostenrapportage en financiële auditing vereist. Een diepgaandere wijziging zou erin bestaan over te schakelen van een op input gericht kostenbasissysteem naar een financieringssysteem op basis van **voorafgaande vaststelling en aanvaarding van output/resultaten**. In dit verband zijn sommige door de Rekenkamer⁹ gestelde vragen zeer relevant:

- Is het mogelijk programma's te herschikken niet in termen van subsidiabele inputs, maar in termen van aanvaarbare outputs, waarbij projecten op een geheel van concrete doelstellingen worden gebaseerd en uitbetaling met het bereiken van resultaten verband houdt?

⁹ Antwoord van de Rekenkamer op de mededeling van de Commissie "De Europese begroting hervormen voor een ander Europa".

- Is het, in zoverre uitgavenprogramma's nog steeds op inputs worden gebaseerd, mogelijk de berekeningsgrondslag radicaal te wijzigen? Kan de EU bijvoorbeeld op veel grotere schaal forfaitaire bedragen of vaste percentages in plaats van reële kosten terugbetalen?

De Commissie stelt bijgevolg voor de drie onderstaande opties te verkennen. In de drie gevallen wordt een forfaitair bedrag per project terugbetaald waardoor alle controles op de gemaakte reële kosten vervallen en de controle-inspanningen van het financiële naar het wetenschappelijke verschuiven. De forfaitaire bedragen dekken de totale kosten van tenuitvoerlegging van een operatie, de begunstigen worden ontheven van de verplichting om bewijsstukken in verband met de uitgaven in te dienen en tevens worden grote vereenvoudigingen in verband met de financiële audit van projecten mogelijk.

Benaderingen op resultatenbasis vereisen een zorgvuldige vaststelling van output/resultaat op het niveau van elk afzonderlijk project en een grondige analyse om forfaitaire bedragen te bepalen die gebaseerd zijn op een betrouwbare raming van de subsidiabele kosten welke voor de tenuitvoerlegging van het project en een gezond financieel beheer nodig zijn, hetgeen tot een langere termijn voor subsidietoekenning zou kunnen leiden. Bovendien zal voor het verlenen van een grondslag aan de betalingsbesluiten een versterkte voorziening voor wetenschappelijke/technische monitoring, waarbij ook externe deskundigen een rol spelen, moeten worden ingesteld. De tenuitvoerlegging zal een andere vaardighedenbalans, een aangepaste aanpak voor projectbeheer bij de Commissie en uitgebreide samenwerking met externe deskundigen vereisen. De betaling van de subsidies is geheel gebaseerd op de beoordeling van outputs/resultaten.

Om de aan een aanpak op resultatenbasis inherente mogelijkheden en moeilijkheden beter te beoordelen, moeten, voordat die aanpak op uitgebreide schaal wordt toegepast, proefacties op bepaalde gebieden worden gehouden.

De drie opties die voor het verkennen van een aanpak op resultatenbasis worden gesuggereerd, zijn:

(1) Projects specifieke forfaitaire bedragen, als een bijdrage in de tijdens de beoordeling van/onderhandeling over subsidiëring geraamde projectkosten, en betaald voor overeengekomen output/resultaten:

Bij deze aanpak dient in het kader van het beoordelings- en onderhandelingsproces een voorafgaande raming van de adequate totale subsidiabele projectkosten en een vaststelling van de meetbare output/resultaten plaats te vinden. Er wordt een projectspecifiek forfaitair bedrag vastgesteld op basis van de geraamde totale subsidiabele kosten. Het forfaitair bedrag wordt (geheel of gedeeltelijk) betaald op basis van aanvaarding van overeengekomen output/resultaat. In dat verband zijn tussentijdse betalingen mogelijk.

(2) De publicatie van uitnodigingen met voorafbepaalde forfaitaire bedragen per project op een gegeven thematisch gebied en selectie van de voorstellen die de hoogste wetenschappelijke output voor het voorafbepaalde forfaitaire bedrag beloven te hebben:

Hier zal bij de beoordeling van voorstellen een gunningscriterium gelden: de middelen die het consortium bereid is zelf bovenop het forfaitaire bedrag te investeren. De aanpak kan bevorderlijk zijn voor een hogere hefboomwerking van EU-middelen.

(3) Een aanpak waarbij een opdracht in groot vertrouwen wordt "toegewezen" en een voorafbepaald forfaitair bedrag wordt uitgekeerd zonder verdere controle door de Commissie:

De selectie van de begunstigden wordt gebaseerd op een zeer competitief proces. Na de selectie wordt de financiering als een forfaitair bedrag uitgekeerd zonder verdere financiële of wetenschappelijke controle door de Commissie. Het gaat hier om een zeer risicovolle aanpak in groot vertrouwen. Geen controle door de Commissie betekent echter niet dat er hoegenaamd geen controle plaatsvindt. Met deze aanpak wordt teruggevallen op de zelfcontrole- en motivatie- en incentivestructuur inherent aan de wetenschappelijke gemeenschap. Wil deze motivatie- en incentivestructuur kunnen werken dan moet de begunstigden ertoe verplicht worden maximale transparantie over het gebruik van de middelen en de behaalde resultaten ten aanzien van hun collega's en het grote publiek te verzekeren. Het risico op misbruik is aanwezig, maar onbehoorlijk gedrag zal de wetenschappelijke loopbaan van de begunstigde ernstig in het gedrang brengen. Dit scenario is het meest geschikt op gebieden waar de bovenvermelde incentivemechanismen het sterkst zijn, d.w.z. met name bij de Europese Onderzoeksraad. De voordelen van de aanpak liggen voor de hand: geen controle van kosten, een minimale administratieve inspanning en snelle afhandeling.

4. TERUGKEREN NAAR HET FINANCIERINGSLANDSCHAP VOOR ONDERZOEK EN INNOVATIE VAN DE EU

Inherent aan in het raamwerk van KP7 bevorderde transnationale onderzoekssamenwerking is een zekere complexiteit wegens de diversiteit van de nationale wettelijke systemen, boekhoudingpraktijken en managementculturen.

Het huidige KP omvat een samenstel van doelstellingen, een veelvoud van bijdragemechanismen met specifieke regels, een verscheidenheid van terugbetalingspercentages en de bijzondere voorwaarden voor bepaalde types van organisaties. Alles samen veroorzaakt deze gediversifieerde aanpak complexiteit.

Het vaststellen van een gemeenschappelijk geheel van basisbeginselen in plaats van de huidige gediversifieerde aanpak zal ongetwijfeld tot een forse beperking en verlichting van de regels, processen en IT-systemen leiden. Een gedetailleerde analyse is nodig om te beoordelen in welke mate dit kan worden gerealiseerd, en een aanpak op maat mag alleen mogelijk zijn als de beleidsdoelstellingen dit rechtvaardigen.

Bij KP7 is het aantal bijdragemechanismen toegenomen met de deelname van de EU aan samen door verschillende lidstaten ondernomen programma's en de creatie van gezamenlijke technologie-initiatieven. Aangezien de regels voor deelname aan KP7 op deze bijdragemechanismen niet van toepassing zijn, bestaan er daarvoor eigen afzonderlijke regels, rekening houdend met de desbetreffende specifieke operationele behoeften. Deze regels kunnen sterk verschillen van die in de regels voor deelname van KP7.

Het Europees Parlement wijst in haar kwijtingsresolutie¹⁰ op deze toegenomen diversiteit en vraagt een beoordeling van de desbetreffende problemen voor de begunstigen, waaronder gebrekkige transparantie.

Tegen deze achtergrond meent de Commissie dat een vermindering van de complexiteit van het EU-onderzoeksfinancieringslandschap eveneens een grote factor van vereenvoudiging kan zijn. Bij de opstelling van de volgende Kaderprogramma's dient dan ook vooral aan de volgende kwesties aandacht te worden besteed:

- geschiktheid en noodzaak van deze bijdragemechanismen om de doelstellingen te bereiken;
- wenselijkheid of noodzaak dat de toepasselijke financieringsregels of ten minste delen daarvan identiek zijn.

Ten aanzien van de publiek-private partnerschappen, waaronder de gti's en kennis- en innovatiegemeenschappen van het EIT, dient te worden nagegaan wat de best mogelijke institutionele opzet is waardoor deze organen hun doelstellingen op efficiënte en effectieve wijze ("ideaal huis" voor toekomstige gti's) kunnen bereiken. De aanbevelingen in het verslag van het gti Sherpa Group¹¹ zullen in dat verband belangrijk zijn.

5. TOEKOMSTIG BELEID

De meeste in het kader van het tweede en derde onderdeel voorgestelde opties vereisen wijzigingen van de regels en zullen bijgevolg bij de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement en, op die basis, bij de aanstaande herziening van het regelgevingskader voor onderzoeksbeleid aan bod komen.

Afhankelijk van de consensus die ingevolge deze mededeling betreffende specifieke maatregelen wordt bereikt, kan de Commissie wijzigingen voor KP7 presenteren na de tussentijdse evaluatie ervan. Een spoedige wijziging van de KP7-regels is met name denkbaar voor wat betreft de in hoofdstuk 3.2. gepresenteerde regels inzake gemiddelde personeelskosten.

Bij die eventuele wijziging van de KP7-regels moet met de volgende belangrijke voorwaarden rekening worden gehouden.

Elke vereenvoudiging moet meer opbrengen dan de kosten van de tenuitvoerlegging ervan; stabiliteit van de bestaande regels wordt door alle gebruikers van het KP als zeer belangrijk beschouwd en draagt de voorkeur weg boven een wijziging waarbij de regels slechts enigszins vereenvoudigd worden. Wijzigingen van de basiswetgeving vereisen de gewone wetgevingsprocedure ("medebeslissing") en een doorlooptijd van ten minste één jaar. De desbetreffende wijzigingen zullen bijgevolg slechts op de laatste golf van KP7-uitnodigingen betrekking hebben. Er zullen dan twee parallelle systemen van regels, processen en IT-systemen moeten worden beheerd. Er dient rekening te worden gehouden met extra complexiteit voor zowel de begunstigen als de Commissiediensten.

¹⁰ PB L 255 van 26.9.2009, blz. 24.

¹¹ "Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research", eindverslag van het gti Sherpa Group, januari 2010.

Vereenvoudiging houdt ook nauw verband met de verantwoordingsparameters die voor de tenuitvoerlegging van het EU-onderzoeksbeleid gelden. De Commissie steunt op een algemene beheersingsstrategie, waaronder een groot aantal audits ter plaatse van projecten en invordering van te veel betaalde bedragen, om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de betalingen aan de regels voldoen. De Commissie kan dat positieve betrouwbaarheidscertificaat van de Europese Rekenkamer alleen krijgen wanneer het foutenpercentage minder dan 2% bedraagt. De tenuitvoerlegging van deze beheersingsstrategie heeft de gepercipieerde complexiteit van de vereisten inzake EU-onderzoekssubsidie verergerd en kan onderzoekers en de industrie ontmoedigen om aan de communautaire onderzoeksfinancieringsprogramma's deel te nemen. Totdat een diepgaande vereenvoudiging van de regels voor onderzoeksfinanciering van kracht wordt, zal de tenuitvoerlegging van een onderzoeksspecifiek aanvaardbaar foutenrisico (afr) de Commissie in staat stellen haar controlestrategie te herzien. Doel van dit concept is een goed evenwicht tussen controles en beleidseffectiviteit te waarborgen. In een voor mei 2010 geplande mededeling van de Commissie zal een concreet voorstel voor een specifiek afr-niveau voor onderzoeksuitgaven worden gepresenteerd dat het Commissievoorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement zal vergezellen. De aanvaarding van dit concept voor onderzoek door het Europees Parlement en de Raad zal de Commissie in staat stellen haar huidige controlestrategie te herzien en bovendien een gezond financieel beheer in stand te houden. Met name de omvang van de controles (auditbereik en latere aanpassingen) kan worden aangepakt met het oog op het verlichten van de controlelast. Bij die herziene controlestrategie kunnen, rekening houdend met de operationele ervaring van de fraudebestrijdingsdiensten van de Commissie, gerichte audits op risicobasis en fraudepreventiecontroles een centralere plaats innemen. Aldus kan een solide verantwoordingskader worden gewaarborgd en kan bovendien een passend afschrikmiddel voor onregelmatig gebruik van EU-onderzoeksfinanciering in stand worden gehouden.

Ten slotte zal, in het kader van de algemene voorafgaande effectbeoordeling en de evaluatie van de fraudebestendigheid, elk volgend wetgevingsvoorstel voor de invoering van vereenvoudigingen aan een grondige risicobeoordeling worden onderworpen.

6. CONCLUSIE

In deze mededeling worden maatregelen en opties gepresenteerd om de EU-onderzoeksfinanciering te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat de EU-onderzoeksfinanciering onderzoek van de hoogste kwaliteit bevordert. De Commissie zal weldra met een voorstel betreffende de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement komen en sommige in deze mededeling naar voren gebrachte vereenvoudigingsideeën in wetsvoorstellen gieten. Extra potentieel voor vereenvoudiging zou te voorschijn kunnen komen bij de voor oktober 2010 geplande tussentijdse evaluatie van KP7.

Verdere vereenvoudiging is slechts mogelijk met volledige inzet en politieke ondersteuning van de andere EU-instellingen, met name de Raad en het Europees Parlement. Er moeten moeilijke compromissen voor het bereiken van een beter evenwicht tussen vertrouwen en controle en tussen het nemen en vermijden van risico's worden gesloten en er dient bovendien op een gezond financieel beheer te worden toegezien. De discussie over een onderzoekspecifiek aanvaardbaar foutenrisico (afr) houdt in dat verband mogelijkheden in.

Onder alle omstandigheden zal de Commissie als beheerster van het geld van de EU-belastingbetaler behoorlijke voorwaarden in stand houden om een gezond financieel beheer,

waaronder passende fraudepreventiemaatregelen, te waarborgen op basis van een grondige risicoanalyse en strategie, waarbij met elk onderdeel rekening wordt gehouden. Vereenvoudiging en afr zullen deze basisvoorwaarde niet in het gedrang brengen.

De Commissie doet een beroep op de andere EU-instellingen om met het oog op de toekomstige vormgeving van de EU-onderzoeksfinanciering aan de discussie bij te dragen en over de in deze mededeling geschetste opties feedback te verlenen.

De resultaten van deze discussie zullen in de Commissievoorstellen voor het vlaggenschipinitiatief "Innovatie-Unie" in het kader van de Europa 2020-strategie en bij de vormgeving van de volgende Kaderprogramma's worden meegenomen.

Afhankelijk van de consensus die ingevolge deze mededeling betreffende specifieke maatregelen wordt bereikt, kan de Commissie nog wijzigingen voor KP7 presenteren na de tussentijdse evaluatie ervan.