

Speciaal verslag

**Voorziet de financiële  
steun van de EU  
behoorlijk in de  
behoeften van  
micro-ondernemers?**



EUROPESE  
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2610-5	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/150139	QJ-AB-15-008-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2567-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/108023	QJ-AB-15-008-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2590-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/08142	QJ-AB-15-008-NL-E

© Europese Unie, 2015  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

**Speciaal verslag**

## **Voorziet de financiële steun van de EU behoorlijk in de behoeften van micro-ondernemers?**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II — onder leiding van ERK-lid Henri Grethen — die is gespecialiseerd in de uitgaventerreinen structuurbeleid, vervoer en energie. De controle werd geleid door ERK-lid Iliana Ivanova, ondersteund door Tony Murphy, kabinetschef; Mihail Stefanov, kabinetsattaché; Emmanuel Rauch, eenheidshoofd; Dennis Wernerus, teamleider; Romuald Kayibanda, teamleider; Piotr Senator, controleur en Christian Wieser, controleur.



Van links naar rechts: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

## Paragraaf

### Afkortingen

### Woordenlijst

### I – VI Samenvatting

### 1 – 16 Inleiding

### 17 – 18 Reikwijdte en aanpak van de controle

### 19 – 63 Opmerkingen

#### 19 – 37 Programmering en ontwerp van de EU-steun voor micro-ondernemers

21 – 30 Gebrek aan specifieke behoeftenbeoordelingen en deugdelijke systemen voor risicobeheer bij de ESF-steun voor micro-ondernemers

31 – 33 Doorgaans bevredigende regelingen voor het opzetten van de EPMF

34 – 36 De meeste financieringsinstrumenten van het ESF trokken geen particuliere financiering aan

37 De financieringsinstrumenten van de EPMF trokken enige particuliere financiering aan

#### 38 – 54 Systemen voor monitoring- en prestatierapportage

41 – 44 Beperkte informatie over bereik en duurzaamheid van de OP's voor het ESF

45 – 47 Vollediger informatie over bereik en duurzaamheid van de EPMF-projecten

48 – 54 Micro-ondernemers werden bereikt - ongeveer de helft van hen was voorheen werkloos

#### 55 – 63 Informatie over de kosten van de tenuitvoerlegging van de EU-steun aan micro-ondernemers

56 – 58 Onvolledige informatie over de administratieve kosten bij de uitvoering van ESF-OP's

59 – 63 Kostenvariaties bij de financieringsinstrumenten van het ESF

### 64 – 72 Conclusies en aanbevelingen

### Antwoorden van de Commissie

**bni:** Bruto nationaal inkomen

**CGAP:** Raadgevende Groep voor bijstand aan de armen

**EaSI:** EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie

**EFRO:** Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

**EIB:** Europese Investeringsbank, of de Europese Investeringsbank Groep wanneer zowel de EIB als het EIF worden bedoeld

**EIF:** Europees Investeringsfonds

**EPMF:** Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit

**ESF:** Europees Sociaal Fonds

**EU:** Europese Unie

**mkb:** Midden- en kleinbedrijf

**OP:** Operationeel programma

**Afwikkeling:** Dit is een proces waarbij alle activa van een fonds worden verkocht, crediteuren worden betaald, eventuele resterende activa worden verdeeld onder de eigenaren en het fonds wordt opgeheven. In essentie wordt onder de ontbinding de liquidatie verstaan van het fonds dat een financieringsinstrument uitvoert.

**Bereik:** Het bereik is de mate waarin projecten hun doelgroep (bijv. micro-ondernemers) bereiken.

**EaSI:** Het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) is een financieringsinstrument op EU-niveau om een hoog niveau van hoogwaardige en duurzame werkgelegenheid te bevorderen, toereikende en behoorlijke sociale bescherming te waarborgen, sociale uitsluiting en armoede te bestrijden en de werkomstandigheden te verbeteren.

Het EaSI wordt rechtstreeks door de Commissie beheerd. Het is de samenvoeging van de EPMF en twee ander EU-programma's die tussen 2007 en 2013 apart werden beheerd.

**Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO):** Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) moet de economische en sociale cohesie in de Europese Unie versterken door het corrigeren van de grootste regionale onevenwichtigheden door middel van financiële steun voor het creëren van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral in ondernemingen.

**Europees Investeringsfonds:** Het EIF is gespecialiseerd in het verstrekken van risicovolle financiering aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) in heel Europa. Het maakt deel uit van de Groep EIB en heeft als aandeelhouders de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Commissie en een hele reeks openbare en particuliere bank- en financiële instellingen.

**Europees Sociaal Fonds (ESF):** Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is gericht op het versterken van de economische en sociale cohesie in de Europese Unie door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen (vooral met opleidingsmaatregelen), bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en schepping van meer en betere banen.

**Europese gedragscode voor microkredietverlening:** Een aantal richtsnoeren en aanbevelingen inzake goede praktijken voor microkredietverleners, door de Commissie uitgebracht in december 2011.

**Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit (EPMF):** De Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit (EPMF) wordt namens de Commissie ten uitvoer gelegd door het Europees Investeringsfonds (EIF) voor de microkredietgaranties en voor de leningen aan banken en andere financiële intermediairs.

Voor deze laatste is de EIB een mede-investeerder in de EPMF.

**Exitbeleid:** Exitbeleid betekent een beleid/strategie voor de liquidatie van de deelnemingen van een financieringsinstrument volgens een plan om een maximaal rendement te behalen.

**Financieringsinstrumenten:** Dit is een algemene term voor contracten waardoor de houder een vordering heeft op een debiteur. De EU biedt steun voor drie soorten financieringsinstrumenten: kapitaal-, lening- en garantie-instrumenten. Aandelen- of leninginstrumenten zijn contracten tussen een investeerder en een entiteit waarin is geïnvesteerd of tussen een leningverstrekker en een leningnemer. Garanties zijn contracten waarbij een garant de rechten van een investeerder of leninggever garandeert.

**Hefboomeffect:** In verband met de uit de EU-begroting en nationale overheidsmiddelen gefinancierde financieringsinstrument wordt het hefboomeffect uitgedrukt in het bedrag aan (openbare en particuliere) financiering dat daadwerkelijk beschikbaar was als financiële steun voor de eindbegunstigden voor elke (door de EU of de nationale overheid) aan het instrument toegewezen euro aan overheidsfinanciering.

**Managementautoriteit:** Een nationale, regionale of plaatselijke openbare instantie (dan wel een publiek of particulier orgaan), door de lidstaat aangewezen voor het beheer van een operationeel programma. Dat beheer houdt met name in de selectie van te financieren projecten, het toezicht op de uitvoering ervan en de rapportage aan de Commissie over zowel financiële aspecten als resultaten.

**Microfinanciering:** In dit verslag wordt microfinanciering gedefinieerd als het leningen aan micro-ondernemers en van garanties aan banken en andere financiële intermediairs die zulke leningen verstrekken.

**Microkrediet:** De Commissie definieert microkrediet als leningen tot 25 000 euro aan micro-ondernemers (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie over microkrediet voor kleine Europese ondernemingen SEC(2004) 1156).

**Micro-ondernemer:** In dit verslag worden met de term micro-ondernemer zowel voor zelfstandigen bedoeld als micro-ondernemingen (die dus zijn geregistreerd als rechtspersoon).

**Micro-onderneming:** Zoals de Commissie aangeeft in haar aanbeveling 2003/361 is een micro-onderneming een onderneming waar minder dan tien personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet en/of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen euro niet overschrijdt.

**Midden- en kleinbedrijf:** Onder het midden- of kleinbedrijf (mkb) valt elke onderneming die minder dan 250 werknemers telt en waarvan de jaaromzet niet meer dan 50 miljoen euro bedraagt en/of het jaarlijkse balanstotaal niet meer is dan 43 miljoen euro. Binnen de categorie mkb is een kleine onderneming een onderneming waar minder dan 50 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 10 miljoen euro niet overschrijdt.

**Operationeel programma (OP):** In een operationeel programma worden de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat beschreven alsook de wijze waarop de middelen (EU- en nationale openbare en particuliere cofinanciering) gedurende een bepaalde periode (meestal zeven jaar) zullen worden gebruikt voor de financiering van projecten. Deze projecten moeten helpen bij het bereiken van een aantal doelstellingen die zijn vermeld op het niveau van de prioritaire assen van het OP. Er bestaan OP's voor elk fonds op het gebied van cohesie (EFRO en ESF). Een OP wordt opgesteld door een lidstaat en moet door de Commissie worden goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU begroting kunnen worden gedaan. Tijdens de betrokken periode kunnen OP's alleen worden gewijzigd met de instemming van beide partijen.

**Overlevingspercentage:** Het overlevingspercentage is een indicator voor het succes van financiële steun aan micro-ondernemers. Voor de berekening ervan wordt het aantal gesteunde entiteiten dat nog in bedrijf is aan het einde van een bepaalde periode (de „terugblikperiode”) gedeeld door het totale aantal gesteunde entiteiten.

**Raadgevende Groep voor bijstand aan de armen (CGAP):** De Raadgevende Groep voor bijstand aan de armen (CGAP) is een beleids- en onderzoekscentrum dat wordt gesteund door ongeveer 30 ontwikkelingsagentschappen en particuliere stichtingen en zich inzet voor wereldwijde verbetering van toegang tot financiering voor de armen. Het is gevestigd bij de Wereldbank.

**Revolverend effect:** Het effect dat aan een financieringsinstrument toegewezen middelen ten minste één maal worden hergebruikt (voor leningen of garanties).

**Risicoportefeuille:** De waarde van alle uitstaande leningen waarbij een of meer termijnbetalingen meer dan een bepaald aantal (meestal 30) dagen te laat zijn.

**Te groot financieringsinstrument:** Een financieringsinstrument wordt te groot geacht wanneer zijn totale kapitaal aanzienlijk groter is dan de financiering die nodig is ter dekking van de werkelijke behoeften van de doelpopulatie (in het kader van deze controle: de micro-ondernemers).



## I

Micro-ondernemers ondervinden problemen met de toegang tot de traditionele kredietmarkt, hetgeen hinderlijk is voor de oprichting van nieuwe micro-ondernemingen en het scheppen van werk, anders dan in loondienst. De EU wil in zekere mate de bestaande financieringskloof aanpakken door subsidies (uit het EOF) te verlenen aan micro-ondernemingen of door leningen eenvoudiger toegankelijk te maken met financieringsinstrumenten voor microkredietverstrekkers, namelijk leningen en garanties.

## II

De EU-steun wordt voornamelijk verleend door middel van twee verschillende instrumenten: het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit (EPMF). Het ESF omvat maatregelen die hoofdzakelijk worden uitgevoerd door middel van subsidies en ook van financieringsinstrumenten (leningen of garanties) die opgenomen zijn in de operationele programma's die werden opgesteld door de lidstaten en goedgekeurd door de Commissie. De EPMF wordt daarentegen namens de Commissie uitgevoerd door het Europees Investeringsfonds.

## III

De Rekenkamer beoordeelde of de EU-steun qua programmering en ontwerp was afgestemd op de werkelijke behoeften van de micro-ondernemers en of er betrouwbare systemen bestonden voor prestatierapportage. Bovendien onderzocht de Rekenkamer of er voldoende informatie beschikbaar is over de kosten voor toepassing van de verschillende financieringsmechanismen waarmee de EU micro-ondernemers steunt.

## IV

De Rekenkamer concludeert dat de programmering en de opzet van de financiële steun van het ESF voor micro-ondernemers gebreken vertoont en dat er onvoldoende betrouwbare toezichtinformatie bestaat over de prestaties. Ook beschikken de Commissie en de lidstaten niet over voldoende informatie inzake de administratieve kosten per lidstaat en per financieringsmechanisme (d.w.z. subsidies of financieringsinstrumenten zoals leningen of garanties).

## V

Over het geheel genomen is de Rekenkamer van oordeel dat deze kwesties een negatieve invloed kunnen hebben op de doeltreffende voorziening in de behoeften van micro-ondernemers door middel van financiële steun van de EU.

## VI

Om de in dit verslag genoemde kwesties aan te pakken beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

- a) de lidstaten verrichten in de programmeringsperiode 2014-2020 consistent behoeftenbeoordelingen wanneer zij financieringsinstrumenten ontwerpen en operationele programma's opstellen die financiële steun van de EU voor micro-ondernemers omvatten. Dit zou ook helpen om de juiste mate van financiering toe te kennen aan de alternatieve financieringsmechanismen, te weten subsidies of financieringsinstrumenten (leningen of garanties). De Commissie moet op dit punt richtsnoeren geven.
- b) De Commissie moet het gebruik van de financieringsinstrumenten van het ESF door de lidstaten niet alleen afhankelijk stellen van het voldoen aan de voorschriften, maar ook van het bestaan van een deugdelijk systeem voor risicobeheer dat overdimensionering van het fonds voorkomt.
- c) Om het bereik te verbeteren, moet de Commissie samen met de lidstaten maatregelen met financiële steun van het ESF voor micro-ondernemers opzetten en subsidiabiliteitscriteria vaststellen die gericht zijn op het bereiken van werklozen en kwetsbare personen die in een nadelige positie verkeren qua toegang tot de traditionele kredietmarkt.
- d) De Commissie verricht over de programmeringsperiode 2014-2020 een vergelijkende analyse van de kosten van de tenuitvoerlegging van subsidies van het ESF, financieringsinstrumenten van het ESF en financieringsinstrumenten van het EaSI om zo de werkelijke niveaus ervan vast te stellen. Deze beoordeling moet leiden tot de vaststelling van goede praktijken inzake het tegen redelijke kosten uitgeven van kleine bedragen aan subsidies, leningen en garanties.

## 01

Micro-ondernemers krijgen vaak maar moeilijk toegang tot de traditionele kredietmarkt. De totale vraag naar microfinanciering in de lidstaten van de EU werd in 2012 immers geraamd op meer dan 12 miljard euro<sup>1</sup>, dus meer dan de door banken en andere financiële instellingen aangeboden leningen. De EU wil met haar financiële steun voor micro-ondernemers in zekere mate de financieringskloof aanpakken waarmee zij te kampen hebben.

## 02

Doordat financiële steun micro-ondernemers de mogelijkheid biedt om nieuwe bedrijven op te zetten of te ontwikkelen, kan deze ook uitsluiting tegengaan en de werkgelegenheid verbeteren, vooral bij voormalige werklozen. Zodoende draagt de EU bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie EU2020, namelijk een slimme, duurzame en inclusieve groei door bevordering van de werkgelegenheid, de productiviteit en de sociale cohesie.

## 03

De Commissie definieert microfinanciering als financiële steun tot 25 000 euro die door de EPMF kan worden verleend aan micro-ondernemers. De grotere toegankelijkheid en beschikbaarheid ervan wordt verzekerd met financieringsinstrumenten in de vorm van leningen en garanties. In het kader van deze controle worden subsidies onder die drempel van 25 000 euro voor het opzetten of ontwikkelen van nieuwe ondernemingen eveneens beschouwd als financiële steun voor micro-ondernemers.

## De EU steun voor micro-ondernemers uit het ESF en de EPMF

## 04

De financiële steun van de EU aan micro-ondernemers werd voornamelijk verleend via het Europees Sociaal Fonds (ESF) in de programmeringsperiode 2007-2013 en via de Europese Progress microfinancieringsfaciliteit (EPMF) van 2010 tot 2013.

## 05

Er zijn andere EU-instrumenten voor microfinanciering van micro-ondernemingen, zoals de financieringsinstrumenten voor het mkb in OP's van het EFRO (3,136 miljoen euro in de programmeringsperiode 2007-2013<sup>2</sup>) en de mkb-garantiefaciliteit binnen het programma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) die namens de Commissie door het EIF wordt beheerd (550 miljoen euro<sup>3</sup> in de programmeringsperiode 2007-2013). Die worden niet door deze controle bestreken omdat ze geen onderdeel uitmaken van de EU-begroting (EIB-leningen) of niet specifiek zijn gericht op micro-ondernemers.

## 06

Voorbeelden van door de Rekenkamer onderzochte projecten worden gegeven in **tekstvak 1**.

- 1 Europese Commissie, Evaluatie van de proeffase van de technische bijstand JASMINE, ICF GHK namens DG Regionaal beleid en stadsontwikkeling, 14 november 2013, blz. 20-22.
- 2 *Bron:* Samenvatting van gegevens over de vooruitgang bij de financiering en tenuitvoerlegging van financieringsinstrumenten gerapporteerd door de managementautoriteiten overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25), programmeringsperiode 2007-2013, september 2014, Europese Commissie, situatie per 31 december 2013, blz. 26.
- 3 *Bron:* Cijfers over de financiële bijdrage 2007-2013, EIF, november 2011 ([http://www.eif.org/news\\_centre/publications/corporate\\_brochure/fei\\_brochure\\_new/files/assets/seo/page14.html](http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html)).

### Welk soort micro-ondernemers genoot EU steun?

In een kleine gemeente in de provincie Opole (Polen) ontving een micro-ondernemer een **subsidie** van 40 000 zloty (ongeveer 9 500 euro) uit een ESF-project voor de opening van een speelzaal voor kinderen en een kledingzaak.

In de deelstaat Beieren (Duitsland) ontving een micro-ondernemer een microkrediet van 7 000 euro ter financiering van een nieuwe muziekinstallatie die meer klanten naar zijn bar bij een meer moest trekken. De **lening** werd verstrekt door een financieel intermediair die ESF-steun kreeg.

Op het eiland Kreta (Griekenland) gebruikte een micro-ondernemer een werkkapitaalfaciliteit van 5 000 euro om zijn stadskiosk te vergroten. Dit microkrediet werd verleend door een plaatselijke bank met een **garantie** van de EPME.

## Europees Sociaal Fonds

### 07

Het ESF heeft ten doel de tewerkstelling van werknemers (ook als zelfstandige) te vergemakkelijken en hun geografische en beroepsmobiliteit te bevorderen, alsmede hun aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven en in productiestelsels gemakkelijker te maken<sup>4</sup>. In de programmeringsperiode 2007-2013 was de Commissie er voorstander van dat het ESF maatregelen zou steunen die de financiële en sociale inclusie van kansarmen verbeteren en hun toegang bieden tot de arbeidsmarkt<sup>5</sup>.

### 08

De uit het ESF gefinancierde steun aan micro-ondernemers omvat ook maatregelen die ten uitvoer worden gelegd door middel van subsidies en financieringsinstrumenten en wordt beschreven in OP's die worden opgesteld door de lidstaten en goedgekeurd door de Commissie.

### 09

Gedurende de programmeringsperiode 2007-2013 hebben de lidstaten 117 OP's van het ESF opgesteld, waarvan 96 ter financiering van maatregelen met de code „steun voor zelfstandigen en het starten van ondernemingen“<sup>6</sup>, waarbij in totaal ongeveer 2,4 miljard euro werd toegewezen, meestal via subsidies. Er is echter geen informatie beschikbaar over het deel van deze subsidiëring dat naar micro-ondernemers ging. Anderzijds was er eind 2013 voor de financieringsinstrumenten van het ESF die steun verleenden aan micro-ondernemers 680 miljoen euro uitgetrokken<sup>7</sup>.

- 4 Artikel 162 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.
- 5 Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (PB L 307 van 18.11.2008, blz. 11); SEC(2010) 1564 final van 16 december 2010 „List of key initiatives“ (lijst van voornaamste initiatieven).
- 6 Deze schatting is gebaseerd op analyse van de uitgaven voor 86 door de Commissie vastgestelde codes voor rapportage door de lidstaten overeenkomstig bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 371, 27.12.2006, blz. 1) en met name de uitgaven voor code 68 „steun voor zelfstandigen en het starten van ondernemingen“.
- 7 De in de vorm van microkrediet verleende steun ad 680 miljoen euro is

## Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit

### 10

De EPMF is bedoeld om betere toegang tot microfinanciering te bieden aan bijvoorbeeld werklozen en andere kwetsbare personen die qua toegang tot de traditionele kredietmarkt in een nadelige positie verkeren<sup>8</sup> alsmede aan micro-ondernemingen. De EPMF wordt namens de Commissie ten uitvoer gelegd door het Europees Investeringsfonds (EIF), dat optreedt als fondsbeheerder voor de gefinancierde instrumenten en als met de uitvoering belaste entiteit voor garanties.

### 11

Het besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de EPMF steunde op een voorafgaande evaluatie door de Commissie. In dit document werd geconcludeerd dat er naast de reeds bestaande instrumenten van de EU behoefte bestond aan een microfinancieringsfaciliteit binnen de Europese begroting<sup>9</sup>.

### 12

In de periode 2010-2013 was aan de EPMF 203 miljoen euro toegewezen (103 miljoen euro uit de EU begroting en 100 miljoen euro van de EIB); 25 miljoen euro (12 % van het totaal) was bestemd voor garanties en 178 miljoen euro (88 %) voor leningen. De financieringsinstrumenten van de EPMF bieden geen rechtstreekse financiële bijstand aan micro-ondernemers maar wel steun voor intermediairs in de vorm van leningen en/of garanties.

### 13

Het EIF selecteert banken of andere financiële intermediairs die aan micro-ondernemers steun willen verlenen tegen voorwaarden die de marktvoorwaarden zo dicht mogelijk benaderen. Die intermediairs verstrekken leningen aan daarvoor in aanmerking komende eindontvangers tegen preferentiële voorwaarden in vergelijking met de marktvoorwaarden voor leningnemers met een vergelijkbaar kredietrisico.

### 14

Per 30 juni 2014 waren in 20 lidstaten 55 banken of andere financiële intermediairs geselecteerd<sup>10</sup> en waren er aan micro-ondernemers 23 000 microkredieten verleend ten belope van 208 miljoen euro<sup>11</sup>.

### 15

In de programmeringsperiode 2014-2020 zal de EPMF geleidelijk worden vervangen door een van de drie onderdelen van het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI)<sup>12</sup>.

### 16

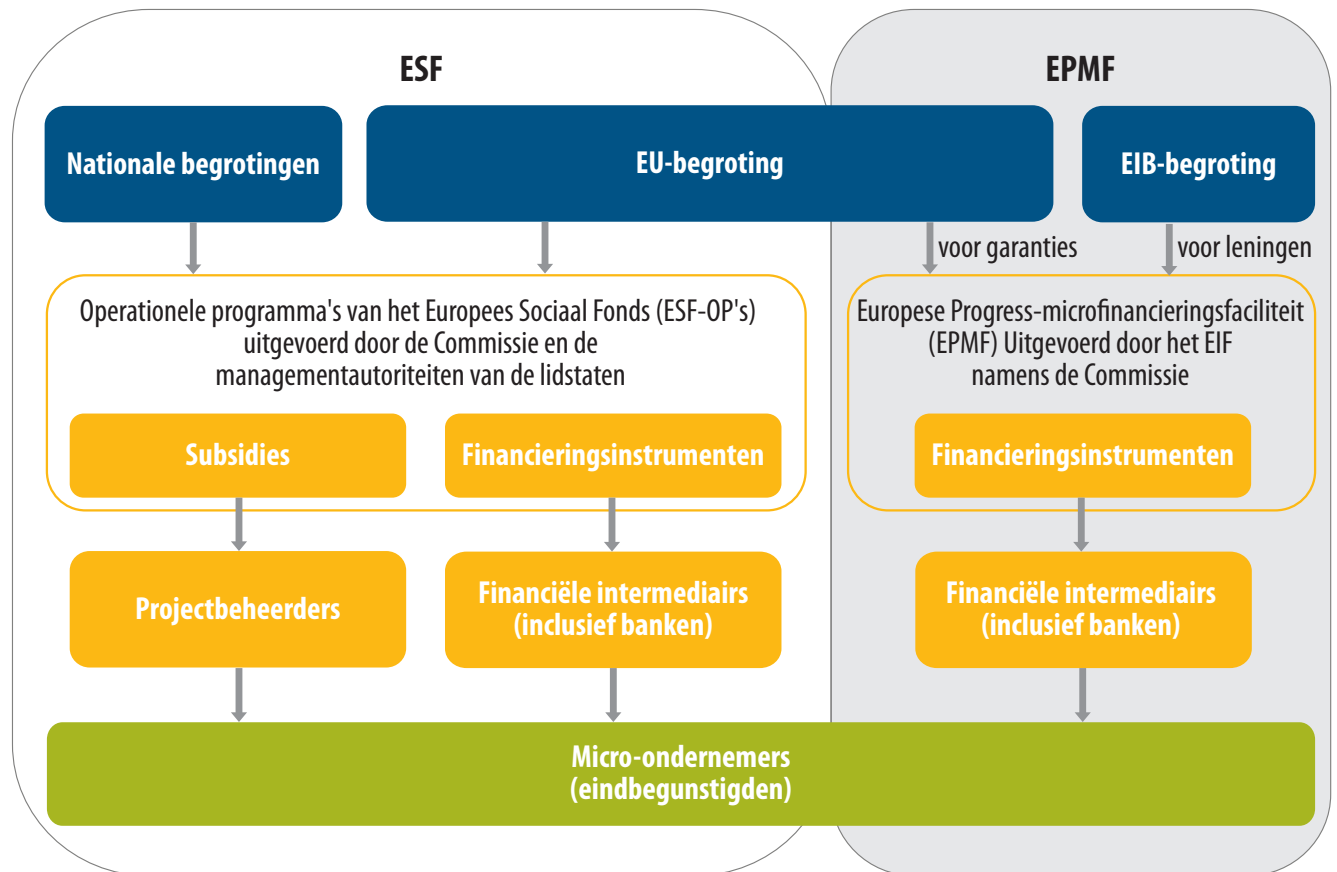
In **figuur 1** wordt geïllustreerd hoe de EU-steun voor micro-ondernemers wordt verleend via ESF-subsidies, financieringsinstrumenten van het ESF, en de EPMF.

gedeeltelijk maar niet uitsluitend opgenomen in de 2,4 miljard euro ESF-uitgaven als steun voor zelfstandigen.

- 8 Besluit nr. 283/2010/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot instelling van een Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting (PB L 87 van 7.4.2010, blz. 1).
- 9 SEC(2009) 907 van 2 juli 2009.
- 10 België, Bulgarije, Denemarken, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.
- 11 COM(2014) 639 final van 20 oktober 2014 — Tenuitvoerlegging van de Europese Progress microfinancieringsfaciliteit (Progress Microfinance) — 2013.
- 12 Verordening (EU) nr. 1296/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende een programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) en tot wijziging van Besluit nr. 283/2010/EU tot instelling van een Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 238).

Figuur 1

EU-steun voor micro-ondernemers via ESF-subsidies, financieringsinstrumenten van het ESF en de EPMF (schematisch)



Bron: ERK.

# Reikwijdte en aanpak van de controle

## 17

Met deze controle beoordeelde de Rekenkamer of de financiële steun van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit (EPMF) voldeed aan de behoeften van micro-ondernemers. De Rekenkamer onderzocht met name of:

- de EU-steun qua programmering en ontwerp was afgestemd op de werkelijke behoeften van de micro-ondernemers;
  - er deugdelijke systemen bestonden voor rapportage over de prestaties;
  - er voldoende informatie beschikbaar is over de kosten voor tenuitvoerlegging van de verschillende EU-financieringsmechanismen waarmee micro-ondernemers worden gesteund.
- gesprekken met deskundigen ter plaatse;
  - analyse van klantendossiers (gesubsidieerden en leningnemers) op het niveau van de banken en andere financiële intermediairs;
  - een enquête bij 18 bijkomende managementautoriteiten in 14 lidstaten<sup>15</sup> die verantwoordelijk waren voor 22 ESF-OP's met uitgaven voor zelfstandigen en startende ondernemingen. De enquête kreeg een respons van 89 %<sup>16</sup> en verschaftte feedback over hun ervaringen met financiële steunmaatregelen voor micro-ondernemers. De Rekenkamer analyseerde de antwoorden van elf managementautoriteiten in tien lidstaten die verklaarden dat hun OP ook maatregelen voor micro-ondernemers omvatte.

## 18

De controleresultaten zijn gebaseerd op:

- onderzoek van stukken op Commissie- en lidstaatniveau (voor het ESF) en bij het EIF (voor de EPMF);
- onderzoek van een steekproef van 27 projecten<sup>13</sup> voor financiële steun aan micro-ondernemers: zes ESF-OP's — veertien subsidies, zes financieringsinstrumenten (drie lening- en drie garantiefondsen); en zeven financieringsinstrumenten van de EPMF (twee instrumenten die leningen verstrekken en vijf instrumenten die garanties verlenen). Deze projecten, waarvoor ongeveer 1,6 miljard euro was vastgelegd en 1,2 miljard euro uitgegeven, werden uitgevoerd in vijf lidstaten<sup>14</sup> (Duitsland, Griekenland, Italië, Polen en Roemenië) en geheel of gedeeltelijk voltooid tegen eind 2013 (zie **tabel 1**).

- 13 De projecten werden onderzocht op het niveau van de managementautoriteit of de intermediaire instantie (waar het om subsidies ging) of van de financieel intermediair (bij financieringsinstrumenten).
- 14 Duitsland (vijf projecten), Griekenland (zes projecten), Italië (vier projecten), Polen (acht projecten) en Roemenië (vier projecten).
- 15 België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Spanje, Frankrijk, Letland, Litouwen, Malta, Portugal, Slovenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.
- 16 Er werden antwoorden ontvangen van 16 managementautoriteiten in 14 lidstaten die 19 OP's beheerden.

**Tabel 1** Overheidsmiddelen die (eind 2013) waren gebruikt ter ondersteuning van toegang tot financiering voor micro-ondernemers voor door de Rekenkamer onderzochte projecten (miljoen euro)

Lidstaat	ESF			EPMF		Totaal
	Subsidies	Garanties	Leningen	Garanties	Leningen	
Duitsland	665,8		100,0			765,8
Griekenland	368,9			0,8		369,7
Italië	9,1	13,9	9,5			32,5
Polen	21,0		11,6	7,9		40,5
Roemenië	1,7			6,2	18,9	26,8
<b>Totaal</b>	<b>1 066,5</b>	<b>13,9</b>	<b>121,1</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>	<b>1 235,3</b>

Bron: ERK-analyse, december 2013.

## Programmering en ontwerp van de EU-steun voor micro-ondernemers

### 19

Financieringsinstrumenten bij het ontwerp ervan afstemmen op een bepaalde beleidsdoelstelling is een hele opgave. In dit verband is het belangrijk ervoor te zorgen dat de steun qua aard en type (subsidies of financieringsinstrumenten) maar ook qua beschikbare bedragen zijn afgestemd op de werkelijke behoeften van de potentiële begunstigen.

### 20

De Rekenkamer onderzocht dan ook of:

- een behoefteanalyse voor het ESF was verricht zodat kon worden vastgesteld van welk niveau en type de aan de micro-ondernemers voor te stellen steunmaatregelen moesten zijn en, voor de financieringsinstrumenten, of er passende investeringsstrategieën en risicobeheersprocedures bestonden om over- of onderdimensionering van de fondsen te vermijden en of er een exit-en/of ontbindingsbeleid was vastgesteld;
- er een deugdelijk risicobeheersysteem was ingesteld voor de uit de EPMF gefinancierde financieringsinstrumenten, en met name of de voorgeschreven beoordeling van de risicoportefeuille was uitgevoerd;
- de uit het ESF en de EPMF gefinancierde financieringsinstrumenten bijkomende particulier financiering hadden aangetrokken door het bereikte hefboomeffect te berekenen.

## Gebrek aan specifieke behoeftenbeoordelingen en deugdelijke systemen voor risicobeheer bij de ESF-steun voor micro-ondernemers

### In de ontwerpfase van de herziene operationele programma's van het ESF letten de managementautoriteiten niet specifiek op de behoeften van micro-ondernemers

### 21

Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat de ESF-managementautoriteiten voor de onderzochte OP's geen beoordeling maakten van de specifieke behoeften van micro-ondernemers voordat zij middelen toewezen en bepaalden hoe deze middelen optimaal konden worden besteed.

### 22

In antwoord op de enquête van de Rekenkamer verklaarden elf managementautoriteiten in tien lidstaten<sup>17</sup> dat hun OP's voor het ESF ook steunmaatregelen voor micro-ondernemers omvatten. Uit de analyse van de Rekenkamer bleek echter dat geen van deze elf managementautoriteiten de specifieke behoeften van micro-ondernemers had beoordeeld voordat het OP werd goedgekeurd. Dat was ook het geval bij alle OP's in de vijf lidstaten waar de Rekenkamer specifieke projecten onderzocht. De Rekenkamer merkt op dat de lidstaten in de programmeringsperiode 2007-2013 niet wettelijk verplicht waren enige behoeftenbeoordeling te maken.

<sup>17</sup> Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Frankrijk (continentaal, Martinique), Letland, Litouwen, Portugal (Madeira), Slovenië, Slowakije en Finland.



## 23

**Tekstvak 2** bevat een voorbeeld buiten de controlesteekproef waarbij een deugdelijke behoefteanalyse werd verricht om de behoefte aan gerichte steunmaatregelen voor micro-ondernemers te bepalen.

## Tekstvak 2

### Voorbeeld van een studie tot vaststelling van de behoefte aan een specifiek op micro-ondernemers gerichte steunmaatregel te bepalen

In 2006 werd in de Duitse deelstaat Brandenburg onderzoek verricht naar de specifieke behoeften van startende ondernemingen<sup>18</sup> en met name naar de geschiktheid van de financiële diensten die banken bieden aan micro-ondernemers.

Deze studie was gebaseerd op een kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling van vraag en aanbod inzake microfinanciering in deze regio.

Vastgesteld werd dat i) het verstrekken van financiële diensten aan micro-ondernemers - vooral kleine leningen tot 10 000 euro - voor traditionele banken niet aantrekkelijk was, en ii) bestaande initiatieven voor financiële steun (zoals door de deelstaat gesubsidieerde leningen) geen passende alternatieven boden voor micro-ondernemers.

<sup>18</sup> *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, voorheen GTZ) GmbH, „Microfinance in Europe - Regional Case Studies from France, Germany and Greece”, blz. 13-15 (door het ESF gefinancierd rapport).*

### Drie van de zes onderzochte financieringsinstrumenten van het ESF beruften op geen enkele investeringsstrategie

## 24

In het algemeen is er voor de financieringsinstrumenten van het ESF een bijdrage uit het OP bij hun juridische oprichting. Dat geldt gebruiken zij vervolgens ter ondersteuning van projecten die passen in het kader van het OP (d.w.z. leningen en garanties verstrekken aan eindontvangers). Krachtens de voorschriften voor financieringsinstrumenten van het ESF moet dus per fonds een investeringsstrategie

worden ontwikkeld. De investeringsstrategie voor de financieringsinstrumenten van het ESF<sup>19</sup> omvat ook een analyse van de potentiële doelgroep om over- of onderfinanciering van het fonds te vermijden.

<sup>19</sup> Artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie.

## 25

Bij drie van de zes gecontroleerde financieringsinstrumenten van het ESF in Polen en Italië (Calabrië) constateerde de Rekenkamer dat er geen investeringsstrategie was ontwikkeld (zie **tabel 2**).

**Tabel 2 Bestaan van een investeringsstrategie, risicobeheerssystemen en exitbeleid/ bepalingen inzake afwikkeling in de gecontroleerde financieringsinstrumenten van het ESF**

Gecontroleerde financieringsinstrumenten van het ESF (lidstaat)	Investeringsstrategie	Risico-beheerssystemen (PAR-analyse)	Exitbeleid/bepalingen inzake afwikkeling
Financieringsinstrument A (Duitsland)	● ja	● nee	● ja
Financieringsinstrument B (Italië)	● nee	● nee	● nee
Financieringsinstrument C (Italië)	● nee	● nee	● nee
Financieringsinstrument D (Italië)	● ja	● nee	● nee
Financieringsinstrument E (Polen)	● ja	● ja	● ja
Financieringsinstrument F (Polen)	● nee	● nee	● ja

Bron: ERK-analyse (2014).

### Ontoereikende risicobeheerssystemen bij vijf van de zes onderzochte financieringsinstrumenten van het ESF

## 26

Naast een voorafgaande behoefteanalyse moeten de fondsbeheerders ook zorgen voor passende risicobeheersprocedures. Met name gaat het om de analyse van de risicoportefeuille van het financieringsinstrument om te beoordelen of de financiering van het fonds toereikend is en vooral of de

potentiële verliezen op de leningen en garanties gedekt zijn. Door het verrichten van die analyse worden de beginselen van goed financieel beheer nageleefd, volgens de richtsnoeren van de Commissie<sup>20</sup> aan de lidstaten voor de programmeringsperiode 2007-2013.

<sup>20</sup> Richtsnoer over financieringsinstrumenten volgens artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad COCOF\_10-0014-04-EN van 21 februari 2011, art. 4.1.6.

**27**

De Rekenkamer constateerde dat een analyse van de risicoportefeuille was verricht voor slechts één van de zes door haar onderzochte financieringsinstrumenten van het ESF (zie **tabel 2**); in het geval van Italië acht de Rekenkamer de drie gecontroleerde financieringsinstrumenten van het ESF veel te groot (zie **tekstvak 3**).

**28**

Overeenkomstig de verordening moet de ongebruikte financiering van financieringsinstrumenten bij de afsluiting ervan worden teruggestort in de EU-begroting<sup>21</sup>.

21 Artikel 43, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie.

**Tekstvak 3****Voorbeeld van te grote financieringsinstrumenten van het ESF**

Eind 2013 was 9,5 % van de totale financiering voor het (in december 2009 opgezette) leningfonds in Campanië uitbetaald aan micro-ondernemers; voor de twee in september en november 2012 opgezette garantiefondsen in Calabrië was dat respectievelijk 0 % en 26,7 %.

Om de regel inzake subsidiabiliteit van uitgaven na te leven, dient de steun uiterlijk 31 december 2015 te zijn uitgekeerd<sup>22</sup>. Het is weinig waarschijnlijk dat alle resterende middelen tegen eind 2015 de micro-ondernemers zullen bereiken.

22 Over het einde van de subsidiabiliteitsperiode overeenkomstig Verordening 1083/2006 wordt momenteel onderhandeld.

**Exitbeleid en de bepalingen inzake afwikkeling van de ESF-financieringsinstrumenten vertonen tekortkomingen****29**

De Rekenkamer beoordeelde tevens of de managementautoriteiten een exitbeleid en/of afwikkelingsbepalingen hadden ingevoerd overeenkomstig de toepasselijke regels<sup>23</sup> voor financieringsinstrumenten van het ESF. Dit beleid en deze bepalingen moeten ervoor zorgen dat het fonds bij de afsluiting ervan behoorlijk en in goede orde wordt afgewikkeld.

**30**

De Rekenkamer constateerde dat er geen beleid en/of bepalingen waren ingevoerd voor drie van de zes onderzochte financieringsinstrumenten van het ESF (twee in Campanië en één in Calabrië).

23 Artikel 43, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie.

## Opmerkingen

### Doorgaans bevredigende regelingen voor het opzetten van de EPMF

#### 31

Financieringsinstrumenten van de EPMF worden anders opgezet dan die van het ESF. De financiële intermediairs van de EPMF (bijvoorbeeld banken) moeten het EIF vragen hun financieringsinstrumenten van middelen te voorzien. Wanneer de financiële intermediairs geen aanvragen voorleningen of garanties ontvangen, vragen zij ook niet om EIF-middelen. Een specifieke regionale behoefteanalyse is dan ook niet noodzakelijk.

#### 32

Bovendien valt iedere financieel intermediair volgens de EPMF-regels onder een door het EIF toegepaste standaardzorgvuldigheidsprocedure. Die omvat een beoordeling van de systemen voor risicobeheer, inclusief de procedures voor risicoportefeuilles. De portefeuille en de betrokken wanbetalingsgraad worden dan gevolgd door de financieel intermediair en regelmatig gemeld aan het EIF. Specifieke regels voor deze monitoring- en rapportageregelingen maken integrerend deel uit van het contract tussen het EIF en de financieel intermediair.

#### 33

De Rekenkamer constateerde dat de voorgeschreven analyse van risicoportefeuilles voor elk van de zeven onderzochte financieringsinstrumenten van de EPMF was uitgevoerd. Hoewel microfinancieringsactiviteiten per definitie risicovol zijn, bleek uit de analyse van de Rekenkamer dat het risico bij een portefeuille voor een leningfonds in Roemenië laag was in vergelijking met soortgelijke fondsen. Dit sinds maart 2012 operationele fonds kende per 30 september 2013 een wanbetalingsrisico van 0,3 % en geen afschrijvingen.

### De meeste financieringsinstrumenten van het ESF trokken geen particuliere financiering aan

#### 34

Een van de voordelen van het gebruik van financieringsinstrumenten in plaats van subsidies is dat ze naast overheidsfinanciering (uit de begrotingen van de EU en de lidstaten) ook particuliere financiering kunnen aantrekken. Dit is ook bekend als het hefboomeffect, dat wordt weergegeven als de verhouding tussen totale financiering en overheidsfinanciering. Een hefboomratio van meer dan 1 betekent dat er particuliere financiering werd aangetrokken. De Rekenkamer onderzocht of de door ESF en EPMF gebruikte financieringsinstrumenten voor steun aan micro-ondernemers succesvol waren bij het aantrekken van particuliere financiering naast overheidsfinanciering.

#### 35

Uit de analyse van de Rekenkamer bleek dat slechts één van de zes gecontroleerde financieringsinstrumenten van het ESF bijkomende particuliere financiering had aangetrokken, met een hefboomratio van 1,2 bij een garantiefonds in Italië (Calabrië). Vier van de zes instrumenten hadden helemaal geen hefboomwerking, met een ratio gelijk aan of kleiner dan <sup>124</sup>. Voor het laatste, een ander garantiefonds in Italië (Calabrië), kon de managementautoriteit geen informatie verstrekken over het hefboomeffect.

24 Een hefboomeffect kleiner dan 1,0 is mogelijk wanneer een deel van de middelen werd besteed aan beheersvergoedingen.

## Opmerkingen

## 36

In verband met de kwantitatieve doelstellingen merkt de Rekenkamer op dat het vaststellen van een hefboomratio in de programmeringsperiode 2007-2013 niet was voorgeschreven. Niettemin merkt zij op dat alleen voor de twee Italiaanse garantiefondsen vanaf het begin hefboomratio's boven 1,0 werden vastgesteld (1,25 te bereiken bij de afsluiting van de fondsen in 2015). In alle andere gevallen was er geen informatie beschikbaar of werd er gezien de ratio niet verwacht particuliere financiering aan te trekken.

### De financieringsinstrumenten van de EPMF trokken enige particuliere financiering aan

## 37

De Rekenkamer constateerde dat alle zeven de financieringsinstrumenten van de EPMF die ten tijde van de controle werden toegepast bijkomende particuliere financiering hadden aangetrokken (zie **tabel 3**). Wat betreft de garanties werden de beoogde hefboomratio's in één geval net gehaald, en in twee gevallen niet gehaald. In twee andere gevallen is het onwaarschijnlijk dat de aanvankelijk beoogde ratio's zullen worden bereikt, aangezien het verschil met de huidige ratio te groot is om tegen medio 2015 te zijn overbrugd. Voor de twee microkredietportefeuilles werden geen beoogde ratio's aangegeven. Volgens de Commissie zal het bereiken van de beoogde hefboomratio voor de hele EPMF definitief worden beoordeeld na de afsluiting ervan, dus niet eerder dan 2020.

**Tabel 3** Hefboomwerking van de onderzochte financieringsinstrumenten van de EPMF

Entiteit (lidstaat)	Projectomschrijving	Hefboomratio		Streefdatum	Particuliere financiering (miljoen euro)
		Doelstelling	Werkelijk (31.12.2013)		
Entiteit 1 (Griekenland)	Garantie microkredietportefeuille	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Entiteit 2 (Roemenië)	Microkredietportefeuille	Niet gespecificeerd	1,25 <sup>1</sup>	20.3.2014	2,4
Entiteit 3 (Roemenië)	Microkredietportefeuille	Niet gespecificeerd	1,18	16.5.2013	1,7
Entiteit 4 (Roemenië)	Garantie microkredietportefeuille	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Entiteit 5 (Polen)	Garantie microkredietportefeuille	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Entiteit 6 (Polen)	Garantie microkredietportefeuille	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Entiteit 7 (Polen)	Garantie microkredietportefeuille	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

<sup>1</sup> Werkelijke datum hefboomwerking 30.9.2013.

Bron: ERK-analyse op basis van EIF-gegevens (2013).

### Systemen voor monitoring- en prestatierapportage

#### 38

De Rekenkamer beoordeelde allereerst hoe relevant het door de lidstaten en de EPMF ingestelde prestatierapportagesysteem was en ten tweede, of de projecten in de steekproef waarschijnlijk steun hadden geboden aan micro-ondernemers, met name aan voormalig werklozen. De Rekenkamer merkt op dat de ESF-monitoring in de programmeringsperiode 2007-2013 werd verricht op het niveau van de prioritaire as en niet op projectniveau<sup>25</sup>.

#### 39

Het einddoel van de financiële steun van de EU voor micro-ondernemers is het oprichten of uitbouwen van duurzame bedrijven en banen, en het voorkomen of bestrijden van werkloosheid. De Rekenkamer beoordeelde dus of het ESF en de EPMF de volgende informatie rapporteerden, aangezien prestatie-indicatoren ook worden aanbevolen in de Gedragscode van de Commissie en door deskundige organisaties op het gebied van microfinanciering<sup>26</sup>:

- informatie over het maatschappelijk profiel (te weten opleiding, leeftijd, locatie, lid van een bijzonder kwetsbare groep zoals werklozen, gehandicapten, etnische minderheden of migranten, enz.) van de ontvangers van financiële steun voor micro-ondernemers, en

- informatie over het voortbestaan van de micro-ondernemingen gedurende een zekere tijd na het einde van de steun (bijvoorbeeld twee jaar).

#### 40

Die beoordeling was gebaseerd op onderzoek ter plaatse van de projecten, de antwoorden op de enquête van de Rekenkamer en bestudering van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen die de managementautoriteiten indienen bij de Commissie voor de 17 door deze controle bestreken OP's van het ESF.

### Beperkte informatie over bereik en duurzaamheid van de OP's voor het ESF

#### 41

Uit de analyse van de Rekenkamer bleek dat:

- informatie over de vraag of de ontvangers van de financiële steun voor micro-ondernemers lid waren van een kwetsbare groep was niet beschikbaar bij 11 van de 17 onderzochte operationele programma's van het ESF (65 %). Voor de overige zes programma's kan de informatie worden geacht deels beschikbaar te zijn, want deze werd alleen verstrekt voor specifiek op werklozen gerichte projecten. Bij de gecontroleerde OP's van het ESF werd de beschikbare informatie over het profiel van de ontvangers bovendien niet systematisch gemonitord;
- informatie over het voortbestaan was beschikbaar voor drie (Duitsland, Bulgarije en Finland) van de 17 OP's van het ESF (18 %). Omdat betrouwbare en deugdelijke gegevens over het voortbestaan ontbreken, kan de duurzaamheid van de projecten voor de resterende 14 OP's niet worden beoordeeld.

25 Artikel 20, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie.

26 Europese Gedragscode voor microkredietverstrekkers; CGAP, The Smart Campaign (Centrum voor financiële inclusie), Universal Standards for Social Performance Management (Werkgroep Sociale prestaties).

### 42

Deze analyse wordt bevestigd door onderzoek van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de OP's die de managementautoriteiten indienen bij de Commissie en die weinig of geen informatie bevatten over de EU-steun aan micro-ondernemers.

### 43

Doordat slechts beperkte gegevens door de lidstaten worden verstrekt, is het voor de Commissie onmogelijk om consistente, zinvolle en betrouwbare informatie te verzamelen voor het monitoren van de resultaten van de ESF-steun aan micro-ondernemers, vooral wat betreft inclusie.

### 44

Daarom is de Rekenkamer van oordeel dat het ontbreken van voldoende betrouwbare prestatiegegevens het onmogelijk maakt een algemene conclusie te trekken over de mate waarin de uiteindelijke doelstellingen van de financiële steun van het ESF voor micro-ondernemers zijn bereikt.

### Vollediger informatie over bereik en duurzaamheid van de EPMF-projecten

### 45

Voor de zeven EPMF-projecten in de controle van de Rekenkamer werd in alle gevallen informatie verstrekt over de vraag of de micro-ondernemers werden bereikt. In de meeste gevallen bevatte de EPMF-rapportage ook gegevens over het profiel van de ontvangers van de financiële steun voor micro-ondernemers (bijvoorbeeld geslacht, opleiding, leeftijd en regio). Gegevens over de vroegere werksituatie van de eindontvangers waren echter slechts beschikbaar voor een van de zeven onderzochte EPMF-financieringsinstrumenten (in Griekenland).

### 46

Wat betreft de overlevingspercentages werd voor drie EPMF-projecten 100 % gemeld en voor één project een gemiddelde van 70 %. De drie andere EPMF-projecten zijn nog niet zo ver uitgevoerd dat deze berekening reeds kan worden gemaakt.

### 47

In het algemeen constateerde de Rekenkamer dat de rapportage voor elk van de zeven onderzochte projecten voldeed aan het EPMF-besluit<sup>27</sup> en betere informatie opleverde dan die welke beschikbaar was voor de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer.

<sup>27</sup> Artikel 8 van Besluit nr. 283/2010/EU.

### Micro-ondernemers werden bereikt - ongeveer de helft van hen was voorheen werkloos

#### 48

De Rekenkamer beoordeelde of de projecten in de steekproef waarschijnlijk steun hadden geboden aan micro-ondernemers en met name aan werklozen. Daartoe bekeek zij eerst of het gemiddelde steunbedrag aansloot op de behoeften van micro-ondernemers en onderzocht zij daarna de profielen van de subsidie-ontvangers of de begunstigen van financieringsinstrumenten.

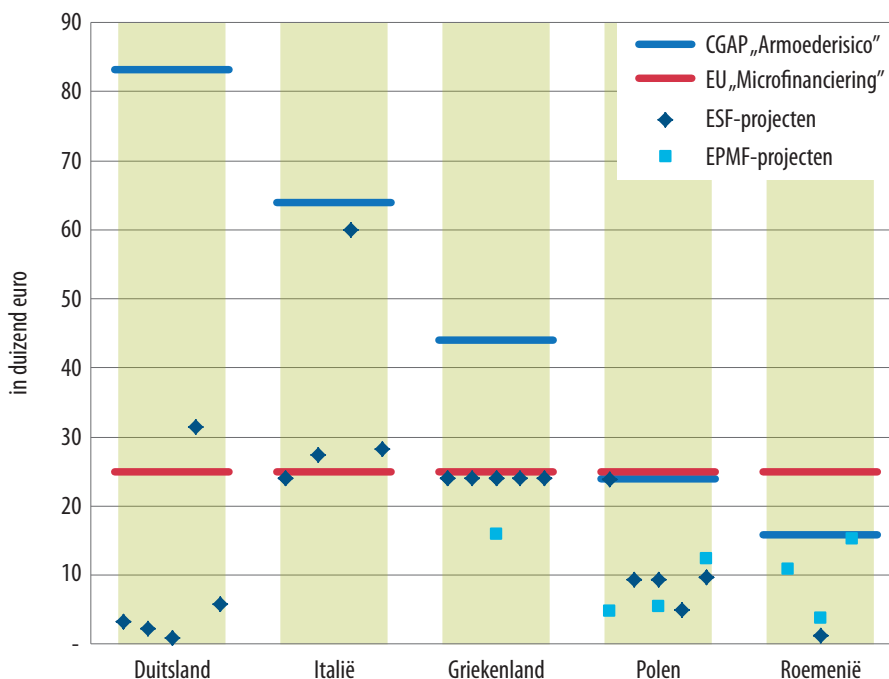
### De gemiddelde financiële steun van de EU sluit aan op de behoeften van micro-ondernemers

#### 49

De Rekenkamer constateerde dat het gemiddelde steunbedrag lager of iets hoger was dan de door de EU aanbevolen 25 000 euro<sup>28</sup> voor alle 20 onderzochte projecten van het ESF op één na. Voor alle zeven onderzochte EPMF-projecten was de in de rechtsgrondslag van de EPMF verplichte drempel van 25 000 euro in acht genomen (zie **figuur 2**). Volgens de Commissie bedroeg een EPMF-lening per 30 september 2014 gemiddeld 9 825 euro bij een garantie en 6 717 euro bij leninginstrumenten.

28 Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

**Figuur 2** Gemiddelde financiële steun van de EU aan micro-ondernemers per project, afgezet tegen geselecteerde drempelbedragen



Bron: ERK-analyse (2013) op basis van gegevens van de managementautoriteiten (2013) en de Wereldbank (2012).



## Opmerkingen

### 50

De Rekenkamer merkt op dat het maximumbedrag van 25 000 euro geldt voor elk van de 28 lidstaten, hoewel er tussen hen grote verschillen bestaan in inkomen en welvaart. Daarom bekeek de Rekenkamer of de steun lager was dan een drempel waarin het bni is verwerkt en waarin de mate waarin de met armoede bedreigde bevolking werd bereikt, is verdisconteerd (CGAP „Risk of poverty”<sup>29</sup>). Uit deze bijkomende analyse bleek dat elk van de 27 onderzochte projecten onder het CGAP-plafond bleef.

### 51

Dit geeft aan dat de afzonderlijke maatregelen voor financiële steun qua omvang kunnen worden geacht overeen te komen met de behoeften van een micro-ondernemer.

### Niet alle projecten in de steekproef waren gericht op werklozen

### 52

De Rekenkamer onderzocht ook de profielen van de subsidie-ontvangers (op het niveau van de management-autoriteiten) of van klanten die financiële steun ontvingen via de financieringsinstrumenten van het ESF en de EMPF (op het niveau van de fondsbeheerders) om de gerichtheid op voorheen werkloze micro-ondernemers te beoordelen.

### 53

Voorheen werkloze micro-ondernemers waren het doel van elf van de twintig onderzochte ESF-projecten (55 %). Daarvan waren er negen (45 %) uitsluitend op werklozen gericht (vijf in Griekenland, twee in Polen, één in Italië (Campanië) en één in Duitsland).

### 54

Bij de EPMF vormden de eindontvangers die voorheen werkloos waren de specifieke doelgroep van één van de zeven onderzochte projecten. Volgens de Commissie blijkt echter uit de globale verzamelde EPMF-gegevens per eind september 2014 dat 58 % van de uit de EPMF gefinancierde zelfstandigen voorheen werkloos was en dat ruim 60 % van de uit de EPMF ondersteunde micro-ondernemingen starters waren, hetgeen wijst op een groot bereik onder voorheen werkloze micro-ondernemers.

<sup>29</sup> De CGAP-drempelwaarde komt overeen met het bni per hoofd van de bevolking, uitgedrukt in Amerikaanse dollars en vermenigvuldigd met 2,5.

## Opmerkingen

### Informatie over de kosten van de tenuitvoerlegging van de EU-steun aan micro-ondernemers

#### 55

Wat betreft de kosten van de tenuitvoerlegging van de EU-steun aan micro-ondernemers moet rekening worden gehouden met twee elementen: de administratieve kosten van de overheid en de voor de financieringsinstrumenten berekende kosten. De Rekenkamer beoordeelde daarom of de Commissie en de lidstaten beschikken over voldoende informatie betreffende deze kosten.

### Onvolledige informatie over de administratieve kosten bij de uitvoering van ESF-OP's

#### 56

In 2011 schatte de Commissie de administratieve kosten bij de uitvoering van OP's op 3,2 % van de totale financiering uit het EFRO/CF en het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013. Dit omvat de op 0,9 % geraamde controlekosten, namelijk die voor verificatie, certificering en controleactiviteiten door de nationale autoriteiten. Deze raming is gebaseerd op de cijfers die bepaalde lidstaten<sup>30</sup> hebben meegedeeld over de beginjaren van de programmeringsperiode 2007-2013 voor OP's van zowel het EFRO/CF als het ESF.

#### 57

Op basis hiervan<sup>31</sup> schatte directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2013 de kosten op het niveau van de lidstaten (beheers-, certificerings- en controleautoriteiten) op ongeveer 4,8 % van de ESF-begroting voor de programmeringsperiode 2007-2013. Dit wordt gebaseerd op gemiddelde kosten voor de lidstaten die varieerden tussen 2 en 13 %. Daarnaast bedragen de totale administratieve kosten voor de Commissie per jaar ongeveer 0,2 % van de totale middelen. De totale geraamde administratieve kosten voor beheer en controle van het ESF bedragen ongeveer 5 % van de totale jaarlijkse begroting. De voornaamste elementen van de administratieve kosten zijn opgenomen in **tekstvak 4**.

#### 58

Ter afsluiting merkt de Rekenkamer op dat de Commissie niet beschikt over vergelijkende informatie inzake de administratieve kosten per lidstaat en per financieringsmechanisme (d.w.z. subsidies of financieringsinstrumenten zoals leningen of garanties). Bovendien zijn de beschikbare cijfers alleen geactualiseerd voor de financieringsinstrumenten. Voor de door de Rekenkamer onderzochte ESF-OP's in vijf lidstaten was er op het niveau van de verschillende managementautoriteiten geen informatie beschikbaar over de werkelijke administratieve kosten.

30 België, Tsjechische Republiek, Italië, Malta, Polen, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

31 DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, *Jaarlijks activiteitenverslag 2013*, blz. 61. ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl\\_aar\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf)).

### Voornaamste elementen van administratieve kosten voor ESF-OP's

De administratieve kosten voor de lidstaten omvatten die voor beheer, controle, monitoring en evaluatie van de operationele programma's door de nationale autoriteiten. Deze kosten kunnen bezoldiging van het personeel zijn, operationele kosten of reis- en opleidingskosten. Om ervoor te zorgen dat het land werkelijk zijn voordeel doet met de verleende steun, kunnen ook kosten voor informatie en communicatie inzake financieringsmogelijkheden met ESF-OP's of kosten ter versterking van de administratieve capaciteit van begunstigden (bijvoorbeeld door opleiding) worden beschouwd als administratieve kosten.

In het geval van de financieringsinstrumenten wordt een deel van het administratieve werk verricht door de fondsbeheerder (bijvoorbeeld de selectie van de eindontvangers), zodat de administratieve kosten voor de lidstaat lager zijn. De fondsbeheerders verrekenen deze beheerskosten rechtstreeks in de OP's.

Op het niveau van de Commissie houden de administratieve kosten verband met de opstelling van het ESF-regelgevingskader, het financieel beheer, controle, audit, de technische coördinatie met de lidstaten alsook evaluatie- en voorlichtingsactiviteiten.

Bij de administratieve kosten horen niet de kosten die worden gedragen door de ontvangers van de financiële steun van de EU.

### Variaties in de kosten die ten laste van financieringsinstrumenten van het ESF komen

#### 59

Hoge kosten leiden ertoe dat er uiteindelijk minder middelen beschikbaar zijn voor de micro-ondernemers en dat de duurzaamheid van het fonds in gevaar komt, vooral in het geval van kleine bedragen aan microfinanciering. De meest voorkomende kosten bij de financieringsinstrumenten zijn de beheerskosten, met verschillende onderdelen (zoals personeelskosten, kosten voor reclame en marketing, reis- en advieskosten).

#### 60

Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat de beheerskosten bij vijf van de zes gecontroleerde financieringsinstrumenten van het ESF tussen 2,3 % en 4,2 % lagen<sup>32</sup>. Ten slotte was er voor één garantiefonds in Italië (Calabrië) geen informatie beschikbaar over de beheerskosten toen de Rekenkamer daarom verzocht.

32 Krachtens artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie mogen de beheerskosten voor de financieringsinstrumenten van het ESF per jaar gemiddeld niet meer bedragen dan 4 % van de totale bijdrage van het fonds, tenzij de fondsbeheerder werd geselecteerd via een openbare aanbesteding, zoals het geval was bij één fonds in Duitsland.

**61**

De Rekenkamer merkt op dat voor twee financieringsinstrumenten van het ESF in Italië (Calabrië) bovenop de beheerskosten nog andere kosten ten laste van het OP waren gebracht, namelijk de rentebetalingen over de gegarandeerde leningen (zie **tekstvak 5**). Daardoor stegen de uitvoeringskosten voor een van de twee financieringsinstrumenten tot 7,8 % ofwel ongeveer 4 miljoen euro per jaar.

**62**

De structuur van de voor de ESF-financieringsinstrumenten ten laste van de EU-begroting gebrachte kosten verschilde naar gelang van de kostenbestanddelen. De Rekenkamer erkent weliswaar dat die verschillen gegrond kunnen zijn, maar de Commissie heeft geen volledig beeld van de grondslag voor de berekening van de kosten voor het beheer en de uitvoering van de financieringsinstrumenten van het ESF en weet ook niet of deze gerechtvaardigd zijn.

**63**

Anderzijds worden volgens een schatting van de Commissie voor de EPMF (lening- en garantie-instrumenten samen) uit de EU-begroting gemiddelde jaarkosten betaald die maximaal 0,5 % tot 0,7 % van de bijdrage uitmaken.

**Tekstvak 5****Hoge kosten aangerekend door een financieringsinstrument in Calabrië**

In Calabrië werden de door een garantiefonds voor microkrediet aan de Commissie aangerekende beheerskosten gerapporteerd als 2,23 % van de totale bijdrage, wat inhield dat ze formeel onder het voorgeschreven maximum van 4 % lagen.

De managementautoriteiten hadden echter met de plaatselijke banken een structuur afgesproken waarin het ESF de microkredietrente zou betalen namens de leningnemers. Wordt de rentebetaling van 5,6 % op de gegarandeerde leningen opgeteld bij de beheerskosten, dan zijn de totale kosten ten laste van het OP hoger dan 7,8 %. Tegelijkertijd verwierven dezelfde privébanken die de rentebetalingen ontvingen bovendien rente op de door het ESF als garantie gedeponeerde middelen.

# Conclusies en aanbevelingen

## 64

De Rekenkamer concludeert dat, wat betreft de financiële steun van het ESF aan micro-ondernemers, de programmering en het ontwerp van de steun gebreken vertonen en dat er onvoldoende betrouwbare informatie bestaat over de prestaties. Bovendien beschikken de Commissie en de lidstaten niet over vergelijkende informatie inzake de administratieve kosten per lidstaat en per financieringsmechanisme (te weten subsidies of financieringsinstrumenten zoals leningen of garanties).

## 65

In het algemeen is de Rekenkamer van oordeel dat deze kwesties een negatieve invloed kunnen hebben op de mate waarin de financiële steun van de EU doeltreffend voldoet aan de behoeften van micro-ondernemers.

### **Tekortkomingen in de programmering en het ontwerp van de ESF-steun voor micro-ondernemers**

## 66

In het algemeen hebben de lidstaten onvoldoende rekening gehouden met de specifieke behoeften van micro-ondernemers bij het ontwerpen van ESF-OP's. Het was niet wettelijk verplicht om te voorzien in de specifieke behoeften van micro-ondernemers op Europees niveau tijdens de programmeringsperiode 2007-2013. In de gecontroleerde periode waren de subsidies veruit het meest gebruikte ESF-steunmechanisme voor micro-ondernemers.

## 67

De Europese financiële steun aan micro-ondernemers uit het ESF werd meestal verleend zonder gedocumenteerde behoefteanalyse. Bij enkele van de onderzochte financieringsinstrumenten van het ESF leidde het ontbreken van een investeringsstrategie samen met de ontoereikendheid van de risicobeheersystemen ertoe dat er te veel middelen in de fondsen gecumuleerd waren. De Rekenkamer constateerde tevens dat voor de helft van de onderzochte financieringsinstrumenten van het ESF geen exitbeleid en geen bepalingen inzake de opheffing bestonden, hoewel dit wordt voorgeschreven in de verordeningen.

## 68

Het financieringsinstrument van de Commissie, de EPMF, wordt geacht in het algemeen bevredigende regelingen te hebben wat betreft de systemen voor risicobeheer. Bij de EPMF was het aantrekken van enige bijkomende particuliere financiering geslaagd, anders dan bij de financieringsinstrumenten van het ESF. De bedragen die tot nu toe uit de EU-begroting werden toegewezen aan de EPMF, waren (in vergelijking met de ESF-financieringsinstrumenten) echter beperkt.

### **Aanbeveling 1**

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de lidstaten consistent behoefteanalyses maken wanneer zij financieringsinstrumenten ontwerpen en operationele programma's opstellen die financiële steun van de EU voor micro-ondernemers omvatten. Dit zou ook helpen om de juiste mate van financiering toe te kennen aan de alternatieve financieringsmechanismen, te weten subsidies of financieringsinstrumenten (leningen of garanties). De Commissie dient hiervoor richtsnoeren te geven.

## Conclusies en aanbevelingen

### Aanbeveling 2

De Commissie moet het gebruik van de financieringsinstrumenten van het ESF door de lidstaten niet alleen afhankelijk stellen van de conformiteit met de voorschriften, maar ook van het bestaan van een betrouwbaar systeem voor risicobeheer dat overdimensionering van het fonds voorkomt.

#### **Voldoende betrouwbare toezichtinformatie over de prestaties ontbreekt**

#### 69

De prestatierapportagesystemen van de EPMF leverden completere informatie op dan die van het ESF, die ontoereikend werden geacht. De door de lidstaten verstrekte gegevens stellen de Commissie niet in staat om consistente, betekenisvolle en betrouwbare informatie te verzamelen (bijvoorbeeld over het voortbestaan van de micro-ondernemingen en het bereik) voor het monitoren van de resultaten van de ESF-microfinancieringssteun aan micro-ondernemers. De Rekenkamer is van oordeel dat deze situatie het onmogelijk maakt een algemene conclusie te vormen over de doeltreffendheid van de ESF-steun aan micro-ondernemers.

#### 70

Blijkens de onderzochte steekproef kregen micro-ondernemers financiële steun in de vorm van subsidies en financieringsinstrumenten van het ESF en de EPMF. Het bereiken van de micro-ondernemers die voorheen werkloos waren, werd door ongeveer de helft van de projecten gerealiseerd.

### Aanbeveling 3

Om het bereik in de toekomst te verbeteren, moet de Commissie samen met de lidstaten maatregelen ontwerpen voor financiële steun uit het ESF aan micro-ondernemers en subsidiabiliteitscriteria vaststellen die gericht zijn op het bereiken van werklozen en kwetsbare personen die in een nadelige positie verkeren qua toegang tot de traditionele kredietmarkt.

#### **Onvoldoende informatie over de uitvoeringskosten van de ESF-subsidies en financieringsinstrumenten**

#### 71

Voor de onderzochte ESF-OP's beschikten de managementautoriteiten niet over informatie inzake de werkelijke beheerskosten. De Commissie en de lidstaten beschikken niet over vergelijkende informatie inzake de administratieve overheidskosten per lidstaat en per financieringsmechanisme (nl. subsidies of financieringsinstrumenten zoals leningen of garanties). Door deze situatie kunnen zij niet bepalen welke de meest kostenefficiënte manier is om de EU-steun aan micro-ondernemers te bieden.

#### 72

Bij de onderzochte financieringsinstrumenten constateerde de Rekenkamer verschillende kostenstructuren en variërende percentages van beheerskosten ten laste van de EU-begroting. De Commissie heeft geen compleet beeld van de berekeningsgrondslag voor de kosten voor de tenuitvoerlegging van de ESF-financieringsinstrumenten en is dus niet in staat te beoordelen of de kostenverschillen tussen de instrumenten gerechtvaardigd zijn.

## Conclusies en aanbevelingen

### Aanbeveling 4

---

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moet de Commissie een vergelijkende analyse verrichten van de kosten voor de tenuitvoerlegging van subsidies van het ESF, financieringsinstrumenten van het ESF en financieringsinstrumenten van het EaSI teneinde de werkelijke niveaus ervan vast te stellen. Deze beoordeling moet leiden tot de vaststelling van goede praktijken inzake het tegen redelijke kosten uitgeven van kleine bedragen aan subsidies, leningen en garanties.

Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Henri GRETHEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 juni 2015.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*President*

## Samenvatting

### VI a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 zorgt het regelgevingskader ervoor dat elk financieel instrument „berust op een ex-antebeoordeling” waarbij tekortkomingen van de markt, suboptimale investeringsituaties of de behoefte aan investeringen aan het licht komen. Daarnaast voorzien de voorschriften voor de ex-antebeoordelingen in de voortzetting van de financieringsinstrumenten die zijn opgezet in de voorgaande programmeringsperiode.

Bij de goedkeuring van de operationele programma's heeft de Commissie gezorgd voor afstemming op de strategische prioriteiten, identificatie/inachtneming van de ex-antevoorwaarden en de redenen voor de voorgestelde steunvorm.

De Commissie verbindt zich er ook toe om advies te verstrekken over de ex-antebeoordeling en verstrekt richtsnoeren voor de uitvoering van de financieringsinstrumenten.

Zij heeft al richtsnoeren en een praktische methodologie verstrekt voor de voorbereiding van de verplichte ex-antebeoordeling voor de nieuwe programmeringsperiode.

### VI b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling die reeds is behandeld in het nieuwe ESF-regelgevingskader op grond waarvan ex-antebeoordelingen vereist zijn voor financieringsinstrumenten.

### VI c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Het nieuwe regelgevingskader maakt het mogelijk om de relevantste doelgroepen van het microfinancieringsinstrument te identificeren voor elke overwogen markt. Dit moet door middel van ex-antebeoordelingen worden gedaan.

### VI d)

De Commissie kan deze aanbeveling niet aanvaarden.

Eenzijds is de Commissie van mening dat het voor de analyse nodig zou zijn om de door de beheersautoriteit gedragen beheerskosten voor een subsidie of een financieringsinstrument af te splitsen. Bovendien is het moeilijk om de kosten en vergoedingen te vergelijken tussen de subsidies en de financieringsinstrumenten van het ESF en tussen de financieringsinstrumenten van het ESF en de financieringsinstrumenten van de EPMF (de kosten voor de financieringsinstrumenten van het ESF omvatten bijvoorbeeld wel de vergoedingen van de banken, maar niet de kosten voor de beheersautoriteiten en de bemiddelende instanties); ook is de kostenstructuur van de financieringsinstrumenten van de EPMF verschillend van die van het ESF, aangezien de beheersautoriteiten niet interveniëren.

Anderzijds is het mogelijk dat het doel om goede praktijken vast te stellen voor de nieuwe programmeringsperiode niet bereikt wordt met de analyse, aangezien het regelgevingskader nieuwe voorschriften verstrekt betreffende beheerskosten en -vergoedingen die op prestaties gebaseerd zijn en drempels omvatten (zie Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014).

## Inleiding

### 09

Tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 was de verslaglegging door de beheersautoriteiten aan de Commissie niet verplicht voor de doelgroep micro-ondernemers op projectniveau.



## Opmerkingen

### Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 21 en 22

Bij Verordening (EU) nr.1303/2013 (hierna „de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen” genoemd) is voor de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer in de programmeringsperiode 2014-2020 een verplichte ex-antebeoordeling ingevoerd die onder andere de redenen voor de voorgestelde steunvorm moet bestrijken.

### Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 24 en 25

Onder gedeeld beheer en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is het de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat individuele operaties worden uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn.

De Commissie erkent dat de investeringsstrategie niet was ontwikkeld voor het opzetten van drie van de zes financieringsinstrumenten.

Deze kwestie ontstond in de programmeringsperiode 2007-2013 en was waarschijnlijk te wijten aan onzekerheid over de algemene Verordening (EG) nr. 1828/2006 die in 2010 en 2011 verschillende malen is gewijzigd ten aanzien van financieringsinstrumenten.

### 26

Tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 is dit vereiste afgeleid uit de aangehaalde Cocof-nota. Dit valt buiten de bevoegdheid van de beheersautoriteiten, maar is de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 voorziet artikel 37, lid 2, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen duidelijk in deze voorschriften door middel van de beschrijving van de verplichting om de ex-antebeoordeling uit te voeren.

### 27

Zie het gezamenlijk antwoord op de paragrafen 21 en 22.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is de uitvoering van de ex-antebeoordeling een vereiste en in de betalingsregels is voorzien in gefaseerde kwijting. Dit zal bijdragen aan het optimaliseren van de grootte van de financieringsinstrumenten.

### Tekstvak 3

Zoals door de Rekenkamer is vastgesteld, werd de overdimensionering voor Campanië veroorzaakt door te veel inschrijvingen voor een doelstelling van de prioritaire as, terwijl er voor de andere geen inschrijvingen werden ontvangen. De daaropvolgende oproep tot het indienen van voorstellen werd aangepast om deze kwestie aan te pakken. Eind mei 2015 was 37,4 % van de totale financiering voor het fonds uitgegeven aan micro-ondernemers.

### 33

De Commissie is van mening dat het nog steeds te vroeg is om de risicoportefeuille te beoordelen aangezien de EPMF-portefeuille recent is en de eerste cyclus van vergoedingen nog niet voltooid is.

### Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 35 en 36

Een hefboomeffect was geen wettelijk vereiste voor de programmeringsperiode 2007-2013. Dit is echter opgenomen in het rechtskader voor de periode 2014-2020<sup>1</sup>.

Zelfs zonder het hefboomeffect van aanvullende particuliere fondsen kunnen door het ESF gefinancierde financieringsinstrumenten een vermenigvuldigend effect hebben dankzij hun terugkerende karakter.

<sup>1</sup> Overweging 34 en artikel 37, lid 2, onder c), en artikel 46, lid 2, onder h), van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

### 37

Wat de beoogde hefboomratio betreft, wil de Commissie benadrukken dat het feit dat een aantal van de transacties niet voldoet aan de verwachte hefboomratio, geen kwestie is van prestaties, maar een aanvaardbare zakelijke realiteit voor de nog niet rijpe microfinancieringsmarkt en voor de faciliteit die niet alleen de bestpresterende intermediairs probeert te bereiken, maar ook startende intermediairs en degenen die zich richten op kwetsbare groepen. Teneinde het gebruik van de beschikbare EU-begroting te maximaliseren, maakt het EIF voor de garantieovereenkomsten die de hefboomratio niet halen, aanpassingen voor de bijbehorende maximumbedragen en gebruikt het de vrijgemaakte bedragen voor nieuwe transacties. Daarnaast zijn de intermediairs verplicht bereidstellingsprovisies te betalen wanneer zij de overeengekomen portefeuillevolumes niet verwezenlijken.

### Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 41 tot en met 44

De monitoring van het ESF wordt als zodanig gedaan op het niveau van de prioritaire as en niet op projectniveau. Er zijn indicatoren voor output en resultaten vastgesteld op het niveau van de prioritaire as, overeenkomstig de doelstellingen ervan. Dit wordt verbeterd in de programmeringsperiode 2014-2020 aangezien de indicatoren voor output en resultaten zijn vastgesteld op het niveau van de investeringsprioriteit, overeenkomstig de doelstellingen van die investeringsprioriteit.

Aangezien de verslaglegging over het overlevingspercentage geen vereiste van de verordening is, kan dit niet worden verwacht.

Bovendien beschouwt de Commissie het overlevingspercentage op zich niet als een relevant criterium voor de beoordeling van het succes van een microfinancieringsinstrument. Als een werkloze bijvoorbeeld probeert een eigen bedrijf op te zetten en vervolgens faalt, heeft hij/zij toch professionele ervaring en managementvaardigheden opgedaan, waarmee hij/zij later een baan kan vinden. Het resultaat van de interventie moet daarom als positief worden beschouwd.

Het overlevingspercentage van de ondersteunde micro-ondernemers zou bijvoorbeeld kunnen worden aangevuld door de situatie van de

eindontvanger op de arbeidsmarkt enige tijd na de voltooiing van de actie te beoordelen.

### 45

In het kader van de EPMF-regels werden de gegevens over de vroegere werksituatie verzameld voor natuurlijke personen, maar niet voor micro-ondernemingen. Bij het ontwerp van de financieringsinstrumenten van het EaSI is rekening gehouden met deze kwestie.

### Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 52 tot en met 54

De Commissie merkt op dat de gecontroleerde microfinancieringsinstrumenten instrumenten zijn om de desbetreffende doelstellingen van de onderdelen van de operationele programma's van het ESF en de EPMF te bereiken, in het kader waarvan zij worden uitgevoerd, die mogelijk verder gaan dan de integratie van werklozen.

In het EPMF-besluit worden zowel individuen, met name uit kwetsbare groepen, als micro-ondernemingen als doelgroep aangemerkt.

Door samen te werken met niet-bancaire microfinancieringsinstellingen, indien deze bestaan op de desbetreffende markt, wordt een goed bereik gewaarborgd van microgeldnemers die zich in een nadelige positie bevinden op de traditionele kredietmarkt. Het bedrijfsmodel van niet-bancaire MKI's is gebaseerd op de bestaande situatie waarin kwetsbare personen zich in een nadelige positie bevinden qua toegang tot de traditionele kredietmarkt, omdat zij door de gewone banken als duurder en/of risicovoller worden beschouwd.

### 58

De Commissie is van oordeel dat de verstrekking van deze informatie een onevenredig zware last zou vormen, in vergelijking met de verwachte resultaten. Hiervoor zou het met name nodig zijn om de door de beheersautoriteit gedragen beheerskosten voor een subsidie of een financieringsinstrument af te splitsen. Bovendien is het moeilijk om de kosten en vergoedingen te vergelijken tussen de subsidies en de financieringsinstrumenten van het ESF (de kosten voor de financieringsinstrumenten van het ESF omvatten bijvoorbeeld wel de vergoedingen van de

banken, maar niet de kosten voor de beheersautoriteiten en de bemiddelende instanties).

### 59

De kosten voor het beheer van de microkrediet-acties zijn per definitie hoger dan die voor normale leningen, vanwege de specifieke doelpopulatie, de kleine bedragen en het hoge aantal leningen dat door de microfinancieringsinstellingen wordt verstrekt.

### 62

Onder gedeeld beheer en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is het de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat individuele operaties worden uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn.

De lidstaten zijn sinds 2011 verplicht om in het jaarverslag over de uitvoering gegevens te verstrekken over de beheerskosten en -vergoedingen die verband houden met de uitvoering van de financieringsinstrumenten.

Deze gegevens zijn beschikbaar voor de instellingen en het publiek in de „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities” („Samenvatting van gegevens over de voortgang bij de financiering en de uitvoering van financieringsinstrumenten, zoals gerapporteerd door de managementautoriteiten”), die elk jaar in december wordt gepubliceerd.

Daarnaast moet worden benadrukt dat de fondsbeheerder wordt geselecteerd door middel van een openbare aanbestedingsprocedure, terwijl de hoogte van de beheerskosten en -vergoedingen wordt bepaald door de markt.

Ten aanzien van de berekening van de kosten bevat het rechtskader voor 2014-2020, net als in de programmeringsperiode 2007-2013, een aftopping voor beheerskosten en -vergoedingen. Daarnaast is een prestatiecomponent nu een verplicht element van deze vergoedingen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Zie artikel 42, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

De Commissie heeft in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 de criteria vastgelegd voor de bepaling van de kosten en vergoedingen voor de financieringsinstrumenten op basis van prestaties en de vaststelling van drempels voor de beheerskosten en -vergoedingen aan de hand van goede marktpraktijken.

## Conclusies en aanbevelingen

### Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 64 en 65

De Commissie is van oordeel dat de verzameling van deze informatie een onevenredig zware last zou vormen. Bovendien is het moeilijk om de kosten en vergoedingen te vergelijken tussen de subsidies en de financieringsinstrumenten van het ESF en tussen de lidstaten onderling.

Bovendien mogen de administratieve kosten op zich niet worden gebruikt als de belangrijkste beweegreden voor de keuze van het geschiktste financieringsmechanisme.

### 67

Zie de antwoorden op de paragrafen 21, 22 en 27.

### 68

De EPMF wordt sinds 2010 uitgevoerd als proefinitiatief. Er zijn verdere begrotingsmiddelen toegekend aan het opvolgprogramma ervan in het kader van EaSI.

### Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 zorgt het regelgevingskader ervoor dat elk financieringsinstrument „berust op een ex-antebeoordeling” waarbij tekortkomingen van de markt, suboptimale investeringssituaties of de behoefte aan investeringen aan het licht komen. Daarnaast voorzien de voorschriften voor de ex-antebeoordelingen in de voortzetting van de financieringsinstrumenten die zijn opgezet in de voorgaande programmeringsperiode.

Bij de goedkeuring van de operationele programma's heeft de Commissie gezorgd voor afstemming op de strategische prioriteiten, identificatie/inachtneming van de ex-antevoorwaarden en de redenen voor de voorgestelde steunvorm.

De Commissie verbindt zich er ook toe om advies te verstrekken over de ex-antebeoordeling en verstrekt richtsnoeren voor de uitvoering van de financieringsinstrumenten.

Zij heeft al richtsnoeren en een praktische methodologie verstrekt voor de voorbereiding van de verplichte ex-antebeoordeling voor de nieuwe programmeringsperiode.

## Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling die reeds is behandeld in het nieuwe ESF-regelgevingskader op grond waarvan ex-antebeoordelingen vereist zijn voor financieringsinstrumenten.

## 69

De EPMF lijkt niet te lijden onder onvoldoende en onbetrouwbare monitoringinformatie over de prestaties.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 merkt de Commissie op dat de specifieke ESF-indicatoren, zoals het aantal ondersteunde micro-ondernemingen en de arbeidsstatus van de deelnemers bij aanvang en uitstroom, niet alleen het overlevingspercentage opleveren, maar ook helpen om de doeltreffendheid van de ESF-steun aan micro-ondernemers te meten.

## Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Het nieuwe regelgevingskader maakt het mogelijk om de relevantste doelgroepen van het micro-financieringsinstrument te identificeren voor elke overwogen markt. Dit moet door middel van ex-antebeoordelingen worden gedaan.

## Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 71 en 72

Met betrekking tot de financieringsinstrumenten van het ESF zijn de lidstaten sinds 2011 verplicht om in het jaarverslag over de uitvoering gegevens te verstrekken over de beheerskosten en -vergoedingen die verband houden met de uitvoering van de financieringsinstrumenten.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 de criteria vastgelegd voor de bepaling van de kosten en vergoedingen voor de financieringsinstrumenten op basis van prestaties en de vaststelling van drempels voor de beheerskosten en -vergoedingen aan de hand van goede marktpraktijken.

## Aanbeveling 4

De Commissie kan deze aanbeveling niet aanvaarden.

Eenzijds is de Commissie van mening dat het voor de analyse nodig zou zijn om de door de beheersautoriteit gedragen beheerskosten voor een subsidie of een financieringsinstrument af te splitsen. Bovendien is het moeilijk om de kosten en vergoedingen te vergelijken tussen de subsidies en de financieringsinstrumenten van het ESF en tussen de financieringsinstrumenten van het ESF en de financieringsinstrumenten van de EPMF (de kosten voor de financieringsinstrumenten van het ESF omvatten bijvoorbeeld wel de vergoedingen van de banken, maar niet de kosten voor de beheersautoriteiten en de bemiddelende instanties); ook is de kostenstructuur van de financieringsinstrumenten van de EPMF verschillend van die van het ESF, aangezien de beheersautoriteiten niet interveniëren.

Anderzijds is het mogelijk dat het doel om goede praktijken vast te stellen voor de nieuwe programmeringsperiode niet bereikt wordt met de analyse, aangezien het regelgevingskader nieuwe voorschriften verstrekt betreffende beheerskosten en -vergoedingen die op prestaties gebaseerd zijn en drempels omvatten (zie Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014).

## WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

In de hele Unie ondervinden micro-ondernemers problemen met de toegang tot de traditionele kredietmarkt. Teneinde deze situatie te verbeteren, biedt de EU financiële steun door middel van subsidies en financieringsinstrumenten.

In dit verslag beoordeelde de Rekenkamer of de financiële steun van de EU qua programmering en ontwerp was afgestemd op de werkelijke behoeften van de micro-ondernemers en of er betrouwbare systemen bestonden voor prestatierapportage. Bovendien onderzocht de Rekenkamer of er voldoende informatie beschikbaar is over de kosten voor toepassing van de verschillende financieringsmechanismen waarmee de EU micro-ondernemers steunt.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau