

Speciaal verslag

## Het merendeel van de in het kader van Horizon 2020 ingevoerde vereenvoudigingsmaatregelen heeft het gemakkelijker gemaakt voor begunstigden, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering

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



EUROPESE  
REKENKAMER

## CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor 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 of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Neven Mates. De controle werd geleid door ERK-lid Alex Brenninkmeijer, ondersteund door zijn kabinetschef Raphael Debets en kabinetsattaché Di Hai; Paul Stafford, hoofdmanager; Daniela Hristova, taakleider; Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera en Marco Montorio, controleurs.



*Van links naar rechts:* Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.

## INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen en acroniemen	
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	I-XI
Inleiding	1-10
Wat is Horizon 2020?	1-4
Geschiedenis van de EU-financiering op het gebied van onderzoek en innovatie	5-7
Samenvatting van de recentste vereenvoudigingsinitiatieven	8-10
Reikwijdte en aanpak van de controle	11-14
Reikwijdte van de controle	11-12
Aanpak	13-14
Opmerkingen	15-115
De Commissie heeft geput uit haar ervaringen met eerdere programma's om te bepalen welke vereenvoudigingsmaatregelen nodig waren	15-20
De belangrijkste wijzigingen met het oog op vereenvoudiging hadden betrekking op de opzet, de organisatie en ondersteunende instrumenten	21-69
Het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum levert een belangrijke bijdrage aan de coherente uitvoering van Horizon 2020	21-29
De begunstigden waarderen de communicatie- en feedbackkanalen, maar maken hier en daar nog melding van verschillen in behandeling en dienstverlening	30-45
Het deelnemersportaal vereenvoudigt het subsidiebeheer voor de begunstigden	46-51
De Commissie heeft uitvoerige richtsnoeren gegeven (AMGA), maar deze zijn moeilijk toe te passen, terwijl frequente wijzigingen tot onzekerheid hebben geleid tot	52-55
Nieuwe initiatieven die de vereenvoudiging ten goede kunnen komen, zijn nog niet uitgebreid getest en geëvalueerd	56-69

De subsidieverlening is sneller, maar niet alle mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten zijn benut	70-96
Door de schrapping van de onderhandelingsfase is de subsidietoekenningstermijn verkort	72-75
Een breder gebruik van de procedure in twee stappen kan kostenbesparend zijn voor het grote aantal afgewezen aanvragers	76-79
Er bestaat nog steeds bezorgdheid over de kwaliteit van de evaluaties en de feedback aan afgewezen aanvragers	80-90
Het excellentiekeurmerk voldoet niet aan de verwachtingen	91-96
Verslaglegging over en audit van projectkosten	97-112
De regels inzake personeelskosten zijn vereenvoudigd, maar sommige wijzigingen hebben de begunstigden voor problemen gesteld, en personeelskosten veroorzaken nog steeds de meeste fouten	97-105
De auditlast is afgenomen, maar begunstigden hebben te maken met een inconsistente behandeling bij uitbestede ex-postaudits	106-112
De deelname van kmo's is toegenomen, maar er bestaan nog steeds belemmeringen	113-115
Conclusies en aanbevelingen	116-129
Organisatorische inspanningen voor vereenvoudiging	117-121
Een project opstarten	122-126
Verslaglegging over en audit van projectkosten	127-128
Deelname van kmo's	129
Bijlage – Risico's van het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in de perceptie van de begunstigden	
Antwoorden van de Commissie	

**AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN**

AMGA	Geannoteerde modelsubsidieovereenkomst (Annotated Model Grant Agreement)
CIP	Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (Competitiveness and Innovation Framework Programme)
CSC	Gemeenschappelijk ondersteuningscentrum (Common Support Centre)
DG CNECT	Directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie van de Commissie
DG RTD	Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie van de Commissie
Earto	Europese vereniging van onderzoeks- en technologie-organisaties
Easme	Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen
EIT	Europees Instituut voor innovatie en technologie
EP	Europees Parlement
ERK	Europese Rekenkamer
EUA	Europese vereniging van universiteiten (European University Association)
H2020	Horizon 2020 (het achtste kaderprogramma)
IA	Innovatieacties
JRC	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre)
Kmo	Kleine en middelgrote ondernemingen
KP7	Zevende kaderprogramma
KP9	Negende kaderprogramma
MGA	Modelsubsidieovereenkomst (Model Grant Agreement)
NCP	Nationaal contactpunt
REA	Uitvoerend Agentschap onderzoek
RES	Informatiedienst voor onderzoek (Research Enquiry Service)
RTO	Organisatie voor onderzoek en technologie (Research and Technology Organisation)
SMEI	Kmo-instrument
TRL	Niveau van technologische rijpheid (Technology readiness level)

UEAPME	Europese Unie van ambachten en van het midden- en kleinbedrijf (European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises)
--------	---

## VERKLARENDE WOORDENLIJST

**Aanmoedigingsprijzen:** een vereenvoudigde kostenoptie waarbij een financiële bijdrage wordt geschonken als beloning naar aanleiding van een wedstrijd.

**Aanvrager:** een persoon of organisatie die (individueel of als lid van een groep) EU-financiering aanvraagt.

**Begunstigde:** een persoon of organisatie die (individueel of als lid van een groep) EU-financiering krijgt toegekend in de vorm van subsidie.

**Briefingdocument:** het briefingdocument van de ERK van maart 2018, getiteld “Een bijdrage aan de vereenvoudiging van het EU- onderzoeksprogramma na Horizon 2020”.

**Cascadefinanciering:** een regeling van de Europese Commissie die het begunstigen van subsidies mogelijk maakt via getrapte subsidiëring middelen te verstrekken aan derden die geen deel uitmaken van het consortium.

**Controles vooraf:** preventieve controles die worden uitgevoerd vóór de ondertekening van de subsidieovereenkomst of vóór de uitbetaling van de subsidie.

**Deelnemersportaal:** het deelnemersportaal is een internetplatform voor de elektronische administratie van door de EU gefinancierde onderzoeks- en innovatieprojecten, waarop diensten ter beschikking worden gesteld voor het beheer van subsidievoorstellen en -projecten gedurende de gehele levensduur ervan.

**Europa 2020:** een tienjarige strategie die door de Europese Commissie op 3 maart 2010 is voorgesteld om de economie van de Europese Unie te bevorderen (ter vervanging van de Lissabonstrategie voor de periode 2000-2010). De belangrijkste doelstelling bestaat in de totstandbrenging van “slimme, duurzame en inclusieve groei” met een sterkere coördinatie van nationaal en EU-beleid.

**Ex-postaudits:** controles die worden uitgevoerd nadat de subsidie is uitbetaald.

**Forfaitaire bedragen:** een vereenvoudigde kostenoptie waarbij vooraf vastgelegde bedragen worden vergoed wanneer vooraf omschreven projectdoelstellingen of mijlpalen zijn bereikt, zonder dat de door de deelnemer gemaakte reële kosten moeten worden gerapporteerd.

**Geannoteerde modelsubsidieovereenkomst (AMGA):** een gebruikershandleiding voor aanvragers en begunstigen, waarin de voorwaarden van de algemene modelsubsidieovereenkomst (GMGA) en de verschillende specifieke modelsubsidieovereenkomsten voor Horizon 2020 worden samengevat en toegelicht.

**Gemeenschappelijk ondersteuningscentrum:** een directoraat van de Commissie dat alle ondersteunende diensten op het gebied van onderzoek en innovatie centraliseert.

**H2020:** het achtste kaderprogramma.

**Horizon 2020-dashboard:** een online overzicht van gegevens met betrekking tot de uitvoering van Horizon 2020, dat toegankelijk is via het deelnemersportaal.

**Innovatie-Unie:** een van de zeven vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie.

**Kaderprogramma (KP):** het kaderprogramma is het belangrijkste instrument van de EU voor de financiering van Europees onderzoek. Het KP wordt voorgesteld door de Europese Commissie en vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement overeenkomstig de medebeslissingsprocedure.

**Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's):** ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR en/of de jaarbalans 43 miljoen EUR niet overschrijdt (overeenkomstig de definitie in artikel 2 van de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG).

**KP7:** het zevende kaderprogramma.

**Meerjarig financieel kader (MFK):** de meerjarige EU-begroting, waarin de prioriteiten en parameters voor de uitgaven van de EU voor opeenvolgende perioden van 5 tot 7 jaar zijn vastgesteld.

**Nationaal contactpunt (NCP):** een nationale structuur die in een lidstaat van de EU of een aan Horizon 2020 deelnemend derde land is opgezet om aanvragers ter plaatse en in hun eigen taal op maat gesneden ondersteuning te bieden.

**Niveau van technologische paraatheid:** een door de NASA ontwikkelde maatstaf ter beoordeling van de maturiteit van een bepaalde technologie. Deze maatstaf wordt voornamelijk gebruikt om te beoordelen in hoeverre technologische componenten rijp genoeg zijn om te worden toegepast in een breder technologisch systeem. Op een schaal van 1 tot 9 staat TRL 1 min of meer voor fundamenteel onderzoek, TRL 2 tot en met TRL 4 voor toegepast onderzoek, TRL 5 en TRL 6 voor toegepast onderzoek/ontwikkeling, TRL 7 en TRL 8 voor demonstratie en TRL 9 voor volledige inzetbaarheid.

**Onderzoeks- en innovatiekring:** directoraten-generaal van de Commissie (DG's), uitvoerende agentschappen (UA's) en gemeenschappelijke ondernemingen (GO's).

**Oproep tot het indienen van voorstellen:** een procedure voor oproepen tot het indienen van voorstellen voor projecten waarvoor aanvragers financiering van de EU wensen te ontvangen. Er zijn verschillende soorten oproepen (met bijzondere regelingen voor de indiening of evaluatie van projecten): oproepen in twee fasen, oproepen met meerdere beoordelingstermijnen, en uitnodigingen tot het indienen van een voorstel.

**Projectfunctionaris:** een ambtenaar van de EU die is belast met de behartiging van de belangen van de EU in het kader van een project; de projectfunctionaris is de belangrijkste contactpersoon voor de begunstigden. De projectfunctionaris begeleidt een project normaliter van begin tot eind en speelt een belangrijke rol bij alle relevante beslissingen die van invloed zijn op het project (betalingen, wijzigingen, evaluaties enz.).

**Regels voor deelname:** de specifieke regels voor financiering in het kader van Horizon 2020, zoals vastgesteld in Verordening (EU) nr. 1290/2013.

**Research Enquiry Service:** een door de Commissie opgezette online dienst waar vragen van aanvragers en begunstigden over Europees onderzoek in het algemeen en over de validering van rechtspersonen worden beantwoord.

**Subsidietoekeningstermijn:** de administratieve periode tussen de indiening van een voorstel en de ondertekening van de subsidieovereenkomst, die wordt beschouwd als de officiële start van een project.

## **SAMENVATTING**

- I. Horizon 2020 is het achtste EU-kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Met een begroting van 76,4 miljard EUR voor de periode 2014-2020 is dit het grootste publieke onderzoeks- en innovatieprogramma ter wereld.
- II. Horizon 2020 is van invloed op een grote verscheidenheid aan beleidsmaatregelen van de EU en wordt beheerd door meerdere directoraten-generaal van de Commissie, waardoor de complexiteit ervan nog toeneemt. Bij Horizon 2020 heeft de Commissie haar regels en procedures vereenvoudigd, de subsidietoekenningstermijn verkort, de IT-systemen gestroomlijnd, het aantal financieringsregelingen verminderd en duidelijkere richtsnoeren en meer rechtszekerheid voor de begunstigden verschaft.
- III. Wij hebben onderzocht of de vereenvoudigingsmaatregelen van de Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten voor de begunstigden hebben geleid. We zijn nagegaan of de maatregelen werden ontworpen op basis van vroegere evaluaties en feedback van de belanghebbenden. Wij hebben een enquête uitgevoerd onder de begunstigden van Horizon 2020-subsidies om inzicht te krijgen in hun perceptie van de positieve en negatieve gevolgen van die maatregelen wat betreft de vermindering van hun administratieve lasten.
- IV. Wij hebben geconstateerd dat het merendeel van de door de Commissie getroffen vereenvoudigingsmaatregelen heeft bijgedragen tot de vermindering van de administratieve lasten voor begunstigden in het kader van Horizon 2020, maar dat niet alle maatregelen het gewenste resultaat hebben opgeleverd, zodat er nog steeds ruimte is voor verbetering. Stabiliteit van de regels is eveneens van belang; begunstigden zijn in staat zich aan te passen aan complexiteit, maar frequente wijzigingen van de richtsnoeren kunnen leiden tot verwarring en onzekerheid.
- V. We hebben vastgesteld dat de Commissie op basis van haar ervaringen met eerdere kaderprogramma's heeft bepaald op welke gebieden vereenvoudiging noodzakelijk was. Nieuwe organisatorische en horizontale structuren, met name de oprichting van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum (CSC), leverden een grote bijdrage tot vereenvoudiging. Dit heeft tot een coherenter uitvoering van het programma geleid.

VI. De Research Enquiry Service, die advies en ondersteuning verleent aan aanvragers en deelnemers, werd niet geïntegreerd in het CSC. Hoewel deze dienst sinds KP7 is verbeterd, bestaan er andere kanalen voor de beantwoording van vragen, wat tot gevolg heeft dat er geen consistente behandeling van zaken kon worden gegarandeerd. Ook het niveau van de door de nationale contactpunten (NCP's) geleverde ondersteuning en begeleiding verschilt.

VII. Een aantal ondersteuningsinstrumenten, zoals het deelnemersportaal, is verbeterd. De invoering van elektronische handtekeningen heeft voor aanvragers en begunstigden tot een vereenvoudiging van de toekenning en het beheer van subsidies geleid. Toch zijn er nog steeds enkele technische verbeteringen vereist. Tevens is het zo dat de subsidiehandleiding weliswaar uitvoerige en gedetailleerde informatie bevat, maar dat het met name voor onervaren begunstigden moeilijk is om daarin wegwijs te worden.

VIII. De subsidietoekenningstermijn tussen het indienen van de aanvraag en de ondertekening van de subsidieovereenkomst is dankzij het elektronisch beheer en de schrapping van de onderhandelingsfase aanzienlijk verkort, maar de mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten zijn nog niet ten volle benut. Slechts voor een fractie van de oproepen tot het indienen van voorstellen wordt een evaluatie in twee stappen toegepast. Dit heeft vooral voor afgewezen aanvragers gevolgen. Bovendien is het excellentiekeurmerk, dat ten doel heeft de beste afgewezen voorstellen elders aan financiering te helpen, nog niet doeltreffend gebleken.

IX. Pogingen om de regels inzake personeelskosten te vereenvoudigen hebben niet de beoogde resultaten opgeleverd; deze regels blijven ingewikkeld voor de begunstigden, wat fouten in de kostendeclaraties tot gevolg heeft. De nieuwe benaderingen die zijn vastgesteld, hebben enkele averechtse effecten met zich meegebracht, en de in reactie daarop ingevoerde aanpassingen hebben tot enige verwarring en rechtsonzekerheid geleid. Een ruimere toepassing van de gebruikelijke kostenberekeningspraktijken, met name wat betreft personeelskosten, zou de administratieve lasten kunnen verlagen. Nieuwe vereenvoudigde kostenopties, zoals forfaitaire bedragen en aanmoedigingsprijzen, kunnen leiden tot een vermindering van de administratieve lasten, maar zijn door de Commissie nog niet in voldoende mate getest.

X. De oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst en de vaststelling van een nieuwe auditstrategie hebben de auditlast ten opzichte van KP7 verlaagd, maar de wisselende kwaliteit van uitbestede controles kan leiden tot frustratie en verwarring bij begunstigden.

XI. Wij bevelen aan dat de Commissie:

- a) beter communiceert met aanvragers en begunstigden;
- b) forfaitaire bedragen intensiever test;
- c) een ruimer gebruik van evaluaties van voorstellen in twee stappen verkent;
- d) beloningsvoorwaarden voor deskundige beoordelaars opnieuw onderzoekt;
- e) zorgt voor bredere erkenning van het excellentiekeurmerk;
- f) zorgt voor stabiliteit van de regels en richtsnoeren voor deelnemers;
- g) de kwaliteit van uitbestede audits verbetert;
- h) de instrumenten en richtsnoeren voor kmo's verder vereenvoudigt.

## **INLEIDING**

### **Wat is Horizon 2020?**

1. Horizon 2020 is het achtste EU-kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Met een begroting van 76,4 miljard EUR<sup>1</sup> voor de periode 2014-2020 is dit het grootste publieke onderzoeks- en innovatieprogramma ter wereld.
2. Horizon 2020 vloeit voort uit de prioriteiten van de Europa 2020-strategie. Het programma steunt op drie grote pijlers en is gebouwd rond twee specifieke doelstellingen die een grote verscheidenheid aan onderwerpen omvatten (zie ***figuur 1***). Het voorziet in individuele en groepsgewijze financiering voor onderzoekers, onderzoeksinstellingen, universiteiten, particuliere ondernemingen (zowel grote ondernemingen als kmo's) en overheidsinstanties die deelnemen aan onderzoekssamenwerkingsprojecten.
3. Het programma is in het bijzonder gericht op kmo's. De Europese Commissie streeft ernaar de deelname van kmo's te bevorderen, zowel aan samenwerkingsprojecten als via het nieuwe kmo-instrument, dat speciaal werd opgezet voor bijzonder innovatieve kleinere bedrijven.
4. De wijze van beheer van Horizon 2020 wordt bepaald door het horizontale karakter van onderzoek en innovatie en de impact ervan op een grote verscheidenheid aan beleidsterreinen. Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie van de Commissie (DG RTD) beheert het programma samen met acht andere directoraten-generaal<sup>2</sup>. Delen van de begroting vallen onder de verantwoordelijkheid van meer dan een directoraat-generaal. Al

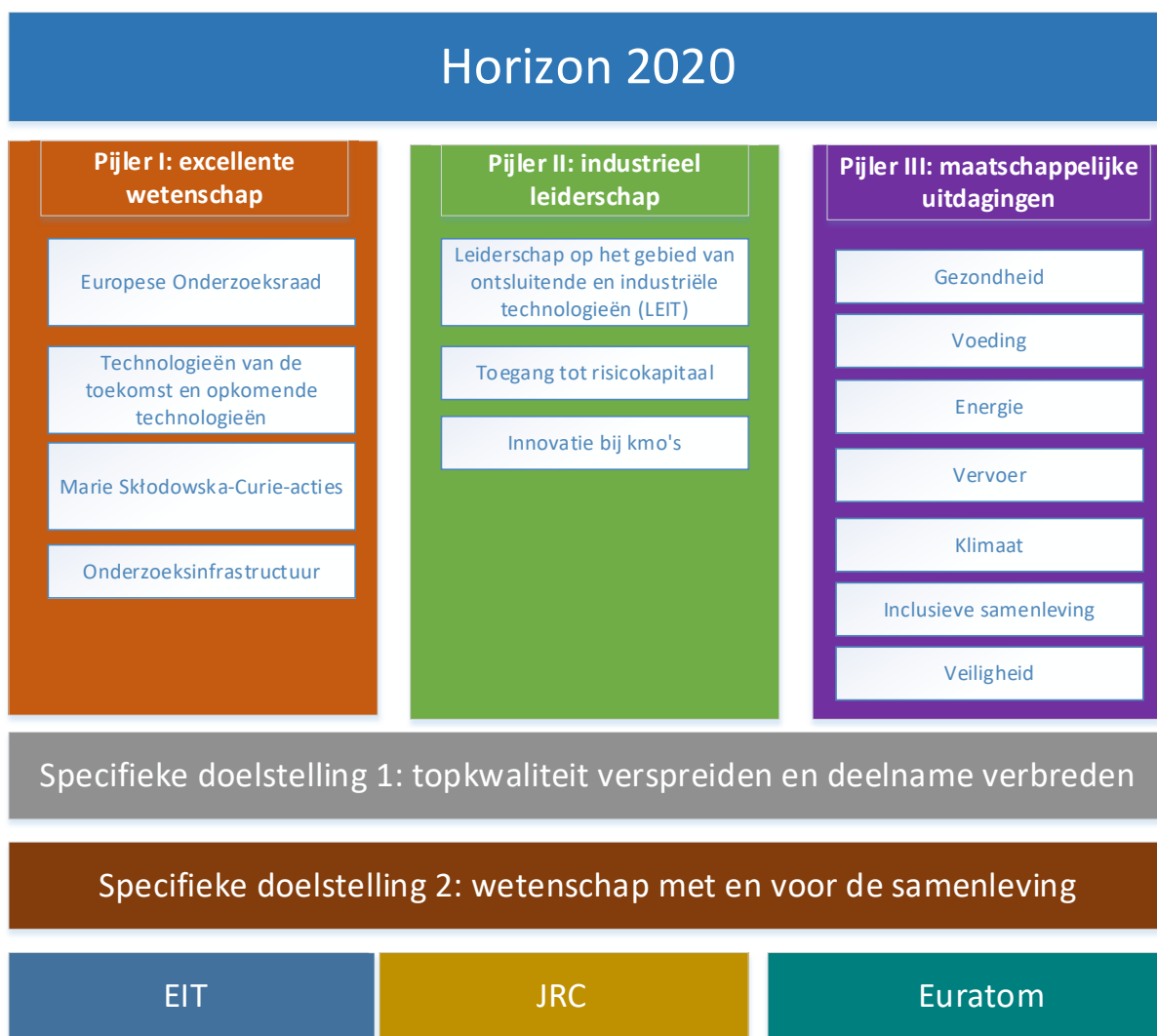
---

<sup>1</sup> Geactualiseerde H2020-begroting na de oprichting van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI), met inbegrip van het Euratom-programma voor onderzoek en opleiding.

<sup>2</sup> DG RTD, DG CNECT, DG GROW, DG EAC, DG AGRI, DG MOVE, DG HOME, DG ENER en het JRC.

met al zijn 22 verschillende organen<sup>3</sup> betrokken bij de uitvoering van de Horizon 2020-begroting.

**Figuur 1 – Structuur van Horizon 2020**



Bron: ERK.

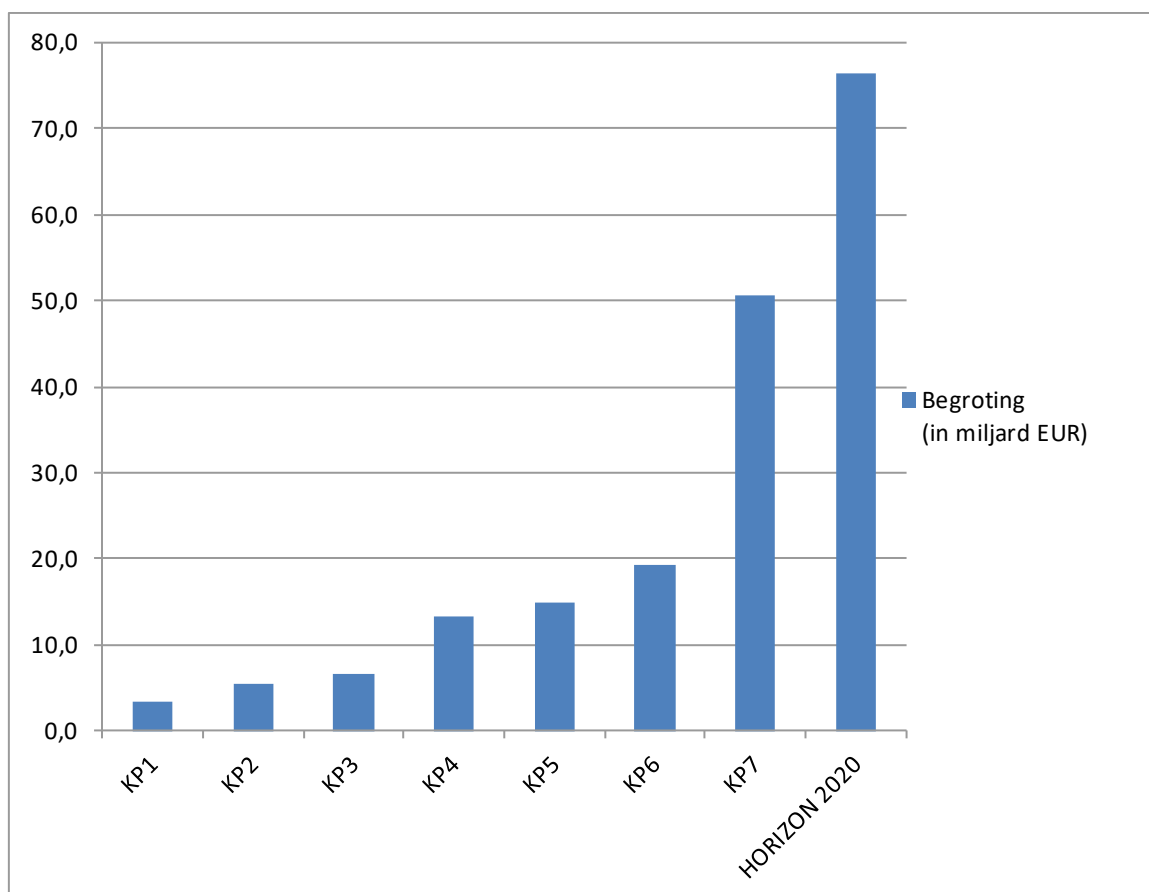
<sup>3</sup> Uitvoerende agentschappen van de Commissie, publiek-publieke partnerschappen tussen de EU en de lidstaten, publiek-private partnerschappen met het bedrijfsleven, de Europese Investeringsbank en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT).

## Geschiedenis van de EU-financiering op het gebied van onderzoek en innovatie

5. De financiering van onderzoeksactiviteiten op Europees niveau begon in het kader van de eerste Gemeenschapsverdragen en werd in 1983 uitgebreid met de oprichting van het “eerste communautaire kaderprogramma voor onderzoek” (KP1).

6. Sindsdien vormen de opeenvolgende kaderprogramma's die qua omvang, reikwijdte en ambitie steeds groter zijn geworden, een belangrijk onderdeel van de samenwerking op onderzoeksgebied in Europa. **Figuur 2** geeft een overzicht van de ontwikkeling van de Europese onderzoeksfinanciering sinds KP1.

**Figuur 2 – Ontwikkeling van de onderzoeksfinanciering 1984-2020**



Bron: ERK.

7. Het achtste kaderprogramma, getiteld Horizon 2020, is een belangrijk uitvoeringsinstrument van de Innovatie-Unie, een van de zeven vlaggenschipinitiatieven van

de Europa 2020-strategie<sup>4</sup>. Horizon 2020 bundelt alle middelen voor onderzoek en innovatie die voorheen werden verstrekt in het kader van het zevende kaderprogramma (KP7), de innovatiegerelateerde activiteiten van het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT).

### **Samenvatting van de recentste vereenvoudigingsinitiatieven**

8. De vereenvoudiging van de EU-financiering voor onderzoek en innovatie staat al vele jaren op de agenda aangezien er in het bedrijfsleven, de academische wereld en bij onderzoekers in heel Europa behoefte is aan eenvoudigere administratieve regels, een betere communicatie met de Europese Commissie, rechtszekerheid en consistentie. De Commissie heeft kritiek gekregen op haar onduidelijke richtsnoeren voor begunstigden, lange subsidietoekenningstermijnen, ingewikkelde financieringsregels en ondoeltreffende procedures voor subsidiebeheer.

9. Sinds Horizon 2020 is vereenvoudiging een centrale doelstelling.<sup>5</sup> De Europese Commissie heeft wijzigingen voorgesteld om de regels voor de financiering van onderzoek en innovatie door de EU te vereenvoudigen.

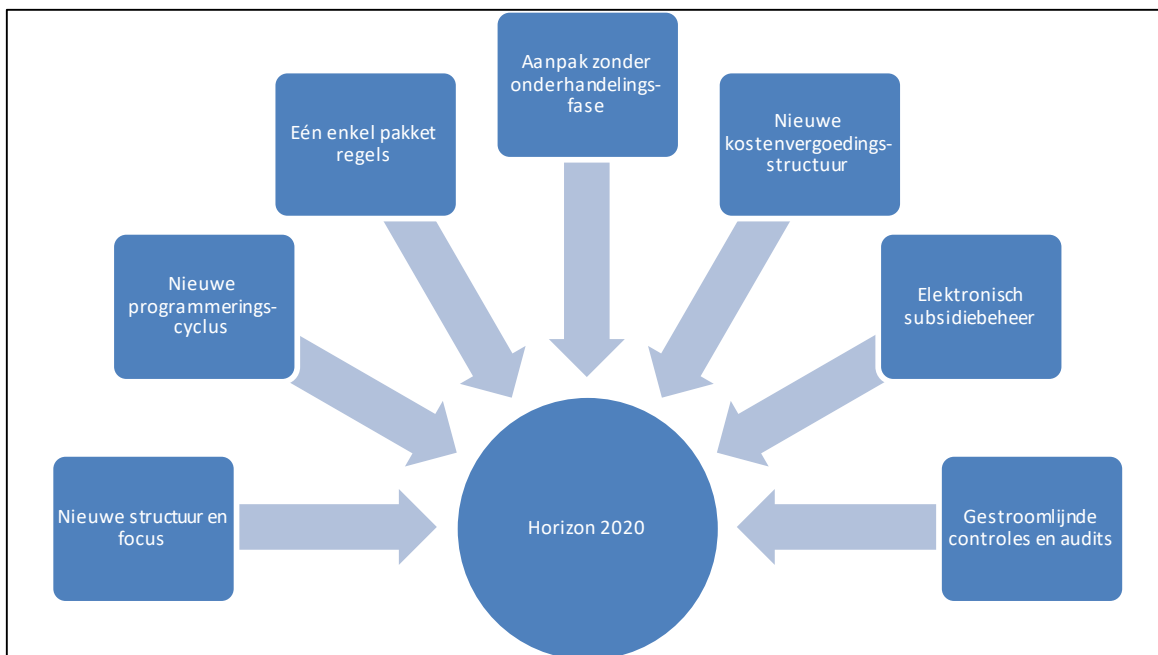
10. Tot deze wijzigingen behoorden onder meer: vaststelling van één enkel pakket regels, harmonisatie van de procedures voor subsidiebeheer en stroomlijning van de ondersteunende IT-systemen, vermindering van het aantal programma's, verbetering van de samenhang en helderheid van regels, formulering van duidelijkere prioritaire doelstellingen en indicatoren, vaststelling van coherenter regels inzake de subsidiabiliteit van kosten, vereenvoudiging van subsidievormen en verkorting van de subsidietoekenning- en betalingstermijnen (zie **figuur 3**).

---

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm>

<sup>5</sup> Zie overweging 20 van Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 104).

**Figuur 3 – Voornaamste vereenvoudigingsmaatregelen van Horizon 2020**



Bron: ERK.

## **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

### ***Reikwijdte van de controle***

11. Dit speciaal verslag is het nieuwste in een reeks publicaties van de ERK die handelen over het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. In maart 2018 werd reeds een toekomstgericht briefingdocument gepubliceerd, getiteld “Een bijdrage aan de vereenvoudiging van het EU-onderzoeksprogramma na Horizon 2020” gepubliceerd. De ERK heeft besloten deze controle vóór de voorbereiding van het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie uit te voeren.

12. Bij deze controle hebben we de volgende vraag gesteld: “Zijn de administratieve lasten voor de begunstigen daadwerkelijk verminderd dankzij de door de Commissie in het kader van Horizon 2020 genomen vereenvoudigingsmaatregelen?” Om deze vraag te beantwoorden, hebben we onderzocht of de maatregelen van de Commissie werden uitgewerkt op basis van voorafgaande evaluaties en feedback van belanghebbenden. We hebben een enquête gehouden onder begunstigen van het Horizon 2020-programma om de positieve en negatieve effecten van die maatregelen te beoordelen.

**Aanpak**

13. We hebben informatie uit zeer uiteenlopende bronnen onderzocht:

- a) we hebben rechtsgrondslagen, richtsnoeren, evaluatie- en monitoringverslagen, standpuntnota's en andere documentatie met betrekking tot vereenvoudiging onder de loep genomen en geanalyseerd;
- b) we hebben over de vereenvoudigingsmaatregelen gesproken met de bevoegde diensten van de Commissie<sup>6</sup> en met vertegenwoordigers van drie koepelorganisaties<sup>7</sup>; daarnaast hebben we deelgenomen aan een bijeenkomst van de nationale contactpunten en een door het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum georganiseerde bijeenkomst van belanghebbenden.

14. In februari 2018 hebben we een online-enquête verzonden aan 32 918 contactpersonen bij 20 797 organisaties waaraan subsidie is verleend in het kader van Horizon 2020. De enquête had betrekking op de periode van het begin van het programma in 2014 tot januari 2018 en omvatte 59 vragen. We polsten de begunstigden naar hun mening over de doeltreffendheid van de vereenvoudigingsmaatregelen en vroegen hen het programma te beoordelen in vergelijking met KP7, voor zover van toepassing. We ontvingen 3 598 antwoorden. Om meer informatie ter aanvulling van de enquêteresultaten te verkrijgen, hielden we bijeenkomsten met acht eindbegunstigden (twee kmo's, twee universiteiten, een grote particuliere onderneming en drie RTO's).

**OPMERKINGEN**

***De Commissie heeft geput uit haar ervaringen met eerdere programma's om te bepalen welke vereenvoudigingsmaatregelen nodig waren***

15. Bij de uitwerking van een nieuw kaderprogramma zijn een grondige analyse en evaluatie van de voorafgaande programma's van groot belang. De Commissie dient te

---

<sup>6</sup> DG RTD, DG CNECT en het REA.

<sup>7</sup> Earto, UEAPME en EUA.

evalueren of de beleidsmaatregelen en uitgaven geschikt zijn voor het beoogde doel en of zij de gewenste veranderingen voor Europese ondernemers en burgers hebben teweeggebracht. Mede op basis van de resultaten van die evaluatie moet de Commissie kunnen bepalen welke EU-maatregelen ongewijzigd kunnen worden voortgezet en welke er aanpassingen vereisen.

16. Volgens de rechtsgrondslag van KP7 was de Commissie verplicht om voortdurend en systematisch toezicht te houden op de uitvoering van het programma<sup>8</sup>. We hebben geconstateerd dat de Commissie tijdens de uitvoering van KP7 jaarlijkse toezichtverslagen heeft opgesteld waarin de participatiepatronen, uitvoeringsaspecten en de stand van zaken rond het vereenvoudigingsproces op gezette tijden in detail werden geanalyseerd.

17. In overeenstemming met het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven<sup>9</sup> heeft de Commissie daarnaast via diverse raadplegingskanalen feedback ingewonnen bij belangrijke belanghebbenden (zie **tekstvak 1**).

18. De Commissie heeft de bijdragen van de belanghebbenden aan een brede publieke raadpleging samengevat in haar groenboek over een gemeenschappelijk strategisch kader voor EU-financiering van onderzoek en innovatie. Volgens het groenboek moet aan vereenvoudiging de hoogste prioriteit worden gegeven om de impact van de EU-financiering van onderzoek en innovatie te verhogen en die financiering aantrekkelijker te maken voor de deelnemers<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Artikel 7 van Besluit nr. 1982/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 betreffende het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2007-2013) (PB L 412 van 30.12.2006, blz. 1).

<sup>9</sup> 2003/C 321/01, dat van kracht was tot 12.4.2016 en werd vervangen door [32016Q0512\(01\)](#) (PB L 123 van 12.5.2016).

<sup>10</sup> Europese Commissie, "Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding", juni 2011.

19. In de effectbeoordeling bij het pakket wetgevingsvoorstellen inzake Horizon 2020<sup>11</sup> heeft de Commissie onderstreept dat de financiering van onderzoek en innovatie verder moet worden vereenvoudigd, specifieke en operationele doelstellingen voor de volgende programmeringsperiode geformuleerd, vier beleidsopties geëvalueerd en uiteindelijk Horizon 2020 voorgesteld als de geschiktste optie om de gestelde doelstellingen te behalen.

20. Wij concluderen dat de vereenvoudigingsmaatregelen die door de Europese Commissie in het kader van Horizon 2020 zijn genomen, het resultaat zijn van een analyse van voorgaande kaderprogramma's, met name de rechtstreekse voorloper, KP7.

#### **Tekstvak 1 – Raadpleging van belanghebbenden als voorbereiding op Horizon 2020**

- evaluatie achteraf van KP6, februari 2009;
- tussentijdse evaluatie van KP7, november 2010;
- openbare raadpleging over het groenboek waarin het gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie wordt beschreven, juni 2011;
- openbare raadpleging over het vervolg op het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP), november 2011;
- CIP: tussentijdse en eindevaluatie, evaluaties vooraf en effectbeoordelingen voor het programma ter ondersteuning van het ICT-beleid (ICT-PSP), het programma “intelligente energie – Europa” (IEE) en de met innovatie verband houdende onderdelen van het programma voor ondernemerschap en innovatie (EIP);
- grote conferenties voor belanghebbenden over het vervolg op het CIP (januari 2011) en het gemeenschappelijk strategisch kader (juni 2011);
- deskundigenpanels en conferenties voor belanghebbenden over de Europese Onderzoeksraad, Marie Curie, het EIT enz.;
- EU-voorzitterschappen: conferentie van Lund over de toekomst van het onderzoek in de EU (Zweden, juli 2009); conferentie over de tussentijdse evaluatie van KP7 (Hongarije, februari 2011);
- een grote verscheidenheid aan standpuntnota's over de toekomstige EU-financiering van onderzoek en innovatie tijdens de opstelling van de EU-begroting;

---

<sup>11</sup> SEC(2011) 1427 definitief van 30.11.2011.

- thematische raadplegingen van belanghebbenden: ICT, vervoer, gezondheid, biotechnologie, ruimtevaart;
- discussies met vertegenwoordigers van de nationale overheden (vergadering van de gemeenschappelijke beheerscomités van het CIP, vergaderingen van het beheerscomité van het EIP).

*Bron:* Europese Commissie.

***De belangrijkste wijzigingen met het oog op vereenvoudiging hadden betrekking op de opzet, de organisatie en ondersteunende instrumenten***

**Het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum levert een belangrijke bijdrage aan de coherente uitvoering van Horizon 2020**

21. “Programmabeheer” wordt gedefinieerd als het centrale gecoördineerde beheer van een programma met het oog op het verwezenlijken van de strategische doelstellingen van het programma en het realiseren van de beoogde baten<sup>12</sup>. Het concept van gedeelde diensten is een manier om voor een dergelijk centraal gecoördineerd beheer te zorgen.

22. In ons speciaal verslag over KP7<sup>13</sup> hebben we kritiek geleverd op het beheer door de Commissie en geconstateerd dat het Overlegcomité onderzoek (Research Clearing Committee), dat door de beherende directoraten-generaal was opgericht om de rechtszekerheid te verhogen en de gelijke behandeling van begunstigden te bevorderen, niet alle inconsistente praktijken bij de uitvoering van KP7 aan het licht heeft gebracht.

23. De Commissie heeft de beheersaanpak voor Horizon 2020 gestroomlijnd door in 2014 een nieuw directoraat op te richten, het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum (CSC). In het CSC zijn de horizontale ondersteunende diensten op het gebied van onderzoek en innovatie gecentraliseerd. Dat zorgt ervoor dat alle tot de onderzoeks- en innovatiekring behorende organen (directoraten-generaal van de Commissie, uitvoerende agentschappen

---

<sup>12</sup> Project Management Institute, “A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)”, 4e editie.

<sup>13</sup> Speciaal verslag nr. 2/2013 “Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek?”

en gemeenschappelijke ondernemingen) de wetgeving betreffende Horizon 2020 op samenhangende wijze toepassen.

24. **Figuur 4** bevat een overzicht van de taken van het CSC.

**Figuur 4 – Taken van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum**

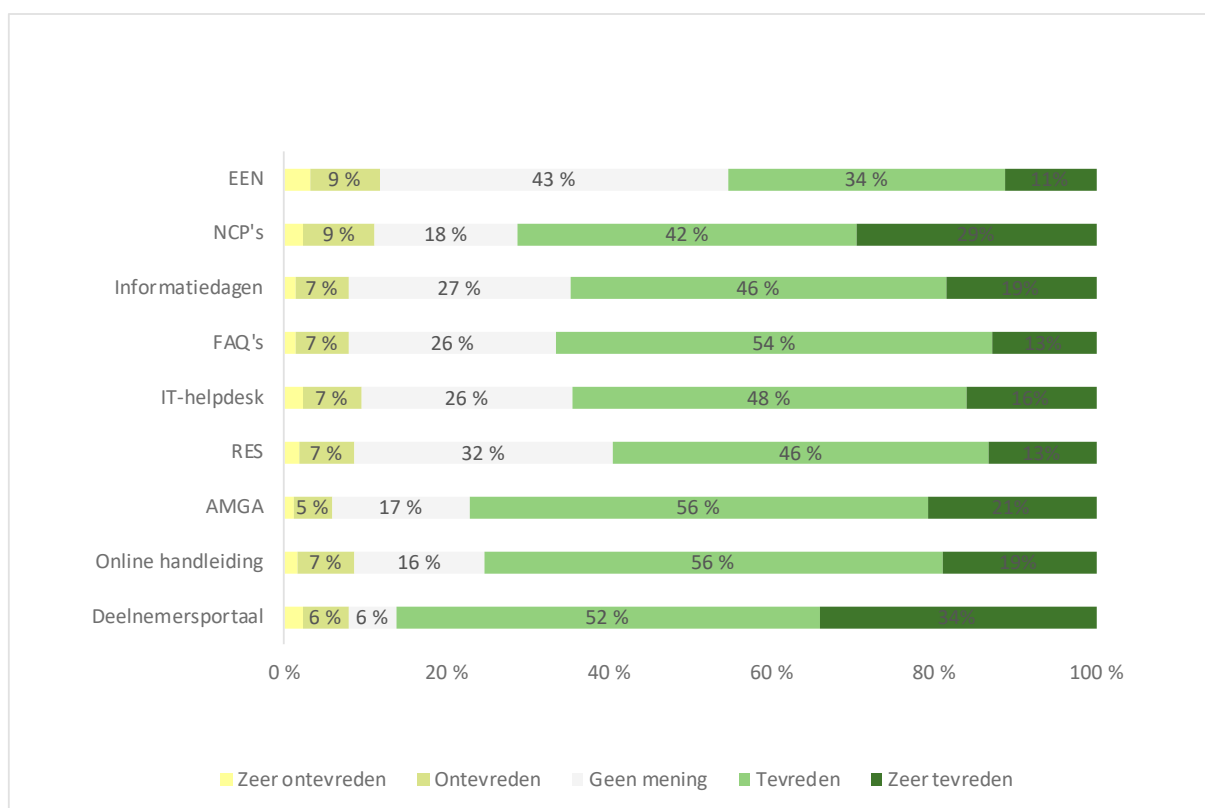


*Bron:* ERK.

25. De Commissie heeft diverse instrumenten in het leven geroepen om de deelname aan Horizon 2020 te vergemakkelijken, betere voorlichting te geven en de consistente toepassing van de regels van het programma te bevorderen. Sommige van deze instrumenten, zoals het deelnemersportaal, de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst (AMGA), de online handleiding voor Horizon 2020 en antwoorden op veelgestelde vragen (FAQ's), vallen onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van het CSC, terwijl andere, zoals de nationale contactpunten (NCP's) door de lidstaten worden aangewezen. De Research Enquiry Service en de IT-helpdesks worden voornamelijk door het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) respectievelijk DG DIGIT beheerd. Het CSC biedt alleen helpdesks voor tweedelijns-ondersteuning met betrekking tot de onderwerpen die onder zijn verantwoordelijkheid vallen.

26. We hebben de geënquêteerde begunstigden gevraagd of zij tevreden waren met de ondersteuningsinstrumenten. Over het algemeen toonden de respondenten een hoge mate van tevredenheid, al liep het percentage sterk uiteen: 45 % van de respondenten vond het Enterprise Europe Network geschikt voor het beoogde doel, terwijl 86 % het deelnemersportaal geschikt achtte (zie **figuur 5**).

**Figuur 5 – Tevredenheid van de respondenten over de ondersteuningsinstrumenten**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

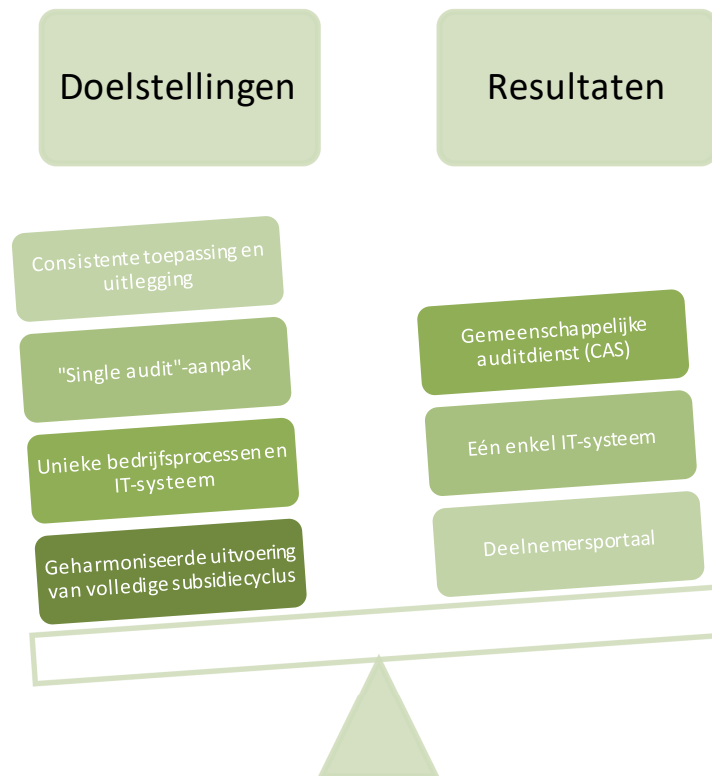
27. Het CSC begon zijn werkzaamheden met een reeks duidelijke doelstellingen (zie **figuur 6**)<sup>14</sup>. Sinds de oprichting in 2014 heeft het CSC grote inspanningen geleverd om het deelnemersportaal te verbeteren en heeft het de AMGA regelmatig bijgewerkt en uitgebreid. Inmiddels is een juridische en financiële helpdesk opgezet om vragen van begunstigden (die via de Research Enquiry Service worden gesteld) en andere diensten van de Commissie te beantwoorden. De vaststelling van een gemeenschappelijke

<sup>14</sup> Commission Decision C(2014)2656 final on the operating rules for the Common Support Centre for Horizon 2020, the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020).

controlestrategie en een gemeenschappelijke strategie voor controles vooraf was een verdere stap in de richting van vereenvoudiging.

28. De invoering van een workflow voor het elektronische beheer van subsidies vormde een van de belangrijkste resultaten die in het kader van Horizon 2020 op het gebied van vereenvoudiging zijn geboekt. Een verdere positieve stap, die vooral door de NCP's op prijs werd gesteld, was de voortzetting van de reeds in het kader van KP7 georganiseerde roadshows in de lidstaten, waarbij het CSC voor begunstigden, NCP's en certificerende controleurs presentaties geeft over uiteenlopende juridische en financiële kwesties.

**Figuur 6 – Gemeenschappelijk ondersteuningscentrum: doelstellingen en resultaten**



*Bron:* ERK.

29. Het CSC heeft op die manier het voortouw genomen in het vereenvoudigingsproces. Op de gebieden die onder zijn bevoegdheid vallen, heeft het de deelnameregels geharmoniseerd, een nieuwe controlestrategie ontwikkeld en de IT-instrumenten voor subsidiebeheer en verslaglegging verbeterd. Tot dusver zijn echter nog niet alle ondersteunende diensten onder het beheer van het CSC geplaatst, waardoor het risico bestaat dat de aan de begunstigden gegeven adviezen en toelichtingen niet altijd consistent

zijn. Dit probleem wordt hieronder nader belicht met betrekking tot twee communicatie-instrumenten.

**De begunstigden waarderen de communicatie- en feedbackkanalen, maar maken hier en daar nog melding van verschillen in behandeling en dienstverlening**

30. Doeltreffende communicatie en een goed functionerend feedbacksysteem zijn essentiële voorwaarden voor een coherente toepassing van de deelnameregels en een consequente behandeling van de begunstigden. Slechte communicatie kan negatieve gevolgen hebben voor een project. Het CSC beschikt over verschillende (hieronder beschreven) kanalen voor de communicatie met en het inwinnen van feedback bij begunstigden omtrent de werking en de uitvoering van het kaderprogramma.

Research Enquiry Service

31. In het kader van KP7 heeft de Commissie de Research Enquiry Service (RES) opgezet om de communicatie met en het inwinnen van doeltreffende feedback bij de begunstigden van onderzoeks- en innovatiefinanciering te vergemakkelijken. De RES is in de plaats gekomen van een uit zestig functionele mailboxen bestaand systeem en is toegankelijk via het deelnemersportaal, maar ook via andere kanalen, zoals het Horizon 2020-portaal op de Europa-website. Het instrument fungeert als helpdesk, waar (potentiële) begunstigden van Horizon 2020 in alle fasen van hun project terecht kunnen voor methodologische, technische en juridische ondersteuning.

32. Momenteel wordt de RES beheerd door het Uitvoerend Agentschap onderzoek. Een deel van de dienstverlening wordt verzorgd door het Europe Direct-contactcentrum (EDCC)<sup>15</sup>. Het EDCC heeft een bredere taakstelling en beantwoordt vragen over allerlei beleidsmaatregelen van de EU, en niet alleen over Horizon 2020.

---

<sup>15</sup> In het kader van een met DG COMM gesloten overeenkomst.

33. Het EDCC beantwoordt vragen op basis van openbare informatiebronnen en ingewikkelder vragen worden beantwoord met behulp van input van de bevoegde diensten van de Commissie.
34. Bij onze enquête hebben we de begunstigden gevraagd de kwaliteit van de RES te beoordelen. Meer dan de helft van de respondenten die zich hierover hebben uitgesproken, was van mening dat de RES over het algemeen een nuttig en doeltreffend instrument is.
35. Met betrekking tot de RES benadrukten de respondenten vooral twee punten: enerzijds de snelle beantwoording van de vragen van de begunstigden en anderzijds het weinig diepgaande karakter van die antwoorden (die ten dele rechtstreeks werden overgenomen uit de richtsnoeren van de Commissie).
36. We constateerden dat ondanks de algemene doelstelling van het CSC om de gemeenschappelijke diensten te centraliseren, de RES wordt gekenmerkt door een gedecentraliseerde structuur. In de praktijk maakt de RES gebruik van 36 verschillende helpdesks die door een reeks DG's en uitvoerende agentschappen worden verzorgd. Vragen die niet door de externe contractant kunnen worden beantwoord (56 % in 2017) worden doorgestuurd naar het team van het REA of rechtstreeks naar een van de 36 helpdesks. Maandelijks worden alle antwoorden van de externe contractant en de decentrale helpdesks door een driekoppig REA-team gecontroleerd op kwaliteit en rubricering.
37. Wij stelden ook vast dat bepaalde uitvoerende agentschappen (zoals Easme) niet alleen gebruikmaken van de diensten van de RES maar ook van andere functionele mailboxen. Andere diensten (zoals DG CNECT) beantwoorden vragen via sociale media. In dergelijke gevallen is het voor het REA en het CSC moeilijk om de antwoorden te controleren.
38. In de enquête hebben we de begunstigden gevraagd of zij, indien zij aan meer dan een Horizon 2020-project deelnamen, hebben vastgesteld dat identieke of vergelijkbare situaties verschillend werden behandeld. 36 % van de respondenten gaf aan dat dit geval was. De meest voorkomende inconsistenties hadden betrekking op de uitlegging van financiële voorschriften (20 %), verslagleggingsverplichtingen (18 %) en projectevaluaties (17 %).

39. De Commissie heeft een speciaal backoffice voor de RES opgezet om meldingen van mogelijke inconsistenties te behandelen. We hebben echter geconstateerd dat 82 % van de respondenten die melding maakten van een inconsistente behandeling, niet van het bestaan van deze dienst wist. Bijgevolg wordt de Commissie zelden op de hoogte gebracht van inconsistenties en is zij niet altijd in staat voor passende oplossingen te zorgen.

40. Hoewel de RES bij de programmering van Horizon 2020 is verbeterd, kan door het bestaan van alternatieve kanalen die kunnen worden gebruikt voor het uitwisselen van vragen en antwoorden, nog steeds niet worden gegarandeerd dat de verstrekte informatie consistent is.

#### Nationale contactpunten

41. Het netwerk van NCP's vormt een belangrijke schakel tussen de Commissie en de begunstigen. Volgens de Commissie is het de belangrijkste structuur voor het verstrekken van praktische informatie en voor de ondersteuning van potentiële aanvragers<sup>16</sup>. Via het netwerk kan de Commissie bovendien feedback krijgen van begunstigen. De ondersteuning door een NCP kan bijzonder nuttig zijn voor kmo's en nieuwe programmadeelnemers die vanwege hun relatief beperkte ervaring soms moeite hebben een succesvolle aanvraag in te dienen.

42. Om ervoor te zorgen dat de NCP's de aanvragers en begunstigen van onderzoeksfinanciering consistente ondersteuning verlenen, heeft de Commissie in 2013 minimumnormen en leidende beginselen voor nationale contactpunten<sup>17</sup> opgesteld. Het desbetreffende document voorziet in een gemeenschappelijk referentiekader voor alle deelnemende landen en bevat een omschrijving van de kernfuncties van de NCP's en van de mechanismen voor de samenwerking tussen de NCP's en de Commissie.

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125\\_NCP%20Minimum%20standards.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf).

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125\\_NCP%20Minimum%20standards.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf)

43. De lidstaten en geassocieerde landen wijzen NCP's aan. De NCP's vallen weliswaar niet rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Commissie, maar de voor de verschillende programmaonderdelen bevoegde DG's van de Commissie organiseren bijeenkomsten met de NCP's om beleidsontwikkelingen, procedurele aspecten en de inhoud van oproepen tot het indienen van voorstellen te bespreken. Daarnaast organiseert het CSC bijeenkomsten met juridische en financiële NCP's om deze op de hoogte te brengen van de nieuwste ontwikkelingen.

44. In onze enquête hebben we de begunstigden naar hun ervaringen met de NCP's gevraagd. De algemene beoordeling van de werkzaamheden van de NCP's was positief (71 % van de respondenten achtte de ondersteuning door het NCP doeltreffend), hoewel de waardering van land tot land verschilde. Het aantal respondenten dat ontevreden was over de kwaliteit van de door de NCP's verleende diensten, liep in de verschillende lidstaten uiteen van 4 % tot 25 %, waarbij de meeste klachten betrekking hadden op de paraatheid en beschikbaarheid.

45. Wij concluderen dat de begunstigden over het algemeen weliswaar tevreden zijn met hun NCP's, maar dat er wat betreft de door de NCP's geleverde technische ondersteuning en begeleiding sprake is van aanzienlijke verschillen tussen de deelnemende landen, waardoor het nut van het netwerk voor de begunstigden beperkt is.

#### **Het deelnemersportaal vereenvoudigt het subsidiebeheer voor de begunstigden**

46. Het deelnemersportaal is de belangrijkste schakel tussen de Commissie en de begunstigden van onderzoeks- en innovatiefinanciering. Het portaal moet het aanvragen en beheren van subsidies vergemakkelijken voor aanvragers en begunstigden. Het vormt een toegangspunt tot de verschillende systemen (de tool voor het indienen van aanvragen, de projectbeheertool, het meldsysteem) dat de deelname aan het programma vlotter doet verlopen en bedoeld is als centraal loket voor een efficiënt en papierloos subsidiebeheer.

47. De Commissie heeft het deelnemersportaal voor het eerst gelanceerd tijdens KP7. Destijds stond de begunstigden echter slechts een beperkt aantal diensten ter beschikking.

48. Sinds de start van Horizon 2020 heeft het CSC nieuwe tools en functies ingevoerd die de kwaliteit van de portaaldiensten hebben verbeterd. Hiertoe behoren een “partnerzoekdienst” (voor het vinden van partners voor samenwerking aan toekomstige projecten), de mogelijkheid om de formulieren in elke browser in te vullen en een platform dat voldoet aan de HTML5-standaard.

49. Meer dan 85 % van de deelnemers aan onze enquête was tevreden met het portaal en waardeerde de inspanningen van het CSC ter verbetering van de functies ervan. Wat de toegankelijkheid betreft, vormt het huidige portaal een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het KP7-portaal, dat gekenmerkt was door een aparte toegang en login voor elke tool. Het nieuwe portaal vormt één enkel toegangspunt voor een groot aantal diensten. De begunstigden hadden ook waardering voor de invoering van een elektronische-handtekeningsfunctie, waardoor de administratieve lasten in het kader van Horizon 2020 fors zijn verminderd.

50. We hebben evenwel geconstateerd dat sommige begunstigden problemen hadden ondervonden met betrekking tot een trager wordend systeem en navigatie tussen een verwarrend of buitensporig aantal schermen, pop-ups enz. Deze begunstigden hebben aangegeven dat dergelijke problemen meer werk betekenden en dat het zoeken naar oplossingen tijd in beslag nam.

51. Bovendien bleken nieuwkomers, die voor het eerst EU-financiering hebben aangevraagd, en met name kmo's, moeite te hebben met de ingewikkelde IT-tools van de Commissie. Bij een van onze bezoeken gaf de begunstigde kmo bijvoorbeeld aan moeilijkheden te hebben ondervonden met het portaal, waardoor een externe adviseur moest worden ingehuurd om alle vereiste informatie en documentatie in de tool in te voeren.

**De Commissie heeft uitvoerige richtsnoeren gegeven (AMGA), maar deze zijn moeilijk toe te passen, terwijl frequente wijzigingen tot onzekerheid hebben geleid tot**

52. Krachtens Verordening (EU) nr. 1290/2013 tot vaststelling van de regels voor deelname<sup>18</sup> aan Horizon 2020 moet de Commissie aan alle potentiële deelnemers voldoende richtsnoeren en informatie ter beschikking stellen op het ogenblik dat de oproep tot het indienen van voorstellen wordt bekendgemaakt, met name wat betreft de toepasselijke modelsubsidieovereenkomst.

53. De geannoteerde modelsubsidieovereenkomst (AMGA) heeft een onmiskenbaar voordeel dat van groot belang is voor de vereenvoudiging: met de AMGA zijn alle richtsnoeren betreffende Horizon 2020 in één enkel document gebundeld. Op 750 bladzijden geeft de AMGA aan de hand van voorbeelden van goede praktijken, specifieke gevallen en uitzonderingen toelichting bij elk artikel van de algemene subsidieovereenkomst (GMGA) en specifieke modelovereenkomsten. Daarentegen waren de richtsnoeren voor KP7 nog versnipperd over afzonderlijke handleidingen voor elk onderdeel van het programma. Ongeveer 77 % van de deelnemers aan onze enquête achtte de AMGA een doeltreffend instrument.

54. In de enquête hebben we naar hun mening over de AMGA gevraagd. De respondenten gaven aan dat de richtsnoeren het voordeel hebben dat zij zeer uitvoerig en gedetailleerd zijn. Zij vonden de buitensporige omvang en complexiteit van de richtsnoeren echter bezwaarlijk en wezen erop dat het lastig is om tussen de verschillende delen van een pdf-document heen en weer te navigeren.

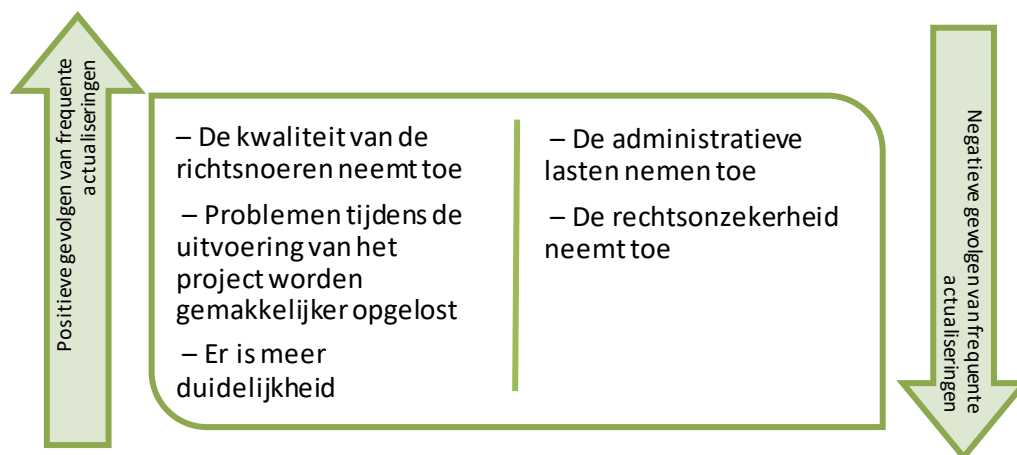
55. Sinds de publicatie van de oorspronkelijke versie in december 2013 is de MGA zesmaal gewijzigd en is de AMGA 18 keer geactualiseerd. Hoewel ze over deze wijzigingen werden geïnformeerd, uitten begunstigden hun bezorgdheid over de gevolgen hiervan (zie **figuur 7**). Toch verklaarden de meeste deelnemers aan de enquête en de begunstigden met wie wij

---

<sup>18</sup> Artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1290/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van Horizon 2020 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 81).

gesprekken hebben gevoerd, dat ze dergelijke actualiseringen, waarin wordt voorzien in behoeften die zich tijdens de uitvoering van Horizon 2020 voordoen, gemakkelijker zouden kunnen verwerken als deze op gezette tijden zouden worden gepubliceerd.

**Figuur 7 – Gevolgen van de frequente actualiseringen van de MGA en de AMGA**



Bron: ERK.

**Nieuwe initiatieven die de vereenvoudiging ten goede kunnen komen, zijn nog niet uitgebreid getest en geëvalueerd**

#### Forfaitaire bedragen en prijzen

56. Op aandringen van het Europees Parlement<sup>19</sup> en de Raad<sup>20</sup> is de Commissie vóór de start van het MFK 2014-2020 en Horizon 2020 met een onderzoek begonnen om te beoordelen of het subsidiebeheer kan worden vereenvoudigd door middel van innovatieve,

<sup>19</sup> P7\_TA (2010)0401, Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2010 inzake het vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek (2010/2079(INI)).

<sup>20</sup> Conclusies van de 3016e zitting van de Raad Concurrentievermogen, gehouden in Brussel op 26 mei 2010.

vereenvoudigde kostenopties. De rechtsgrondslag voor het gebruik van forfaitaire financiering en aanmoedigingsprijzen is geïntroduceerd in het Financieel Reglement van 2012<sup>21</sup>.

57. In het kader van Horizon 2020 worden vereenvoudigde kostenopties op beperkte schaal toegepast in de vorm van prijzen ter ondersteuning van een klein aantal initiatieven<sup>22</sup> en de toekenning van forfaitaire bedragen ter ondersteuning van: i) projecten in het kader van het kmo-instrument 1, ii) een beperkt aantal begeleidende maatregelen en iii) twee pilotoproepen<sup>23</sup> voor projecten met meerdere begunstigden en ondersteuning met betrekking tot specifieke behoeften in het kader van de Marie Skłodowska-Curie-acties in het werkprogramma 2018-2020.

58. In september 2018 liepen de twee pilots voor forfaitaire bedragen nog en was er nog geen sluitend bewijs beschikbaar op grond van de analyse van volledige levenscycli van projecten.

59. In onze enquête en bij bezoeken ter plaatse hebben we begunstigden van Horizon 2020 en koepelorganisaties gevraagd of zij een ruimere toepassing van deze vereenvoudigde kostenopties zouden toejuichen en wat volgens hen de belangrijkste voor- en nadelen daarvan zouden zijn.

60. Uit de antwoorden op onze enquête komt naar voren dat deze vereenvoudigde kostenopties als bruikbaar alternatief voor de traditionele kostenvergoeding worden beschouwd. ***Figuur 8*** laat zien dat 74 % van de respondenten een bredere toepassing van forfaitaire bedragen zou verwelkomen, terwijl 49 % voor de invoering van aanmoedigingsprijzen is.

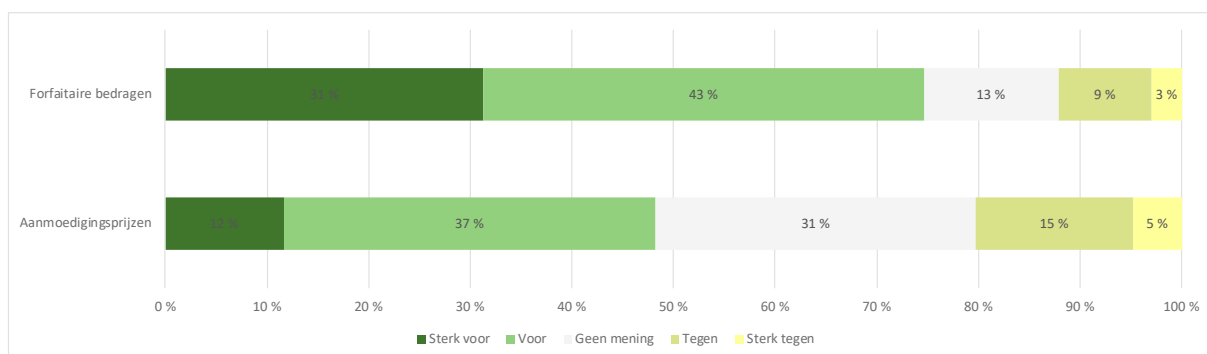
---

<sup>21</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

<sup>22</sup> Het totale bedrag aan prijzen is goed voor ongeveer 0,11 % van de begroting voor Horizon 2020.

<sup>23</sup> Oproep DT-NMBP-20-2018 (één stap). Oproep SC1-BHC-15-2018 (twee stappen).

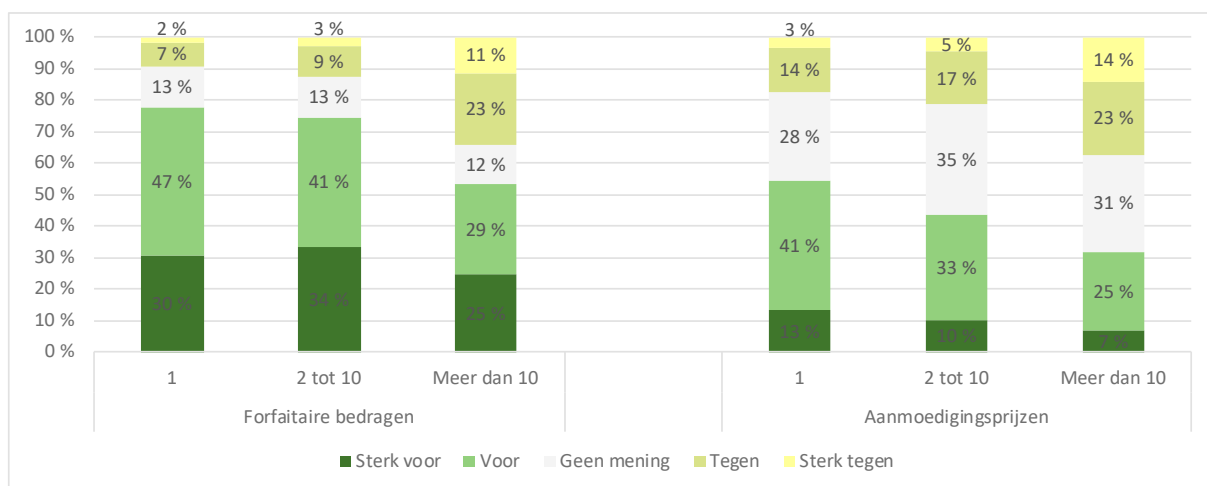
**Figuur 8 – Opvattingen over een ruimere toepassing van forfaitaire bedragen en aanmoedigingsprijzen**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

61. De opvattingen over vereenvoudigde kostenopties verschillen naargelang de categorie begunstigden en zijn met name afhankelijk van hun ervaring<sup>24</sup>. De meer ervaren begunstigden staan minder positief tegenover een bredere toepassing van forfaitaire bedragen en aanmoedigingsprijzen (zie **figuur 9**).

**Figuur 9 – Opvattingen over een ruimere toepassing van forfaitaire bedragen en aanmoedigingsprijzen, uitgesplitst naar ervaring (aantal Horizon 2020-projecten)**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

<sup>24</sup> Hier gemeten als het aantal Horizon 2020-projecten waarbij de begunstigde reeds was betrokken.

62. Ondanks een doorgaans positieve perceptie hebben begunstigden enkele bedenkingen geuit met betrekking tot forfaitaire bedragen en prijzen, waarbij vooral werd gewezen op mogelijke risico's en op het feit dat deze vereenvoudigde kostenopties wellicht niet voor alle soorten projecten geschikt zijn. Dergelijke zorgen werden eveneens geuit door de begunstigden en de NCP's met wie wij hebben gesproken (zie *bijlage I*).

63. Vereenvoudigde kostenopties kunnen de administratieve lasten en de fouten in verband met Horizon 2020-subsidies verminderen en begunstigden door een flexibeler projectbeheer de mogelijkheid bieden zich op hun wetenschappelijke doelen te concentreren. Mogelijk zijn zij echter niet voor alle soorten onderzoeks- en innovatieprojecten even geschikt en de Commissie heeft nog niet voldoende bewijsmateriaal uit haar proefprojecten verzameld.

64. Zoals wij in ons briefingdocument van maart 2018 hebben aangegeven, kunnen financieringsregelingen op basis van de toekenning van forfaitaire bedragen, mits naar behoren opgezet, ook bevorderlijk zijn voor een bredere participatie van alle categorieën begunstigden (waaronder kmo's en nieuwkomers).

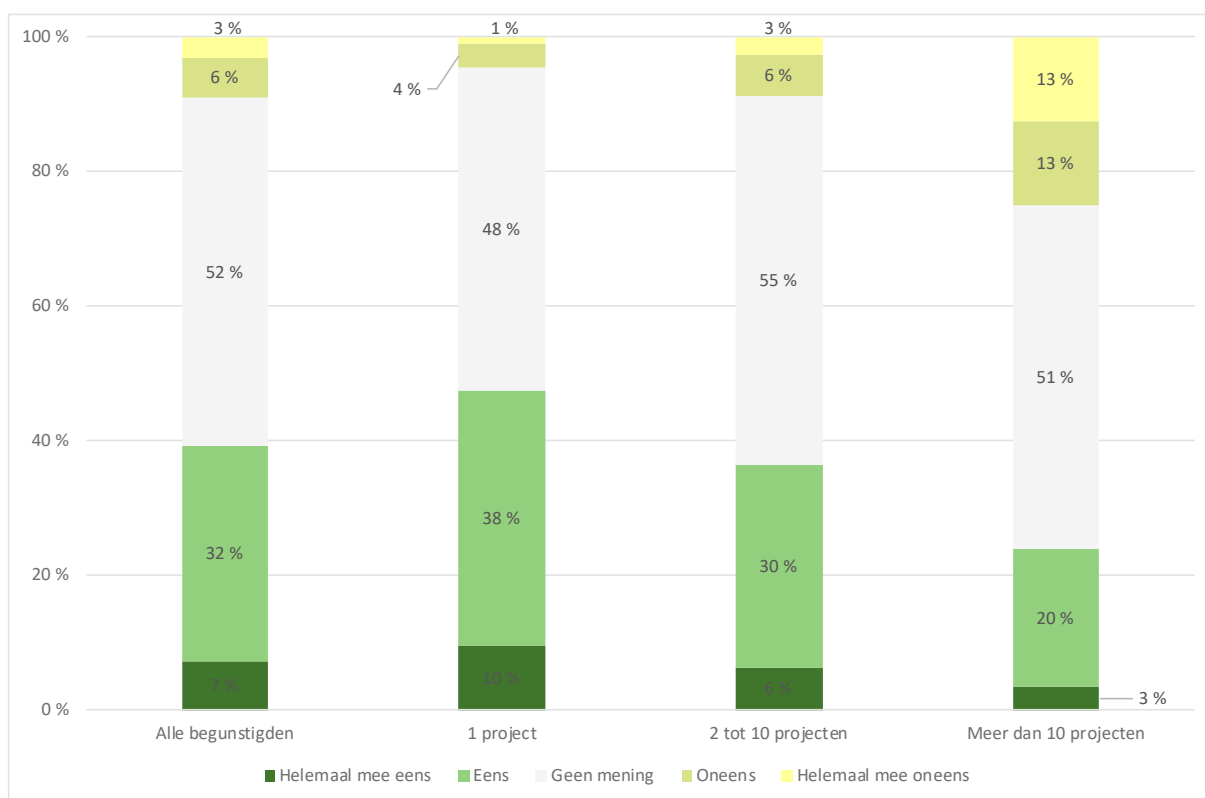
#### Cascadefinanciering

65. Cascadefinanciering voorziet in een regeling die begunstigden van subsidies in de gelegenheid stelt om Horizon 2020-middelen via getrapte subsidiëring (na een oproep tot het indienen van voorstellen) of prijzen aan derden te verstrekken. Hierdoor worden de administratieve lasten overgeheveld van de Commissie naar de begunstigde die verantwoordelijk is voor het beheer van de getrapte subsidiëring.

66. De begunstigde of het consortium van begunstigden van Horizon 2020 publiceert eigen oproepen tot het indienen van voorstellen om specifieke groepen van potentiële begunstigden aan te trekken, met name start-ups en kmo's, en verstrekt subsidies van 50 000 tot 150 000 EUR per derde partij. Cascadefinanciering werd getest in KP7; in het kader van Horizon 2020 maakt de Europese Commissie in toenemende mate gebruik van het mechanisme.

67. In onze enquête hebben we gevraagd of het gebruik van cascadefinanciering in het kader van Horizon 2020 vergeleken met KP7 tot lagere administratieve lasten heeft geleid. Een kleine meerderheid (52 %) van de respondenten die deze vraag hebben beantwoord, gaf aan dat cascadesubsidies in dit opzicht weinig of geen effect hebben, terwijl 39 % van mening was dat de lasten in vergelijking met KP7 inderdaad zijn verminderd. **Figuur 10** geeft weer hoe de opvattingen over cascadefinanciering variëren naargelang de ervaring: 23 % van de begunstigden die betrokken waren bij meer dan tien Horizon 2020-projecten, was van mening dat hun administratieve lasten door cascadefinanciering waren verminderd, terwijl de administratieve lasten volgens 26 % waren toegenomen.

**Figuur 10 – Vermindering van de administratieve lasten door cascadesubsidies vergeleken met KP7, uitgesplitst naar ervaring (aantal Horizon 2020-projecten)**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

68. We hebben geconstateerd dat de door de Commissie verstrekte richtsnoeren<sup>25</sup> de begunstigden onvoldoende duidelijkheid verschaffen omtrent het beheer van de oproepen

<sup>25</sup> Guidance note on financial support to third parties under Horizon 2020.

met betrekking tot cascadesubsidies. Bovendien wisten de begunstigden met wie wij gesprekken hebben gevoerd, niet zeker welke regelgeving zij moesten toepassen bij het opstellen van hun oproepen tot het indienen van voorstellen en bij het verlenen van subsidies aan derden.

69. De Commissie heeft het cascadefinancieringsmechanisme niet achteraf geëvalueerd om na te gaan of de daarmee beoogde doelstellingen daadwerkelijk en op efficiënte wijze zijn bereikt.

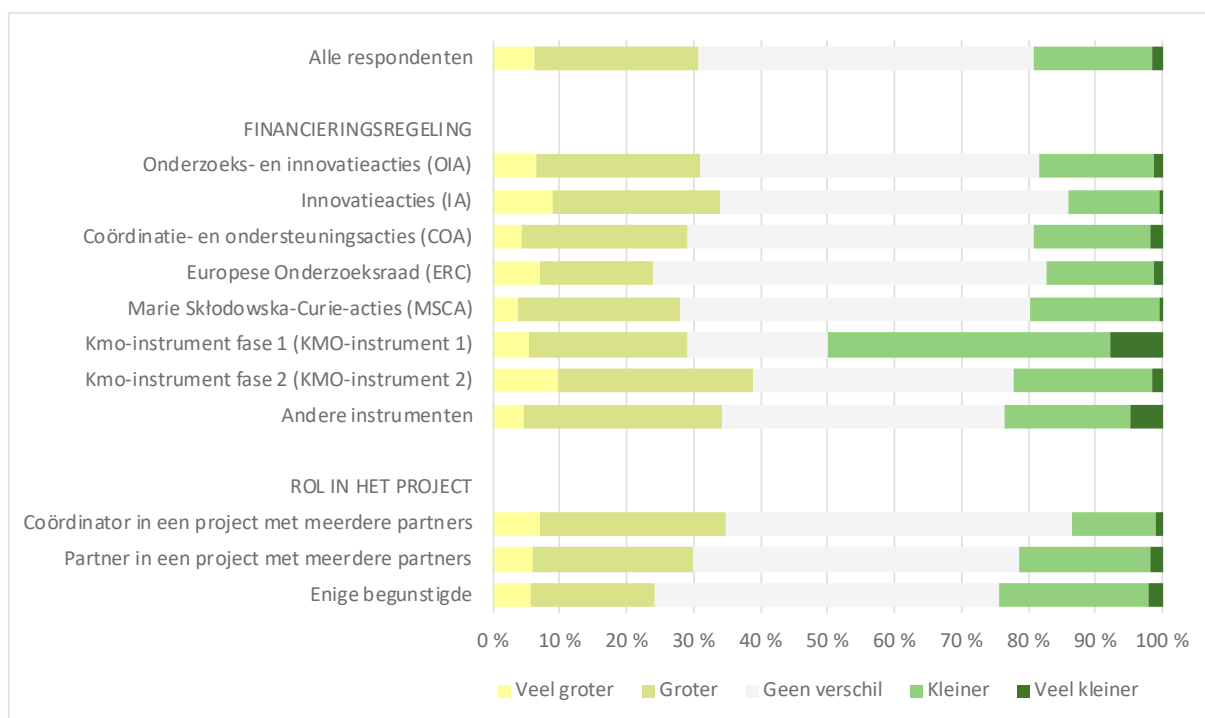
***De subsidieverlening is sneller, maar niet alle mogelijkheden tot vermindering van de administratieve lasten zijn benut***

70. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen de vermindering van de voor het indienen van een voorstel benodigde tijd, inspanningen en middelen enerzijds en het beschikbaar stellen van voldoende informatie om de Commissie in staat te stellen aanvragen met elkaar te vergelijken en de beste voorstellen voor financiering te selecteren anderzijds. De vereenvoudiging van de procedure voor het indienen van voorstellen is van bijzonder groot belang gezien het lage percentage gehonoreerde aanvragen (slechts een op de acht voorgestelde projecten wordt gesubsidieerd)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Europese Commissie, "Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014-2016", december 2017.

**Figuur 11 – Aan het indienen van voorstellen verbonden werklast bij Horizon 2020 vergeleken met KP7, per financieringsregeling en rol in het project**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

71. In onze enquête hebben we de begunstigden gevraagd KP7 en Horizon 2020 met elkaar te vergelijken wat betreft de administratieve werklast die verbonden is aan het indienen van voorstellen. Van de respondenten die een dergelijke vergelijking konden maken (zie **figuur 11**), gaf 30 % aan dat de werklast was toegenomen, ervoer 20 % de werklast als lager en zag ongeveer de helft geen verschil. Begunstigden van het kmo-instrument 1 achtten de verbetering het grootst: de helft van deze respondenten vond de huidige lasten lager of veel lager dan die in het kader van KP7. Het kmo-instrument 1 werd echter met Horizon 2020 ingevoerd, terwijl de actie “Onderzoek ten behoeve van kmo's” als onderdeel van KP7 onder een andere financieringsregeling viel. Projectcoördinatoren achtten de toename van de werklast groter dan andere begunstigden; dit is het gevolg van het feit dat de projectcoördinatie en de interactie met de Commissie in het kader van Horizon 2020 is gecentraliseerd op het niveau van de projectcoördinatoren.

**Door de schrapping van de onderhandelingsfase is de subsidietoekenningstermijn verkort**

72. Een van de in het kader van Horizon 2020 ingevoerde wijzigingen is de schrapping van de zogenoemde onderhandelingsfase, die vroeger plaatsvond tussen de selectie van een voorstel voor financiering en de ondertekening van de subsidieovereenkomst. In het kader van Horizon 2020 moeten de projecten in de voorgestelde vorm worden uitgevoerd.

73. Het merendeel van de deelnemers aan de enquête en de begunstigden met wie wij gesprekken hebben gevoerd, is voorstander van de aanpak zonder onderhandelingsfase. Een minderheid was daarentegen van mening dat de schrapping tot gevolg heeft dat de mogelijkheid om projecten te verbeteren, wordt beperkt en dat de kans toeneemt dat de subsidieovereenkomst na ondertekening nog wordt gewijzigd.

74. De schrapping van de onderhandelingsfase moest ervoor zorgen dat de gefinancierde projecten eerder van start konden gaan. De indicator “subsidietoekenningstermijn” wordt gedefinieerd als de tijd die ligt tussen de uiterste indieningsdatum voor voorstellen en de ondertekening van de subsidieovereenkomst, die wordt beschouwd als de officiële start van een project. De regels voor de deelname aan Horizon 2020 voorzien in een maximale subsidietoekenningstermijn van acht maanden<sup>27</sup>. Een verkorting van de procedure is van belang voor zowel afgewezen aanvragers die zo snel mogelijk een alternatieve oplossing moeten kunnen vinden, als voor succesvolle aanvragers die de concurrentie voor willen zijn bij het op de markt brengen van een product.

---

<sup>27</sup> Artikel 20 van Verordening (EU) nr. 1290/2013: ten hoogste vijf maanden om de aanvrager mee te delen of het voorstel is aangenomen en daarna een periode van ten hoogste drie maanden voor de ondertekening van de overeenkomst.

**Figuur 12 – Gemiddelde subsidietoekenningstermijn in dagen, per programmeringsperiode**

	<b>KP6 (2002-2006)<sup>1</sup></b>	<b>KP7 (2007-2013)<sup>2</sup></b>	<b>Horizon 2020 (2014-2017)<sup>3</sup></b>
<b>Subsidietoekenningstermijn</b>	347	309	191

<sup>1</sup> Gemiddeld aantal dagen tussen de uiterste indieningsdatum en de ondertekening van de subsidieovereenkomst.

<sup>2</sup> Gemiddeld aantal dagen tussen de uiterste indieningsdatum en de ondertekening van de subsidieovereenkomst (behalve ERC).

<sup>3</sup> Gemiddeld aantal dagen tussen de uiterste indieningsdatum en de ondertekening van de subsidieovereenkomst (behalve ERC).

*Bron:* Europese Commissie.

75. Door de schrapping van de onderhandelingsfase en het bredere gebruik van de elektronische toezending van documenten en elektronische handtekeningen is de subsidietoekenningstermijn aanzienlijk verkort ten opzichte van KP7 en KP6 (zie **figuur 12**).

### **Een breder gebruik van de procedure in twee stappen kan kostenbesparend zijn voor het grote aantal afgewezen aanvragers**

76. Overeenkomstig artikel 15, lid 5, van de regels voor deelname<sup>28</sup> wordt in het kader van Horizon 2020 zowel een procedure in één stap als een procedure in twee stappen toegepast. Bij de procedure in twee stappen dienen de coördinatoren korte voorstellen in voor een eerste beoordeling, waarna de succesvolle aanvragers worden uitgenodigd een volledig voorstel in te dienen. Na een tweede evaluatie wordt een ranglijst ter selectie aan de Commissie toegezonden. In het kader van Horizon 2020 is rond 10 % van alle volledige voorstellen ingediend via de procedure in twee stappen<sup>29</sup>.

---

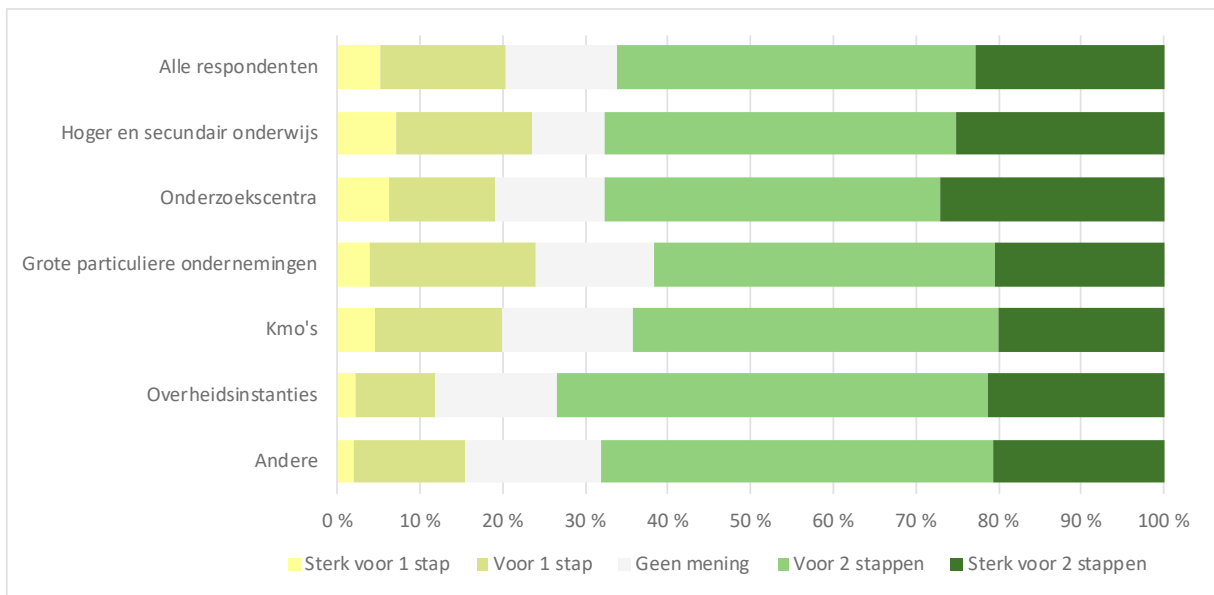
<sup>28</sup> “De Commissie [houdt rekening met] de mogelijkheid van een indieningsprocedure in twee stappen [...], waar passend en indien dit strookt met de doelstellingen van de uitnodiging tot het indienen van voorstellen.”

<sup>29</sup> SWD(2017) 220 final– “In-depth interim evaluation of Horizon 2020”.

77. De procedure in twee stappen kan aanvragers helpen onnodige inspanningen voor de gedetailleerde uitwerking van een uiteindelijk niet-succesvol voorstel te vermijden. Voor sommige projecten kan de procedure in twee stappen echter te traag zijn en het risico inhouden dat producten later op de markt komen dan die van concurrenten. De Commissie schat dat de tweede evaluatiestap de procedure met ongeveer drie maanden verlengt en voor de Commissie extra administratiekosten met zich meebrengt.

78. De deelnemers aan onze enquête waren over het algemeen van mening dat een evaluatie in twee stappen de algehele werklast verbonden aan het indienen van voorstellen zou verminderen, en vooral overheidsinstanties waren voorstander van een dergelijke aanpak (zie **figuur 13**). Sommige begunstigden met wie wij hebben gesproken, waren van mening dat een groot deel van de tijd die voorbereiding van een voorstel in beslag neemt, niet zozeer zit in het schrijven van het voorstel zelf, maar in het opzetten van een consortium en in het zodanig gedetailleerd uitwerken van het basisidee dat het risico van afwijzing van het voorstel tot een minimum wordt beperkt; deze begunstigden meenden dat een procedure in twee stappen weinig verschil zou maken voor de werklast. Anderen waren bezorgd dat een eventuele late goedkeuring in de eerste stap zou betekenen dat de tweede stap in elk geval moet worden voorbereid, waardoor elke potentiële besparing van middelen teniet wordt gedaan.

**Figuur 13 – Voorkeur voor een evaluatie in één stap of in twee stappen, uitgesplitst naar categorie respondenten**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

79. Tal van aanvragers investeren veel tijd en geld in de ontwikkeling van voorstellen die uiteindelijk worden afgewezen. De begunstigen met wie wij hebben gesproken, beaamden over het algemeen dat dit probleem deels kan worden verholpen door het gebruik van de procedure in twee stappen uit te breiden, maar alleen mits de daarmee verband houdende vertraging van de subsidietoekenning niet tot andere nadelen leidt.

### **Er bestaat nog steeds bezorgdheid over de kwaliteit van de evaluaties en de feedback aan afgewezen aanvragers**

80. Een zorgvuldige evaluatie van voorstellen aan de hand van passende criteria staat weliswaar niet rechtstreeks in verband met vereenvoudiging, maar is wel van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de beste projecten worden gefinancierd en dat de doelstellingen van Horizon 2020 worden verwezenlijkt. Afgewezen aanvragers moeten feedback krijgen waarin de redenen voor de beslissing worden aangegeven; dat kan hen helpen bij toekomstige voorstellen.

81. In aanmerking komende en subsidiabele voorstellen worden door ten minste drie onafhankelijke deskundigen geëvalueerd aan de hand van een reeks criteria. Op basis van toekenningscriteria die in het werkprogramma van Horizon 2020 zijn gepubliceerd, kent

iedere beoordelaar scores toe voor excellentie, impact, kwaliteit en efficiënte uitvoering. Het “panel van beoordelaars” stelt een samenvattend verslag op van alle ontvangen voorstellen, dat door de Commissie wordt gebruikt om een lijst van te financieren projecten op te stellen.

### Evaluaties

82. Alle onafhankelijke deskundigen die bij Horizon 2020 betrokken zijn, worden door het Uitvoerend Agentschap Onderzoek (REA) ingehuurd en aangestuurd, maar voor elke oproep tot het indienen van voorstellen worden de deskundigen door de afzonderlijke eenheden van de DG's (of agentschappen) geselecteerd uit een databank met 120 000 ingeschreven deskundigen (de deskundigen schrijven zichzelf in de databank in zonder dat er een bevestiging, goedkeuring of kwaliteitscontrole plaatsvindt). Deze databank is opgezet door middel van een onbeperkte oproep voor deskundigen. De Commissie is verplicht jaarlijks een lijst te publiceren van de beoordelaars van wier diensten gebruik is gemaakt. Er zijn regels van toepassing met betrekking tot de vervanging en roulatie. Zo mag bijvoorbeeld 25 % van de bij een oproep betrokken deskundigen in de voorafgaande drie jaar niet zijn ingezet. Het REA houdt ook toezicht op het aantal geheel nieuwe beoordelaars.

83. In een door DG RTD gehouden enquête onder beoordelaars<sup>30</sup> antwoordde 44 % van de deelnemers dat de door hen ontvangen vergoeding niet alle benodigde en gemaakte uren dekte. Indien onvoldoende tijd wordt besteed aan een evaluatie, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit.

84. De meeste deelnemers aan onze enquête achtten de evaluatiecriteria passend; slechts 17 % gaf een negatieve beoordeling. Sommige begunstigen vroegen zich echter af of de deskundigen beschikten over voldoende technische kennis van het betrokken vakgebied. Bij haar eigen tussentijdse evaluatie van Horizon 2020<sup>31</sup> kwam de Commissie tot de conclusie dat de kwaliteit van het evaluatieproces destijds voor verbetering vatbaar was.

---

<sup>30</sup> “Evaluation of the operation of REA (2012-2015) Final Report”, 2016.

<sup>31</sup> SWD(2017) 221 final, “In-depth interim evaluation of Horizon 2020”, bijlage 1.

85. Een passende vergoeding is noodzakelijk om gekwalificeerde beoordelaars te kunnen aantrekken, zodat de voorstellen naar behoren worden beoordeeld en de beste projecten worden geselecteerd en gefinancierd.

86. De deskundigen ontvangen een vergoeding op basis van een tarief per werkdag dat sinds 2007 niet meer is bijgesteld. Zij besteden gemiddeld 5,6 uur aan een evaluatie<sup>32</sup>, wat naar onze mening ontoereikend is om het voorstel grondig te lezen en zorgvuldig te evalueren.

87. Het risico bestaat dus dat gekwalificeerde personen er door een te lage vergoeding van worden weerhouden deel te nemen aan het evaluatieproces. Indien er te weinig tijd voor de evaluatie wordt uitgetrokken, kan dit dezelfde gevolgen hebben voor en/of afbreuk doen aan de kwaliteit van de evaluatie.

#### Feedback

88. Feedback aan afgewezen aanvragers over de uitkomst van de evaluatie moet ertoe bijdragen de ontwikkeling van volgende voorstellen te vergemakkelijken en de algemene kwaliteit van het Horizon 2020-programma te verbeteren.

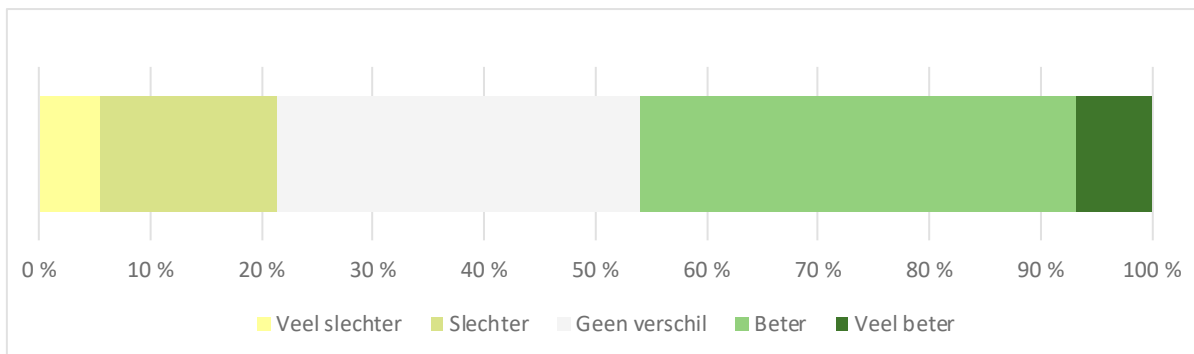
89. De coördinatoren en de contactpersonen van de deelnemers worden per brief in kennis gesteld van de uitkomst van de evaluatie. Hoewel 46 % van de deelnemers aan de enquête antwoordde dat de kwaliteit van de feedback in het kader van Horizon 2020 was verbeterd ten opzichte van KP7 (zie ***figuur 14***), werden in gesprekken met begunstigden en in naar aanleiding van de enquête gemaakte opmerkingen bedenkingen geuit met betrekking tot de feedback over evaluaties. Een op de vijf respondenten was van mening dat de kwaliteit van Horizon 2020 was gedaald ten opzichte van KP7. In de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020<sup>33</sup> gaf de Commissie ook aan dat 34 % van de respondenten de kwaliteit van de feedback als “slecht” of “zeer slecht” beoordeelde.

---

<sup>32</sup> SWD(2017) 220 final, “In-depth interim evaluation of Horizon 2020”, mei 2017.

<sup>33</sup> SWD(2017) 220 final, “In-depth interim evaluation of Horizon 2020”, mei 2017.

**Figuur 14 – Meningen over de evaluatiefeedback in het kader van Horizon 2020, vergeleken met KP7**



*Bron:* ERK-enquête, maart 2018.

90. Een veelgehoorde klacht die door begunstigen tegen de Commissie en in opmerkingen bij de enquête is geuit, is dat zij na de aanvankelijke afwijzing van een voorstel dit bij een daaropvolgende oproep opnieuw hadden ingediend, met wijzigingen op basis van de feedback, maar vervolgens een lagere score kregen dan bij de eerste indiening. Het kan echter zijn dat de oproep anders was geformuleerd dan de eerdere oproep, of dat het oorspronkelijke idee na verloop van tijd minder innovatief was geworden.

### **Het excellentiekeurmerk voldoet niet aan de verwachtingen**

91. Het “excellentiekeurmerk” is een kwaliteitslabel dat wordt toegekend aan projectvoorstellen die aan de selectie- en subsidietoekenningscriteria van Horizon 2020 voldoen en een vooraf vastgestelde kwaliteitsdrempel halen, maar uiteindelijk op grond van budgettaire beperkingen toch niet worden gefinancierd. Het keurmerk is erop gericht de houders ervan te helpen om middelen voor deze voorstellen uit andere nationale, Europese of internationale programma's te verkrijgen zonder dat zij hun voorstel opnieuw hoeven in te dienen, met alle administratieve lasten van dien. De Commissie heeft in 2015 het initiatief genomen om het excellentiekeurmerk te lanceren. Dit initiatief werd eerst getest in het kader van het kmo-instrument en in 2016 uitgebreid tot individuele Marie Skłodowska-Curie-beurzen.

92. In onze enquête hebben we houders van een excellentiekeurmerk gevraagd of dit label hen had geholpen middelen uit andere bronnen te verkrijgen. We hebben vastgesteld dat het excellentiekeurmerk niet algemeen wordt erkend: slechts 15 % van de respondenten

antwoordde dat de toekenning hen had geholpen andere soorten financiering te verkrijgen (zie **figuur 15**).

93. We hebben geconstateerd dat het gebrek aan succes van het excellentiekeurmerk – ondanks de door de Commissie georganiseerde voorlichtingscampagne – te wijten is aan: i) het gebrek aan erkenning door andere financieringsinstellingen; ii) het gebrek aan duidelijke richtsnoeren voor het gebruik van het keurmerk; en iii) het ontbreken van afstemming tussen Horizon 2020 en nationale en andere EU-programma's met betrekking tot onderwerpen, selectie- en toekenningscriteria en evaluatieprocedures.

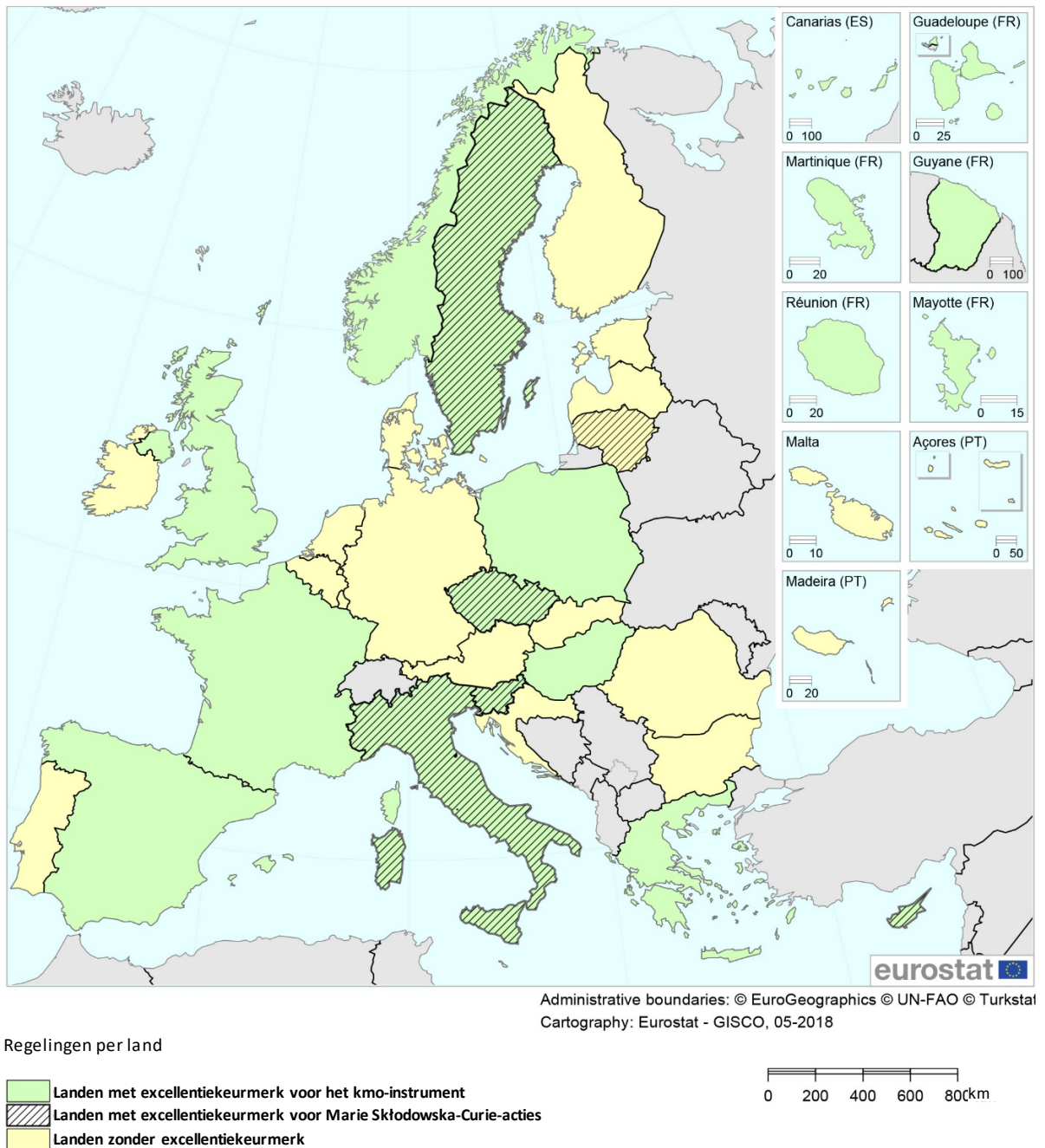
94. Bovendien waren er ten tijde van de lancering van het excellentiekeurmerk door de Commissie nog geen doeltreffende regelingen voor de samenwerking met andere financieringsstelsels en bestond er onvoldoende duidelijkheid over de toepassing van staatssteunregels op de overheidssubsidies voor projecten waaraan het excellentiekeurmerk is verleend. De Commissie heeft pas in 2017 duidelijkheid verschaft omtrent de toepasselijkheid van de staatssteunregels<sup>34</sup>.

95. De Commissie verzamelt landenspecifieke informatie over steunregelingen in verband met het excellentiekeurmerk (zie **figuur 15**). In onze enquête hebben we gevraagd in hoeverre houders van het keurmerk in de verschillende landen toegang hadden tot alternatieve financieringsbronnen. Uit de antwoorden kwam naar voren dat de toegang tot andere bronnen in de lidstaten van de EU over het geheel genomen nog steeds beperkt is. De Commissie beschikt niet over gegevens over het aantal excellentiekeurmerkprojecten dat per land steun ontvangt uit andere programma's.

---

<sup>34</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld "Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 'Seal of Excellence'", januari 2017.

Figuur 15 – Nut van het excellentiekeurmerk



Bron: Eurostat.

96. Zoals wij in ons briefingdocument van maart 2018 hebben aangegeven, is het effect van het excellentiekeurmerk bij het vinden van alternatieve financieringsbronnen beperkt als gevolg van het ontbreken van een behoorlijk mechanisme voor de coördinatie tussen Horizon 2020 en andere Europese en nationale programma's. Het excellentiekeurmerk heeft daardoor het aanvragen van onderzoeksfianciering niet vergemakkelijkt.

### ***Verslaglegging over en audit van projectkosten***

**De regels inzake personeelskosten zijn vereenvoudigd, maar sommige wijzigingen hebben de begunstigen voor problemen gesteld, en personeelskosten veroorzaken nog steeds de meeste fouten**

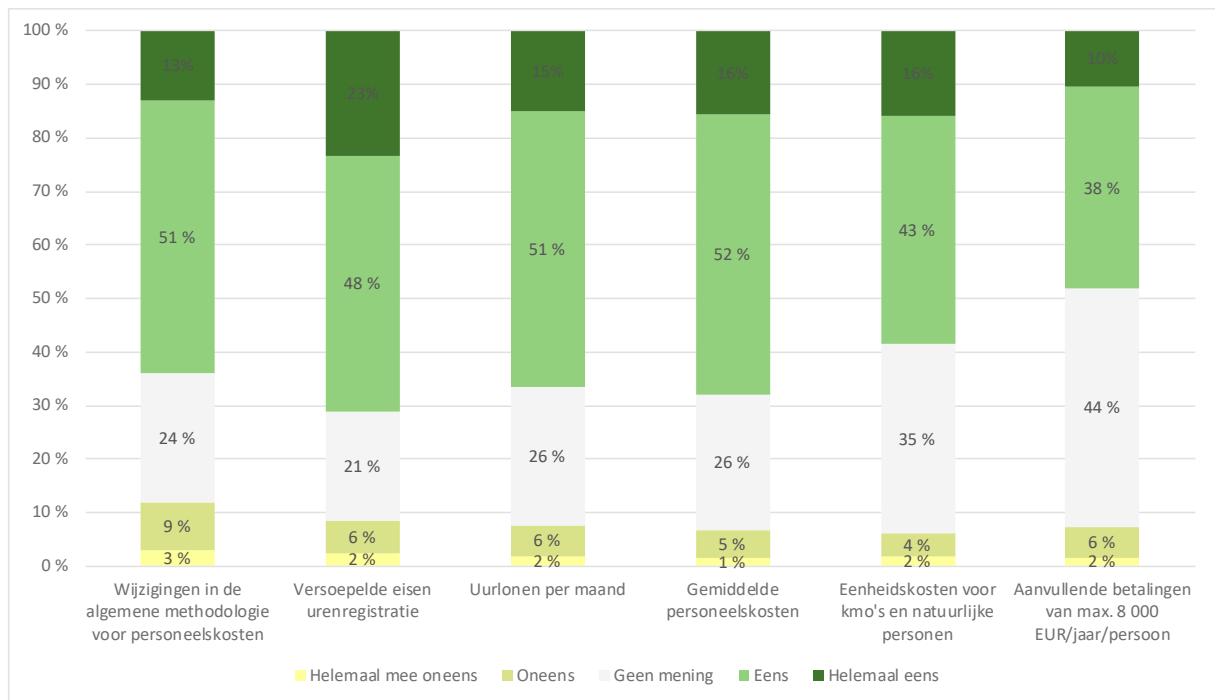
97. Personeelskosten vormen een van de belangrijkste kostencategorieën en zijn gemiddeld goed voor ongeveer 45 % van de totale kosten van onderzoeksprojecten in het kader van Horizon 2020.

98. In onze enquête en bij bezoeken ter plaatse hebben we begunstigen van Horizon 2020 gevraagd hoe zij de vereenvoudigingen die in Horizon 2020 zijn doorgevoerd met betrekking tot de berekening van en de verslaglegging over personeelskosten beoordelen en of zij een verdere vermindering van de administratieve lasten op dit gebied noodzakelijk en mogelijk achten.

99. De meerderheid van de respondenten was goed te spreken over de wijzigingen die in Horizon 2020 zijn geïntroduceerd op het gebied van personeelskosten. ***Figuur 16*** geeft een overzicht van hun meningen met betrekking tot:

- wijzigingen in de algemene methode voor het berekenen van personeelskosten;
- de versoepeling van de vereisten inzake de werkurenregistratie (zoals de afschaffing van de werktijdenregistratieverplichtingen voor personeel dat uitsluitend werkzaam is voor een Horizon 2020-project);
- de aanvaarding van uurlonen per maand naast uurlonen per jaar;
- het gebruik van door de begunstigen berekende gemiddelde personeelskosten;
- het gebruik van eenheidskosten voor eigenaren van kmo's en natuurlijke personen die geen loon ontvangen;
- de aanvaarding van aanvullende betalingen van maximaal 8 000 EUR per persoon per jaar voor organisaties zonder winstoogmerk.

**Figuur 16 – De in Horizon 2020 geïntroduceerde vereenvoudigingsmaatregelen hebben geleid tot een vermindering van de administratieve lasten ten opzichte van KP7**



Bron: ERK-enquête, maart 2018.

100. Uit een nadere analyse van de resultaten van onze enquête blijkt dat:

- de meningen afhankelijk zijn van de ervaring van de respondenten met Horizon 2020-projecten<sup>35</sup>, waarbij de meer ervaren begunstigen de ingevoerde wijzigingen over het algemeen minder positief beoordelen;
- de meeste respondenten bij de vraag welke van de in Horizon 2020 ingevoerde maatregelen de administratieve lasten in verband met de verslaglegging over de projectkosten hebben *verhoogd*, maatregelen hebben genoemd die verband houden met de berekening van en de verslaglegging over personeelskosten;
- de respondenten bij de vraag welke vereenvoudiging het dringendst nodig is voor KP9, de vereenvoudiging van de verslaglegging over personeelskosten hebben genoemd.

<sup>35</sup> Gemeten als het aantal Horizon 2020-projecten waarbij de begunstigde reeds was betrokken.

101. Bovendien heeft 41 % van de deelnemers aan onze enquête verklaard dat zij voor het beheer van Horizon 2020-projecten een specifiek systeem voor werkurenregistratie moesten toepassen, waarbij de lasten niet noemenswaardig waren verminderd ten opzichte van KP7.

102. De vaakst gehoorde klachten van begunstigden en andere belanghebbenden (zoals NCP's en verenigingen) hadden betrekking op:

- het gebruik van gedetailleerde urenstaten die een uitsplitsing per werkpakket weergeven;
- omslachtige herberekeningen die sommige begunstigden moesten maken om salarissen aan te passen aan de regels van Horizon 2020;
- de frequente invoering van wijzigingen tijdens de gehele uitvoeringsperiode van Horizon 2020;
- problemen bij de toepassing van het concept van aanvullende vergoeding.

103. Van alle aanpassingen naar aanleiding van de eerste controles van Horizon 2020-projecten door de Commissie hield 68 % verband met de onjuiste verslaglegging over personeelskosten<sup>36</sup>. In de overgrote meerderheid (65 %) van de gevallen hadden zij betrekking op de berekening van personeelskosten als zodanig (met name de onjuiste berekening van productieve uren, onjuiste loonkosten, onjuiste toerekening van uren aan een bepaalde activiteit, ontbrekende urenstaten, onjuiste aanvullende vergoeding), terwijl de rest (3 % van het totaal) verband hield met de declaratie van personeelskosten in de vorm van eenheidskosten<sup>37</sup>.

104. 70 % van de respondenten die zich hierover hebben uitgelaten, meent dat de regels van Horizon 2020 inzake de vergoeding van projectkosten vergeleken met die van KP7 in ruimere mate voorzien in de aanvaarding van gebruikelijke kostenberekeningspraktijken. Het percentage begunstigden die qua aanvaarding van gebruikelijke

---

<sup>36</sup> De ERK vindt ook fouten van deze aard en doet hiervan verslag in haar jaarverslagen.

<sup>37</sup> Presentatie getiteld *Audits and Financial issues*, bijeenkomst van de NCP's, 14-15 maart 2018.

kostenberekenningspraktijken geen verschil zien tussen KP7 en Horizon 2020, blijft echter hoog.

105. Een ruimere toepassing van de gebruikelijke kostenberekenningspraktijken, met name wat betreft personeelskosten, zou de administratieve lasten kunnen verlagen.

**De auditlast is afgenomen, maar begunstigden hebben te maken met een inconsistente behandeling bij uitbestede ex-postaudits**

106. De controle- en auditbeginselen betreffende uitgaven in het kader van Horizon 2020 zijn vastgelegd in de verordening inzake Horizon 2020.<sup>38</sup> Zij moeten zorgen voor i) een passend evenwicht tussen vertrouwen en controle en ii) een auditproces dat voldoet aan de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, teneinde de auditlast voor de deelnemers tot een minimum te beperken.

**Figuur 17 – De strategie voor financiële controle en audit van de Commissie in het kader van Horizon 2020**

Certificaat betreffende de financiële staten (CFS)	Vooraf door project- en financiële functionarissen verrichte controles van kostendeclaraties	Achteraf verrichte audits van een steekproef van betaalde subsidies
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooraf door onafhankelijke controleurs in opdracht van de begunstigden uitgevoerde controles op basis van overeengekomen procedures</li> <li>• CFS nodig voor betalingsverzoeken van meer dan 325 000 EUR (vergoeding van werkelijke kosten en sommige eenheidskosten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• evaluatie van het gebruik van middelen</li> <li>• aannemelijkheidscontroles</li> <li>• analyse van afwijkingen tussen oorspronkelijke begroting en uitvoering</li> <li>• analyse van het CFS en certificering vooraf van kostenberekenningsmethoden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 % van alle Horizon 2020-uitgaven wordt onderworpen aan een audit achteraf</li> <li>• niet verplicht volgens wetgeving</li> <li>• KP7 voorzag niet in een dergelijke limiet</li> </ul>

Bron: ERK.

<sup>38</sup> Artikel 29 van Verordening (EU) nr. 1291/2013 tot vaststelling van Horizon 2020.

107. In overeenstemming met de aanbevelingen van de ERK<sup>39</sup> heeft de Commissie het ontwerp en de uitvoering van de auditstrategie voor Horizon 2020 gecentraliseerd bij de gemeenschappelijke auditdienst (CAS), die de audit aan de hand van één representatieve steekproef voor Horizon 2020 als geheel verricht op basis van een meer risicogebaseerde auditstrategie<sup>40</sup>.

108. In onze enquête hebben we de begunstigden gevraagd naar hun mening over de controle- en auditlast in het kader van Horizon 2020. 53 % van de respondenten antwoordde dat de algemene auditlast in het kader van Horizon 2020 is verminderd ten opzichte van KP7, terwijl slechts 14 % verklaarde dat die last is toegenomen. Twee derde van de respondenten antwoordde tevens dat de auditlast verder moet worden verminderd.

109. De begunstigden met wie wij hebben gesproken, stelden de oprichting van de gemeenschappelijke auditdienst op prijs als middel om de consistentie te waarborgen. Sommige respondenten klaagden evenwel dat er nog steeds geen sprake was van een consistent controle- en auditproces. Volgens hen is de inconsistente aanpak in sommige gevallen het gevolg van de frequente wijzigingen aan de AMGA, aangezien de controleurs soms niet op de hoogte waren van wijzigingen met terugwerkende kracht of niet wisten welke versie van de AMGA van toepassing was.

110. De Commissie heeft voor ongeveer 80 % van de ex-postaudits van Horizon 2020 een kaderovereenkomst gesloten met onafhankelijke externe accountantskantoren, terwijl de Commissie zelf de resterende 20 % voor haar rekening neemt. In 2017 heeft de Commissie de eerste ex-postaudits van Horizon 2020-projecten afgerond.

111. Begunstigden die wij tijdens onze bezoeken ter plaatse en bij seminars hebben gesproken, hebben kritiek geuit op de werkzaamheden van sommige externe

---

<sup>39</sup> Zie Speciaal verslag nr. 2/2013 van de ERK.

<sup>40</sup> Horizon 2020 Ex post Audit Strategy, DG RTD van 9.11.2015.

accountantskantoren. De meest gehoorde klachten hadden betrekking op de kwaliteit van de werkzaamheden, de beperkte programmakennis van de controleurs en de tijd die het opstellen van de auditverslagen in beslag nam. De NCP's hebben tijdens een door de Commissie georganiseerd evenement<sup>41</sup> en in gesprekken soortgelijke kritiek geuit.

112. Wij hebben geconstateerd dat de oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst en de nieuwe auditstrategie de auditlast voor de begunstigden hebben verminderd. We hebben evenwel ook vastgesteld dat de kwaliteit van de uitbestede ex-postaudits voor verbetering vatbaar is.

***De deelname van kmo's is toegenomen, maar er bestaan nog steeds belemmeringen***

113. De ondersteuning van kmo's is een van de prioriteiten van de Commissie in de lopende programmeringsperiode en zij heeft kmo's dan ook aangemoedigd om aan alle onderdelen van Horizon 2020 deel te nemen. Zij heeft daartoe het kmo-instrument ontwikkeld<sup>42</sup>, dat onlangs in het proefproject van de Europese Innovatieraad is geïntegreerd en ten doel heeft de toegang tot onderzoeks- en innovatiefinanciering voor kmo's te vergemakkelijken.

114. Ondanks een grotere deelname van kmo's aan Horizon 2020, hebben we geconstateerd dat kmo's zowel tijdens het aanvraagproces als bij de uitvoering van hun onderzoeks- en innovatieprojecten moeilijkheden ondervonden. Kmo's die voor het eerst met de financieringsregelingen van de EU te maken hadden, hadden moeite om de regelgevingsvereisten met betrekking tot de subsidies te begrijpen. De grote omvang en het ingewikkelde karakter van de AMGA zijn vooral lastig voor kmo's die niet over personeel beschikken dat specifiek is belast met de uitlegging van de EU-richtsnoeren en de verslaglegging.

---

<sup>41</sup> 11e vergadering van de NCP's van Horizon 2020 voor juridische en financiële zaken, Brussel, 14-15 maart 2018.

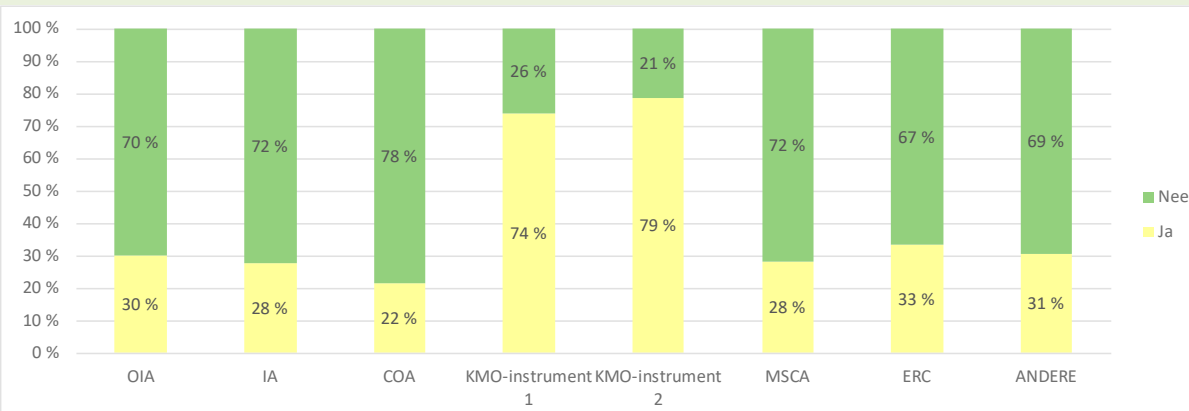
<sup>42</sup> In het kader van het kmo-instrument kunnen bedrijven aanvragen indienen voor twee onderling onafhankelijke fasen, al naargelang de technologische rijpheid van hun innovatieve projecten. In fase 1 wordt per project een bedrag van 50 000 EUR toegekend voor een haalbaarheidsstudie. Voor geselecteerde projecten wordt in fase 2 per project maximaal 2,5 miljoen EUR toegekend voor de financiering van innovatieactiviteiten.

115. We hebben geconstateerd dat kmo's in sterke mate een beroep doen op externe adviseurs om de problemen bij het opstellen van hun voorstellen te verhelpen. Dit geldt met name voor projecten met één enkele begunstigde in de fasen 1 en 2 van het kmo-instrument (zie **tekstvak 2**).

### **Tekstvak 2 – Inzet van externe adviseurs bij de opstelling van voorstellen en de projectverslaglegging**

- 36 % van de deelnemers aan onze enquête gaf aan hulp van externe adviseurs nodig te hebben gehad tijdens de opstelling van het voorstel. Dit percentage varieerde naargelang de ervaring van de respondenten (minder ervaren respondenten maakten vaker gebruik van externe ondersteuning), de categorie respondenten en de financieringsregeling. Kmo's die op individuele basis opereren, zijn bijzonder afhankelijk van externe adviseurs, met name in de fasen 1 en 2 van het kmo-instrument (zie **figuur 18**).

**Figuur 18 – Inzet van externe adviseurs bij de opstelling van voorstellen, uitgesplitst naar financieringsregeling**



*Bron:* ERK-enquête, maart 2018.

- De belangrijkste reden om bij de opstelling van het voorstel gebruik te maken van externe adviseurs, was het verhogen van de kans van slagen, gevolgd door het wegwijs worden in de ingewikkelde administratieve procedures. Meer dan de helft van de respondenten gaf er de voorkeur aan gebruik te maken van externe adviseurs, in plaats van hiervoor interne middelen in te zetten, terwijl een minderheid een beroep deed op adviseurs voor wetenschappelijke en technische ondersteuning.
- Gedurende de uitvoering van de projecten werd in mindere mate gebruik gemaakt van externe adviseurs dan bij de opstelling van de voorstellen. Niettemin gaf nagenoeg een derde van de kmo's aan dat zij voor het beheer en de verslaglegging van projecten in enige mate gebruik hadden

gemaakt van externe adviseurs. Dit percentage bedroeg zelfs 50 % in het geval van projecten met één enkele kmo in de fasen 1 en 2 van het kmo-instrument.

- De meeste respondenten waren van mening dat de behoefte aan externe adviseurs in het kader van Horizon 2020 ten opzichte van KP7 gelijk was gebleven of was toegenomen, zowel voor het opstellen van voorstellen als voor het uitvoeren van projecten.
- Uit de antwoorden van de respondenten op de vraag welke vergoedingen aan externe adviseurs werden betaald (uitgedrukt als percentage van de totale financiering), kwam een mediaan bedrag van 5 % voor het opstellen van voorstellen en 5 % voor het uitvoeren van projecten naar voren.
- De behoefte aan externe adviseurs tijdens de opstelling van het voorstel vormt voor kmo's die zich de daarmee gemoeide kosten niet kunnen veroorloven, een belemmering voor deelname aan Horizon 2020. Dit probleem treft nieuwkomers des te sterker, omdat zij op grond van ontbrekende ervaring bijzonder zijn aangewezen op externe hulp.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

116. Het merendeel van de door de Commissie getroffen vereenvoudigingsmaatregelen heeft bijgedragen tot de vermindering van de administratieve lasten voor begunstigden in het kader van Horizon 2020, maar niet alle maatregelen hebben het gewenste resultaat opgeleverd, zodat er nog steeds ruimte is voor verbetering. In de antwoorden op onze enquête hebben de begunstigden gewezen op de behoefte aan gebruiksvriendelijkere richtsnoeren en instrumenten en aan verdere toetsing van de geschiktheid en bruikbaarheid van de nieuwe financieringsregelingen. Stabiliteit van de regels is eveneens van belang; begunstigden zijn in staat zich aan te passen aan complexiteit, maar frequente wijzigingen van de richtsnoeren kunnen leiden tot verwarring en onzekerheid.

### ***Organisatorische inspanningen voor vereenvoudiging***

117. De vereenvoudigingsmaatregelen die door de Commissie voor Horizon 2020 zijn ingevoerd, vloeiden voort uit haar analyse van vroegere kaderprogramma's (met name KP7) en feedback van belangrijke belanghebbenden. De oprichting van een gemeenschappelijk ondersteuningscentrum heeft in sterke mate tot vereenvoudiging bijgedragen, in het

bijzonder door de harmonisatie van de regels voor deelname, een nieuwe auditstrategie en IT-oplossingen voor het subsidiebeheer en de verslaglegging (zie de **paragrafen 15-29**).

118. Tal van aanvragers en begunstigden zijn nog steeds van mening dat zij gedurende het aanvraagproces en de uitvoering van hun projecten inconsequent worden behandeld. Ondanks de inspanningen van de Commissie om de communicatie te verbeteren, is de backofficetool die zij speciaal voor de melding van een inconsistente behandeling heeft ontwikkeld, weinig bekend. Bovendien hebben we geconstateerd dat de werkzaamheden van de Research Enquiry Service (RES), naast die van de andere bestaande kanalen, te versnipperd zijn om voor consistentie te kunnen zorgen (zie de **paragrafen 30-40**).

119. De NCP's verlenen nuttige bijstand aan aanvragers en begunstigden en helpen een consistente toepassing van de wetgeving betreffende Horizon 2020 te waarborgen, maar we hebben vastgesteld dat het niveau van de technische ondersteuning en begeleiding door de NCP's aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat (zie de **paragrafen 41-45**).

120. De ondersteuningsinstrumenten die door de Commissie zijn ontwikkeld ter vergemakkelijking van de uitvoering van onderzoeks- en innovatieprogramma's zijn sinds het begin van Horizon 2020 sterk verbeterd en worden door de begunstigden op prijs gesteld. Er bestaan echter enkele technische problemen met het deelnemersportaal (zie de **paragrafen 46-51**) en de handleiding van de Commissie inzake onderzoek en innovatie (AMGA), die uitgebreide richtsnoeren moet bevatten, is een ingewikkeld en lang document geworden. Frequente wijzigingen van de AMGA hebben tot een verhoging van de algehele administratieve lasten geleid en de begunstigden soms meer rechtsonzekerheid gebracht (zie de **paragrafen 52-55**).

#### **Aanbeveling 1 – Betere communicatie met aanvragers en begunstigden**

De Commissie dient de kanalen voor de communicatie met aanvragers en begunstigden van subsidies te verbeteren door:

- i) betere procedures en controles in te voeren met betrekking tot de prestaties van de helpdeskfuncties, met name de RES, en deze instrumenten beter onder de aandacht van de begunstigden te brengen, zodat zij gevallen van inconsistente behandeling tijdens het aanvraagproces of tijdens de uitvoering van hun projecten kunnen melden;

- ii) de resterende technische problemen met het deelnemersportaal op te lossen, het ontwerp ervan te verbeteren en de navigatie en de zoekfunctie te vereenvoudigen;
- iii) met de lidstaten werken aan de verbetering van haar methodologische en technische richtsnoeren voor de NCP's zodat deze de nodige hoogwaardige diensten kunnen verlenen aan potentiële begunstigden van onderzoeks- en innovatiefinanciering.

Deze maatregelen moeten uiterlijk begin 2021 zijn uitgevoerd.

121. Vereenvoudigde kostenopties – forfaitaire bedragen en aanmoedigingsprijzen – kunnen de administratieve lasten met betrekking tot de volledige levenscyclus van Horizon 2020-projecten verminderen. Een grote meerderheid van de begunstigden is voorstander van de verdere toepassing van forfaitaire bedragen. Deze zijn echter niet altijd even geschikt voor alle soorten onderzoeks- en innovatieprojecten en er moeten eerst betrouwbare gegevens uit de proefprojecten worden verkregen voordat zij op bredere schaal kunnen worden aangewend (zie de **paragrafen 56-69**).

#### **Aanbeveling 2 – Test forfaitaire bedragen intensiever**

De Commissie dient het testen van vereenvoudigde kostenopties, en met name forfaitaire bedragen, te intensiveren door:

- i) de uitkomst van de reeds in het kader van Horizon 2020 gelanceerde oproepen te analyseren en daarvan verslag te doen zodra de eerste resultaten beschikbaar zijn;
- ii) op grotere schaal nieuwe pilotinitiatieven te lanceren om de geschiktste projecttypen vast te stellen, mogelijke nadelen te evalueren en passende oplossingen te vinden.

Deze maatregelen moeten onmiddellijk worden uitgevoerd.

#### ***Een project opstarten***

122. Slechts 20 % van de deelnemers aan onze enquête is van mening dat de door de Commissie ingevoerde vereenvoudigingen de administratieve lasten die aan financieringsaanvragen verbonden zijn daadwerkelijk hebben verminderd. De helft van de respondenten gaf aan dat de vereiste inspanningen voor de ontwikkeling van een voorstel gelijk zijn gebleven (zie de **paragrafen 70-71**).

123. De meeste respondenten waren van mening dat de schrapping van de onderhandelingsfase tot minder lasten heeft geleid, maar een aanzienlijke minderheid nam het tegenovergestelde standpunt in. Het overslaan van formele onderhandelingen werd gezien als een factor die het proces bespoedigt, terwijl verdere verfijning mogelijk blijft in het kader van de subsidieovereenkomst. Degenen die de schrapping van de onderhandelingsfase niet op prijs stelden, waren van mening dat het daardoor waarschijnlijker werd dat de subsidieovereenkomst na ondertekening nog zou worden gewijzigd (zie de **paragrafen 72-75**).

124. Aanvragers vinden het jammer dat zij inspanningen leveren voor de ontwikkeling van uitvoerige voorstellen waarvan de kwaliteit weliswaar goed wordt bevonden, maar niet goed genoeg voor financiering. Een bredere toepassing van oproepen in twee fasen zou volgens respondenten tot een lastenvermindering leiden, maar zou alleen geschikt zijn voor wetenschappelijke gebieden en marktsectoren waar de extra stap niet tot vertraging leidt bij de markttoepassing van projectresultaten (zie de **paragrafen 76-79**).

**Aanbeveling 3 – Verken een ruimer gebruik van evaluaties van voorstellen in twee stappen**

De Commissie dient meer onderwerpen aan te wijzen waarbij de toepassing van een evaluatie van voorstellen in twee stappen kan resulteren in een vermindering van de administratieve lasten voor aanvragers wier voorstellen worden afgewezen, en waarbij tegelijkertijd wordt gezorgd voor een zo kort mogelijke subsidietoekenningstermijn indien een snelle marktintroductie van cruciaal belang is.

Deze maatregelen moeten uiterlijk begin 2021 zijn uitgevoerd.

125. De meeste respondenten achtten de evaluatiecriteria voor de beoordeling van de voorstellen geschikt. Sommige begunstigden waren echter bezorgd dat deskundigen niet over voldoende technische kennis beschikken om de kwaliteit van de evaluaties te waarborgen, met name in het geval van multidisciplinaire projecten. Daarnaast krijgen beoordelaars wellicht niet altijd voldoende tijd voor de evaluatie van omvangrijke en moeilijke voorstellen en is de dagelijkse vergoeding sinds 2007 niet herzien. Een groot aantal begunstigden was ontevreden over de kwaliteit van de evaluatiefeedback, wat hun inspanningen ter verbetering van volgende voorstellen zou kunnen ondermijnen (zie de **paragrafen 80-90**).

**Aanbeveling 4 – Onderzoek de beloningsvoorwaarden voor deskundige beoordelaars opnieuw**

De Commissie dient de dagelijkse vergoeding bij te stellen en een nieuwe schatting te maken van de tijd die deskundigen nodig hebben voor een betrouwbare evaluatie van projectvoorstellen.

Deze maatregel moet uiterlijk begin 2019 zijn uitgevoerd.

126. Het excellentiekeurmerk heeft slechts een beperkt effect gehad op nationaal niveau, aangezien het niet algemeen wordt erkend in de lidstaten. Daarom zijn de lasten voor aanvragers met goede voorstellen niet toereikend verminderd (zie de **paragrafen 91-96**).

**Aanbeveling 5 – Zorg voor bredere erkenning van het excellentiekeurmerk**

De Commissie zou het volgende moeten doen:

- i) bij de ontwikkeling van het volgende kaderprogramma geschikte mechanismen invoeren om de erkenning van excellente onderzoeksprojecten in het kader van de verschillende financieringsregelingen van de EU en de lidstaten te faciliteren;
- ii) werken aan synergieën tussen de verschillende programma's om de kans te vergroten dat voor projecten waaraan het excellentiekeurmerk is toegekend, gemakkelijker toegang tot andere financieringsbronnen wordt verkregen;
- iii) passende richtsnoeren verstrekken voor het gebruik van het excellentiekeurmerk.

Deze maatregelen moeten uiterlijk begin 2021 zijn uitgevoerd.

***Verslaglegging over en audit van projectkosten***

127. De meerderheid van de respondenten-begunstigden sprak zijn waardering uit over de maatregelen die in Horizon 2020 zijn ingevoerd ter vereenvoudiging van de berekening van en de verslaglegging over de personeelskosten. Die maatregelen hadden echter ook enkele averechtse effecten en de tijdens de uitvoering van het programma ingevoerde aanpassingen hebben tot enige verwarring en rechtsonzekerheid geleid. De berekening van en verslaglegging over de personeelskosten blijft het belangrijkste gebied waar begunstigden baat zouden hebben bij een verdere vereenvoudiging door een vermindering van de administratieve vereisten. Een ruimere toepassing van gebruikelijke

kostenberekenningspraktijken, met name wat betreft personeelskosten, zou de administratieve lasten kunnen verlagen (zie de **paragrafen 97-105**).

**Aanbeveling 6 – Zorg voor stabiliteit van de regels en richtsnoeren voor deelnemers**

De Commissie zou het volgende moeten doen:

- i) waar mogelijk de continuïteit van de deelnameregels voor verschillende kaderprogramma's handhaven;
- ii) aanpassingen van de richtsnoeren tijdens de uitvoering van het kaderprogramma tot een minimum beperken;
- iii) de urenstaten vereenvoudigen om onnodige verslaglegging over de inspanningen per werkpakket te voorkomen;
- iv) de mogelijkheid onderzoeken van een bredere aanvaarding van de gebruikelijke kostenberekenningspraktijken, in het bijzonder voor personeelskosten.

Deze maatregelen moeten uiterlijk begin 2021 zijn uitgevoerd.

128. Voor Horizon 2020 heeft de Commissie een auditstrategie vastgesteld die in grotere mate op een risicogebaseerde aanpak berust dan die van eerdere kaderprogramma's. Wij hebben geconstateerd dat de nieuwe strategie de auditlast voor de begunstigden heeft verminderd. Wij hebben echter ook vastgesteld dat de kwaliteit van de ex-postaudits die door externe accountantskantoren worden verricht, voor verbetering vatbaar is. Het ex-postauditproces wordt nog steeds als te lang ervaren (zie de **paragrafen 106-112**).

**Aanbeveling 7 – De kwaliteit van uitbestede ex-postaudits verbeteren**

De Commissie zou het volgende moeten doen:

- i) haar mechanismen voor de beoordeling van de kwaliteit van uitbestede ex-postaudits verbeteren;
- ii) dergelijke audits versnellen.

Deze maatregelen moeten uiterlijk begin 2021 zijn uitgevoerd.

**Deelname van kmo's**

129. De deelname van kmo's aan Horizon 2020 is toegenomen ten opzichte van KP7. We hebben echter geconstateerd dat sommige kmo's zowel tijdens het aanvraagproces als bij de uitvoering van hun onderzoeks- en innovatieprojecten moeilijkheden ondervonden. Het inzetten van externe adviseurs is een wijdverspreide praktijk bij het opstellen van voorstellen, met name voor het kmo-instrument, en, in mindere mate, bij het projectbeheer en de projectverslaglegging. Deze praktijk wordt in Horizon 2020 bovendien op grotere schaal toegepast dan tijdens KP7. Wegwijs worden in het complexe programma is een van de belangrijkste redenen om de hulp van externe ondersteuning in te roepen. De omvangrijke richtsnoeren bezorgen kmo's extra lasten (zie de **paragrafen 113-115**).

**Aanbeveling 8 – Vereenvoudig de instrumenten en richtsnoeren voor kmo's verder**

De Commissie dient haar instrumenten en richtsnoeren verder te vereenvoudigen zodat zij minimale lasten voor kmo's met zich meebrengen, in het bijzonder voor start-ups die niet over de middelen en het personeel beschikken om de complexiteit ervan aan te kunnen. In het bijzonder dient de Commissie in overweging te nemen een verkorte versie van de richtsnoeren (AMGA) te publiceren voor kmo's en nieuwkomers.

Deze maatregelen moeten uiterlijk begin 2021 zijn uitgevoerd.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Neven MATES, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 2 oktober 2018.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE

*President*

**Risico's van het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in de perceptie van de begunstigden**

- Forfaitaire bedragen en prijzen zijn mogelijk beter geschikt voor kleinere projecten met een hoge technologische maturiteit en duidelijk omschreven eindresultaten, maar minder geschikt voor grotere projecten voor fundamenteel onderzoek die van nature meer risico's met zich meebrengen.
- De evaluatie van de projectresultaten is van cruciaal belang en de Commissie moet gebruikmaken van gekwalificeerde beoordelaars met de nodige kennis van de sector (die vaak moeilijk te vinden zijn).
- De koppeling van betalingen aan het behalen van wetenschappelijke resultaten kan ertoe leiden dat begunstigden geen financiering ontvangen hoewel zij wel onderzoeksactiviteiten hebben verricht.
- Indien forfaitaire bedragen niet worden geïndexeerd op basis nationale loonkosten, kunnen projectcoördinatoren in de verleiding komen om projectpartners te selecteren op grond van overwegingen met betrekking tot de loonkosten in plaats van op basis van wetenschappelijke excellentie. Dit kan leiden tot een onevenwichtige geografische spreiding ten gunste van landen met lagere loonkosten.
- Het projectbeheer en het beheer van het consortium worden ingewikkelder. Er zouden spanningen kunnen ontstaan binnen projectconsortia (vooral bij grote projecten met meerdere begunstigden) als gevolg van een grotere onderlinge financiële afhankelijkheid van projectpartners (zo zou het kunnen gebeuren dat het gehele consortium geen financiering krijgt wanneer één partner niet aan de verwachtingen voldoet). Indien dit probleem niet naar behoren wordt aangepakt, kan dit ertoe leiden dat gevestigde consortia terughoudender worden als het erom gaat nieuwe, potentieel onbetrouwbare partners, met name kmo's, bij hun werkzaamheden te betrekken.

- Prijzen kunnen tot een begunstiging van bepaalde spelers leiden. Kleinere spelers beschikken niet over de middelen om onderzoeksprojecten uit te voeren zonder financiering vooraf of zonder een redelijke mate van zekerheid dat zij achteraf financiering verkrijgen. Overheidsinstanties, zoals vele universiteiten en onderzoekscentra, kunnen niet het risico nemen dat zij geen prijs in de wacht slepen (na het onderzoek te hebben uitgevoerd) en zijn niet in staat een onderzoeksproject te starten zonder financiële ondersteuning.

## **ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER**

### **HET MERENDEEL VAN DE IN HET KADER VAN IN HORIZON 2020 INGEVOERDE VEREENVOUDIGINGSMAATREGELEN HEEFT HET LEVEN GEMAKKELIJKER GEMAAKT VOOR BEGUNSTIGDEN, MAAR ER IS NOG STEEDS RUIMTE VOOR VERBETERING**

#### **SAMENVATTING**

VIII. In het kader van het excellentiekeurmerk zijn tot nu toe meer dan 30 ondersteuningsregelingen geïntroduceerd in 15 landen. De Commissie erkent evenwel dat verdere ontwikkeling nodig is. Zie voor nadere informatie het antwoord van de Commissie op punt 91.

X. De gemeenschappelijke auditdienst heeft haar inspanningen opgevoerd om ervoor te zorgen dat alle controles doeltreffend worden uitgevoerd. De externe accountantskantoren worden nauwlettend gevolgd en gecontroleerd door middel van vergaderingen, opleidingen, dagelijkse instructies en richtsnoeren.

XI. De Commissie aanvaardt alle aanbevelingen.

#### **OPMERKINGEN**

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 35 en 36.

De contractant antwoordt binnen 3 werkdagen en de verslagen van 2016/2017 bevatten per helpdesk informatie over de tijd om te antwoorden (met een gemiddelde van 7,5 dagen).

Dankzij de gedecentraliseerde structuur kan de meest bevoegde dienst rechtstreeks specifieke vragen beantwoorden. De 36 thematische helpdesks zorgen voor input van medewerkers met de passende professionele deskundigheid op een bepaald gebied, afhankelijk van de technische bijzonderheden en eigenschappen van de regelingen. Dankzij deze structuur is er meer consistentie en coherentie.

In een zeer beperkt aantal gevallen waarin aan deelnemers onjuiste informatie is verstrekt, is dit door het backoffice van de Informatiedienst voor onderzoek (Research Enquiry Service, RES) van het REA gecorrigeerd middels een aan de deelnemer gerichte rechtzetting per e-mail.

66. Op basis van het Financieel Reglement<sup>1</sup> mag per derde partij niet meer dan 60 000 EUR aan subsidie worden doorgegeven, tenzij dit nodig is om de doelstellingen van de actie te bereiken. De Commissie benadrukt dat de in de tekst aangehaalde cijfers betrekking hebben op een specifiek gebied van het werkprogramma (ICT).

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 92 tot en met 96.

Het excellentiekeurmerk was een eerste concrete poging om concrete synergieën met de ESIF te scheppen. Het initiatief heeft een zekere mate van succes gekend, met 35 regelingen die in 15 lidstaten zijn geïntroduceerd. De Commissie aanvaardt echter dat de impact beperkt is gebleven.

---

<sup>1</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

De Commissie heeft in Horizon 2020 een aantal maatregelen genomen om de potentiële impact van de regeling te vergroten:

- uitbreiding naar de Marie Skłodowska-Curie-acties (MSCA) in 2016;
- vaststelling begin januari 2017 van een toelichting over de toepassing van staatssteunregels met betrekking tot het excellentiekeurmerk;
- oprichting van een praktijkgemeenschap van meer dan 200 financieringsorganen;
- bekendmaking van richtsnoeren.

De beperkingen die de Rekenkamer heeft gesignaleerd, met name de vrijheid voor de nationale en de ESIF-programma's om te kiezen of zij het keurmerk al dan niet erkennen, blijven evenwel een probleem.

De voorstellen voor de volgende generatie programma's zullen synergieën tussen het EU-kaderprogramma voor onderzoek, de ESIF en andere EU-programma's, en nationale en regionale programma's verder vergemakkelijken. De ervaring met het excellentiekeurmerk heeft in belangrijke mate bijgedragen tot deze nieuwe bepalingen.

109. De gemeenschappelijke auditdienst heeft een cel voor kwaliteitscontrole opgericht die alle auditverslagen, zowel de ontwerpen als de definitieve versies, nakijkt en zorgt voor samenhang met de geldende regels en eerdere auditadviezen over dezelfde kwesties.

111. De gemeenschappelijke auditdienst heeft er sterk de nadruk op gelegd te waarborgen dat de audits worden uitgevoerd op een consistente basis en op kwalitatief hoogstaande wijze. De externe accountantskantoren worden nauwlettend gevolgd en gecontroleerd door middel van vergaderingen, opleidingen, dagelijkse instructies en richtsnoeren.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 113 en 114.

De Commissie merkt op dat de deelname door kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) aanzienlijk is toegenomen. Hieruit blijkt dat Horizon 2020 succes heeft geboekt bij het aantrekken en ondersteunen van dit soort ondernemingen.

De deelnemende kmo's waren goed voor 17 % van de relevante uitgaven in het KP7 en voor 4,9 miljard EUR aan EU-bijdragen over de periode van zeven jaar. In het kader van Horizon 2020 waren de deelnemende kmo's in de periode tot en met juli 2018 goed voor 24 % van de relevante uitgaven, dus ruim meer dan het streefcijfer van 20 %, met EU-bijdragen ten belope van 5,6 miljard EUR over een periode van slechts vier jaar.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

118. Op het deelnemersportaal kunnen deelnemers via het webformulier van de RES inconsistenties melden.

Dankzij de gedecentraliseerde structuur kan de meest bevoegde dienst rechtstreeks specifieke vragen beantwoorden. De 36 thematische helpdesks zorgen voor input van medewerkers met de passende professionele deskundigheid op een bepaald gebied. Dankzij deze structuur is er meer consistentie en coherentie.

Het backoffice van de RES in het REA voert ook een kwaliteitscontrole uit.

### **Aanbeveling 1 — betere communicatie met aanvragers en begunstigen**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

### **Aanbeveling 2 — intensiveer het testen met forfaitaire bedragen**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

123. In het KP7 bedroeg het gemiddelde aantal wijzigingen per subsidie 0,99. Voor de hele periode van Horizon 2020 is dit voorlopig 0,60. Er is derhalve geen bewijs dat de aanpak van niet onderhandelen de kans op wijzigingen in een subsidieovereenkomst na de ondertekening ervan heeft verhoogd.

**Aanbeveling 3 — onderzoek de mogelijkheid om meer gebruik te maken van evaluaties van voorstellen in twee stappen**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

**Aanbeveling 4 — herbekijk de vergoedingsvoorwaarden voor deskundigen die evaluaties uitvoeren**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

126. Vandaag zijn er in het kader van het excellentiekeurmerk 35 regelingen in 15 landen. De Commissie is het ermee eens dat er nog meer potentieel te benutten valt. Er zijn aanvullende bepalingen opgenomen voor de volgende generatie van programma's. De lidstaten zullen echter nog steeds niet verplicht zijn het excellentiekeurmerk te erkennen; dit is hun eigen keuze.

**Aanbeveling 5 — vergroot de erkenning van het excellentiekeurmerk**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

**Aanbeveling 6 — stabiliteit in de regels en richtsnoeren voor de deelnemers**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

128. Zie de antwoorden van de Commissie op de punten 109 en 112.

**Aanbeveling 7 — verbeter de kwaliteit van uitbestede ex-postaudits**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

**Aanbeveling 8 — vereenvoudig de instrumenten en richtsnoeren voor kmo's nog verder**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

<b>Gebeurtenis</b>	<b>Datum</b>
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	12.12.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	19.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	2.10.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0725-6 doi:10.2865/716953 QJ-AB-18-020-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-0753-9 doi:10.2865/925384 QJ-AB-18-020-NL-Q

De vereenvoudiging van de EU-financiering voor onderzoek en innovatie staat al vele jaren op de agenda aangezien er in het bedrijfsleven, de academische wereld en bij onderzoekers in heel Europa behoefte is aan eenvoudigere administratieve regels, betere communicatie met de Europese Commissie, rechtszekerheid en consistentie. Met Horizon 2020 heeft de Commissie wijzigingen ingevoerd om de regels op dit gebied te vereenvoudigen. Tijdens onze controle onderzochten we of deze wijzigingen op doeltreffende wijze de administratieve lasten voor begunstigen hebben verminderd. Wij hebben geconcludeerd dat de meerderheid van de vereenvoudigingsmaatregelen doeltreffend was, maar dat niet alle maatregelen het gewenste resultaat hebben opgeleverd, zodat er nog steeds ruimte is voor verbetering. De begunstigen hebben behoefte aan gebruiksvriendelijkere richtsnoeren en instrumenten en de Commissie moet de geschiktheid en bruikbaarheid van de nieuwe financieringsregelingen verder toetsen. Stabiliteit van de regels is eveneens van belang en hoewel de begunstigen in staat zijn zich aan te passen aan complexiteit, kunnen al te frequente wijzigingen van de richtsnoeren leiden tot verwarring en onzekerheid.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.