



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 24 oktober 2019
(OR. en)

13425/19

COMPET 693
IND 262
MI 737

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	14 oktober 2019
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2019) 468 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT voor de tussentijdse evaluatie van het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2019) 468 final.

Bijlage: COM(2019) 468 final



Brussel, 14.10.2019
COM(2019) 468 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**voor de tussentijdse evaluatie van het programma voor het concurrentievermogen van
ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen**

{SWD(2019) 374 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

voor de tussentijdse evaluatie van het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen

I. INLEIDING

Het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) – Cosme – is het programma van de Unie voor de versterking van het concurrentievermogen en de duurzaamheid van ondernemingen, voor de aanmoediging van een ondernemerscultuur en voor de oprichting en groei van kmo's. Met het programma wordt bijgedragen tot de algemene doelstellingen van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei en tegelijkertijd getracht synergieën met andere EU-programma's te optimaliseren, met name met Horizon 2020 en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF).

Zoals bepaald in de Cosme-verordening¹ heeft de Commissie de tussentijdse evaluatie van het programma uitgevoerd om de relevantie en meerwaarde ervan alsook de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitvoering ervan en de coherentie met andere EU-programma's te beoordelen.

Dit verslag bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de evaluatie en een overzicht van de conclusies en geleerde lessen. Het verslag gaat vergezeld van een gedetailleerder werkdocument van de diensten van de Commissie.

II. ACHTERGROND

Cosme bouwt voort op het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP)², dat in de periode 2007-2013 werd uitgevoerd met een begroting van 3,6 miljard EUR³. Het CIP had ten doel bij te dragen tot de versterking van de productiviteit, het innovatievermogen en duurzame groei. Het CIP omvatte drie "pijlers": het "Programma voor ondernemerschap en innovatie" (EIP), het "Programma ter ondersteuning van het ICT-beleid" (ICT-PSP) en het "Programma Intelligente energie – Europa" (IEE).

In de programmeringsperiode 2014-2020 zijn de activiteiten in het kader van het ICT-PSP en het IEE ondergebracht in Horizon 2020, terwijl de activiteiten in het kader van het EIP-programma grotendeels zijn overgebracht naar Cosme.

Ongeveer 60 % van de begroting van het CIP was bestemd voor het EIP. Het EIP ondersteunde de toegang tot financiering voor kmo's, het Enterprise Europe Network (EEN), Erasmus voor jonge ondernemers (EYE), de helpdesks betreffende intellectuele-eigendomsrechten (IPR-helpdesks) voor kmo's en activiteiten gericht op aanmoediging van een ondernemerscultuur en verbetering van de randvoorwaarden voor kmo's die actief zijn in de EU. In Cosme wordt niet verwezen naar innovatie maar is speciale aandacht voor toerisme geïntroduceerd⁴.

¹ Verordening (EU) nr. 1287/2013.

² Besluit nr. [1639/2006/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (2007-2013).

³ COM(2005) 121.

⁴ Zie voor een gedetailleerde vergelijking van CIP en Cosme: Fanny Lajarthe (2012). Differences And Similarities Between CIP And COSME: Briefing Note. IP/A/ITRE/2012-14.

In de effectbeoordeling⁵ bij het voorstel voor een Cosme-verordening⁶ werden de volgende markttekortkomingen genoemd: moeilijke toegang tot financiering voor kmo's; weinig nieuw opgerichte ondernemingen en slechte prestaties; zwakke ondernemerszin; een ondernemingsklimaat dat niet bevorderlijk is voor startende ondernemingen en groei; problemen bij industriespecialisatie en sectoraal concurrentievermogen; beperkte internationalisering van kmo's binnen en buiten Europa.

De algemene en specifieke doelstellingen van Cosme zijn opgesteld om deze problemen aan te pakken. De beste optie om deze doelstellingen te verwezenlijken was voortzetting van alle EIP-acties (2,2 miljard EUR) onder Cosme, uitgezonderd innovatie (ongeveer 600 miljoen EUR). De financiële middelen van Cosme voor de periode 2014-2020 bedragen 2,3 miljard EUR.

Het Cosme-programma wordt, namens de Europese Commissie (EC), voornamelijk uitgevoerd door het Easme, het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen, met uitzondering van de financiële instrumenten die namens de EC worden uitgevoerd door het Europees Investeringsfonds (EIF). Het programma staat ook open voor de deelname van Europese derde (niet-EU-)landen⁷.

III. UITVOERING – STAND VAN ZAKEN

Zoals uit de tussentijdse evaluatie is gebleken, zijn de begrotingsuitvoeringspercentages voor Cosme goed. De operationele begroting⁸ die in 2014 beschikbaar was (247 miljoen EUR), is voor 99,87 % uitgevoerd; in 2015 is de beschikbare operationele begroting (329 miljoen EUR) voor 99,38 % uitgevoerd; in 2016 is de beschikbare operationele begroting (336 miljoen EUR) voor 96,69 % uitgevoerd. De implementatiestructuren voor de financiële instrumenten en het Enterprise Europe Network waren opgezet en operationeel. De financiële instrumenten werden verder versterkt met 550 miljoen EUR uit het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI).

Toegang tot financiering – specifieke doelstelling 1

Ten minste 60 % van de middelen van het programma (d.w.z. 1 400 miljoen EUR) wordt toegewezen aan de financiële instrumenten van Cosme, de leninggarantiefaciliteit (LGF) en de eigenvermogenfaciliteit voor groei (EFG). Ze bouwen voort op het succes van de financiële instrumenten (2007-2013) van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP), die geholpen hebben om meer dan 21 miljard EUR aan leningen en 3 miljard EUR aan durfkapitaal voor meer dan 380 000 kmo's in Europa te mobiliseren.

De oproepen tot indiening van blijken van belangstelling voor de financiële instrumenten die in 2014 werden bekendgemaakt, wekten de belangstelling van financiële intermediairs in de EU en in niet-EU-landen die deelnemen aan Cosme, in het bijzonder voor de LGF. De sterke vraag naar de LGF vanuit de markt hield in 2015 aan, met als gevolg dat het hele beschikbare budget voor 2014-2015 medio 2015 was opgebruikt. Dankzij de door het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) verstrekte garantie⁹ kon het EIF ook in de tweede helft van 2015 Cosme-LGF-garanties blijven

⁵ SEC(2011) 1452 final.

⁶ COM(2011) 834.

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263>

⁸ Begrotingsonderdelen 02.02.01 en 02.02.02 voor alle financieringsbronnen, inclusief bijdragen van derde landen en terugbetalingen uit de financiële instrumenten van het CIP en exclusief de administratieve begrotingsonderdelen van Cosme.

⁹ De zogenoemde verbetering van de leninggarantiefaciliteit (LGF) van Cosme.

ondertekenen. Eind 2016 hadden bijna 143 000 kmo's in 21 deelnemende landen voor bijna 5,5 miljard EUR¹⁰ aan financiering uit hoofde van de verbeterde LGF ontvangen. De verbetering van de LGF van Cosme dankzij de garantie van het EFSI is voortgezet in 2016 en 2017, met als positief effect dat financiële middelen voor risicovollere kmo's veel eerder beschikbaar werden gesteld dan het geval zou zijn geweest als er alleen de begroting van Cosme was geweest, zodat de financiering van de reële economie werd versneld.

Gezien de specifieke kenmerken die inherent zijn aan een eigenvermogenfaciliteit, met complexere due diligence- en kapitaalverwervingsprocessen, vroeg de ondertekening van financieringsovereenkomsten meer tijd. De eerste vijf transacties in het kader van de EFG, waarvan drie meerfasefondsen in combinatie met de InnovFin eigenvermogenfaciliteit voor startende ondernemingen die krachtens Horizon 2020 is ingesteld, zijn eind 2015 ondertekend. De eerste investeringen in kmo's in het kader van deze overeenkomsten vonden plaats in 2016.

Toegang tot de markten – specifieke doelstelling 2

Cosme helpt Europese ondernemingen, en in het bijzonder kmo's, zaken te doen in de eengemaakte markt en naar landen buiten Europa uit te voeren. Meer dan twee derde van de begroting van Cosme voor toegang tot markten wordt besteed aan het Enterprise Europe Network (EEN), dat kmo's helpt om zakelijke, technologische en onderzoekspartners in de EU en in derde landen te vinden. Het netwerk bevordert ook de deelname van kmo's aan financieringsprogramma's van de EU, met name Horizon 2020 en de Europese structuur- en investeringsfondsen.

Het EEN is, zoals gepland, op 1 januari 2015 met zijn activiteiten begonnen (de activiteiten in 2014 vielen nog onder het CIP). Naar aanleiding van twee oproepen tot het indienen van voorstellen werden 92 consortia geselecteerd. Op dat moment omvatte het netwerk 525 organisaties in de EU en tachtig organisaties in de acht landen die aan Cosme deelnemen¹¹; ze hebben kaderpartnerschapsovereenkomsten voor een periode van zeven jaar en specifieke subsidieovereenkomsten voor de operationele perioden 2015-2016 en 2017-2018 ondertekend.

Het Enterprise Europe Network (ongeveer 3 000 personeelsleden) heeft, op jaarbasis, meer dan 200 000 kmo's betrokken bij lokale evenementen, aan 70 000 kmo's gespecialiseerd advies gegeven over toegang tot financiering, IPR-zaken en technologie, diensten verleend op het gebied van hulpbronnefficiëntie enz. Ongeveer 25 000 kmo's nemen elk jaar deel aan evenementen voor het vinden van partners, die ertoe hebben geleid dat ongeveer 2 500 internationale partnerschappen tussen kmo's werden gesloten.

Onder specifieke doelstelling 2 wordt Cosme ook uitgevoerd door financiering van meerdere kleinere projecten; de belangrijkste zijn:

- het portaal Uw Europa – Bedrijfsleven, voor ongeveer 0,5 miljoen EUR per jaar;
- de helpdesks ten aanzien van intellectuele eigendomsrechten (IPR-helpdesks) in China, Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië, voor 7,2 miljoen EUR;
- het Centrum voor industriële samenwerking EU-Japan, voor 2,7 miljoen EUR per jaar;
- verbeterde centrale contactpunten in de lidstaten, voor 1 miljoen EUR;
- verbeterde toegang tot overheidsopdrachten voor kmo's, voor 1 miljoen EUR.

¹⁰ Zie de "COSME LGF Implementation Status" per 31 maart 2016, beschikbaar op: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm

¹¹ IJsland, Montenegro, Noord-Macedonië, Turkije, Albanië, Servië, Moldavië, Armenië.

Verbetering van de randvoorwaarden voor ondernemingen – specifieke doelstelling 3

Via Cosme worden activiteiten gefinancierd die zijn gericht op het verbeteren van het ondernemersklimaat voor kmo's, zoals clusters en digitale technologieën, het verminderen van de administratieve lasten, het stimuleren van de toepassing van het "Denk eerst klein"-beginsel en het verbeteren van het concurrentievermogen van strategisch belangrijke sectoren in de Europese economie, met inbegrip van toerisme.

Deze doelstelling wordt uitgevoerd door middel van een grote verscheidenheid van kleinere acties, via oproepen tot het indienen van voorstellen en aanbestedingen, met name:

- de e-vaardigheden voor concurrentievermogen en innovatie, voor ongeveer 3 miljoen EUR per jaar;
- het programma voor de internationalisering van clusters voor kmo's, variërend van 3,5 miljoen EUR tot 5 miljoen EUR per jaar;
- het programma voor clusterexcellentie, voor 1,5 miljoen EUR per jaar;
- de modernisering van industriële activiteiten (sleuteltechnologieën, geavanceerde fabricagemethoden enz.), voor gemiddeld 5 miljoen EUR per jaar;
- meerdere activiteiten ter ondersteuning van kmo's in industriële sectoren (bouw, chemie, luchtvaart, defensie, de voedselvoorzieningsketen, hulpbronnefficiëntie, design, biogebaseerde producten, ...), variërend van 5 miljoen EUR tot 8 miljoen EUR per jaar;
- de monitoring en follow-up van het kmo-beleid, voor gemiddeld 5 miljoen EUR per jaar:
 - het prestatieoverzicht van kmo's;
 - de kmo-vergadering;
 - het netwerk van kmo-gezanten;
 - de voorlichtingsinstrumenten zoals Business Planet op Euronews en het portaal voor kmo's;
- het Refit-platform van de EU voor vermindering van de regeldruk, voor gemiddeld 0,5 miljoen EUR per jaar;
- de ondersteuning van de toerismesector, met een budget van 5 miljoen EUR tot 9 miljoen EUR per jaar;
- de bevordering van de sociale economie en het sociaal ondernemerschap, met een budget van 0,5 miljoen EUR tot 2 miljoen EUR per jaar.

In de periode 2014-2016 werd aan deze doelstelling 109,3 miljoen EUR toegewezen, wat overeenkomt met 12 % van de financiële middelen. De eerste oproepen in het kader van deze doelstelling zijn eind 2014 gepubliceerd; gezien de uitvoeringsperiode zijn de meeste acties pas na de evaluatieperiode resultaten gaan opleveren.

De groep deskundigen op hoog niveau inzake administratieve lasten heeft bijgedragen tot de uitwisseling van goede praktijken en de follow-up ervan en heeft de weg gebaad voor het Refit-platform van de EU. Het prestatieoverzicht van kmo's heeft een overzicht gegeven van de Europese kmo's en gedetailleerde informatie verstrekt over de uitvoering van de Small Business Act. De specifieke informatie over de lidstaten diende als input voor de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Het netwerk van kmo-gezanten, de jaarlijkse kmo-vergadering en de Europese kmo-week waren fora voor voorlichting en de uitwisseling van goede praktijken op alle gebieden van de Small Business Act. Ten slotte ging op 12 juni 2015 het vierde seizoen van Business Planet van start op Euronews TV.

De campagne "E-vaardigheden voor banen" bereikte 30 landen. Er waren 384 organisaties bij betrokken en er deden meer dan 300 000 deelnemers aan mee. In totaal kwamen zo'n 115 miljoen mensen in aanraking met de campagne.

De oproep tot het indienen van voorstellen voor op design gebaseerde consumptiegoederen (met een beschikbare begroting van 4 miljoen EUR) heeft ertoe geleid dat aan tien kmo-projecten subsidie is verleend voor het ontwikkelen van innovatieve, digitale oplossingen om ontwerpprocessen en de communicatie in de waardeketen van de textiel- en kledingsector te verbeteren, innovatieve producten waarbij digitale technologieën in het product worden geïntegreerd, en nieuwe bedrijfsmodellen die milieu- en maatschappelijke uitdagingen aanpakken.

De initiatieven met betrekking tot toerisme hebben bijgedragen tot de versterking van het concurrentievermogen van de Europese toerismesector. De initiatieven die gericht waren op het vergroten van de stromen oudere en jongere toeristen, hebben bijgedragen tot de verlenging van het toeristenseizoen. Maatregelen ter bevordering van de toegang tot toeristische faciliteiten hebben bijgedragen tot de verbetering van voorzieningen en diensten voor toeristen met speciale behoeften met betrekking tot toegang. De zichtbaarheid van Europese topbestemmingen is verbeterd, wat zal leiden tot hogere aantallen potentiële toeristen en lokale spillover-inkomsten voor deze bestemmingen en touroperators. Voorlichtingsactiviteiten en evenementen hebben gezorgd voor een betere zichtbaarheid en de uitvoering van toeristische initiatieven.

In 2014-2016 waren bij de oproepen tot het indienen van voorstellen voor “Clusters Go International” 25 Europese strategische clusterpartnerschappen (ESCP's) betrokken, die 145 clusterorganisaties in 23 Europese landen en meer dan 17 000 Europese kmo's vertegenwoordigden. Van de 25 geselecteerde ESCP's werden er 15 gefinancierd. De andere 10 partnerschappen kregen het ESCP-keurmerk en werden aangemoedigd om hun partnerschappen op vrijwillige basis voort te zetten, zonder financiering in het kader van Cosme. De 15 medegefinancierde partnerschappen vertegenwoordigen ongeveer 95 clusters die 10 300 Europese kmo's bereiken.

Ondernemerschap en ondernemerscultuur – specifieke doelstelling 4

Cosme ondersteunt uitwisselingen tussen Europese docenten en opleiders om beste praktijken in ondernemerschapseducatie in de EU te ontwikkelen. Het programma is gericht op groepen, bv. jongeren, vrouwen of oudere ondernemers, om ze te laten profiteren van begeleiding of andere op maat gesneden regelingen.

Het belangrijkste instrument is het mentoringprogramma Erasmus voor jonge ondernemers, dat nieuwe ondernemers helpt om ondernemersvaardigheden en kennis te verwerven en op te bouwen en hun bedrijf verder te ontwikkelen door te leren van ervaren ondernemers. Het is in 2009 als pilot van start gegaan en is nu een belangrijke actie in het Cosme-programma.

Het wordt uitgevoerd door middel van een jaarlijkse oproep tot het indienen van voorstellen die leidt tot de ondertekening van subsidieovereenkomsten voor de duur van 24 maanden door het Easme. In het algemeen is er altijd een groot aantal goede projecten die wegens gebrek aan middelen niet kunnen worden gefinancierd. Voor de oproep van 2014¹²: 111 voorstellen ingediend; 15 projecten geselecteerd, waarbij 111 organisaties uit 28 Cosme-landen betrokken waren; 40 projecten voor een bedrag van ongeveer 14 miljoen EUR konden niet worden gefinancierd wegens begrotingsbeperkingen. Met de uitvoering van de activiteiten is op 1 februari 2015 een aanvang gemaakt met een netwerk van 175 intermediaire organisaties (IO's) in 32 landen (26 lidstaten en 6 Cosme-landen). Eind 2016 waren 11 000 ondernemersprofielen geaccepteerd en waren er 4 200 matches tot stand gekomen waarbij meer dan 8 400 ondernemers betrokken waren.

¹² <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf>

In het kader van deze specifieke doelstelling financiert Cosme ook meerdere andere, kleinere projecten; de belangrijkste zijn:

- ondernemerschapeducatie, voor gemiddeld 0,4 miljoen EUR tot 1 miljoen EUR per jaar;
- ondernemerschap van vrouwen, voor gemiddeld 0,5 miljoen EUR tot 1 miljoen EUR per jaar;
- ondernemerschap van senioren, voor gemiddeld 0,5 miljoen EUR tot 1 miljoen EUR per jaar;
- digitaal ondernemerschap, voor 2,5 miljoen EUR in 2015;
- ondersteuning van ondernemerschap van migranten, voor 1,5 miljoen EUR per jaar.

IV. METHODIEK

De tussentijdse evaluatie bestrijkt de periode van 2014 tot en met 2016 en is grotendeels gebaseerd op een studie¹³ die tussen december 2016 en december 2017 door een extern adviesbureau is uitgevoerd. Het adviesbureau heeft bij de uitvoering van de studie de standaardevaluatiemethodiek van de Commissie toegepast, zoals aanbevolen in de richtsnoeren voor betere regelgeving¹⁴. Het doel was de in 2014-2016 gefinancierde programma-activiteiten te evalueren aan de hand van vijf criteria: relevantie, doeltreffendheid, coherentie, efficiëntie en Europese meerwaarde.

Bij de tussentijdse evaluatie zijn 6 hoofdvragen en 15 deelvragen beantwoord die in de specificaties van de studie waren geformuleerd, en is gebruikgemaakt van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden.

De instrumenten voor de tussentijdse evaluatie omvatten bureauonderzoek, statistische analyses van secundaire gegevens, een workshop, 120 interviews op hoog niveau, gerichte raadplegingen waarbij meer dan 4 000 kmo's werden bereikt, en een openbare raadpleging waarop 195 antwoorden en 14 standpuntnota's werden ontvangen.

Aangezien dit een tussentijdse evaluatie is, zijn de meeste verwachte langetermijngevolgen nog niet meetbaar. Het primaire accent lag daarom op de mate waarin het programma de bouwstenen voor het bereiken van de beoogde tussentijdse outputs en resultaten heeft vastgesteld. Dit betekent dat nadruk is gelegd op de geschiktheid en de kwaliteit van de opzet van het programma, dat wil zeggen, de geformuleerde doelstellingen, de geïnvesteerde middelen en de uitgevoerde activiteiten – in andere woorden, de criteria relevantie en coherentie.

Voor meer details over de methodiek wordt verwezen naar het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

V. BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE

Dit punt bevat de belangrijkste bevindingen van de evaluatie aan de hand van de hierboven genoemde vijf criteria.

A. Relevantie

Cosme draagt bij aan de belangrijkste prioriteit van de Commissie Juncker, namelijk het scheppen van meer groei en banen, door meerdere acties, waaronder het verbeteren van de toegang tot financiering, het scheppen van netwerk mogelijkheden, het bevorderen van de uitwisseling van informatie en goede praktijken en de toegang van Europese kmo's tot nieuwe markten. Cosme is een programma voor alle kmo's in de EU, wat een van zijn belangrijkste sterke punten is.

¹³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

Het programma geeft uitvoering aan de beleidsprioriteiten van de Commissie, met inbegrip van de Small Business Act (SBA), de strategie voor de eengemaakte markt (2015) en het starters- en opschalingsinitiatief (2016). Ook is het goed afgestemd op de zich ontwikkelende behoeften van kmo's in Europa.

Uit de uitkomst van enquêtes blijkt dat zowel intermediairs als begunstigde kmo's vinden dat de acties in het kader van Cosme relevant zijn en aansluiten bij hun behoeften, zowel op het punt van de gestelde voorwaarden als de inhoud. De relevantie van het programma voor EU-burgers is groot, dankzij de gerichtheid op het bevorderen van economische groei en het scheppen van werkgelegenheid.

De relevantie van het programma is beperkter wat betreft gebieden buiten het economisch domein, bv. de gebieden die verband houden met maatschappelijke uitdagingen, en enkele van de doelstellingen die in de Europa 2020-strategie zijn vastgesteld, zoals inclusieve en duurzame groei. Cosme speelt voornamelijk op indirecte wijze in op deze doelstellingen.

De flexibiliteit van Cosme is een belangrijk voordeel. Zij maakt het mogelijk om nieuwe beleidsprioriteiten uit te voeren door nieuwe acties te introduceren en door financiering naar gebieden te leiden die prioriteit hebben. In dit verband zijn in de eerste drie jaar van de uitvoering meerdere wijzigingen in de toewijzing van de begrotingsmiddelen voorgesteld en doorgevoerd.

Het belangrijkste zwakke punt wat betreft de relevantie (maar ook de doeltreffendheid, zoals hieronder zal worden besproken), heeft betrekking op de structuur van het programma. Zoals bepaald in de Cosme-verordening, wordt meer dan 80 % van de totale begroting toegewezen aan de twee belangrijkste acties, de financiële instrumenten en het Enterprise Europe Network. Als gevolg hiervan zijn de beschikbare middelen voor andere, kleinere acties zeer beperkt. Dit verkleint in sommige gevallen het potentiële effect van deze acties.

B. Doeltreffendheid

In de periode 2014-2016 is Cosme in het algemeen succesvol geweest in het bereiken van de verwachte outputs, zoals het aantal kmo's dat profiteert van schuldfinanciering of het aantal georganiseerde evenementen. Het beschikbare bewijsmateriaal wijst erop dat Cosme een positief effect zal hebben op de groei van de begunstigden en de werkgelegenheid.

De kracht van Cosme ligt met name in het gebruik van intermediairs voor de uitvoering van het programma. Cosme benut het feit dat deze intermediairs dicht bij de kmo's staan, en vergemakkelijkt de integratie van in het kader van Cosme geleverde diensten met diensten die door deze intermediairs in hun nationale en regionale context worden geleverd. Dankzij deze aanpak kan Cosme zijn potentieel om de gewenste effecten te bereiken maximaliseren.

Toegang tot financiering

De leninggarantiefaciliteit en de eigenvermogenfaciliteit voor groei zijn zeer doeltreffende financiële instrumenten voor begunstigde kmo's. Vooral de leninggarantiefaciliteit (LGF) heeft een aanzienlijk aantal kmo's bereikt, heeft in het algemeen gunstigere financiële voorwaarden voorgesteld, blijkt een grote hefboomwerking te hebben in de financiering van kmo's en heeft de verstrekking van schuldfinanciering in de meeste lidstaten vergroot. Er is echter op gewezen dat de drempel van 150 000 EUR waarboven de financiële intermediairs moeten nagaan of de kmo wel voldoet aan alle innovatiecriteria die zijn vastgesteld in het kader van het schuldfinancieringsinstrument voor kmo's van Horizon 2020, een negatief effect heeft geïntroduceerd. De intermediairs worden verleid om hun financiële aanbod te beperken tot deze drempel, terwijl de drempel als ongeschikt voor de financieringsbehoeften van veel kmo's wordt beschouwd.

De vooruitgang in het kader van de eigenvermogenfaciliteit voor groei (EFG) is beperkter als gevolg van de lange termijn voor financiering die inherent is aan eigenvermogensinvesteringen, en de voorkeur die wordt gegeven aan het eigenvermogensinstrument dat in 2016 is ingevoerd in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI).

Op 31 december 2016 waren bij de leninggarantiefaciliteit (LGF) meer dan 60 financiële intermediairs in 25 landen betrokken, die meer dan 140 000 kmo's ondersteunden, waarvan 50 % startende ondernemingen zijn die hun bedrijfsactiviteiten minder dan vijf jaar uitoefenen en 90 % van de ondersteunde ondernemingen micro-ondernemingen zijn.

De LGF heeft een groei van het aantal en de omvang van de financiële transacties naar risicovollere kmo's mogelijk gemaakt (de 611,17 miljoen EUR aan ondertekende garantieovereenkomsten in 2014-2016 hebben financieringen in de omvang van 5,5 miljard EUR mogelijk gemaakt). De meeste geënquêteerde financiële intermediairs gaven aan dat het LGF-instrument hun vermogen om kredietrisicodekking of krediet te verstrekken aanzienlijk heeft verbeterd. Uit de enquête bleek ook dat de Cosme-garantie in het algemeen de aanzet heeft gegeven tot aanzienlijke aanvullende investeringen, geraamd op in totaal 1,25 miljard EUR. Geënquêteerde kmo's hebben gewezen op positieve effecten van zowel de EFG als de LGF op hun groeiperspectieven.

Toegang tot markten

Het Europe Enterprise Network (EEN) heeft laten zien een groot vermogen te hebben om kmo's in heel Europa te bereiken, waaronder 150 000 kmo's die hebben deelgenomen aan de samenwerkings- en adviesdiensten van het EEN. Dankzij het EEN hebben meer dan 8 000 kmo's samenwerkingsovereenkomsten gesloten met kmo's "over de grens" of aanbevelingen van de nieuwe adviesdiensten van het EEN uitgevoerd. De diensten van het EEN hebben voornamelijk kmo's ondersteund bij het verbeteren van de kwaliteit van hun goederen en diensten, wat heeft geleid tot een (verwachte) groei van de omzet en in het bijzonder toetreding tot nieuwe geografische markten, zowel in Europa als daarbuiten. De diensten van het netwerk worden op grote schaal gebruikt en gewaardeerd door de klant-kmo's. Het netwerk heeft belangrijke resultaten laten zien op het punt van outputs, in het bijzonder in de bedrijfssamenwerkingsdiensten, in de advisering, het helpen van kmo's bij het wegnemen van obstakels die verband houden met innovatie en bedrijfsvoering, en het mogelijk maken van waardevolle zakelijke relaties tussen kmo's. Het netwerk heeft ook uitkomsten voor de intermediairs zelf voortgebracht, waaronder toegenomen kennis, strategische inlichtingen en samenwerking met andere leden van het netwerk om de kwaliteit van de diensten te verbeteren.

Behalve de diensten van het EEN, fungeert ook het portaal Uw Europa – Bedrijfsleven als een belangrijke bron van informatie. Het portaal verschaft informatie over rechten en verplichtingen bij het oprichten en/of runnen van een bedrijf in een Europees land en heeft onverwacht veel bezoekers aangetrokken. Uit monitoringgegevens blijkt dat het portaal 2,9 miljoen unieke bezoekers heeft bereikt (ter vergelijking, in de Cosme-verordening werd voor het EEN 2,3 miljoen gebruikers als langetermijndoelstelling voor de digitale diensten gesteld). De tevredenheidscijfers van gebruikers zijn ook hoog (93 %, terwijl het streefcijfer in het werkprogramma van Cosme voor 2016 op 85 % was gesteld).

Bij de actie "Clusters Go International" (CGI) zijn 25 Europese strategische clusterpartnerschappen (ESCP's) betrokken, die 145 clusterorganisaties in 23 Europese landen en meer dan 17 000 Europese kmo's vertegenwoordigen. Slechts 15 van de 25 geselecteerde ESCP's werden gefinancierd, wegens begrotingsbeperkingen; de andere 10 partnerschappen kregen het ESCP-keurmerk en werden aangemoedigd om hun partnerschappen op vrijwillige basis voort te zetten, zonder financiering in het kader van Cosme. De 15 medegefinancierde partnerschappen vertegenwoordigen ongeveer 95

clusters die 10 300 Europese kmo's bereiken. Er zijn officiële Europese partnerschappen tussen de clusters opgezet, alsook de eerste "mondiale" partnerschappen.

Belangrijke uitkomsten waren dat het begrip van het internationaliseringsproces is verbeterd, de capaciteit van de clustermanagers om internationalisering te ondersteunen is vergroot, en nieuwe internationale zakelijke relaties tot stand zijn gekomen. Een sterker internationaal profiel en grotere internationale zichtbaarheid behoren tot de bereikte middellangetermijnresultaten in meer algemene zin.

Verbetering van de randvoorwaarden voor het concurrentievermogen

De initiatieven die sectorale concurrentie ondersteunen, bestaan voor het merendeel uit eenmalige acties met een beperkte begroting die zich richten op een breed scala van sectoren. Volgens de begunstigden van het toerismeprogramma zijn directe resultaten onder andere de vorming van nieuwe grensoverschrijdende strategische partnerschappen en een toegenomen zichtbaarheid op internationale markten. Hoewel er maar weinig kmo's direct bij betrokken waren, vormde de betrokkenheid van beroepsorganisaties en lokale, regionale en nationale overheidsorganen op het gebied van toerisme de basis voor aanzienlijke multiplicatoreffecten. Er worden nieuwe toeristische producten en diensten ontwikkeld en de deelnemers hebben hoge verwachtingen inzake de mogelijkheden om nieuwe markten te betreden.

Op basis van de uitvoeringsmaatregelen voor de Small Business Act (SBA) is via bekendmaking van het prestatieoverzicht van kmo's succesvol informatie van hoge kwaliteit verstrekt aan nationale beleidsmakers en is via het netwerk van kmo-gezanten voorzien in een zeer gewaardeerd platform voor het delen van informatie en goede praktijken. De algemene indruk is dat deze activiteiten bijdragen aan de convergentie van het kmo-beleid in de Cosme-landen.

Ondernemerschap

Erasmus voor jonge ondernemers (EYE) heeft met succes de verwachte doelen bereikt. Er waren ongeveer 3 500 ondernemers bij betrokken. Naar schatting heeft de deelname van nieuwe ondernemers aan het programma in de periode 2014-2016 geleid tot de oprichting van 250 nieuwe bedrijven, 5 miljoen EUR aan extra omzet en ongeveer 1 000 nieuwe banen. Tegelijkertijd wordt de deelname van gastondernemers in verband gebracht met 203 miljoen EUR aan extra omzet en meer dan 1 100 nieuwe banen. Zij heeft ook de basis gelegd voor belangrijke uitkomsten op het punt van zakelijke relaties en internationalisering, zowel voor de nieuwe ondernemers als voor de gastondernemers. In 2014-2016 waren er in totaal 2 117 plaatsingen. Er wordt geraamd dat ongeveer 1 800 potentiële nieuwe ondernemers hun management- en technische vaardigheden hebben verbeterd dankzij EYE, terwijl sommige andere hun ondernemersvaardigheden hebben verbeterd (marketing, administratie, financiën).

Deelnemers hebben verklaard dat hun ervaring met EYE hun begrip van de uitdagingen waarvoor ondernemers worden gesteld, heeft verbeterd. EYE had ook directe effecten voor de gastondernemers, in de vorm van ondersteuning van innovatie binnen hun bedrijf en aanzienlijk hogere groeicijfers dan het EU-gemiddelde. Het programma EYE heeft ook zijn doelstellingen bereikt in het versterken van zakelijke relaties en het leggen van een basis voor verdere samenwerking en internationalisering, dankzij de totstandbrenging van substantiële mogelijkheden om te netwerken.

C. Efficiëntie

In het algemeen werkt Cosme redelijk efficiënt; al zijn kernonderdelen worden uitgevoerd in overeenstemming met de specifieke doelstellingen en tijdschema's die in de jaarlijkse

werkprogramma's zijn vastgesteld. Het belangrijkste sterke punt van Cosme is de duidelijkheid van de beschrijvingen in zijn werkprogramma's, die ertoe heeft geleid dat het aandeel niet-subsidiabele voorstellen in antwoord op de oproepen tot voorstellen voor subsidies klein was. Er zijn geen grote knelpunten gesignaleerd en de vereenvoudigingsmaatregelen die zijn ingevoerd, werden in het algemeen als positief beschouwd, ook al waren er in het eerste werkingsjaar binnen het Easme problemen met het nieuwe IT-systeem die voor problemen voor de begunstigden zorgden.

De uitvoering van Cosme is grotendeels gedelegeerd aan het Easme (niet-financiële acties) en aan het EIF (financiële instrumenten). Voor de periode 2014-2016 heeft het Easme een begroting van 298 miljoen EUR en het EIF een begroting van 550 miljoen EUR voor kmo's voor de financiële instrumenten van Cosme uitgevoerd.

In het algemeen vinden zowel intermediairs als financieel begunstigden de aan het gebruik van Cosme verbonden kosten en lasten betaalbaar en aanvaardbaar. Ook al werd de administratieve last in sommige gevallen als hoog ervaren, toch luidde de algemene feedback dat de voordelen opwegen tegen de kosten. De financiële intermediairs gaven aan dat de rapportageverplichtingen omslachtig zijn en het risico met zich meebrengen dat de LGF minder aantrekkelijk wordt. Financiële intermediairs stelden ook dat de administratieve last van de EFG substantieel hoger was dan gebruikelijk in de durfkapitaalsector. De kmo's die van de LGF profiteerden, gaven echter aan dat ze geen last hadden van aanvullende kosten, administratieve lasten of complexiteit als gevolg van de EU-garantie.

Alle kmo's en in het bijzonder de kleine en micro-ondernemingen beoordeelden de kredietvoorwaarden van hun door een EU-Cosme-garantie ondersteunde financiering als gunstiger dan de kredietvoorwaarden die andere financiële intermediairs voor vergelijkbare financiering aanboden. Begunstigde kmo's op andere thematische gebieden van Cosme merken ook dat de voordelen opwegen tegen de kosten.

Wat betreft het beheer van Cosme door het Easme was de termijn voor subsidietoekenning voor de openbare oproepen korter dan de door het Easme gestelde streeftermijn, terwijl de mate van mededinging, het aantal voorstellen en het "slagingspercentage voor subsidiabele voorstellen" aanzienlijk verschillen tussen de verschillende acties. Het is belangrijk op te merken dat Cosme een groot aantal kleine acties financiert, wat de betrokkenheid van een verhoudingsgewijs hoog aantal personeelsleden vereist.

Wat betreft tekortkomingen laat de tussentijdse evaluatie zien dat het beheer van Cosme-gegevens verbetering behoeft. De spreiding van de verantwoordelijkheden voor de uitvoering over de vele betrokken actoren vormt een grote uitdaging voor een efficiënt beheer en efficiënte coördinatie van het programma, met het risico dat het programmatoezicht en de evaluatie worden verzwakt. Voor een goede monitoring van de uitkomsten van het programma en vooruitgang bij de verwezenlijking van zijn doelstellingen is meer aandacht voor het verzamelen van gegevens over de profielen van de begunstigden nodig.

D. Coherentie

In het algemeen heeft het Cosme-programma een goede mate van interne coherentie. Er worden inspanningen geleverd om synergie tot stand te brengen en er zijn geen overlappings van betekenis vastgesteld. Er wordt veel aandacht geschonken aan het verwezenlijken van complementariteit tussen de verschillende acties, in het bijzonder op de gebieden van het EEN en internationalisering. Het Centrum EU-Japan en de IPR-helpdesks werken bijvoorbeeld allebei samen met het EEN. Samenwerking tussen het programma voor de internationalisering van clusters en het Centrum EU-Japan heeft ondersteuning van de clusterpartnerschappen op het gebied van internationalisering mogelijk gemaakt. De deskundigen van de IPR-helpdesks en het EEN-netwerk

worden aangemoedigd deel te nemen aan de evenementen van het European Cluster Collaboration Platform.

Wat betreft de ondernemerschapsdoelstelling was de overlap tussen belanghebbenden in de portfolio minimaal, aangezien de meeste acties oproepen tot deelname van een specifieke groep partners met precies omschreven expertisegebieden. De acties van het thematisch gebied “randvoorwaarden in de eengemaakte markt” overlappen elkaar niet: de verschillende acties zijn gericht op verschillende aspecten van de eengemaakte markt.

Het beeld met betrekking tot de coherentie tussen de verschillende communicatie-activiteiten in Cosme – hoofdzakelijk websites die betrekking hebben op de financiële instrumenten en de ondernemerschapsacties – is enigszins gemengd. De websites over de financiële instrumenten verschaffen duidelijke informatie, terwijl de websites met betrekking tot de ondernemerschapsacties los van elkaar leken te werken, zonder enige interactie. De beoordeling is positief waar het gaat om de synergie en complementariteit die tot stand wordt gebracht tussen het portaal Uw Europa – Bedrijven en de diensten van het EEN, en tussen andere Cosme-activiteiten die zijn gericht op internationalisering, zoals het EEN en het programma “Clusters Go International”.

Uit de analyse blijkt dat er zowel synergieën als overlappingsen tussen de financiële instrumenten van de EU bestaan. Er is duidelijk bewijs van synergie tussen de LGF van Cosme en het kmo-onderdeel van het EFSI, aangezien deze EFSI-interventie via de LGF loopt. Overlappingsen tussen de LGF van Cosme en de financiële instrumenten onder de ESI-fondsen kunnen zich voordoen. Er is sprake van duidelijke verdringing van de EFG door het kmo-onderdeel van het EFSI (zoals door de Commissie werd beoogd toen zij het kmo-onderdeel van het EFSI in 2016 opzette).

Er is algemene coherentie tussen de financiële instrumenten van Cosme en Horizon 2020. In de evaluatie van het investeringsplan van 2016 werd geconcludeerd dat het EFSI, Cosme en Horizon 2020 Innovfin elkaar goed aanvullen. De coördinatie tussen de activiteiten van het EEN binnen Cosme en het programma Horizon 2020 vormt een uitstekend voorbeeld van coherentie met andere EU-initiatieven. Zij wordt door veel belanghebbenden hogelijk geprezen.

Wat betreft de internationalisering van kmo's zijn er geen grote overlappingsen tussen de door Cosme gefinancierde activiteiten en de in het kader van Horizon 2020 gefinancierde activiteiten. De initiatieven van de Commissie op het gebied van de internationalisering van kmo's worden grotendeels uitgevoerd via Cosme. Er zijn echter enkele belangrijke programma's binnen Horizon 2020 die kmo's impliciet of indirect kunnen helpen internationaliseren en innoveren. Een uitstekend voorbeeld is het Innosup-initiatief¹⁵ van Horizon 2020 dat de uitdaging aangaat om nieuwe sectoroverstijgende industriële waardeketens in de EU te ontwikkelen door gebruik te maken van het innovatiepotentieel van kmo's.

Uit de beschikbare informatie komt geen overlap van betekenis tussen de diensten van het EEN, de kmo/clusterinternationaliseringsacties en de door andere EU-initiatieven gefinancierde acties naar voren. Deze EU-initiatieven omvatten de operationele programma's van het EFRO en Interreg en de initiatieven van EU Gateway | Business Avenues.

De in het kader van Cosme gefinancierde diensten van het EEN en het operationeel programma van het EFRO vullen elkaar in de meeste gevallen zeer goed aan. Hoewel de nadruk van het EFRO in het algemeen ligt op het regionale klimaat, richten de Cosme-diensten van het EEN Cosme zich voornamelijk op grensoverschrijdende samenwerking. De initiatieven van EU Gateway | Business Avenues ondersteunen Europese bedrijven om zakelijke samenwerking aan te gaan met bedrijven in

¹⁵ Innovation support to small businesses, <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>

Azië (inclusief Japan, Korea en Zuidoost-Aziatische landen). Uit de evaluatie blijkt dat er regelmatige samenwerking bestaat tussen het EEN en de initiatieven van EU Gateway | Business Avenues. Daarnaast is er sprake van synergieën tussen andere Cosme-acties zoals het Centrum EU-Japan en de IPR-helpdesks.

In het Actieplan Ondernemerschap 2020 van de Commissie¹⁶ worden initiatieven beschreven om ondernemerschap te bevorderen en te ondersteunen. Veel van deze maatregelen worden via Cosme gefinancierd. Andere acties met een vergelijkbare gerichtheid ontvangen echter middelen uit andere EU-programma's, zoals de ondersteuning voor meerdere netwerken die vrouwen helpen om ondernemer te worden, het programma Erasmus+, het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Hoewel al deze acties een gemeenschappelijke doelstelling hebben, bestaan er geen duidelijke overlappingsen tussen hen. Complementariteit wordt voornamelijk bereikt door het gebruik van verschillende instrumenten.

Tegelijkertijd blijkt uit de tussentijdse evaluatie dat de wisselwerking tussen de Europese, nationale en regionale niveaus van steun voor kmo's niet altijd synergetisch en complementair is, ook al zijn er geen overlappingsen van betekenis geconstateerd. Voor acties waarbij nabijheid bij de kmo-gemeenschappen een sterke sleutelfactor is, zou betere coördinatie met nationale en regionale acties de coherentie verder verbeteren. Dit is in het bijzonder het geval voor de diensten van het EEN en de acties van Cosme ter ondersteuning van clusterorganisaties.

E. Meerwaarde voor de Europese Unie

Elk door de EU gefinancierd programma moet een tastbare meerwaarde voor de EU hebben. Dit betekent dat het duidelijk moet bijdragen aan de bevordering van de normen en waarden van de Europese Unie. De door de EU gefinancierde acties moeten nationale, regionale en lokale acties aanvullen, versterken en ondersteunen.

De financiële instrumenten van Cosme, in het bijzonder de leninggarantiefaciliteit, hebben een belangrijk financieel hefboomeffect dat nationale en regionale intermediairs in staat stelt kredietvormen aan te bieden die een hoger risicoprofiel hebben dan hun normale productaanbod. Het biedt hun ook de mogelijkheid een substantieel hoger aantal ondernemingen te ondersteunen dan ze anders zouden kunnen bedienen. Voorts hebben nationale steunprogramma's, vooral in kleinere markten, een groter hefboomeffect wanneer ze worden gecombineerd met een programma op EU-niveau. Belanghebbenden en intermediairs zijn het er in het algemeen over eens dat geen enkele particuliere instelling en geen enkel deelnemend land afzonderlijk de resultaten had kunnen bereiken die Cosme heeft weten te bereiken in termen van hefboomeffecten, reikwijdte en risicoprofiel van de betrokken kmo's.

De meeste LGF-intermediairs beschouwden overheidssteun op EU-niveau als doorslaggevend en vonden dat een Europees programma resultaten kan bereiken die een nationaal programma niet zou kunnen bereiken. De LGF heeft hen in staat gesteld om een groter aantal kmo's een garantie-instrument tegen gunstigere voorwaarden (lagere rentetarieven en vergoedingen, lagere zekerheidsvereisten) aan te bieden. Daarnaast bestaan er in sommige landen geen programma's op nationaal niveau die toegang tot financiering voor kmo's ondersteunen. Het "Uniemark" helpt vertrouwen te kweken bij potentiële begunstigden. Desondanks wezen de resultaten van de evaluatie op het feit dat de LGF de minder volwassen financiële markten onvoldoende had bereikt en dat een gerichtere aanpak beter zou zijn.

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_nl

De EFG-intermediairs die in het kader van deze evaluatie werden geraadpleegd, waren het er allemaal mee eens dat het efficiënter is aandelenfinanciering te verstrekken op EU-niveau en dat dit het mogelijk maakt om een breder scala van steunmaatregelen met een ruimer bereik te verwezenlijken dan nationale en regionale programma's kunnen.

De Europese dimensie vormt ook de kern van het Enterprise Europe Network en zijn diensten. Het netwerk voert de acties uit die anders niet mogelijk zouden zijn, dankzij de schaal en de kwaliteit van de verleende diensten. De Europese dimensie is cruciaal, in het bijzonder voor de diensten die een grensoverschrijdend element hebben, dat een aspect van de ondersteuning van kmo's is dat doorgaans niet wordt bestreken door vergelijkbare programma's op nationaal/regionaal niveau.

Op nationaal/lokaal niveau zijn er veel verschillende typen interventies om ondernemerschap en startende ondernemingen in de eerste fase van hun bestaan te bevorderen. De meeste kleinere, door Cosme gefinancierde ondernemerschapsacties hebben ten doel de nationale belanghebbenden en initiatieven op de verschillende domeinen van ondernemerschap bij elkaar te brengen. Op opkomende domeinen (bv. ondernemerschap van migranten) hebben Cosme-acties een leidende rol in het ondersteunen van nationale maatregelen.

Voor het programma EYE is ook voorzien in sterke Europese grensoverschrijdende taken en doelstellingen. Het maakt mobiliteit in Europa mogelijk door jonge ondernemers samen te brengen met gastondernemers in andere landen en kansen te bieden om te leren en zakelijke relaties in de eengemaakte markt te ontmoeten. Het doet dit op een schaal die op nationaal niveau niet haalbaar zou zijn.

Voor de overige actielijnen van Cosme is het voordeel van uitvoering op Europees in plaats van nationaal of regionaal niveau ook heel groot. Voorbeelden van dergelijke acties zijn e-vaardigheden, acties op het gebied van toerisme die actoren in Europese waardeketens samenbrengen, en het programma "Clusters Go International", dat Europese partnerschappen tussen clusters stimuleert om gezamenlijk internationaliseringsstrategieën te ontwikkelen en uit te voeren. Daarnaast stimuleren de acties op het gebied van kmo-beleid die strategische informatie en netwerk mogelijkheden voor nationale beleidsmakers bieden, de beleidsvorming inzake kmo's en de convergentie van de nationale beleidsmaatregelen voor kmo's. De schaal en diepte van de steun die Cosme biedt, gaat veel verder dan de steun die Europese kmo's kan worden geboden via nationale of regionale initiatieven.

V. CONCLUSIES EN GELEERDE LESSEN

De tussentijdse evaluatie van Cosme geeft een positief overzicht van de uitvoering van het programma en de resultaten die in de eerste drie jaar van de programmeringsperiode zijn bereikt. De uitvoering van het programma ligt op schema om de in de rechtsgrondslag geformuleerde doelstellingen uiterlijk eind 2020 te verwezenlijken. Er moet echter worden opgemerkt dat de bevindingen van deze evaluatie beperkt zijn tot de evaluatieperiode en nog niet het volledige effect van het Cosme-programma weerspiegelen.

De acties van Cosme zijn zeer relevant voor de uitdagingen die verband houden met het stimuleren van economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. De invloed daarvan is echter beperkter bij het aanpakken van mondiale en maatschappelijke uitdagingen. Er is dus ruimte voor een betere integratie van deze doelstellingen in Cosme-projecten en voor een breder gebruik van de bestaande Cosme-instrumenten, in het bijzonder het EEN, om kmo's te helpen maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

De meeste acties van Cosme, de financiële instrumenten, het Enterprise Europe Network, Erasmus voor jonge ondernemers, de IPR-helpdesks voor kmo's of de clusters zijn de voortzetting van acties van het CIP. Cosme is in het algemeen succesvol in het bereiken van de verwachte outputs. De kracht van het programma ligt in het bijzonder in het gebruik van intermediairs voor de uitvoering van het programma. Cosme benut het feit dat deze intermediairs dicht bij de kmo's staan, en vergemakkelijkt de integratie van in het kader van Cosme geleverde diensten met diensten die door deze intermediairs in hun nationale en regionale context worden geleverd.

In het algemeen werkt Cosme redelijk efficiënt. De acties worden uitgevoerd overeenkomstig de specifieke doelstellingen en termijnen die in de jaarlijkse werkprogramma's zijn vastgesteld. Een aanzienlijke meerderheid van de intermediairs en financieel begunstigden rapporteert een goede kosten-batenverhouding voor hun deelname. Een groot aantal kleinere acties vermindert echter de kostenefficiëntie van de uitvoering van Cosme door het Easme. De versnippering zal tot het einde van de programmeringsperiode worden aangepakt in de jaarlijkse werkprogramma's van Cosme door prioriteit te geven aan grotere en strategische acties waarin de beleidsprioriteiten van de Commissie worden uitgevoerd, terwijl een beperkt aantal kleinere pilotacties zal worden gehandhaafd om de flexibiliteit van het programma te behouden.

De Commissie, het Easme en het EIF voeren Cosme uit. Dit maakt het tot een uitdaging het programma efficiënt te coördineren en te beheren. De kwaliteit van het gegevensbeheer met betrekking tot niet-financiële acties moet echter worden verbeterd om een volledige set gegevens over de activiteiten, outputs en begunstigden van het programma te krijgen.

Er zijn geen grote overlappingsen met andere Europese, nationale of regionale programma's, maar betere coördinatie met nationale en regionale acties zou de coherentie verder verbeteren. Door verbeterd gegevensbeheer en gemakkelijker toegang tot de monitoringgegevens op nationaal/regionaal niveau kunnen de lidstaten overlappingsen rapporteren en synergieën vergroten.

Cosme heeft grote Europese meerwaarde. De Europese dimensie vormt de kern van de opzet van de Cosme-acties. In meerdere gevallen zijn de acties van Cosme niet alleen een aanvulling op maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, maar hebben ze ook geholpen deze te versterken.

Ten slotte, maar niet minder belangrijk, zal de tussentijdse evaluatie de weg banen voor de eindevaluatie van Cosme, die ook als input zal dienen voor de gedetailleerde opzet van de eerste werkprogramma's voor de periode na 2020. De voorlopige bevindingen van de tussentijdse evaluatie zijn meegenomen in de effectbeoordelingen van het programma voor de eengemaakte markt en het Invest EU-programma voor het eerstvolgende meerjarig financieel kader 2021-2027.