

DISCUSSIEPAPER

Europees cohesiebeleid in Nederland post 2020



Inleiding

Na jaren van een uitdijend Europa en de hang naar meer samenwerking, voeden recente discussies de behoefte om te komen tot vernieuwing binnen de Europese samenwerking. ERAC staat midden in deze discussie over de toekomst van Europa na de Brexit en post 2020.

Met dit paper geeft ERAC een signaal af (thought leadership) over wat, ons inziens, de toekomst is van de inzet van Europese middelen in Nederland. Dit ook in reactie op het non paper van het Rijk en de provincies, over de toekomst van het Europese cohesiebeleid en de inzet van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) in Nederland.

Welke keuzes de Europese politiek ook maakt, de programma's hebben pas impact wanneer de uitvoering in de praktijk goed functioneert. Uit alle onderwerpen die beschouwing verdienen, kiest ERAC drie uiterst relevante onderwerpen waarop onze praktijkkennis direct raakt aan lopende discussies.

- Europees (integraal) programmeren vanuit een regionale context
- Vereenvoudiging
- Keuzestress bij projectbeoordeling

Europees (integraal) programmeren vanuit een regionale context

Het non paper van het Rijk en de provincies spreekt over een verbrede RIS3-strategie:

“Een verbreding van de RIS3 naar lokale en regionale investeringen ter ondersteuning van slimme specialisatie biedt een breder kader voor investeringen met Europese en andere fondsen, ter bevordering van economische groei en het scheppen van nieuwe en betere banen. Een ‘breder’ RIS3 is ook een goed instrument om in de voorbereiding van de ESI-programma’s slimme koppelingen te maken tussen de verschillende ESI-fondsen, alsmede met andere EU-initiatieven zoals KP9, EIT en de Urban Agenda, waardoor er een betere afstemming plaatsvindt en overlap wordt voorkomen. Regionale ecosystemen laten zich niet beperken door grenzen, daarom moeten in de verbrede RIS3-strategie ook de grensoverschrijdende ecosystemen worden opgenomen. Grensoverschrijdende samenwerking moet in belang verder toenemen en kan er vanuit een brede RIS toe bijdragen dat prille en reeds bestaande ecosystemen versterkt zullen worden”.

Grensoverschrijdende programmering richt zich op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen die zich in het bijzonder openbaren in grensregio’s. (EU)regionale ecosystemen en innovaties laten zich niet beperken door grenzen, daarom zouden in de verbrede RIS3-strategie ook grensoverschrijdende functionele ecosystemen moeten worden opgenomen.

In een tijdperk van globalisering en met een toenemende nadruk op de Europese interne markt groeit ook het belang van internationale samenwerking voor zowel publieke als private partijen. Instrumenten ten dienste van interregionale en grensoverschrijdende samenwerking, waaronder INTERREG dienen deze samenwerking te faciliteren ten einde de doeltreffendheid te vergroten.

De functionaliteit van deze programma’s wordt nog verder vergroot door integrale programmering waarbij meer rekening wordt gehouden met de Regionale Ontwikkelings Strategie (ROS), de Europese en Euregionale context.

Het programmeren vanuit een brede RIS/ROS draagt bij aan versterking van prille en reeds bestaande ecosystemen over provinciale en landsgrenzen heen. Dit leidt tot meer consistente en efficiënte benutting van de regionale ontwikkelingscapaciteit.

DISCUSSIEPUNTEN

- Een logische en samenhangende koppeling tussen de Europese fondsen en de Europese maatschappelijke uitdagingen biedt de meeste meerwaarde. Het regeerakkoord kiest qua uitdagingen (topsectoren) (1. Energie-transitie & duurzaamheid / 2. Landbouw, water & voedsel / 3. Quantum, high tech, nano & fotonica). Hoeveel ruimte biedt dit voor regionale kleur uit de RIS3’en?
- Nederlandse regio’s zijn gebaat bij integrale regionale ontwikkelingsstrategieën in plaats van afgebakende innovatiestrategieën. Voornoemde keuze uit het Regeerakkoord omvat ook de huidige sporen van koolstofarme economie en het POP. Van RIS naar ROS. Hoe realistisch is dit bij de huidige kaders van regelgeving en afbakening in Europese instanties?

De geciteerde passage (non paper) benadrukt het belang van regionale programma's. Er is een aantal kanttekeningen te maken. Regionale ontwikkeling is namelijk meer dan alleen innovatie! En regionaal beleid wordt het beste uitgevoerd in een regionale context met regionale partners. Daarnaast kan een bijdrage aan maatschappelijk uitdagingen niet alleen door het economische domein worden gerealiseerd en zal een integrale benadering vanuit meerdere fondsen noodzakelijk zijn. Het bieden van regionaal maatwerk versterkt de doeltreffendheid. De regionale ecosystemen ontwikkelen zich verder én beter bij integraal beleid en zijn gebaat bij minder grenzen.

De acties vanuit de triple helix-grondslag, die in de diverse regio's in Nederland worden vormgegeven, zijn voedingsbodem voor een regionale programmering. Deze regionale programmering moet, met Europese samenwerking als uitgangspunt, verder versterkt worden door de visie en financiering vanuit Europa.

Regio's die gelijkgesteld zijn binnen Europa zouden ook makkelijker interregionaal samen moeten kunnen werken, zoals het Vanguard-initiatief reeds probeert. De Europese Commissie propageert multifund inzet van middelen. Maar zolang de verschillende fondsen ieder een eigen verordening hebben, gaat dat niet gebeuren in de (Nederlandse) praktijk.

De gedachte om meer impact en flexibiliteit in de programma's te krijgen, zal in de Nederlandse setting met beperkte middelen niet makkelijk zijn. Schaarste van budgetten leidt eerder tot demarcatie dan tot synergie. Dit vraagt om slim programmeren en nog meer dan in de huidige programma's, goede keuzes. ERAC bekijkt regio's vanuit een integrale benadering. De maatschappelijke uitdagingen vormen hierbij het uitgangspunt.

Niet financiële middelen maar regionale uitdagingen in een Europese context staan centraal bij de vorming van een nieuw regionaal ontwikkelingsprogramma. Een dergelijk programma wordt idealiter vanuit diverse fondsen ondersteund. Administratieve verificatie vindt plaats in de backoffice.

VERVOLG

DISCUSSIEPUNTEN

- Arbeidsmarkt is onlosmakelijk verbonden met het innovatiepotentieel van de regio. Het vormt een van de grootste aandachtspunten voor het groeipotentieel. Momenteel bestaat ESF in Nederland vooral uit begrotingssteun aan gemeenten. Hoe bereiken we via de inzet van ESF innovatie van de arbeidsmarkt en aansluiting op human capital agenda's?
- EFRO richt zich voor een groot deel op valorisatie in het MKB. Nu vooral met subsidie. In de toekomst stelt Europa inzet van revolverende fondsen mogelijk verplicht. Waar ligt de toekomst in het Nederlandse financieringslandschap: EFRO als strooigeld, als procesgeld, als ontwikkelgeld voor economische ecosystemen, als subsidie voor valorisatie, of als investeringsvermogen in bedrijven en projecten?
- Interreg is oorspronkelijk bedoeld om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Inmiddels overlappen de Nederlandse Interreg A-programma's veel met de EFRO-programma's. Waar ligt de scheidslijn tussen dubblure versus complementariteit?

Vereenvoudiging

Een veel gehoorde ambitie bij elke periode is de administratieve lasten voor begunstigden te verlagen. In de werkelijkheid is de controlelast van de Europese programma's alleen maar toegenomen. In het non-paper wordt dit als volgt ambitieus vormgegeven:

“Om de besteding van de middelen van de ESI-fondsen effectiever en efficiënter te maken moeten de ESI-fondsen in vergaande mate worden vereenvoudigd en de controlelasten sterk worden teruggebracht. Voor de nieuwe programmaperiode zoeken we naar een verbeterde balans tussen preventie en controle en tussen systeem- en projectaudits. Om dit te bewerkstelligen worden bij de huidige aanpassingen van het Financieel Reglement en de Algemene Verordening voor de ESI-fondsen (Verordening 1303/2013) al goede stappen gezet op het gebied van performance budgetting en het gebruik van vereenvoudigde kostenopties. In de voorgaande en huidige programmaperiode geldt voor alle lidstaten hetzelfde verantwoordingsregime. De omvang van de fondsen, de ervaring met publieke investeringen en de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging verschilt echter enorm per lidstaat. Dit betekent dat de verantwoordingslasten voor sommige lidstaten, waaronder Nederland, buiten proportioneel hoog zijn. De introductie van risico gebaseerde differentiatie, waarbij lidstaten bij het voldoen aan bepaalde criteria in aanmerking kunnen komen voor een lichter verantwoordingsregime, brengt meer proportie in de verantwoording zonder het risico op onrechtmatige besteding van de Europese middelen te vergroten.”

Uit onderzoek van ERAC voor de Ministeries EZ, SZW en Financiën (2012) is gebleken dat slechts 1/3e deel van de administratieve lasten voortkomt uit de specifieke ESI-regelgeving.

De ervaring van ERAC in vele jaren uitvoeringspraktijk is dat juist (ook) nationale interpretaties veel obstakels veroorzaken. Maar ook 'oneerlijke' concurrentie door hogere (staats-) steunruimte in de thematische fondsen, uitgevoerd door Brussel, ten opzichte van regionale fondsen speelt een rol.

Hoe zorgen we er nu voor dat de conclusies en aanbevelingen van de 'high level group on simplification' zijn weerslag krijgen in de uitvoering van programma's? Nederland pleit voor differentiatie van de controlelast tussen de verschillende lidstaten. Dit kan inderdaad een oplossing bieden, maar zoals eerder geconstateerd werpen nationale regelgeving of interpretatie ook veel obstakels op.

DISCUSSIEPUNTEN

- De controlelast binnen Europese programma's wordt als buitensporig zwaar ervaren. Trusted management, performance audit en prestatie-financiering bieden mogelijk soelaas. Hoe benutten we die mogelijkheden in de Nederlandse praktijk?
- De controlelast is een moeilijke discussie van gecontroleerde jegens controleur. Dit wordt gevoerd in een arena vol spelers met verschillende belangen: Ministerie EZ, Ministerie Financiën, Managementautoriteiten, Certificeringsautoriteit, Auditautoriteit, Europese Commissie. Hoe borg je desondanks proportionaliteit en redelijkheid? En hoe borg je functiescheiding in het stellen van de normen en het controleren c.q. afdwingen daarvan?
- Onder het ESF wringt de opzet van begrotingssteun aan gemeenten met de aparte verantwoordingseisen voor de (reguliere) activiteiten. Hoe vertalen we de vermelding van begrotingssteun in het position paper naar toepassing onder de Europese vereisten?

De mogelijkheden die worden herkend zijn trusted management en begrotingssteun. Via trusted management wordt de financiële verantwoording nog steeds uitgevoerd samen met de EC, maar wel onder nationale regelgeving. Zo vallen de controles niet meer onder Europese regels inzake financieel beheer, maar onder de nationale regels inzake subsidiebeheer. Bij begrotingssteun ontvangt een lidstaat een bepaald bedrag dat is gerechtvaardigd door bepaald prestatieafspraken met de EC. De afrekening heeft zodoende enkel betrekking op de nationale schatkist.

Waar niet voor gepleit wordt, is om de controles op de projecten in zijn geheel los te laten. Er dient een deugdelijke besteding van publieke middelen geborgd te worden. ERAC heeft jarenlange ervaring in het beheer van diverse (Europese) programma's en ziet veel in de mogelijkheden zoals geschetst in de nationale visie. Echter, het pleit ook voor een grondige herziening van de nationale regelgeving en gelijktrekken van de controlelast voor nationale programma's en Europese programma's. Dit betekent niet eenzijdig de last verhogen van nationale ingestelde programma's maar eerder het verlagen van de lasten voor de Europese programma's. De beheers- en controlesystemen moeten meer gebaseerd zijn op vertrouwen in administratiesystemen van de beheers-autoriteit en minder nadruk op individuele projectaudits waarbij de uitvoerder van projecten last hebben van overmatige controledruk.

Keuzestress bij projectbeoordeling

Met de introductie van de deskundigencommissies is in de huidige programmaperiode steeds meer nadruk gelegd op het toetsen op kwaliteit. Er is een ratrace ontstaan voor de kwalitatief beste projecten. De lat, die wordt gelegd bij de programma's, is stukje bij beetje veel hoger komen te liggen. De businesscase van een project moet nu al direct inzichtelijk zijn en de return on investment moet binnen een aantal jaren gerealiseerd zijn.

Naast deze tendens is er een sterke objectivering ontstaan bij de projectbeoordeling. Iedere vorm van beleids- of bestuurlijke beïnvloeding is uit de procedures verdwenen. Dit is enerzijds een goede ontwikkeling, want met de schaarse middelen worden er projecten ondersteund die de meeste impact laten zien. Er is echter ook een andere kant. Beleidsvoornemens of bestuurlijke wensen worden geheel buitenspel gezet, terwijl deze voor de lange termijn essentieel voor een regio kunnen zijn. De tendens is dat de projecten die morgen resultaat opleveren gehonoreerd worden. Er wordt nauwelijks nagedacht over de lange termijn. Initiatieven of ontwikkelingen die nog in de kinderschoenen staan en waarbij de verdienratio verder weg is of waarbij de ontwikkeling nog in een premature fase zit, krijgen in dit samenspel geen kans.

DISCUSSIEPUNTEN

- De maatschappelijke roep om succesvolle projecten vertaalt zich in zienswijze van deskundigen, dat de 'financial readiness' van de businesscase nu zodanig onderbouwd moet zijn dat voor falen en risico's geen ruimte is. Dit staat op gespannen voet met de onzekerheid en risico's in de fase van innovatie. Welke alternatieve 'zekerheden' bieden een oplossing voor deze paradox?

Met de introductie van de deskundigencommissie is een race for the best ontstaan en er zijn al geluiden die beweren dat de kans op subsidie vanuit Europa niet haalbaar is. Hiermee worden de ideeën voor de toekomst al in de knop gebroken. De vraag is dan ook of subsidiemiddelen wel voor de al (bijna) succesvolle en volwassen initiatieven ingezet moet worden of dat subsidiemiddelen juist bedoeld zijn voor de meer risicovolle investeringen.

Om toch tot een goede invulling te komen van beleidsinitiatieven zouden in de programmeringsfase duidelijke doelen gesteld moeten worden. De programmering kan gebeuren op basis van de interventielogica zoals ook in de eerdere perioden gebeurde, maar er is meer flexibiliteit mogelijk waardoor je beter kunt anticiperen en voortdurend kunt inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Tijdens de programmaperiode zou de programmering binnen de algehele kaders van het programma door kunnen gaan en kunnen jaarlijks doelen gesteld worden met thematisch ingevulde openstellingen, analoog wat er onder andere ook gebeurt bij bijvoorbeeld het Horizon 2020 programma. Binnen de CvT's dan wel binnen de stakeholders van het programma kunnen deze thematische openstellingen worden ingesteld. Zo zou er gedacht kunnen worden aan bijvoorbeeld een openstelling op het gebied van de maatschappelijke uitdagingen die binnen de regionale ontwikkelingsstrategie zijn geïdentificeerd. Zo borg je onder andere ook dat de regionale ontwikkeling tijdig geüpdatet kan worden met actuele onderwerpen en houdt deze een direct verband met het programma. Daarnaast kunnen andere beleidsinstrumenten van de regionale publieke partners hierop aangepast worden. Met deze meer flexibele inzet kan er meer ruimte worden geboden aan de beleidsvrijheid van de nationale en regionale overheden.

Op projectniveau ziet ERAC daarnaast veel mogelijkheden tot verbetering in onderbouwing en fasering. Nu scoort een project hoog bij een business case met veel zicht op succes. Hiermee dreigt overlap met de private financieringsmarkt, hetgeen nooit de bedoeling van een subsidieprogramma kan of mag zijn. Naar mening van ERAC moet een project vooral scoren op een doordachte aanpak met voortschrijdende validering van de aannames die in het projectplan en de business case zijn gedaan. Bij zo'n aanpak horen go-/no go-momenten en daarbij horen ook tussentijdse besluiten ten aanzien van de subsidie.

Fasering dus zowel in aanpak als in financiering. Dit voorkomt het risico dat subsidiemiddelen in onvoldoende kansrijke projecten verdwijnen, terwijl het nadrukkelijk wél de stimulans biedt aan vernieuwende, onzekere doch relevante initiatieven.

- Een alternatief voor financiering van alleen uiterst 'zekere' projecten is fasering in de subsidie. Hoe plooiën we inpassing t.o.v. plafonds, zekerheid voor volgende fasen, etc. ten opzichte van de striktheid van de Awb? Kan er bijvoorbeeld op basis van prestatieafspraken, een project worden gehonoreerd?
- In de huidige beoordeling hebben de regionale overheden geen enkele rol (meer). Maar "wie betaalt, bepaalt". Is het dan wenselijk dat overheden wel een stem moeten krijgen welke projecten er gehonoreerd worden?

Afsluiting

Het belang voor Europese programma's en ook voor de regionale programma's blijft bestaan. Maar er zal na 2020 onder invloed van macro-economische invloeden zoals Brexit, migratie, veiligheid etc. wel het een en ander gaan veranderen. Deze invloeden zijn in bovenstaande visie in mindere mate meegenomen. Maar ook in de uitvoering van de programma's is een aantal verbeterpunten mogelijk ten opzichte van de huidige periode.

Hierover gaan wij graag in gesprek!

De impact van ERAC

Op het Europese speelveld verkeert iedereen in spannende afwachting van het nieuwe MFK. Exit UK als nettobetaler, meer geld naar onderzoek en innovatie, meer geld naar veiligheid en migratie. Regionale ontwikkeling en landbouwbeleid zullen die rekening moeten betalen. Ontwikkelingen die in de praktijk van ERAC tot uiting gaan komen. Prioriteiten, budgetten, instrumenten 'post 2020' moeten binnen de nieuwe kaders worden ontworpen. ERAC is dé autoriteit in het ontwikkelen en operationaliseren van de Europese fondsen.

Over de auteurs

Pieter Liebregts leidt al tien jaar Europese investeringsprogramma's. Van eerste contouren op de Europese tekentafel, tot aan verantwoording en evaluatie. Hij neemt namens ERAC of namens opdrachtgevers deel aan talloze netwerken en overlegorganen over de toekomst van Europa 'post 2020'. "Een bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling in de regio is waar ik als economisch geograaf veel voldoening uithaal. Als fervent sporter probeer ik altijd het beste in mijzelf en mijn team naar boven te halen. Zo ook in de projecten en het team binnen ERAC. Mijn motto hierbij is dan ook: kan niet, bestaat niet!"

Luc van Raaij is Europeaan in hart en ziel. Hij is gespecialiseerd in European Affairs en grensoverschrijdende samenwerking. Hij biedt u Europa-strategieën, verbindt uw organisatie eraan en neemt desgewenst regie en een intensieve rol in de uitvoering ervan.

"Kansen zien én benutten door slim in te spelen op Europese ontwikkelingen, daar sta ik voor. De invloed van Europa groeit en daarmee ook het aantal kansen voor de publieke en private sector. Ik breng deze in beeld en adviseer organisaties vervolgens over het verzilveren hiervan. Op die manier ondersteun ik organisaties bij het realiseren van hun ambities."

Over ERAC

Vanaf haar oprichting in 1992 is ERAC actief als adviseur in European Affairs. Wij ontwerpen, ontwikkelen en realiseren stimuleringsprogramma's onder de Europese fondsen. Wij positioneren Nederlandse actoren op het Europese speelveld, in netwerken en in projecten. Zo vertalen wij regionale ambities naar veranderingen met impact voor bedrijven, burgers, de wetenschap en de overheid.

MEER INFORMATIE

Zie www.erac.nl

CONTACT

Pieter Liebregts
Senior Adviseur
M: 06 53 288 657
T: 073 700 03 40
E: pieterliebregts@erac.nl

Luc van Raaij
Senior Adviseur
M: 06 51 161 170
T: 073 700 03 40
E: lucvanraaij@erac.nl

CONTACT

Postbus 90102
5200 MA 's-Hertogenbosch
T: +31 (0)73 7000 340
E: info@erac.nl
www.erac.nl