

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-08

Milieuraad

Nr. 706

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2018

Op 16 januari 2018 is de evaluatie afgerond van de rijksbijdrage aan de Europese programma's voor regionale ontwikkeling (door de Europese Unie gefinancierd vanuit het Europees fonds voor regionale ontwikkeling, EFRO) over de periode 2007–2013. Deze evaluatie bied ik u hierbij aan¹.

De programmaperiodes van EFRO lopen samen met de periode van het meerjarig financieel kader voor de EU begroting. De uiteindelijke afsluiting van programma's vindt echter later plaats vanwege de doorlooptijd van projecten en de afronding van controlewerkzaamheden. De periode 2007–2013 is daardoor vorig jaar afgesloten en vervolgens is de evaluatie van de rijkscofinanciering gestart. De samenloop met het meerjarig financieel kader betekent dat nu de uitvoering van de huidige programmaperiode (2014–2020) loopt en dat de discussie over de periode na 2020 ook volop gestart is. Daarom ga ik in deze brief zowel in op de evaluatie, inclusief aanbevelingen, als ook op de huidige en post-2020 periode.

EFRO in Nederland via 8 regionale programma's

EFRO is een van de Europese structuur- en investeringsfondsen waar Nederland voor in aanmerking komt.² De programma's dienen om de concurrentiekracht van regio's te versterken. Op EU-niveau gaat het merendeel van de EFRO-middelen naar de minst ontwikkelde regio's / lidstaten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat is coördinerend bewindspersoon voor de Europese structuurfondsen en is specifiek verantwoordelijk voor de besteding van EFRO in Nederland. In de huidige

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Overige EU fondsen: Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).

en vorige periode vindt programmering plaats via vier landsdelige en vier grensoverschrijdende programma's (ook wel Interreg-A): Noord, Oost, West en Zuid respectievelijk Duitsland-Nederland, Vlaanderen-Nederland, Euregio Maas Rijn (samenwerking met Wallonië, Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Rheinland-Pfalz) en Twee Zeeën (samenwerking tussen Nederlandse, Engelse, Vlaamse en Franse kustgebieden). De uitvoering is per programmagebied in de regio belegd bij een zogenoemde managementautoriteit.

Een Europees vereiste is dat EFRO-middelen in ontwikkelde lidstaten voor minstens 50% publiek of privaat gefinancierd worden. Het Ministerie van EZK neemt een deel van de publieke cofinanciering op zich. Andere publieke financiers zijn decentrale overheden.

Bijdrage EU en EZK aan de EFRO programma's (in mln. Euro's)

	2007–2013		2014–2020	
	EFRO	Rijks-cofinanciering	EFRO	Rijks-cofinanciering
Landsdelige programma's	830	285 ¹	510	91
Grensoverschrijdende programma's	250	37	309	49

¹ Bijgewerkt met realisatiecijfers 2016 en 2017.

Bevindingen evaluatie van rijkscofinanciering EFRO over de periode 2007–2013

De rijkscofinanciering is in opdracht van EZK onafhankelijk geëvalueerd door onderzoeksbureau Technopolis in samenwerking met adviesbureau ERAC (European and Regional Affairs Consultants). De evaluatie heeft als doel gehad de effectiviteit en doelmatigheid van de rijkscofinanciering EFRO te onderzoeken en dient om verlenging van de regeling met betrekking tot de rijkscofinanciering te onderbouwen.

Nadruk op innovatie

De rijkscofinanciering diende in de periode 2007–2013 met name ingezet te worden op innovatie, ondernemerschap en groei van de kenniseconomie. De evaluatie bevestigt deze door EZK beoogde focus. Benoemde effecten en resultaten zijn:

- snellere commercialisering van kennis door het mkb. Daarbij gaven mkb-ers een verbetering van hun concurrentiepositie, groei in investeringen en omzet en betere producten en diensten voor klanten aan;
- verbetering van valorisatieprocessen bij kennisinstellingen;
- versterking van het vestigingsklimaat.

De verschillen in effecten tussen projecten mét en zonder rijkscofinanciering zijn relatief klein. Wel blijkt dat de rijkscofinanciering niet alleen heeft geleid tot meer, maar ook tot grotere projecten en dat zonder de cofinanciering minder resultaten op het gebied van innovatie bereikt zouden zijn. Een andere meerwaarde van de rijkscofinanciering is dat het Ministerie van EZK in de vormgeving van de programma's kon sturen op innovatie en mkb. De evaluatie laat verder zien dat er zeer waarschijnlijk geen sprake is geweest van verdringing van private middelen.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de rijkscofinanciering zeer doelmatig is geweest qua uitvoering en opzet. De samenwerking tussen de managementautoriteiten, het ministerie en andere cofinanciers verliep efficiënt. De uitvoering van de rijkscofinanciering van de landsdelige programma's was geïntegreerd in de algemene uitvoering van de programma's door de managementautoriteiten; er golden dus geen aparte loketten of procedures voor de aanvragers. Deze integratie van de uitvoering belemmert wel het afzonderlijk toeschrijven van uitvoeringskosten aan de cofinanciering. Bij de grensoverschrijdende projecten was het ministerie zelf verantwoordelijk voor de administratieve uitvoering van de rijkscofinanciering. De uitvoeringskosten die hieraan verbonden waren, worden geschat op 1,48% van de grensoverschrijdende rijkscofinanciering. De geschatte uitvoeringskosten van de managementautoriteiten lagen nog weer een factor 10 lager.

Uit de bevindingen van de evaluatie blijkt dat driekwart van de begunstigden van de rijkscofinanciering geen additionele administratieve lasten hebben ervaren. Met name in de landsdelige programma's waren er in principe geen additionele kosten voor begunstigden als gevolg van de eerder beschreven integratie in de uitvoering. In het geval van de grensoverschrijdende programma's hadden begunstigden wel extra lasten, bijvoorbeeld doordat zij een aparte aanvraag voor rijkscofinanciering moesten indienen bij het ministerie. De respondenten die wel additionele administratieve lasten als gevolg van de rijkscofinanciering hebben ervaren, gaven aan dat deze laag waren.

De evaluatie heeft een kwalitatief karakter gehad. Hierbij speelde dat projecten meestal op volgorde van binnenkomst werden gehonoreerd. Een «counterfactual»-analyse om de impact te meten van gecofinancierde projecten in vergelijking met niet-gecofinancierde projecten was hierdoor niet zinvol toe te passen. Daarnaast waren er door de uitvoering op regionaal niveau grote verschillen tussen de programma's in de manier waarop voortgang werd gemonitord en het type data dat daarbij werd verzameld. In de evaluatie worden daarom mogelijkheden geschetst om in de toekomst wel een kwantitatieve effectmeting te doen. Hoofdpijnen hierbij zijn het maken van afspraken met de managementautoriteiten voor een gestandaardiseerd monitoringskader en het breder in beschouwing nemen van mogelijkheden voor het vormen van controlegroepen met en zonder EFRO-financiering.

Reactie op de aanbevelingen van de evaluatie

Aanbeveling 1: Continueer de EZK-cofinanciering van EFRO

Uit de evaluatie blijkt dat de rijkscofinancieringsregeling effectief is geweest in het sturen op innovatie. De regeling heeft het voor het mkb mogelijk gemaakt om zijn concurrentiepositie te verbeteren. Daarnaast geeft de evaluatie aan dat de regeling doelmatig is uitgevoerd. In de huidige programmaperiode is de rijkscofinanciering gecontinueerd, waarbij sterkere nadruk is gelegd op de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen van het Rijk, zoals topsectorenbeleid en smart industry. Ik zie deze aanbeveling als ondersteuning voor verlenging van de regeling met betrekking tot de rijkscofinanciering na 2019⁴. Overwegingen voor de programmaperiode na 2020 vinden in een later stadium plaats en zijn

⁴ In verband met de opgenomen horizonclausule dient de regeling met betrekking tot de rijkscofinanciering voor de programmaperiode 2014–2020 in 2019 verlengd te worden.

afhankelijk van het verloop van de besluitvorming in EU-verband. Verderop in deze brief ga ik nader op de post-2020 periode in.

Aanbeveling 2: Definieer een duidelijke missie en doelstellingen

De onderzoekers geven aan dat het opstellen van een duidelijke missie en concrete beleidsdoelstellingen voor de rijkscofinanciering het makkelijker maakt om bij een toekomstige evaluatie van de regeling een oordeel te vormen over de effectiviteit van de regeling. In het geval van continuering van de rijkscofinanciering in een volgende programmaperiode zal hier uitwerking aan worden gegeven. Hierbij wordt bezien hoe bij de met rijkscofinanciering te realiseren doelen zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij de doelstellingen en de in te zetten maatregelen (zogenoemde interventielogica) in de toekomstige programma's.

Aanbeveling 3: Blijf streven naar een nauwe samenwerking met de managementautoriteiten

De goede samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus en de relatie tussen EZK en de managementautoriteiten in het bijzonder hebben een centrale rol gespeeld bij de bereikte resultaten en de doelmatigheid van de uitvoering. Het is dan ook positief om te constateren dat de samenwerking van belang wordt geacht. Tegelijkertijd zullen de hervormingen (sinds 2010) van het regionaal beleid en het innovatiebeleid tot gevolg hebben dat de intensiteit in de huidige programmaperiode minder is in vergelijking met de periode 2007–2013.

Aanbeveling 4: Besteed meer aandacht aan de verspreiding van resultaten

Volgens de onderzoekers was er in vorige periode relatief weinig aandacht voor de verspreiding van resultaten van gefinancierde projecten. In de huidige programmaperiode (2014–2020) is hier meer aandacht voor gekomen, vaak in samenwerking met decentrale overheden (website Europaomdehoek.nl, de Europa kijkdagen, tijdens het Weekend van de Wetenschap) en door opname van EFRO in de voortgangsrapportage en monitor Bedrijfslevenbeleid. De aanbeveling is daarmee een aanmoediging om de inspanningen te continueren.

Aanbeveling 5: Verbeter het monitorings- en evaluatiekader van de regeling

In het evaluatierapport zijn waardevolle inzichten gegeven voor het kwantificeren van de effecten van de rijkscofinanciering in de toekomst. EZK zal in samenspraak met managementautoriteiten verkennen welke mogelijkheden hiertoe in praktisch opzicht goed uitvoerbaar zijn en hoe daar invulling aan kan worden gegeven. Tevens worden de mogelijkheden bezien om naast de reeds lopende initiatieven tot een verder geharmoniseerd monitoringskader te komen bij een eventuele verlenging van de rijkscofinanciering EFRO naar de volgende programmaperiode.

Periode 2014–2020

Voortgang landsdelige programma's

In de huidige periode is niet alleen voor de rijkscofinanciering, maar voor de programma's als geheel de nadruk meer op innovatie komen te liggen. Dit als gevolg van de Europa2020-strategie en nieuwe elementen in het EU beleid als een versterkte concentratie door een keuzemenu van 11 thema's en regionale slimme specialisatie strategieën (Kamerstuk 21 501-08, nr. 658). Hoofdthema's in de Nederlandse programma's zijn

innovatie en koolstofarme economie. Belangrijkste doelgroep is het mkb (Kamerstuk 21 501-08, nr. 525).

De slimme specialisatie-aanpak is verplicht bij het thema innovatie. Met bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijk middenveld identificeert een regio de regionale sterktes op het gebied van onderzoek en innovatie (O&I) ten opzichte van andere regio's. Specialisaties in Noord zijn bijvoorbeeld energie, watertechnologie en healthy ageing en in Oost agri&food, health, high tech systemen en materialen. Afgezet tegenover de totale investeringen van provincies in kennis en innovatie, is het EU-budget via EFRO ongeveer 35%.

De EFRO middelen voor innovatie worden benut voor valorisatie, proeftuinen, R&D samenwerking en clustervorming. De investeringen kennen zowel de vorm van subsidies of leningen. Deze stimulering sluit aan op andere specifieke innovatie-instrumenten, de MIT (Kamerstukken 32 637 en 33 009, nr. 276) en de PPS-toeslag (voorheen TKI-toeslag genoemd) (Kamerstuk 32 637, nr. 254). De PPS-toeslag is met name van belang in de vroege fasen, de MIT in het middengebied en EFRO vooral richting de marktintroductie.

De uitvoering van de programma's op de twee hoofdthema's innovatie en koolstofarm ligt goed op schema. Aanvankelijk bleef koolstofarm achter, waarschijnlijk door onbekendheid, maar inmiddels weten bedrijven ook goed de weg te vinden naar de mogelijkheden daarvoor. Met circa 70% aan mkb-deelnemers wordt de beoogde doelgroep ook goed bereikt.

De rijkscofinanciering dient voor projecten die bijdragen aan het realiseren van nationale beleidsdoelen op het gebied van innovatie en energie (Kamerstuk 21 501-08, nr. 489). In dit verband is aan een aantal fieldlabs van de Actieagenda Smart Industry EFRO-subsidie en rijkscofinanciering toegekend (Kamerstukken 29 697 en 32 637, nr. 23) en dat geldt aansluitend op het topsectorenbeleid ook voor diverse grote publiek-private R&D samenwerkingsverbanden en projecten in of rond innovatieve clusters. In 2018 evalueren de managementautoriteiten de programma's tussentijds (impactevaluatie). Op basis van deze evaluatie zal ik de Tweede Kamer nader informeren over de voortgang van de programma's. Afzonderlijke projecten kunnen bekeken worden op www.europaomdehoek.nl.

Voorbeelden van EFRO-projecten met inzet van rijkscofinanciering

Open innovatieplatform fotonica, Zuid-Nederland

Dit EFRO-project (2014–2020) richt zich op fotonische geïntegreerde schakelingen die op basis van licht (fotonen) werken in plaats van op elektronen. De eerste toepassingen liggen op het gebied van tele- en datacommunicatie: in datacenters zal deze techniek een grote rol gaan spelen doordat zij in staat zijn sneller informatie te verwerken en minder energie te verbruiken dan elektronische circuits. Daarnaast zijn toepassingen mogelijk onder andere op het gebied van de gezondheidszorg en het monitoren van mechanische constructies zodat adequaat (preventief) onderhoud gepleegd kan worden. De regio Zuid-Nederland loopt voorop op het gebied van fotonica en beschikt over vooraanstaande onderzoeksfaciliteiten en een innovatieve fotonica-industrie. Met dit industriële platform wordt deze positie versterkt.

Nieuwe toepassingen voor hoogwaardige sensortechnologie, Oost-Nederland

In het project DAISY (Daring Applications & Innovations in Sensor Systems) onder EFRO 2007–2013 heeft een breed consortium van bedrijven en kennisinstellingen uit Gelderland en Overijssel onder leiding van Thales een radarmodule ontwikkeld die in verschillende sectoren en voor diverse toepassingen gebruikt kan worden. Met de radar kunnen allerlei objecten in de lucht onderscheiden worden zoals drones, vliegtuigen en vogels. Onder EFRO 2014–2020 heeft dit project een vervolg gekregen om de radar door te ontwikkelen en aantrekkelijker te maken voor de markt. Potentiële gebruikers zijn nauw betrokken zodat de hoogwaardige technologie zoveel mogelijk op maat wordt gemaakt. Enkele voorbeelden van toepassingsmogelijkheden: meteorologische voorspellingen ten behoeve van waterbeheer en landbouw, kust- en havenbewaking, beveiliging op het gebied van infrastructuur en het meten van ruimtelijk gedrag van mensen en dieren.

Voortgang grensoverschrijdende programma's

De grensoverschrijdende programma's kennen ook een nadruk op innovatie, maar hierbij geldt geen verplichting tot het opstellen van een slimme specialisatie strategie. Wel is in deze programma's sprake van een nadere thematische focus. Bij Duitsland-Nederland gaat het bijvoorbeeld met name om projecten op het gebied van High Tech System & Materials, energie efficiency en health & life sciences. Een voorbeeld is het project MariGreen waarin 59 Duitse en Nederlandse maritieme mkb ondernemingen en kennisinstellingen innovaties doen gericht op vergroening van de scheepvaart. Een ander voorbeeldproject is ROCKET dat de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven in het Duits-Nederlandse grensgebied versterkt voor vijf belangrijke sleuteltechnologieën. Bij Vlaanderen-Nederland betreft het vooral projecten op het gebied van innovatie, duurzame energie, energie-efficiency en biobased economy.

EFRO na 2020

In mei 2018 worden de voorstellen van de Europese Commissie voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en voor de verschillende beleids-terreinen, waaronder structuurfondsen, verwacht. De kansen en opgaven voor een volgend MFK zijn groot. Een modernere begroting dient meer gericht te zijn op innovatie, onderzoek, klimaat en duurzaamheid en moet ruimte bieden voor nieuwe uitdagingen. Tegelijkertijd zijn de financiële risico's groot, niet in het minst door het wegvallen van de afdrachten van het Verenigd Koninkrijk. Dit betekent dat hervormingen en bezuinigingen nodig zijn, in het bijzonder in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. Het kabinet ziet mogelijkheden voor het moderniseren van EFRO op basis van Europese toegevoegde waarde en het daardoor realiseren van bezuinigingsopties.

Kernelementen daarvoor zijn:

- Focus op maatschappelijke thema's en sleuteltechnologieën in synergie met het Europees Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie (nu Horizon2020 genaamd). Maatschappelijke uitdagingen worden op alle niveaus gevoeld en vragen een gezamenlijke aanpak. Hierdoor worden schaalvoordelen benut en wordt versnippering van publieke middelen tegengegaan.
- Grottere nadruk op innovatie vanwege (grensoverschrijdende) kennis-*spillovers* en het ontwikkelen van oplossingen voor bovenbe-

doelde maatschappelijke thema's en sleuteltechnologieën. Nederland kent deze nadruk op innovatie al, maar in alle ontwikkelde lidstaten zouden de huidige 11 thematische doelstellingen moeten worden teruggebracht worden naar 1 thema (innovatie).

- Versterken van de pan-Europese samenwerking voor het benutten van specialisaties en het werken in waardeketens onafhankelijk van fysieke aangrenzing ter versterking van o.a. clusters, campussen en *smart cities*.
- Reduceren van uitvoerings- en controlekosten van EFRO.
- Vergroten van eigenaarschap door hogere nationale co-financiering in lidstaten waar deze nu onder de 50% ligt en het opnemen van conditionaliteiten t.a.v. structurele hervormingen.

De goede samenwerking met decentrale overheden van de afgelopen jaren op dit gebied zet ik graag voort in voorbereiding op de aankomende besluitvorming in EU-verband.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer