Griffier van de Staten

Geleidebrief Controlerend

Naam voorstel **15013836**	Rapport Rekenkamer Europese subsidies		
Betreft vergadering	Commissie Economie		13 november 2015
	Provinciale Staten		11 december 2015
Te verzenden aan	Statenbreed		
Verzenddatum	5 november 2015		
Commissiegriffier	Annemieke Lobik	0118 - 63 18 88	am.lobik@zeeland.nl
Adviseur	Arendo Schipper	0118 - 63 13 39	a.schipper@zeeland.nl
Inhoudelijk ambtenaar	Arnoud Guikema	0118 - 63 14 40	aop.guikema@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	J.M.M. Polman, voorzitter van provinciale staten		

Inhoudelijk	
Naam voorstel	Rapport Rekenkamer Europese subsidies
Aanleiding	Rekenkamer Zeeland heeft het rapport n.a.v. het onderzoek naar Europese subsidies uitgebracht.
Kaders	Het door PS vastgestelde beleid en de vigerende Europese subsidieregelingen. Omdat toepassing van het Europese subsidie-instrumentarium een uitvoeringsgerichte aangelegenheid is, is ook het collegeprogramma "Krachten bundelen" als kader beschouwd.
Controle	
Uitvoering	Uitvoering van de aanbevelingen is een verantwoordelijkheid van het college van gedeputeerde staten. Het rapport biedt echter aanknopingspunten om in een statenvoorstel (bijzondere) aandacht van het college te vragen voor drie onderwerpen (administratieve lastendruk en complexe aanvraagprocedures voor ondernemingen, het ontbreken van ruimte voor kleinschalige toerisme- en erfgoedprojecten in de huidige subsidieperiode en ontwikkeling Europese revolverende fondsen).
Kosten en dekking	n.v.t.
Overige informatie	Voor de behandeling in de commissie wordt het volgende proces voorgesteld: • Korte toelichting door de voorzitter van de Rekenkamer, de heer P. Castenmiller; • Gelegenheid tot het stellen van vragen aan de heer Castenmiller over het rapport; • Gelegenheid tot het stellen van vragen aan de gedeputeerde over de bestuurlijke reactie; • Onderlinge discussie over een door PS te nemen besluit; overnemen van de aanbevelingen, aandacht vragen van het college voor drie specifieke onderwerpen of anderszins. Na behandeling in de commissie wordt, rekening houdend met het debat in de commissie, een statenvoorstel uitgewerkt. Dit statenvoorstel wordt via het Presidium voor PS geagendeerd.
Resultaat commissiebehandeling	

REKENKAMER *ZEELAND*

Aan de voorzitter van Provinciale Staten
p/a Statengriffie

uw kenmerk	-	ons kenmerk	REK15011336	bijlagen	1
behandeld door:	M.F. Blommaert	doorkiesnummer	(0118) 63 1355	Middelburg,	25 september 2015
onderwerp:	Aanbieden rapport "Europese subsidies in Zeeland"				

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u een rapport aan van de Rekenkamer Zeeland. In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar Europese subsidies in Zeeland.

In dit rapport beschrijft de Rekenkamer op welke wijze Europese gelden worden verworven, welke fondsen en programma's daarmee gemoeid zijn. Ook wordt bezien hoe de Europese projecten zich verhouden tot het provinciaal beleid.

Hoogachtend,

Dr. P. Castenmiller
Voorzitter rekenkamer Zeeland

Koorkerkhof 20 Middelburg **T** 0118-631841 **F** 0118-631238
Postbus 6001 4330 LA Middelburg www.rekenkamerzeeland.nl **E** rekenkamer@zeeland.nl

Europese subsidies in Zeeland

Rekenkamer Zeeland
M.F. Blommaert
A.C.F. van Galen
Middelburg, april 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord **3**

1. Inleiding **4**
Leeswijzer 5

2. Europese subsidies, kader en structuur **7**
2.1 Structuurfondsen *7*
2.2 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling *8*
2.3 Landbouw en Visserij *10*
2.4 Overige subsidieprogramma's *10*
2.5 Opbouw samengevat *10*

3. Provinciaal versus Europees beleid **11**
3.1 Collegeprogramma "stuwende krachten" *11*
3.2 Economische Agenda *12*

4. Bevindingen **14**
4.1 Hoe verhouden Europese projecten zich tot Provinciaal beleid? *14*
Inhoudelijke Toets Vooraf 14
Passend binnen staand beleid 14
Inhoudelijke overeenkomsten 14
4.2 De rol van Provinciale Staten *15*
4.3 Beleid richting Europese programma's *15*
4.4 Argumenten om deel te nemen aan Europese projecten *16*
Financiële armslag 16
Voordelen door samenwerking 17
4.5 Effect van Europese gelden *17*
Later, lager ambitieniveau 18
Europees geld verbindt 18
4.6 Van aanvraag tot verantwoording: procedures *19*
Opschaling 19
4.7 Communicatie over projecten *20*
Veel communicatie maar gestructureerd overzicht ontbreekt 20
Van ad hoc naar gestructureerd 21

5. Conclusies en aanbevelingen **22**
Conclusies *22*
Door Provinciale Staten vastgesteld beleid is leidend 22
Europese subsidies moeten passen binnen Provinciaal beleid 22
Provincie beïnvloedt actief Europese programma's 22
Financiële en inhoudelijke argumenten om aan Europese projecten deel te nemen 22
Effecten: sneller, ambitieuzer en meer samenwerking 23
Opschaling en complexiteit 23
Communicatie: veel maar versnipperd 23
Aanbevelingen *24*
Provinciaal beleid 24
Opschaling programma's 24
Communicatie 25

6. Bestuurlijke reactie **26**

7. Nawoord **28**

Bijlage 1 Onderzoeksopzet **29**
Onderzoeksopzet *29*
Doel, focus en vraagstelling 29
Onderzoeksvragen 29
Onderzoeksaanpak 30
Bijlage 2 Inhoud en beleid van de programma's (structuurfondsen) **31**
Europa 2020 *31*
Accenten in de programma's *31*
EFRO *32*
OP-Zuid 32
Interreg 33
ELFPO *33*
POP 33
Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (voorheen Visserijfonds) 34
Bijlage 3 Thematische programma's **35**
Bijlage 4 Regionale Innovatie Strategie (RIS) OP-Zuid **37**
Voortbouwen op bestaande strategieën en structuren *37*
Strategic Board Zuidwest Nederland *37*
Topsectorenbeleid *38*
Regionale Sterkte Zwakte analyse Zuid-Nederland *38*
Beleid en Focus *39*
Bijlage 5 Literatuuroverzicht **40**
Bijlage 6 Geïnterviewde personen **41**

Voorwoord

Europa: de kranten staan er vol van. Europa zou zich met van alles bemoeien en veel bepalen. Maar, wat hebben we dan eigenlijk aan Europa? Voor menigeen is onbekend welke betekenis Europees beleid heeft voor de verschillende bestuurslagen in Nederland. Deze constatering was mede aanleiding voor de Rekenkamer van de provincie Zeeland om dit onderzoek te doen. Daarbij hebben wij ons geconcentreerd op de verwerving van Europese subsidiegelden door het bestuur van de provincie en hoe zich dit verhoudt tot het beleid van de provincie.
Met de keuze voor dit onderwerp hebben we invulling willen geven aan onze ambitie om specifieke, soms ingewikkelde beleidsthema's te verkennen en te beschrijven. Door de kennis en inzichten van Statenleden rond dit thema te versterken, willen wij zowel de sturende als controlerende verantwoordelijkheden van Provinciale Staten ondersteunen.
In dit onderzoek hebben wij wederom kunnen rekenen op de constructieve medewerking van ambtenaren en bestuurders van de provincie. Ook hebben we buiten de provinciale organisatie informatie verzameld. Met een aantal ondernemers binnen de provincie hebben we van gedachten gewisseld over hun ervaringen met het verwerven van Europese subsidies. Graag willen wij deze personen in het bijzonder bedanken voor hun medewerking.



P. Castenmiller
Voorzitter Rekenkamer Provincie Zeeland

1. Inleiding

De Rekenkamer Zeeland heeft in haar onderzoeksplan 2014 opgenomen onderzoek te doen naar de Europese subsidies. Veel projecten in Zeeland maken gebruik van Europese subsidies; zowel overheden als bedrijven. In 2014 ontvingen bijvoorbeeld vijf projecten subsidie uit het Europese Visserijfonds.

> MIDDELBURG - Vijf Zeeuwse projecten krijgen subsidie uit het Europese Visserijfonds. Het gaat in totaal om 548.000 euro. Dat bedrag wordt verdeeld onder initiatieven die bijdragen aan de werkgelegenheid en de concurrentiekracht van de Zeeuwse visserij.
> Projecten
> Het gaat om innovatieve projecten, zoals de ontwikkeling van een oester die meer oestervlees geeft, of het opzetten van een farm voor copepoden. Dat zijn kleine kreeftachtigen die als voedsel kunnen dienen voor vislarven.
>
> Omroep Zeeland: 13 oktober 2014

Maar er zijn meer voorbeelden. De provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland ontvingen uit het programma OP-Zuid gezamenlijk € 120.000 subsidie uit Europa voor de ontwikkeling van een online fietsrouteplanner voor Zuid-Nederland[1]. Schouwen-Duiveland was één van de onderdelen van het Europese CPA project (Climate Proof Areas), een Interregproject met een subsidie van € 2.711.442 met als doel de Noordzeeregio aan te passen aan de gevolgen van klimaatsverandering[2]. Scholen voor speciaal onderwijs als Het Bolwerk, de Korzcakschool en de Praktijkschool Hulst ontvingen meerdere ESF-subsidies voor projecten om leerlingen met een afstand tot de arbeidsmarkt beter voor te bereiden op en toe te leiden naar een baan.
Dit is maar een kleine greep uit het grote en gevarieerde aantal projecten dat in Zeeland gerealiseerd is met Europees subsidiegeld. Soms met cofinanciering door de provincie en/of gemeenten, soms “op eigen kracht”. Via de website www.europaomdehoek.nl zijn deze en andere projecten te raadplegen.

Europese subsidies helpen om zichtbare dingen te realiseren, zoals het renoveren en revitaliseren van het dorpshart en het havengebied van Breskens, maar ook om “onzichtbare” dingen te ontwikkelen. Een voorbeeld van een “onzichtbaar project” is bijvoorbeeld het project Inherent veiliger produceren[3]. Dit project beoogt het bevorderen en tot stand brengen van implementatie van inherente veiligheid bij bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, ten behoeve van de in- en externe veiligheid, welzijn van werknemers en omwonenden en vermindering van de milieu belasting. De resultaten van een dergelijk project zijn misschien niet direct zichtbaar voor de inwoners van Zeeland, maar desalniettemin relevant voor werknemers en degenen die in de buurt van zo’n bedrijf wonen.

[1] http://www.europaomdehoek.nl/projecten/projecten-item/t/online_fietsrouteplanner.
[2] http://www.europaomdehoek.nl/projecten/projecten-item/t/climate_proof_areas.
[3] http://www.europaomdehoek.nl/projecten/projecten-item/t/_8.

Relevantie
De relevantie van dit onderzoek ligt in het feit dat, met name in tijden van teruglopende financiële middelen - vanuit het Rijk via het Provinciefonds maar ook via zgn. “derde geldstromen” zoals het Deltadividend - het instrument van cofinanciering en Europese subsidies zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet zou moeten worden om desondanks zo veel mogelijk provinciale beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
Daarnaast blijkt dat het instrument van Europese subsidies door onder andere Statenleden en (potentiële) gebruikers (ondernemers) ervaren wordt als een black box. De beeldvorming bij burgers over het toekennen en aanwenden van Europese subsidies is niet altijd even positief. Het lukt niet altijd even goed om nut en noodzaak van bepaalde projecten duidelijk voor het voetlicht te brengen, zeker als het om de meer “onzichtbare” projecten gaat die niet hun directe leefomgeving raken. In plaats van inventarisatie van bestaand onderzoek zoals bij de start van het onderzoek nog voorzien was, is gegeven de ondoorzichtigheid en complexiteit van de Europese programma's en na overleg met de programmaraad ervoor gekozen om in dit onderzoek aandacht te besteden aan de structuur en opbouw van de programma's.

De Rekenkamer heeft medio 2014/begin 2015 onderzoek gedaan naar het beleid van de provincie ten aanzien van Europese subsidies. Daarbij is vooral aandacht geweest voor de vraag hoe provinciaal beleid en Europees beleid zich tot elkaar verhouden. Ook bekijkt de Rekenkamer hoe de provincie haar invloed aanwendt c.q. kan aanwenden en het besluitvormingsproces is vormgegeven.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Vraagstelling

Op welke wijze gaan Gedeputeerde Staten om met het verwerven van Europese subsidies in relatie tot het vastgestelde beleid?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in het onderzoek onder meer nagegaan wat voor de provincie overwegingen zijn om Europese subsidies te verwerven en wat de provincie ermee beoogt te realiseren. Gaat het sec om het "binnenhalen" van extra geld of staat het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen centraal? Er is bijvoorbeeld nagevraagd of projecten die met Europese subsidie gerealiseerd zijn ook zonder die extra financiële bijdrage gerealiseerd hadden kunnen worden. Ook het aspect van communicatie naar ondernemers, kennisinstellingen, burgers en Europa is in het onderzoek aan de orde gekomen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de opbouw en de speerpunten in de Europese subsidieprogramma’s.
Hoofdstuk 3 schetst de speerpunten van het provinciale beleid.
Hoofdstuk 4 presenteert de bevindingen uit interviews en literatuuronderzoek.
Hoofdstuk 5 bevat tenslotte de conclusies en aanbevelingen.
In Bijlage 1 is de onderzoeksopzet opgenomen.

Bijlagen 2, 3 en 4 gaan dieper in op de inhoud en structuur van Europese subsidieprogramma's. Bijlage 5 bevat een literatuuroverzicht en bijlage 6 een overzicht van de geïnterviewde personen.

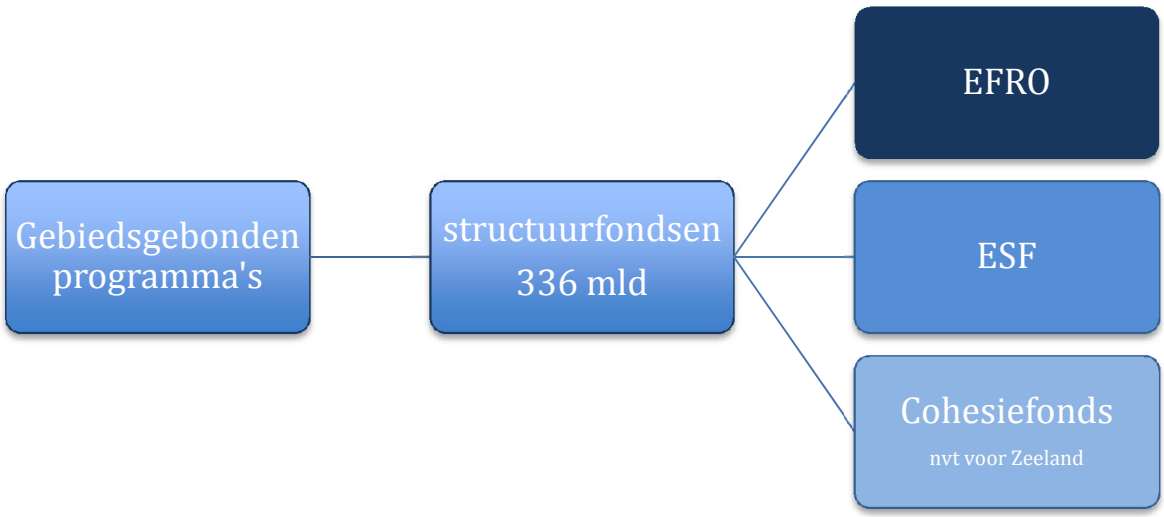
2. Europese subsidies, kader en structuur

Alvorens in te gaan op de vraag hoe de provincie Zeeland omgaat met het verwerven van Europese subsidies is het goed om eerst wat dieper in te gaan op de opbouw en de mogelijkheden van de Europese subsidies zelf. De mogelijkheden voor subsidie uit Europa lijken soms oneindig door de veelheid aan programma's, fondsen, instrumenten etc. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) en Interreg zijn voorbeelden van termen die veelvuldig gebruikt worden, maar het is niet altijd helder welke structuur en gedachten achter deze programma's schuilgaan. In dit hoofdstuk wordt één en ander verduidelijkt. Allereerst wordt de structuur van Europese fondsen geschetst.

Europa kent een jaarlijkse begroting die past binnen een zogenaamd meerjarig financieel kader. Dit is een akkoord dat lidstaten sluiten, waarbij de financiële kaders voor zeven jaar worden vastgelegd. Dit kader fungeert als richtsnoer voor de programma's en fondsen die daaronder "hangen". Het huidige financiële kader loopt van 2014 tot 2020. De totale begroting voor Europa voor deze periode komt uit op 960 miljard euro. De programma's en fondsen kennen vervolgens eenzelfde tijdshorizon. Uitgangspunten en thema's liggen dan ook voor zeven jaar vast.

2.1 Structuurfondsen

Voor Zeeland zijn de zgn. structuurfondsen van belang. Structuurfondsen zijn fondsen waar door middel van subsidie geprobeerd wordt welvaartsverschillen tussen regio's en landen te verkleinen. De fondsen zijn daarmee dan ook verbonden aan bepaalde gebieden.
Er bestaan drie structuurfondsen[4]: zoals weergegeven in onderstaande afbeelding.[5]



Afbeelding 1 Structuurfondsen

[4] Bron: Europa-nu.nl.
[5] Bij deze afbeeldingen geldt: hoe donkerder gekleurd, des te relevanter is het fonds voor Zeeland.

- Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (**EFRO**): dit fonds financiert de ontwikkeling en structurele aanpassingen van Europese regio's op het gebied van concurrentiekracht en werkgelegenheid.
- Het Europees Sociaal Fonds (**ESF**): dit fonds stelt geld ter beschikking voor (beroeps)opleidingen en initiatieven die de werkgelegenheid bevorderen.
- Het **Cohesiefonds**: dit fonds is speciaal bedoeld ter ondersteuning van de armste Europese regio's.

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is voor de provincie een belangrijk fonds, dat veelvuldig gebruikt wordt om projecten te (co-)financieren.
Het Europees Sociaal Fonds is een fonds dat met name gebruikt kan worden door Zeeuwse gemeenten en onderwijsinstellingen.
Het cohesiefonds is niet van toepassing voor Zeeland, noch voor Nederland.

> MIDDELBURG - Zeeland krijgt meer geld om de jeugdwerkloosheid terug te dringen.
> Het gaat om 700.000 euro uit het Europees Sociaal Fonds. Zeeland had uit de derde ESF-subsidiestroom al 1,4 miljoen euro gebeurd. Nu stijgt dat bedrag tot 2,1 miljoen euro, omdat Brussel 1 miljard uittrekt voor een versnelde aanpak van de jeugdwerkloosheid in Europa. Dat extra geld is goed nieuws voor Zeeland.
>
> PZC: 3 maart 2015

2.2 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Zoals reeds opgemerkt is het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van belang en relevant voor Zeeland. Onder dit fonds hangen vervolgens weer diverse programma's. De twee programma's die voor Zeeland van belang zijn het Operationeel programma Zuid (OP-Zuid; zie ook bijlage 4) en het programma voor Europese Territoriale Samenwerking (Interreg).

Onder de Interreg-paraplu zijn weer diverse programmamogelijkheden te onderscheiden. De volgende Interregprogramma's zijn voor Zeeland relevant:

- Twee Zeeën,[6]
- Vlaanderen-Nederland (inclusief projecten Groot-Rijnmond),[7]
- Noordwest Europa,[8]

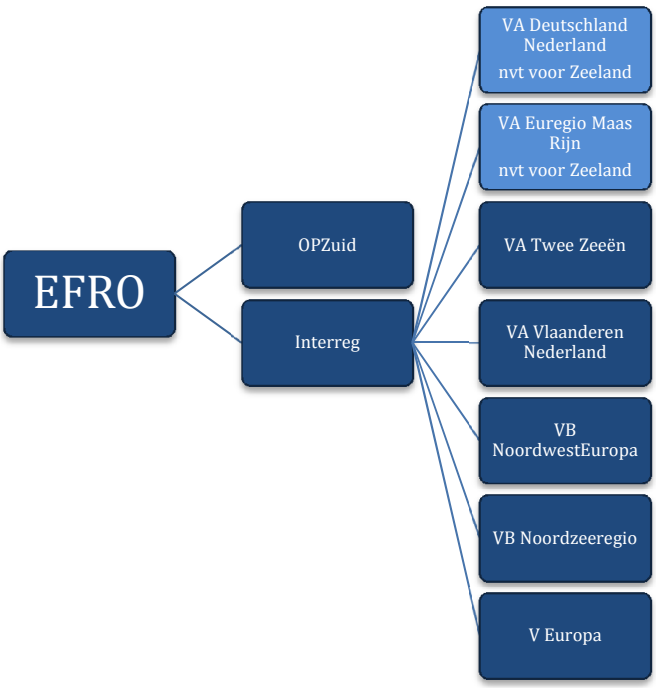
[6] Het Interreg Twee Zeeën Programma stimuleert grensoverschrijdende samenwerking tussen de kustgebieden van 4 lidstaten: Frankrijk (Nord-Pas-de-Calais), Engeland (ZW, ZO, O), België (Vlaanderen) en Nederland (zuidelijk kustgebied).

[7] Het grensoverschrijdend partnerschap Grensregio Vlaanderen-Nederland bestaat uit de Vlaamse provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en de Nederlandse provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. De bestuurlijke rol van de provincies is in dit programma, in vergelijking met andere Interregprogramma's, het grootst omdat de portefeuillehoudend gedeputeerden zitting hebben in het Comité van Toezicht. Dit Comité houdt toezicht op de uitvoering van het programma, stelt aanvullende regelgeving vast en bewaakt de algemene strategie. Op deze manier realiseren de partners hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma.
Bron: www.grensregio.eu

- Noordzeeregio[9] en
- Europa[10].

De provincies Oost- en West-Vlaanderen en Zeeland zijn via de Euregio Scheldemond gezamenlijk betrokken bij deze vijf Interreg-programma's. Binnen de Scheldemondraad[11] vindt afstemming plaats ten opzichte van de voortgang in deze programma's voor wat betreft de participatie van de Scheldemondprovincies. Met het Scheldemondfonds maken de partners – los van Europa – een start met autonome subsidiering van goede projectideeën met als doel deze projecten in een latere fase onderdak te geven bij een van de Interregprogramma's.

Aan de programma's Duitsland-Nederland en Euregio Maas-Rijn kan Zeeland vanzelfsprekend niet deelnemen.



Afbeelding 2 Programma's in het Fonds Regionale Ontwikkeling

[8] Landen die bij Interreg North West Europe horen zijn gedeeltelijk: Nederland, Frankrijk, Duitsland en geheel: België, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Zwitserland.

[9] Landen die hieronder vallen zijn gedeeltelijk: Nederland (waaronder Zeeland), België, Duitsland, Zweden, Verenigd Koninkrijk en geheel: Denemarken, Noorwegen.

[10] De volledige EU plus Noorwegen en Zwitserland.

[11] Het hoogste orgaan van de Euregio is de Scheldemondraad. In de Scheldemondraad zetelen de gouverneurs van Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen, en de Commissaris van de Koning van Zeeland. Daarnaast zijn de provinciale gedeputeerden bevoegd voor grensoverschrijdende samenwerking lid, alsmede gemeentelijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers namens de provincieraden van Vlaanderen en Provinciale Staten van Zeeland (www.euregioscheldemond.be).

2.3 Landbouw en Visserij

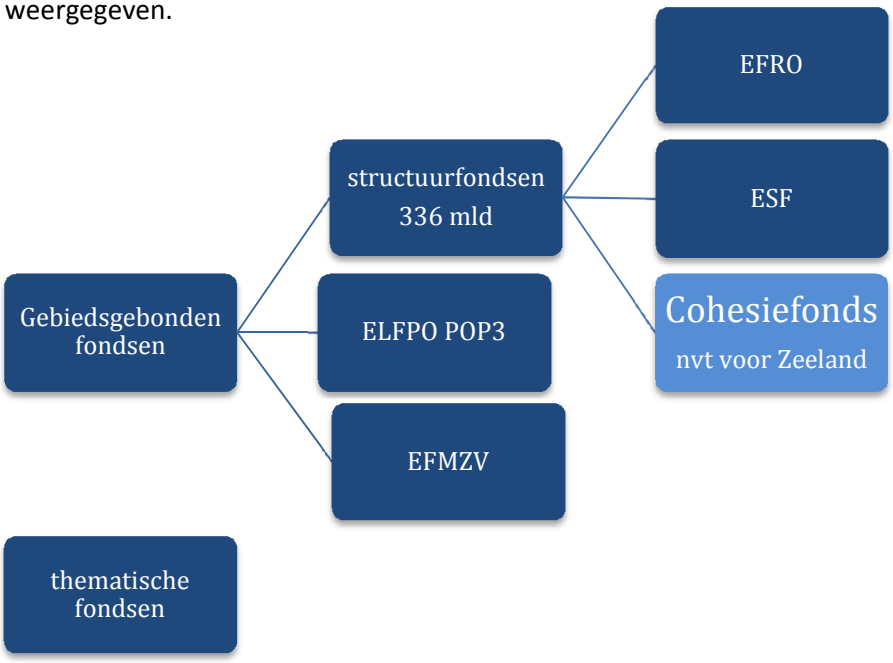
Zoals we al vermeldden is het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) gebiedsgebonden. Naast dit fonds zijn er nog twee fondsen die gebiedsgebonden zijn. Het betreft het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) - hieronder valt het Plattelands Ontwikkelings Programma (POP) - en het Europees Fonds voor Maritieme zaken en Visserij (EFMZV). Voor Zeeland is het POP-programma zeer relevant. De uitvoering van dit programma vindt op provinciaal niveau plaats.
Het EFMZV is weliswaar relevant voor Zeeland, maar wordt op nationaal niveau uitgevoerd onder regie van het ministerie van Economische Zaken.

2.4 Overige subsidieprogramma's

Naast deze gebiedsgebonden structuurfondsen zijn er nog vele mogelijkheden voor subsidie via de thematische programma's. Het voert te ver om een opsomming te geven van al deze mogelijkheden. In bijlage 3 is een (niet-limitatief) overzicht opgenomen.
Een voorbeeld is het achtste kaderprogramma voor onderzoek, ook wel Horizon 2020 genoemd Dit heeft als doel het Europese beleid op het gebied van onderzoek en innovatie beter af te stemmen op de economische en sociale ambities van de Europese Unie.
Onder dit kaderprogramma valt onder meer COSME. Dit programma heeft als doel initiatief van ondernemers te stimuleren en daardoor het concurrentievermogen van de Europese markt te vergroten.
Er is ook een actieprogramma ter versterking van de binnenscheepvaart (NAIADES II). Nagenoeg op ieder denkbaar terrein zijn subsidiemogelijkheden. Mede als gevolg daarvan en als gevolg van de complexiteit en administratieve last van aanvraag en verantwoording zijn er gespecialiseerde bureaus ontstaan, die tegen een vergoeding ondernemers en organisaties begeleiden in aanvraag en afhandeling.

2.5 Opbouw samengevat

In onderstaande afbeelding is de opbouw van de fondsen in gezamenlijkheid nogmaals schematisch weergegeven.



Afbeelding 3 Opbouw fondsen

3. Provinciaal versus Europees beleid

Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe Gedeputeerde Staten omgaan met het verwerven van Europese subsidies in relatie tot het vastgestelde beleid. Na in het vorige hoofdstuk de Europese subsidiestructuur op hoofdlijnen geschetst te hebben zal in dit hoofdstuk het provinciaal beleid op hoofdlijnen geschetst worden. Achtereenvolgens zullen het collegeprogramma "Stuwende Krachten" en de Economische Agenda belicht worden, aangezien dit de belangrijkste dragers van het provinciale beleid zijn in relatie tot de Europese subsidieprogramma's, maar ook op andere beleidsterreinen zijn er relevante beleidskaders vastgesteld, zoals bijvoorbeeld het Omgevingsplan, waaraan Europese projecten worden getoetst.
Gedeputeerde Staten streven in het provinciale beleid naar een meer thematische focus en versterken daarmee de relatie tussen het eigen beleid en de Europese programma's. Deze ontwikkeling vloeit voort uit het feit dat Europa voor uitvoering van het provinciaal beleid steeds belangrijker wordt gezien de teruglopende middelen die de provincie ontvangt uit het provinciefonds.

3.1 Collegeprogramma “stuwende krachten”

In het collegeprogramma voor de periode 2011-2015 werd de centrale focus van het College van Gedeputeerde Staten als volgt verwoord: economische groei, ontwikkeling en innovatie. Binnen deze focus werd de nadruk gelegd op sectoren waar Zeeland van oudsher sterk in is:

- procesindustrie met maintenance en bio-based economy
- havens en logistiek
- toerisme en recreatie
- energie
- landbouw/agrofood
- visserij/aquacultuur

Binnen deze economische sectoren wilde het College van Gedeputeerde Staten extra nadruk leggen op het stimuleren van innovatie. De ambitie was om duidelijk de verbinding te leggen met kennis- en onderwijsinstituten. Als specifieke gebieden in de economie worden de volgende zaken expliciet genoemd:

- glasvezelnet voor bedrijfsleven
- havens en containeroverslag
- ontwikkeling kanaalzone (in het bijzonder de nieuwe zeesluis)
- versterking nucleair cluster, tweede kerncentrale
- faciliteren offshore windparken
- aanleg en versterking recreatie- en routestructuren
- ontwikkeling jachthavens en aanleg cruisekade Vlissingen
- verbreding landbouw door recreatie, toerisme, zorg en streekproducten
- innovatie en verduurzaming visserij mede door kenniscentrum
- verbetering infrastructuur (recreatieverdeelweg Schouwen Duiveland, rondweg Aardenburg, N60, weg Goes-Bruinisse N59 en verbetering landbouwroutes)

3.2 Economische Agenda

In de Economische Agenda 2013-2015 zijn bovenstaande thema's verder uitgewerkt. Voor de jaren 2013, 2014, 2015 is 16,5 miljoen euro uitgetrokken voor versterking van de Zeeuwse Economie. Aangegeven werd dat de focus moest liggen op havens en industrie (in het bijzonder met biobased economy, logistiek en maintenance), op vrijetijdseconomie, zorg en op agro en food. In deze Economische Agenda vinden we reeds een verwijzing naar de hoofdlijnen van de Europese strategie 2020 en daarmee een aansluiting bij de Europese subsidieprogramma's.[12]

In de Economische Agenda wordt een aantal businesscases genoemd, kansrijke programma's in de zgn. 'economische topsectoren' van Zeeland, die uitgewerkt worden met en door partijen uit het bedrijfsleven, onderwijs en overheid om de doelen uit de Economische Agenda te realiseren.

1. Havens en industrie
    - **Biobased Economy**[13] (Binnen het programma Biobased Delta werken Zeeland en West-Brabant samen aan het versterken van het biobased cluster. Kernthema's daarin zijn onder meer: de ontwikkeling en teelt van groene grondstoffen en de vergroening van de procesindustrie
      Zeeland concentreert zich op deze twee lijnen en zal hierin samenwerken met de Universiteit van Wageningen en Research Center (WUR). Op specifieke terreinen wordt ook met andere kennisleveranciers samengewerkt.[14]
    - **Haven en Logistiek**. Hierbij gaat het o.m. om samenwerking met de havens van Rotterdam en Gent en met onderzoeksinstellingen. Met de HZ University of Applied Sciences en het bedrijfsleven wordt bijvoorbeeld logistieke kennis ontwikkeld.
    - **Gebruik reststromen** (Multi Utility providing)Het onderzoeken van de mogelijkheden voor het aanleggen van een ondergronds leidingennetwerk in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone. Bedrijven zouden zich op dit netwerk kunnen aansluiten om hun reststoffen kwijt te kunnen of om die van andere bedrijven in hun eigen productieproces te gebruiken. Hoe meer bedrijven zich aansluiten, hoe meer mogelijkheden bedrijven krijgen om slim gebruik te maken van elkaars reststromen.
2. Energie
    - **Energie en Klimaat.** Initiatieven die zich richten op energiebesparing, energieopwekking en bewustwording.

[12] Economische Agenda 2013-2015, p. 12.
"Met de EU2020-agenda zet Europa in op kennis, innovatie en onderwijs. Op een duurzamer en efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met het oog op meer werkgelegenheid en maatschappelijke cohesie. Deze thema's (innovatie en energie-efficiency) passen uitstekend bij onze ambities en prioriteiten".

[13] Biobased Economy (BBE) gaat over de overgang van een economie die draait op fossiele grondstoffen naar een economie die draait op biomassa als grondstof: van 'fossil based' naar 'bio based'.

[14] Economische agenda 2013-2015, pagina 35, 36.

3. Zorg
    - **Zeeland Care**. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het combineren van recreatie en zorg. De provincie wil verbindingen leggen tussen de zorg en kenniscentra, overheden en andere belanghebbenden om zorgarrangementen te ontwikkelen.
4. Vrijetijdseconomie
    - **Recreatieve Infrastructuur**. Versterking van routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen. Verder wordt gekeken naar duurzame mobiliteit en naar informatievoorziening onderweg zoals wifi-netwerken. Recreatieve voorzieningen die de omgeving versterken zijn daarbij belangrijk.
    - **Toeristische Hotspots** Het investeren in en ontwikkelen van zogenaamde. toeristische hotspots, als voorbeelden worden Breskens en de Brouwersdam genoemd.
5. Water
    - **Energy Water Valley.** Zeeland wil zich profileren als proeftuin én etalage van deltatechnologie. Het Grevelingen Tidal Test Centre is hiervan een onderdeel. Zo'n vijftien bedrijven en instellingen waaronder de HZ University of Applied Sciences zijn daarbij betrokken. In dit testcentrum zullen technieken worden onderzocht die kunnen worden toegepast in de getijdencentrale.
6. Agro & Food en Landbouw
    - **Foodport Zeeland**. Foodport Zeeland is een netwerk bestaande uit ondernemers, onderwijs, overheid, ketenpartners en regio's. Het gaat daarbij om samenwerking binnen de Zeeuwse foodsector in combinatie met de logistieke keten in de zeehavens.
    - **Nieuwe Teelten en Techniek in de Landbouw.** De trekker van deze businesscase zal in de tweede helft van 2012 met ZLTO (Zuidelijke land- en tuinbouworganisatie), ZAJK (Zeeuws Agrarisch Jongeren Kontakt), Innovatie en Kenniscentrum Rusthoeve en agrarische ondernemers inventariseren welke initiatieven er op het gebied van nieuwe teelten en technieken in de Zeeuwse landbouw leven.
    - **Ontwikkeling en Teelt van Groene Grondstoffen.** (onderdeel van Biobased Economy, zie ook punt 1).
7. Seafood, Visserij en Aquacultuur
    - **Ontwikkeling Binnendijkse Aquacultuur.** Het inventariseren van kansrijke ontwikkelingen en innovaties. Deze moeten worden uitgewerkt in een businesscase die aquacultuur naar een hoger en economisch aantrekkelijk plan tilt.

4. Bevindingen

4.1 Hoe verhouden Europese projecten zich tot Provinciaal beleid?

Uit de analyse van de voor Zeeland relevante Europese subsidieprogramma's en het provinciale beleid blijkt dat de focus en de speerpunten uit het provinciale beleid (waaronder met name het collegeprogramma en de Economische Agenda) overeen komen met de accenten die binnen de Europese programma's worden aangebracht. Inhoudelijk zijn innovatie en duurzaamheid daarbij de sleutelwoorden. De Europese en provinciale doelstellingen lopen daarmee parallel.

> "De inhoudelijke koppeling met het provinciale beleid is voor de cofinanciering veel meer dan in het verleden een voorwaarde geworden voor projecten."
> (Manon de Ruijsscher, beleidsmedewerker Europa, OP-Zuid)

Inhoudelijke Toets Vooraf

Uit het onderzoek komt naar voren dat aan de keuze om als provincie deel te nemen aan Europese subsidieprojecten – hetzij als lead-partner hetzij als partner - altijd een inhoudelijke toets voorafgaat, waarbij het project moet passen binnen het provinciaal beleid. Past een project niet binnen de provinciale beleidsdoelstellingen, dan zal de provincie niet participeren.

Passend binnen staand beleid

Gedeputeerde Staten geven daarbij aan dat gekozen wordt voor die projecten waarvan de doelstellingen passen in het staand beleid van de provincie. Ambtenaren belast met de implementatie en uitvoering van de EU-subsidieprogramma's geven ook aan, in de preselectie van projecten, altijd te toetsen of de doelen van de projecten corresponderen met de provinciale doelstellingen.
Bij het opstellen van nieuw beleid en de uitvoeringsplannen daarbij is het overigens nog geen automatisme, zo kwam uit de interviews naar voren, dat er door betrokkenen al vroeg in het beleidsproces gekeken wordt of projecten mogelijk te bekostigen zijn met Europese middelen. Dit gebeurt veelal nog achteraf, nadat Provinciale Staten het beleidsplan of -programma hebben vastgesteld. Intern streeft de provincie dan ook naar betere informatievoorziening en samenwerking met betrekking tot Europese programma's.

Inhoudelijke overeenkomsten

De thema's innovatie en duurzaamheid voeren zowel in het Europese als provinciale beleid de boventoon. Dit blijkt ook uit het voorgaande hoofdstuk. Wanneer het Europese beleid en het Zeeuwse beleid vergeleken worden, kunnen duidelijk overeenkomsten worden geconstateerd in focus. In zekere zin kan gesteld worden dat de Europese programma's mede een uitgangspunt vormen voor het provinciaal beleid en op deze wijze indirect het provinciaal beleid sturen. Het Europees beleid en de daaruit voortvloeiende programma's

maken immers deel uit van de relevante context voor de provincie. Als gevolg daarvan, zullen de hoofdlijnen van dit beleid vaak herkenbaar in beleid en collegeprogramma's terug te vinden zijn. Het is echter niet zo dat de Europese programma's in het provinciaal beleid "geperst" worden omwille van het verwerven van middelen.

4.2 De rol van Provinciale Staten

Leidend is het door Provinciale Staten vastgestelde beleid bij het beoordelen of initiatieven relevant en waardevol zijn om als provincie bij aan te haken.

De wijze waarop Provinciale Staten vervolgens concreet worden betrokken bij de Europese programma's is allereerst via de reguliere weg van de begroting als het gaat om het vaststellen van de beschikbare middelen. Daarnaast ontvangen zij informatie vooral via informatiebijeenkomsten rond de programma's.

Voor plattelandsontwikkeling geldt dat Provinciale Staten de verordening voor de uitvoering van het plattelandsontwikkelingsprogramma(POP) zelf vaststellen. Afwegingen omtrent individuele projecten vinden niet plaats in Provinciale Staten omdat het hier om uitvoering van beleid gaat waarvan de kaders door Provinciale Staten zijn vastgelegd. Het beoordelen van aanvragen POP-subsidies vindt overigens wel op Zeeuws niveau plaats door de zogenaamde plaatselijke groepen voor respectievelijk. Zeeuws-Vlaanderen en Midden- en Noord-Zeeland. Dit in tegenstelling tot de beoordeling van aanvragen in het kader van OP-Zuid en Interreg, die respectievelijk op landsdelig c.q. bovenregionaal niveau plaats vindt.

> "Provinciale Staten stellen beleidsprogramma's vast. Aanvragen voor subsidies worden daarom getoetst aan deze programma's, oftewel, of ze voldoende 'interessant' zijn voor het provinciale beleid."
> (Ben de Reu, Gedeputeerde Economie)

Uit de interviews komt naar voren dat, gegeven de relatief beperkte rol van Provinciale Staten bij Europese programma's, het van belang is om Provinciale Staten anders dan tot nu toe gebeurt, te informeren wat de mogelijkheden voor de provincie zijn om met Europees geld de uitvoering van projecten in Zeeland te (laten) realiseren. De provincie is – zeker in de nieuwe programmaperiode – voor een groot deel afhankelijk van beslissingen die anderen nemen. Dit is met name zichtbaar in het programma OP-Zuid waar het beoordelings- en besluitvormingsproces is ingericht op basis van inhoud en deskundigheid met een onafhankelijke deskundigencommissie. De provincie moet daarom meer en meer proberen "aan de voorkant van het proces" de matching met Europa tot stand te brengen, aangezien het eindresultaat door het indirecte besluitvormingsproces binnen de programma's onzeker is.

4.3 Beleid richting Europese programma's

Vanuit de provincie Zeeland wordt ook getracht de Europese agenda en de programma's te beïnvloeden. Op dit punt speelt de "Brussel-lobbyist" een belangrijke rol. Gedeputeerde Staten zijn op deze manier in staat om Zeeland te profileren en daarmee beleid en wetgeving te beïnvloeden.

Als voorbeeld van de profileringstaak kan de “Heikant landbouwtop” genoemd worden. Een voorbeeld waaruit blijkt dat Zeeland met beperkte middelen toch een duidelijke lobby kan voeren. De Heikant landbouwtop is een besloten bijeenkomst waarbij relevante actoren uit het landbouwbeleid (ambtenaren, ZLTO, Europarlementariërs) door de provincie Zeeland worden uitgenodigd om van gedachten te wisselen over de toekomst van het landbouwbeleid.
In de aanloop naar de programma’s en het financieel meerjarig kader is ook sprake van beleidsbeïnvloeding soms eigenstandig en soms in gezamenlijkheid met (de) andere provincies.
In de interviews werd bijvoorbeeld aangegeven dat de provincie erop ingezet heeft om bij het inrichten van de nieuwe programma's, zoals OP-Zuid, inhoudelijk te sturen op aansluiting van de programmalijnen bij bijvoorbeeld de provinciale economische agenda.

4.4 Argumenten om deel te nemen aan Europese projecten

Uit het onderzoek blijkt dat er zowel financiële als inhoudelijke redenen zijn om deel te nemen aan Europese projecten. Het is daarbij wel afhankelijk van welk perspectief wordt uitgegaan. Voor een private onderneming is het financiële perspectief leidend en daarbij kunnen Europees subsidiefondsen in sommige gevallen uitkomst bieden. Als hier verder geen cofinanciering vanuit de provincie aan te pas komt, is een toets aan het staande provinciale beleid niet aan de orde.
Voor de provincie zijn het vastgestelde provinciale beleid en daarmee de inhoudelijke motieven leidend. Het is zwart-wit gesteld niet zo dat de provincie eerst probeert geld uit Europa "op te halen" en vervolgens beleid erbij "verzint". Vanuit het provinciale beleid, bijvoorbeeld de Economische Agenda, wordt gekeken of er Europese fondsen zijn die aansluiten op de beleidsprogramma's en waaruit middelen verworven kunnen worden om het beleid te (helpen) realiseren.

Financiële armslag

Zo geven Gedeputeerde Staten aan dat een belangrijke overweging om Europese subsidies te verwerven de mogelijkheid is om extra gelden te verwerven voor uitvoering van provinciaal beleid. Meerdere geïnterviewden geven aan dat dit belangrijker wordt naarmate de inkomsten van de provincie teruglopen. Op deze manier kan de provincie geld vrijmaken om ander beleid – dat bijvoorbeeld niet past binnen Europese subsidieprogramma's - te financieren. Anderzijds kunnen door Europees geld in te zetten bestaande provinciale beleidsvoornemens (projecten) eerder of op een hoger kwaliteitsniveau worden gerealiseerd. De ambities worden dan in zekere zin opgeschroefd.
Wanneer de provincie door Europese financiering provinciale middelen kan "vrijspelen" dan worden deze in principe aangewend voor de realisatie van andere (aanpalende) beleidsvoornemens. Dat dan uiteraard na besluitvorming in Gedeputeerde Staten/Provinciale Staten hierover.
Naast cofinanciering bij Europese programma's is de ontwikkeling van zgn. revolverende fondsen zichtbaar.[15] Zeeland kent momenteel geen revolverende fondsen in relatie tot

[15] Revolverende middelen zijn financiële middelen die na inzet geheel of gedeeltelijk worden terugbetaald en vervolgens terugvloeien naar de verstrekker van die middelen, om eventueel opnieuw te kunnen worden ingezet.

Europese programma's. Wel wordt op regionaal niveau de oprichting van een Zeeuws Innovatiefonds verkend[16].
Een voorbeeld van een Europees revolverend fonds is het Junckerfonds waarmee de EU door middel van gerichte investeringen de structurele economische groei in de Europese Unie tracht te bevorderen. Het fonds zal worden aangewend voor investeringen op het terrein van infrastructuur, onderzoek, duurzaamheid en het midden- en kleinbedrijf; sectoren die de economische groei verder moeten aanjagen.
De ontwikkeling rond deze fondsen staat echter nog in de kinderschoenen en er zou op dit vlak dan ook nog meer te bereiken zijn zeker in samenhang met innovatie.

Voordelen door samenwerking

Naast de financiële overwegingen zijn er ook inhoudelijke redenen om deel te nemen aan Europese projecten. Een belangrijk voordeel van deelname aan Europese projecten is dat kennis die wordt verkregen in (innovatieve) projecten gedeeld wordt met andere regio's. Zeeland werkt veel samen met Brabant en Limburg, met name in het programma OP-Zuid. Dat betekent dat nu niet onderling wordt geconcurreerd in de werving van innovatieve bedrijven en subsidies, maar dat juist moet worden samengewerkt. Zeeland profiteert daarmee ook van inzichten die in Brabant en Limburg worden opgedaan, en kan zo over veel meer kennis, informatie en inzichten beschikken dan wanneer de provincie er alleen voor had gestaan. Daarmee slaagt de provincie er beter in om ook de kennis en innovatie in Zeeland op peil te houden en te stimuleren en wordt het daardoor voor bedrijven en (kennis-)instellingen interessanter om te participeren in dergelijke projecten.

4.5 Effect van Europese gelden

Het is niet onomstotelijk vast te stellen wat er zou zijn gebeurd met projecten wanneer Europese subsidies zouden ontbreken. In een enkel geval was sprake van gelden die voor een structurele taak[17] werden bestemd. Het ligt voor de hand dat deze taak ook zonder de subsidie zou zijn opgepakt. Maar voor de meeste projecten geldt dat deze veel later zouden hebben plaatsgevonden of een lager ambitieniveau zouden kennen. Wel zijn er aanwijzingen dat Europese subsidies met name een doorslaggevende rol spelen als het gaat om innovatie en samenwerking.
Het al dan niet letterlijk over de grens van het eigen bedrijf kijken, de eigen onderwijsinstelling, de eigen regio en de korte termijn, wordt bevorderd door de opzet van de relevante programma's. Meerdere gesprekspartners gaven aan dat bepaalde samenwerkingsprojecten, zonder deze Europese context, niet van de grond zouden zijn gekomen. Deze vormen van samenwerking worden soms voortgezet ook nadat het project is afgerond. Een positief gevolg is dat men elkaar na afloop van het project sneller weet te vinden en elkaar makkelijker opzoekt.

[16] Tweede voortgangsbrief inzake het uitwerken van het instrument revolverende fondsen (cie E&M 14008750 d.d. 6 juni 2014)
[17] Kavelruilbureau Zeeland. Van de benodigde € 2,4 miljoen is ca. € 1 miljoen vanuit POP2 (plattelandsontwikkelingsprogramma) gefinancierd.

Smit & Smit ontwikkelde een speciale techniek om onder gecontroleerde omstandigheden zowel platte oesters als creuzen op te kweken. Dit gepatenteerde systeem kon met behulp van Europese subsidie naar een volgende fase. Op het terrein van de Zeeuwse tong in Colijnsplaat is het bedrijf gestart met het kweken van algen in bassins en daarmee het opkweken van oesterbroedjes.
(Uit: Prioritijd, uitgave 2014-2015)



Dhr. S. Smit jr. en dhr. S. Smit sr.
(Bron: Visserijnieuws, "Binnendijkse kweek van platte oesters is geen bluf meer in Zeeland")

Later, lager ambitieniveau

De gesprekken met ondernemers bevestigen dat de projecten zonder Europese subsidie wel zouden plaatsvinden maar later of met een lager ambitieniveau , dat geldt met name voor MKB-bedrijven.

> "De subsidiegelden stelden ons in staat om een permanente tentoonstelling van een hoge kwaliteit te realiseren."
> (Johan Antes, Berkenhof's Tropical Zoo, gekozen tot leukste uitje in Zeeland 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 door de ANWB).

Europees geld verbindt

Door grotere projectpartners wordt daarnaast aangegeven, dat Europese subsidies bovenal een belangrijke functie hebben in het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden, zeker waar deze minder voor de hand liggen of risicovol zijn. Dat geldt met name voor die projecten waarbij sprake is van innovatie. Betwijfeld kan worden of deze samenwerkingsverbanden en daarmee de projecten, zonder deze gelden tot stand zouden zijn gekomen. Sommige bedrijven hebben bovendien niet het geld en de menskracht om zonder Europese subsidies geld te investeren in innovatie, omdat ze alle tijd en energie

geven aan het "going concern". Subsidies maken op deze wijze ruimte voor R&D en dwingen tot samenwerking, zaken die bij het gemiddelde MKB-bedrijf vaak minder op de voorgrond staan. Deze constatering wordt bevestigd door de perceptie van Gedeputeerde Staten die veel voordeel zien in samenwerking met andere overheden, gegeven de schaal van Zeeland.

> "Het helpt om de barrières te verlagen om binnen complexe projecten samenwerking te realiseren."
> (Rob Rutjens, Directeur Maintenance Valuepark Terneuzen Dow Chemical)

4.6 Van aanvraag tot verantwoording: procedures

Veel projectideeën worden buiten de provincie om ontwikkeld. Daar heeft de provincie weinig regie over. Uit de gesprekken met ondernemers kwam duidelijk naar voren dat de begeleiding bij projectaanvraag door zowel de provincie als Economische Impuls Zeeland positief gewaardeerd werd. Tegelijkertijd werd duidelijk dat het op een correcte wijze formuleren van de aanvraag en het afleggen van verantwoording dusdanig specialistische kennis vergt, dat gespecialiseerde adviseurs moeten worden ingehuurd. Dat geldt met name voor MKB-bedrijven. De provincie denkt na hoe ze in de nieuwe programmaperiode beter en vaker vroegtijdig bekend kan zijn met en betrokken kan worden bij de ontwikkeling van projecten om ondernemers te informeren, te adviseren en te faciliteren bij het optimaliseren van het project zelf en de uiteindelijke indiening ervan bij Europa.
Naarmate het programma verder van "het Zeeuwse"[18] afstaat wordt de complexiteit in administratieve zin als hoger ervaren. OP-Zuid dat betrekking heeft op Zeeland, Brabant en Limburg is daarmee administratief complexer dan POP, dat betrekking heeft op Zeeland. Ook de afstand tot ambtelijke ondersteuning wordt als groter ervaren. De korte lijnen naar de ondersteuners van het plattelandsontwikkelingsprogramma worden expliciet genoemd als positief punt in het handelen van de provincie.

> OP-Zuid is in vergelijking met andere regelingen financieel complex. Bovendien wordt in nieuwe programmaperiode de verdeling van middelen tussen de drie provincies losgelaten. Voorstellen worden dan enkel op kwaliteit beoordeeld. Zeeland komt met haar projecten in een concurrerende positie ten opzichte van een regio als bijvoorbeeld een hoogst innovatieve regio als Eindhoven. Hoe dat uitpakt voor de Zeeuwse bedrijven is nog niet duidelijk."
> (Tamara Kuijlen, Cemilas)

Opschaling

Een ander effect van de professionalisering van de verantwoording is opschaling in financiële zin. Zo wordt bijvoorbeeld voor het Programma Plattelandsontwikkeling (POP) de rechtmatigheid beoordeeld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO). Per project rekent deze organisatie 10.000 euro. Als gevolg daarvan worden projectaanvragen onder 20.000 euro EU-geld niet in behandeling genomen. Zo ontstaat een opschaling in

[18] OP-Zuid dat betrekking heeft op Zeeland, Brabant en Limburg is complexer dan POP, dat betrekking heeft op Zeeland.

projecten. Het subsidiëren van kleinere projecten is daarmee niet langer “rendabel” en gebeurt dus ook niet meer[19]. Deze opschaling wordt ook gerapporteerd voor de andere programma’s. Sommige subsidie-adviseurs raden zelfs af om onder een bedrag van 200.000 euro subsidie aan te vragen, omdat de kosten dan niet tegen de baten op wegen. De verantwoordingslast voor met name MKB-bedrijven wordt gezien als een hindernis om deel te nemen aan projecten met Europese subsidies.

> “De complexiteit en opschaling van Europese programma's is een belangrijk knelpunt. Voor individuele bedrijven is daardoor het aanvragen van een Europese subsidie vaak echt een "brug te ver". Terwijl juist innovatie plaatsvindt bij de kleine(re) MKB-bedrijven.”
> (Dick ten Voorde, Economische Impuls Zeeland)

Deze opschaling en een toegenomen focus op specifieke thema’s leiden ertoe dat in de nieuwe programmaperiode projecten op het gebied van toerisme en erfgoed in veel mindere mate in aanmerking komen voor Europese projecten dan in het verleden het geval was. Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat in Zeeland de gemeenten meer zouden kunnen doen op het terrein van Europese subsidies. Het oprichten van een Zeeuws subsidieteam bestaande uit de ambtenaren vanuit de gemeenten die zich bezighouden met Europese projecten is een eerste stap om tot kennisuitwisseling en afstemming te komen.

4.7 Communicatie over projecten

Er wordt veel en op tal van plaatsen gecommuniceerd over projecten die met Europese subsidies mogelijk worden gemaakt, maar een gestructureerd overzicht van projecten en de bereikte effecten ontbreekt.

Veel communicatie maar gestructureerd overzicht ontbreekt

Communicatie over de (resultaten van) projecten is de verantwoordelijkheid van de specifieke projecten. Projectaanvragers communiceren in vakbladen en via borden bijvoorbeeld over het feit dat het project mede met subsidie vanuit Europa is mogelijk gemaakt. Het plaatsen van bijvoorbeeld een bord is overigens een verplichting vanuit Europa.

[19] Voor projecten die te kleinschalig zijn voor Europa of die niet kunnen worden ondersteund vanwege Europese regelgeving kan het Scheldemondfonds in sommige gevallen een rol spelen. Dit fonds stimuleert grensoverschrijdende projecten van publieke organisaties (en eventueel private partijen) binnen Euregio Scheldemond (www.euregioscheldemond.be).
Daarnaast bestaat er de MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) waarin het ministerie van Economische Zaken en de provincies samenwerking met het doel om innovatie bij het midden- en kleinbedrijf over regiogrenzen heen te stimuleren en nationale en regionale innovatiestimuleringsinstrumenten zo veel mogelijk te harmoniseren en onderling te verbinden. Op regionaal niveau kunnen ondernemers een beroep op deze regeling doen voor bijv. een haalbaarheidsstudie of een adviesproject (www.rvo.nl/subsidies-regelingen/mkb-innovatiestimulering-regio-en-topsectoren-mit)



Per programma is er daarnaast een website met informatie over het programma en vaak een korte beschrijving van de goedgekeurde projecten.
Op nationaal niveau is er nog een website (www.europaomdehoek.nl) waar het mogelijk is om per plaats/postcode na te gaan welke projecten er met Europese gelden zijn c.q. worden gerealiseerd.
Er is dus sprake van tal van communicatie-uitingen over Europese projecten, maar tegelijkertijd is de communicatie diffuus en versnipperd. Daardoor en door het ontbreken van een gestructureerd overzicht hebben Provinciale Staten maar ook de burgers weinig zicht op wat er feitelijk met Europese subsidies gebeurt in Zeeland en hoe succesvol en bijzonder sommige projecten zijn.

Van ad hoc naar gestructureerd

Vanuit de organisatie werd aangegeven dat de rol van de afdeling Communicatie tot vrij voor kort eveneens tamelijk versnipperd was. Projectleiders vroegen de afdeling ad hoc om advies en ondersteuning of huurden bijvoorbeeld zelf externe expertise in. Sinds januari 2015 is de coördinatie van communicatie over Europese projecten samengebracht onder één persoon binnen de afdeling Communicatie. Zij krijgt inzicht in projecten waarvoor de provincie (lead)partner is.

5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Door Provinciale Staten vastgesteld beleid is leidend

Leidend is het door Provinciale Staten vastgestelde beleid bij het beoordelen of initiatieven relevant en waardevol zijn om als provincie bij aan te haken. Past een project binnen de beleidsdoelstelling van de provincie dan kan worden besloten of de provincie aan een Europees project deelneemt als (lead)partner. Past een project niet binnen de provinciale beleidsdoelstellingen, dan zal de provincie niet participeren.

De wijze waarop Provinciale Staten worden betrokken bij de Europese programma's is via de reguliere weg van de begroting als het gaat om het vaststellen van de beschikbare provinciale middelen. Daarnaast worden zij vooral betrokken bij de Europese programma's via informatiebijeenkomsten rond de programma's. Voor plattelandsontwikkeling geldt dat Provinciale Staten de verordening voor uitvoering van het plattelandsontwikkelingsprogramma(POP) zelf vaststellen.

Europese subsidies moeten passen binnen Provinciaal beleid

In algemene zin zien we dat de thema's uit de Europese programma's herkenbaar terug te vinden zijn in het provinciale beleid, meer in het bijzonder, het collegeprogramma en de Economische Agenda. Dit werd bevestigd in de interviews. De beleidsdoelen van de Economische Agenda zijn dan ook een belangrijke basis voor de provincie om te kunnen besluiten al dan niet deel te nemen aan Europese projecten c.q. op te treden als cofinancier van een project.

Provincie beïnvloedt actief Europese programma's

Gedeputeerde Staten profileren Zeeland onder meer via de Zeeuwse lobbyist in Europa en beïnvloeden daarmee beleid, uitvoering en wetgeving. In sommige gevallen eigenstandig en in andere gevallen in samenwerking met (de) andere provincies. De provincie heeft actief geparticipeerd in het inhoudelijk opstellen van de nieuwe Europese programma's OP-Zuid, Interreg en POP om een zo optimaal mogelijk rendement voor Zeeland te kunnen realiseren; zowel voor de provincie als voor gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen.

Financiële en inhoudelijke argumenten om aan Europese projecten deel te nemen

Uit het onderzoek blijkt dat de voornaamste overwegingen om deel te nemen aan Europese programma's zijn:

- het vergroten van de financiële ruimte voor het uitvoeren van provinciale doelen,
- het bijeenbrengen van relevante actoren. Verleiding tot samenwerking, innovatie.

In het verleden was het wellicht niet altijd even duidelijk wat nut en noodzaak van een bepaald Europees project in relatie tot een bepaald fonds was. Gaandeweg is dat niet langer het geval als gevolg van het duidelijker aanbrengen van accenten door Europa maar ook door het professionaliseren van het omgaan met Europese gelden. Nut en noodzaak zijn

gelegen in het creëren van additionele financiële ruimte en het leggen van verbanden ten behoeve van samenwerking en innovatie.
De samenwerkingsverbanden die op regionaal niveau (landsdeel) ontstaan in projecten, veranderen in sommige gevallen tot structurele samenwerkingsrelaties die innovatie en efficiency ten goede komen.

Effecten: sneller, ambitieuzer en meer samenwerking

Door de inzet van Europese gelden kunnen ambitieuzere projecten worden opgezet, worden innovaties sneller gerealiseerd en komt samenwerking tussen minder voor de hand liggende partners tot stand. Met name in die situaties waarbij sprake is van risicovolle investeringen.

Opschaling en complexiteit

In de beweging van de programmaperiode 2007-2013 naar de programmaperiode 2014-2020, zien we een lijn van “opschaling” van projecten die doorgezet en geïntensiveerd wordt. Als gevolg daarvan verdwijnt voor kleine projecten de mogelijkheid tot Europese subsidie. Dit gaat weliswaar versnippering tegen maar gaat voorbij aan de oorspronkelijke doelstelling van bijvoorbeeld het Visserijfonds (nl. het op een laagdrempelige manier honoreren van kleinschalige lokale initiatieven). Dezelfde tendens zien we bij de andere fondsen.
Binnen de structuurfondsen is het minder dan in de vorige programmaperiode mogelijk, gegeven de thema’s om projecten in toerisme en de erfgoedsector op te zetten.

De administratieve lastendruk wordt met name in OP-Zuid en Interreg door velen als een belemmering genoemd om deel te nemen aan Europese projecten. Gegeven de administratieve lasten die een Europees project met zich meebrengt is er een zekere huiver om gebruik te maken van deze mogelijkheden. Uit de interviews bleek dat dit ook binnen de provinciale organisatie soms het geval is.

Communicatie: veel maar versnipperd

Doordat communicatie over de projecten als verantwoordelijkheid veelal is belegd bij de specifieke projecten is communicatie over projecten met Europese subsidies, diffuus en versnipperd. Een gestructureerd overzicht van projecten, de doelen en de effecten ontbreekt dan ook.

Aanbevelingen

Provinciaal beleid

Gezien het teruglopen van algemene provinciale middelen en aangezien het door Provinciale Staten vastgestelde beleid leidend is bij besluitvorming over het al dan niet participeren in Europese projecten, is het van belang om Provinciale Staten meer en anders dan tot nu toe gebeurt bij Europa te betrekken.

Aanbeveling 1
Betrek Provinciale Staten meer bij Europese subsidieprogramma's en maak expliciet de afweging of beleid met eigen middelen en/of met Europese middelen gefinancierd kan worden.
Te denken valt bijvoorbeeld aan een aparte alinea in statenvoorstellen - vergelijkbaar met de financiële en juridische toets - of bij het beleidsvoorstel overwogen is om te kijken of verwerving van Europese middelen tot de mogelijkheden behoort en beargumenteer de afweging.

Implementatie van deze eerste aanbeveling vraagt bewustwording van en kennis over Europa en Europese programma's bij de ambtelijke organisatie. Bewustwording en het vergroten van kennis helpen bovendien om de "huiver" die er op sommige plekken in de ambtelijke organisatie nog bestaat om gebruik te maken van de mogelijkheden die Europa biedt, weg te nemen en Europa in de organisatie te internaliseren.

Aanbeveling 2
Vergroot de bewustwording en kennis over Europese programma's bij de ambtelijke organisatie op zodanige wijze dat het een regulier onderdeel van de beleidscyclus wordt. Dit kan bijvoorbeeld door het aanwijzen van een Europaconsulent per beleidsafdeling. Vergelijkbaar met bijvoorbeeld de personeels- en I&A-consulenten die afdelingen en teams pro-actief informeert, consulteert en adviseert over de mogelijkheden die Europa voor hun werkveld biedt om de Europese bewustwording te internaliseren in de organisatie. Ook kan men denken aan het verweven van kennis over programma's in het opleidingenaanbod.

Opschaling programma's

Door de opschaling van Europese programma's worden de mogelijkheden om kleine(re) projecten met Europese middelen te financieren steeds verder beperkt. Er wordt inmiddels gewerkt aan de inrichting van één of meer revolverende Zeeuwse fondsen voor projecten die kansen bieden om uit te monden in een grote(re) Europese aanvraag. Daarnaast zijn er mogelijkheden via onder andere het Scheldemondfonds en de MIT regeling.
Echter er zijn ook projecten bij de hele kleine MKB-ondernemingen die veelal niet zullen uitmonden in een grotere projectaanvraag en waarbij dat voor de continuïteit van die onderneming ook niet nodig is, maar die wel gericht zijn op innovatie en duurzaamheid.
Door de opschaling van de Europese programma's in financiële en administratieve zin en door het leggen van bepaalde accenten komen ondernemers, bijvoorbeeld in de toeristische sector, in de nieuwe programmaperiode niet langer in aanmerking voor subsidie. Deze kleine

ondernemingen zijn gebaat bij andere mogelijkheden om financiële steun voor hun project te verkrijgen.

Aanbeveling 3
Maak een expliciete keuze over het al dan niet financieren van kleinschalige projecten die een beperkte bijdrage nodig hebben. Het gaat daarbij om kleinschalige innovatieve projecten van het MKB met een laagdrempelige administratieve lastendruk. Ondernemers kunnen met een beperkte eenmalige bijdrage hun productieproces verder optimaliseren. Indien gekozen wordt voor het faciliteren van dergelijke projecten heeft het de voorkeur om het totaal te maximeren. Gedacht kan worden aan verschillende instrumenten zoals revolverende fondsen, subsidies, maar ook garantstellingen.

Communicatie

Interne en externe communicatie over Europa en over Europese projecten vindt in het algemeen versnipperd en diffuus plaats, zowel voor wat betreft de timing als de afzender. We zien dat “mislukte” projecten breed worden uitgemeten en blijven hangen in negatieve beeldvorming, terwijl succesverhalen nauwelijks aandacht krijgen.
Relevante (beleids)documenten zijn voor aanvragers, burgers en andere geïnteresseerden nauwelijks leesbaar vanwege de omvang en het gebruikte vakjargon. Deze factoren maken de drempel om gebruik te maken van Europese middelen onnodig hoog. Om de beeldvorming over Europese projecten intern en extern te verbeteren is gestructureerde communicatie essentieel.

Aanbeveling 4
Organiseer binnen de provinciale organisatie één aanspreekpunt waar de verantwoordelijkheid ligt voor de communicatie over Europa en de resultaten van Europese projecten. Communiceer actief en regelmatig over de mogelijkheden die Europa biedt en de resultaten van projecten. Maak informatie van en over Europa leesbaar voor zowel de (potentiële) gebruiker als de “geïnteresseerde leek”.

6. Bestuurlijke reactie

Met zijn brief van 14 juli 2015 heeft het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland zijn reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. In dit hoofdstuk wordt deze reactie volledig geciteerd.

Geachte heer Castenmiller,

Recent ontvingen wij van de Rekenkamer Zeeland het concept Eindrapport Rekenkameronderzoek "Europese subsidies in Zeeland". In het onderzoek stond centraal de wijze waarop Gedeputeerde Staten omgaan met het verwerven van Europese subsidies in relatie tot het vastgestelde beleid. De aanleiding om het onderzoek uit te voeren was tweeledig. In tijden van teruglopende provinciale middelen is het wenselijk dan wel noodzakelijk om provinciaal beleid te kunnen co-financieren met Europese middelen. Het instrument van Europese subsidies wordt althans in uw opinie door Statenleden en potentiële gebruikers vaak ervaren als een black box.

Wij zijn de Rekenkamer zeer erkentelijk voor de inspanningen die zijn geleverd en stellen vast dat het rapport informatief is en een goed overzicht geeft van de Europese programma's waarin de provincie Zeeland in deelneemt.

Voor wat betreft de conclusies en aanbevelingen willen wij graag het volgende onder uw aandacht brengen.
De terecht geconstateerde opschaling en complexiteit in relatie tot Europese programma's is een resultaat van Europese regelgeving en de beleidskeuze van de Europese Commissie om tot thematische concentratie te komen. Decentrale overheden hebben hier helaas geen of beperkte invloed op. Dit geldt ook voor het onderwerp administratieve lasten. In het concept rapport wordt geconstateerd dat er weinig mogelijkheden zijn voor subsidiering van projecten op het terrein van cultuur, cultureel erfgoed en leefbaarheid. Wij onderschrijven deze conclusie. Om voor deze thema's meer aandacht te krijgen zijn wij voornemens samen met andere provincies een lobbytraject te starten richting de Europese Commissie en het Europese Parlement. Dit traject richt zich dan op nieuwe programma's en/of de nieuwe programmaperiode. In het kader van (de voorbereiding van) het Nederlandse voorzitterschap van de EU in het voorjaar van 2016 zal in samenwerking met het Rijk het onderwerp "Better regulation" worden geagendeerd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hiertoe opdrachten uitgezet bij de Universiteit van Leiden en de Universiteit Twente om onderbouwd aan te geven op welke terreinen Europees deregulering nodig en wenselijk is. Vanuit de provincies is ingebracht dat de administratieve lastendruk die veroorzaakt wordt door Europese programma's verminderd dient te worden. De onderzoeksrapporten zullen ook aangeboden worden aan Europees commissaris Timmermans.

Wat betreft de vier aanbevelingen kan worden aangegeven dat met de start van de nieuwe programmaperiode (2014-2020) door de organisatie via de afdeling Economie en Duurzaamheid en de Concernstaf de volgende acties zijn ingezet of worden ingezet om de Europa awareness en samenspel binnen de organisatie en extern te vergroten:

De organisatie van specifieke workshops voor provinciale medewerkers per programma/programmaoproep.
Het aanbieden van een Masterclass projectontwikkeling in relatie tot Europese programma's.
De doorontwikkeling van het digitale Europaloket.
De versterking van het Zeeuwse subsidieteam gemeenten, provincie en waterschap.
Het beleggen van een coördinatiepunt voor communicatie uitingen Europa bij de afdeling communicatie.

Naast deze acties onderzoeken wij thans de opportuniteit van het opnemen van een Europatoets in de beleidscyclus.

Inzake de tweede aanbeveling – het aanwijzen van een Europaconsulent per afdeling – willen wij eerst het effect van de bovengenoemde acties inwachten. Deze acties zijn erop gericht om het samenspel tussen Europaexperts, beleidsmedewerkers te versterken in relatie tot projectontwikkeling. Het introduceren van Europaconsulenten per afdeling betekent dat er een extra schakel wordt ingebouwd waardoor het risico bestaat dat de coördinatielast toeneemt terwijl juist het samenspel in het primaire proces dient te worden versterkt.

Wat betreft de derde aanbeveling – maak een expliciete keuze inzake het al dan niet financieren van kleinschalige projecten die maar een beperkte financiële bijdrage nodig hebben – dient aangeven te worden dat het niet mogelijk is om van Europese regelgeving af te wijken dan wel van vastgestelde Europese programma's. Dit is geen bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten,

drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

7. Nawoord

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College van Gedeputeerde Staten waarin zij de conclusies en aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport onderschrijven.

Ten aanzien van de reactie van Gedeputeerde Staten op de derde aanbeveling “maak een expliciete keuze over het al dan niet financieren van kleinschalige projecten die een beperkte bijdrage nodig hebben” geeft de Rekenkamer het volgende mee.
Het College geeft aan “dat het niet mogelijk is om van Europese regelgeving af te wijken dan wel van vastgestelde Europese programma's. Dit is geen bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten”.
Met haar aanbeveling geeft de Rekenkamer echter in overweging om - aanvullend op de mogelijkheden die Europese programma’s bieden en binnen de kaders die Europese wet- en regelgeving biedt - een specifiek(e) Zeeuws(e) subsidieregeling of fonds in te richten. Dit zou een regeling zijn die specifiek is bedoeld voor kleinschalige innovatieve projecten van kleine MKB ondernemers. Zij zouden met een beperkte eenmalige bijdrage hun productieproces verder kunnen optimaliseren. De regeling dient daarbij een laagdrempelige administratieve lastendruk te kennen. De Rekenkamer ziet hiertoe mogelijkheden in de Algemene Subsidieverordening Zeeland 2013 en het Algemeen Subsidiebesluit Zeeland 2013, vanzelfsprekend onder voorbehoud dat inrichting van een dergelijk(e) regeling of fonds niet in strijd is met Europese wet- en regelgeving en niet leidt tot het verlenen van ontoelaatbare staatssteun.

Een voorbeeld van een dergelijk specifiek op innovatie in het MKB gerichte regeling is bijvoorbeeld te vinden in de provincie Noord- Brabant. In december 2014 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de Subsidieregeling haalbaarheidsstudies Noord-Brabant vastgesteld.[20] Gedeputeerde Staten stellen dat bedrijven in de topsectoren met meerdere financiële en niet-financiële instrumenten ondersteund worden. Met het verstrekken van subsidie aan projecten in het MKB gericht op de uitvoering van een haalbaarheidsstudie ter voorbereiding op een innovatieproject willen zij een missende schakel in deze keten invullen.
De motivatie om tot deze regeling te komen is dat de provincie Noord-Brabant innovatie door MKB-bedrijven wil stimuleren. Ook in Noord-Holland[21] en Gelderland[22] zijn vergelijkbare regelingen ontwikkeld om innovatie in het MKB te bevorderen.
Vanuit vergelijkbare overwegingen hebben wij daarom onze derde aanbeveling gedaan en houden die graag staande.

[20] www.brabant.nl/applicaties/regelingen/1042_subsidieregeling_haalbaarheidsstudies_noord_brabant.aspx
[21] www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Provincie-start-met-innovatieregeling-MKB-en-Onderwijs.htm
[22] www.gelderland.nl/4/(95852)-Innovatie,-subsidie.html

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Onderzoeksopzet

Doel, focus en vraagstelling

We kunnen constateren dat er een verschuiving gaande is op het terrein van Europese subsidies. Waar in het verleden de nadruk leek te liggen op het zoveel mogelijk binnenhalen van Europese gelden, zien we nu dat de middelen voor cofinanciering door overheden beperkter worden en prioritering in thema's plaatsvindt. Wanneer het instrument van cofinanciering en Europese subsidies selectiever wordt ingezet neemt de behoefte aan inzicht in de toegevoegde waarde daarvan navenant toe.

Het doel van dit rekenkameronderzoek was dan ook inzicht te bieden in de vraag op welke wijze Europese subsidies worden ingezet ten behoeve van beleid. Om het onderzoek af te bakenen worden Europese subsidies/cofinanciering uit de huidige collegeperiode onder de loep genomen. Aparte aandacht daarbij gaat uit naar de vraag op welke wijze Provinciale Staten in dit proces een rol spelen.

Relevantie

De relevantie van het onderzoek is gelegen om in tijden van teruglopende financiële middelen het instrument van cofinanciering en Europese subsidies zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Tevens hebben Provinciale Statenleden aangegeven dat zij het instrument van Europese subsidies ervaren als een black box.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Vraagstelling

Op welke wijze gaan Gedeputeerde staten om met het verwerven van Europese subsidies in relatie tot het door hen vastgestelde beleid?

Onderzoeksvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende onderzoeksvragen gesteld.

	Onderzoeksvragen
1	Welke overwegingen heeft de provincie om Europese subsidies te willen verwerven?
2	Wat is het oogmerk van subsidies (realisatie van doelstellingen vanuit politiek/bestuurlijk programma)?
3	Zijn onderdelen van het provinciale beleid afhankelijk van Europese subsidies ? Zo ja, welke?
4	Sturen de inhoud en richting van de Europese programma's provinciaal beleid?
5	Hoe vindt communicatie richting Europa plaats?
6	Zou het onderwerp (beleid/project) ook aan de orde zijn geweest zonder subsidiemogelijkheden en/of cofinanciering?
7	Op welke wijze is het besluitvormingsproces vormgegeven en hoe vindt informatie van en afweging in provinciale staten plaats?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek valt feitelijk in twee delen uiteen:

1. deskresearch
2. interviews

Deskresearch
Door middel van literatuur en bronnenonderzoek werd inzicht verkregen in de Europese programma's en de mogelijkheden die Europese subsidies bieden voor het provinciale beleid. Tevens is een overzicht samengesteld van de hoofdpunten van het collegebeleid op basis van het collegeprogramma en de voornaamste beleidsnota's.

Interviews
In de interviews zijn de onderzoeksvragen behandeld en is stilgestaan bij de veranderingen in de huidige programmaperiode die loopt van 2014-2020 ten opzichte van de programmaperiode (2007-2013).

Bijlage 2 Inhoud en beleid van de programma's (structuurfondsen)

Europa 2020

Om duidelijk te maken wat de focuspunten in de huidige Europese subsidieverlening zijn, is het goed om kort stil te staan bij het plan “Europa 2020”. Europa 2020 is het tienjarenplan voor groei en werkgelegenheid van de EU, dat in 2010 van start is gegaan. Hiermee wil de EU voorwaarden scheppen voor slimme en duurzame groei voor iedereen. Daarvoor heeft zij vijf kerndoelstellingen geformuleerd.
De EU wil tegen 2020 vijf kerndoelstellingen bereiken:

- **Meer werkgelegenheid**. 75% van de bevolking tussen 20 en 64 jaar heeft werk
- **Meer innovatie**. 3% van het EU-bbp zal worden geïnvesteerd in Onderzoek en Ontwikkeling
- **Duurzame energievoorziening**. 20% minder uitstoot van broeikasgassen dan in 1990 (of zelfs 30%, als de omstandigheden het toelaten), 20% van de energie uit duurzame energiebronnen halen, 20% meer energie-efficiëntie
- **Onderwijsniveau verhogen**. Minder dan 10% voortijdige schoolverlaters, Ten minste 40% van de 30 tot 34-jarigen heeft een einddiploma hoger onderwijs
- **Armoede en sociale uitsluiting bestrijden**: ten minste 20 miljoen minder mensen die slachtoffer van armoede en sociale uitsluiting zijn of dreigen te worden

In de subsidieperiode 2014-2020 heeft de Europese Commissie voor nagenoeg alle subsidiefondsen de voorwaarde gesteld dat ze bij moeten dragen aan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. En zo vormt de strategie in feite een paraplu voor de subsidieprogramma’s.

Accenten in de programma's

De Europese Commissie (EC) stelt, zoals gezegd, elke zeven jaar geld beschikbaar voor de ontwikkeling en de versterking van de economie binnen Europa. De lidstaten krijgen hiervoor geld via de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, waaronder EFRO.
Voor de periode 2014-2020 heeft de EC de volgende gezamenlijke Europese doelen vastgesteld:

- kleine en middelgrote bedrijven stimuleren om met innovatie hun concurrentiepositie te verbeteren;
- een milieuvriendelijke economie stimuleren die zuinig omgaat met hulpbronnen als water en olie;
- het aantal mensen met een betaalde baan vergroten.

Voor de voor Zeeland relevante programma's zijn de investeringsprioriteiten van de EU in het schema op de volgende pagina weergegeven.

Investeringsprioriteiten EU	OP Zuid	VL-NL	2 Zeeën	North Sea Region	North West Europa	Interreg Europa
1. Onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie	x	x	x	x	x	x
2. Toegang, gebruik en kwaliteit ICT						
3. Concurrentiekracht KMO		*Horizontaal thema*	*Horizontaal thema*	*Horizontaal thema*	*Horizontaal thema*	x
4. Koolstofarme economie	x	x	x	x	x	x
5. Aanpassing klimaatverandering, risicopreventie en beheer			x	*Onder milieu*		
6. Bescherming milieu en efficiënt gebruik hulpbronnen		x	x	x	x	x
7. Duurzaam vervoer, knelpunten centrale netwerkinfrastructuren				x	*Koolstofarme economie*	
8. Werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit		x				
9. Sociale inclusie en bestrijden armoede			*Onder innovatie*			
10. Onderwijs, levenslang leren, incl. infrastructuur						
11. Institutionele capaciteit en efficiënt openbaar bestuur						

EFRO

OP-Zuid

Gelden 2007-2013	Gelden 2014-2020	Speerpunten
32,7 mln (27 projecten)	Niet vooraf vastgesteld	Innovatie Koolstofarm

OP-Zuid staat voor het Operationeel Programma voor het landsdeel Zuid-Nederland. Met dit Operationeel Programma presenteren de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland een gezamenlijk programma voor activiteiten die in Zuid-Nederland medegefinancierd kunnen worden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Binnen de nieuwe programmaperiode ligt de nadruk op de innovatie en koolstofarme economie. Besloten is om de aandacht te richten op drie internationale topclusters en vier nationale topclusters met internationale potentie. Voor Zuid-Nederland zijn de internatione topclusters:

- chemie,
- hoogtechnologische productie HTSM (HighTech Systemen en Materialen),
- agrofood T&U(Tuinbouw & Uitgangsmaterialen).

De nationale topclusters zijn:

- logistiek,
- maintenance,
- biobased,
- life science and health.

Vanuit de EU werd de eis gesteld dat voorafgaand aan het Programma een regionale innovatiestrategie zou worden opgesteld. Zuid Nederland stelde eind 2013 jaar de Smart Specialisation Strategy RIS3 Zuid "De kunst van het combineren" op.

Voor de totale programmaperiode is vanuit EFRO113 miljoen euro beschikbaar voor de regio Zuid. Daarnaast is er nog 20 miljoen euro Rijkscofinanciering en 60 miljoen euro publieke cofinanciering. Het totale programmabudget bedraagt hiermee € 321.591.238.
In tegenstelling tot de vorige programmaperiode is niet een vooraf bepaald deel voor de provincie Zeeland gereserveerd. Er is binnen het landsdeel Zuid-Nederland wel afgesproken om te streven naar een evenwichtige verdeling waarbij wordt uitgegaan van de 1/6 verdeling. Het is alleen niet in een geografisch schot afgebakend. De ambitie ligt dan ook op 1/6 van € 113 miljoen is circa € 18.8 miljoen.

Interreg

Gelden 2007-2013	Gelden 2014-2020	Speerpunten Interreg V
26 mln (76 projecten)	Niet vooraf vastgesteld	Innovatie Koolstofarm

Ook Interreg valt, evenals OP-Zuid, onder het EFRO. De officiële naam van Interreg is: Europese Territoriale Samenwerking. Zeeland neemt deel aan de volgende vijf Interreg-programma's:

- Interreg VA Vlaanderen – Nederland
- Interreg VA 2 Zeeën
- Interreg VB North Sea Region
- Interreg VB North West Europe
- Interreg V Europa

De eerste twee programma's zijn voor Zeeland de belangrijkste. In totaal is voor Interreg Vlaanderen-Nederland 152 miljoen beschikbaar en voor 2 zeeën 252 miljoen.
Binnen Interreg zijn 11 thema's benoemd, voor Vlaanderen-Nederland en 2 Zeeën gelden de volgende thema's:

- Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie;
- Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken;
- Bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen;
- Bevordering van werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit;
- Bevordering van de aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en –beheer;

ELFPO

POP

Gelden 2007-2013	Gelden 2014-2020	Speerpunten POP3
25 mln (245 projecten)	28,4 mln	Duurzaamheid en innovatie

POP is het Programma voor de ontwikkeling van het Platteland en wordt gefinancierd vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)
Voor het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) is voor de periode 2014-2020 voor Nederland €607 miljoen (per jaar circa €85 miljoen) beschikbaar uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Met provinciale en lokale middelen moet aan cofinanciering worden bijgedragen. Voor Zeeland is jaarlijks een bedrag van ruim 4 miljoen euro beschikbaar. De volgende prioriteiten zijn in dit programma vastgesteld.

- Bevorderen kennisoverdracht en innovatie in de landbouw
- Verbeteren concurrentievermogen van de landbouw
- Behoud en verbeteren van ecosystemen, waterbeheer en efficiënt gebruik natuurlijke hulpbronnen
- Ontwikkelen van het platteland en haar economie

Tevens is nationaal bepaald dat 90% van de gelden binnen de agrarische sector zelf terecht moeten komen.

Een voorbeeldproject: Kavelruil Zeeland

Het project heeft betrekking op het opzetten van een kavelruilbureau Zeeland voor zelfstandige (vrijwillige) kavelruilen met als doelstelling dat de landbouw structuur in zijn algemeenheid verbetert. Bijkomend voordeel is dat andere overheidsdoelstellingen kunnen meeliften.

Output: 900 ha (her) ingerichte landbouwgrond

Totale kosten €2.407.013 (= incl. €43.109 BTW, niet subsidiabel)
EU subsidie: €936.702
Subsidie Prov. Zeeland: €936.702
Private bijdrage landbouwers: €490.500

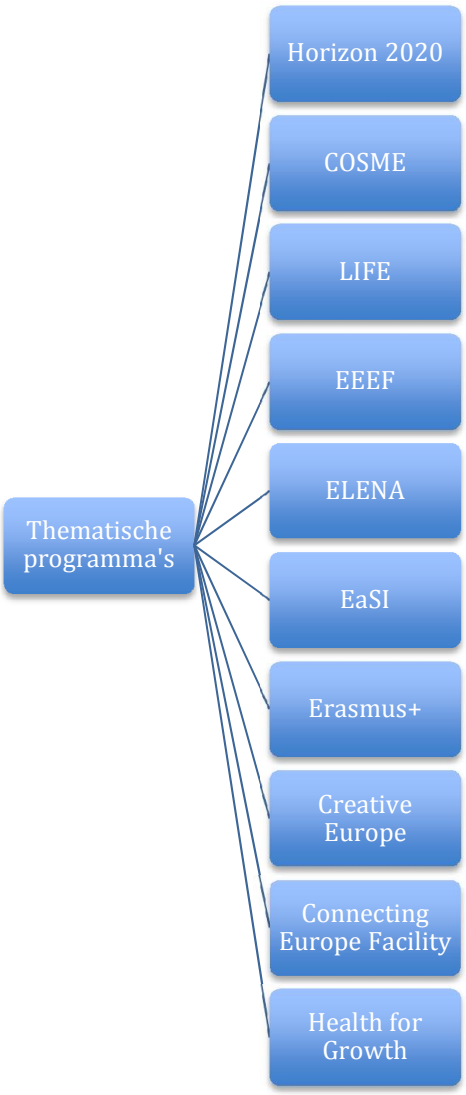
Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (voorheen Visserijfonds)

Gelden 2007-2013	Gelden 2014-2020	Speerpunten
2,3 mln	Geen decentrale gelden	innovatie

Het oorspronkelijke doel van het Visserijfonds was “het op een laagdrempelige manier honoreren van kleinschalige lokale initiatieven”. Het EVF stopt na 2014 en wordt opgevolgd door het EFMZV. De plaatselijke groepen hebben geen invloed in dit fonds. Er is dus ook geen Europees geld meer voor de provincie om in te zetten als stimuleringsgeld. Alleen nog het eigen budget (in 2015 is € 311.000 vrij besteedbaar voor realisatie van visserijbeleid – een aantal verplichtingen is reeds aangegaan). Het Europese geld wordt op nationaal niveau via het Rijk verdeeld.

Bijlage 3 Thematische programma's

Onderstaande thematische programma's vormen een greep uit de subsidiemogelijkheden op een zeer divers aantal terreinen. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar de website www.europa-nu.nl daar is ook een verwijzing te vinden naar een tool waarin per land per activiteit de door de EU gefinancierde subsidiemogelijkheden te vinden zijn.



- Horizon2020: Het achtste kaderprogramma voor onderzoek (KP8), dat loopt van 2014-2020, heeft als doel het Europese beleid op het gebied van onderzoek en innovatie beter af te stemmen op de economische en sociale ambities van de Europese Unie.
- COSME: Het programma voor het Concurrentievermogen van ondernemingen en MKB-bedrijven (COSME) beoogt initiatief van ondernemers te stimuleren en daardoor het concurrentievermogen van de Europese markt te vergroten.

- LIFE: Dit instrument heeft als doel een belangrijke bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een beter milieubeleid. Tevens wil het praktijken ontwikkelen om biodiversiteitsverlies te stoppen en ecosystemen te herstellen.
- EEEF: Europees Energie Efficiëntie Fonds Dit is opgericht als ondersteuning bij het verwezenlijken van de klimaat- en energiedoelstellingen. Dit wordt gedaan door middel van investeringen in energiebesparende, energie-efficiënte en hernieuwbare energieprojecten. Deze projecten zijn met name gericht op stedelijke gebieden waar ten minste 20 procent energie bespaard kan worden of waar de CO2-uitstoot kan worden verminderd.
- ELENA: Dit is een subsidie waarmee lokale overheden een projectplan kunnen uitwerken voor een grote investering op het gebied van klimaat en duurzame energie. 90 procent van de kosten voor uitwerking worden vergoed.
- EaSI: Europees Programma voor Werkgelegenheid en Sociale Innovatie. Hierbij gaat het om het coördineren en testen van innovatief beleid en het uitwisselen van best practices.
- Erasmus+: Dit programma is de opvolger van het subsidieprogramma voor onderwijs 'Een Leven Lang Leren' en loopt van 2014 tot en met 2020. Het EU-programma Erasmus+ richt zich op onderwijs, opleiding, jongeren en sport.
- Creative Europe: Dit programma richt zich op het stimuleren van de cultuursector.
- Connecting Europe Facility: Met deze faciliteit, ook wel de 'Connecting Europe Facility' genoemd, wil de Europese Commissie tussen 2014 en 2020 minstens 29,3 miljard euro investeren in een beter Europees vervoers-, energie- en digitaal netwerk.
- Health for Growth: Dit programma heeft als doel de burger te helpen langer gezond te blijven en de zorgstelsels binnen de EU-lidstaten beter af te stemmen op de economische en demografische ontwikkelingen.

Bijlage 4 Regionale Innovatie Strategie (RIS) OP-Zuid

Om de uitvoering van het Operationeel Programma Zuid-Nederland (OP-Zuid) van focus en richting te voorzien is een innovatiestrategie opgesteld door de drie deelnemende provincies (Zeeland, Limburg en Noord-Brabant). Deze strategie is vastgelegd in het document "Smart Specilisation Strategy RIS3 Zuid: De kunst van het combineren" uit september 2013. Voor de volledige inhoud van deze visie wordt verwezen naar dit document[23]. In deze bijlage worden kort de hoofdpunten uit deze strategie weergegeven.

Voortbouwen op bestaande strategieën en structuren

Het doel van de innovatiestrategie is het uitbouwen van de innovatiekracht en het benutten van het potentieel van de regio. In de strategie is uitgegaan van bestaande strategische netwerken en reeds ontwikkelde strategieën in en door de regio's.
Voor de regio Zuid-Nederland betekent dat dat rekening is gehouden met de volgende bestaande beleidsvisies en netwerkorganisaties:

- de Brainport 2020 strategie;
- Strategic Board Zuidwest-Nederland Agenda;
- provinciale economische agenda's en programma's de uitvoeringsprogramma's van de triple helix[24] organisaties in de Zuid-Nederlandse subregio's;
- roadmaps en innovatiecontracten van de relevante topsectoren;
- diverse onderzoeken en benchmark rapporten.

Strategic Board Zuidwest Nederland

De voor Zeeland relevante triple helix[5] organisatie is de Strategic Board Zuidwest-Nederland. De Strategic Board Zuidwest Nederland bestaat uit een bestuur, samengesteld volgens de triple helix filosofie, waarbij het bedrijfsleven de voortrekkersrol vervult. De Strategic Board is dus een netwerkorganisatie waarbij vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en het onderwijs uit de regio West Brabant en de provincies Noord-Brabant en Zeeland betrokken zijn. Per speerpunt van de strategische agenda van de Board zijn stuurgroepen ingericht. De stuurgroepen zijn eveneens ingericht op basis van de triple helix structuur en ook hier vervult het bedrijfsleven de voortrekkersrol.
De Strategic Board heeft tot taak:

- Agenda en regie op public affairs en lobby voor Zuidwest Nederland op (inter)nationaal niveau.
- Coördinatie en regie op EU fondsen en Topsectoren Den Haag. Hiertoe is het Deltateam Lobby ingericht.
- In afstemming met de stuurgroepen van de Strategic Board uitvoeren van de coördinatie en regie op de economische agenda.
- Aangaan van internationale allianties waarbij het bedrijfsleven het voortouw neemt;

[23] http://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee1500081.
[24] Triple Helix samenwerking: Samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven.

- Signaleren van kansen, afstemmen en verbinden van kennis met partners binnen bedrijfsleven (groot- en kleinbedrijf MKB), overheid (steden, provincies, Rijk en Europa) en onderwijs (Universitair, HBO en MBO).
- Profileren en positioneren van de regio Zuidwest Nederland (marketing).
- Te rapporteren aan stakeholders.

De stuurgroepen zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van projecten en programma's van de strategische agenda van de Strategic Board.

Topsectorenbeleid

OP-Zuid sluit ook aan bij het nationale topsectorenbeleid dat zich richt op de volgende negen topsectoren:
- Hightech,
- Chemie,
- Agro & Food,
- Logistiek,
- Life Sciences & Health,
- Creatieve Industrie,
- Energie,
- Water en Tuinbouw,
- Uitgangsmaterialen.

Voor Zuid-Nederland zijn met name de sectoren, Chemie, Hightech en Agro & Food van belang. Voor Zeeland gaat het specifiek om Chemie en Agro en Food.

Regionale Sterkte Zwakte analyse Zuid-Nederland

In de Regionale Innovatie Strategie wordt voor Zuid-Nederland de volgende Sterkte Zwakte Analyse gepresenteerd.

Domein	Sterkte	Zwakte
People	Hoge deelname aan Leven Lang Leren	Tekort aan technisch talent Inflexibele arbeidsmarkt
Technology	Sterke internationale kennispositie Uniek open innovatiesysteem	Publieke R&D uitgaven beneden kritische grens Benutten van kansen in Europa Continuïteit van kennisinvesteringen
Business	Wereldwijde competitieve supply chains Multidisciplinaire engineering	Te weinig marktfocus in nieuwe ontwikkelingen Gebrek aan risicokapitaal
Basics	Uitstekende milieus voor kenniseconomie Quality of Life	Connectiviteit: Weg, HSL, Lucht, Water- en buisverbindingen Internationale uitstraling
Governance	Triple Helix Samenwerking[25] Grensoverschrijdende en internationale connecties	Snelheid van besluitvorming Belemmerende wet- en regelgeving en tekortkomingen in fysieke verbindingen (weg, spoor, water en buis) voor grensoverschrijdende samenwerking

Afbeelding 4 Sterkte Zwakte Analyse Zuid Nederland

[25] Triple Helix samenwerking: Samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven.

Beleid en Focus

De strategie van de regio is om, naast de inzet op bestaande clusters, een aantal nieuwe of opkomende clusters verder te ontwikkelen en zgn. cross-overs tussen clusters te stimuleren. Met cross-overs wordt bedoeld ontwikkelingen op het grensvlak tussen sterke economische sectoren om innovaties te bewerkstelligen.

De groeimogelijkheden in Zuid-Nederland worden vooral gezien in de clusters Hightech Systemen en Materialen (HTSM), Chemie & Materialen en Agro & Food, Life Sciences & Health, Biobased, Logistiek en Maintenance. Hiermee sluit het beleid aan op het hierboven genoemde topsectorenbeleid.
Door het aangaan van verschillende samenwerkingsverbanden kan gewerkt worden aan de ontwikkeling en, zeker zo belangrijk, de uitrol van nieuwe technologieën, producten en daaraan verbonden diensten.
De gebieden met de grootste kansen liggen op terreinen waar innovatieve oplossingen worden geleverd voor maatschappelijke vraagstukken (o.a. gezondheid/zorg, mobiliteit, voedselzekerheid en –veiligheid, duurzame energie, duurzaamheid (met name circulaire economie, grondstofefficiëntie).

Om de strategie succesvol te laten zijn, is het essentieel dat er voldoende private en publieke Research & Development is en een integrale aanpak van de eerder in afbeelding 4 genoemde domeinen: people, technology, business, basics en governance. Deze domeinen tezamen bepalen de kwaliteit van het vestigingsklimaat in een (mondiaal) competitieve omgeving. Binnen die vijf domeinen wordt ingezet op het benutten van de sterktes en het aanpakken van de knelpunten.
De acties in de innovatiestrategie en daarmee ook de focus binnen OP-Zuid zijn gericht op:

1. Een internationaal competitieve arbeidsmarkt
2. Een internationale toppositie en open innovatie
3. Ondernemerschap en excellente supply chains
4. Een internationaal attractief vestigingsklimaat
5. Adequate governance

Zuid-Nederland wil deze beleidsmix gecombineerd met de vijf domeinen primair inzetten op de eerder genoemde topclusters en de cross-overs daartussen. Daarmee worden drie doelen nagestreefd:

- Het ontstaan van innovaties en nieuwe bedrijvigheid in die basissectoren;
- Het ondersteunen van de transities van die sectoren naar nieuwe markten, betere innovatieprocessen, nieuwe producten en diensten en duurzamere productieprocessen;
- Bouwen op en behouden van sterkte en kracht en via cross-overs groeipotentieel benutten.

Bijlage 5 Literatuuroverzicht

"Stuwende Krachten", collegeprogramma 2011-2015, april 2011

Economische Agenda 2013-2015, Voor een duurzame economische ontwikkeling van Zeeland, december 2012

Europese subsidiewijzer 2014-2020, VNG

Operationeel Programma Zuid-Nederland 2014-2020 Versie 24 oktober 2014

Smart Specilisation Strategy RIS3 Zuid: De kunst van het combineren, september 2013, provincies Zeeland, Noord Brabant & Limburg

Bijlage 6 Geïnterviewde personen

Dhr. W. Antes, Berkenhof's Tropical Zoo Kwadendamme
Dhr. A. Bastiaanse, Financieel adviseur/ondersteuner projectontwikkeling
Dhr. C. van Beveren, gedeputeerde
Dhr. P.C. Bijkerk, projectmanager Economische Impuls Zeeland
Dhr. W.C.M. Boonman, subsidie Adviseur Prior Adviesgroep
Dhr. A. Brands, Adviseur Steunpunt Innovatie Nederland
Dhr. J. Broodman, senior beleidsmedewerker visserij, aquacultuur en agrofood
Dhr. ir. A.P. de Buck, voorzitter college van bestuur HZ University of Applied Sciences
Mw. ir. L.A.I. Buysrogge, projectmanager Economische Impuls Zeeland
Mw. A.M. Copper, beleidsmedewerker Europa
Mw. J.M. Duinkerke, beleidsondersteuner economie en duurzaamheid
Mw. N. Ensing, beleidsmedewerker Europa
Dhr. E.J. Gelok, burgemeester Borsele
Dhr. S.J. de Groot, afdelingshoofd Economie & Duurzaamheid
Dhr. mr. A.O.P Guikema, coördinator Europa/GROS
Dhr. R. Herwegh, subsidieadviseur/treasury gemeente Terneuzen
Mw. drs. J.M.J. Hoffius, beleidsspecialist economie
Mw. T. Kuijlen, Sales Cemilas b.v.
Dhr. M. Labovic, lobbyist Brussel
Dhr. drs. J.A.H. Lonink, burgemeester Terneuzen
Dhr. P.W. Moerdijk, beleidsmedewerker Europa
Mw. W.C.A.A. Nevels-Gouverneur, afdelingshoofd Communicatie
Dhr. B.J. de Reu, gedeputeerde
Mw. M.C.S.P. de Ruijsscher-Boomert MSc, beleidsmedewerker Europa
Dhr. R. Rutjens, development manager Valuepark Terneuzen Dow Chemical
Dhr. S. Smit, Smit & Smit b.v.
Mw. I.E Vette, beleidsmedewerker concerncommunicatie
Dhr. J.D. ten Voorde, algemeen directeur Economische Impuls Zeeland
Dhr. J.K. Wandel, beleidsondersteunend medewerker Europa
Dhr. B. Wilgers, subsidieadviseur Zwaartekracht Goes/Terneuzen

REKENKAMER *ZEELAND*

Aan de voorzitter van Provinciale Staten
p/a Statengriffie

uw kenmerk	-	ons kenmerk	REK15011336	bijlagen	1
behandeld door:	M.F. Blommaert	doorkiesnummer	(0118) 63 1355	Middelburg,	25 september 2015
onderwerp:	Aanbieden rapport "Europese subsidies in Zeeland"				

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u een rapport aan van de Rekenkamer Zeeland. In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar Europese subsidies in Zeeland.

In dit rapport beschrijft de Rekenkamer op welke wijze Europese gelden worden verworven, welke fondsen en programma's daarmee gemoeid zijn. Ook wordt bezien hoe de Europese projecten zich verhouden tot het provinciaal beleid.

Hoogachtend,

Dr. P. Castenmiller
Voorzitter rekenkamer Zeeland

Koorkerkhof 20 Middelburg **T** 0118-631841 **F** 0118-631238
Postbus 6001 4330 LA Middelburg www.rekenkamerzeeland.nl **E** rekenkamer@zeeland.nl