

Europees Herstelfonds vraagt om flexibiliteit

Het Europees Herstelfonds dat in 2020 tijdens de coronapandemie opgezet werd, werd destijds onthaald als een doorbraak in de Europese solidariteit. Op aandringen van Nederland stelt het fonds strikte voorwaarden aan de financiering. Juist bij deze wens voor strakke controle ontstaan er in de praktijk problemen. Een nieuwe balans tussen discipline en flexibiliteit is noodzakelijk.

IN HET KORT

- Het Herstelfonds introduceert een nieuw bestuursmodel voor de financiering van grote maatschappelijke transitie.
- Het fonds bracht een 'hervormingsmomentum', maar leidt in de praktijk ook tot rigiditeit en bureaucratische controle.
- Nederland dient zijn strakke lijn los te laten, en te pleiten voor flexibiliteit in de uitvoering.

DAVID BOKHORST

Research fellow bij het Europees Universitair Instituut, Florence (EUI)

JONATHAN ZEITLIN

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en visiting fellow bij het EUI

EDGARS EIHMANNIS

Onderzoeker aan de Universiteit van Wrocław

Het onderzoek is ondersteund door de European Research Council, beurs 882276 (WellSIRe)

Het Europees Herstelfonds van 723 miljard aan subsidies en leningen (officiële naam 'Recovery and Resilience Facility') werd tijdens de coronapandemie in 2020 opgezet om de Europese economie te helpen bij het herstel na de coronacrisis.

Nederland heeft altijd gepleit voor strikte hervormingsvoorwaarden bij Europese fondsen. Bij de invoering van het Europees Herstelfonds beloofde Rutte de Kamer dat de strakke voorwaarden ervoor zouden zorgen dat landen pensioensystemen, arbeidsmarkten en sociale zekerheid zouden hervormen, zodat bij een volgende crisis iedereen op eigen benen kon staan.

De koppeling tussen Europees geld en hervormingen is een idee dat al jaren door Nederland (en ook Duitsland) wordt bepleit. Het Herstelfonds brengt dit idee nu grootschalig in de praktijk via 'resultaatgericht financieren' voor zowel hervormingen als investeringen. Deze nieuwe bestuursvorm impliceert dat, voor veel landen, een groot deel van het nationale beleidsproces nu via een extra Europese controle verloopt.

Het resultaatgericht financieringsmodel dat is toegepast bij het Herstelfonds zal naar verwachting ook in de toekomst een stevige stempel drukken op de Europese integratie. Zo wordt er in Brussel momenteel volop nagedacht over hoe het model als basis kan dienen voor de toekomstige EU-begroting.

In dit artikel bespreken we enkele van de bijdragen en knelpunten van het Herstelfonds, op basis van recent onderzoek naar de formulering, uitvoering en monitoring van de nationale plannen (Zeitlin et al., 2023).

Blauwdruk voor de toekomst

Om aanspraak te maken op het geld uit het Herstelfonds hebben lidstaten gedetailleerde plannen ingediend, waarbij er investeringen aan hervormingen worden gekoppeld. Landen krijgen alleen het bedrag uitbetaald dat vooraf is begroot, overige kosten komen voor eigen rekening. De plannen zijn geoperationaliseerd in mijlpalen en doelen, met een tijdlijn voor invoering. Tweemaal per jaar mogen landen een nieuw deel van de subsidies en leningen aanvragen als zij kunnen aantonen dat alle mijlpalen en doelen voor die periode zijn behaald.

Bij het Herstelfonds kijkt de Europese Commissie in theorie alleen naar het resultaat, in tegenstelling tot de gebruikelijke Cohesiefondsen waar werd uitbetaald op basis van de werkelijke uitgaven van projecten. Het gaat bij het Herstelfonds om daadwerkelijk geboekte resultaten en niet om voornemens. Dus alleen volledige implementatie van een wet, nadat het parlement heeft ingestemd, kan als mijlpaal worden opgevoerd. Deze structuur betekent in de praktijk dat ook nationale parlementen, sociale partners, en regio- en gemeentebesturen gebonden zijn aan het contract dat met de EU is gesloten.

Investeringen dienen gekoppeld te zijn aan een meetbaar doel; Italië heeft bijvoorbeeld geld ingeboekt voor het trainen van 750.000 ambtenaren, met als vooraf geformuleerd doel dat minimaal tachtig procent van hen de trainingen succesvol afrondt. In totaal hebben de lidstaten rond de 3.900 investeringen en 2.400 hervormingen tot in detail via deze resultaatgerichte contractvorm vastgelegd. In de praktijk betekent dit dat voor sommige landen een groot deel van het nationale beleidsproces nu via een extra Brusselse controle verloopt.

Inmiddels zien we het model dat is toegepast in het Herstelfonds overal in het Europese beleid terugkomen. Zo heeft het recent aangenomen Europees Sociaal Klimaatfonds ook een resultaatgericht financieringsmodel. En in de voorstellen voor nieuwe begrotingsregels dienen landen plannen met mijlpalen en doelen voor hervormingen en investeringen op te stellen in ruil voor een langer pad voor schuldreductie. Zo tekenen de contouren van een nieuw integratiemodel zich af, waarbij het Herstelfonds de blauwdruk is voor de toekomst.

Resultaatgericht financieren in theorie

Er heerst brede overeenstemming dat Europa grootschalige investeringen nodig heeft voor onder andere de klimaattransitie. De hoop was dat uitbetaling bij resultaten in plaats van projectfinanciering leidt tot een efficiënter proces en een betere implementatie, maar geld goed uitgeven is een kunst.

Bij eerdere EU-fondsen leidden vertragingen en absorptieproblemen tot frustraties, en het risico was groot dat het Herstelfonds soortgelijke problemen zou ondervinden. Het fonds is een crisis-instrument, terwijl hervormingen en investeringen tijd, planning en geduld vergen. Een groot gedeelte van het geld is gereserveerd voor landen die traditioneel kampen met lage administratieve kwaliteit, maar zij moeten de miljarden binnen zes jaar volgens alle voorwaarden en via alle controles uitgegeven hebben. Daarna loopt het fonds af.

De angst bij deskundigen was dat het landen niet zou lukken om op tijd via ingewikkelde voorwaarden alle plannen te implementeren, en dat het falen van dit nieuwe experiment de deur zou dichtgooien voor financiële solidariteit in de toekomst. Het politieke proces is immers moeilijk in een strak contract vast te leggen, op basis van vooraf vastgestelde aannames en vooraf vastgestelde kostenramingen, want de praktijk is altijd weerbarstiger. Zo deed Nederland meer dan tien jaar over de pensioenhervorming.

Daarnaast stemmen de ervaringen uit het verleden met het resultaatgericht financieren allerm minst hoopvol. Evaluaties van onder andere de Wereldbank laten zien dat de vooraf opgestelde aannames van de mijlpalen, doelen en tijdlijnen in de praktijk zelden kloppen vanwege de inherente onzekerheid bij zowel de (politiek gevoelige) hervormingen als de ingewikkelde investeringen. Het model zou daarnaast leiden tot een overmatige focus op een implementatie op papier ('vinkjes' in Excel-sheets), in plaats van het bereiken van de onderliggende doelen. Bovendien is er een perverse prikkel om doelen zo laag mogelijk te stellen, want bij hoge ambities is immers de kans groter dat je niet – of niet volledig – uitbetaald krijgt.

Bij innovatieve investeringsprojecten is het inmiddels gangbaar om te werken met open geformuleerde doelen, zodat nieuwe inzichten en onzekerheden kunnen leiden tot aanpassingen (Zeitlin et al., 2023). Bij het Herstelfonds is het verwachte resultaat echter vooraf tot in detail vastgelegd. Aanpassingen zijn alleen via een omslachtige manier op basis van 'objectieve omstandigheden' mogelijk. Kortom, inherent aan het fonds is er een tegenstelling: een succesvol model vergt flexibiliteit, maar wantrouwen in elkaar vereist een strakke controle en leidt tot rigiditeit.

Het Herstelfonds in de praktijk

Bij de uitvoering van het Herstelfonds worden de kritiek en de lessen uit de evaluaties van het resultaatgericht financieren uit het verleden steeds meer relevant. Dat zien we vooral in Zuid- en Oost-Europa, waar het ambitieniveau en daarmee ook de gevolgen voor de beleidspraktijk het grootst waren. Landen in Noord-Europa, hebben weinig ambitieuze plannen ingediend en maken geen haast met het aanvragen van financiering.

Uit interviews met betrokkenen in Zuid- en Oost-Europa blijkt er echter een totaal ander beeld over de gevolgen aldaar (kader 1). Het Herstelfonds creëerde een gevoel van momentum om zaken anders aan te pakken via nieuwe structuren in de organisatie. Doordat de plannen tot in detail zijn vastgelegd is het exact duidelijk wat er geleverd moet worden, door wie en per wanneer. Dit creëert transparantie. Politici kunnen dus geen loze beloften meer doen, maar worden gehouden aan concrete afspraken.

Tegenover de voordelen van efficiëntie en momentum staan centralisering en rigiditeit. Een gevolg van de nieuwe methodiek is een grote toename van de invloed van de Europese Commissie (Bokhorst en Corti, 2023). Terwijl lidstaten bij Europese Cohesie- en Structuurfondsen zelf een grote rol hebben in de monitoring, is bij het Herstelfonds vooral de Commissie aan zet. Formeel dient de Commissie te controleren of plannen voldoen aan de minimumvereisten voor klimaat- en digitale investeringen, of dat er een significant deel van de hervormingsaanbevelingen worden opgevolgd, en of er geen negatieve invloed is op de natuur. In de praktijk controleert de Commissie niet alleen de formele criteria en betalingsverzoeken, maar is deze constant betrokken.

Voor grote ontvangers zoals Italië of Kroatië zijn de plannen uit het Herstelfonds in detail afgestemd en onderhandeld met de Commissie tijdens de tientallen onderhandelingsronden. De Commissie monitort de implementatie constant om vroegtijdig grip te krijgen op mogelijke vertragingen. Lidstaten zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor formulering van de plannen en de uitvoering, maar de Commissie kijkt op alle fronten mee. Italië heeft afgelopen zomer wekenlang met de Commissie onderhandeld over goedkeuring voor de volgende uitbetaling.

Regio's, gemeenten, sociale partners en parlementen stonden bij de formulering van de plannen bewust, of wegens tijdsgebrek, grotendeels buitenspel. Deze actoren vormen echter een cruciale schakel bij de implementatie. Centraal gestelde doelen komen hierdoor niet altijd overeen met lokale wensen en bij tijdschema's is er soms onvoldoende rekenschap gegeven van lokale capaciteiten. Hier-

Noord- en Zuid-Europese landen staan verschillend tegenover het Herstelfonds

KADER 1

Bij landen zoals Portugal, Spanje, Kroatië, Italië of Slowakije heeft het Herstelfonds ingrijpende gevolgen voor het beleidsproces, en is er enthousiasme over de voordelen. Het feit dat er pas betaald wordt als aan alle mijlpalen en doelen is voldaan, zet enorm veel druk op alle onderdelen van het staatsapparaat om snel en volgens afspraak te leveren. Er is zodoende één plan met een duidelijke tijdlijn, dus iedereen weet waar men aan toe is. Met name voor landen die veel geld ontvangen, is het zaak om elke zes maanden te leveren om op schema te blijven – want niemand wil verantwoordelijk zijn voor achterstanden waarbij het land vele miljoenen dreigt mis te lopen.

Daarnaast helpt het dat de hervormingen gekoppeld zijn aan geld voor investeringen, zodat er een brede transitie ingezet kan worden. Denk hierbij aan het koppelen van hervormingen van het justitieapparaat, aan investeringen in digitalisering van het justitiesysteem, of arbeidsmarkthervormingen gekoppeld aan extra geld voor trainingen van werklozen, en investeringen in kinderopvangcentra gekoppeld

aan hervormingen die een plek garanderen voor elk kind vanaf drie jaar oud.

De constante controle van de Europese Commissie in de implementatiefase zorgt voor voorspelbaarheid en voor consistentie van het proces, en stimuleert empirisch onderbouwde beleidsvorming. De hefboomwerking van de koppeling van geld aan hervormingen is ook zichtbaar bij de implementatie. Grote hervormingen, zoals de Spaanse arbeidsmarkthervorming of de Slowaakse pensioenhervorming, werden door de parlementen vlak voor Europese deadlines onder grote druk aangenomen. Tegelijkertijd zijn de gevolgen van het Herstelfonds op de beleidspraktijk in veel noordelijke landen niet direct zichtbaar, en hebben ze vaak nog geen enkel betaalverzoek ingediend. Zo laat een blik op de evaluatie van het Duitse plan zien dat dit land de hervormingsvoorwaarden nauwelijks serieus neemt. De EU vraagt al jaren van Duitsland pensioenhervormingen, vanwege de sterk oplopende vergrijzingskosten. In het plan komt de Duitse regering niet veel verder dan een website met meer informatie over de pensioenvoorzieningen.

door stroomt het geld, bijvoorbeeld in het geval van Italië, al snel naar gemeenten met veel plancapaciteit zoals Milaan, in plaats van naar Calabrië of Sicilië, terwijl de fondsen daar juist nodig zijn (Corti et al., 2022). Daarnaast blijkt dat de monitoring zeer bureaucratisch en zwaar is. Dit is een bekend probleem bij Europese fondsen, maar de hoop was dat bij het Herstelfonds alleen de mijlpalen en doelen zouden worden gecontroleerd, in plaats van de bonnetjes.

Het enthousiasme over het momentum van het Herstelfonds lijkt inmiddels steeds vaker plaats te maken voor chagrijn. In alle onderzochte lidstaten (inclusief Nederland) klagen ambtenaren stevig over de hoge bewijslast voor implementatie en de rigiditeit van de monitoring, waarbij er in de praktijk ook nog naar alle bonnetjes gekeken wordt. De bureaucratie in het Herstelfonds zou kleinere bedrijven en ngo's afschrikken om zich aan te melden voor projecten.

In landen die meer ambitie hebben getoond in hun plannen, waarschuwen respondenten dat zij dit in het vervolg niet meer zullen doen – aangezien de Commissie koste wat kost vasthoudt aan de getallen en precieze formulering zoals op papier is afgesproken.

Tegelijkertijd staat de Commissie zelf ook onder druk, vanuit de Raad van de EU en door de kritische rapporten van de Europese Rekenkamer, om de controle zo strak mogelijk te houden. In interviews spreken betrokkenen over eindeloze discussies over papieren werkelijkheden, die afleiden van het behalen van de onderliggende beleidsdoelen.

Uitdagingen in de implementatie

De meest recente analyse van de Europese Commissie (2024) schetst een overwegend positief beeld van de implementatie. Eind 2023 was reeds 225 miljard uitgekeerd aan lidstaten en de Commissie verwacht komende zomer op 40 procent van het totaalbedrag uit te komen (Europese Commissie, 2024). De commissie is erop gebrand om van het Herstelfonds een succes te maken. Toch is het onwaarschijnlijk dat landen alle mijlpalen en doelen vóór 2027 gaan halen.

De meest ingewikkelde doelen – de kwantitatieve uitkomsten van grote investeringen – staan gepland voor de laatste twee jaar en dan zal ook de vertraging in de projecten zichtbaarder worden (Corti et al., 2024).

Over de Italiaanse voortgang zijn er voornamelijk zorgen, de Italiaanse rekenkamer waarschuwde afgelopen voorjaar dat bij meer dan de helft van de Italiaanse projecten inmiddels vertragingen zijn, en veel grote projecten nog in een prille fase zijn (Euractiv, 2023). Ook bij Nederland liggen er problemen op de loer, zo is het bij een nieuw kabinet nog maar de vraag of er voldoende steun is voor de beloofde hervorming van het rekeningrijden, en of er niet opnieuw aan de pensioenhervorming zal worden gesleuteld.

Voorlopig zoekt de Commissie de oplossing voor implementatieproblemen in een ingewikkelde methode om een deels behaald doel in mindering te brengen op het subsidiebedrag bij de eerstvolgende tranche. Dit helpt mogelijk iets in de flexibiliteit, maar hierbij blijft er een perverse prikkel bestaan, waarbij de output op papier belangrijker is voor de hoogte van de betaling dan de daadwerkelijke bijdrage aan de doelen.

Houd oog voor flexibiliteit

Het is nog te vroeg in het proces voor eenduidige conclusies, er is niet alleen een groot enthousiasme en een duidelijk succes, maar ook een grote frustratie, vertragingen en de bekende absorptieproblemen. De Europese Commissie is nog volop in gesprek met lidstaten over het verbeteren van de samenwerking en implementatie.

Wat wel blijkt, is dat er een inherente spanning zit in het bestuursmodel van het Herstelfonds, dat mogelijk steeds knellender zal worden naarmate de afloopdatum van het fonds dichterbij komt. Het Herstelfonds is een contractvorm op basis van gedetailleerde aannames uit 2021, maar in de tussentijd verandert de wereld snel. Het politieke proces laat zich niet altijd goed vangen in strakke contracten, en bij investeringen is het belangrijk dat nieuwe inzichten en geleerde lessen kunnen leiden tot aanpassingen. Aantredende regeringen die de plannen erven van hun voorgangers zullen mogelijk de grenzen van deze contractvorm opzoeken om ambities te verlagen of prioriteiten te verleggen. Dit is momenteel een zorgpunt voor meerdere landen.

Een logische reflex in de Nederlandse politiek is om in reactie op veranderende nationale plannen te pleiten voor strakkere controle en een 'afspraak is afspraak'-logica. Echter, voor het succes van het instrument is flexibiliteit nodig in de uitvoering en in de monitoring. Flexibiliteit betekent niet een oogje toeknippen bij problemen, maar een monitoringssysteem ontwikkelen dat meer ruimte biedt voor aanpassingen en eigenaarschap, waarbij de Europese Commissie zich meer richt op risicogevallen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de Raad van de EU – en daarmee Nederland – als eindbeslissende landen meer ruimte geeft bij de implementatie. Koste wat kost vasthouden aan afspraken met een zo strak mogelijke controle draagt mogelijk niet bij aan effectieve inzet van de middelen.

Ook voor de inzet van nieuwe fondsen in de toekomst, waarbij het Herstelfonds nu als blauwdruk wordt gezien, doet Nederland er verstandig aan in te zetten op een betere balans tussen controle en flexibiliteit. Door goed vormgegeven flexibiliteit wordt het Herstelfonds meer in plaats van minder resultaatgericht. Flexibiliteit zal mogelijk ook nodig zijn voor de einddatum van het fonds. Het is beter iets langer de tijd te nemen om ervoor te zorgen dat het geld goed uitgegeven wordt zodat het bijdraagt aan weerbaarheid, dan strak vasthouden aan de deadline waarmee het risico bestaat dat er papieren werkelijkheden worden gecreëerd.

Literatuur

Bokhorst, D. en F. Corti (2023) *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between discipline and discretion. Government and Opposition*, 14 juni. On line te raadplegen.

Corti, F., C. Morabito, T. Ruiz en P. Luongo (2022) *The role of the Recovery and Resilience Facility in strengthening childcare policies. Recovery Watch Policy Study. Foundation for European Progressive Studies*, juli. Te vinden op feps-europe.eu.

Corti, F., D. Nigohosyan, C. Pancotti en S. Millard (2024) *Study supporting the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, voorbereid door ECORYS, CEPS, CSIL, NIESR en Wavestone voor de Europese Commissie.

Euractiv (2023) *Italy struggles with Recovery Fund, Meloni says no risk. Euractiv Bericht*, 29 maart.

Europese Commissie (2024) *Strengthening the EU through ambitious reforms and investments. SWD(2024) 70 final*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Zeitlin, J., D. Bokhorst en E. Eihmanis (2023) *Governing the RRF: Drafting, monitoring and implementing the National Recovery and Resilience plans as an interactive multilevel process. Recovery Watch Policy Study. Foundation for European Progressive Studies*, 9 juni. Te vinden op feps-europe.eu.