



DOCUMENTATIENOTA

CRB 2019-1859

De omkadering van financiering voor snelgroeiende ondernemingen in federale landen

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Documentatienota: De omkadering van financiering voor snelgroeiende ondernemingen in federale landen

**Brussel
26.09.2019**

1 Situering

In deze discussienota geven we een beschrijving van hoe de samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus is georganiseerd in een aantal Europese federale staten, met een focus op het beleid omtrent de financiering voor snelgroeiende ondernemingen. Het is echter onduidelijk hoe de prestaties inzake doorgroei van ondernemingen in een land samenhangen met de federale structuur van dat land. Deze nota dient dus veeleer te worden beschouwd als een inspiratiebron dan als een overzicht van goede of slechte praktijken.

Bovendien is de federale structuur van landen het gevolg van historische ontwikkelingen. Hierdoor verschillen de structuur, de belangen, de spanningen, de logica achter de federalisering en daarmee ook de dynamiek sterk van land tot land. Door de spanningen die inherent aanwezig zijn in elk federaal systeem en de druk die hieruit voortvloeit, zijn de federale structuren geen statische systemen maar continu in beweging (Benz en Broschek, 2013). Vanuit deze dynamiek is het nuttig om op zoek te gaan naar praktijken die kunnen tegemoetkomen aan de uitdagingen van een federaal systeem maar vanwege de contingentie van federale structuren zullen oplossingen die werken in één land niet automatisch ook succesvol zijn in een ander federaal land. Er dient dus steeds rekening te worden gehouden met de nationale context waarbinnen maatregelen worden genomen.

De Europese federale staten (België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland) scoren relatief zwak inzake doorgroei van ondernemingen (Tabel 1-1). Het is onduidelijk in welke mate de federale structuur hiervoor verantwoordelijk is. Van de vier federale landen kent Duitsland het meeste aantal snelgroeiende ondernemingen.

Tabel 1-1: Aandeel van groeiondernemingen in de tewerkstelling en in het aantal ondernemingen in de marktsector (in %)*

| | Aandeel in werkgelegenheid | | | | | Aandeel in aantal ondernemingen | | | | |
|------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| AT | 9,56 | 8,24 | 7,20 | 7,45 | 7,54 | 6,86 | 6,76 | 6,87 | 6,46 | 6,89 |
| BE | 9,51 | 8,59 | 8,97 | 10,40 | - | 8,55 | 8,18 | 7,85 | 8,05 | 8,55 |
| CH | - | - | 7,26 | - | 6,83 | - | - | 7,78 | - | 6,73 |
| DE | 14,74 | - | - | 12,03 | 13,04 | 12,03 | - | - | 10,74 | 11,07 |
| NL | 15,78 | 15,94 | 16,75 | 17,35 | 19,88 | 9,83 | 9,91 | 9,64 | 10,71 | 12,29 |
| FR | 14,61 | 11,44 | 9,99 | 9,52 | 9,40 | 8,87 | 9,64 | 8,54 | 8,56 | 8,61 |
| FI | - | 11,36 | 9,45 | 9,45 | 9,60 | - | 11,70 | 10,11 | 10,10 | 9,45 |
| ES | 10,05 | 9,31 | 11,10 | 14,79 | 17,22 | 7,99 | 7,98 | 9,48 | 11,88 | 13,92 |
| IT | 9,85 | 10,65 | 9,52 | 10,82 | 12,22 | 7,05 | 7,34 | 6,84 | 7,58 | 9,22 |
| SE | 16,66 | 19,05 | 15,11 | 14,83 | 16,22 | 13,49 | 13,65 | 12,31 | 12,10 | 12,80 |
| VK | 17,39 | 19,22 | 19,30 | 18,99 | 20,50 | 11,66 | 12,29 | 12,91 | 10,82 | 11,90 |
| EU28 | - | - | 12,78 | 14,00 | 15,21 | - | - | 9,14 | 9,85 | 10,74 |

* Exclusief holdings. Groeiondernemingen zijn hier gedefinieerd als ondernemingen met een gemiddelde jaarlijkse groei van de tewerkstelling met minstens 10% over een periode van drie jaar en met minstens tien werknemers aan het begin van deze periode.

Bron: Eurostat

Een studie in opdracht van het Zwitserse staatssecretariaat voor Economie uit 2016 concludeerde evenwel dat dit land relatief goed presteerde inzake sterke doorgroei (Ecoplan, 2016). Aldus zouden ruim 3,5% van de ondernemingen met minstens 10 werknemers er snel groeien¹. Daarmee komen ze in de buurt van koplopers Zweden, het VK en Israël waar dit aandeel tussen 4,0% en 5,5% ligt.

Federalisme in België

De belangrijkste overheidsniveaus in de Belgische federale structuur zijn de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen (G&G) met daarnaast ook de provincie- en gemeentebesturen. De huidige structuur is het resultaat van zes staatshervormingen, over de periode 1970-2014, waarbij een groot deel van de bevoegdheden werd overgedragen van het federale niveau naar de G&G.

De federale staat en de G&G staan op juridisch vlak op voet van gelijkheid maar zijn bevoegd voor verschillende domeinen. Ze oefenen hun bevoegdheden onafhankelijk van elkaar uit. De provincies en gemeenten staan onder toezicht van deze hogere overheden, in functie van de uitgeoefende bevoegdheden, maar worden vooral gefinancierd en gecontroleerd door de gewesten.

Er kan in België worden gesproken over dotatiefederalisme. Er is m.a.w. een centralisatie van de ontvangsten op het federale niveau, die vervolgens deels wordt overgedragen aan de lagere overheden. Slechts zo'n 32% van de ontvangsten van de deelstaten bestaan uit eigen belastingen. Hierdoor, en door de lage interdeelstatelijke migratie en pendel, zijn de mogelijkheden tot belastingconcurrentie tussen de deelstaten beperkt. De belangrijkste inkomstenbron van de gewesten, naast de dotaties, zijn de opcentiemen. Het betreft een belasting die wordt geheven op de federale personenbelasting (tax-on-tax) en die wordt geïnd door de federale overheid. Er wordt soms gewezen op een "mismatch" tussen de uitgaven- en ontvangstenbevoegdheden van de G&G omdat zij een grote uitgavenverantwoordelijkheid hebben maar een kleine ontvangstenverantwoordelijkheid waardoor zij onvoldoende rekening zouden houden met de weerslag van hun beleid op de federale ontvangsten en uitgaven. Daartegenover staat dat een schadelijke belastingconcurrentie tussen de deelstaten wordt vermeden. (Jennes, 2019)

Om belangenconflicten te vermijden, is het principe van de federale loyaliteit omschreven in de grondwet. Dat betekent dat de federale overheid en de G&G in de uitoefening van hun bevoegdheden oog moeten hebben voor de wederzijdse belangen. Daarnaast wordt de samenwerking georganiseerd via een aantal organen:

- Het overlegcomité is samengesteld uit de eerste minister, de ministers-presidenten en andere leden van de federale, gemeenschaps- en gewestelijke regeringen. De problemen die er worden voorgelegd, worden beraadslaagd bij consensus.
- Op de interministeriële conferenties, waarin de verschillende regeringen vertegenwoordigd zijn, worden informele afspraken gemaakt voor bepaalde domeinen.

Door middel van samenwerkingsakkoorden kunnen de verschillende overheden afspraken maken om gezamenlijk bevoegdheden uit te oefenen of diensten aan te bieden. Daarnaast zijn er een aantal gevallen waarin overheden elkaar moeten informeren, of advies moeten inwinnen alvorens een beslissing te nemen. In sommige domeinen kan een overheid een voorgenomen beslissing van een andere overheid blokkeren.

¹ Dit zijn de ondernemingen met een gemiddelde jaarlijkse groei van minstens 20% over een periode van 3 jaar met minstens 10 werknemers bij aanvang van deze periode. Het percentage snelgroeiende ondernemingen bedroeg 3,60% in 2008, 3,81 % in 2011 en 3,66% in 2013.

2 Duitsland

Terwijl er in Duitsland geen gebrek zou zijn aan groeikapitaal voor kleinere bedragen, zouden er problemen optreden om voldoende financiering op te halen vanaf ongeveer 3 miljoen euro (Fürlinger et al., blz. 17).

Duitsland is samengesteld uit 16 deelstaten (*Länder*). Elke deelstaat beschikt over een eigen parlement en grondwet, die moet gebaseerd zijn op de principes van de Duitse grondwet (*Grundgesetz*). De *Länder* kunnen onafhankelijk handelen en vormen de basis van het politieke systeem. Dit houdt in dat wanneer bevoegdheden moeten verdeeld worden tussen het federale en het deelstaatniveau, deze automatisch naar de *Länder* gaan tenzij een andere verdeling is gespecificeerd. De *Länder* moeten zich wel schikken naar de federale wetgeving, die ze kunnen beïnvloeden via de Bondsraad (cf. infra), en zijn o.a. bevoegd voor cultuur, media, onderwijs, regionale planning en interne veiligheid/politie. In een aantal andere domeinen, zoals infrastructuur of de arbeidsmarkt, kunnen de deelstaten wetten maken zolang deze niet ingaan tegen federale wetgeving. Het federale niveau is o.a. verantwoordelijk voor buitenlandse zaken, het muntbeleid, douane, buitenlandse handel, spoorvervoer, telecommunicatiediensten en auteursrechten. Taken die beide niveaus gezamenlijk uitvoeren gaan o.m. over regionale economische structuren en het O&O-beleid.

De deelstaten hebben geen fiscale autonomie, zodat een fiscale concurrentie tussen de regio's wordt vermeden. De belastingopbrengst wordt verdeeld tussen de bondsstaat, de *Länder* en in mindere mate de gemeenten. Daarbij is er een herverdeling van de rijkere naar de armere deelstaten. De *Länder* kunnen wel autonoom beslissen over hun uitgaven.

Er zijn verschillende coördinatiemechanismen die de samenwerking tussen het federale en de regionale niveaus in de hand moeten werken. Deze samenwerking gebeurt voor een groot deel via de Bondsraad (*Bundesrat*), een wetgevend orgaan dat de deelstaten vertegenwoordigt. Dit orgaan heeft een vetorecht op een aanzienlijk deel van de federale wetgeving, ze verstrekt bindende adviezen aan de federale overheid in domeinen die een impact hebben op de deelstaten en de vertegenwoordiging van de deelstaten binnen de EU geschiedt via de Bondsraad. Daarnaast ontmoeten de bondskanselier en de regeringsleiders van de *Länder* elkaar regelmatig en vinden er ook geregeld conferenties plaats waarin de regionale en federale ministers elkaar ontmoeten rond thema's zoals onderwijs, het economisch of financieel beleid. Voor specifieke thema's worden er ook werkgroepen opgericht waarin gespecialiseerde hoge ambtenaren van de verschillende ministeries samenwerken.

Het Duitse systeem wordt ook wel aangeduid als 'coöperatief federalisme' omdat de genomen beslissingen het resultaat zijn van een samenwerking tussen de verschillende besluitvormingsniveaus. De verschillende vormen van samenwerking zouden echter hebben geleid tot een overlapping van de jurisdicties, coördinatiemechanismen en bevoegdheden. Deze vervlechting van bevoegdheden tussen het federale en de regionale niveaus zou zorgen voor een complexe structuur die vaak een gebrek aan transparantie en rekenschap wordt verweten. Vooral de regionale parlementen zouden weinig autonome beslissingen kunnen nemen. (Grasnack, 2014, blz. 12; Konzendorf en Hathaway, 2012, blz. 114) Daarnaast zou deze complexiteit, met een onduidelijke afbakening van bevoegdheden en de verwevenheid van beslissingsprocedures over de verschillende overheidsniveaus heen leiden tot een grote politieke starheid waarin initiatieven voortdurend worden geblokkeerd. Een grondige hervorming van dit systeem zou vooral worden tegengehouden door de armere *Länder*, die vrezen dat zij hierdoor financieel benadeeld zouden worden. (Moore et al., 2008, blz. 395)

De bovenstaande kritieken illustreren de moeilijkheden die opduiken wanneer het overheidsbeleid wordt uitgevoerd door meerdere instellingen op verschillende niveaus. Problemen komen o.a. voort uit het gevaar dat taken of informatie gedupliceerd worden; dat programma's van verschillende

instellingen elkaar gaan tegenwerken; dat beslissingen van één instelling bijkomende hinder of werklast genereren voor een andere instelling; dat de hervorming of integratie van overheidsdiensten om tegemoet te komen aan veranderende wensen van de bevolking wordt verhinderd; of dat er geen geïntegreerd beleid kan worden uitgebouwd rond complexe, brede uitdagingen (Peters, 2018, blz. 3). Een goede coördinatie is essentieel om deze negatieve effecten te minimaliseren. Eén voordeel van een federaal systeem is dan weer dat er voor sommige doelstellingen een gezonde concurrentie kan ontstaan tussen de verschillende administraties en dat zij kunnen leren van elkaars ervaringen en goede praktijken. Het is met deze intentie dat een recente toevoeging in de Duitse grondwet het federale en de regionale administraties oproept om vergelijkende studies uit te voeren. In enkele domeinen werden al zulke studies uitgevoerd. Deze starten doorgaans met het vergelijken van prestatie-indicatoren in combinatie met een meer gedetailleerde analyse om de verschillen in prestaties te verklaren. Een aantal vergelijkende studies werden uitgevoerd door NGO's en niet door de administraties zelf. (Konzendorf en Hathaway, 2012)

De federale overheid ondersteunt financiering voor startende en snelgroeiende ondernemingen via heel wat verschillende instrumenten. Het verstrekt zelf leningen aan startende of groeiende ondernemingen², biedt garanties op bankleningen of investeert rechtstreeks of onrechtstreeks in risicokapitaal³. Vele instrumenten zijn afgestemd op een specifieke doelgroep (jonge ondernemingen, specifieke sectoren, kleine ondernemingen...).

Een deel van deze financiering wordt door de Duitse federale overheid ondersteund via de KfW groep. Het betreft een promotiebank met de bedoeling om marktvalingen te verlichten en die ondernemingen helpt door leningen te verstrekken met een lage interestvoet, door garanties te verlenen, te investeren in risicokapitaal (vnl. via investeringen in risicokapitaalfondsen) en door subsidies te geven.

Zowel de federale overheid als enkele deelstaten hebben een aantal financiële instrumenten uitbesteed aan het Europees investeringsfonds (EIF), gecreëerd door de Europese investeringsbank en de Europese Commissie. Het betreft projecten waarin ook Europese middelen worden aangewend. Interessant is bv. het Länder-Mezzanin-Dachfonds dat zowel gefinancierd wordt door de EU, de Duitse federale overheid en de deelstaten Bayern en Noordrijn-Westfalen. Dit fonds wordt beheerd door het EIF en investeert in andere private mezzaninefondsen die hoofdzakelijk in Duitse kmo's investeren.

Daarnaast geeft de federale overheid met de 'Venture capital grant' een subsidie aan private risicokapitaalinvesteerders (Business Angels) van 20% op de investering in jonge en innovatieve ondernemingen met een maximale subsidie van €100.000 per investeerder per jaar. Daarbovenop wordt een gedeeltelijke vrijstelling verleend van de meerwaardebelasting bij de verkoop van het geïnvesteerde kapitaal.

3 Zwitserland

Hoewel er relatief weinig ondernemerschap is in Zwitserland, zou dit land vrij goed presteren inzake doorgroei van ondernemingen. Binnen Europa heeft Zwitserland het tweede grootste aandeel van risicokapitaalinvesteringen in het bbp. Dit blijft echter gevoelig lager dan bij koplopers Israël en de VS.

In de Zwitserse confederatie hebben de deelstaten (kantons) een grote autonomie, die enkel begrensd wordt door de rechten die in de federale grondwet worden toegewezen aan het federale niveau. Elk van de 26 kantons beschikt over een eigen grondwet, parlement en regering. Daarnaast zijn er twee

² Voorbeelden zijn de 'ERP Start-up Loan', 'ERP Capital for start ups', 'German Micro-loan Fund', KfW corporate loan, ERP innovation financing.

³ O.a. via het 'High-tech Start-up Fund', 'ERP/EIF-Dachfonds', 'European Angels Fund', coparion en de 'ERP/EIF Growth Facility'.

federale parlementen, de ene vertegenwoordigt het volk en de andere de kantons, die op gelijke voet staan en werken met complexe besluitvormingsprocedures.

Om de coherentie in het territoriale beleid van de verschillende overheidsadministraties te bevorderen, werd het '*Projet de territoire Suisse*' opgesteld. Het betreft een strategisch document dat werd uitgewerkt en wordt ondersteund door al de overheidsniveaus betreffende de territoriale ontwikkeling van Zwitserland. In het document scharen vertegenwoordigers van de confederatie, de kantons, de steden en de gemeenten zich achter de doelstellingen en strategie die alle acties met een impact op de ruimtelijke ontwikkeling zouden moeten volgen. Het is geen juridisch bindend document maar veeleer een instrument om een coherent beleid te helpen realiseren en een aanmoediging voor verschillende administraties om in bepaalde domeinen samen te werken.

De '*Nouvelle Politique Régionale de la Confédération*' (NPR) vormt de hoeksteen van de samenwerking tussen het federale niveau en de regio's. Dit programma richt zich op de minder welvarende Zwitserse regio's met de bedoeling om hun economische troeven te ontwikkelen. Het betreft de rurale en grensregio's. Het federale niveau ondersteunt startende projecten, die worden geselecteerd door de kantons, waarbij de verdere uitbouw en het succes de verantwoordelijkheid zijn van de regio's. De kantons moeten minstens evenveel financiële middelen in deze projecten inbrengen als het federale niveau.

Voor wat betreft de efficiëntie legt het federale niveau de belangrijkste nationale doelstellingen vast, waarop de kantons hun programma's modelleren. De uitvoerders van de projecten moeten vervolgens aantonen hoe hun projecten bijdragen tot het realiseren van die doelstellingen. Inhoudelijk bepaalt het federale niveau het politieke kader en de belangrijkste richtlijnen. Aldus leggen ze de juridische context vast, de financiële middelen en de prioritaire thema's (bv. industrie en toerisme in het programma 2016-2023). De kantons bepalen op hun beurt de prioriteiten van hun programma's⁴, de projecten die ze wensen te ondersteunen en de federale en kantonale middelen die hierin worden geïnvesteerd. Elk jaar informeren de kantons de federale overheid over de lopende projecten, de ontplooiende middelen en de realisatie van de doelstellingen.

Voor de periode 2016-2023 zet de NPR ook in op de ontwikkeling van regionale innovatiesystemen (RIS). Het betreft functionele economische zones waarbinnen de belangrijkste actoren voor de innovatieprocessen, zoals ondernemingen, opleidings- en onderzoekscentra, samenwerken. De NPR ondersteunt het beheer van de RIS. Met de RIS worden samenwerkingsverbanden tussen de kantons en over de grenzen heen opgestart. Verschillende regio's bieden bv. gezamenlijk adviesverlening, coaching en netwerkmogelijkheden aan voor startende ondernemingen en kmo's. Daarnaast bieden verschillende kantons apart advies, coaching en infrastructuur voor (veelal startende) ondernemingen. Ook op federaal niveau worden er advies, vorming, coaching en netwerkmogelijkheden aangeboden maar met een focus op innovatie.

Op fiscaal vlak hebben de kantons een relatief grote autonomie, waarvan de grenzen zijn vastgelegd door de federale wet over de harmonisering van de directe belastingen van de kantons en gemeenten⁵. Er is een federale belasting op de bedrijfswinsten van 8,5% met bepaalde aftrekmogelijkheden. De meeste kantons heffen daarbovenop een winstbelasting die varieert van 1,5% tot 10%. Een aantal kantons hebben gekozen voor een systeem met progressieve barema's. De kantons zijn verplicht om een belasting te heffen op het bedrijfskapitaal, waarbij zij ervoor kunnen kiezen om de belasting op de bedrijfswinst te imputeren aan de belasting op kapitaal. Deze belasting varieert van 0,1 % tot 5,25%.

⁴ Dit kan bv. gaan over de overdracht van kennis en innovaties; de kwalificatie van de arbeidskrachten; de samenwerking tussen ondernemingen; de toegevoegde waardeketen van ondernemingen en het behoud en uitbreiding van infrastructuur.

⁵ Het betreft de '*Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes*' daterende van 14 december 1990, van kracht is sinds 1 januari 1993.

Verder kunnen de kantons fiscale voordelen toekennen aan ondernemingen in het jaar dat ze zijn opgestart en in de negen daaropvolgende jaren en dit zowel op het niveau van het kanton als van een gemeente. Daarnaast zijn er structureel zwakke landelijke zones aangeduid waar belastingvoordelen kunnen worden toegekend aan industriële activiteiten of aan diensten die dichtbij de industrie staan.

Er is in Zwitserland geen specifiek programma gericht op de opstart en doorgroei van ondernemingen. Wel bestaan er allerlei steunmaatregelen op verschillende overheidsniveaus.

De kantons hebben de bevoegdheid om financieringsprogramma's aan te bieden voor ondernemingen. Volgens een rondvraag bij de kantons werden er in 2016 87 dergelijke programma's aangeboden. De Zwitserse federatie biedt dan weer een aantal instrumenten aan om de toegang tot krediet te bevorderen zoals een garantiefonds voor kmo's of het technologiefonds. Daarnaast is het EIF ook actief in Zwitserland.

Er bestaan in Zwitserland drie regionale garantiefondsen voor kmo's. Het betreft coöperatieve organisaties waarvan de werkingskosten gesubsidieerd worden door de federale overheid. 65% van de verliezen op de gegarandeerde leningen worden gedekt door het federale niveau.

De betrokken kantons, private sector en hogescholen richtten in 2015 het "Swiss Innovation Park" op. Vervolgens heeft de federale overheid dit innovatiepark ondersteund in de vorm van garanties op leningen die de doeleinden van het park moeten helpen verwezenlijken en door gronden en gebouwen ter beschikking te stellen.

De verschillende vormen van overheidssteun worden regelmatig geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

Op het vlak van duurzame ontwikkeling werd een interessante vorm van samenwerking opgezet tussen de overheidsniveaus die ook nuttig zou kunnen zijn voor het beleid rond de financiering van groeiondernemingen. Het gaat om een benchmarking systeem waarin de prestaties van kantons en steden met elkaar kunnen worden vergeleken en worden opgevolgd doorheen de tijd. In 2011 namen 19 kantons en 16 steden vrijwillig deel aan dit project. Het succes van deze samenwerking zou vooreerst te danken zijn aan de verplichting in de grondwet van zowel de federale overheid als de deelstaten om actie te ondernemen op het vlak van duurzame ontwikkeling. De gedeelde verantwoordelijkheid met een vrijwillige toetreding en het ontbreken van sanctiemechanismen zou heel wat kantons en steden hebben overtuigd om in het systeem te stappen. De kantons en steden bepalen zelf hoe ze omgaan met de resultaten van het programma. De federale overheid fungeert vooral als moderator. Om goede indicatoren te kunnen ontwikkelen was het belangrijk dat de doelstellingen van bij de start duidelijk werden vastgelegd, in overleg met al de deelnemende partijen. De kwaliteit van de indicatoren is sterk verbeterd dankzij de toetreding van het federale statistiekenbureau in het systeem, dat de kwaliteit van de statistieken bewaakt en het vertrouwen in de indicatoren aanzienlijk heeft opgedreven⁶. De gegevens die aan de basis liggen van de gebruikte indicatoren worden deels verzameld door het federale statistiekenbureau en deels aangeleverd door de kantons en steden zelf, volgens uniforme criteria. Terwijl de indicatoren in de eerste plaats bestemd zijn voor de deelnemende kantons en steden worden ze ook verspreid naar het publiek en de media, wat het politieke debat rondom de indicatoren stimuleert. (Wachter, 2012)

⁶ Initieel werden de statistieken verzameld door een private organisatie.

4 Oostenrijk

De doorgroei van ondernemingen in Oostenrijk is relatief laag. Dit zou voor een groot deel samenhangen met een gebrek aan risicokapitaal (OESO, 2018, blz. 88). Er is in Oostenrijk nog minder risicokapitaal beschikbaar dan in België.

In Oostenrijk worden de wetgevende en uitvoerende taken verdeeld tussen de federale overheid en de negen provincies, die elk beschikken over een eigen parlement en provinciegouverneur. Het nationale parlement wordt gedomineerd door de nationale raad (*'Nationalrat'*), waarin de leden proportioneel zijn vertegenwoordigd via rechtstreekse verkiezingen, met daarnaast de kleinere federale raad (*'Bundesrat'*), met daarin afgevaardigden van de deelstaten en die beschikt over heel beperkte vetorechten over de federale wetgeving. De bevoegdheden van elk niveau zijn vastgelegd in de federale grondwet. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen wetgeving die de exclusieve bevoegdheid is van de federale overheid (bv. justitie) of van de provincies (bv. ruimtelijke ordening) en wetten die federaal worden vastgelegd maar die moeten worden geïmplementeerd door de provincies (bv. elektriciteitsinfrastructuur). Van de hier beschreven systemen is Oostenrijk het minst gefederaliseerd omdat het zwaartepunt van de bevoegdheden duidelijk ligt op het federale niveau. Toch zou de invloed van de regio's op het federale niveau groter zijn dan de institutionele structuur doet vermoeden door het belang van het informeel overleg. Aldus zouden de provincies veel vrijheid hebben in de manier waarop ze de federale wetten implementeren. (Karlhofer, 2015)

Volgens critici zou er onvoldoende coördinatie zijn tussen de verschillende Oostenrijkse administraties wat zou leiden tot inefficiënties. Aldus vermeldt de OESO (2018) dat de verschillende Oostenrijkse overheidsinstanties hun acties beter op elkaar moeten afstemmen. Ook een enquête die werd uitgevoerd in 2011 bij 200 onderzoekers, experts uit overheidsinstellingen die ondernemerschap ondersteunen, beleidsmakers en ondernemers wijst op een slechte afstemming van het beleid tussen de verschillende overheidsniveaus (IPREG, 2011). Aldus gaan alle ondervraagden akkoord met de stelling dat de focussen op het federaal en regionaal niveau sterk van elkaar verschillen. Volgens 66,7% van hen zou er geen coördinatie zijn tussen het federale en regionale niveau inzake de focus van het ondernemerschapsbeleid. Alle ondervraagden onderschrijven ook de stelling dat de financieringsinstrumenten sterk verschillen tussen de beleidsniveaus, wat evenwel niet uitsluit dat ze complementair zouden zijn. De staatsstructuur zou er ook leiden tot een sterke fragmentatie in de ondersteuning van startende ondernemingen. Terwijl het federale niveau haar steun wel centraliseert, zou dit op het regionale niveau een probleem vormen. Er zou geen gemeenschappelijke strategie zijn omtrent de financiering van nieuwe ondernemingen. Dit leidt tot het bestaan van vele geïsoleerde instrumenten en programma's van verschillende instellingen die slecht onderling gecoördineerd zijn. Het betekent ook dat de ondersteuning die ondernemingen kunnen verkrijgen voor hun financiering sterk verschilt van regio tot regio.

Op het federale niveau zijn de belangrijkste instanties ter ondersteuning van financiering *aws* (*'wirtschaftsservice GmbH'*) en FFG (Oostenrijks agentschap ter promotie van onderzoek). Deze laatste geeft directe steun aan individuele ondernemingen voor hun innovatieproces met een focus op jonge ondernemingen, o.a. door goedkope leningen en subsidies te verstrekken. *Aws* fungeert daarentegen als een publieke bank en verstrekt subsidies, investeert rechtstreeks en onrechtstreeks in risicokapitaal, geeft garanties op leningen en ondersteunt de financiële competenties en netwerkvorming van vnl. jonge ondernemingen. (Gassler et al., 2018)

Hoewel er in Oostenrijk een gebrekkige afstemming zou zijn van het beleid op de verschillende overheidsniveaus, is een samenwerking op sommige vlakken niet uitgesloten. Aldus is het *AplusB – Academia plus Business* – een project van de federale overheid en de deelstaten dat gezamenlijk wordt gefinancierd. Het betreft een incubator voor universitaire spin-offs dat beheerd wordt door de FFG. Terwijl dit programma succesvol zou zijn om de opstart en overleving van innovatieve ondernemingen

te bevorderen, zou de doorgroei van de ondersteunde starters worden belemmerd door een gebrek aan financiering (Vössner et al., 2010, blz. 6).

Een ander domein waarin een samenwerking is opgezet tussen het federale niveau en de regio's, dat evenwel weinig invloed heeft op de financiering van snelgroeiende ondernemingen, is in het beleid van ruimtelijke ordening. In 1971 werd de Oostenrijkse regionale planningsconferentie (ÖROK) opgericht. Het is een platform waarin de federale en regionale overheden samen met lokale belanghebbenden en de sociale partners zijn vertegenwoordigd en dat het gebrek aan wettelijk gereguleerd overleg moet compenseren. Ze stellen een niet bindend plan op dat moet dienen als leidraad voor de ruimtelijke ontwikkeling op al de overheidsniveaus en dat ongeveer om de tien jaar wordt herzien.

5 Discussie

Federale landen hebben elk een unieke structuur en werking waardoor praktijken die in één land succesvol zijn niet automatisch dezelfde resultaten zullen bereiken in een ander land. Toch kunnen deze landen veel van elkaar leren. Ze worden immers allen geconfronteerd met de uitdaging om een veelheid aan belangen te integreren en verschillende politieke niveaus op elkaar af te stemmen. Het is ook mogelijk dat er opportuniteiten ontstaan doordat deelstaten van elkaars ervaringen kunnen leren of doordat er tussen hen een gezonde concurrentie ontstaat. Omwille van die gemeenschappelijke kenmerken is het nuttig om inspiratie te zoeken bij andere federale landen voor mogelijke verbeterpunten in België. Onze focus ligt vooral op het beleid rond de financiering van snelgroeiende ondernemingen maar ook voor andere beleidsdomeinen kan deze oefening zeker nuttig zijn.

Het Oostenrijkse voorbeeld illustreert het nefaste effect dat een gebrekkige coördinatie kan hebben op de efficiëntie en de effectiviteit van het beleid. In plaats van elkaar te versterken kunnen verschillende administraties elkaar zelfs ongewild tegenwerken. Eén goed startpunt om dit te vermijden lijkt de Duitse praktijk waarbij beleidsmakers en/of hoge functionarissen elkaar regelmatig ontmoeten, al dan niet rond specifieke thema's. Deze ontmoetingen kunnen informeel blijven en geen concrete engagementen vastleggen of er kunnen richtlijnen worden opgesteld voor het gevoerde beleid. Het 'projet de territoire Suisse' en de Oostenrijkse regionale planningsconferentie leggen bv. doelstellingen en strategieën vast omtrent het te voeren (territoriaal) beleid. De inclusie van al de beleidsniveaus en eventuele andere belanghebbenden, zoals de sociale partners, moeten garanderen dat de gemaakte afspraken voldoende steun en draagvlak genieten. Om de drempel voor overleg zo laag mogelijk te houden en de autonomie van elke partij te garanderen, lijkt het best dat de afspraken niet bindend worden gemaakt.

Overleg tussen de beleidsniveaus maakt niet enkel een stroomlijning van de gevolgde strategie mogelijk maar het biedt ook de mogelijkheid om gezamenlijke initiatieven op te zetten. Aldus zien we verschillende initiatieven waarin de federale overheid regionale programma's mee financiert of bv. infrastructuur ter beschikking stelt aan lokale instellingen waarmee ze vaak ook invloed verwerft op (de manier waarop) de nagestreefde doelstellingen (worden bereikt). Verschillende overheidsniveaus kunnen ook gezamenlijke initiatieven opstarten in samenwerking met Europese instellingen, in het bijzonder het EIF. Als neutrale derde partij die beschikt over heel wat expertise kan het Europese niveau het programma beheren, financieren en/of evalueren.

Een laatste domein waar we opportuniteiten zien voor het Belgische federale systeem is op het vlak van benchmarking. In België worden er, vooral door federale instellingen, wel heel wat statistieken op het niveau van de gewesten gepubliceerd maar er wordt slechts zelden gekeken naar de achterliggende oorzaken van eventuele verschillen en nog minder wordt er bekeken of één regio lessen kan trekken uit de praktijken in een andere regio. De regio's hebben weliswaar elk een specifiek

karakter maar toch opereren ze allen binnen eenzelfde federaal systeem en hebben ze een groot aantal overlappende kenmerken waardoor ze wellicht beter met elkaar vergelijkbaar zijn dan met eender welke andere regio. Vergelijkende studies tussen de regio's, en eventueel ook de provincies en steden, kunnen daarom erg nuttig zijn. Voor een actieve, constructieve deelname lijkt het aangewezen dat de verschillende partijen vrijwillig kunnen toetreden en dat er geen verplichtingen of sanctiemechanismen aan worden gekoppeld. Daarnaast toont de Zwitserse ervaring dat de betrokkenheid van een gerespecteerde instelling zoals Statistics Belgium een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de kwaliteit en de legitimiteit van de gebruikte statistieken. Om het debat rond het bestudeerde thema te stimuleren en de deelnemers aan te moedigen om verbeteringen door te voeren, kunnen de resultaten van deze studies ook worden verspreid naar de media en het publiek.

Bij de eventuele invoering ervan, zullen de hier gesuggereerde instrumenten voor coördinatie en samenwerking zeker moeten worden aangepast aan de Belgische context. Mits er een goede wil is bij alle partijen, kunnen ze dan een belangrijke meerwaarde vormen voor het Belgische federale systeem.

Bibliografie

BENZ, Arthur en Jörg BROSCHEK (2013), "Federal dynamics: Introduction", in Arthur BENZ en Jörg BROSCHEK (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, & the Varieties of Federalism*, Oxford University Press, blz. 1-23.

Conseil fédéral Suisse (2017), *Jeunes entreprises à forte croissance en Suisse : Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 13.4237 Derder du 12 décembre 2013*, Bern, 123 blz.

Ecoplan (2016), *Statistische Grundlagen zu Neugründungen und wachstumsstarken Unternehmen*, Bern, april 2016, 71 blz.

FÜRLINGER, Georg, Ulrich FANDL en Thomas FUNKE (2015), *The role of the state in the entrepreneurship ecosystem: insights from Germany*, Triple Helix (2015) 2:3, 26 blz.

GASSLER, Helmut, Wolfgang POINTNER en Doris RITZBERGER-GRÜNWALD (2018), *FUNDING growth and innovation in Austria – financing conditions for SMEs and start-ups*, Financial Stability Report 36 – November 2018, Oesterreichische Nationalbank, blz. 56-72.

GRASNICK, Jan (2014), *Regionalism in Germany*, The Assembly of European Regions, December 2014, 25 blz.

Innovative Policy Research for Economic Growth network organization (IPREG, 2011), *Entrepreneurship and SME-policies across Europe – The cases of Sweden, Flanders, Austria and Poland*, blz. 114-130.

JENNES, Geert (2019), *De economie van het federalisme, met focus op het begrotingsfederalisme – Internationale vergelijking en 4 gevalstudies: België, Canada, Zweden, Zwitserland*, Vives Discussion Paper 75, 123 blz.

KARLHOFER, Ferdinand (2015), "Austrian Federalism: History-Properties-Change", in Günter BISCHOF en Ferdinand KARLHOFER (eds.), *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, Contemporary Austrian Studies, Vol. 24, blz. xix-xxxvii.

KONZENDORF, Gottfried en Rabea HATHAWAY (2012), "Towards benchmarking in Germany", in Alan FENNA en Felix KNÜPLING (eds.), *Benchmarking in Federal Systems*, Roundtable Proceedings, Melbourne, 19-20 December 2010, Canberra, blz. 111-122.

MOORE, Carolyn, Wade JACOBY en Arthur B. GUNLICKS (2008), *German Federalism in Transition?*, German Politics, 17:4, blz. 393-407.

OESO (2018), *OECD Reviews of Innovation Policy : Austria 2018*, OECD Reviews of Innovation Policy, OECD Publishing, Paris, 215 blz.

PEETERS, Guy (2018), *The challenge of policy coordination*, Policy Design and Practice, 1:1, blz. 1-11.

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO, 2017), *La nouvelle politique régionale de la Confédération*, Bern, 40 blz.

VÖSSNER, Siegfried, Silvia LAIMGRUBER en Kirsten TANGEMANN (2010), *Effectiveness of the Austrian Business Incubator Program AplusB*, Interdisziplinäre Jahreskonferenz zur Gründungsforschung, Köln, 14 blz.

WACHTER, Daniel (2012), "Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation", in Alan FENNA en Felix KNÜPLING (eds.), *Benchmarking in Federal Systems*, Roundtable Proceedings, Melbourne, 19-20 December 2010, Canberra, blz. 123-143.