

MidTerm Evaluatie Uitvoering landsdelige EFRO-programma's 2014-2020

Onderzoek naar de kwaliteit van de programma-uitvoering van de landsdelige EFRO-programma's



MidTerm Evaluatie Uitvoering landsdelige EFRO-programma's 2014-2020

Onderzoek naar de kwaliteit van de programma-
uitvoering van de landsdelige EFRO-programma's

Bilthoven, 29 juli 2019

Auteurs

Peter Bex

Michel Bloemheuvel

Joost Strijtveen

Lisanne Vis

Mart Vreeswijk

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Samenvatting

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) heeft als doel om de belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen de Europese regio's terug te dringen. Om deze doelstelling te bereiken financiert het fonds programma's voor de ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's en voor de omschakeling van regio's met afnemende industriële activiteit. Wat betreft de meer ontwikkelde regio's binnen de EU, zoals Nederland, zijn de EFRO-subsidies voornamelijk gericht op de thema's innovatiestimulering en koolstofarme economie. Het totale budget van EFRO voor de programmeringsperiode 2014-2020 in Europa was € 352 miljard. Daarvan is bij aanvang circa € 507,2 miljoen beschikbaar voor projecten in Nederland.

Uitvoering EFRO in Nederland

Het EU Cohesiebeleid 2014-2020 voor slimme, duurzame en inclusieve groei kent elf prioriteiten. Nederland besteedt het geld van EFRO in 2014-2020 aan drie doelen, te weten Innovatie, Koolstofarme economie en Duurzame stedelijke ontwikkeling (alleen West).

De nationale uitvoering van het EFRO-programma is geregeld in de Uitvoeringswet EFRO. Het ministerie van EZK is lidstaatverantwoordelijke en systeemverantwoordelijke voor EFRO. Om optimaal aan te sluiten bij de aard en specifieke opgaven van de verschillende landsdelen, wordt EFRO uitgevoerd via vier landsdelen: Noord, Oost, Zuid en West. In Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van het ministerie van EZK als Certificeringsautoriteit (CA) aangewezen en is de Auditdienst Rijk (ADR) aangewezen als Auditautoriteit (AA).

Doelstellingen voorliggende evaluatie

Bij de start van de EFRO-programmeringsperiode 2014-2020 is onderzocht hoe de uitvoering voor Nederland het beste kon worden vormgegeven. Conclusie was dat door vergaande samenwerking tussen de betrokken partijen de kwaliteit van de uitvoering zou verbeteren voor zowel de uitvoeringsorganen, als de subsidieontvangers. Daarop hebben de vier Managementautoriteiten (MA's) en de Certificeringsautoriteit (CA) op 21 maart 2013 het 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020' gesloten. In dit convenant zijn op bestuurlijk niveau samenwerkingsafspraken gemaakt, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van de Operationele Programma's. Bij het maken en bestuurlijk vastleggen van deze afspraken is ook de voorliggende MidTerm evaluatie van deze afspraken voorzien.

Geen onderdeel van het genoemde samenwerkingsconvenant, maar wel als onderdeel meegenomen in de voorliggende evaluatie zijn de vergelijking van de front offices van de MA's (organisatie en uitvoering van de projectpijplijn), alsmede de effectiviteit van communicatie van EFRO door de MA's.

Onderstaand zijn voor de drie onderzochte onderdelen de conclusies en aanbevelingen samengevat.

Evaluatie van het samenwerkingsconvenant

1. *De afspraken in het samenwerkingsconvenant hebben geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de programma-uitvoering tussen de vier Managementautoriteiten, de Certificeringsautoriteit en het coördinerende departement EZK, maar nog niet alle ambities zijn gerealiseerd.*

In het convenant van 21 maart 2013 hebben de partijen gezamenlijke afspraken gemaakt gericht op de verbetering van de programma-uitvoering voor zowel de uitvoeringsorganen, als de subsidieontvangers. Om de kwaliteitsverbetering te

realiseren is afgesproken dat er een meer uniforme werkwijze en een beoordelings-systeem worden opgezet. Dit heeft in de praktijk geresulteerd in het werken met één ICT-systeem, één beschrijving van de Administratieve Organisatie, één landelijke set van beoordelingscriteria en intensievere afstemming en kennisdeling tussen de MA's onderling en tussen de MA's, de CA en EZK. Naast een kwaliteitsverbetering van de programma-uitvoering, heeft het 'in control' zijn ook een positief effect op de rechtszekerheid van aanvragers.

Nog niet alle ambities uit het samenwerkingsconvenant zijn gerealiseerd. Ondanks dat MA's conform de artikel 72 beschrijving werken in het ICT-systeem (de audit-autoriteit heeft hierover al enkele malen een positieve beoordeling afgegeven over de werking van het systeem), heeft het ICT-systeem Navision een efficiencyverbetering nodig. De keuze voor een gezamenlijk ICT-systeem is destijds gemaakt op basis van politieke overwegingen, zonder echt rekening te houden met het feit dat MA's verschillende organisaties zijn, ieder met hun eigen back officeprocessen (work-flow). Dit betekent bijvoorbeeld dat in de praktijk regelmatig informatie wordt voorbereid op harde schijven van de MA's. Ook de CA en AA hebben hun mensen toebedeeld aan afzonderlijke MA's, waarbij Navision verschillend wordt gebruikt bij het uitvoeren van de audits. De toegevoegde waarde van het systeem aan de achterkant is hierdoor beperkt. Aan de andere kant is voor veel landelijk opererende begunstigen (zoals de technische universiteiten en subsidieadviseurs), het EFRO-webportaal (de voorkant van het ICT-systeem) wel een aanzienlijke verbetering. Zij kunnen immers in elk landsdeel, op dezelfde wijze indienen via 1-loket.

Daarnaast is de ambitie om MA-overkoepelend gezamenlijke trainingen te organiseren en personeel uit te lenen bij piekbelasting niet gerealiseerd. Verschillende werkwijzen en geografische afstanden liggen hieraan ten grondslag.

2. *Het samenwerkingsconvenant leidt niet direct tot een afname van de controle- en verantwoordingsdruk voor ondernemers.*

Nadat subsidie is verleend en een begunstigde in het uitvoerings- en verantwoordingstraject terecht komt, ervaren begunstigen een hoge controle- en verantwoordingsdruk. In de beleving van begunstigen wordt bij controles veel nadruk gelegd op (juridische) details en het voorkomen van risico's en is er beperkt aandacht voor het realiseren van projectresultaten en de bijbehorende effecten (outcome). Volgens begunstigen moet veel en detaillistisch bewijsmateriaal worden aangeleverd, zoals urenregistraties, arbeidscontracten, loonstroken en een verantwoording van de berekeningsmethodiek. Verder moeten afwijkingen tot op de komma nauwkeurig worden verantwoord. Het aantal projectpartners in een project vergroot de complexiteit van de verantwoording. Het tot in detail voldoen aan deze verplichtingen zorgt voor druk bij ondernemers.

Vergelijking front offices MA's

3. *De verschillen tussen de front offices van de MA's bieden mogelijkheden om de kwaliteit van de landelijke programma-uitvoering te verbeteren.*

De front offices van de MA's zijn ingericht en georganiseerd naar de 'couleur locale' van de regio en de governance van een betreffende MA. MA's hebben ieder hun eigen Operationele Programma met daarbinnen verschillende programma's en regelingen. Daarnaast zijn er in de praktijk uitvoeringsverschillen tussen MA's op het gebied van bijvoorbeeld de begeleiding van (potentiële) aanvragers, type en duur van openstellingen (tender of call), samenstelling en werking van de deskundigencommissie en de uitvoering van projectcontroles. Door inzicht te verschaffen in en kennis te nemen van de overeenkomsten en verschillen bij MA's, kunnen MA's bepalen of en welke gedeeltes overgenomen kunnen worden. Door de eigenheid van de MA's en de

Aanbeveling 1.

Identificeer en prioriteer ambities uit het samenwerkingsconvenant die nog gerealiseerd moeten worden.

Aanbeveling 2.

Uniformeer in overleg met CA en AA de controle- en verantwoordingsprocedures om zo de ervaren regeldruk van ondernemers te reduceren.

Aanbeveling 3.

Jaag het uitwisselen van good practices van MA's aan, maar omarm verschillen.

'couleur locale' van de regio is er dan ook geen sprake van 'best practices', maar wel van 'good practices'. Door het van elkaar leren en waar relevant overnemen van 'good practices', kan de kwaliteit van de programma-uitvoering verder verbeteren.

Communicatie EFRO-programma

4. *De doeltreffendheid van communicatie met betrekking tot het bekendmaken van programma's en het werven van nieuwe projecten is beoordeeld als goed.*

Het werven van potentiële aanvragers is niet primair de taak van communicatie en gaat in samenspraak met en via de programmamanagers, waarbij communicatie fungeert als adviseur en ondersteuning. Bij aanvang van de huidige programmaperiode lag de nadruk vooral op bekendmaking van subsidiemogelijkheden met als doel om projectaanvragen te werven. Omdat er inmiddels meerdere projectresultaten bekend zijn, verschuift de nadruk van communicatie naar het bekendmaken van gerealiseerde successen en resultaten. Als resultaat hiervan zijn in de huidige programmaperiode de projectpijplijnen bij alle MA's redelijk tot goed gevuld.

Aanbeveling 4.

Gebruik communicatie meer als middel om het doel te bereiken en niet als doel op zich.

5. *Als het gaat om het bereiken van het (kleine) mkb, is de doeltreffendheid van communicatie beoordeeld als beperkt.*

Voor wat betreft het (kleine) mkb is EFRO relatief onbekend. Daarnaast heeft EFRO bij veel mkb'ers een negatieve connotatie; een aantal geïnterviewden geeft aan dat potentiële aanvragers wegblijven, omdat ze denken dat EFRO qua controle en verantwoording zwaar en complex is. Het gaat vooral om (kleine) mkb'ers, die geen onderdeel zijn van een netwerk van innoverende bedrijven en kennisinstellingen en geen ervaring hebben met EFRO. Deze doelgroep wordt niet goed bereikt, maar is ook niet bereid om aanvragen in te dienen.

Aanbeveling 5.

Intensiveer communicatie richting het (kleine) mkb en leg daarbij de nadruk op de maatschappelijke impact van gesubsidieerde projecten.

6. *De doeltreffendheid van communicatie met betrekking tot de bekendheid van EFRO onder het brede publiek is beoordeeld als beperkt.*

De aard en complexiteit van EFRO in Nederland maken het tot een uitdaging om de meerwaarde van EFRO-projecten over te brengen aan het brede publiek. Desondanks stelt de communicatiestrategie ambitieuze doelen voor een brede doelgroep. Het realiseren van de communicatiedoelstellingen wordt bemoeilijkt doordat de gesubsidieerde innovatieprojecten in Nederland letterlijk minder concreet zichtbaar zijn dan de veelal infrastructurele, bouwkundige of toeristische projecten in andere Europese landen. De Nederlandse projecten zijn van zeer technische aard en vinden vooral 'binnen' plaats bij bedrijven en kennisinstellingen. Daarnaast is het communicatiebudget binnen het EFRO-programma beperkt, waardoor het moeilijk is om een complexe Europese boodschap over te brengen aan een breder publiek.

Aanbeveling 6.

Om de doeltreffendheid van de communicatiestrategie te vergroten, dienen concrete en meetbare communicatiedoelstellingen te worden opgesteld.

Tot slot

7. *Om EFRO nog effectiever te laten zijn, dienen op strategisch niveau keuzes te worden gemaakt.*

Aanbeveling 7.

Ga na waar binnen de regio's de strategische focus op dit moment ligt en wat de ambities zijn voor volgende programmaperiode.

Bovenstaande conclusies over het bereiken van de doelgroep en met name het (kleine) mkb nopen tot een discussie over de strategische focus van EFRO in Nederland en binnen de landsdelen. Deze discussie wordt in de huidige programma-periode binnen de landsdelen al gevoerd. Tussen MA's is er momenteel een verschil tussen de afweging die gemaakt dient te worden als het gaat om innovatie: focust men op de koplopers onder het mkb en de grote aanvragers of streeft een MA naar structurele, regionale ontwikkeling binnen het landsdeel?

Een randvoorwaarde voor structurele versterking van de regionale economie is dat het (kleine) mkb meer bij EFRO worden betrokken. Om dat te bereiken, dient EFRO toegankelijker te worden gemaakt voor deze doelgroep. Dat vergt een aanpassing

van de doelstellingen, voorwaarden en administratieve vereisten en een intensivering van de communicatie.

De discussie over de focus is op nationaal niveau nog niet op gang gekomen. Hierbij heeft het ministerie van EZK in haar huidige rol als coördinator en normsteller een belangrijke functie. Het ministerie van EZK zou hier het initiatief kunnen nemen in het starten van de discussie over de strategische keuze tussen de focus op de kleine mkb-ondernemer of de regio (of een hybride vorm). Het is daarbij van belang om de huidige voorkeuren binnen de MA's en andere betrokken partijen inzichtelijk te maken.

Summary

The object of the European Regional Development Fund (ERDF) is to correct the major economic imbalances between European regions. The Fund aims to achieve this object by financing programmes for the development and structural adjustment of deprived regions and for the transition of regions with declining industrial activity. ERDF-funds in the more developed regions of the EU, such as the Netherlands, focus primarily on the innovation incentive and low-carbon economy themes. The total ERDF budget for the European 2014-2020 programme period was €352 billion. At the beginning of the programme period about €507.2 million of this budget was available for projects in the Netherlands.

Implementation of the ERDF in the Netherlands

The EU Cohesion Policy 2014-2020 assigns eleven priorities for smart, sustainable and inclusive growth. During the 2014-2020 period the Netherlands will allocate ERDF funds to three priorities, namely Innovation, Low-Carbon Economy and Sustainable Urban Development (solely in the West).

The national implementation of the ERDF programme is regulated by the ERDF Implementation Act. The Ministry of Economic Affairs and Climate Policy bears the Member State and systemic responsibilities for the ERDF. The ERDF is implemented in four national regions to achieve optimum alignment with the nature of and specific assignments in the relevant area of the country. These four national regions are the North, East, South and West regions. The Ministry of Economic Affairs and Climate Policy's Netherlands Enterprise Agency has been designated as the Certifying Authority (CA), and the National Audit Service as the Audit Authority (AA).

Objectives of this evaluation

The optimum design of the Dutch implementation was determined in a study carried out at the beginning of the ERDF 2014-2020 programme period. It was concluded that in-depth cooperation between the parties involved would improve the quality of the implementation by both the implementing bodies and the fund recipients. This was followed by the conclusion of the 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020' (the 2014-2020 implementing organization cooperation agreement) by the four Managing Authorities (MAs) and the Certifying Authority (CA) on 21 March 2013. This lays down cooperation agreements at administrative level that are focused on the improvement of the quality of the implementation of the Operational Programmes. This Mid-term evaluation also encompasses the administrative agreements as reached and laid down in the cooperation agreement.

Although the organization of the MAs front offices and project pipelines and the effectiveness of their ERDF communications fall outside the scope of the cooperation agreement, these have been compared in this Mid-term evaluation.

The conclusions and recommendations for the three priorities examined during the evaluation are summarized below.

Evaluation of the cooperation agreement

1. *The agreements laid down in the cooperation agreement have resulted in an improvement in the quality of the programme implementation by the four Managing Authorities, the Certifying Authority and the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy's coordinating agency, although some ambitions are yet to be fulfilled.*

The parties' agreement of 21 March 2013 laid down cooperative agreements focused on the improvement of the programme implementation by the implementing bodies

and fund recipients. It was agreed that this improvement in the quality would be sought by adopting more uniform working methods and introducing an assessment system. This has resulted in the use of one ICT system, one specification of the administrative organization and one national set of assessment criteria, as well as more intensive coordination and knowledge sharing both between the MAs and between the MAs, CA and Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. In addition to improving the quality of the programme implementation, the resultant being 'in control' has been beneficial to the applicants' legal certainty.

Some ambitions laid down in the cooperation agreement have yet to be fulfilled. Although the MAs work with the ICT system in accordance with the specifications laid down in Article 72 (the Audit Authority has issued several favourable opinions on the operation of the system), the efficiency of the Navision ICT system nevertheless needs to be improved. The decision reached at the time to adopt one shared ICT system was based on political considerations and did not take account of the fact that the MAs are different organizations that each have their specific back office processes (workflows). These differences lead, for example, to the regular preparation of information on the MAs' hard disks. The CA and AA have also allocated their staff to individual MAs, which leads to differences in the use of Navision when conducting audits. This in turn limits the back-end added-value provided by the system. However, the implementation of the ERDF web portal (the front end of the ICT system) has resulted in a substantial improvement for many of the recipients operating on a national scale (such as universities of technology and grant consultants), as applications from each of the regions can be submitted to one national desk.

The ambition to organize inter-MA training courses and to lend staff to each other to accommodate peak loads has not been fulfilled, due to the various methods in use and geographical distances.

2. *The cooperation agreement has not resulted in a direct reduction of the control and accountability burden on entrepreneurs.*

Recipients who are granted funds and move on to the implementation and accountability phase experience a great control and accountability burden. In the recipients' perception, the controls place a great emphasis on legal and other details and the avoidance of risks, but devote little attention to the realization of project results and the associated outcome. The recipients find that they need to submit a great deal of detailed evidentiary material, such as records of hours worked, employment contracts, salary slips and an account for the calculation methodology. Any variances must be accounted for to decimal point accuracy. The number of partners in a project increases the accountability complexity. The fulfilment of every detail of these obligations imposes a great burden on entrepreneurs.

Comparison of the MAs' front offices

3. *The differences between the MAs' front offices offer opportunities for improvements to the quality of the national implementation of the programme.*

The design and organization of the MAs' front offices reflect the 'local colour' of their region and governance. Each MA has its individual Operational Programme with its specific programmes and schemes. The MAs' implementation procedures also differ in some respects, for example in the counselling of applicants and potential applicants, the types of invitation and the length of the submission periods (tenders or calls), the members and methods of the commission of experts and the performance of project controls. Providing the MAs an insight into and information about their similarities and differences enables the MAs to identify any elements that they could adopt. Although the individual character of the MAs and the 'local colour' of their

Recommendation 1.

Identify and prioritize ambitions laid down in the cooperation agreement that have yet to be fulfilled.

Recommendation 2.

Standardize, in consultation with the CA and AA, the control and accountability procedures to reduce the regulatory burden experienced by entrepreneurs.

Recommendation 3.

Promote the MAs' exchange of good practices, but embrace differences.

regions implies that there are no universal best practices, it is nevertheless possible to identify good practices. Learning from each other and adopting each other's good practices, where relevant, can further improve the quality of the programme implementation.

Communication of the ERDF programme

4. *The effectiveness of communication on announcing programmes and attracting new projects is assessed as good.*

Recommendation 4.

Use communication more as a means to an end rather than an end.

Attracting potential applicants is not a primary communication objective. These efforts are made in consultation with and via the programme managers, where communication serves to provide advice and support. Communications at the beginning of the current programme period focused primarily on announcing the funding opportunities with the intention of attracting project applications. Now the results from several projects are known, the focus is shifting to communicating the successes and results achieved by these projects. This has in turn resulted in reasonably or well-filled project pipelines at all MAs during the current programme period.

5. *The effectiveness of communication targeting the SME sector is assessed as limited.*

Recommendation 5.

Intensify communication targeting the SME sector and place the emphasis on the societal impact of funded projects.

The ERDF is relatively unknown to the SME sector. The ERDF also has a negative connotation for many entrepreneurs in the SME sector: some interviewees said that potential applicants are put off by their perception of the complexity of and burden imposed by the ERDF control and accountability requirements. These are largely entrepreneurs in the SME sector who are not members of a network of innovative companies and knowledge institutions and who do not have any experience with the ERDF. The reach of this target group is inadequate and the members are not prepared to submit applications.

6. *The effectiveness of communication intended to increase the general public's awareness of the ERDF is assessed as limited.*

Recommendation 6.

Specify concrete, quantifiable communication targets that will increase the effectiveness of the communication strategy.

The nature and complexity of the ERDF in the Netherlands poses challenges in communicating the added value of ERDF projects to the general public. Nevertheless, the communication strategy formulates ambitious objectives for a broad target group. The achievement of the communication objectives is complicated by the literally lower visibility of Dutch funded innovation projects as compared to the largely infrastructural, structural or tourist projects in other Member States. Most of the Dutch projects are of a highly technical nature and are largely carried out 'within' companies and knowledge institutions. The ERDF programme's limited communication budget also complicates the communication of a complex European message to a broader public.

In conclusion

7. *The ERDF's effectiveness needs to be improved even further by making choices at strategic level.*

Recommendation 7.

Identify the current strategic focus of the regions and their ambitions for the following programme period.

The aforementioned conclusions on reaching the target group, in particular the SME sector, give cause to the need for discussions on the strategic focus of the ERDF in the Netherlands and in the national regions. The national regions have already begun these discussions during the current programme period. The MAs currently have differences of opinion on the focus for innovation: should they focus on the frontrunners in the SME sector and the major applicants, or on structural developments in their region?

Increasing the SME sector's involvement in the ERDF is a precondition to be met for the structural enhancement of the regional economy. This can only be achieved by

improving this target group's access to the ERDF. This in turn requires an adjustment of the objectives, conditions and administrative requirements and the intensification of communication.

National level discussions on the focus have not yet begun. The Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, currently the coordinator and standard setter, could play an important role in initiating these discussions. The Ministry of Economic Affairs and Climate Policy could take the initiative to begin discussions on the strategic choice of either focusing on entrepreneurs in the SME sector or on the region, or a combination of the two. It will then be necessary to gain an insight into the current preferences of the MAs and the other parties involved.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	12
2	Uitvoering EFRO in Nederland	14
2.1	EU Cohesiebeleid 2014-2020	14
2.2	Nederlandse uitvoering	15
3	Evaluatie van het samenwerkingsconvenant	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Een gezamenlijk beoordelingssysteem	21
3.3	Een gezamenlijke Administratieve Organisatie	27
3.4	Een gezamenlijk ICT-systeem	30
3.5	Veelvuldige afstemming en kennisdeling	33
3.6	Rollen betrokken partijen bij uitvoering van het samenwerkingsconvenant	36
4	Vergelijking front offices van MA's	39
4.1	Van idee tot indiening	39
4.2	Beoordelingsproces	46
4.3	Uitvoering en verantwoording	50
5	Communicatie EFRO-programma	53
5.1	De praktijk	53
5.2	Effectiviteit en efficiëntie van de strategie	56
6	Conclusies en aanbevelingen	61
Bijlagen		
I	Onderzoeksvragen	71
II	Geraadpleegde bronnen	73
III	Begeleidingscommissie en overige betrokkenen	76
IV	Gehanteerde werkwijze	78

1 Inleiding

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) heeft als doel om de belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen de Europese regio's terug te dringen. EFRO sluit hiermee aan bij de doelstellingen van het Europese regionale beleid. Om deze doelstellingen te bereiken financiert het fonds programma's voor de ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's en voor de omschakeling van regio's met afnemende industriële activiteit. Wat betreft de meer ontwikkelde regio's binnen de EU, zoals Nederland, zijn de EFRO-subsidies voornamelijk gericht op de thema's innovatiestimulering en koolstofarme economie. Het totale budget van EFRO voor de programmaperiode 2014-2020 in Europa was € 352 miljard. Daarvan is bij aanvang circa € 507,2 miljoen beschikbaar voor projecten in Nederland.

Aanleiding en doelstelling

Bij de start van de EFRO-programmaperiode 2014-2020 is onderzocht hoe de uitvoering het beste kon worden vormgegeven. Conclusie was dat door vergaande samenwerking tussen de betrokken partijen de kwaliteit van de uitvoering zou verbeteren voor zowel de uitvoeringsorganen, als de subsidieontvangers. Hierop zijn een tweetal samenwerkingsconvenanten opgesteld.

In het 'Convenant in het kader van de uitvoering van de Operationele Programma's EFRO 2014-2020' van 11 november 2014 zijn nadere afspraken gemaakt, onder meer over de reikwijdte, taakverdeling en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Dit convenant, dat geen onderdeel uitmaakt van de voorliggende MidTerm evaluatie, is ondertekend door de vier Managementautoriteiten (MA's), de Certificeringsautoriteit (CA), het ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK) en de Auditdienst Rijk (ADR).

Aanleiding voor de voorliggende MidTerm evaluatie is het 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020', waarin de vier Managementautoriteiten (MA's) en de Certificeringsautoriteit (CA) nadere afspraken hebben gemaakt over de kwaliteit van uitvoering van de Operationele Programma's (OP's). Deze zijn bestuurlijk overeengekomen op 21 maart 2013, maar zijn niet ondertekend door de partijen.

De voorliggende MidTerm evaluatie is uitgevoerd met als doel om inzicht te krijgen of de samenwerkingsafspraken tot de gewenste kwaliteitsverbetering in de uitvoering hebben geleid. Daarnaast dienen de resultaten van de MidTerm evaluatie als input voor het Bestuurlijk Overleg Cohesie voor de inrichting van de uitvoering van de nieuwe programmaperiode na 2020. Samengevat zijn de volgende onderwerpen onderdeel van de evaluatie:

- A. Evaluatie van het 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020'.
- B. Vergelijkend onderzoek naar de inrichting van het front office/de organisatie van de vier MA's.
- C. Beknopt onderzoek naar de effectiviteit van communicatie van EFRO door de vier MA's.

De onderzoeksvragen zijn per onderwerp opgenomen in bijlage I.

Werkwijze en afstemming

Bij de start van de evaluatie is een uitgebreide dossierstudie uitgevoerd. Aan de hand van onder andere reeds uitgevoerde evaluaties, notulen van werkgroepen, werkinstructies, protocollen, formulieren, het EFRO-handboek, het EFRO-webportaal, EFRO-websites, Operationele Programma's, jaarverslagen en publicaties is een eerste inzicht verkregen in de wijze en kwaliteit van de programma-uitvoering.

Vervolgens hebben we de resultaten van de dossierstudie getoetst, aangevuld en uitgewerkt via interviews met circa 100 deskundigen (waaronder de MA's, EZK, CA en de AA) die betrokken zijn bij de programma-uitvoering. Ook is kennis en ervaring uitgewisseld met begunstigden, subsidieadviseurs, leden van deskundigencommissies en de Comités van Toezicht. Naast het toetsen, aanvullen en nader uitwerken van de eerste bevindingen, hebben we tijdens de interviews ook stilgestaan bij verbeter suggesties voor de nieuwe programmaperiode (post 2020). In bijlage III is een overzicht van de bij dit onderzoek betrokken deskundigen opgenomen.

Tijdens een interactief praktijklab op 28 maart 2019 in Villa Jongerius in Utrecht¹ hebben ruim 40 betrokkenen afkomstig van de overheid en het bedrijfsleven (selectie van geïnterviewden) middels creatieve werkvormen een nadere verdieping gemaakt in de verbeter suggesties gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de programma-uitvoering.

Een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de vier MA's, het ministerie van EZK en de CA, heeft het project begeleid.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de wijze waarop de uitvoering van EFRO in Nederland is vormgegeven. Het hoofdstuk biedt inzicht in de betrokken partijen en de processtappen die de MA's doorlopen tijdens de aanvraag- en verantwoordingsprocedure (de 'projectenpijplijn').

De drie daaropvolgende hoofdstukken bevatten de uitkomsten van de evaluatie van de drie subonderdelen van deze MidTerm evaluatie. Hoofdstuk 3 gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het samenwerkingsconvenant; hoofdstuk 4 beschrijft de verschillen tussen de werking van de front offices van de MA's; en in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezamenlijke communicatiestrategie. Het rapport sluit af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

¹ Villa Jongerius is het voormalige Fordgebouw dat met EFRO-middelen is gerestaureerd naar een congres- en overlegcentrum.

2 Uitvoering EFRO in Nederland

2.1 EU Cohesiebeleid 2014-2020

Het EU Cohesiebeleid 2014-2020 voor slimme, duurzame en inclusieve groei kent elf prioriteiten.² Nederland besteedt het geld van EFRO in 2014-2020 aan drie doelen, te weten Innovatie, Koolstofarme economie en Duurzame stedelijke ontwikkeling.

Figuur 1. De drie doelen van het EU Cohesiebeleid 2014-2020 waarin Nederland investeert.



1. Innovatie

Investeringsprioriteit 'innovatie' betreft de doelstelling voor de versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie in het mkb door:

- Verbetering van de infrastructuur voor onderzoek en innovatie (O&I) en van de capaciteiten voor de ontwikkeling van topprestaties op dit gebied, en de bevordering van kenniscentra;
- Bevordering van bedrijfsinvesteringen in O&I, het ontwikkelen van verbanden en synergiën tussen ondernemingen;
- Opzetten van netwerken, clusters en open innovatie (bijvoorbeeld door proefopstellingen, toegepast onderzoek en snelle productvalidatie);
- Bevordering van investeringen in de ontwikkeling van producten en diensten, de overdracht van technologie, sociale innovatie, milieu-innovatie, toepassingen voor overheidsdiensten, de stimulering van de vraag.

² Voor een volledig overzicht zie: artikel 5 van Verordening 1301/2013.

2. Koolstofarme economie

Investeringsprioriteit 'koolstofarme economie' gaat over steun voor de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken. Te denken valt aan:

- Bevorderen van de productie en de distributie van energie uit hernieuwbare bronnen en energie-efficiënt gebruik daarvan door ondernemingen en in gebouwen;
- Bevorderen van koolstofarme strategieën voor alle soorten gebieden, inclusief het bevorderen van duurzame aanpassingsmaatregelen die van belang zijn voor de vermindering van de uitstoot;
- Onderzoek doen naar innovaties in en de aanwending van koolstofarme technologieën (zoals het gebruik van hoog efficiënte warmtekraftkoppeling).

3. Duurzame stedelijke ontwikkeling (alleen West)

West kent twee extra prioriteiten, specifiek gericht op een duurzame stedelijke ontwikkeling in de G4. De twee prioriteiten zijn 'bevorderen van de werkgelegenheid, ondersteunen arbeidsmobiliteit en arbeidspotentieel' en 'bevorderen van sociale insluiting en bestrijding van armoede met verbeteren van het vestigingsklimaat'. West heeft daarbij de focus op:

- Verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt, door ondernemingen in contact te brengen met kennisinstellingen;
- Verbeteren van de fysieke economische omstandigheden in specifieke stedelijke gebieden door te investeren in nieuwe en verbeterde bedrijfslocaties;
- Opzetten van een ontwikkelingsstrategie.

Het totale budget voor de EFRO-programma's voor 2014-2020 is in Nederland € 507,2 miljoen.³

2.2 Nederlandse uitvoering

De nationale uitvoering van het EFRO-programma is geregeld in de Uitvoeringswet EFRO. Het ministerie van EZK is lidstaatverantwoordelijke en systeemverantwoordelijke voor EFRO en heeft vanuit die hoedanigheid een coördinerende bevoegdheid om samenwerking, uniformering en uitwisseling te optimaliseren met betrekking tot de EFRO-programma's. Om optimaal aan te sluiten bij de aard en specifieke opgaven van de verschillende landsdelen, wordt EFRO in ons land uitgevoerd via vier landsdelen: Noord, Oost, Zuid en West. Voor elk landsdeel is een managementautoriteit aangesteld, die verantwoordelijk is voor dagelijks beheer en uitvoering van hun eigen landsdelige programma (Operationeel Programma). Via dit Operationele Programma legt iedere MA de verbinding tussen de EFRO-doelstellingen en de landsdelige wensen en behoeften met betrekking tot de thema's innovatiestimulering en koolstofarme economie. Een overzicht van de vier MA's en de bij aanvang van de huidige programmaperiode toegekende budgetten is opgenomen in onderstaande tabel.

³ Ter vergelijking: in de periode 2007-2013 bedroeg het totale budget € 201 miljard, waarvan Nederland € 830 miljoen heeft ontvangen.

Tabel 1. Overzicht MA's in Nederland, incl. het initieel toegekende budget per MA.

Lands-deel	Grondgebied landsdeel	Managementautoriteit	Budget EFRO (percentage totaal)	Toegekend
Noord	Drenthe, Friesland en Groningen	Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)	€ 103,5 miljoen (20,41%)	€ 55 miljoen
Oost	Gelderland en Overijssel.	Provincie Gelderland (OP Oost)	€ 100,3 miljoen (19,77%)	€ 67 miljoen
Zuid	Noord-Brabant, Limburg en Zeeland.	Provincie Noord-Brabant (Stimulus)	€ 113,6 miljoen (22,40%)	€ 81 miljoen
West	Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht en de G4 ⁴	Gemeente Rotterdam (Kansen voor West).	€ 189,8 miljoen (37,42%)	€ 142 miljoen
Totaal			€ 507,2 (100%)	

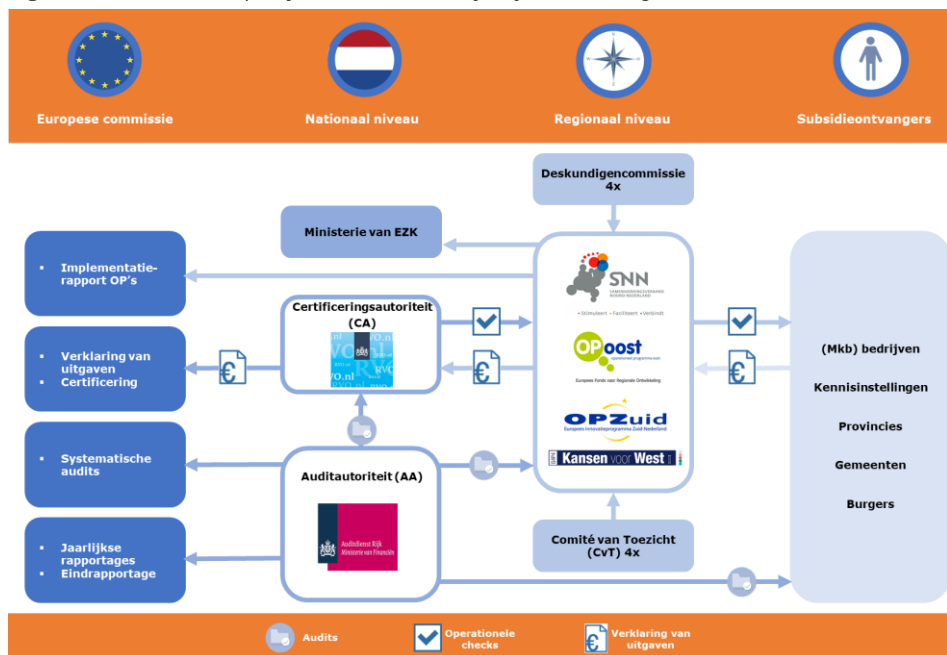
Betrokken partijen

In de onderstaande figuur zijn de betrokken instanties voor de uitvoering van EFRO in Nederland weergegeven. De belangrijkste partijen volgens de Europese voorschriften zijn:

- De Managementautoriteiten (Noord, Oost, Zuid en West)
- De Certificeringsautoriteit (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland)
- De Auditautoriteit (Auditdienst Rijk)

⁴ De G4 zijn de steden Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

Figuur 2. Overzicht van partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van EFRO in Nederland.



Europese Commissie (EC)

Met betrekking tot EFRO is de Europese Commissie (EC) financier van dit structuur- en investeringsfonds. De EC keurt de Operationele Programma's goed en is aanspreekpunt voor de MA's bij vragen en/of onduidelijkheden. Daarnaast voert de EC onderzoek uit naar de wettigheid en regelmatigheid van rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie en voorziet het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van een verklaring waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd. De EC heeft geen rol ten aanzien van het samenwerkingsconvenant.

Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK)

Het ministerie van EZK is lidstaatverantwoordelijke en systeemverantwoordelijke voor EFRO en heeft in die hoedanigheid een coördinerende bevoegdheid om samenwerking, uniformering en uitwisseling te optimaliseren met betrekking tot de EFRO-programma's. EZK coördineert het bestuurlijk overleg, het directeurenoverleg en het PMO.

Managementautoriteit (MA)

Een MA is verantwoordelijk voor het totale beheer en de gehele uitvoering van het Operationele Programma in een landsdeel. Zij beslist over subsidieaanvragen van projecten op het grondgebied van dat landsdeel. Tevens controleert een MA of de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en of betalingen zijn gedaan volgens de regels.

Comité van Toezicht (CvT)

Elke MA heeft een Comité van Toezicht dat toezicht houdt op de uitvoering van het OP en de voortgang die wordt geboekt bij het verwezenlijken van de doelstellingen. Het doet onderzoek naar vraagstukken die van invloed zijn op de prestaties van het programma en brengt advies uit over door de managementautoriteit voorgestelde wijzigingen. De samenstelling van het Comité verschilt per landsdeel, maar bestaat minimaal uit

vertegenwoordigers van de inliggende provincies, gemeenten, de Europese Commissie, het Rijk, werkgevers- en werknemersorganisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven.

Deskundigencommissie (DC)

De deskundigencommissie adviseert de MA over de inhoud en kwaliteit van de ingediende projecten. Het advies is gebaseerd op landelijk afgesproken selectiecriteria en heeft de vorm van een gezamenlijke beoordeling, die aan alle ingediende projecten wordt toegekend. De leden van een commissie vertegenwoordigen kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de overheid en zijn breed georiënteerd op de thema's innovatie en koolstofarme economie.

Certificeringsautoriteit (CA)

In de lidstaat Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van het ministerie van EZK als Certificeringsautoriteit (CA) aangewezen. De belangrijkste formele functies van de CA zijn:

1. Opstellen, certificeren en indienen van betalingsaanvragen

Op basis van door de beheersautoriteiten (MA's) aangeleverde declaraties stelt de CA de betalingsaanvragen op. De certificering van de betalingsaanvragen houdt in dat de CA verklaart dat de betalingsaanvragen op betrouwbare boekhoudsystemen gebaseerd zijn, door controleerbare ondersteunende documenten worden gestaafd en aan verificaties door de managementautoriteit zijn onderworpen. De betalingsaanvragen worden ingediend bij de EC in Brussel.

2. Opstellen, certificeren en verstrekken van de jaarlijkse rekeningen

Op basis van de laatste tussentijdse betalingsaanvragen en de door de MA opgestelde jaarlijkse samenvatting stelt de CA de jaarlijkse rekeningen op. Bij de jaarlijkse rekeningen certificeert de certificeringsautoriteit dat de rekeningen, nauwkeurig en waarachtig zijn en dat de in de rekeningen opgenomen uitgaven in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht en zijn gedaan voor concrete acties die zijn geselecteerd aan de hand van de voor het Operationele Programma geldende criteria voor financiering, die in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht. Ten aanzien van het certificeren van de jaarlijkse rekeningen stelt de CA vast dat alle door de AA en door de MA voorgestelde correcties op de laatste tussentijdse betalingsaanvraag zijn verwerkt in de jaarlijkse rekeningen.

3. Bijhouden van boekhoudingen

De CA registreert de te innen bedragen en bedragen die worden geschrapd naar aanleiding van gehele of gedeeltelijke intrekking van de overheidsbijdrage aan een concrete actie (project). De CA rapporteert jaarlijks aan de EC per Operationeel Programma de openstaande vorderingen en geschrapte bedragen.

De functie van de CA is vastgelegd in diverse Europese verordeningen, o.a. de verordeningen van de EU fondsen EFRO, EFMZV en ESF. Voor de uitvoering van haar taak heeft de CA een vastgestelde administratieve organisatie en is de CA afhankelijk van de informatie die aangeleverd wordt door de MA's, in deze de provincies en de betrokken ministeries (EZK, LNV, SZW).

Auditoriteit (ADR)

De Auditdienst Rijk (ADR), onderdeel van het ministerie van Financiën, is de interne auditor van de Rijksdienst en is door de Staatssecretaris van EZK aangewezen als auditoriteit in Nederland voor de OP's van EFRO.

Het is de verantwoordelijkheid van de Auditoriteit om onafhankelijk te oordelen of de jaarrekening, die is opgesteld en gecertificeerd door de CA, een getrouw beeld geeft en of de uitgaven die in de jaarrekening zijn gedeclareerd, wettig en regelmatig zijn. Tevens stelt de AA vast of het toegepaste beheers- en controlesysteem van de MA en CA naar behoren functioneert. De AA voorziet de jaarrekening van een jaarlijks oordeel en rapporteert over de uitkomsten van de controle rechtstreeks aan de Europese Commissie door middel van het annual control report. Voor de verificatie van het management en controlesysteem van het Operationele Programma is de Auditoriteit van het ministerie van Financiën aangewezen (Auditdienst Rijk).

Tekstkader 1. Ontwikkeling EFRO in Nederland.

De ontwikkeling van EFRO in Nederland kenmerkt zich in de loop der jaren door een verregaande professionalisering en onderlinge samenwerking, met als doel het verbeteren van kwaliteit van de programma-uitvoering en het verminderen van controle- en verantwoordingslast.

Programma periode 2000-2006

De EC heeft gedurende de programmaperiode 2000-2006 systematische tekortkomingen in de controlesystemen van lidstaat Nederland gesignaleerd. Dit resulteerde in een 'gele kaart'. Als reactie daarop heeft Nederland eind 2006 het Nationaal Actieplan 2000-2006 (NAP), bestaande uit zeventien actiepunten, opgesteld om de tekortkomingen weg te nemen. Op basis van het NAP voldeed het programma aan de wensen van de EC en kon deze worden afgerond.⁵

De MA's constateren daarnaast dat de controledruk hoog is. Hiervoor zijn meerdere initiatieven gestart, zoals de Omnibus Decentraal Regeling (ODR), de Taskforce Simplificatie en operatie Stofkam. De ODR⁶ (2007) bood een algemeen kader voor staatssteun bij projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I).⁷ De Taskforce Simplificatie van de EC had als doel de vereenvoudiging van de verordeningen 2007-2013.⁸ Operatie Stofkam betekende onder andere dat controles van de AA en de MA waar mogelijk werden afgeslankt en dat de AA in een meedenkrol betrokken werd bij diverse werkgroepen.⁹

Programma periode 2007-2013

Als resultaat uit de geleerde lessen uit het NAP is de opzet voor het controle- en beheersysteem van EFRO voor de programmaperiode 2007-2013 gewijzigd. Er is één centrale CA ingesteld, wat heeft geresulteerd in een bewuste scheiding tussen de taken van de CA en MA. Het doel hiervan was om meer objectiviteit, rechtsgelijkheid en efficiëntie op te bouwen. Ook is er gekozen voor één centrale AA, zodat kennis centraal opgebouwd kon worden.¹⁰

⁵ CGD (2015), 'Pijnpunten' in de controle van EFRO-2 subsidies in Nederland, pagina 10, 18.

⁶ Per 1 juli 2014 is ODR regeling vervangen door een nieuwe kaderregeling (nieuwe kaderregeling O&O&I) en door de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Onder de AGVV zijn veel steuncategorieën vrijgesteld van de aanmeldingsplicht bij de EC.

⁷ Europa Decentraal, ontleend aan: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/omnibus-decentraal/>

⁸ ERAC (2012), Onderzoek naar de impact van de concept-Structuurfondsverordeningen 2014-2020 op de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de Europese Structuurfondsen in Nederland, pagina 9.

⁹ CGD (2015), 'Pijnpunten' in de controle van EFRO-2 subsidies in Nederland, pagina 18-19.

¹⁰ Ecorys (2011), Evaluatie controle- en beheersysteem EFRO, pagina 21.

Vanaf de tweede helft van 2012 ontstaan fricties tussen de MA's en de centrale AA. De AA heeft meerdere overschrijdingen van de foutmarge van 2% geconstateerd bij verschillende MA's. Deze constatering leidde tot betaalstops voor de betreffende MA's. De desbetreffende MA's hebben daarop verbeterplannen opgesteld die zijn goedgekeurd door de EC.

Programma periode 2014-2020

In 2012 is tijdens het bestuurlijk overleg tussen de Staatssecretaris en de MA's afgesproken om twee convenanten op te stellen. De vier MA's, de CA en het coördinerend departement EZK hebben een samenwerkingsconvenant opgesteld met als doelstelling de uitvoeringsrisico's te beheersen en de toegestane foutmarge van 2% niet te overschrijden. Beide met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van de programma-uitvoering. Daarnaast is er een uitvoeringsconvenant getekend, om afspraken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen in vast te leggen.

Alle inspanningen hebben ertoe geleid dat de vier MA's gedurende de huidige programmaperiode de kwaliteit van de programma-uitvoering hebben verbeterd en de toegestane foutmarges tot op heden niet hebben overschreden.

3 Evaluatie van het samenwerkingsconvenant

3.1 Inleiding

Bij de start van de EFRO-programmaperiode 2014-2020 is onderzocht hoe de uitvoering het beste kon worden vormgegeven. Conclusie was dat door vergaande samenwerking tussen de betrokken partijen de kwaliteit van de uitvoering zou verbeteren voor zowel de uitvoeringsorganen, als de subsidieontvangers. Naar aanleiding hiervan is 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020' opgesteld, waarin de vier MA's en de CA nadere afspraken hebben gemaakt over de kwaliteit van uitvoering van de OP's. De afspraken zijn op 21 maart 2013 bestuurlijk overeengekomen en richten zich op vier pijlers:

- Een gezamenlijk beoordelingssysteem;
- Een gezamenlijke Administratieve Organisatie;
- Een gezamenlijk ICT-systeem;
- Veelvuldige afstemming en kennisdeling/gezamenlijke opleiding.

Om te bepalen of de samenwerkingsafspraken daadwerkelijk tot de gewenste kwaliteitsverbetering in de uitvoering hebben geleid, is in deze evaluatie een beoordeling per pijler gemaakt. Concreet betekent dit dat per pijler is onderzocht in hoeverre de samenwerkingsafspraken zijn uitgevoerd en in hoeverre het aanbeveling verdient om in de volgende programmaperiode (na 2020) op dezelfde wijze verder te gaan of dat er suggesties voor verbeteringen zijn.

Tekstkader 2. Overkoepelende onderzoeksvragen ten aanzien van het samenwerkingsconvenant.

- Is het samenwerkingsconvenant uitgevoerd? Zo nee, op welke onderdelen niet of niet volledig en waarom niet?
- Heeft het samenwerken voldoende toegevoegde waarde voor uitvoerders en begunstigden, kijkend naar kwaliteitsverbetering van de uitvoering (rechtszekerheid en controle- en verantwoordingsdruk)?
- Verdient het aanbeveling om post 2020 op dezelfde wijze te werken of zijn er suggesties voor verbetering?

In de volgende paragrafen zijn per pijler de bovenstaande overkoepelende onderzoeksvragen beantwoord, maar zijn ook de pijler-specifieke onderzoeksvragen beantwoord.

3.2 Een gezamenlijk beoordelingssysteem

Door het opstellen en in de praktijk toepassen van identieke beoordelingscriteria, kwaliteitscriteria en een gelijkschakeling van de criteria van uitvoeringsprocedures (onder andere de wijze en hoogte van bevoorschotting en verantwoordingsprocedures) hebben de MA's beoogd om de toetsings- en uitvoeringsprocedures te uniformeren en de kwaliteit van uitvoering te verbeteren. Een ander belangrijk uitgangspunt was om geen aanvullende eisen en voorwaarden te stellen bovenop (relevante) wettelijke regelingen.

3.2.1 Een gezamenlijk beoordelingssysteem in de praktijk

Bij elke openstelling van een tijdvak voor het indienen van aanvragen vermeldt de MA het beschikbare budget en volgens welke systematiek dat budget wordt verdeeld: door middel van een 'tender' (rangschikking van geschiktheid) of door middel van 'first come first serve' (volgorde van ontvangst). Vervolgens dient een aanvrager een projectvoorstel in via het EFRO-webportaal.¹¹ In de basis beoordelen de MA's projectvoorstellen aan de hand van hetzelfde beoordelingssysteem. Generiek bestaat dit systeem uit de volgende hoofdstappen:

1. *Volledigheidstoets.* De MA beoordeelt of alle vereiste informatie is aangeleverd en of is voldaan aan de voorschriften voor het in behandeling nemen van de aanvraag. De vereisten en voorschriften kunnen per openstelling verschillen.
2. *Beleidsbeoordeling.* Als een aanvraag volledig is, beoordeelt de MA of de aanvraag inhoudelijk past en bijdraagt aan de specifieke doelstellingen van het OP. Voor zover van toepassing verklaard bij de betreffende openstelling, wordt ook de coherentie met het vigerende regionale beleid getoetst.
3. *Inhoudelijke beoordeling.* Bij een positieve beleidsbeoordeling legt de MA de aanvraag voor aan een onafhankelijke deskundigencommissie. Iedere MA heeft een eigen deskundigencommissie, die bestaat uit experts op verschillende gebieden. Aan de hand van een uniforme beoordelingssystematiek¹² toetst de deskundigencommissie de aanvraag op inhoudelijke kwaliteit.

Ten aanzien van de extra prioriteiten bij West (prioriteit 3 en 4 voor de GTI) bestaat het uniforme beoordelingssystematiek uit drie beoordelingscriteria, namelijk de mate waarin de aanvraag past binnen de doelstellingen van het OP, de kwaliteit van de aanvraag en de mate waarin het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.

4. *Financieel technische beoordeling.* De MA gaat na of alle gegevens kloppen, aanneemelijk zijn en aan de gestelde eisen voldoen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de onderbouwing van de begroting, zekerstelling van de financiering, financiële daadkracht van de projectpartners en of er sprake is van staatssteun.
5. *Besluit.* Wanneer de beoordelingsfase is afgerond, neemt de MA een besluit. Projecten waarbij een onderdeel van de beoordeling negatief is, worden afgewezen. Bij een positief besluit op alle onderdelen volgt de toekenning en wordt de beschikking opgesteld. De MA moet binnen 26 weken een beslissing nemen op een aanvraag.

Nadat dat de subsidie is toegekend volgt de uitvoeringsfase. In deze fase legt de begunstigde periodiek verantwoording af over de uitvoering, voortgang en behaalde resultaten van het project en de gemaakte kosten.

De uitvoeringsfase bestaat uit de volgende stappen:

6. *Startgesprek.* Tijdens het startgesprek bespreekt de MA met de begunstigde de beschikking en worden afspraken gemaakt over de (opzet van) administratie en de wijze van verantwoording en vaststelling van het project. Overigens kan in de praktijk de uitvoering al voor eigen rekening van de begunstigde starten vanaf de datum van indiening van de aanvraag.
7. *Tussentijdse verantwoording.* Aan de hand van voortgangsrapportages krijgt de MA inzicht in de inhoudelijke (indicatoren) en financiële voortgang en knelpunten van een project. Een rapportage bestaat uit een inhoudelijk verslag, een onderbouwing

¹¹ <https://www.efro-webportal.nl/>

¹² De uniforme beoordelingssystematiek gaat uit van de volgende vijf criteria: (1) de mate waarin de aanvraag past binnen de doelstellingen van het OP, (2) de mate van innovativiteit, (3) de kwaliteit van de businesscase, (4) de kwaliteit van de aanvraag en (5) de mate waarin het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.

van de gerealiseerde indicatoren en een gespecificeerd overzicht van de project gerelateerde kosten en opbrengsten. Voor de begunstigde is een voortgangsrapportage een verzoek tot uitbetaling van een deel van de subsidie op basis van de reeds gemaakte en betaalde kosten.

8. *Beoordeling voortgangsrapportage.* De MA beoordeelt de rapportage (voortgang, knelpunten, risico's) en controleert de opgevoerde kosten aan de hand van de voorwaarden. De beoordeelde uitgaven worden goedgekeurd, niet geaccepteerd of (gedeeltelijk dan wel geheel) afgekeurd. De beoordeling dient binnen 90 dagen na indiening van de rapportage plaats te vinden, waarna eventueel overgegaan wordt tot betaling.
9. *Controle ter plaatse.* De manier waarop een controle ter plaatse wordt uitgevoerd verschilt tussen, maar ook binnen programma's. Over het algemeen gaat een MA bij een controle ter plaatse na of de projectactiviteiten worden uitgevoerd, gedeclareerde uitgaven zijn gedaan en betaald en of de producten en diensten zijn geleverd. Ter voorbereiding op de controle wordt de voortgangsrapportage gebruikt om te bekijken of en welke aandachtspunten er zijn en welke specifieke controles eventueel uitgevoerd moeten worden. Indien noodzakelijk kan een controle ter plaatse ook worden aangegrepen om een administratieve controle ter plaatse uit te voeren.
10. *Vaststelling.* Na afloop van het project dient de begunstigde een verzoek tot vaststelling in. Het verzoek bestaat uit een inhoudelijk en financieel verslag over het verloop van het project en een eindverantwoording waarin alle daadwerkelijk gemaakte en betaalde inkomsten en uitgaven zijn gespecificeerd. De MA beoordeelt het verzoek tot vaststelling en neemt uiterlijk binnen 26 weken na indiening een besluit.

Terwijl de MA's aanvragen beoordelen via een uniform beoordelingssysteem, heeft iedere MA de vrijheid om per stap specifieke inhoudelijke accenten aan te brengen. Deze vrijheid sluit aan bij de eigenheid van elke regio en de daarbij passende organisatiestructuur van een MA. Onderstaand zijn voorbeelden gegeven van in de praktijk geconstateerde verschillen tussen MA's die niet van invloed zijn op de rechtszekerheid van aanvragers.

"Eigen inzet op doelen en verdeling van subsidiegelden"

Naast de regels op Europees en nationaal niveau is het aan de MA's om de OP's, de subsidieplafonds, de wijze van verdeling en de criteria voor de selectie van projecten vast te stellen en te publiceren. In het OP zijn de doelen van het programma beschreven. In de beleidsregels zijn de criteria voor de beoordeling van projecten nader geconcretiseerd voor het deel van het programma waarvoor een subsidieplafond is ingesteld. De MA's kunnen specifiek inzetten op bepaalde delen van een OP door de publicatie van deelplafonds en specifieke regelingen.

"Het toepassen van de beoordelingscriteria"

Per openstelling publiceert de MA het inhoudelijke beoordelingskader en de weging van de criteria zoals toegepast zal worden door de deskundigencommissie, uitgaande van de volgende criteria: (1) de mate waarin de aanvraag past binnen de doelstellingen van het OP, (2) de mate van innovativiteit, (3) de kwaliteit van de businesscase, (4) de kwaliteit van de aanvraag en (5) de mate waarin het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.¹³

Het uitgangspunt is dat alle MA's dezelfde beoordelingscriteria hanteren, maar zij zijn vrij in het leggen van accenten. Zo beoordeelt Noord het criterium '(4) de kwaliteit van de

¹³ Ten aanzien van de extra prioriteiten bij West (prioriteit 3 en 4 voor de GTI) bestaat de uniforme beoordelingssystematiek uit drie beoordelingscriteria, namelijk (1) de mate waarin de aanvraag past binnen de doelstellingen van het OP, (4) de kwaliteit van de aanvraag en (5) de mate waarin het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.

aanvraag' niet afzonderlijk, maar laat dit impliciet meewegen in de overige criteria. Noord geeft hierbij aan dat zij potentieel goede projecten niet wil afwijzen op grond van een (vooralsnog) kwalitatief minder goed uitgewerkte aanvraag en daarmee de projecten dubbel straffen. In Zuid wordt extra waarde gegeven aan projecten die provincie-overstijgend zijn. Zo wil de MA met EFRO-subsidie bijdragen aan netwerkvorming in het hele landsdeel. De regionale context is hierbij van belang.

"De weging van de beoordelingscriteria"

De weging die een MA meegeeft aan de beoordelingscriteria wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur en kan per openstelling verschillen. Zo weegt bijvoorbeeld bij energie en milieutechnologieprojecten het criterium 'duurzaamheid' zwaarder dan bij projecten uit de 'health sector'. Dergelijke wegingsverschillen vloeien voort uit de specifieke doelstelling per OP en de doelstellingen per openstelling. In Zuid wordt geen weging gegeven aan de criteria, daar wegen alle criteria evenveel mee in de beoordeling. In alle landsdelen leidt de weging van de beoordelingscriteria tot één kwalitatief oordeel.

"De scoresystematiek van beoordelingscriteria"

Om voor subsidie in aanmerking te komen moet een subsidieaanvraag in ieder geval 70 van de maximale 100 punten halen. Projecten die in de beoordeling minder dan 70 punten behalen worden afgewezen. Als er meer positief beoordeelde aanvragen zijn dan beschikbaar budget, worden bij een tendersystematiek projecten gekozen op basis van ranking. De beste projecten gaan door. Bij een 'first come first serve' openstelling wordt er indien nodig geloot tussen alle aanvragen die op dezelfde dag compleet zijn ingediend. Met uitzondering van Zuid werken alle MA's met een puntensysteem. Zuid beoordeelt de criteria kwalitatief ('excellent', 'goed', 'voldoende', 'matig', 'onvoldoende' of 'neutraal'). Zuid geeft hierbij aan dat er een kwalitatieve beoordeling wordt gedaan en niet kwantitatief wordt gescoord waarbij er discussie over de hoogte van een score ontstaat.

"Het uitwerken van de beoordelingscriteria en communiceren aan aanvragers"

Iedere MA vindt het belangrijk dat de beoordelingscriteria toegankelijk en begrijpelijk zijn voor aanvragers. Zo kan een aanvrager in ieder landsdeel rechtstreeks contact opnemen met de MA voor een nadere toelichting. Ook geven zij nadere informatie over de criteria via hun eigen bronnen en kanalen, zoals de website, steunpunten, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en in Zuid via triple helix organisaties.

In vergelijking met de andere MA's heeft Oost de beoordelingscriteria nader uitgewerkt en ter goedkeuring voorgelegd aan het Comité van Toezicht. De deskundigencommissie hanteert deze nadere uitwerking als uitgangspunt voor haar beoordeling. Oost geeft aan dat zij het als voordeel ziet dat aanvragers in staat worden gesteld om sneller een inhoudelijk goed projectvoorstel uit te werken. De andere MA's zijn terughoudender in het uitwerken van de beoordelingscriteria. Zij geven aan dat een uitwerking van invloed kan zijn op de beoordelingsvrijheid van de deskundigencommissie. Bovendien bestaat volgens hen het risico dat kwalitatief goede projectvoorstellen in een vroeg stadium afvallen, omdat deze voorstellen (nog) niet aan alle subcriteria kunnen voldoen.

"Interpretatie van administratieve regels"

Bij voortgangsrapportages en controles van een MA van elementen van subsidiabele loonkosten ontstaat soms onduidelijkheid en discussie over de interpretatie van regelgeving en de mate waarin gedeclareerde kosten voldoen aan de Europese eis van noodzakelijkheid (proportionaliteit en doelmatigheid). Als gevolg van de onduidelijkheid en de daaropvolgende benodigde afstemming, bestaat het risico dat dergelijke verschillen lang bestaan.

"Werkwijze bij controle en verantwoording"

Ondanks een uniform beoordelingssysteem ervaren begunstigden en subsidieadviseurs een verschil in werkwijze tussen én binnen MA's. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wijze waarop steekproeven worden getrokken, het type en aantal documenten dat wordt opgevraagd. Daarnaast ervaren begunstigden een verschil in ondernemersgerichtheid van medewerkers van MA's. Zo geven begunstigden en subsidieadviseurs aan dat er medewerkers zijn die strikt volgens de 'letter van de wet' werken, terwijl anderen meer in de 'geest van de wet' werken. Deze laatste groep is volgens begunstigden beter in staat om mee te denken met ondernemers en hen van advies te voorzien in plaats van op te treden als controleur.

Tekstkader 3. Ervaringen van begunstigden en subsidieadviseurs m.b.t. controle en verantwoording.

Tijdens de interviews hebben begunstigden en subsidieadviseurs de volgende voorbeelden gegeven:

- "In West focust men teveel op risico's en minder op projectresultaten. Het gevolg is dat de controle- en verantwoordingsdruk als hoog wordt ervaren. Om te controleren of loon daadwerkelijk is uitbetaald, vragen medewerkers bijvoorbeeld naast salarisstroken ook bankrekeningnummers en arbeidsovereenkomsten van medewerkers op."
- "In Oost worden onevenredig veel gegevens opgevraagd bij deelwaarnemingen. Begunstigden moesten tot voor kort 80% van de ingediende kosten verantwoorden. Sinds ruim een jaar bedraagt dit maximaal 50%."
- "De CA en AA vragen regelmatig om andere en/of aanvullende documenten, die niet door de MA worden opgevraagd. Andersom komt het voor dat de MA documenten opvraagt die niet door de CA en AA worden opgevraagd. De vereisten bij controle en verantwoording zijn niet transparant."

De MA's geven aan dat de steekproef bij controle en verantwoording is gebaseerd op een risico-inschatting/profiel. De risicoprofielen zijn in een eerder stadium met de MA's afgestemd. Doorgaans wordt 30% tot maximaal 50% van de onderbouwing van de kosten opgevraagd.

3.2.2 Toegevoegde waarde van een gezamenlijk beoordelingssysteem

De onderzoeksvraag behorende bij de pijler 'gezamenlijk beoordelingssysteem' is opgenomen in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 4. Onderzoeksvraag met betrekking tot een gezamenlijk beoordelingssysteem.

1. Heeft het werken met een gezamenlijk beoordelingssysteem voor begunstigden geleid tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering? Zo niet, waarom niet?

Het werken met een gezamenlijke en uniforme beoordelingssystematiek is van toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de programma-uitvoering. Het is immers voor zowel de uitvoering, als de aanvragers en begunstigden gedurende de huidige programmaperiode steeds duidelijker geworden aan welke eisen een projectvoorstel moet voldoen, hoe en waarop deze wordt beoordeeld en welke voorwaarden van toepassing zijn op de verantwoording. Het feit dat MA's binnen het gezamenlijke beoordelingssysteem eigen inhoudelijke en daardoor verschillende accenten leggen, is niet van invloed op de kwaliteit van de programma-uitvoering en de controle- en verantwoordingsdruk. Door de eigenheid van elke regio en de daarbij passende organisatie te respecteren, kunnen MA's inspelen op regionale ontwikkelingen en wensen en behoeften van ondernemers. Dit wordt nog eens versterkt doordat de MA's verschillende programma's en regelingen hebben. Binnen deze programma's en regelingen is er sprake van een diversiteit in projectgrootte en -inhoud. Al deze variabelen leiden ertoe dat het logisch is dat er verschillende accenten

worden gelegd binnen het beoordelingssysteem. De accenten bij een regeling met veel soortgelijke projecten en relatief kleine ondernemers zijn anders dan wanneer sprake is van een diversiteit aan grote projecten met een diversiteit aan omvangrijke aanvragers.

Aandachtspunt is dat verschil in interpretatie binnen en tussen MA's ten aanzien van juridische en financiële termen soms leidt tot onduidelijkheid bij aanvragers en begunstigden. Dit kan van invloed zijn op de rechtszekerheid van aanvragers en controle- en verantwoordingdruk van begunstigden. In de huidige programmaperiode hebben de MA's veel geïnvesteerd in het terugdringen van de interpretatieverschillen, waardoor deze nog beperkt voorkomen. De MA's stemmen via de diverse werkgroepen de vertaling van wet- en regelgeving af en zijn als zodanig verwerkt in de werkinstructies en het EFRO-handboek.

In de beleving van begunstigden wordt bij controles veel nadruk gelegd op (juridische) details en het voorkomen van risico's en is er beperkt aandacht voor het realiseren van projectresultaten en de bijbehorende effecten (outcome). Hoewel de samenwerking tussen de AA en de MA's in de huidige programmaperiode als professioneel en prettig wordt ervaren, geven zowel de AA als de MA's aan dat de verstandhouding in de vorige programmaperiode vertroebeld was. Er is aangegeven dat de destijds verstoorde verstandhouding en samenwerking in de huidige periode doorwerkt op het gebied van controles en verantwoordingen.

Tekstkader 5. Verbetersuggesties met betrekking tot een gezamenlijk beoordelingssysteem.



Verbeter-
suggesties

De volgende verbetersuggesties zijn gericht op het vergroten van de toegevoegde waarde van een gezamenlijk beoordelingssysteem:

- Om optimaal aan te sluiten bij de behoeften van de regio is het logisch dat MA's inhoudelijke accenten aanbrengen tijdens de uitvoering van het programma en regelingen. Wanneer sprake is van interpretatieverschillen ten aanzien van juridisch en financiële termen en de werkwijze ten aanzien van controles, verdient het aanbeveling om sneller afstemming te zoeken met de betrokken partijen (waaronder het ministerie van EZK). Het sneller opschakelen heeft niet alleen een positief effect op de kwaliteit van de programma-uitvoering, maar heeft ook een positief effect op de rechtszekerheid van aanvragers en de controle- en verantwoordingdruk van begunstigden.
- Ondanks dat MA's aangeven dat er sprake is van transparantie van de beoordelingscriteria (o.a. via websites, MA, steunpunten, etc.), hebben sommige aanvragers en begunstigden behoefte aan meer toelichting op de beoordelingscriteria. Oost heeft de beoordelingscriteria nader uitgewerkt, maar de andere MA's zijn hier terughoudender in. Een suggestie is aparte voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren voor aanvragers en subsidieadviseurs met een vertegenwoordiging van de MA en de deskundigencommissie. De MA en de deskundigencommissie kunnen dan praktijkgericht inzicht geven in de, voor aanvragers en subsidieadviseurs, 'black box' van de inhoudelijke beoordeling van projectvoorstellen. Bijkomend voordeel is dat de MA haar functie als poortwachter vóór de deskundigencommissie verder kan verbeteren door nog beter in te spelen op vragen, wensen en behoeften van aanvragers. Bij de praktische uitvoering van deze suggestie is het belangrijk dat de onafhankelijkheid van de deskundigencommissie gewaarborgd blijft.
- De manier waarop cofinanciering wordt geregeld kan worden verbeterd door uniformering van het proces. In bijvoorbeeld West en Zuid kan cofinanciering worden aangevraagd door dit aan te geven in het webportaal, terwijl in Noord een apart proces moet worden doorlopen.
- Meer focus op resultaten. Het controle- en verantwoordingstraject is bij subsidies belangrijk in verband met het borgen van een rechtmatige verstrekking ervan. Het verdient aanbeveling om meer de nadruk te leggen op behaalde resultaten en kansen die met behulp van EFRO zijn of worden benut (outcome). Dit zal tevens een positief effect hebben bij het overbrengen van de Europese boodschap aan de doelgroep (zie ook hoofdstuk 5).

3.3 Een gezamenlijke Administratieve Organisatie

Voor de uitvoering van de OP's en de beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden is er één gemeenschappelijke beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) en het bijpassende Controle en Beheersysteem welke voor alle MA's van toepassing is. Op basis van artikel 72 uit de Verordening (EG) Nr. 1303/2013 is dat met bijbehorend gereedschap, handboek, checklisten en werkinstructies. Een belangrijk uitgangspunt om met een gezamenlijke AO te werken is het borgen van een uniform uitvoeringsproces met ingebouwde controlemomenten.

3.3.1 Een gezamenlijke Administratieve Organisatie in de praktijk

Conform artikel 72 uit de verordening 1303/2013 zijn de onderdelen van de gezamenlijke Administratieve Organisatie beschreven en vastgelegd in het document 'de beschrijving van het beheer- en controlesysteem (MCS)'. Deze onderdelen zijn:

1. Een omschrijving van de functies van elke bij het beheer en de controle betrokken instantie en de toewijzing van de functies binnen elke instantie.¹⁴
2. De naleving van het beginsel van functiescheiding tussen en binnen instanties. Als een MA zelf subsidieontvanger is, is er adequate functiescheiding met subsidie-verstrekkende rol.¹⁵
3. Procedures om de juistheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven te waarborgen. de MA's doorlopen een antifraudecyclus¹⁶, waarvan elke stap adequaat is omschreven in het MSC. Periodiek wordt risico-assessment uitgevoerd samen met CA met de self-assessment tool van de EC.
4. Computersystemen voor boekhouding, voor de opslag en doorgifte van financiële gegevens en gegevens over indicatoren, voor toezicht en voor rapportage. Alle MA's werken met hetzelfde computersysteem Navision.¹⁷
5. Als de verantwoordelijke instantie de uitvoering van taken aan een andere instantie toevertrouwt: systemen voor rapportage en toezicht.¹⁸
6. Regelingen voor audits van de werking van de beheers- en controlesystemen. Het ICT-systeem is toegankelijk voor CA en AA. In het systeem is alle voor audit benodigde projectinformatie in te zien door de CA en AA.¹⁹
7. Systemen en procedures om voor een toereikend controlespoor te zorgen; de voorkoming, opsporing en correctie van onregelmatigheden, waaronder fraude, en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, vermeerderd met eventuele rente wegens laattijdige betaling. Verder zijn voorwaarden gesteld aan de wijze van opslag en de bewaartermijn van gegevens.²⁰

¹⁴ MCS, pag. 104-129.

¹⁵ MCS, pag. 10; pag. 51; bijlage1 t/m 4. De functiescheiding wordt bij elk ander onderdeel telkens apart behandeld.

¹⁶ MCS, pag.12-14.

¹⁷ MCS, pag.97-103.

¹⁸ MCS, pag. 97-103.

¹⁹ MCS, pag.52.

²⁰ MCS, pag.58-60.

8. Voorkomen, opsporen en corrigeren onregelmatigheden: de MA's gebruiken het anti-fraude-informatiesysteem, AFIS, dat mogelijkheden biedt voor het aanbrengen van functiescheiding bij het melden van onrechtmatige handelingen. Jaarlijks rapporteren MA's fouten, zwakheden en correcties aan de CA, op basis van rapport AA.²¹

Dankzij de uitwerking van het beheer- en controlesysteem is er sprake van een gezamenlijke AO. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting doordat de MA's gezamenlijk werkinstructies en checklisten hebben ontwikkeld en vastgesteld. Daarnaast is het EFRO-handboek opgesteld dat bedoeld is om aanvragers en begunstigten van de juiste informatie over de wijze van aanvragen en verantwoorden te voorzien. Het Handboek, de werkinstructies en checklisten zijn afgestemd met alle relevante partijen, waaronder ook de CA en de AA. Daarnaast vindt via de diverse werkgroepen periodiek overleg plaats waarin aandachtspunten rondom onder meer de AO worden besproken en opgepakt. Belangrijk uitgangspunt hierbij is het borgen van een uniform uitvoeringsproces met relevante controlemomenten.

Desondanks constateren de AA en CA soms verschillen tussen MA's in de wijze waarop regels worden geïnterpreteerd, hoe projectgegevens worden geadmistreerd en hoe wordt omgegaan met de werkinstructies en checklisten. Volgens de AA en CA is dit van invloed op het efficiënt uitvoeren van de audits. Deze verschillen worden ingegeven door bijvoorbeeld de eigenheid van de MA, de aard van de regeling en de diversiteit in projectgrootte en -inhoud. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 3.2 (een gezamenlijk beoordelingssysteem) hebben de MA's in de huidige programmaperiode veel geïnvesteerd in het terugdringen van verschillen die van invloed zijn op de rechtszekerheid van aanvragers en begunstigten.

Tekstkader 6. Verschil in werkwijze audits.

Voor het vastleggen van de stappen in het controleproces hanteren alle MA's een eigen, niet landelijk vastgesteld, document, waarin alle relevante controleaspecten worden uitgewerkt en vastgelegd. In West en Zuid is dit in de vorm van een uitgebreid Word-document en Noord en Oost in een Excel-document. Het gebruik van eigen documenten heeft geen invloed op de rechtszekerheid van begunstigten en is voor de AA handig omdat in één overzicht staat waar de MA op gecontroleerd heeft. Echter, verschillen in werkwijze tussen MA's leiden volgens de CA en AA wel tot het minder efficiënt uitvoeren van de audits.

3.3.2 Toegevoegde waarde van een gezamenlijke Administratieve Organisatie

De onderzoeksvraag behorende bij de pijler 'gezamenlijke Administratieve Organisatie' is opgenomen in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 7. Onderzoeksvraag met betrekking tot een gezamenlijk beoordelingssysteem.

2. Heeft het werken met een gezamenlijk Administratieve Organisatie voor begunstigten geleid tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering? Zo niet, waarom niet?

Voor zowel de MA's, als de begunstigten heeft het werken met een gezamenlijke Administratieve Organisatie geleid tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering. Aan de hand van bijvoorbeeld checklisten, werkinstructies en het Handboek wordt meer uniform gewerkt en is het aantal interpretatieverschillen in de huidige periode afgenomen.

²¹ MCS, p.61-65.

Aandachtspunten worden, bijvoorbeeld in werkgroepen, sneller besproken en opgepakt. In vergelijking met de vorige periode kenmerken de AA en de CA de uniformering als een grote stap voorwaarts.

Aanvragers en begunstigden geven aan dat ten opzichte van de vorige programmaperiode, er meer duidelijkheid en transparantie is over de het proces van aanvragen en verantwoorden en dat de interpretatie van juridische en financiële termen steeds kleiner wordt (bijvoorbeeld ten aanzien van elementen van subsidiabiliteit van loonkosten). Daarnaast wordt het EFRO-handboek met name door meer ervaren aanvragers als een nuttig document ervaren, omdat het regelgeving en uitvoeringsprocedures verduidelijkt. Aanvragers met beperkte ervaring geven juist aan dat het aanvragen en verantwoorden van EFRO-subsidie te complex is om zelfstandig uit te voeren.

Tekstkader 8. Specifiek aandachtspunt: staatssteun.

Uit het onderzoek komt een specifiek aandachtspunt naar voren: staatssteun. Het kost aanvragers, met name grotere die in innovatieprojecten samenwerken met veel mkb'ers, veel tijd en geld om een staatssteuntoets uit te voeren.

Oost heeft overigens van 2015 tot en met 2018 de staatssteunregels in de beleidsregels verwerkt, waardoor per project nauwelijks een staatssteuntoets wordt uitgevoerd. In de regeling 2019 geldt dit alleen nog voor prioriteit 1. Voor prioriteit 2 is Oost hiervan afgestapt om te kijken of er meer flexibiliteit kan worden geboden aan aanvragers.

Bij een call over proeftuinen is ook Noord gestopt met het op voorhand verwerken van staatssteunregels. Noord geeft aan dat het de flexibiliteit van aanvragers inperkt en dat het risico bestaat dat goede initiatieven op voorhand al worden uitgesloten.

Alle MA's geven overigens aan dat in geval van staatssteunrisico's, een MA samen met een aanvrager actief op zoek gaat naar een oplossing, zodat een project staatssteunproof kan worden gemaakt.

Tekstkader 9. Verbetersuggesties met betrekking tot een gezamenlijke AO.



Verbeter-
suggesties

De volgende verbetersuggesties zijn gericht op het vergroten van de toegevoegde waarde van een gezamenlijke Administratieve Organisatie:

- MA's dienen actiever 'good practices' gericht op het efficiënter werken met elkaar te delen en voor hun zelf vervolgens de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen. Een concreet voorbeeld is het audittraildocument. Iedere MA werkt met een eigen, niet landelijk vastgesteld document waarin alle relevante controle-aspecten worden uitgewerkt en vastgelegd. Het voordeel van een dergelijk document is dat overzichtelijk is weergegeven waar de MA op controleert. Een risico van een diversiteit aan eigen documenten is dat de audits door de AA minder efficiënt verlopen.
- Overigens zijn diverse variabelen van invloed op het al dan niet toepassen van 'good practices' en het uniformeren van documenten en procedures. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de eigenheid van een MA, aard van regelingen en diversiteit van projectgroottes en inhoud.
- Aanvragers besteden veel tijd en geld aan het uitvoeren van een staatssteuntoets. Aanbevolen wordt om op voorhand al na te gaan in hoeverre een regeling staatssteunproof (inkaderen) te maken is, zonder dat dit invloed heeft op de flexibiliteit van aanvragers en hun projectvoorstellen. Hiervoor dient per regeling een goede balans voor te worden gevonden.
- Om EFRO subsidie toegankelijker te maken voor het mkb, dat nog geen onderdeel is van een netwerk, verdient het aanbeveling om andere typen openstellingen te ontwerpen die meer zijn toegesneden op de wensen en behoeften van het kleine mkb. Intensieve ondersteuning en ontzorging door een intermediaire organisatie bij het opstellen van de aanvraag en tijdens de verantwoording is wel een randvoorwaarde.

- Op het gebied van communicatie zijn diverse mogelijkheden om het kleine mkb meer te betrekken. Zie hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting.

3.4 Een gezamenlijk ICT-systeem

Het ICT-systeem is bedoeld voor registratie en beheer van de projecten binnen de OP's en maakt het mogelijk om financiële gegevens uit te wisselen met de AA, CA en de Europese Commissie. Het gezamenlijk ICT-systeem voorziet in de voorwaarden gesteld in artikel 72 Algemene beginselen van beheers- en controlesystemen (zie ook paragraaf 3.3).

3.4.1 Een gezamenlijk ICT-systeem in de praktijk

Alle MA's gebruiken het ICT-systeem Navision voor de registratie, beheer en monitoring van projecten binnen de OP's. Per project worden de dossierstukken vastgelegd, besluiten gepubliceerd, audittrail vastgelegd en worden bedragen en andere verplichte gegevens verwerkt.²² Dit betekent dat een dossier in Navision een complete geschiedenis van het project betreft, met alle relevante gegevens die nodig zijn voor de verantwoording. Het systeem wordt ook geraadpleegd door de AA en de CA voor het uitvoeren van de audits.

De ontwikkeling en het beheer van Navision is belegd bij Stachanov en het overkoepelende beheer en beleid voor informatiebeveiliging is een gezamenlijke verantwoording van de MA's. De MA's hebben hiervoor gezamenlijk een coördinator aangesteld. Bij de ontwikkeling hebben de MA's er bewust voor gekozen om functionaliteit en de auditfunctie van het systeem centraal te stellen. In de ICT Werkgroep stemmen de MA's wijzigingen met elkaar af, waarna Stachanov beoordeelt of de wijziging kan worden doorgevoerd.

"Iedere MA gebruikt Navision op een eigen manier"

Er wordt conform de artikel 72 beschrijving in het ICT-systeem gewerkt. De auditautoriteit heeft hierover al enkele malen een positieve beoordeling afgegeven over de werking van het systeem aan alle MA's (bron: systemaudits en Annual Control Report 2018 en 2017). Wel wordt er nog regelmatig informatie voorbereid op de harde schijven van de MA's en is er e-mailverkeer met de begunstigden.

3.4.2 Toegevoegde waarde van een gezamenlijk ICT-systeem in de praktijk

De onderzoeksvraag behorende bij de pijler 'gezamenlijk ICT-systeem' is opgenomen in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 10. Onderzoeksvraag met betrekking tot een gezamenlijk ICT-systeem.

3. Heeft het werken met 1 ICT-systeem tot schaalvoordelen geleid, tot kostenbesparingen geleid en bijgedragen aan vermindering van gegevensopslag en uitwisseling?

Bij aanvang van de huidige programmaperiode is fors geïnvesteerd in een gezamenlijk ICT-systeem. Het was niet alleen het doel om kostenefficiënter en uniformer te werken, ook voldeden nog niet alle MA's aan de eisen uit de verordening (zoals het digitaal

²² Handboek EFRO 2014-2020; Handleiding_Webportaal_v1.6_0518; WI- Beoordelen aanvraag (West).

indienen van een aanvraag). Uit het onderzoek blijkt dat de meningen bij de vier MA's ten aanzien van een gezamenlijk ICT-systeem uiteenlopen. De voordelen hebben betrekking op:

- Het delen van kosten. MA's delen de kosten op het gebied van beheer en onderhoud van Navision, alsmede het overkoepelende beheer en beleid voor informatiebeveiliging.
- Het uitwisselen van kennis en ervaring. MA's bespreken onderling aandachtspunten, onder meer via de Werkgroep ICT, waardoor niet iedere MA afzonderlijk op zoek gaat naar aanpassingen of oplossingen.
- Het uitvoeren van de audits door de CA en de AA. Beide organisaties hebben toegang tot Navision voor het uitvoeren van de audits, waardoor zij minder gegevens apart hoeven op te vragen. Aansluitend kunnen de CA en de AA de MA's beter vergelijken op grond van overeenkomsten en verschillen omdat er een overzichtelijke workflow is. Waar noodzakelijk treden zij in overleg met de MA's voor het doorvoeren van eventuele verbeteringen.

Enkele MA's maken wel de kanttekening dat de CA en de AA in de praktijk de MA rechtstreeks benaderen voor het opvragen van diverse gegevens, omdat zij onvoldoende bekend zijn met de werking van het systeem.

- De betrouwbaarheid van het systeem. Als gevolg van koppeling met het stabiele en duurzame Microsoft wordt Navision door de Europese Commissie, de CA en de AA gezien als een betrouwbaar systeem.
- De dienstverlening aan aanvragers en begunstigden. Aanvragers en begunstigden ervaren het landelijke EFRO-webportaal als duidelijk en eenvoudig. Zij kunnen ten behoeve van voortgangsrapportages Excelbestanden uploaden in plaats van het zelf handmatig invoeren in het systeem²³. Dit is efficiënter en voorkomt het foutief invullen van reeds bestaande gegevens.

Aan de andere kant worden de volgende nadelen genoemd:

- Noord geeft aan dat bij de keuze voor Navision onvoldoende rekening is gehouden met de uitvoeringsprocessen van MA Noord en de monitoring van het programma. Het gevolg is dat Noord kosteninefficiënties ervaart doordat bijvoorbeeld dossierstukken buiten het systeem om worden bewerkt, maar uiteindelijk toch in Navision moeten worden geplaatst. Noord acht het wenselijk dat, op basis van een goede inhoudelijk onderbouwing, een fundamentele keuze moet worden gemaakt over het wel of niet behouden van Navision.
- Beperkt kunnen doorvoeren van maatwerk. Dit komt met name doordat wensen van een individuele MA niet altijd breed gedeeld worden door andere MA's. Het gevolg is dat gebruikers documenten en gegevens op de eigen harde schijven voorbereiden en bewerken, alvorens het in Navision te plaatsen. Documenten en gegevens op harde schijven zijn dikwijls ook inzichtelijk voor andere medewerkers binnen een MA die geen betrokkenheid hebben met een bepaald dossier of het onderwerp EFRO.
- Geen mogelijkheid tot kennisdeling. MA's hebben geen gemeenschappelijke locatie in het systeem om kennis te delen en documenten uit te wisselen (zoals het Handboek, werkinstructies, checklisten, etc.). Uit privacy- en veiligheidsoverwegingen heeft elke MA een eigen portal, waar de andere MA's geen toegang tot hebben. Het delen van documenten gaat in de praktijk via e-mail.

²³ Dit geldt overigens alleen voor de voortgangsrapportages. Bij het doen van een aanvraag moeten aanvragers zelf de gegevens nog overzetten in het systeem.

Op basis van het onderzoek blijkt dat het gezamenlijk ICT-systeem efficiencyverbetering nodig heeft. In het systeem zelf worden alleen de relevante documenten opgeslagen, maar vinden bewerkingen op de eigen harde schijf plaats. Daarnaast is communicatie via Navision met aanvragers niet eenvoudig en verloopt daardoor in de praktijk via e-mail. Er is geen centrale instructie voor gebruik van het systeem, waardoor MA's zelf kunnen bepalen hoe ze stukken opslaan en welke labels ze gebruiken. Dit is voornamelijk veroorzaakt doordat bij de overgang naar een gezamenlijk ICT-systeem onvoldoende rekening is gehouden met de processen (workflow) van de afzonderlijke MA's.

Het gevolg voor de CA en de AA is dat auditors bij een audit moeten zoeken naar documenten. Het komt ook voor dat bepaalde documenten, vanwege de bestandsgrootte, niet in Navision zijn geplaatst. Deze zijn op de netwerkschijf van de MA of eigen harde schijf opgeslagen. De audits kunnen hierdoor minder efficiënt verlopen.

Tekstkader 11. Verbetersuggesties met betrekking tot een gezamenlijke ICT-systeem.



Verbeter-
suggesties

De volgende verbetersuggesties zijn gericht op het vergroten van de toegevoegde waarde van een gezamenlijk ICT-systeem:

- Het maken van fundamentele keuzes over het gebruik van een gezamenlijk ICT-systeem. Hierbij adviseren wij de volgende stappen te doorlopen:

Voor de huidige programmaperiode is het een overweging om het huidige systeem te optimaliseren. Dit betekent dat de MA's met elkaar in overleg gaan over de praktische invulling en het gebruik van het systeem. Omdat Navision niet uniform gebruikt wordt en niet iedereen even goed op de hoogte is van de mogelijkheden van Navision, is de kans aanwezig dat door onderlinge kennisuitwisseling tussen MA's op efficiënte wijze een optimalisatieslag kan worden gemaakt. Deze optimalisatieslag heeft betrekking op het gebruik en inrichting van het systeem, maar ook op het eventueel verbeteren van functionaliteiten. Het verbeteren van functionaliteiten vindt alleen plaats indien met beperkte inspanning veel efficiëntie wordt bereikt.

Bij aanvang van de nieuwe programmaperiode is inzichtelijk of, op basis van de optimalisatieslag van de huidige periode, het systeem beter is aangepast op de bedrijfsvoering van de MA's. Ook is inzichtelijk waar de MA's met het huidige systeem nog tegenaanlopen, welke (complexe) aanpassingen wenselijk zijn en wat de potentiële kosten voor deze aanpassingen zijn.

De keuze om nieuwe functionaliteiten voor de huidige programmaperiode niet te ontwikkelen, wil niet zeggen dat deze keuze voor de nieuwe programmaperiode dezelfde is. Echter, zowel voor de huidige, als de nieuwe periode geldt dat de balans tussen kosten en optimalisering bepalend is voor de te maken afwegingen.

- Het beter inzicht geven in de (on)mogelijkheden van Navision. Onbekendheid met het systeem en de functionaliteiten werkt inefficiënt werken in de hand. Bovendien leidt deze onbekendheid tot een negatieve sfeer rondom Navision. Het verbeteren van het kennisniveau kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk opleiden van gebruikers.
- Standaardisering en verbetering van managementrapportages. In de huidige situatie is het niet mogelijk om kant-en-klare managementinformatie te genereren zonder dit eerst extracomptabel te bewerken. Het verdient aanbeveling dat alle MA's in overleg bepalen welke managementinformatie relevant is om de uitvoering van het programma te monitoren. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt hoe dit te realiseren.
- Het tussen de MA's en de CA afstemmen welke documenten vereist zijn voor (a) de audits, (b) hoe deze worden vastgelegd en (c) hoe ze worden gelabeld. Dit bevordert het uniform en efficiënt werken met elkaar.
- Met betrekking tot de communicatie met aanvragers en begunstigten moeten duidelijke afspraken worden gemaakt ten aanzien van werkwijze, opslag en labelen van berichten. Het moet tevens gebruiksvriendelijker worden om bestanden aan berichten te koppelen. Deze afspraken bevorderen het efficiënter werken vooral binnen een MA, maar ook tussen MA's.

- In de werkgroep ICT neemt een technisch beheerder zitting, die de architectuur van het systeem bewaakt.
- Het vereenvoudigen van de zoekfunctie, bijvoorbeeld naar facturen.
- Het gelijkstellen van functionaliteit van de aanvraag en de functionaliteit van de voortgangsrapportages. Hierdoor wordt het mogelijk om Excel-bestanden (o.a. voor begroting) ook in de aanvraag te uploaden in plaats van de gegevens in te voeren in het systeem.
- Het invoeren van een data-analyse om overeenkomstige facturen bij verschillende MA's te herkennen (en daarmee fraude te voorkomen). Hiervoor dient de totale opslagcapaciteit te worden vergroot.

3.5 Veelvuldige afstemming en kennisdeling

Om de kwaliteit van de programma-uitvoering te borgen is onderlinge afstemming en kennisdeling belangrijk. Het doel van deze pijler is dat de MA's zorgen voor een nauwe samenwerking op gebieden als communicatie, opleiding, kennisuitwisseling, ICT en gezamenlijke werkinstructies. Daarnaast moet uitleen tussen personeel mogelijk zijn en worden gezamenlijke trainingen en collegiale toetsing opgezet.

3.5.1 Veelvuldige afstemming en kennisdeling in de praktijk

Kennisuitwisseling en afstemming vinden vooral plaats via diverse landelijke werkgroepen. Afhankelijk van het onderwerp komen deskundigen van de MA's, EZK, de CA en de AA periodiek bijeen om kennis en ervaringen uit te wisselen, aandachtsgebieden te bespreken en vragen concreet te verdiepen en te beantwoorden. Tussen de werkgroepen is een heldere verdeling van rollen en te behandelen onderwerpen.

De ervaring van de deskundigen is dat met name bij aanvang van de huidige programmaperiode de toegevoegde waarde van de werkgroepen groot was. In die periode waren er veel onderwerpen die moesten worden verdiept om bijvoorbeeld interpretatiekwesties op te lossen. In de huidige tijd ligt de nadruk meer op het 'onderhouden' en het 'beantwoorden van operationele vragen'. Gemiddeld komen de werkgroepen circa 10 keer per jaar bijeen. De frequentie wordt echter aangepast op nut en noodzaak. Zo kwam bijvoorbeeld de werkgroep Staatssteun in het begin van de programmaperiode vaker bij elkaar dan in de huidige tijd.

Aandachtspunt is wel dat door de hoeveelheid aan werkgroepen en betrokken deskundigen, interpretatievraagstukken soms (te) lang blijven liggen (zoals de integrale kostensoortenmethodiek). Verder komt het voor dat er overlappende onderwerpen zijn tussen werkgroepen. Zo bespreken de financiële werkgroep en de werkgroep Handboek vergelijkbare onderwerpen, waarbij de werkgroep Handboek een meer praktische insteek heeft.

Tekstkader 12. Overzicht van de werkgroepen in de huidige programmaperiode.

De MA's, CA, AA en het ministerie van EZK hebben zitting in een of meer van de onderstaande bestuurlijke overleggen en werkgroepen:

- Bestuurlijk overleg: Een periodiek overleg tussen Rijk en decentrale overheden (inclusief vertegenwoordiging vanuit de MA's) waarin strategische afspraken worden gemaakt over de invulling en voortgang van het OP. Het gaat bijvoorbeeld over de visie op de uitvoeringsstructuur.
- Directeurenoverleg: Overleg dat twee keer per jaar plaatsvindt tussen de vier directeurs van de MA's, de CA, de AA en het ministerie van EZK. Het biedt de gelegenheid om zaken die MA-

overstijgend zijn te bespreken om zo uniformiteit te borgen. Wanneer zaken geëscaleerd moeten worden vanuit het PMO is het directeurenoverleg daarvoor een goed platform.

- Programmamanagersoverleg (PMO): Het PMO is een besluitvormend orgaan dat MA-overstijgende onderwerpen bespreekt met als doel om uniformiteit te borgen. Aanwezig zijn de MA's, Coördinatie-eenheid structuurfondsen (EZK), de CA, de AA en het ministerie van Financiën. De laatste twee partijen zijn aanwezig als toehoorder. Het PMO komt gemiddeld 10 keer per jaar bijeen.
- MA afstemmingsoverleg: Overleg waarin kennis en ervaringen tussen de MA's en de CA worden uitgewisseld.
- Financiële Werkgroep (FWG): De Financiële Werkgroep bespreekt financiële en juridische aspecten en interpretatiekwesties. Aanwezig zijn de MA's, Coördinatie-eenheid structuurfondsen (EZK), de CA en de AA. De laatste partij is aanwezig als toehoorder. De werkgroep komt gemiddeld 10 keer per jaar bijeen.
- Werkgroep Communicatie: De Werkgroep Communicatie wisselt kennis en ervaringen uit op het gebied van voorlichting en communicatie. Aanwezig zijn de communicatiemedewerkers van de vier MA's. De werkgroep komt gemiddeld 10 keer per jaar bijeen.
- ICT Werkgroep: Overlegorgaan ten behoeve van het beheer van het gezamenlijke ICT-systeem. Aanwezig zijn de MA's en de CA. De werkgroep komt gemiddeld 10 keer per jaar bijeen.
- Werkgroep Handboek: In deze werkgroep wordt de wet- en regelgeving en procedures voor aanvragers en begunstigten vertaald naar het EFRO-handboek. De werkgroep komt gemiddeld 10 keer per jaar bijeen.

Naast de bovenstaande 'reguliere' bestuurlijke overleggen en werkgroepen, zijn er nog een aantal andere werkgroepen die minder frequent bij elkaar komen. In deze werkgroepen wordt op specifieke onderwerpen de 'voorwas' gedaan voor de werkgroepen die frequenter bij elkaar komen:

- Werkgroep aanbesteden
- Werkgroep staatssteun
- Werkgroep evaluatie en indicatoren

3.5.2 Toegevoegde waarde van veelvuldige afstemming en kennisdeling

De onderzoeksvraag behorende bij de pijler 'veelvuldige afstemming en kennisdeling' is opgenomen in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 13. Onderzoeksvragen met betrekking tot een gezamenlijk ICT-systeem.

4. Is er voldoende kennis gedeeld en uitgewisseld? Kunnen de voordelen daarvan worden benoemd?
5. Werken de diverse overlegsgremia naar behoren? Zijn de juiste zaken bij de juiste personen en werkgroep belegd als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering?

Het via landelijke werkgroepen en bestuurlijke overleggen afstemmen en delen van kennis is van toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de programma-uitvoering. Aandachtsgebieden worden gedeeld, interpretatieverschillen worden opgelost en betrokkenen zijn beter op de hoogte van elkaars werkwijze. Daarnaast dragen de werkgroepen bij aan het ontsluiten en expliciet maken van kennis en ervaring bij medewerkers. Dit is tevens belangrijk bij het overdragen van kennis aan nieuwe medewerkers.

Ook buiten de werkgroepen om vindt afstemming en kennisdeling plaats, maar dit is veelal beperkt tot het persoonlijke netwerk van de betrokkenen.

Van deze pijler gericht op afstemming en kennisdeling, zijn een tweetal onderdelen niet uitgevoerd. Ten eerste gaat het hierbij om het opzetten van gezamenlijke trainingen en collegiale toetsing. Trainingen en collegiale toetsing vinden wel plaats binnen MA's, maar niet tussen MA's. Ten tweede komt het in de praktijk niet voor dat personeel wordt uitgeleend bij piekbelasting, bijvoorbeeld als gevolg van drukte of ziekteverzuim. Naast dat de MA's geen overcapaciteit hebben om personeel onderling uit te lenen, geven betrokkenen ook aan dat de geografische afstanden tussen de MA's te groot zijn en dat de eigen werkwijze van MA's het niet mogelijk maakt om personeel (kortstondig) uit te lenen.



Verbeter-
suggesties

Tekstkader 14. Verbetersuggesties met betrekking tot afstemming en kennisdeling.

De volgende verbetersuggesties zijn gericht op het vergroten van de toegevoegde waarde van afstemming en kennisdeling:

- Stimuleer het uitwisselen van ervaringen en kennisdeling ten aanzien van onderwerpen waar iedere MA mee te maken heeft, maar waarover nu geen of beperkt contact is tussen MA's. Het gaat bijvoorbeeld om het opstellen van regelingen, de keuze voor een type en de duur van openstellingen, staatssteunaspecten, etc.
- Intensievere kennisuitwisseling tussen de MA's, de CA en de AA gerelateerd aan SISA (Single Information en Single Audit). Het gaat hierbij om het leren van de werkwijze van het uitvoeren van audits, nut en noodzaak van op te vragen informatie, het leren van de auditrapporten en de ervaringen van begunstigen bij audits. Hierdoor wordt meer begrip verkregen voor de rol, verantwoordelijkheid en werkwijze van een partij, en anderzijds kunnen de administratieve vereisten beter op elkaar worden afgestemd.
- Het beter inzicht geven in de (on)mogelijkheden van Navision. Onbekendheid met het systeem en de functionaliteiten werkt inefficiënt gebruik in de hand. Bovendien leidt onbekendheid tot een negatieve sfeer rondom Navision. Het verbeteren van het kennisniveau kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk opleiden van gebruikers.
- Het versterken van de samenwerking met andere EU fondsen in Nederland. De structuurfondsen zijn gebaseerd op dezelfde verordening (nr. 1303/2013) en hebben bij de uitvoering vaak te maken met dezelfde interpretatiekwesties (bijvoorbeeld vereenvoudigde kostenopties, bijdragen in natura en subsidiabele activiteiten). In tegenstelling tot andere fondsen, worden de interpretatiekwesties bij EFRO in de landelijke werkgroepen besproken en beslecht. De CA en het ministerie van EZK, die betrokken zijn bij meerdere EU-fondsen, kunnen hier mogelijk een rol in vervullen.

Daarnaast kunnen het ministerie van EZK en de provincies hierbij een rol vervullen, bijvoorbeeld op het gebied van topsectoren. Zo zijn de EFRO en MIT-subsidies (Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren) weliswaar gebaseerd op andere wettelijke grondslagen, ze zijn in de uitvoering deels overlappend. Binnen het ministerie van EZK zijn verschillende directies verantwoordelijk voor de uitvoering, maar ervaren MA's dat de uitvoering onvoldoende op elkaar is afgestemd. Een intensievere samenwerking tussen fondsen (en daarmee samenwerking tussen directies van het ministerie en provincies) in de uitvoering zal leiden tot een nog betere ondersteuning van het mkb, bijvoorbeeld bij het vinden van financiering voor de eerste risicovolle fasen van het innovatieproces. Essentieel is dat de dienstverlening open en transparant is én op elkaar is afgestemd.

Een recent voorbeeld bij het financieringsinstrument is het Investeringsfonds voor EFRO wat in Oost is opgericht en wat tot stand komt in samenwerking met de directie Ondernemerschap van het ministerie van EZK. Oost heeft hierbij gebruik gemaakt van de beschikbare tools, checklisten en instructies van West.

3.6 Rollen betrokken partijen bij uitvoering van het samenwerkingsconvenant

In het 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020' hebben de vier MA's en de CA nadere afspraken gemaakt over de kwaliteit van uitvoering van de OP's. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.5 is dit per pijler nader toegelicht. Naast de MA's en de CA is het ook relevant om in te gaan op andere betrokken partijen die van invloed zijn op de kwaliteit van de programma-uitvoering. Het gaat hierbij om het ministerie van EZK, de AA, de Comités van Toezicht en de deskundigencommissies van de MA's. De hierbij behorende onderzoeksvraag is opgenomen in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 15. Onderzoeksvraag met betrekking tot de rol van andere betrokken partijen.

6. Hebben alle betrokken partijen hun rollen vervuld conform het convenant? Het gaat met name om de rol van de CA als monitor en de rol van EZK als normsteller en coördinator?

Ministerie van EZK als lidstaatverantwoordelijke en systeemverantwoordelijke

Het ministerie van EZK is lidstaatverantwoordelijke en systeemverantwoordelijke voor EFRO en heeft in die hoedanigheid een coördinerende bevoegdheid om samenwerking, uniformering en uitwisseling te optimaliseren met betrekking tot de EFRO-programma's. Het ministerie van EZK coördineert het bestuurlijk overleg, het directeurenoverleg en het Programmamanagersoverleg (PMO). In vergelijking met de vorige programmaperiode heeft het ministerie de coördinatie van meer uitvoering gerelateerde werkgroepen inmiddels belegd bij de CA. Hier ligt aan ten grondslag dat de co rdinatielast relatief zwaar was in vergelijking met de beschikbare capaciteit bij EZK. De meer incidentele werkgroepen worden niet door het ministerie gecoördineerd, dat doen de MA's zelf.

In de formele werkgroepen vervult het ministerie de rol als normsteller. Deze rol is vooral van belang in het PMO, waarin het ministerie waar nodig bijstuurt. In de meer incidentele werkgroepen kunnen de MA's een beroep doen op het ministerie om uitsluitel te krijgen over interpretatiekwesties. Het ministerie van EZK geeft aan dat MA's te allen tijde zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen budget. Risico's zijn vaak uitvoeringsgebonden en gerelateerd aan discrepanties tussen bevindingen van de AA en de MA's. Volgens het ministerie van EZK is de aanwezigheid en input van de AA tijdens werkgroepen nuttiger.

Aan de andere kant geven werkgroepen aan dat het ministerie over het algemeen sneller moet handelen bij het beslechten van interpretatiekwesties. Daarnaast geven MA's aan dat er bij het ministerie relatief veel personele wisselingen zijn, waardoor de historische context vaak ontbreekt en het persoonlijke contact steeds opnieuw moet worden opgebouwd.

Om te voorkomen dat Nederland als lidstaat wordt aangesproken op fouten, al dan niet voortvloeiend uit uitvoeringsgerelateerde aspecten, verdient het aanbeveling dat het ministerie haar rol als normsteller versterkt. In tegenstelling tot de AA is het ministerie, gezien de coördinerende en de vertegenwoordigende rol richting de Europese Commissie, immers de meest geschikte partij om risico's in te schatten en uitsluitel te geven bij discrepanties.

Certificeringsautoriteit als monitor

Conform de afspraken in het samenwerkingsconvenant ziet de CA erop toe dat de MA's uniform werken. Voorheen stuurde de CA sterker dan nu het geval is. Vooral in de Financiële Werkgroep nam de CA een sturende rol aan. Nu wil de CA vooral monitoren vanuit een houding als partner van de MA's. De afstemming met de MA's is deze periode meer naar voren getrokken en verbeterd ten opzichte van de vorige programmaperiode. Daardoor bespreekt de CA tijdig risico's met de MA's in de werkgroepen.

De invulling van de rol als monitor kan op bepaalde punten nog beter. MA's merken verschil in de rolopvatting van betrokken medewerkers van de CA. Het wordt door MA's als prettig ervaren als de CA actief meedenkt en kennis deelt in plaats van optreedt als controleur. Verder kan de CA meer afstemmen met de AA en andersom, zodat zij (conform het convenant) nog meer gebruik kunnen maken van elkaars controleresultaten. Daarnaast geven MA's aan dat er bij de CA relatief veel personele wisselingen zijn, waardoor de historische context vaak ontbreekt en het persoonlijke contact steeds opnieuw moet worden opgebouwd.

Tekstkader 16. Specifiek aandachtspunt: controlefunctie door de CA.

De regelgeving voor de uitvoering van het Europese Cohesie Beleid voor de programmaperiode "Post-2020" wordt aangepast in de EC. De EC wenst concreet de bureaucratie en de controlelast te verminderen, onder meer door de taken van de CA te vervangen door de taken van een 'boekhoudfunctie'. Dit betekent dat het certificeren van betalingsaanvragen en de jaarrekeningen niet meer noodzakelijk is, wel wordt bij de betalingsaanvragen nog nadrukkelijk om validatie gevraagd.

Voor de periode post 2020 is het aan de lidstaat Nederland om te bepalen aan wie de boekhoudfunctie wordt toevertrouwd. De organisatie van de boekhoudfunctie kan worden belegd bij de beheersautoriteit (in dit geval bij alle MA's afzonderlijk of bij één MA die de functie ook namens andere MA's uitvoert) of bij RVO (CA) of bij elk afzonderlijk departement.

Alvorens een keuze te maken ten aanzien van wie de boekhoudfunctie gaat uitvoeren, is het van belang om vanuit het oogpunt van 'vereenvoudiging' en 'toegevoegde waarde van de potentiële uitvoerder', de voor- en nadelen van de verschillende partijen tegen elkaar af te wegen.

Auditautoriteit als auditor

De functie van Auditautoriteit (AA) wordt uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR), onderdeel van het ministerie van Financiën. Alhoewel de AA formeel geen onderdeel uitmaakt van het samenwerkingsconvenant, speelt zij wel een belangrijke rol in de programma-uitvoering. De AA is deelnemer aan diverse werkgroepen en geeft hier gevraagd en ongevraagd advies. Alhoewel de AA geen beslissingsbevoegdheid heeft, is zij wel betrokken bij de ontwikkeling van de diverse producten. De zienswijze op bijvoorbeeld de loonkosten zoals verwoord in het Handboek, moet overeenkomen met de zienswijze van de AA. In de Werkgroep Aanbesteden heeft de AA vanaf het begin het controleprotocol aanbesteden mede ontwikkeld. Dit geldt eveneens voor de checklisten. Het samen met anderen ontwikkelen van belangrijke producten is voor de AA een belangrijke verbetering die in de huidige periode is doorgevoerd.

Ook al denkt de AA met de MA's mee, belangrijk is dat de AA haar onafhankelijke controlefunctie blijft uitoefenen en dus rolvast moet blijven. Tot op heden gaat dit goed.

Aandachtspunt is wel dat het meedenken niet wordt verheven tot een nieuwe norm. Concreet betekent dit dat wanneer de AA een bepaalde 'good practice' van een MA deelt met andere MA's (zoals een controledocument), dat dit niet betekent dat andere MA's ook conform deze 'good practice' moeten werken.

Verder kan de AA nog meer afstemming zoeken met de CA en andersom, zodat zij nog meer gebruik maken van elkaars controleresultaten.

Comité van Toezicht als onafhankelijk toezichthouder op uitvoering

Elke MA heeft sinds de programmaperiode 2014-2020 een onafhankelijk Comité van Toezicht (CvT) dat toeziet op de uitvoering van het OP en de voortgang die wordt geboekt bij het verwezenlijken van de doelstellingen. De samenstelling van het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de inliggende provincies, de Europese Commissie, het Rijk, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het CvT en de MA bewaken conform het convenant in collegiaal beheer de afspraken uit dit convenant en beheren centraal eventuele wijzigingen op onderdelen waarover in dit convenant afspraken zijn gemaakt. Hiertoe zijn de vier voorzitters in de huidige periode één keer bijeengekomen.

Sommige leden van diverse CvT's geven aan dat zij voor hun gevoel ver van de projecten afstaan en dat zij meer betrokken willen worden bij de projecten en behaalde resultaten. Dit staat echter haaks op het uitvoeren van de rol van toezichthouder zoals vermeld in de verordening. Om als toezichthouder de betrokkenheid te verhogen, vergadert het CvT in Oost op locatie bij een ondernemer, universiteit of instituut. Dit voorbeeld is relevant voor andere CvT's.

Een ander aandachtspunt is dat sommige leden van CvT's aangeven dat zij behoefte hebben aan betere managementinformatie en -rapportages om de uitvoering van het OP te monitoren. MA's geven aan open te staan voor verbeterde informatievoorziening, maar dan dient het CvT aan te geven op welke gebieden zij verbeteringen noodzakelijk achten. Het verdient aanbeveling dat iedere CvT en MA samen een inventarisatie maken of en welke verbeterlagen gemaakt kunnen worden ten behoeve van een verbeterde informatievoorziening.

Deskundigencommissie als onafhankelijke beoordelaar

Iedere MA heeft een deskundigencommissie. De leden van een commissie vertegenwoordigen kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de overheid en zijn breed georiënteerd op de thema's innovatie en koolstofarme economie. De deskundigencommissie adviseert de MA over de inhoud en kwaliteit van de ingediende projecten. Het advies is gebaseerd op landelijk afgesproken selectiecriteria en heeft de vorm van een gezamenlijke beoordeling, die aan alle ingediende projecten wordt toegekend.

Door de eigenheid van elke regio en de daarbij passende organisatie te respecteren, kunnen MA's inspelen op regionale ontwikkelingen en wensen en behoeften van ondernemers. Dit wordt nog eens versterkt doordat de MA's verschillende programma's en regelingen hebben. Binnen deze programma's en regelingen is er sprake van een diversiteit in projectgrootte en -inhoud. Al deze variabelen leiden ertoe dat het logisch is dat er verschillende accenten worden gelegd binnen het beoordelingssysteem.

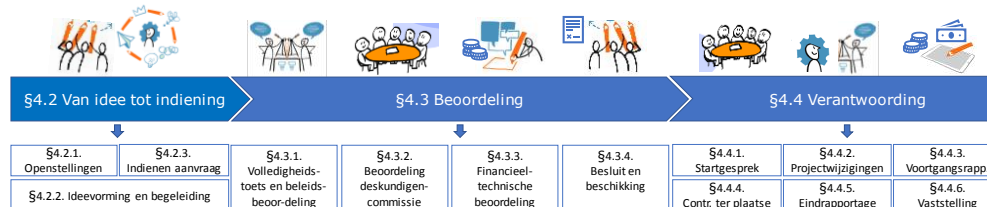
Alle deskundigencommissies houden expliciet rekening met potentiële belangenverstrengeling van de leden. Over de wijze waarop dit wordt aangepakt bestaan geen landelijke afspraken, dit bepaalt iedere commissie voor zich. In ieder geval moeten leden voorafgaand aan de vergadering uitspreken of zij een relatie hebben met het te beoordelen project. Daarnaast heeft iedere commissie voor zichzelf bepaald of leden al niet anoniem moeten zijn. Zo zijn de leden in Noord, Oost en West niet anoniem, terwijl in Zuid wordt gewerkt met een flexibele schil van anonieme leden.

4 Vergelijking front offices van MA's

In hoofdstuk drie is reeds geconstateerd dat er verschillen zijn tussen MA's. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de doelstellingen in de OP's, de eigenheid van de regio's en de governance van de MA's. Deze 'couleur locale' zien we ook terug in de wijze waarop front offices zijn georganiseerd, openstellingen bekend worden gemaakt en hoe potentiële aanvragers worden begeleid bij hun aanvraag.

Om inzicht te krijgen in de verschillen en overeenkomsten tussen front offices, volgen we in dit hoofdstuk de stappen die aanvragers en begunstigden doorlopen. Het gaat hierbij om de hoofdstappen 'van idee tot indiening', 'beoordeling' en 'verantwoording'.

Figuur 3. Hoofdstappen die aanvragers en begunstigden doorlopen bij EFRO-subsidie.



In de volgende paragrafen zijn de stappen nader toegelicht.

Tekstkader 17. Onderzoeksvragen met betrekking tot de front offices van de MA's.

7. Hoe functioneert de front office van de verschillende OP's? Daarbij gaat het om het organiseren van de projectpijplijn; de manier van wegzetten van het programma; de voorwas/beleidsbeoordeling; de manier waarop openstellingen en programma bekend worden gemaakt; startgesprekken; werking en samenstelling van de deskundigencommissie; uitvoeren technische toetsen en inrichting van de governance richting begunstigden.
8. Hoe is de implementatie van de front office ten behoeve van de uitvoering verlopen? Zijn hier leerpunten uit te destilleren voor de volgende periode?
9. Wat zijn de belangrijkste verschillen en plus- en minpunten van de verschillende modellen?
10. Zijn er best practices waarvan de MA's voor de nieuwe programmaperiode kunnen leren?

4.1 Van idee tot indiening

4.1.1 Openstellingen

Om uitvoering te geven aan het OP bereiden MA's openstellingen voor. Een openstelling betreft het tijdvak waarbinnen subsidie kan worden aangevraagd. Voor bepaalde doelen bestaan er langlopende programma's die op regelmatige of onregelmatige basis opengaan. Vaak is het aantal aanvraagrondes afhankelijk van het (resterende) budget. Sinds de start van het huidige programma heeft elke MA een reeks van openstellingen (calls of tenders) uitgezet waarop (consortia van) bedrijven kunnen inschrijven.

Tabel 2. Aantal openstellingen tot en met vaststellingen per MA.

	Open- stellingen	Ingediend	In behande- ling genomen	Toegekend	Vastgesteld
West ²⁴	55	228	111	94	1
Oost ²⁵	44	900	793	411	255
Zuid ²⁶	10	312	297	128	21
Noord ²⁷	40	202	196	82	5
Totaal	149	1.642	1.397	715	282

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat West de meeste openstellingen heeft. In West zijn de openstellingen gedecentraliseerd naar lagere overheden. Dit zijn de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, alsmede de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Het aantal inschrijvingen per openstelling (ingediend) is echter lager dan bij de andere landsdelen. Zuid heeft in de lopende programmaperiode tot nu toe de minste openstellingen, maar het aantal inschrijvingen per openstelling is het hoogst van alle MA's. Oost heeft veel ingediende en vastgestelde aanvragen omdat het meerdere openstellingen had waarin veel en kleine voucherregelingen werden aangeboden.

Looptijd van een openstelling

De looptijd is het aantal dagen tussen de opening en sluiting van een oproep. Zowel de MA's, als de begunstigden geven aan dat een langere looptijd niet zozeer bijdraagt aan een grotere mate van innovativiteit in een projectvoorstel, maar wel aan de kwaliteit van een projectvoorstel. Indirect heeft dit een positief effect op het realiseren van de doelstellingen in de OP's.

De MA's bepalen zelf de looptijd van een openstelling. Zo hanteert Zuid een looptijd van drie of zes maanden, terwijl Noord en Oost looptijden van circa 10 tot 12 maanden hanteren. Het korte tijd sluiten van een openstelling geeft een MA de mogelijkheid om aanpassingen door te voeren. In West hebben openstellingen een onbeperkte looptijd tot het moment dat het subsidieplafond is bereikt. In het begin van de programmaperiode heeft met name Amsterdam geëxperimenteerd met bepaalde looptijden voor het indienen van aanvragen.

Vooropgesteld is het niet het doel dat alle MA's op identieke wijze werken. Zoals eerder aangegeven is de 'couleur locale' van belang voor de manier waarop MA's uitvoering geven aan de OP's. Desalniettemin is het voor MA's interessant om kennis te nemen van 'good practices' uit de praktijk van andere MA's en vervolgens een afweging te maken waarom zo'n 'good practice' wel of niet haalbaar is. Rondom de openstellingen zijn de volgende 'good practices' geïnventariseerd:

²⁴ Stand van zaken per 31-03-2019, incl. aanvragen die meer dan een keer zijn ingediend.

²⁵ Stand van zaken per 31-12-2018, incl. aanvragen die meer dan een keer zijn ingediend.

²⁶ Stand van zaken per 28-2-2019.

²⁷ Stand van zaken per 31-12-2018.



Good practice

- *Via stuurgroep adequaat sturen op actuele wensen en behoeften*

De sturing op aanvragen verloopt over het algemeen via het dagelijks bestuur van een MA, het Comité van Toezicht, steunpunten en programmabureaus. Zij geven op strategisch, tactisch en operationeel niveau invulling aan de uitvoering van het OP.

Zuid heeft als enige MA een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van triple-helix-organisaties, het Rijk en provinciale en lokale overheden. Deze stuurgroep heeft tot taak het Comité van Toezicht gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien over de strategische en inhoudelijke sturing van het OP (bijvoorbeeld door aan te dringen op het openstellen van een bepaalde call). Volgens Zuid is het voordeel van de stuurgroep, dat de MA snel in staat is om in te spelen op actuele wensen en behoeften van de markt. Bovendien verheldert het de taakafbakening van het Comité van Toezicht (monitoren uitvoering OP) en de deskundigencommissie (beoordelen van projectvoorstellen).



Good practice

- *Afstemming met andere EU-fondsen*

Bij het organiseren van openstellingen is het efficiënt en effectief om afstemming te zoeken met andere Europese fondsen, zoals ESF, POP3, Interreg, maar ook met het Rijksprogramma MIT. Door actief inzicht te verschaffen in de samenhang tussen fondsen en de relevantie van fondsen voor een aanvrager, is de MA beter in staat om haar adviesrol op te pakken in de ondersteuning van het mkb. Zuid en Noord²⁸ geven hier reeds invulling aan doordat zij naast EFRO ook andere (EU-)fondsen beheren. Ook voor de MA's die enkel EFRO beheren, is het vanuit hun adviesrol relevant om de samenhang en afstemming verder vorm te geven.

4.1.2 Ideeënvorming en begeleiding

Om te komen tot een kwalitatief goed projectvoorstel heeft een aanvrager, afhankelijk van zijn behoefte en van het landsdeel, diverse mogelijkheden voor ondersteuning. Onderstaand een toelichting op de mogelijkheden.

Begeleiding aan de voorkant

De meeste aanvragers zoeken voorafgaand aan het indienen van hun projectvoorstel contact met een programmabureau van een MA, steunpunt of Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM). Deze partijen helpen de aanvrager op weg door toelichting te geven op bijvoorbeeld de doelstellingen van een regeling, indienings- en vormvereisten en beoordelingscriteria. Deze faciliterende rol heeft voordelen voor zowel MA's, als aanvragers. Door nadere toelichting en ondersteuning te geven, wordt een aanvrager in staat gesteld om een kwalitatief hoogwaardig projectvoorstel in te dienen. Kwalitatief hoogwaardige projectvoorstellen hebben een grotere kans op een positieve beoordeling. Voor MA's is het voordeel dat goede projectvoorstellen eerder leiden tot het realiseren van de doelstellingen van het OP.

In de onderstaande tabel is per landsdeel aangegeven welke partijen ondersteuning bieden aan aanvragers.

²⁸ Zuid voert naast EFRO ook POP3, Interreg en het Rijksprogramma MIT uit. Noord voert naast EFRO ook POP3 uit.

Tabel 3. Mogelijkheden van ondersteuning voor aanvragers bij het indienen van een voorstel.

	Noord	Oost	Zuid	West
Programmabureau MA	•	•	•	•
Steunpunt			•	•
ROM's	•	•	•	•

Met betrekking tot de steunpunten kent West acht steunpunten: de G4-steden en de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Zuid kent drie steunpunten: de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. Noord en Oost kennen formeel geen steunpunten. Echter, voor advies kunnen aanvragers in deze landsdelen ook terecht bij de betreffende provincies of de ROM's.

De visie en rolopvatting van een steunpunt verschilt per landsdeel. Zo hebben de steunpunten in Zuid een actieve voortrekkers-, groepsvormende en coördinerende rol. Bij nieuwe openstellingen organiseren zij bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten voor ondernemers, stimuleren ze actief samenwerking tussen aanvragers en begeleiden ze aanvragers om tot kwalitatief hoogwaardige projectvoorstellen te komen. De acht steunpunten in West fungeren meer als informatie- en adviespunt en hanteren eerder een poortwachtersfunctie dan een voortrekkers-, groepsvormende en coördinerende rol. In de praktijk leidt dit er toe dat in Zuid meer aanvragen per openstelling worden ingediend (gemiddeld 30), dan in West (gemiddeld 4). Het percentage toegekende subsidies is gelijk en ligt op circa 40% (zie ook tabel 2).

Ieder landsdeel heeft een of meerdere ROM's; een samenwerking tussen het Rijk en provincies. ROM's hebben als doelstelling om de regionale en lokale economie te versterken. In deze hoedanigheid zijn ze de schakel tussen MA's en aanvragers met betrekking tot het publiceren van openstellingen en het begeleiden van aanvragers bij het opstellen van hun aanvraag. Oost heeft als enige MA de samenwerking met de ROM geformaliseerd door hen via een opdracht in te schakelen voor het eerste contact richting potentiële aanvragers.

Met betrekking tot de steunpunten en ROM's ervaren aanvragers dat medewerkers niet altijd goed op de hoogte zijn van de wijze waarop een deskundigencommissie de beoordelingscriteria toepast en interpreteert. Het gevolg is dat aanvragers in hun beleving 'misleid' worden en een aanvraag indienen die niet voldoende aansluit op de toepassing en interpretatie van de beoordelingscriteria. Dit vergroot de kans op een negatieve beoordeling en leidt tot teleurstelling bij aanvragers.

Vormen van (informele) toetsing

Bij alle MA's is het mogelijk om in concept opgestelde voorstellen informeel te bespreken. Aanvragers krijgen in een vroeg stadium feedback op hun voorlopige projectaanvraag. De manier waarop hier invulling aan wordt gegeven verschilt op enkele punten. Onderstaand zijn enkele voorbeelden weergegeven.

- *Informeel afstemmingsoverleg.* Bij alle MA's is het mogelijk om voorafgaand aan de indiening een informeel afstemmingsoverleg te hebben met een MA, steunpunt of ROM. Zuid en West hebben hiervoor een oriëntatieformulier ontwikkeld. Op basis hiervan kan snel worden gezien of het project wel of niet past binnen het programma of desbetreffende regeling.



Good practice



Good practice

- *Quick scan.* Een quick scan kan worden uitgevoerd door een MA, steunpunt, ROM of een deskundigencommissie.
 - MA, steunpunt en ROM: aanvragers kunnen desgewenst hun eerste beknopte versie van hun aanvraag laten toetsen en krijgen tevens advies in hoeverre het voorstel past binnen de doelstellingen van de regeling of dat een voorstel een betere kans maakt bij een ander (Europees) programma (zoals POP3, Interreg, MIT, etc.).
 - Deskundigencommissie. In West en Noord²⁹ bestaat de mogelijkheid om een quick scan te laten uitvoeren door de deskundigencommissie. Dit betekent dat de deskundigencommissie een evaluatie doet van een eerste versie van de aanvraag en dat de potentiële aanvrager feedback geeft op basis van deze voorlopige versie. Een quick scan wordt altijd op papier uitgevoerd.

Zuid en Oost kennen geen quick scan, maar bieden wel een informeel afstemmings-overleg aan.



Good practice

- *Matrix bijeenkomsten.* Als experiment is Noord in 2018 gestart met matrix bijeenkomsten. Tijdens een dergelijke bijeenkomst krijgen initiatiefnemers de mogelijkheid om hun projectidee te pitchen en met stakeholders van gedachten te wisselen. Om stakeholders te binden aan de matrix is het daarnaast mogelijk om een voorschot ('ontwikkelgeld') te ontvangen met als doel om knelpunten in een projectvoorstel te doorgronden. Hierdoor kan een projectidee sneller worden uitgewerkt tot een aanvraag.

Belangrijk kenmerk van een matrix bijeenkomst is dat de focus ligt op innovatie, reflectie en het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen stakeholders. Het eventuele ontwikkelgeld functioneert hierbij als middel en niet als doel om stakeholders te binden.

Tekstkader 18. Verplichte afstemming voor onervaren aanvragers.

Aanvragers en begunstigden geven aan dat het opstellen van een aanvraag veel tijd kost. Door in een vroeg stadium feedback te krijgen op een concept projectvoorstel, kan een aanvrager veel tijd besparen. Bovendien leidt afstemming en feedback tot kwalitatief betere projectvoorstellen. Zoals hierboven aangegeven zijn er diverse 'good practices' voor de wijze waarop vroegtijdig feedback kan worden gegeven.

Het is een overweging om het informele afstemmingsoverleg/quick scan verplicht te stellen voor aanvragers die voor de eerste keer een projectvoorstel indienen. Zij worden hierdoor vroegtijdig geïnformeerd over aspecten als de doelstellingen van de regeling, indienings- en vormvereisten, beoordelingscriteria en inhoudelijke vereisten. De kans op kwalitatief hoogwaardige projectvoorstellen (en daarmee een positieve beoordeling door de deskundigencommissie) wordt hierdoor vergroot. Goede projectvoorstellen leveren op hun beurt een positieve bijdrage aan het behalen van de doelstellingen van het OP.

Een mogelijk nadeel van deze overweging is dat een MA, steunpunt, ROM of deskundigencommissie en vrij sturende rol krijgt bij het opstellen van voorstellen. Door vroeg in het proces al feedback te geven wordt het risico dat aanvragers opschrijven 'wat er wordt gezegd' groter wordt, waardoor een aanvraag minder onafhankelijk kan zijn. Verder dient onderzocht te worden in hoeverre extra capaciteit benodigd is bij realisatie van dit voorstel.

²⁹ In Noord is deze mogelijkheid er alleen bij grote kennisontwikkelingsprojecten.

Met betrekking tot ideevorming en begeleiding, ervaren aanvragers en begunstigden verschillen binnen en tussen MA's. Onderstaand enkele voorbeelden.

- *"Er is verschil in het kennisniveau, ervaring en houding van medewerkers"*

Tijdens de interviews hebben aanvragers en begunstigden diverse geluiden afgegeven ten aanzien van het kennisniveau, de ervaring en houding van medewerkers van MA's.

Aanvragers en begunstigden ervaren het als positief dat het personeelsverloop binnen MA's relatief beperkt is. Zij zijn hierdoor in staat om een professionele relatie met medewerkers op te bouwen en weten de MA te vinden bij vragen of problemen. Met betrekking tot het component kennis, ervaren grote kennisinstellingen het als storend dat zij in hun optiek dikwijls meer kennis in huis hebben om een projectvoorstel op te stellen en in te dienen dan een MA. Zij gaven aan dat zij niet altijd kunnen vertrouwen op het advies van medewerkers van een MA.

Met betrekking tot de houding en ondernemersgerichtheid hebben aanvragers en begunstigden wisselende ervaringen. Voor medewerkers die werken volgens de 'letter van de wet', zijn wet- en regelgeving en procedures leidend. Zij worden als minder flexibel ervaren en zijn minder meedenkend. Medewerkers die werken in de 'geest van de wet' proberen ondernemers proactief en gericht te begeleiden en zijn in staat om mee te denken om een projectvoorstel op een juiste manier te 'ramen', zodat het past binnen doelstellingen en de geldende beoordelings- en kwaliteitscriteria.

Aanvragers en begunstigden geven aan dat het 'meedenken' meer wordt gewaardeerd dan het enkel volgen van wet- en regelgeving en procedures. Een ondernemersgerichte en positief kritische houding is voor aanvragers een belangrijke motivator om een definitieve versie van een projectvoorstel uit te werken.

- *"Er is verschil in eisen aan deelname buiten het landsdeel"*

Kennisnetwerken beperken zich niet tot de geografische grenzen van een programmeergebied. Het komt dus voor dat bepaalde partijen in een consortium buiten de grenzen van het betreffende landsdeel zijn gevestigd. De verordening (1303/2013) schrijft voor dat maximaal 15% van het programmatotaal buiten het programmeergebied mag vallen.³⁰ Daarnaast is landelijk afgesproken dat het projectresultaat overwegend ten goede moet komen aan het betreffende landsdeel (circa 50%).

Indien een projectresultaat niet overwegend ten goede komt aan het betreffende landsdeel is het altijd nog mogelijk om een project uit te voeren op basis van gelijkwaardigheid en dus een bijdrage van meerdere landsdelen te vragen.

Aanvragers ervaren het als complex en tijdrovend om een aanvraag in te dienen waarbij een of meer projectpartners buiten het programmeergebied zijn gevestigd. Zij geven aan moeite te hebben met het onderbouwd en transparant aangeven welke projectresultaten binnen en buiten het programmeergebied vallen. Indien er sprake is van een project op basis van gelijkwaardigheid, vinden zij het onaantrekkelijk (tijd, geld, complexiteit) om het EFRO proces bij meerdere MA's te doorlopen. Het gevolg is de ondernemers afhaken en mogelijk kansrijke projectvoorstellen niet of in afgeslankte vorm worden ingediend.

³⁰ Verordening 1303/2013 art. 70 lid 2 onder b

Tekstkader 19. Toewijzing concrete actie buiten het programmagebied.

Volgens de verordening 1303/2013 moeten concrete acties die ESI-fondsen ondersteunen, worden uitgevoerd in het programmagebied. De MA mag echter anders besluiten mits zij aan de complementaire voorwaarden voldoet:

1. De concrete actie komt ten goede aan het programmagebied;
2. Het totaalbedrag dat in het kader van het programma aan concrete acties buiten het programmagebied wordt toegewezen, bedraagt niet meer dan 15% van de steun uit het EFRO;
3. Het Comité van Toezicht heeft met de betrokken concrete actie ingestemd;
4. De verplichtingen van de autoriteiten voor het programma in verband met beheer, controle en audit van de concrete actie worden vervuld door de MA, CA en AA van de verlenende MA of daarover worden overeenkomsten tussen beide MA's afgesloten.³¹



Good practice

In de nieuwe programmaperiode vervalt de 15%-eis en zal het voor consortia eenvoudiger worden om landsdeel overstijgende aanvragen in te dienen.

4.1.3 Indienen aanvraag: tender versus calls

Met uitzondering van Zuid, die tot nu toe alleen tenders hanteert, schrijven de andere MA's calls uit. Bij een call (first come first serve) worden subsidieverzoeken beoordeeld op volgorde van binnenkomst. Projecten die een bepaalde minimumscore halen krijgen subsidie zolang er budget beschikbaar is. Bij een tender wordt voor een bepaalde periode budget beschikbaar gesteld. De aanvragen die binnen deze periode worden ingediend, worden na sluiting van de periode beoordeeld en onderling vergeleken. Bij de hoogst scorende projecten wordt subsidie verleend.

Het voordeel van een call is dat afgewezen projectaanvragen na aanpassingen alsnog binnen dezelfde call ingediend mogen worden, mits er voldoende middelen zijn. Bij een tender geldt dit voordeel enkel indien er een volgende tender komt.

Tabel 4. Het gebruik van tenders en calls per MA.

	Noord	Oost	Zuid	West
Tender			•	
Call	•	•		•

Met betrekking tot het indienen van een aanvraag, zijn de volgende aandachtspunten van toepassing:

- *"Het proces van indienen is tijdrovend"*

Aanvragers geven aan gemiddeld drie tot vijf maanden bezig te zijn met het opstellen en afstemmen van hun projectvoorstel. Het voorstel, dat moet voldoen aan de gestelde beoordelings- en kwaliteitscriteria, wordt zorgvuldig afgestemd met eventuele projectpartners. Ook dienen van alle partners de benodigde indieningsvereisten te worden verzameld. Vervolgens is een aanvrager nog één á twee dagen bezig met het

³¹ Verordening 1303/2013 art. 70 lid 1 en 2.

daadwerkelijk indienen van de aanvraag in het EFRO-webportaal. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat gegevens handmatig moeten worden ingetypt in het webportaal.

- *"De te gebruiken formats en toelichtingen kunnen gebruiksvriendelijker"*

Alle MA's bieden diverse formats om een aanvraag te kunnen indienen. Er is bijvoorbeeld een format voor een projectplan, een begroting en een businessplan. Aanvragers ervaren deze formats en bijbehorende toelichtingen niet altijd als behulpzaam. Op de website van West staat bijvoorbeeld een toelichting voor het opstellen van de businesscase. In de ogen van aanvragers biedt deze toelichting onvoldoende duidelijkheid over wat een businesscase inhoudt en aan welke eisen dit moet voldoen.³² In Oost mag het projectplan niet meer dan 20 pagina's zijn. Aanvragers geven aan dat een dergelijke omvang niet in verhouding staat tot de eisen die de MA stelt aan het projectplan. Als voorbeeld is gegeven dat een aanvrager al snel vijf pagina's besteedt aan het weergeven van zijn track record. Een ander voorbeeld gaat over de vraag of de projectresultaten volledig ten gunste vallen aan het landsdeel. Dit is op voorhand niet of lastig te bepalen, maar als een aanvrager 'nee' invult, dan kan hij niet verder met de procedure.

Tekstkader 20. Verbetersuggesties met betrekking tot het webportaal.



Verbeter-
suggesties

Tijdens de interviews is bij de aanvragers en begunstigen navraag gedaan over de gebruiksvriendelijkheid van het EFRO-webportaal. Er zijn de volgende verbetersuggesties aangegeven:

- Stel het webportaal bij aanvang van de openstelling al beschikbaar voor de aanvrager. Een aanvrager weet zo welke stukken hij moet indienen en welke vormvereisten worden gehanteerd. Daarnaast kan de aanvrager reeds afgeronde documenten al in het webportaal plaatsen.
- Biedt de mogelijkheid om eigen bestanden te uploaden. Door het gelijkstellen van functionaliteit van de aanvraag en de functionaliteit van de voortgangsrapportages wordt indiening voor aanvragers een stuk eenvoudiger. Hierdoor wordt het mogelijk om Excel-bestanden (o.a. voor begroting) ook in de aanvraag te uploaden in plaats van de gegevens in te voeren in het systeem.
- Vereenvoudig het vragen door aan te vinken. Diverse vragen kunnen gemakkelijk gebundeld en beantwoord worden met een vinkje. Een aanvrager geeft bijvoorbeeld zo aan dat hij de voorwaarden heeft gelezen en dat hij alles naar eer en geweten heeft ingevuld.
- Vul de bij de MA bekende gegevens vast in. Algemene vragen in Navision worden ook in de tussenrapportages gevraagd. De antwoorden op deze vragen zijn reeds bekend bij de MA en kunnen idealiter vooringevuld worden. Dit strookt met de gedachte van 'eenmalige gegevensuitvraag'.

4.2 Beoordelingsproces

4.2.1 Volledigheidstoets en beleidsbeoordeling

Na indiening van een aanvraag beoordeelt de MA of alle vereiste informatie is aangeleverd en of is voldaan aan de voorschriften voor het in behandeling nemen van de aanvraag. De vereisten en voorschriften kunnen per openstelling verschillen. Aanvulling is dat in West de volledigheidstoets centraal wordt uitgevoerd door het Programmabureau in Flevoland. Als de aanvraag ontvankelijk is, stuurt het Programmabureau de aanvraag door naar het steunpunt van de desbetreffende stad of provincie.

³² Ontleend aan: <https://www.kansenvoorwest2.nl/files/kvw2-dc-handreiking-business-case-170615.pdf>

Bij de beleidsbeoordeling beoordeelt de MA of de aanvraag inhoudelijk past en bijdraagt aan de specifieke doelstellingen van het OP en het vigerende regionale beleid. In Noord, Oost en Zuid wordt de beleidsbeoordeling uitgevoerd door de programmamedewerker en/of -manager. In West wordt per aanvraag in de desbetreffende stad of provincie een deskundige ingeschakeld. Steunpunten van West geven aan dat binnen een stad of provincie de benodigde deskundigheid niet altijd aanwezig is en daardoor de toegevoegde waarde van het oordeel van een deskundige uit de betreffende provincie of stad beperkt is.

"Het doorsturen van de aanvraag aan de deskundigencommissie kent nuanceverschillen"

Nadat de volledigheidstoets en beleidsbeoordeling positief zijn bevonden, legt de MA de aanvraag voor aan een onafhankelijke deskundigencommissie. De leden van deskundigencommissies geven aan dat zij alle documenten willen ontvangen, zodat zij zelfstandig een onafhankelijk oordeel kunnen geven.



Good practice

Aanvullend op het één op één doorzetten van de aanvraag schrijven de programmamanagers in Zuid een samenvattende notitie over de beleidsbeoordeling die zij voorleggen aan de deskundigencommissie. Dit is een samenvattende notitie van het projectplan die de deskundigen gebruiken bij de beoordeling van het project. Naast de stukken geeft deze notitie kort weer waar de aandachtspunten liggen, maar deze notitie wordt neutraal opgesteld om geen beïnvloeding van de deskundigen te krijgen.



Good practice

In Oost gaat men nog een stap verder door het meegeven van een 'pre-advies' aan de deskundigen met betrekking tot de bijdrage aan de doelstelling van het OP Oost Programma (selectiecriteria 1).

Alle MA's ondersteunen de deskundigencommissies. Zij zorgen er bijvoorbeeld voor dat alle voorstellen op tijd voor de leden beschikbaar zijn, dat bijeenkomsten van de commissie worden gepland en coördineren eventueel de communicatie met de aanvragers.

4.2.2 Inhoudelijke beoordeling deskundigencommissie

Ieder landsdeel kent een deskundigencommissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de overheid. De deskundigencommissie adviseert de MA over de inhoud en kwaliteit van de ingediende projecten. Het advies is gebaseerd op landelijk afgesproken selectiecriteria en heeft de vorm van een gezamenlijke beoordeling, die aan alle ingediende projecten wordt toegekend. In de praktijk zijn enkele verschillen in de uitwerking geconstateerd. Deze zijn samengevat in de onderstaande tabel en vervolgens nader toegelicht.

Tabel 5. Samenstelling en mate van anonimiteit van de deskundigencommissies.

	Noord	Oost	Zuid	West
Samenstelling DC	Vast	Vast	Flexibel	Vast
Bekendheid leden DC	Openbaar	Openbaar	Anoniem	Openbaar
Pitchen door aanvrager	Soms	Nog niet	Soms	Altijd

De samenstelling



Good practice

Voor wat betreft de samenstelling heeft Zuid een flexibele deskundigencommissie, waar bij alleen de voorzitter en één additionele deskundige aanwezig zijn bij alle bijeenkomsten. Afhankelijk van de openstellingen worden andere experts aangesteld in de deskundigencommissie. De andere landsdelen hebben gekozen voor een meer vaste deskundigencommissie. Het voordeel van een flexibele commissie is dat de aansluiting

tussen de inhoud van de aanvragen en de expertise van deskundigen beter is te maken. Het voordeel van een meer vaste commissie is dat de leden van de commissie over de tijd heen beter op elkaar ingespeeld raken en een gemeenschappelijk begrip hebben van hoe projecten beoordeeld en gescoord moeten worden.



Good practice

Daarnaast zijn in Zuid alle leden van de deskundigencommissie anoniem. De leden van de commissie worden op inhoudelijke gronden en beschikbaarheid geselecteerd en met opzet niet bekend gemaakt om te voorkomen dat zij benaderd worden door aanvragers. Dit waarborgt hun onafhankelijkheid.



Good practice

In Noord en West zijn de leden van de commissie juist wel openbaar gemaakt. Aanvragers krijgen zo de mogelijkheid om eventueel bezwaar te maken op basis van belangenverstrengeling. Ook dit om de onafhankelijkheid van de beoordeling te waarborgen.



Good practice

In Oost is wel bekend welke leden in de deskundigencommissie zitten, maar is niet bekend wie welk project beoordeeld. Net als bij de andere commissies geeft de deskundigencommissie een gezamenlijk oordeel over een projectaanvraag.

Tijdens de interviews gaven de leden van de deskundigencommissies aan dat de kwaliteit van de aanvragen over de afgelopen jaren sterk is gestegen. Vooral de kwaliteit van de businesscase werd hierbij genoemd.

De beoordeling

De deskundigencommissies volgen een vrij vergelijkbaar proces om tot een beslissing te komen over welke projecten gehonoreerd worden. Geïnterviewden geven aan dat voorafgaand aan de plenaire bijeenkomst alle of een selectie van experts de aanvraag bestuderen en scoren. Vervolgens worden in een plenaire bijeenkomst de aandachtspunten besproken en wordt op inhoudelijke gronden gestreefd naar consensus (score en ranking) waarin alle deskundigen zich kunnen vinden. Dit gaat dikwijls gepaard met inhoudelijke discussies, maar men slaagt er bijna altijd in om in één bijeenkomst tot een gezamenlijke score te komen.



Good practice

Pitchen door aanvrager in de deskundigencommissie

Een pitch is het kort verwoorden van het ingediende projectvoorstel aan de leden van de deskundigencommissie. In West behoort pitchen tot een standaard onderdeel van de beoordeling. Hierbij hebben aanvragers de mogelijkheid om op eigen verzoek hun projectvoorstel nader toe te lichten aan de leden van de deskundigencommissie. Een pitch vindt pas plaats nadat een uitgewerkte aanvraag is ingediend. Belangrijker nog dan de pitch is vragenronde die daarna plaatsvindt. De deskundigen krijgen op die manier een beeld van of de betrokken personen de projectdoelstellingen waar kunnen maken.

Afhankelijk van de wens van de commissie kan ook in Zuid een pitch worden uitgevoerd. Projecten die rond het subsidieplafond zitten of waarin onduidelijkheden zitten worden op verzoek van de commissie gevraagd om langs te komen. Het gaat hierbij om het geven van een nadere toelichting en niet om het verstrekken van aanvullende informatie.

Ook in Noord worden af en toe pitches gebruikt. Bij de open innovatie call is dit standaard. Bij andere openstellingen wordt alleen op verzoek van de commissie verzocht pitches te geven. Overigens wordt in Noord bij de matrixbijeenkomsten ook de mogelijkheid tot pitches geboden.

In Oost is tot op heden geen gebruik gemaakt van pitches. Met ingang van de beleidsregel 2019 gaat Oost in de tweede helft van 2019 proefdraaien met pitches.

Zowel aanvragers als leden van de deskundigencommissie ervaren pitches als positief. Voor aanvragers is een pitch een spannend onderdeel van het beoordelingsproces, maar geeft ook de mogelijkheid om eventuele onduidelijkheden in het voorstel te verhelderen. Geïnterviewde deskundigen geven aan dat pitches zorgen voor meer 'feeling' bij de

projecten en de betrokkenheid van de aanvragers. Mogelijk risico is dat pitches leiden tot meer subjectiviteit in de beoordeling.

Tekstkader 21. Verbetersuggesties met betrekking tot pitchen.



Verbeter-
suggesties

- Focus op belangrijke zaken. Aanvragers geven aan dat zij vaak maar weinig tijd hebben om hun projectvoorstel te verdedigen. Zij vinden het daarom teleurstellend als de commissie vooral kleine onduidelijkheden of kritiekpunten heeft. Zij willen graag over hun expertise praten en grote(re) knelpunten bespreken. Op deze manier wordt de pitch effectiever en ligt de focus op punten uit het voorstel die nog verdere toelichting behoeven.
- Zorg voor een warme en gastvrije ontvangst. Voor aanvragers is een pitch een spannende gebeurtenis, waarbij kennis wordt gemaakt met de deskundigencommissie. Aanvragers ervaren de bijeenkomsten soms als onpersoonlijk en kil: er is geen introductie, geen mogelijkheid tot voorstellen of tot het stellen van vragen. Dit wordt vooral ervaren als een pitch tegen het einde van een bijeenkomst wordt gegeven. Aanvragers hebben het gevoel te worden 'weggekeken', zodat de bijeenkomst kan worden afgerond.

Met betrekking tot de inhoudelijke beoordeling door de deskundigencommissie, zijn de volgende aandachtspunten van toepassing:

- *"De inhoudelijke beoordeling door de deskundigencommissie is een black box"*
Om de onafhankelijkheid te borgen is de deskundigencommissie niet bereikbaar voor aanvragers. Aanvragers geven aan dat zij geen inzicht hebben in de wijze waarop de commissie de beoordeling uitvoert en de individuele beoordelingscriteria (zoals de mate van innovativiteit of netwerkvorming) interpreteert. Hierdoor ervaren aanvragers de samenstelling en werkwijze van de deskundigencommissie als een black box. Zolang er sprake is van een positief besluit is dit voor aanvragers geen probleem.
- *"Het tot in detail uitwerken van de businesscase en de innovatie staan op gespannen voet"*
Om een goede beoordeling te maken, heeft een deskundigencommissie behoefte aan een goed uitgewerkte businesscase. Hierdoor wordt bijvoorbeeld duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de innovatie voor het bedrijf, haar afnemers en de impact op de regio. Leden van de deskundigencommissies geven aan dat aanvragers soms onvoldoende op de hoogte zijn van het belang van een goede businesscase. Aanvragers geven op hun beurt aan dat het gedetailleerd uitwerken van een businesscase nauwelijks haalbaar is vanwege de innovatieve aard van een project. Het tot in detail uitwerken beperkt aanvragers in hun flexibiliteit en beperkt juist innovatie.
West heeft op haar website een 'handreiking businesscase' beschikbaar gesteld, waarin wordt aangegeven wat van een businesscase wordt verwacht. Aandachtspunt hierbij is wel dat in de ogen van aanvragers deze toelichting onvoldoende duidelijkheid biedt over wat een businesscase inhoudt en aan welke eisen dit moet voldoen (zie ook paragraaf 4.1.3).



Good practice

4.2.3 Financieel technische beoordeling

Bij de financieel-technische beoordeling gaat de MA na of alle gegevens kloppen, aanneemelijk zijn en aan de gestelde eisen voldoen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de onderbouwing van de begroting, zekerstelling van financiering, financiële daadkracht en of er sprake is van staatssteun.



Good practice

Nadat de deskundigencommissie een positief oordeel heeft gegeven over de aanvraag, vraagt de MA aanvullende documenten op bij de aanvrager. Dit om de lastendruk in de beginfase zoveel mogelijk te beperken. Onlangs hebben Oost en Zuid een vergelijking gemaakt van welke documenten zij in deze fase opvragen en waarom. Het aantal en type documenten blijkt vergelijkbaar te zijn.

Met betrekking tot de financieel technische beoordeling, zijn de volgende aandachtspunten van toepassing:

- *"Het is een uitdaging om een reële uitgavenplanning over langere periode te maken"*
Projectpartners moet bij een aanvraag een uitgavenplanning opgeven met de te verwachten uitgaven voor de komende jaren. Geïnterviewde aanvragers geven aan dat, vanwege de aard van innovatieve projecten, het lastig is om realistische inschattingen te maken.
- *"Innovatieve mkb-bedrijven komen moeilijker door de financiële toets"*
Innovatieve mkb'ers hebben regelmatig problemen met liquiditeit. Hierdoor kunnen zij geen verklaring krijgen waaruit blijkt dat zij niet in financiële moeilijkheden verkeren. Hierdoor is het niet mogelijk om steun vanuit EFRO te ontvangen, tenzij het een startende onderneming betreft (tot 3 jaar).

4.3 Uitvoering en verantwoording

Na subsidieverlening volgt de uitvoerings- en verantwoordingsfase, waarbij de begunstigde periodiek verantwoording aflegt over de uitvoering, voortgang en behaalde resultaten van het project, alsmede de gemaakte kosten.

Startgesprek

Bij de start van een project voeren alle MA's een risicoanalyse uit. De aandachtspunten uit de risicoanalyse, alsmede een toelichting op de beschikking, de opzet van de administratie en de wijze van verantwoording en vaststelling van het project worden besproken tijdens een startgesprek met alle projectpartners.



Good practice

Omdat een beschikking een eenzijdig document is, wordt in West in het startgesprek nog een uitvoeringsovereenkomst getekend. Het doel van de uitvoeringsovereenkomst is het maken en bekrachtigen van wederzijdse afspraken, zoals de momenten van verantwoording en aanvullende aspecten per kostensoort. Via het uitvoeringsdocument streeft West ernaar om uitvoerings- en verantwoordingsrisico's in een vroeg stadium al te tackelen.

Verantwoording

Met betrekking tot verantwoording, zijn de volgende aandachtspunten van toepassing:

- *"De wijze van verantwoording sluit onvoldoende aan op de werkwijze van een mkb'er met aanvullende administratieve rompslomp tot gevolg"*
Geïnterviewden geven aan dat ze nut en noodzaak van het verantwoorden van publiek geld inzien. Minder begrip hebben zij voor de administratieve rompslomp rondom verantwoordingen: er wordt te veel geredeneerd vanuit wantrouwen en te weinig vanuit vertrouwen, waardoor tot op detailniveau verantwoording moet worden afgelegd. Daarbij komt dat de vereisten van administreren van EFRO vaak niet aansluiten bij de praktijk van een mkb'er. Geïnterviewden geven aan dat zij hierdoor de MA niet altijd als projectpartner of vertrouwenspartner zien. Dit staat overigens los van het persoonlijk contact met medewerkers van MA's, die doorgaans als positief wordt ervaren.

Hiertegenover staat dat begunstigden MA's begrijpen. Geïnterviewden hebben er begrip voor dat een MA wil voorkomen dat in een controle door de CA of AA fouten ten aanzien van rechtmatigheid worden geconstateerd.

- *"Tussentijdse groei van een mkb'er kan leiden tot uitsluiting van EFRO-subsidie"*

Het komt voor dat gedurende een projectperiode een mkb-onderneming dusdanige groei doormaakt, dat zij niet meer onder de definitie van het mkb valt. Geïnterviewden geven aan dat zij dan mogelijk worden uitgesloten van subsidie. Een aantal geïnterviewden die deelnemen aan een consortium zijn zelfs van mening dat het gehele project dan stopt, ook voor alle andere projectpartners.

Deze gedachte is onterecht, aangezien de situatie conform regelgeving bij aanvraag wordt beoordeeld. De status wijzigt pas wanneer in twee opeenvolgende jaren de drempels van het mkb worden overschreden. Daarnaast stelt Oost dat zij specifieke criteria hanteren dat een of twee mkb'ers moeten deelnemen. Wat de omvang van de overige projectpartners is, is van ondergeschikt belang.

Het verdient aanbeveling dat MA's hier extra aandacht aan besteden in de communicatie richting begunstigden.



Good practice

Met betrekking tot de uitvoering en verantwoording hebben begunstigden de volgende positieve bevindingen aangegeven:

- *"Een controle ter plaatse bevordert wederzijds begrip en samenwerking"*

Bij een controle ter plaatse gaat de MA op locatie na of de projectactiviteiten worden uitgevoerd, gedeclareerde uitgaven zijn gedaan en betaald en of de producten en diensten zijn geleverd. Begunstigden ervaren het als positief dat MA's goed zijn voorbereid. Zo weten zij waar het project over gaat en benoemen aandachtspunten waar tijdens de uitvoering en verantwoording rekening mee moet worden gehouden. De betrokkenheid en adviserende rol heeft een positief effect op het wederzijds begrip en de samenwerking met de MA. Idealiter zou voor elk project een controle ter plaatse uitgevoerd moeten worden, maar in de praktijk wordt dit niet altijd gedaan. In dergelijke situaties wordt vaak volstaan met foto's van het project.

Begunstigden geven aan dat de inhoudelijke projectkennis bij medewerkers van een MA vaak onvoldoende is, waardoor de controle meer gericht is op de samenwerking tussen MA en begunstigden en minder projectinhoudelijk is. Oost probeert dit te voorkomen doordat bij een controle ter plaatse ook altijd een projectmanager met inhoudelijke projectkennis meegaat.



Good practice

- *"Frequentie van voortgangsrapportages is goed en zorgt voor sturingsinformatie"*

Begunstigden ervaren het als positief dat gemiddeld twee keer per jaar een voortgangsrapportage moet worden opgeleverd. Naast de verantwoording richting de MA, is dit voor begunstigden een ijkmoment om de voortgang en eventuele aandachtspunten zichtbaar te maken. De voortgangsrapportage wordt daarmee ook als financieel en inhoudelijk sturingsmiddel gebruikt richting alle projectpartners.

Aandachtspunt is volgens begunstigden dat de voortgangsrapportages vooral gericht zijn op de financiële voortgang en minder op de inhoudelijke voortgang. Begunstigden pleiten er dan ook voor dat MA's bij de verantwoordingsrapportages en controles meer nadruk leggen op de inhoudelijke voortgang en resultaten. Dit geldt vooral aan het einde van een projectperiode, aangezien de projectresultaten dan steeds zichtbaarder worden.

MA's geven aan dat zij een financiële verantwoording moeten afleggen richting de EC en dat het daardoor balanceren is tussen een financiële beoordeling en een inhoudelijke beoordeling.



Good practice



Good practice

- *"Bij het eindgesprek nemen ook inhoudelijk deskundigen van de MA deel"*

In West wordt, net als bij het startgesprek, bij het eindgesprek uitgebreid stil gestaan bij de inhoudelijke en procedurele aspecten van het project, alsmede de behaalde resultaten. Bij dit eindgesprek zijn vanuit West ook de inhoudelijk deskundigen medewerkers aanwezig.

5 Communicatie EFRO-programma

Als derde en laatste onderdeel van de voorliggende evaluatie is beknopt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van communicatie van het EFRO-programma³³ door de vier MA's. De onderzoeksvragen behorende bij communicatie zijn opgenomen in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 22. Onderzoeksvragen met betrekking tot communicatie van het EFRO-programma.

11. Wat houdt de interne en externe samenwerkingsstrategie in voor communicatie met het oog op het bereiken van de doelgroepen in de communicatie over behaalde successen en resultaten?
12. Wat zijn de doelgroepen van deze strategie?
13. Is de interne en externe samenwerkingsstrategie een effectieve strategie voor Nederland?
14. Wordt het relatief kleine beschikbare budget voor communicatie efficiënt en effectief ingezet, daarbij vooral lettend op de methoden van communicaties die hierbij worden gehanteerd (nieuwsbrieven, sociale media etc.) of zijn er efficiëntere kosteneffectieve methoden waar momenteel nog niet aan wordt gedacht?
15. Is de directe doelgroep van het programma (de beoogde aanvragers) in voldoende mate bereikt en bekend met de programma's? Hierbij gaat het om de vraag of de programma's voldoende toegankelijk waren voor de hele doelgroep en er geen belemmeringen of elementen waren waardoor bepaalde partijen minder goed toegang hadden.
16. Is de samenwerking met andere fondsen (zoals ESF) van toegevoegde waarde?
17. Welke verbeterpunten zijn er voor de communicatiestrategie, waarvan de MA's voor de volgende programmaperiode kunnen leren?

5.1 De praktijk

5.1.1 Kader: Verordening Europese Unie

Iedere MA is verantwoordelijk voor de communicatie van het OP en de onderliggende regelingen. De basis voor communicatie over het EFRO-programma is de verordening van de Europese Unie (1303/2013). Met deze verordening worden MA's verplicht tot het opstellen van een communicatieplan met een beschrijving van de voorlichtings- en publiciteitsmaatregelen. Ook moeten volgens de verordening de verantwoordelijkheden en functies van alle betrokkenen duidelijk worden afgebakend. In de verordening staat dat het communicatieplan tenminste het volgende omvat:

- Doelstellingen en doelgroepen;
- Strategie en inhoud van de voorlichting- en publiciteitsmaatregelen voor de doelgroepen, potentiële begunstigen, de begunstigen en het publiek;
- Indicatieve begroting voor de uitvoering van het plan;
- Wijze waarop de voorlichting- en publiciteitsmaatregelen moeten worden geëvalueerd uit het oogpunt van zichtbaarheid van en bekendheid met de Operationele Programma's.

³³ De effectiviteit van communicatie van het EFRO-programma is op verzoek van de MA's qua omvang en reikwijdte beperkt onderzocht. Recent heeft de Europese Commissie op hoog abstractieniveau grootschalig onderzoek gedaan (www.cohesify.eu). Bovendien evalueren de MA's ieder jaar belangrijke onderdelen van het communicatie-instrumentarium, zoals kijkdagen en Europa om de Hoek.

Meer in detail staat in de verordening beschreven welke verantwoordelijkheden MA's hebben op het gebied van communicatie richting potentieel begunstigden en het grote publiek.

Tekstkader 23. Voorschriften EU communicatie EU-fondsen.

Verordening 1303/2013 betreffende de structuur en investeringsfondsen schrijft voor dat de lidstaten en de MA's verantwoordelijk zijn voor de voorlichting van potentiële begunstigden over de financieringsmogelijkheden van de OP's en het bij de burgers van de Europese Unie (het brede publiek) onder de aandacht brengen van de rol en behaalde successen van het Europese cohesiebeleid.³⁴ De wijze waarop deze doelen en doelgroepen worden bereikt moet worden omschreven in een communicatiestrategie.

5.1.2 Communicatiestrategie en -plannen

De vier MA's hebben bij de start van de huidige programmaperiode een gezamenlijke overkoepelende communicatiestrategie opgesteld. Op basis van deze strategie stelt iedere MA jaarlijks een eigen communicatieplan op. Dit plan geeft op meer detailniveau aan welke activiteiten wanneer worden uitgevoerd. Er worden in de jaarplannen geen nieuwe strategieën, doelgroepen of boodschappen verwerkt. Voor het opstellen en uitvoeren van activiteiten van het communicatieplan heeft iedere MA een of meer adviseurs in dienst.

Bij alle MA's beschrijft het communicatieplan de activiteiten waarmee bekendheid wordt gegeven aan de subsidiemogelijkheden, bijeenkomsten en resultaten. Dit sluit aan op de eisen van de verordening van de EU.

Uit het onderzoek blijkt dat bij aanvang van de huidige periode de nadruk vooral lag op bekendmaking van subsidiemogelijkheden met als doel om projectaanvragen te werven. Omdat er inmiddels meerdere projectresultaten bekend zijn, verschuift de nadruk van communicatie naar het bekendmaken van gerealiseerde successen en resultaten.

Tekstkader 24. Communicatiedoelstellingen.

De communicatiestrategie EFRO en ESF periode 2014 – 2020 bevat de volgende doelen:

Fase 1:

- De doelgroepen bekend maken met de nieuwe programma's en werkwijzen;
- Het werven van kwalitatief goede projecten.

Fase 2:

- De doelgroepen laten zien wat er met Europees geld gebeurt en wat de resultaten en effecten daarvan zijn.
- Bij de doelgroepen, op basis van de resultaten, een positief gevoel/meer betrokkenheid bij Europa te doen ontstaan;
- Bij de doelgroepen de bereidheid laten ontstaan ook in de toekomst gebruik te maken van EFRO en andere Europese fondsen.

³⁴ Verordening (EU) Nr. 1303/2013, artikel 115, lid 1

5.1.3 Samenwerking met andere fondsen

De overkoepelende communicatiestrategie is tot stand gekomen met medewerking van de MA's, het ministerie van EZK en het Agentschap SZW voor het Europees Sociaal Fonds (ESF). Bij de totstandkoming van deze strategie is nauw overlegd met de andere twee ESI-fondsen: het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Daarnaast is de communicatie-afdeling van de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Den Haag nauw betrokken.

De communicatiestrategie heeft de ambitie om daar waar mogelijk met andere fondsen samen te werken. Een voorbeeld van samenwerking is de campagne en de website www.europaomdehoek.nl, de verplichte single webportal in Nederland die ook de basis vormt voor de Europa om de Hoek Kijkdagen.

Om tot deze strategie te komen is de Factor C-methode gehanteerd. Factor C gaat er vanuit dat tachtig procent van het werk van beleidsmakers bestaat uit communicatie. Het gaat daarbij om het opvangen van signalen uit de omgeving en het vertalen van die signalen naar beleid en communicatie. Factor C is een visie die stelt dat beleid ook 'communicatief' tot stand kan komen, dat wil zeggen: in contact met de omgeving. Het werken met deze methode heeft bijgedragen aan een brede consensus voor de strategie en de uit te werken jaar- en actieplannen van de verschillende fondsen.

5.1.4 Samenwerking met andere MA's

Op operationeel gebied komen de communicatieadviseurs van de MA's en het ministerie van EZK periodiek en op regelmatige basis (circa eens per zes weken) bijeen in de werkgroep Communicatie met als doel het delen van kennis en ervaringen om zo de communicatie nog effectiever in te richten.

Daarnaast is er ook een werkgroep Communicatie vanuit het Coördinatiepunt Structuurfondsen. Naast de MA's en het ministerie van EZK zijn hier ook adviseurs van andere fondsen (Interreg Duitsland-Nederland, Interreg Vlaanderen-Nederland, Interreg Euregio Maas Rijn, EFMZV, ELFPO en ESF) en de Nederlandse vertegenwoordiging van de Europese Commissie bij aanwezig. Deze bredere werkgroep komt gemiddeld een keer per drie maanden bijeen. RVO faciliteert deze vergaderingen en zorgt voor onderlinge doorverwijzingen naar de verschillende deelnemers en zorgt tevens voor communicatie van evenementen inzake EFRO.

5.1.5 Communicatiemiddelen

Het in beeld brengen van projecten gebeurt via de website Europaomdehoek.nl, de gezamenlijke website, en door jaarlijks aan te haken bij bestaande publieksevenementen (zoals Weekend van de Wetenschap). Andere (door de EU deels voorgeschreven) communicatiemiddelen zijn bijvoorbeeld de informatievoorziening over publiciteitsverplichtingen, nieuwsbrieven en sociale media. Hiernaast hebben de MA's ieder een eigen website over (onder andere) EFRO, met een eigen uitstraling en content.

5.1.6 Doelgroepen

De communicatie richt zich op een breed scala aan in- en externe doelgroepen (zie onderstaand figuur). Communicatieactiviteiten worden toegespitst op (een of meerdere van) deze doelgroepen. In de praktijk ligt het accent op het informeren van (a) potentiële aanvragers en begunstigen en (b) het brede publiek. Dit zijn ook de belangrijkste doelgroepen in respectievelijk fase 1 en 2 en is conform de voorschriften van de EU. Als het gaat om potentiële aanvragers richt communicatie zich op bedrijven, kennisinstellingen, consortia en subsidieadviseurs. Deze partijen krijgen de nieuwsbrief en worden actief uitgenodigd voor bijeenkomsten. Via bestaande aanvragers, adviseurs en netwerk- en uitvoeringsorganisaties wordt het onbekende mkb bereikt. Programmabetrokkenen en

geïnteresseerde individuen uit het grote publiek ontvangen het jaarverslag en de nieuwsbrief.

Het werven van potentiële aanvragers is echter niet primair de taak van communicatie en gaat in samenspraak met en via de programmamanagers, waarbij communicatie fungeert als adviseur en ondersteuning. De programmamanagers beschikken immers over een breed netwerk van (potentiële) begunstigden. Communicatie ondersteunt hen door bijvoorbeeld bijeenkomsten over inhoud te organiseren.

Figuur 4. In- en externe doelgroepen 'Communicatiestrategie EFRO en ESF periode 2014 – 2020'.



5.2 Effectiviteit en efficiëntie van de strategie

Hoewel de communicatiestrategie de complexe context waarbinnen communicatie moet opereren erkent, stelt de strategie ambitieuze doelen voor een brede doelgroep. Communicatie moet de bekendheid van de fondsen en de successen daarvan overbrengen, terwijl meerdere factoren dit belemmeren (zie onderstaand tekstkader). Uit het onderzoek komt ook naar voren dat er onder betrokken partijen hoge verwachtingen leven omtrent het bereiken van potentiële aanvragers, het brede publiek en het overbrengen van de maatschappelijke meerwaarde.

De strategie hanteert feitelijk de doelen die Europa stelt voor communicatie, maar past deze doelen niet aan de Nederlandse context aan. De doelen zijn op een hoog niveau geformuleerd en zijn niet SMART (ofwel: realistisch) gemaakt. Deze conclusie strookt met de uitkomsten van een recent onderzoek door de Europese Commissie naar communicatie over de fondsen in de lidstaten. De belangrijkste conclusie daarvan was dat de communicatiestrategieën wel verbeteren, maar niet in staat zijn om zich toe te spitsen op Europese burgers en hun dagelijkse leven, om effectief gebruik van traditionele en sociale media te maken en op lokale differentiatie toe te passen.³⁵

³⁵ http://www.cohesify.eu/wp-content/uploads/2018/05/O4.4_4.6-WP4-Comparative-analysis-of-CP-communication_strategies_final.pdf#zoom=100

Tekstkader 25. Complexe context om te communiceren over Europa.

- Veel mensen hebben een weerstand tegen Europa en staan niet open voor een positieve boodschap;
- Daar komt bij dat onder (potentiële) begunstigen EFRO een slecht imago heeft als het gaat om administratieve lasten;
- De meerwaarde van EFRO-projecten is lastig over te brengen aan het brede publiek. De gesubsidieerde innovatieprojecten in Nederland zijn letterlijk minder concreet zichtbaar dan de veelal infrastructurele, bouwkundige of toeristische projecten in andere Europese landen. De Nederlandse projecten zijn van zeer technische aard en vinden vooral 'binnen' plaats bij bedrijven en kennisinstellingen;
- De middelen voor communicatie zijn beperkt in relatie tot gestelde doelen, hoge verwachtingen en complexe context.

5.2.1 Efficiëntie: samenwerking leidt tot efficiënter werken

In de huidige programmaperiode heeft Nederland stappen gezet richting een efficiëntere manier van samenwerking op het gebied van communicatie. De meerwaarde van de geïntensiverde samenwerking tussen de MA's en met andere ESIF fondsen³⁶ is dat de afzonderlijke communicatieadviseurs niet meer individueel werken en niet meer zelf opnieuw het wiel proberen uit te vinden. Communicatie in Nederland staat volgens geïnterviewden in Europa inmiddels bekend als een solide en betrouwbaar communicatienetwerk.

De MA's zijn bovendien een andere weg ingeslagen wat betreft het jaarlijkse grote publieksevenement. In plaats van zelf eigen Europa om de Hoek Kijkdagen te organiseren, wordt nu aangehaakt bij evenementen die al publiek trekken (bijvoorbeeld het Weekend van de Wetenschap). De MA's maken gebruik van cross-mediale communicatie, waarbij events, de website en sociale media naar elkaar verwijzen; de combinatie van deze middelen versterkt de boodschap. Naar aanleiding van het eerdergenoemde onderzoek door Cohesify, is besloten om bij communicatie meer de nadruk te leggen op de impact van gesubsidieerde projecten op het dagelijks leven. Deze maatschappelijke veranderingen zijn mede mogelijk gemaakt door Europese programma's.

Taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de lidstaat en de MA's van de landsdelige EFRO-programma's. Het betreft activiteiten zoals de Europa om de Hoek campagne, de portaalwebsite, landelijk publieksevenementen en deelname aan Europese communicatiecampagnes. Het ministerie van EZK coördineert deze communicatie activiteiten en heeft budget beschikbaar gesteld voor het portaal. Een risico voor het efficiënt en effectief communiceren is het gebrek aan centrale coördinatie, centraal projectmanagement en budget. Dit betekent dat in de praktijk gezamenlijke taken opgepakt en verdeeld worden veelal op basis van goodwill en persoonlijk commitment. Voor de komende programmaperiode verdient het aanbeveling om de verdeling van de activiteiten en verantwoordelijkheden tussen de samenwerkingspartners te heroverwegen en hierover heldere en duidelijke afspraken te maken.

5.2.2 Effectiviteit: bereik van de doelgroepen

De effectiviteit van communicatie kan voor de twee centrale doelgroepen worden beoordeeld: het brede publiek en potentiële aanvragers. Voor wat betreft de laatstgenoemde doelgroep kan het al dan niet behalen van effecten niet alleen toegerekend worden aan

³⁶ Door middel van Europese Structuurfondsen en Investeringsfondsen (ESIF) ondersteunt de Europese Commissie het regionaal beleid in de verschillende lidstaten.

communicatie. Zoals vermeld gaat het benaderen van potentiële aanvragers in samenwerking met de MA's, via intermediairs, al bekende aanvragers en subsidieadviseurs.

Het brede publiek

Zoals reeds beschreven richt de communicatie zich in de latere fase van het fonds meer op het brede publiek om de resultaten van projecten bekend te maken. Door het beperkte communicatiebudget en de aard van de doelgroep is het niet goed mogelijk om de effecten in Nederland daarvan te onderzoeken. De Europese Commissie doet zelf wel onderzoek naar het bereik van het brede publiek. In Nederland wordt het bereik van communicatieactiviteiten beperkt gemeten aan de hand van bezoekers van de website Europaomdehoek.nl, on- en offline media en het aantal bezoekers van evenementen.

Voor wat betreft de evenementen is het meest haalbare resultaat dat bezoekers meekrijgen dat een project (deels) gefinancierd is met Europees geld. Over de website merken geïnterviewden op dat de maatschappelijke meerwaarde van projecten nu niet goed voor het voetlicht wordt gebracht. Een kanttekening bij deze opmerking is dat het de vraag is of 'burgers' überhaupt actief naar deze website op zoek gaan. De website is zinvol via de combinatie met on- en offline media en evenementen om de maatschappelijke relevantie over te brengen.

Potentiële aanvragers

- *Vaak de 'usual suspects' als het gaat om aanvragers*

Zowel de MA's, deskundigencommissies als Comités van toezicht geven aan dat voornamelijk dezelfde partijen aanvragen indienen. Grote kennisinstellingen en bedrijven die al eerder een succesvolle aanvraag hebben ingediend zijn beter bekend met en bij de MA's, de programma's en de administratieve vereisten en vragen daardoor vaker en bij verschillende MA's EFRO-gelden aan. Dit effect wordt versterkt in regio's waar al veel verschillende innovatieve bedrijven en kennisinstellingen samen komen zoals Brainport Eindhoven.

- *Diversiteit aan (innovatief) mkb indirect bereikt via deelname aan consortia*

Het mkb wordt hoofdzakelijk bereikt via hun deelname aan consortia met andere mkb'ers en kennisinstellingen. Het gaat vooral om grotere mkb'ers die gericht zijn op innovatie en al onderdeel zijn van een bestaande keten, waarin ze samenwerken met andere bedrijven. Vaak zijn kennisinstellingen ook onderdeel van diezelfde keten. Verschillende bij de programma's betrokken partijen geven aan dat veelal dezelfde groep kennisinstellingen en grote bedrijven aanvragen indient, maar dat zij een grote diversiteit aan mkb'ers uit verschillende sectoren zien. Voor wat betreft het mkb bereikt EFRO dus niet alleen de 'usual suspects' en nemen er wel degelijk nieuwe bedrijven deel aan consortia.

- *EFRO niet toegankelijk voor (kleine) mkb*

Diverse begunstigden en subsidieadviseurs geven aan dat een groot deel van de potentiële aanvragers niet wordt bereikt. Het gaat vooral om het kleine mkb, dat nog geen onderdeel is van een netwerk van innoverende mkb'ers en kennisinstellingen.

Sommige mkb'ers beginnen überhaupt niet aan EFRO, omdat ze niet kunnen of willen voldoen aan de strikte eisen die gesteld worden en de hoge administratieve lasten. Een andere reden is dat mkb'ers niet via officiële communicatiekanalen bereikt worden, maar vooral via hun (informele) contacten met de MA's of via een subsidieadviseur. Wanneer een mkb'er niet in dat netwerk zit, is er grote kans dat hij niet inhoudelijke bekend raakt met EFRO.

Belangrijk om hierbij op te merken is dat bijvoorbeeld West het kleine mkb niet zelfstandig probeert te bereiken, maar dat zij deze doelgroep indirect via fondsen (UNIIQ³⁷) bedienen.



Tekstkader 26. Verbetersuggesties met betrekking tot communicatie.

- De belangrijkste verbetersuggestie is dat de strategie dient te worden aangepast aan de complexe context in Nederland en de beperkte middelen voor communicatie. De nadruk kan worden gelegd op samenwerking met de MA's, intermediaire organisaties en subsidieadviseurs. De doelen dienen SMART te worden gemaakt, zodat bij een volgende evaluatie beter kan worden beoordeeld of deze worden behaald.
- Communicatiemedewerkers dienen meer ruimte te krijgen voor uitvoeringstaken die voortkomen uit gezamenlijke projecten en uren die hiervoor nodig zijn. Dit geldt vooral voor Noord en Zuid waar communicatiemedewerkers de communicatie ook voor andere fondsen verzorgen.
- De verantwoordelijkheid voor EFRO is vaak belegd bij een of enkele medewerkers binnen overheden. Ook voor hen is het van belang om een positieve narratief over EFRO naar voren te brengen. Juist hierdoor krijgen uiteindelijk ook bestuurders en collega's de toegevoegde waarde van EFRO mee.
- Het technische en inhoudelijk verbeteren van de website Europa om de Hoek, zodat dit primaire informatiekanaal een optimaal werkend instrument is om de communicatiedoelstellingen te realiseren. In de huidige situatie worden diverse problemen ervaren, waaronder:
 - Een gedateerde 'look en feel'.
 - Niet-gebruiksvriendelijke navigatiestructuur.
 - Diverse technische problemen en foutmeldingen.
 - Het niet nakomen van afspraken met betrekking tot het aanleveren van content.

Het bovenstaande leidt tot lage bezoekersaantallen en draagt bovendien niet bij aan het uitdragen van de Europese boodschap aan bezoekers van de website.
- Het verspreiden van de communicatieboodschap via de website van de MA's. In de huidige situatie wordt de boodschap niet verspreid via de websites, deze zijn met name gericht op de mogelijkheden voor subsidie en het indienen van een aanvraag. Een tegengeluid is dat een aanvrager niet zit te wachten op een boodschap over Europa, omdat zij reeds bekend zijn met EFRO. Indien zij tevreden zijn, dragen zij de boodschap direct en indirect toch wel uit.
- Samenwerking met andere fondsen kan effectiever door nog betere afstemming en samenwerking.
- Het (kleine) mkb kan effectiever worden benaderd. De MA's kunnen leren van een aantal 'good practices' op het gebied van communicatie:
 - a. MA's kunnen het mkb verleiden door kleine subsidies als opmaat voor EFRO te gebruiken, zoals MIT;
 - b. MA's kunnen goed gebruikmaken van intermediairs zoals OostNL (ROM), die mkb'ers via hun netwerk benaderen. De Kamer van Koophandel kan ook als eerste ingang worden benut;
 - c. Noord schakelt ambassadeurs in uit het mkb zelf, die tijdens bijeenkomsten succesverhalen voor het voetlicht brengen. Communicatie kan story telling ook toepassen via sociale media;
 - d. Zuid neemt samen met netwerkorganisaties het mkb aan de hand en helpt hen bij het opstellen van een aanvraag. Dit is veelal van toepassing bij gelijksoortige projectregelingen. Zuid organiseert maandelijks verdiepende sessies voor mkb'ers;

³⁷ UNIIQ helpt ondernemers in Zuid-Holland om hun unieke innovatie sneller naar de markt te brengen. Zij bieden ondernemers het startkapitaal om hun plannen te realiseren en de meest risicovolle fase van concept tot veelbelovend bedrijf te overbruggen.

- e. Oost heeft een Cluster en Netwerkregeling die projecten ondersteunt die tot doel hebben om mkb'ers op te sporen, bij elkaar te brengen en aan te sporen om samen te innoveren. Zij worden daarbij ook geïnformeerd over de subsidiemogelijkheden;
- f. In West wordt geprobeerd om kleine mkb'ers indirect te bedienen via fondsen (UNIIQ);
- g. De MA's kunnen beter communiceren over vereenvoudigingen om het negatieve imago van EFRO te verbeteren;
- h. Zuid heeft een historisch onderzoek laten doen naar de resultaten van EFRO in haar landsdeel om zo de meerwaarde ervan aan te tonen. Door actief de behaalde resultaten te delen, wordt bij potentiële aanvragers en het brede publiek duidelijker wat en wie er concreet met EFRO-gelden is bereikt.

6 Conclusies en aanbevelingen

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) heeft als doel om de belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen de Europese regio's terug te dringen. Wat betreft de meer ontwikkelde regio's binnen de EU, zoals Nederland, zijn de EFRO-subsidies voornamelijk gericht op de thema's innovatiestimulering en koolstofarme economie.

Om de kwaliteit van de uitvoering verder te verbeteren hebben de vier MA's en de CA bij aanvang van de huidige programmaperiode samenwerkingsafspraken gemaakt. De afspraken zijn op 21 maart 2013 bestuurlijk overeengekomen en richten zich op de volgende pijlers: een gezamenlijk beoordelingssysteem, een gezamenlijke Administratieve Organisatie, een gezamenlijk ICT-systeem en veelvuldige afstemming en kennisdeling/gezamenlijke opleiding.

Om te bepalen of de samenwerkingsafspraken daadwerkelijk tot de gewenste kwaliteitsverbetering in de uitvoering hebben geleid, is in deze evaluatie per pijler onderzocht in hoeverre de samenwerkingsafspraken zijn uitgevoerd. Tevens is bekeken in hoeverre het aanbeveling verdient om in de volgende programmaperiode (na 2020) op dezelfde manier verder te gaan of dat er wellicht suggesties voor verbeteringen zijn. Daarnaast is in deze evaluatie een vergelijking gemaakt van de inrichting van de front offices van de MA's en is beknopt gekeken naar de effectiviteit van communicatie inzake EFRO.

Bij het in kaart brengen van verbeteringsuggesties merkten we dat dit vaak geassocieerd werd met het toewerken naar een identieke werkwijze van de MA's en dus een aantasting van de autonomie ten aanzien van beleids- en uitvoeringsaspecten. Het is expliciet niet de bedoeling van de samenwerkingsafspraken dat dit leidt tot een identieke werkwijze. Binnen de Europese kaders hebben de MA's bepaalde autonomie (bijvoorbeeld ten aanzien van de doelstellingen van het OP, doelstellingen binnen openstellingen, type en duur van openstellingen, begeleiding van aanvragers, pitchten van projectvoorstellen in de deskundigencommissie, etc.), dat zorgt voor maatwerk en daarmee voor een effectievere inzet van EFRO-gelden in Nederland.

Het is echter wel belangrijk dat de betrokken partijen transparant zijn in, kennis nemen van en open staan voor de in deze evaluatie in kaart gebrachte 'good practices'. Iedere partij dient vervolgens, in het licht van de eigen visie en de 'couleur locale', te bepalen in hoeverre een 'good practice' en een verbeteringsuggestie van toegevoegde waarde zijn voor de uitvoering van het EFRO-programma binnen het betreffende landsdeel. De MidTerm evaluatie is uitgevoerd in het licht van de hiervoor geschetste uitgangspunten. Daarmee komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. De afspraken in samenwerkingsconvenant hebben geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de programma-uitvoering tussen de vier Managementautoriteiten, de Certificeringsautoriteit en het coördinerende departement EZK, maar nog niet alle ambities zijn gerealiseerd.

In het convenant van 21 maart 2013 hebben de partijen gezamenlijke afspraken gemaakt gericht op de verbetering van de programma-uitvoering, voor zowel de uitvoeringsorganen als de subsidieontvangers. Om de kwaliteitsverbetering te realiseren is afgesproken dat er een meer uniforme werkwijze en beoordelingssysteem worden opgezet. Dit heeft in de praktijk geresulteerd in het werken met één ICT-systeem, één beschrijving van de Administratieve Organisatie, één landelijke set van beoordelingscriteria en intensievere afstemming en kennisdeling tussen de MA's onderling en tussen de MA's, de CA en EZK. Het meer uniform werken heeft ertoe geleid dat de MA's nog beter 'in control' zijn. Dit heeft een positief effect op de rechtszekerheid van aanvragers. Echter, nog niet alle

ambities uit het convenant zijn gerealiseerd. Dit heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

1. *Een gezamenlijk beoordelingssysteem.* In de huidige programmaperiode hebben de MA's veel geïnvesteerd in uniforme toetsings- en uitvoeringsprocedures. Dit heeft geleid tot het terugdringen van interpretatieverschillen en een toename van de rechtszekerheid bij aanvragers. In de praktijk komen interpretatiekwesties op beperkte schaal nog voor. Indien hier sprake van is, dan stemmen MA's onderling en via diverse werkgroepen af hoe dit snel en adequaat kan worden opgelost.
2. *Een gezamenlijke Administratieve Organisatie (AO).* Als gevolg van een gezamenlijke AO is er steeds meer sprake van een uniform uitvoeringsproces met ingebouwde controlemomenten. Desondanks zijn er in de praktijk verschillen in de wijze waarop MA's dossiers opbouwen, werkinstructies toepassen, checklisten gebruiken en audittrails vastleggen. Deze verschillen hebben niet zozeer effect op de rechtszekerheid van aanvragers, maar kunnen er wel toe leiden dat de audits door de CA en AA minder efficiënt verlopen. Bovendien werkt het niet eenduidig toepassen van bijvoorbeeld checklisten en werkinstructies interpretatieverschillen in de hand.
3. *Een gezamenlijk ICT-systeem.* Op basis van het onderzoek blijkt dat conform de artikel 72 beschrijving in het ICT-systeem wordt gewerkt. De auditautoriteit heeft hierover al enkele malen een positieve beoordeling afgegeven over de werking van het systeem aan alle MA's (bron: systemaudits en Annual Control Report 2018 en 2017). Voor veel landelijk opererende begunstigten is het EFRO-webportaal (de voorkant van het ICT-systeem) een aanzienlijke verbetering. Zij kunnen immers in elk landsdeel, op dezelfde wijze indienen via 1-loket. Kijkend naar de back office, dan wordt nog regelmatig informatie voorbereid op de harde schijven van de MA's en is er e-mailverkeer met de begunstigten. Het risico bestaat dat dit in de praktijk leidt tot verschillen ten aanzien van dossieropbouw, workflow, audittrail, briefsjablonen en het betaalsysteem. Het huidige gebruik van het ICT-systeem is daardoor niet alleen minder efficiënt voor de MA's zelf, maar ook voor de AA en de CA die het systeem raadplegen voor de audits.
4. *Veelvuldige afstemming en kennisdeling.* De vier MA's, de CA en het ministerie van EZK zorgen via diverse landelijke werkgroepen voor een nauwe samenwerking en kennisuitwisseling op gebieden als juridische zaken, werkinstructies, ICT en communicatie. Aandachtsgebieden worden gedeeld, interpretatieverschillen worden opgelost en betrokkenen zijn beter op de hoogte van elkaars werkwijze. Daarnaast dragen de werkgroepen bij aan het ontsluiten en expliciet maken van kennis en ervaring bij medewerkers. Dit is tevens belangrijk bij het overdragen van kennis aan nieuwe medewerkers. Het oorspronkelijke doel van het onderling uitlenen van personeel en het opzetten van gezamenlijke trainingen is niet gerealiseerd.

De gezamenlijke afspraken hebben overigens niet geleid tot een identieke werkwijze van de MA's, maar dat is ook niet het doel van het convenant. Juist door het behoud van de eigenheid van elke regio en door de governance van iedere MA te respecteren, kunnen MA's inspelen op regionale ontwikkelingen en op de wensen en behoeften van ondernemers.

Aanbeveling 1. Identificeer en prioriteer ambities uit het samenwerkingsconvenant die nog gerealiseerd moeten worden.

Kijkend naar de volgende programmaperiode (post 2020) kan de kwaliteit van de programma-uitvoering nog verder worden verbeterd. Dit kan door de nog niet gerealiseerde ambities van het convenant te expliciteren en vervolgens doelstellingen te formuleren en te prioriteren. Op basis van de vier pijlers van het convenant gaat het om de volgende verbetersuggesties:

1. Het sturen op het nog meer uniform werken volgens de gezamenlijke Administratieve Organisatie. Meer sturing leidt tot meer duidelijkheid en transparantie over de wijze waarop dossiers worden opgebouwd, werkinstructies worden toegepast, checklisten worden gebruikt en audittrails worden vastgelegd. Naast dat dit efficiënter is voor een MA zelf (iedereen werkt op eenzelfde afgesproken manier), is dit ook efficiënt voor de CA en de AA die de audits bij de MA's uitvoeren.
2. Het door de MA's en de CA expliciet maken en naar elkaar uitspreken van een visie, wensen en behoeften ten aanzien van het gebruik van het ICT-systeem Navision. Transparantie zorgt voor duidelijkheid en begrip van werkwijzen en gewenste verbeteringen. Bij het maken van een fundamentele keuze over het gebruik van een gezamenlijk ICT-systeem, zijn de volgende stappen te doorlopen:

Voor de huidige programmaperiode is het een overweging om het huidige systeem te optimaliseren. Dit betekent dat de MA's met elkaar in overleg gaan over de praktische invulling en het gebruik van het systeem. Omdat Navision niet uniform gebruikt wordt en niet iedereen even goed op de hoogte is van de mogelijkheden van Navision, is de kans aanwezig dat door onderlinge kennisuitwisseling tussen MA's op efficiënte wijze een optimalisatieslag kan worden gemaakt. Deze optimalisatieslag heeft betrekking op het gebruik en de inrichting van het systeem, maar ook op het eventueel verbeteren van functionaliteiten. Het verbeteren van functionaliteiten vindt alleen plaats indien met beperkte inspanning veel efficiëntie wordt bereikt.

Bij aanvang van de nieuwe programmaperiode is inzichtelijk of, op basis van de optimalisatieslag van de huidige periode, het systeem beter is aangepast op de bedrijfsvoering van de MA's. Ook is inzichtelijk waar de MA's met het huidige systeem nog tegenaan lopen, welke (complexe) aanpassingen wenselijk zijn en wat de potentiële kosten voor deze aanpassingen zijn.

De keuze om nieuwe functionaliteiten voor de huidige programmaperiode niet te ontwikkelen, wil niet zeggen dat deze keuze voor de nieuwe programmaperiode dezelfde is. Echter, zowel voor de huidige, als de nieuwe periode geldt dat de balans tussen kosten en optimalisering bepalend is voor de te maken afwegingen.

3. Het sneller escaleren van de afhandeling van interpretatievraagstukken. Alhoewel in de huidige programmaperiode interpretatievraagstukken sterk zijn teruggedrongen, dienen de vraagstukken die nog (gaan) spelen (bijvoorbeeld subsidiabiliteit van loonkosten) sneller te worden opgelost. Dit kan door als MA's vraagstukken nog sneller te beslechten (bijvoorbeeld in de Financiële werkgroep) of nog sneller te escaleren richting het ministerie van EZK. Voorwaarde is wel dat het ministerie van EZK (Wetgeving en Juridische Zaken) hier meer capaciteit voor krijgt.
4. Maak keuzes ten aanzien van uitlenen van personeel en gezamenlijke trainingen. Via landelijke werkgroepen is reeds sprake van onderlinge afstemming en kennisdeling, maar van gezamenlijke trainingen is geen sprake. Een ander, niet gerealiseerd doel is het onderling uitlenen van personeel. Maak in onderling overleg met de MA's expliciet wat de ambities op dit gebied nog zijn.

2. Het samenwerkingsconvenant leidt niet direct tot een afname van de controle- en verantwoordingsdruk voor ondernemers.

Mede dankzij het samenwerkingsconvenant is de taakafbakening, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de MA's, de CA en het ministerie van EZK verbeterd. Dit heeft geleid tot meer uniformering van de programma-uitvoering. Hierdoor is het voor aanvragers steeds duidelijker aan welke kwaliteitseisen een aanvraag moet voldoen en op basis van welke criteria een aanvraag wordt beoordeeld. Door de verduidelijking van taken en rollen zijn MA's beter in staat om een aanvrager te begeleiden en te adviseren over zijn projectaanvraag. Van beide kanten heeft dit een positief effect op de kwaliteit van aanvragen en daarmee op de rechtszekerheid.

Nadat subsidie is verleend en een begunstigde in het uitvoerings- en verantwoordings-traject terecht komt, ervaren begunstigden een hoge controle- en verantwoordingsdruk. In de beleving van begunstigden wordt bij controles veel nadruk gelegd op (juridische) details en het voorkomen van risico's en is er beperkt aandacht voor het realiseren van projectresultaten en de bijbehorende effecten (outcome). Volgens begunstigden moet veel en detaillistisch bewijsmateriaal worden aangeleverd, zoals urenregistraties, arbeidscontracten, loonstroken en een verantwoording van de berekeningsmethodiek. Verder moeten afwijkingen tot op de komma nauwkeurig worden verantwoord. Het aantal projectpartners in een project vergroot de complexiteit van de verantwoording. Het tot in detail voldoen aan deze verplichtingen zorgt voor druk bij ondernemers.

Aanbeveling 2. Uniformeer in overleg met CA en AA de controle- en verantwoordingsprocedures om zo de ervaren regeldruk van ondernemers te reduceren.

Het terugdringen van de controle- en verantwoordingsdruk is niet alleen om het gemakkelijker te maken voor aanvragers en begunstigden, maar ook om ervoor te zorgen dat (potentiële) aanvragers aanvragen gaan en blijven indienen. Dit is belangrijk omdat het EFRO bij veel ondernemers een negatief imago heeft: de kosten en opbrengsten zijn, in de beleving van ondernemers, niet altijd in evenwicht. Om de controle- en verantwoordingsdruk te reduceren zijn er de volgende verbeteruggesties:

- Eenmalig uitvragen van gegevens. Aanvragers en begunstigden hoeven reeds bekende gegevens niet vaker aan te leveren dan nodig. Ook vanuit de kant van aanvragers wordt verwacht dat, indien er geen sprake is van eenmalige gegevensuitvraag, zij dit melden bij de MA. Het eenmalig uitvragen is immers een wettelijke verplichting, maar wordt nog niet altijd als zodanig uitgevoerd. Communicatie speelt hierbij overigens ook een rol om dit kenbaar te maken.
- Meer focus op resultaten. Het controle- en verantwoordingstraject is bij subsidies belangrijk in verband met het borgen van een rechtmatige verstrekking ervan. Het verdient aanbeveling om daarnaast meer de nadruk te leggen op behaalde resultaten en kansen die met behulp van EFRO zijn of worden benut (outcome). Dit zal tevens een positief effect hebben op het overbrengen van de Europese boodschap aan de doelgroep (zie ook hoofdstuk 5).
- Focus op hoogste facturen en niet op kleine(re) facturen of resultaten.

3. De verschillen tussen de front offices van de MA's bieden mogelijkheden om de kwaliteit van de landelijke programma-uitvoering te verbeteren.

De front offices van de MA's zijn ingericht en georganiseerd naar de 'couleur locale' van de regio en de governance van een betreffende MA. MA's hebben ieder hun eigen OP met verschillende programma's en regelingen. Daarnaast zijn er in de praktijk uitvoeringsverschillen tussen MA's op het gebied van bijvoorbeeld de begeleiding van (potentiële) aanvragers, doel, type en duur van openstellingen (tender of call), samenstelling en werking van de deskundigencommissie en de uitvoering van projectcontroles.

Door inzicht te verschaffen in en kennis te nemen van de overeenkomsten en verschillen bij MA's, kunnen MA's bepalen of en welke gedeeltes overgenomen kunnen worden. Door de eigenheid van de MA's en de 'couleur locale' van de regio is er dan ook geen sprake van 'best practices', maar wel van 'good practices'. Door het van elkaar leren, open staan voor en waar relevant overnemen van 'good practices', kan de kwaliteit van de programma-uitvoering verder verbeteren.

Aanbeveling 3. Jaag het uitwisselen van good practices van MA's aan, maar omarm verschillen.

De MA's hebben vanuit het verleden reeds initiatieven genomen om de programma-uitvoering efficiënter en effectiever te maken. Het samenwerkingsconvenant en de daarin vastgelegde samenwerkingsafspraken zijn daarvan een tastbaar resultaat. De uitdaging van iedere MA is om kennis te nemen van de structurele verschillen en overeenkomsten aangaande de werkwijze en werking van diverse gremia (zoals een deskundigencommissie, stuurgroep, comité van toezicht) en (b) open te staan voor door anderen toegepaste 'good practices'. Een MA dient vervolgens zelf te bepalen in hoeverre een 'good practice' passend en van toegevoegde waarde is voor de eigen organisatie. De in deze rapportage opgenomen 'good practices' vormen hiervoor een startpunt.

Dit betekent overigens niet dat gestreefd moet worden naar een identieke werkwijze van de MA's. Juist de eigenheid van elke regio en een daarbij passende inrichting van de governance zorgt voor aansluiting bij ondernemers en draagt bij aan het realiseren van OP-specifieke doelstellingen.

4. De doeltreffendheid van communicatie met betrekking tot het bekendmaken van programma's en het werven van nieuwe projecten is beoordeeld als goed.

Het werven van potentiële aanvragers is niet primair de taak van communicatie en gaat in samenspraak met en via de programmamanagers, waarbij communicatie fungeert als adviseur en ondersteuning. Bij aanvang van de huidige programmaperiode lag de nadruk vooral op bekendmaking van subsidiemogelijkheden met als doel om projectaanvragen te werven. Omdat er inmiddels meerdere projectresultaten bekend zijn, verschuift de nadruk van communicatie naar het bekendmaken van gerealiseerde successen en resultaten. Als resultaat hiervan zijn in de huidige programmaperiode de projectpijplijnen bij alle MA's redelijk tot goed gevuld.

Aanbeveling 4. Gebruik communicatie meer als middel om het doel te bereiken en niet als doel op zich.

Hoewel de communicatiestrategie de complexe context waarbinnen communicatie moet opereren erkent, stelt de strategie ambitieuze doelen voor zowel potentiële aanvragers als voor het brede publiek. Communicatie moet de bekendheid van de fondsen en de successen daarvan overbrengen, terwijl meerdere factoren dit belemmeren (zoals een relatief beperkt communicatiebudget en een complex en bureaucratisch imago van EU-fondsen). Omdat de huidige strategie feitelijk de doelen hanteert die Europa voor communicatie stelt, is de eerste stap het aanpassen van de strategie aan de complexe context in Nederland en de beperkte middelen voor communicatie. Bij het bereiken van potentiële aanvragers kan de nadruk worden gelegd op samenwerking met de MA's, intermediaire organisaties en subsidieadviseurs. De communicatiedoelen dienen SMART te worden gemaakt, zodat bij een volgende evaluatie beter kan worden beoordeeld of deze worden behaald. Het werven van potentiële aanvragers is niet primair de taak van communicatie en gaat in samenspraak met en via de programmamanagers, waarbij communicatie fungeert als adviseur en ondersteuning. De programmamanagers beschikken immers over een breed netwerk van (potentiële) begunstigden. Communicatie ondersteunt hen door bijvoorbeeld bijeenkomsten over inhoud te organiseren.

Voor communicatie is een belangrijke rol weggelegd in het verspreiden van de communicatieboodschap via websites van de MA's. Deze websites zijn primair bedoeld voor (potentiële) aanvragers.

Voorts dienen MA's op gebied van communicatie meer van elkaar te leren en te bepalen welke 'good practices' van toegevoegde waarde zijn voor de eigen MA (zoals het inzetten van ambassadeurs, effectiever gebruik maken van ROM's en delen en leren van resultaten van historisch onderzoek).

Tot slot komt het voor dat bepaalde activiteiten uitgevoerd worden op basis van betrokkenheid en persoonlijk commitment. Het verdient dan ook aanbeveling om voor de komende programmaperiode de verdeling van de activiteiten en verantwoordelijkheden tussen het ministerie van EZK en de MA's te heroverwegen en hierover heldere en formele afspraken te maken.

5. Als het gaat om het bereiken van het (kleine) mkb, is de doeltreffendheid van communicatie beoordeeld als beperkt.

Voor wat betreft het (kleine) mkb is EFRO relatief onbekend. Daarnaast heeft EFRO bij veel mkb'ers een negatieve connotatie; een aantal geïnterviewden geeft aan dat potentiële aanvragers wegblijven, omdat ze denken dat EFRO qua controle en verantwoording zwaar en complex is. Het gaat vooral om (kleine) mkb'ers, die geen onderdeel zijn van een netwerk van innoverende bedrijven en kennisinstellingen en geen ervaring hebben met EFRO. Deze doelgroep wordt niet goed bereikt, maar is ook niet bereid om aanvragen in te dienen.

Aanbeveling 5. Intensiveer communicatie richting het (kleine) mkb en leg daarbij de nadruk op de maatschappelijke impact van gesubsidieerde projecten.

Het (kleine) mkb kan beter worden bereikt door de volgende maatregelen te treffen:

- Zorg voor een goed netwerk in de regio om mkb'ers te bereiken. Het netwerk moet niet alleen bekende mkb'ers van de MA bereiken, maar ieder mkb-bedrijf dat wil innoveren hiertoe de kans geven. Voor de vormgeving van een dergelijk netwerk is geen blauwdruk te geven door de eigenheid van de regio. Voor een goed bereik kan wel zo veel mogelijk aangesloten worden bij bestaande initiatieven vanuit de ROM, Steunpunten, kennisinstellingen, stichtingen of bijvoorbeeld de Valleibureaus en kennispunten in Oost en indirect via UNIIQ in West.
- Intensiveer het aanhaken bij evenementen die al publiek trekken en leg daarbij vooral de nadruk op de impact van gesubsidieerde projecten op het dagelijks leven, zodat de Europese boodschap en het EFRO-programma begrijpelijk worden overgebracht aan de doelgroep. Het betrekken van ambassadeurs die succesverhalen vertellen is hier onderdeel van.

Maatregelen louter in de sfeer van communicatie volstaan echter niet. Om deze doelgroep bereid te vinden aanvragen in te dienen, dient EFRO toegankelijker te worden gemaakt (zie verder conclusie 7).

6. De doeltreffendheid van communicatie met betrekking tot de bekendheid van EFRO onder het brede publiek is beoordeeld als beperkt.

De aard en complexiteit van EFRO in Nederland maken het tot een uitdaging om de meerwaarde van EFRO-projecten over te brengen aan het brede publiek. Desondanks stelt de communicatiestrategie ambitieuze doelen voor een brede doelgroep. Het realiseren van de communicatiedoelstellingen wordt bemoeilijkt doordat de gesubsidieerde innovatieprojecten in Nederland letterlijk minder concreet zichtbaar zijn dan de veelal infrastructurele, bouwkundige of toeristische projecten in andere Europese landen. De Nederlandse projecten zijn van zeer technische aard en vinden vooral 'binnen' plaats bij bedrijven en kennisinstellingen. Daarnaast is het communicatiebudget binnen het EFRO-programma beperkt, waardoor het moeilijk is om een complexe Europese boodschap over te brengen aan een breder publiek.

Aanbeveling 6. Om de doeltreffendheid van de communicatiestrategie te vergroten, dienen concrete en meetbare communicatiedoelstellingen te worden opgesteld.

Voor de volgende periode is het van belang om een heldere en eenvoudigere strategie met concrete communicatiedoelen en haalbare resultaten op te stellen die beter aansluiten bij de complexe Nederlandse context. Doelen dienen concreet (ofwel SMART) te worden geformuleerd. Een randvoorwaarde is dat ze realistisch en haalbaar zijn voor communicatie ten aanzien van het bereiken van het brede publiek. De eerste stappen zijn door de MA's reeds gezet door bijvoorbeeld aan te sluiten bij evenementen die al publiek trekken (bijvoorbeeld het Weekend van de Wetenschap). Verder maken de MA's ook gebruik van cross-mediale communicatie, waarbij events, de website en sociale media naar elkaar verwijzen; de combinatie van deze middelen versterkt de Europese boodschap.

Verder is het belangrijk om bij communicatie meer de nadruk te leggen op de impact van gesubsidieerde projecten op het dagelijks leven, zodat de Europese boodschap nog meer gaat leven. Dat kan onder andere door de koppeling met Europaomdehoek en de aanvraagmodule te verbeteren. In de aanvraagmodule kan bijvoorbeeld om een projectomschrijving van maximaal 30 woorden worden gevraagd, waarin de aanvrager zelf helder uitlegt wat het belang van het project is voor burgers.

7. Om EFRO nog effectiever te laten zijn, dienen op strategisch niveau keuzes te worden gemaakt: focus op mkb en/of regionale ontwikkeling?

Bovenstaande conclusies over het bereiken van de doelgroep en met name het (kleine) mkb nopen tot een discussie over de strategische focus van EFRO in Nederland en binnen de landsdelen. Deze discussie wordt in de huidige programma-periode binnen de landsdelen al gevoerd. Tussen MA's is er momenteel een verschil tussen de afweging die gemaakt dient te worden als het gaat om innovatie: focust men op de koplopers onder het mkb en de grote aanvragers of streeft een MA naar structurele, regionale ontwikkeling binnen het landsdeel?

Een randvoorwaarde voor structurele versterking van de regionale economie is dat het (kleine) mkb meer bij EFRO wordt betrokken. Om dat te bereiken, dient EFRO toegankelijker te worden gemaakt voor deze doelgroep. Dat vergt een aanpassing van de doelstellingen, voorwaarden en administratieve vereisten en een intensivering van communicatie.

De discussie over de focus is op nationaal niveau nog niet op gang gekomen. Hierbij heeft het ministerie van EZK in haar huidige rol als coördinator en normsteller een belangrijke functie. Het ministerie van EZK zou hier het initiatief kunnen nemen in het starten van de integrale discussie over de strategische keuze tussen de focus op mkb-ondernemers of de regio (of een hybride vorm). Het is daarbij van belang om de huidige voorkeuren binnen de MA's en andere betrokken partijen inzichtelijk te maken en als basis te gebruiken voor de discussie.

Aanbeveling 7. Ga na waar binnen de regio's de focus op dit moment ligt en wat de ambities zijn voor volgende programmaperiode.

Bij het maken van strategische keuzes is het van belang om tussen de MA's en andere betrokken stakeholders een bredere discussie in gang te zetten over de keuze waar EFRO-fondsen zich in Nederland op moeten focussen en wat de rol van het mkb hierbij is. Indien wordt gekozen voor de kleine ondernemers, dan dient het EFRO toegankelijker gemaakt te worden voor mkb'ers. Dat kan door de volgende maatregelen:

- Ontwerp een ander type openstellingen, dat meer is toegesneden op de behoeften van het kleine mkb, dat nog niet innoveert, maar ook voor georganiseerde burgers. Goed voorbeeld: [een initiatief in Den Haag](#), waar burgers via een stichting EFRO-gelden aan kunnen vragen voor lokale initiatieven. De stichting ondersteunt bij de aanvraag en stelt een accountant beschikbaar voor de administratie. In Overijssel gebeurt dit overigens al via LEADER.
- Zorg voor een goed netwerk in de regio om mkb'ers te bereiken. Het netwerk moet niet alleen bekende mkb'ers van de MA bereiken, maar ieder mkb-bedrijf dat wil innoveren hiertoe de kans geven. Voor de vormgeving van een dergelijk netwerk is geen blauwdruk te geven door de eigenheid van de regio. Voor een goed bereik kan wel zo veel mogelijk aangesloten worden bij bestaande initiatieven vanuit de ROM, Steunpunten, kennisinstellingen Stichtingen of bijvoorbeeld de Valleibureaus en kennispunten in Oost.
- Intensiveer aanhaken bij evenementen die al publiek trekken en leg daarbij vooral de nadruk op de impact van gesubsidieerde projecten op het dagelijks leven, zodat de Europese boodschap en het EFRO-programma begrijpelijk worden overgebracht aan de doelgroep. Het betrekken van ambassadeurs die succesverhalen vertellen is hier onderdeel van.

Stuur tijdens de looptijd van het programma beter op de strategie en de inhoud; dat gebeurt nu vooral aan het begin bij het opstellen van het OP.

- Sommige leden van diverse CvT's geven aan dat zij vaak ver van de projecten afstaan en dat zij meer betrokken willen worden bij de projecten en behaalde resultaten. Dit staat echter haaks op het uitvoeren van de rol van toezichthouder, zoals vermeld in de verordening. Het is van belang om de rol van het Comité van Toezicht transparant te houden en rolvast te blijven. Een andere mogelijkheid is, naar voorbeeld van Zuid, het instellen van een Stuurgroep die de MA, Comité van Toezicht en de deskundigencommissie zowel inhoudelijk als strategisch kan adviseren.

Daarnaast kan communicatie hier een belangrijke rol spelen, door bijvoorbeeld in de nieuwsbrief van een MA successen te delen en betrokkenen aan het woord te laten over maatschappelijke relevantie van projecten en behaalde resultaten.

- Om binnen de wettelijke kaders tegemoet te komen aan de wens om meer betrokken te willen zijn bij de projecten en behaalde resultaten, dient de betrokkenheid van het Comité van Toezicht en de deskundigencommissie te worden vergroot. Dit kan bijvoorbeeld door vergaderingen en bijeenkomsten te laten plaatsvinden op locaties bij een ondernemer, universiteit of instituut (Comité van Toezicht), maar ook door het op landelijk niveau beoordelen van projectaanvragen (deskundigencommissie).

Maak het aanvragers niet alleen mogelijk om samen te werken met partners over de regionale grenzen heen, maar ook om partners te kiezen uit het buitenland, zolang een significant effect in de regio neerslaat. Dat versterkt de innovatiekracht van Nederland: veel kennis is immers alleen in het buitenland aanwezig.

Bijlagen bij rapportage:

MidTerm Evaluatie Uitvoering landsdelige EFRO-programma's 2014-2020

I	Onderzoeksvragen	71
II	Geraadpleegde bronnen	73
III	Begeleidingscommissie en overige betrokkenen	76
IV	Gehanteerde werkwijze	78

I Onderzoeksvragen

A. Evaluatie van het 'Samenwerkingsconvenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020'

Centrale vraag bij de MidTerm evaluatie is of het samenwerkingsconvenant is uitgevoerd en of het voldoende toegevoegde waarde heeft voor uitvoerders en begunstigden kijkend naar kwaliteitsverbetering van de uitvoering (rechtszekerheid en controle- en verantwoordingsdruk)? Om deze vraag te beantwoorden zijn de onderstaande onderzoeksvragen van toepassing:

1. Heeft het werken met een gezamenlijk beoordelingssysteem voor begunstigden geleid tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering? Zo niet, waarom niet?
2. Heeft het werken met een gezamenlijke Administratieve Organisatie voor begunstigden geleid tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering? Zo niet, waarom niet?
3. Heeft het werken met 1 ICT-systeem tot schaalvoordelen geleid, tot kostenbesparingen geleid en bijgedragen aan vermindering van gegevensopslag en uitwisseling?
4. Is er voldoende kennis gedeeld en uitgewisseld? Kunnen de voordelen daarvan worden benoemd?
5. Werken de diverse overleggrems naar behoren? Zijn de juiste zaken bij de juiste personen en werkgroep belegd als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering?
6. Hebben alle betrokken partijen hun rollen vervuld conform het convenant? Het gaat met name om de rol van de CA als monitor en de rol van EZK als normsteller en coördinator?

B. Vergelijkend onderzoek naar de inrichting van front office/organisatie van de vier MA's

7. Hoe functioneert het front office van de verschillende OP's? Daarbij gaat het om het organiseren van de projectpijplijn; de manier van wegzetten van het programma; de voorwas/beleidsbeoordeling; de manier waarop openstellingen en programma bekend worden gemaakt; startgesprekken; werking en samenwerking van de deskundigencommissie; uitvoeren technische toetsen en inrichting van de governance richting begunstigden.
8. Hoe is de implementatie van de front office ten behoeve van de uitvoering verlopen? Zijn hier leerpunten uit te destilleren voor de volgende periode?
9. Wat zijn de belangrijkste verschillen en plus- en minpunten van de verschillende modellen?
10. Zijn er best practices waarvan de MA's voor de nieuwe programmaperiode kunnen leren?

C. Beknopt onderzoek naar de effectiviteit van communicatie van EFRO door de vier MA's.

11. Wat houdt de interne en externe samenwerkingsstrategie in voor communicatie met het oog op het bereiken van de doelgroepen in de communicatie over behaalde successen en resultaten?
12. Wat zijn de doelgroepen van deze strategie?
13. Is de interne en externe samenwerkingsstrategie een effectieve strategie voor Nederland?
14. Wordt het relatief kleine beschikbare budget voor communicatie efficiënt en effectief ingezet, daarbij vooral lettend op de methoden van communicaties die hierbij worden gehanteerd (nieuwsbrieven, sociale media etc.) of zijn er efficiëntere kosteneffectieve methoden waar momenteel nog niet aan wordt gedacht?
15. Is de directe doelgroep van het programma (de beoogde aanvragers) in voldoende mate bereikt en bekend met de programma's? Hierbij gaat het om de vraag of de programma's voldoende toegankelijk waren voor de hele doelgroep en er geen belemmeringen of elementen waren waardoor bepaalde partijen minder goed toegang hadden.
16. Is de samenwerking met andere fondsen (zoals ESF) van toegevoegde waarde?
17. Welke verbeterpunten zijn er voor de communicatiestrategie, waarvan de MA's voor de volgende programmaperiode kunnen leren?

II Geraadpleegde bronnen

Rapporten en wetten

- Auditdienst Rijk (2014). Rapport Designation Audit Managementautoriteiten: MA Noord, MA Oost, MA Zuid en MA West en certificeringsautoriteit EFRO 2014 – 2020, obv artikel 124 lid 2, Vo EU 1303/2013.
- Berenschot (2011). Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 – 2013.
- Commissie van Goede Diensten EFRO-2 (CGD) (2015). 'Pijnpunten' in de controle van EFRO-2 subsidies in Nederland.
- Corchado, L., Fernández, N., Martín, F. & Méndez C. (2018). A comparative analysis of Cohesion Policy communication strategies. Cohesify Research Paper 11. Ontleend aan: <http://www.cohesify.eu/>
- Deskundigencommissie Operationeel Programma West-Nederland (2018). Reglement van orde.
- Damen-Koedijk, M. (2016). EU Cohesion Policy & Accountability, Coverage, Context, Content & Costs in the case of ERDF in the Netherlands. Proefschrift Universiteit van Twente.
- Ecorys (2011). Evaluatie controle- en beheerssysteem EFRO.
- Ecorys (2016). Evaluatie van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's).
- Europese Commissie (2016). Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13. Ontleend aan: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_report_en.pdf
- Europese Commissie (2013). 'Annual Activity Report 2012'. DG Regional and Urban Policy. p. 30.
- Europese Commissie (2013). Verordening 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling [...] (Art 49.1, art 56, art. 70 en art. 72)
- Europese Commissie (2013). Factsheet '9 ways cohesion policy works for Europe'. Ontleend aan: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_en.pdf
- Europese Commissie (2006). Verordening 1083/2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (o.a. art.14)
- Europese Unie (2012). Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie 2012/326/128 (o.a. art. 177).
- Faems, D., Elhorst, P., Huizingh, E., Croonen, E., Faria, P. De, Kok, H. en Klijnstra, A. (2018). Tussentijdse Evaluatie Kennisontwikkeling en Innovatie binnen Operationeel Programma EFRO 2014-2020.
- Kansen voor West (2010). Informatie Beveiligingsplan 2010 Beheerssysteem Kansen voor West.
- Rijk, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, G4 en G32 (2017). Joint position of the national, regional and local governments of the Netherlands on reform of the ESI funds Coherence and simplification post 2020. Ontleend aan: <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2017/05/NL-joint-position-on-ESIF-post2020-1.pdf>
- Rijksoverheid (2014) Uitvoeringswet EFRO. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014-48).

- Rijksoverheid (2015) Regeling Europese EZ-subsidies(REES).
- Samenwerkingsverband Noord Nederland (2015). Communicatiestrategie EFRO en ESF periode 2014 – 2020.
- Samenwerkingsverband Noord Nederland (2018). Onderzoek synergie EFRO en POP. Ontleend aan: <https://www.nl-prov.eu/wp-content/uploads/2018/06/samenvatting-onderzoek-synergie-efro-en-pop-juni-2018.pdf>
- SNN, OP Oost, OP Zuid en Kansen voor West (2017). Accountantsprotocol EFRO 2014-2020.
- SNN, OP Oost, OP Zuid en Kansen voor West (2017). Beschrijving Beheers- en Controlesysteem.
- SNN, OP Oost, OP Zuid en Kansen voor West (2013). Convenant Uitvoeringsorganisatie 2014-2020.
- SNN, OP Oost, OP Zuid, Kansen voor West, ADR, RVO en EZK (2014). Uitvoeringsconvenant 2014-2020.
- Technopolis|group| (2014) Ex-ante evaluatie Operationele Programma's EFRO 2014-2020

Operationele Programma's 2014-2020 van de vier MA's

- Operationeel Programma EFRO 2014-2020 Noord-Nederland
 - Operationeel Programma EFRO 2014-2020 Oost-Nederland
 - Operationeel Programma EFRO 2014-2020 Zuid-Nederland
 - Operationeel Programma EFRO 2014-2020 West-Nederland
- Ontleend aan: https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/atlas/programmes/

Websites

- <https://www.kansenvoorwest2.nl/nl/subsidie/aanvragen/>
- <https://www.snn.nl/alle-subsidies>
- <http://www.go-oostnederland.eu/>
- <http://www.op-oost.eu/Subsidieaanvraag>
- <https://www.stimulus.nl/opzuid/>
- <https://www.efro-webportal.nl/mijn/>
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/
- https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/atlas/programmes/

Overige

- Handboek EFRO 2014-2020
- Diverse werkinstructies (WI) en checklisten (CL)
- Notulen van werkgroepen:
 - Werkgroep Handboek
 - ICT
 - FWG
 - PMO
 - MA afstemmingsoverleg
- Partnerschapsovereenkomsten
- Verslagen Bestuurlijk Overleg Cohesie
- Interpretatie(brieven) EZK
- Visie op uitvoeringsstructuur EFRO 2014-2020. *Decentraal is Optimaal*. Achtergrondnotitie ten behoeve van besluitvorming in BO van 27 juni 2012 CONCEPT versie 6 juni 2012
- RIS281929 Besluit Technische Bijstand Kansen voor West 2014-2020
- Indicatoren EFRO
- Kengetallen en Stand van Zaken alle MA's

III Begeleidingscommissie en overige betrokkenen

Begeleidingscommissie

De MidTerm evaluatie heeft plaatsgevonden onder de verantwoordelijkheid van de vier landsdelen, de Certificeringsautoriteit en het ministerie van Economische Zaken & Klimaat. Vertegenwoordigers van deze partijen vormen de begeleidingscommissie. Deze was als volgt samengesteld:

- Ruud van Raak – namens landsdeel West (Kansen voor West);
- Suzanne van der Knaap-van der Velden – namens landsdeel West (Kansen voor West);
- Luc Hulsman – namens landsdeel Noord (Samenwerkingsverband Noord-Nederland);
- Jolanda Vrolijk – namens landsdeel Oost (OP Oost);
- Pieter Liebregts – namens landsdeel Zuid (Stimulus);
- Miriam Staring – namens de certificeringsautoriteit (RVO);
- Hans de Jong – namens het ministerie van Economische Zaken & Klimaat (directie Innovatie).

Overige betrokkenen

Gedurende de MidTerm evaluatie zijn (groeps)interviews uitgevoerd met een groot aantal deskundigen. Daarnaast hebben we interviews uitgevoerd in een vijftal werkgroepen. Uit privacyoverwegingen zijn onderstaand alleen de rollen van de geïnterviewden per betrokken instantie vermeld, alsmede de werkgroepen waar interviews zijn uitgevoerd.

MA West

- 5 programmamanagers regio-naal/stad
- 3 senior controllers PB Flevoland
- 3 controllers PB Flevoland
- 3 controllers PB G4
- 2 programmamedewerkers
- 1 communicatiemedewerker

Totaal 17

MA Noord

- 4 programmamanagers
- 1 projectleider
- 1 projectmedewerker
- 1 communicatiemedewerker
- 1 ICT medewerker

Totaal 8

MA Zuid

- 4 programmamanagers
- 2 medewerkers financiën /audit
- 3 medewerkers steunpunten
- 2 medewerkers projectuitvoering
- 1 communicatiemedewerker
- 2 leden stuurgroep

Totaal 14

MA Oost

- 3 programmamanagers
- 4 medewerkers financiën / audit
- 1 communicatiemedewerker
- 1 medewerker Oost NL

Totaal 9

Overige:

- 2 bestuurs-/directieniveau van de vier MA's
- 7 leden van de CvT's vier MA's
- 9 leden van de deskundigencommissies vier MA's
- 5 vertegenwoordigers Certificeringsautoriteit
- 2 vertegenwoordigers Auditautoriteit
- 2 vertegenwoordigers Europese Commissie
- 4 vertegenwoordigers ministerie EZK
- 21 begunstigen/subsidieadviseurs
- 2 vertegenwoordigers uitvoering ICT (Stachanov)

Totaal 54**Interviews in Werkgroepen:**

- MA afstemmingsoverleg
- Programma Managers Overleg
- Financiële Werkgroep
- Werkgroep ICT
- Werkgroep Handboek

IV Gehanteerde werkwijze

In de onderstaande figuur is de projectaanpak samengevat. In de volgende paragrafen geven we hierop een uitgebreidere toelichting.

Figuur 5. De projectaanpak op hoofdlijnen.



Voorbereiden evaluatie en bureauonderzoek

Gedurende de eerste fase hebben wij op basis van bureauonderzoek en in overleg met de begeleidingscommissie de aanpak, de belangrijkste uitgangspunten en de afbakening van het project vastgesteld. In het bureauonderzoek verzamelden wij informatie uit verslagen van verschillende werkgroepen, gezamenlijk opgeleverde producten en andere aan ons beschikbaar gestelde documenten. Al met al bestond onze dossierstudie uit circa 150 documenten. De resultaten hebben als input gediend ter voorbereiding op het praktijkonderzoek.

Per onderdeel in kaart brengen praktijksituatie & focussen en verdiepen evaluatieresultaten

Gedurende het onderzoek is gekozen om fase 2 'per onderdeel in kaart brengen praktijksituatie' en fase 3 'focussen en verdiepen evaluatieresultaten' samen te voegen. Dit is besloten omwille van organisatorische redenen (beschikbaarheid respondenten) en om resultaten te verifiëren op verschillende niveaus.

Wij hebben antwoorden geformuleerd op de deelvragen per onderdeel van de centrale onderzoeksvraag. Dit hebben wij gedaan door middel van interviews met alle relevante stakeholders. Er zijn 102 (groeps- en telefonische) interviews afgenomen. Van de interviews waren 48 (groeps-)interviews met ambtelijke vertegenwoordigers van de managementautoriteiten. Daarnaast is op ambtelijk niveau met andere stakeholders (AA, CA, EZK, EC, ICT) met 15 mensen gesproken. 21 interviews zijn afgenomen met begunstigen en adviseurs. De overige 18 interviews zijn gehouden op bestuurlijk niveau: de CvT's, DC's, stuurgroep en directieniveau van managementautoriteiten.

Bij elk opvolgend interview hebben we informatie gebruikt die is verkregen in voorgaande interviews. Zo is de kennis en deskundigheid van de geïnterviewde optimaal benut en tussentijds getoetst en geverifieerd. Op basis van deze interviews is de praktijksituatie in kaart gebracht. Hieruit zijn verbetermaatregelen gekomen, gecategoriseerd naar de samenwerkingsovereenkomst, de inrichting van de front offices en de communicatie.

Uitwerken verbetermaatregelen in een Praktijklab

Gezien de verschillende visies en belangen die bij de programma-uitvoering een rol spelen, hebben wij de onderzoeksresultaten en verbetermaatregelen in een Praktijklab voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken stakeholders. Er waren ongeveer 40 stakeholders aanwezig op het lab.

Het Praktijklab is een inspirerende en interactieve werkvorm om (a) kruisbestuiving tussen verschillende onderwerpen en stakeholders te creëren en (b) draagvlak te verkrijgen voor de uiteindelijke verbetermaatregelen gericht op het verbeteren van de programma-uitvoering.

In een interactieve setting schetsten wij de kwaliteit van de programma-uitvoering en lichtten we de analyse ten aanzien van de geïdentificeerde verbetermaatregelen toe. Dit deden wij door de onderwerpen over vier tafels te verdelen.

We hebben alle stakeholders uitgedaagd om reeds geïdentificeerde oplossingen verder uit te werken, maar ook om nieuwe oplossingen te bedenken. Naast de oplossingen voor specifieke onderwerpen (zoals de programma-uitvoering, front office, communicatie), hebben wij ook meer generiek gekeken naar de wijze waarop de uitvoering verbeterd kan worden voor de nieuwe programmaperiode (post 2020).

Samenvatten onderzoeksresultaten in een conceptrapport

De onderzoeksresultaten hebben we samengevat in een beknopt conceptrapport. Hierin is voor de programma-uitvoering, front office en communicatie uitgewerkt wat de kwaliteit van de uitvoering is en wat verbetermaatregelen zijn om de doeltreffendheid en de effecten te vergroten. Het rapport is zodanig concreet opgesteld dat de resultaten direct betrokken kunnen worden bij de inrichting van de uitvoering voor de nieuwe programmaperiode.

Afstemmen conceptrapport met de begeleidingscommissie

Het conceptrapport is gepresenteerd aan en afgestemd met de begeleidingscommissie. Deze finale afstemming zorgt voor draagvlak binnen de begeleidingscommissie voor de onderzoeksresultaten. Aan de hand van de opmerkingen van de begeleidingscommissie hebben we het rapport en de samenvatting definitief gemaakt.