

Resultaten onderzoek synergie EFRO en POP

In dit document worden de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek naar synergie tussen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) gedeeld. Allereerst wordt kort weergegeven hoe het onderzoek tot stand is gekomen en op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies beschreven, gevolgd door drie aanbevelingen. Op de laatste pagina is de uitvoeringspraktijk rondom het POP weergegeven.



Onderzoek synergie EFRO en POP

Aanleiding

Binnen het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) zijn sinds 2014 vragen ontstaan over het niet-synergetisch opereren van het EFRO en POP. Het EFRO en het POP financierden soms nagenoeg hetzelfde soort projecten, terwijl de aanvraagprocedures en de uitvoering volstrekt verschillend waren.

Omdat het SNN zowel het EFRO als het POP belangrijke taken in de uitvoering heeft, viel op dat de 'EFRO-wereld' niet aansloot op de 'POP-wereld'. In het EFRO gelden andere processen en indicatoren dan bij het POP. Om deze reden heeft SNN besloten om een onderzoek uit te laten voeren naar mogelijke synergie tussen het EFRO en het POP.

Werkwijze

De hoofdvraag van het onderzoek was: *'Hoe kunnen de mogelijkheden tot synergie tussen de EFRO-subsidies en POP3-subsidies effectiever worden benut?'* Deze hoofdvraag werd beantwoord aan de hand van vier deelvragen. De deelvragen worden in het document weergegeven en hebben betrekking op de wet- en regelgeving rondom synergie, de doelstelling van beide fondsen, de uitvoeringspraktijk en de mogelijkheden tot synergie in projecten.

Voor de beantwoording zijn vooraf de Europese Verordeningen (1301,1303,1305), de Partnerschapsovereenkomst, de Research and Innovation Strategy for Smart Specialization, het Berenschot-rapport over perspectieven om het ELFPO eenvoudiger te maken, speciaal verslag nr. 16 van de Europese Rekenkamer over de uitvoering van het ELFPO en de Richtsnoeren voor begunstigden van de EC geanalyseerd. Vervolgens zijn er een tiental interviews gehouden met EFRO- en POP-specialisten van SNN, provincies, Regiebureau POP, RVO, Ministerie van LNV en DG AGRI.

1. Wat is er in de Europese regelgeving vastgelegd over de samenhang EFRO en POP?

In Europese regelgeving is duidelijk aandacht voor synergie tussen de Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESIF), waar het EFRO en het POP onder vallen. De ESIF zijn allen ondersteunend aan één strategie, de Europa2020 strategie. Voor de uitvoering van de ESIF wordt één gezamenlijke Verordening gebruikt. Ook in de Richtsnoeren die de Europese Commissie (EC) heeft gepubliceerd voor de implementatie van de ESIF, stuurt de EC duidelijk aan op synergie. In deze Richtsnoeren toont de EC voornamelijk de inhoudelijke synergiën aan. Hiernaast sluit de EC met elke lidstaat een Partnerschapsovereenkomst (PO). In deze PO beredeneert de lidstaat hoe ze de synergiën vorm wil

geven. Lidstaat Nederland heeft in het PO geschreven dat het EFRO voornamelijk wordt ingezet op het ontwikkelen van prototypes en dat het POP meer gericht wordt op het inzetten van de prototypes als proeftuin/demonstrator. Het PO geniet echter onder de uitvoerende instanties van het EFRO en het POP weinig bekendheid en er zijn geen concrete vervolgacties te noemen op basis van het PO. Daarbij wordt een lidstaat niet afgerekend op de mate waarin synergie plaatsvindt tussen de fondsen.

2. Wat is de relatie tussen EFRO en POP qua doelstelling?

Er is overlap qua doelstelling tussen het EFRO en het POP. Voornamelijk op het gebied van innovatie en het stimuleren van innovatie en het stimuleren van innovatie kan een duidelijke overlap worden waargenomen. Globaal kan gesteld worden dat het EFRO meer ondersteuning biedt aan het opzetten van innovaties en het POP meer ondersteuning biedt voor de implementatie van deze innovaties en het uitvoeren van deze toegepaste innovaties in de operationele omgeving. Het onderscheid tussen het EFRO en het POP is de doelgroep. Het EFRO richt zich op innovaties in het algemeen terwijl het POP zich voornamelijk richt op toegepaste innovaties op het landbouwerf.

3. Hoe worden de fondsen EFRO en POP in Nederland en in het bijzonder in Noord-Nederland uitgevoerd?

Het EFRO kent een relatief bescheiden en eenvoudige uitvoeringssystematiek. Het POP daarentegen kent een vrij uitgebreide en omslachtige uitvoeringssystematiek. Voor het EFRO schrijft de Managementautoriteit (MA) het uitvoeringsprogramma en de MA voert het EFRO ook uit. Hiernaast zijn de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Audit Dienst Rijk (ADR) ondersteunende organen rondom controle en uitbetaling. De EC DG REGIO stelt het EFRO ter beschikking. Het POP kent belangrijke rollen voor de provincies in de uitvoering, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het eigenaarschap, de RVO in de controle en uitbetaling, het Regiebureau POP in het inhoudelijk programma en de MA in Noord-Nederland in de uitvoering. Dit maakt het POP in vergelijking met het EFRO complex en omslachtig. Daarbij hebben de uitvoeringsteams van de diverse instanties alle andere uitgangspunten over de wijze waarop het POP moet worden uitgevoerd. De provincies zien de kwaliteit van de subsidieaanvraag voor de subsidieaanvrager als belangrijkste uitgangspunt daar de RVO de wet- en regelgeving meer als uitgangspunt neemt. Op dit moment worden de uitvoeringskosten voor het POP in de provincie Drenthe geschat op 10%.

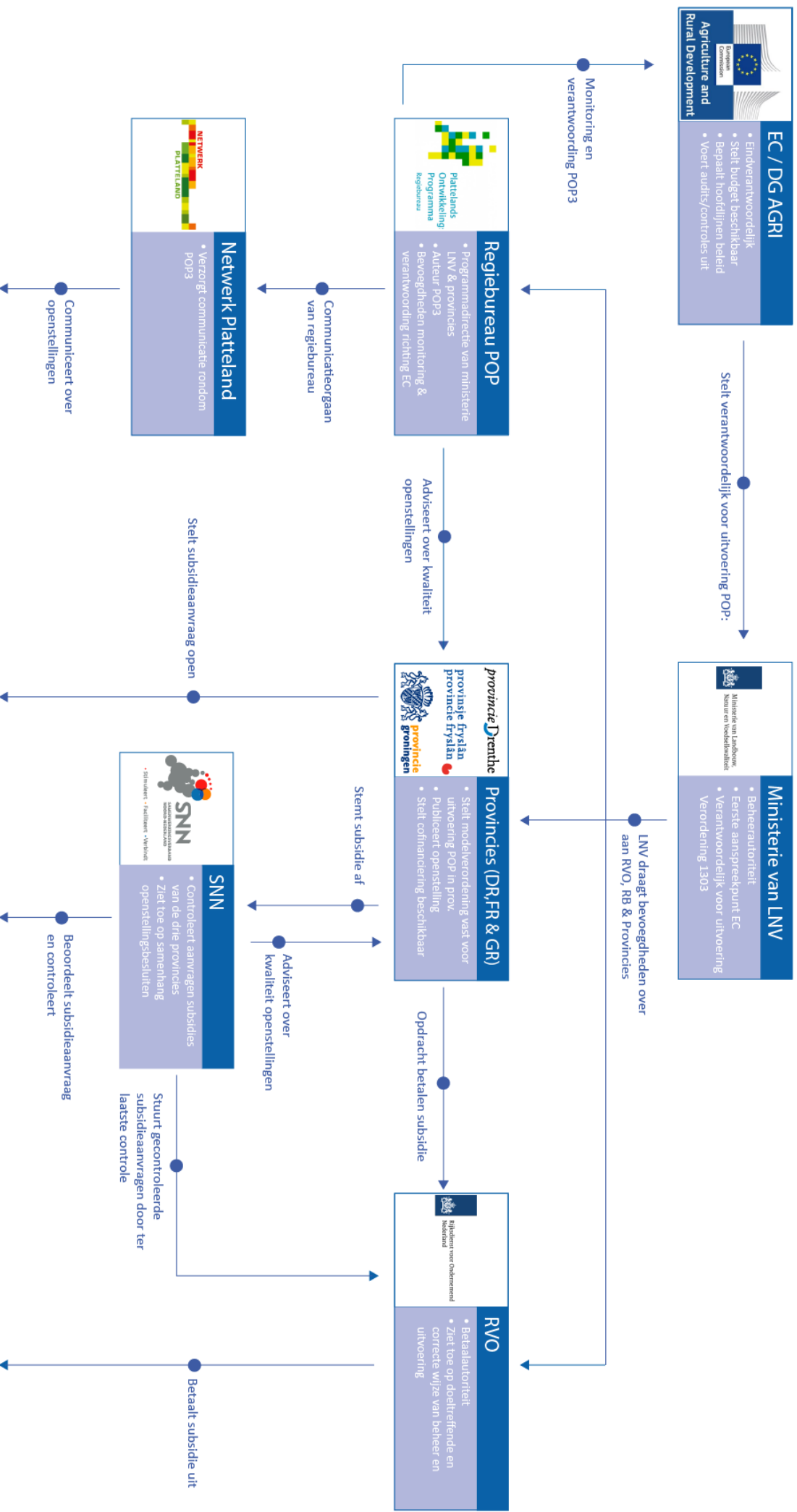
4. Op welke wijze kunnen EFRO en POP-subsidies op elkaar aansluiten?

De overlap tussen het EFRO en het POP is voornamelijk te vinden op het gebied van de landbouw. Binnen de innovaties in de landbouw kan het EFRO ondersteunend zijn aan innovaties lager in het Technology Readiness Level-model(TRL)¹. Het POP kan daarentegen meer ondersteunend zijn aan de innovaties hoger in de TRL. Het voordeel van het EFRO op het POP te laten aansluiten is dat het de procedures voor de subsidieaanvrager vergemakkelijkt. Bij een synergetisch systeem kan een innovatieontwikkelaar tijdens praktisch het gehele innovaties terecht bij één subsidiebehandelingsteam en één subsidieaanvraagstelsel.

¹ Het Technology Readiness Level-model is ontwikkeld door de NASA en deelt innovaties in op levels. In het laagste niveau (level 1) worden de basisprincipes van een innovatie geobserveerd. In het hoogste level (level 9) wordt een innovatie geïntroduceerd op de markt.

Aanbevelingen

- 1. Breng de uitvoering voor de fondsen dicht bij elkaar.** Voor synergie is het van belang dat uitvoeringsteams dicht op elkaar aangesloten zijn en ook regelmatig kunnen overleggen over de uitvoering van de fondsen. Het is hiervoor nodig dat binnen het POP, zoals bij het EFRO, gekozen wordt voor één organisatie welke hoofverantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma. Deze organisatie moet ook het EFRO uitvoeren, zodat de uitvoering dicht op elkaar betrokken is.
- 2. Zet de outcome van de fondsen voorop.** Het vooropstellen van de outcome maakt de fondsen toegankelijker en verhoogt de kwaliteit voor de begunstigden. Op Europees niveau wordt discussie gevoerd over de Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESIF), waar het EFRO en het POP onder vallen. Deze discussie spitst zich toe op de toegevoegde waarde van de ESIF. Het vooropstellen van de outcome is in zowel het belang van de begunstigden als voor de discussie over de toegevoegde waarde van de ESIF. Tevens stuurt de Europese Commissie in haar conceptvoorstellen voor het GLB na 2020 duidelijk aan op meer doelgerichte ESIF. Om de outcome te verhogen is het van belang dat beide fondsen regionaal worden ingebed. Regionale organisaties zijn meer gericht op de kwaliteit en outcome van de subsidiedienstverlening dan nationale organisaties.
- 3. Borg de inhoudelijke synergie op strategisch niveau.** In de huidige programmaperiode is gepoogd deze te borgen door de Partnerschapsovereenkomst (PO). De PO heeft echter weinig bekendheid onder de organisaties die de Europese fondsen uitvoeren. Ook wordt er niet afgerekend op basis van de PO, de beschreven synergie is vrijwillig. Een Research and Innovation Strategy for Smart Specialization (RIS) kan mogelijk een betekenisvollere rol spelen in synergie. De RIS beschrijft de regionale uitdagingen. Deze RIS kan goed worden gecombineerd met een meer regionale inbedding van de fondsen. Op basis van deze uitdagingen kan worden beschreven in de RIS voor welke uitdagingen welk fonds in de regio kan worden gebruikt. Bij uitdagingen die de gehele 'TRL' aangaan, kan de RIS beschrijven in welk stadium welk fonds kan worden aangewend.



Subsidie voor project