



Europees Landbouwfonds voor  
Plattelandsontwikkeling:  
Europa investeert in zijn platteland

# Evaluatie voortgang Maatregel 16 onder POP3 Eindrapport

Uitgebracht in opdracht van  
Regiebureau POP  
Amersfoort, 10 mei 2017

Bureau Bartels B.V.  
Postbus 318  
3800 AH Amersfoort  
Stationsplein 69  
3818 LE Amersfoort  
T 033 – 479 20 20  
info@brtls.nl  
www.bureaubartels.nl





# Inhoud

<b>Managementsamenvatting van het rapport</b>	<b>i</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling evaluatie	1
1.3 Aanpak	2
1.4 Leeswijzer	3
<b>2. Invulling maatregelen</b>	<b>4</b>
2.1 Inleiding	4
2.2 Inbedding in provinciaal beleid	4
2.3 Modaliteiten	6
<b>3. Implementatie maatregelen Samenwerking voor Innovatie</b>	<b>11</b>
3.1 Inleiding	11
3.2 Voortgang openstellingen	11
3.3 Voortgang financiële realisatie	13
3.4 Bereik openstellingen	15
<b>4. Organisatie en uitvoering openstellingen</b>	<b>18</b>
4.1 Inleiding	18
4.2 Organisatie openstellingen	18
4.3 Invulling aanvraag- en beoordelingsprocedure	21
<b>5. Ervaringen (potentiële) aanvragers</b>	<b>24</b>
5.1 Inleiding	24
5.2 Beoordeling inhoud en modaliteiten	24
5.3 Meerwaarde Samenwerking voor Innovatie-subsidie	25
5.4 Informatievoorziening over Samenwerking voor Innovatie	27
5.5 Ervaringen aanvraag- en beoordelingsprocedure	29
5.6 Beoordeling dienstverlening provincies/uitvoerders	32
5.7 Wensen voor de toekomst	35
<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>38</b>
6.1 Inleiding	38
6.2 Samenvattende conclusies	38
6.3 Bouwstenen voor de toekomst	42
<b>Bijlage I      Geraadpleegde personen</b>	<b>49</b>



# Managementsamenvatting van het rapport

## Evaluatie voortgang maatregel 16 onder POP3

### ***Aanleiding en aanpak tussentijdse evaluatie***

In Nederland loopt thans de uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3-programma). In dit programma wordt met de **submaatregelen 16a en 16c** getracht om – via samenwerking tussen partijen – innovatie en modernisering van de agrarische sector te bevorderen. Voor een adequate verslaglegging richting de Europese Commissie is het belangrijk om zicht te houden op de voortgang van de implementatie van het POP3-programma en daarmee dus ook van de afzonderlijke maatregelen. Bovendien was er de wens om tussentijdse verbeteringen in de uitvoering van maatregel 16 door te voeren. Om deze redenen bestond er bij het Regiebureau POP behoefte aan een **tussentijdse evaluatie** van de submaatregelen 16a en 16c.

Het Regiebureau POP heeft Bureau Bartels verzocht om deze evaluatie uit te voeren. Daarvoor hebben we deskresearch verricht en diverse typen betrokkenen bij deze submaatregelen geraadpleegd. Daarbij ging het om vertegenwoordigers van de provincies, uitvoeringsorganisaties, leden van Adviescommissies, aanvragers en niet-aanvragers. Deze rapportage bevat de bevindingen van de tussentijdse evaluatie.

### ***Invulling maatregelen Samenwerking voor Innovatie***

De landelijke regeling POP3-subsidies bevat een **zevental thema's**. Aanvragen die vanuit de maatregelen Samenwerking voor Innovatie gesubsidieerd worden, moeten dan ook betrekking hebben op (minstens één van) deze thema's. Provincies dienen deze 'nationale' thema's dus te betrekken in hun openstellingsbesluiten. Uit de evaluatie blijkt dat de provincies daar op uiteenlopende wijzen invulling aan geven. Dit hangt mede samen met de mate waarin provincies nog **specifieke beleidsaccenten** willen leggen in hun openstellingsbesluiten. Zo zijn er provincies die de nationale thema's integraal of deels overgenomen hebben en het daarbij laten. Anderzijds zijn er ook provincies die naast een aantal nationale thema's ook provinciale thema's toevoegen of de nationale thema's toespitsen op het provinciaal beleid.

Per saldo blijken de provincies over het algemeen dan ook **goed uit de voeten** te kunnen **met de thema's** zoals die in de landelijke regeling POP3-subsidies opgenomen zijn. Enerzijds heeft dit er mee te maken dat de betreffende thema's dusdanig 'breed' zijn dat daarmee uiteenlopende typen innovatieprojecten 'afgedekt' worden. Anderzijds zijn er dus mogelijkheden om de nationale thema's aan te vullen met – of te verbijzonderen naar – provinciale thema's en daarmee samenhangende provinciale beleidsdoelen of – opgaven. Bij de meeste provincies doen zich dan ook **geen noemenswaardige fricties** voor bij deze **vervlechting met de provinciale beleidsdoelen/-opgaven**. Voor twee provincies geldt dit (deels) niet. Zo ondervindt de provincie Gelderland knelpunten bij haar ambitie om de POP3-middelen voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie (deels) in te zetten voor systeeminnovaties. Dit vanwege de beperkingen die POP3 kent om personen die niet op een loonlijst staan – zoals landbouwers en zzp-ers – te subsidiëren<sup>1</sup>. De provincie Fryslân ondervindt fricties bij het zwaluwstaarten met het provinciaal beleid op het gebied van duurzame energie. Dit omdat de Samenwerking voor Innovatie-middelen – ook conform het provinciale openstellingsbesluit – ingezet dienen te worden voor projecten die betrekking hebben op de handel in en/of de voortbrenging van landbouwproducten.

---

<sup>1</sup> Aanbeveling 2 is hierop gebaseerd.

Relevant is verder dat de *invulling* van maatregel **Samenwerking voor Innovatie (submaatregel 16c)** duidelijk *voorspoediger* verloopt dan die van **Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (submaatregel 16a)**. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat er bij diverse betrokkenen van de provincies en uitvoeringsorganisaties de nodige onduidelijkheid bestaat over de inhoud van deze laatste submaatregel, de verschillen met submaatregel 16c en de eisen waaraan aanvragen moeten voldoen<sup>2</sup>. Mede hierdoor zijn openstellingen voor submaatregel 16a in de afgelopen periode nog maar in beperkte mate van de grond gekomen. Inmiddels is hier wel een inhaalslag gaande. Voor 2017 zijn diverse openstellingen voor deze submaatregel voorzien.

De maatregelen Samenwerking voor Innovatie zijn landelijke regelingen die ruimte bieden voor een eigen invulling. Samenhangend met verschillen in de beleidsmatige invulling zien we dat provincies ook de *modaliteiten* van de openstellingen **uiteenlopend inrichten**. Dit geldt bijvoorbeeld voor de **subsidiabele activiteiten**. Zo heeft een deel van de provincies er voor gekozen om de ontwikkeling van het samenwerkingsverband en/of het projectplan niet subsidiabel te stellen terwijl een ander deel van de provincies dat (in bepaalde openstellingen) wel doet. Verder variëren de **maximale subsidiebedragen** voor aanvragen in aanzienlijke mate tussen de (openstellingen van) provincies. Voor Samenwerking voor Innovatie varieert dit van 70.000 tot 5.000.000 euro en voor Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP van 100.000 tot 750.000 euro. Ten slotte is er sprake van variatie in de eis ten aanzien van het **minimum aantal partners** dat in een samenwerkingsverband moet participeren. De meeste provincies hanteren wat dit aangaat een ondergrens van twee partners maar bij enkele provincies ligt dit (voor bepaalde openstellingen) hoger (drie, vier of vijf samenwerkingspartners). Deze minimale omvang van het samenwerkingsverband levert bij de geraadpleegde vertegenwoordigers van de doelgroep geen problemen op.

Wat de subsidiabele kosten betreft wordt in de landelijke regeling POP3-subsidies en (daarmee) ook in de openstellingsbesluiten van provincies een **scala aan subsidiabele activiteiten en bijbehorende subsidiepercentages** onderscheiden. De tussentijdse evaluatie levert het beeld op dat deze variatie als *lastig* ervaren wordt door zowel provincies en uitvoeringsorganisaties als door de aanvragers<sup>3</sup>. Zo kan deze variatie resulteren in onjuiste begrotingen (indien uitgegaan wordt van een verkeerd subsidiepercentage) en daarmee in niet-ontvankelijke aanvragen<sup>4</sup>. Rondom de subsidiabele kosten en de te hanteren subsidiepercentages spelen verder ook nog enkele **praktische knelpunten** zoals de definitie van niet-productieve investeringen en de vraag of mest als een landbouwproduct beschouwd kan worden.

### **Implementatie maatregelen Samenwerking voor Innovatie**

Ten tijde van de evaluatie was de *implementatie* van **submaatregel 16c** (dus) al *verder 'op streek' dan* die van **submaatregel 16a**. Zo waren op dat moment (in een viertal provincies) al zeven opstellingen van submaatregel Samenwerking voor Innovatie afgerond en één openstelling van submaatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP. Verder liepen er tien openstellingen van submaatregel 16c en vier openstellingen van submaatregel 16a. In de drie noordelijke provincies liepen de openstellingen van beide submaatregelen overigens gelijktijdig<sup>5</sup>. Indien de plannen voor openstellingen

<sup>2</sup> Aanbeveling 4 is gebaseerd op deze uitkomst.

<sup>3</sup> Vandaar dat aanbeveling 3 is gedaan.

<sup>4</sup> Zie aanbeveling 1.

<sup>5</sup> Nu is in het noorden nog sprake van afzonderlijke openstellingen per provincie. Naar de toekomst toe zal gekoerst worden naar provincie-overstijgende openstellingen (zie ook aanbeveling 9).

gerealiseerd worden dan zal **eind 2017** de teller op **27 openstellingen** voor **Samenwerking voor Innovatie** staan en op **12** voor **Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP**.

Voor de openstellingen van **Samenwerking voor Innovatie** bestond in de afgelopen periode **wisselende belangstelling**. Per saldo zijn de betreffende provincies en uitvoeringsorganisaties over het algemeen echter wel tevreden over het aantal aanvragen. Over de **kwaliteit** van deze **aanvragen** bestaat bij een deel van de betrokkenen – en dan met name provincies en leden van Adviescommissies – wel enige **zorg** c.q. behoefte aan verdere verbeteringen in toekomstige openstellingen. Een ander relevant aandachtspunt voor toekomstige openstellingen is verder dat bij enkele openstellingen van deze submaatregel sprake is geweest van een **aanzienlijk aantal niet-ontvankelijke aanvragen**. Dit had te maken met een onjuiste begroting, het ontbreken van documenten<sup>6</sup> en/of het niet behalen van het drempelbedrag voor de minimale subsidiabele kosten/subsidie. De achterliggende verklaring hiervoor moet vooral gezocht worden in de **complexiteit** die diverse aanvragers ervaren rondom openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie (zie ook hierna).

Voor submaatregel **Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP** was **één openstelling** in de provincie Limburg afgerond waarvoor **geen belangstelling** bleek te zijn. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de ervaren dan wel gepercipieerde complexiteit van deze submaatregel, ‘concurrentie’ vanuit Interreg-programma’s en de eis dat er minimaal vier partners onderdeel uit dienden te maken van het samenwerkingsverband. Voor de **drie lopende openstellingen** van deze submaatregel in de noordelijke provincies was wel sprake van een **behoorlijke belangstelling**. Hiervoor zijn namelijk bijna 30 aanvragen ingediend. In de komende periode zal moeten blijken welk deel hiervan ook aan de formele voorwaarden en selectiecriteria voldoet en (dus) gehonoreerd kan worden.

Wat de voortgang van de financiële realisatie betreft waren er ten tijde van de tussentijdse evaluatie voor submaatregel **Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (16a)** **nog geen middelen gecommiteerd**. Het totaal beschikbare EU-budget voor deze submaatregel (bijna 9 miljoen euro) ligt overigens ook ruimschoots lager dan voor submaatregel 16c. Provincies zetten wat dit aangaat (dus) vooral in op submaatregel **Samenwerking voor Innovatie (6c)**. Voor deze submaatregel was op het moment van de evaluatie wel **ruim 6 miljoen euro gecommiteerd** wat neerkomt op een kwart van het beschikbare budget. Het bovenstaande betekent dat provincies in de komende periode nog inspanningen zullen moeten plegen om de beschikbare middelen voor de beide submaatregelen aan te wenden<sup>7</sup>. Daartoe zijn inmiddels echter ook al de nodige stappen gezet. Immers, ten tijde van de evaluatie liepen er diverse openstellingen terwijl er voor 2017 ook nog verschillende openstellingen op de rol staan (zie hierboven).

### **Organisatie en uitvoering**

De provincies voeren de maatregelen Samenwerking voor Innovatie op uiteenlopende wijzen uit. Daarbij kan een **drietal varianten** worden onderscheiden. Deze varianten verschillen van elkaar al naar gelang de rol die provincies (en hun eventuele uitvoeringsorganisaties) respectievelijk RVO.nl spelen bij de uitvoering van openstellingen. Aan de ene kant van het spectrum zijn er provincies die zoveel mogelijk taken zelf – of door hun uitvoeringsorganisaties laten – verrichten. Aan de andere kant hebben enkele provincies er voor gekozen om deze taken zoveel mogelijk bij RVO.nl te beleggen.

---

<sup>6</sup> Zie aanbeveling 10.

<sup>7</sup> Aanbeveling 5 is hier mede op gebaseerd.

De **rol- en taakverdeling tussen partijen** – provincies, uitvoeringsorganisaties en RVO.nl – is in de afgelopen periode nog **niet altijd vlekkeloos verlopen**. Zo heeft het de nodige doorlooptijd gekost om afspraken te maken over wie waar verantwoordelijk voor is en om dit vervolgens te implementeren. Inmiddels is dit beter uitgekristalliseerd. Bij provincies met een eigen uitvoeringsorganisatie – het Noorden en Noord-Brabant – leeft nog wel de behoefte om meer taken bij deze uitvoeringsorganisaties te beleggen. Dit omdat in de optiek van deze provincies bepaalde toetsen of controles nu dubbel plaatsvinden en daarmee resulteren in hogere uitvoeringskosten en vertraging in de uitvoering<sup>8</sup>.

Uit de evaluatie blijkt dat provincies **op uiteenlopende wijzen bekendheid** geven aan openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. Naast formele communicatie rondom openstellingsbesluiten, worden daartoe bijvoorbeeld persberichten verspreid, publicaties op de websites van de provincies (en uitvoeringsorganisaties) geplaatst, (digitale) nieuwsbrieven verspreid en voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Daarnaast worden openstellingen ook via contacten en netwerken onder de aandacht van relevante partijen gebracht. **Aanvragers** blijken dan ook vooral **via provincies op het spoor van Samenwerking voor Innovatie** te komen. In de optiek van provincies (en uitvoeringsorganisaties), die ervaring hebben met openstellingen, voldoet de wijze van bekendmaking in de praktijk over het algemeen goed en hoeven hierin geen belangrijke veranderingen doorgevoerd te worden. Als onderbouwing hiervan wordt er op gewezen dat de relevante doelgroepen in voldoende mate bereikt worden met de wijze van bekendmaking zoals die nu plaatsvindt.

In afgelopen openstellingen hebben provincies veelal **niet heel actief** ingezet op het **ondersteunen van aanvragers** bij het **vormen van samenwerkingsverbanden** dan wel bij het **opstellen van aanvragen**. De geboden ondersteuning bestond vooral uit het (eventueel) organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en het beantwoorden van vragen van aanvragers.

Bij het feitelijk (**digitaal**) **indienen** van de aanvragen hebben zich in afgelopen openstellingen de nodige **frieties** voorgedaan. Deze frieties zijn deels terug te voeren op het niet goed functioneren van het portaal (waardoor sprake was van ‘vastlopers’, verlies van gegevens, machtigingen die niet werken). Deels was sprake van een gebrekkige gebruiksvriendelijkheid, bijvoorbeeld doordat niet ‘gebladerd’ en geprint kon worden. RVO.nl heeft dan ook de nodige inspanningen gepleegd om deze ‘kinderziektes’ te ondervangen. In de komende periode zal het effect daarvan moeten blijken.

Enkele uitzonderingen daargelaten werken provincies bij openstellingen veelal met **externe Adviescommissie** om tot een beoordeling van de aanvragen te komen. De **ervaringen** hiermee zijn – zowel vanuit het perspectief van de provincies als de Adviescommissies – veelal **positief**. Wel bestaat er bij leden van de Adviescommissies **behoefte** om **voorafgaande** aan de beoordeling van de aanvragen **meer zicht** te krijgen op de vraag **wat provincies precies met hun openstellingen beogen** en naar **welke typen projecten** men dus op zoek is<sup>9</sup>.

De feitelijke **openstellingstermijnen** van openstellingsbesluiten variëren van circa **één maand tot drie maanden**. Deze termijnen blijken in de praktijk, niet alleen voor provincies en hun uitvoeringsorganisaties maar ook voor de meeste aanvragers, **goed te voldoen**. Dit heeft er ook mee te maken dat provincies er dikwijls voor kiezen om de

---

<sup>8</sup> Zie aanbeveling 14.

<sup>9</sup> Zie aanbeveling 11.



regeling niet direct open te stellen op het moment dat GS het openstellingsbesluit goedgekeurd heeft maar hier nog even mee te wachten. Hiermee kan bereikt worden dat aanvragers voldoende voorbereidingstijd hebben voor hun aanvragen<sup>10</sup>.

### ***Ervaringen (potentiële) aanvragers***

Onder de geraadpleegde (potentiële) aanvragers bestaat **draagvlak** voor de **inhoudelijke invulling** van de maatregel **Samenwerking voor Innovatie**. Veel **minder enthousiasme** bestaat voor de **financiële modaliteiten**. Dit geldt met name voor de **uiteenlopende subsidiepercentages** die voor verschillende activiteiten worden gehanteerd en de uiteindelijke **hoogte van de subsidie**. Door sommige respondenten zijn verder kanttekeningen geplaatst bij het maximale uurloon voor personeelskosten en de vereiste voorfinanciering van de projectkosten (die voor met name kleinere organisaties een drempel vormen).

Uit de evaluatie blijkt dat de **ondersteuning** vanuit de maatregel Samenwerking voor Innovatie van **doorslaggevende betekenis** is voor de aanvragers. Voor het leeuwendeel van de deelnemers geldt namelijk dat het innovatieproject zonder de financiële steun niet zou zijn doorgedaan. Dit wordt bevestigd door de uitkomst dat afgewezen projecten in de meeste gevallen geen doorgang hebben gevonden. In de enkele gevallen waarin het project zonder subsidie toch is doorgezet, heeft het achterwege blijven van de subsidie vooral **effect** gehad op de **schaal** waarop het project wordt uitgevoerd en de **intensiteit** van de **samenwerking**. In deze tussenevaluatie bleek van een **'free riders' effect** – dat ingediende projecten ook zonder subsidie op dezelfde wijze (zouden) zijn doorgedaan – **geen sprake** te zijn.

Op de wijze waarop bekendheid aan (de openstellingen van) de maatregel Samenwerking voor Innovatie wordt gegeven, levert een deel van de geraadpleegde (potentiële) aanvragers kritiek. De **informatievoorziening** geeft namelijk **geen volledige duidelijkheid over de inhoud en voorwaarden** van de maatregel. Voor een deel van de doelgroep was namelijk onduidelijk welke typen activiteiten en projecten subsidiabel waren. Een verklaring hiervoor is de veelheid aan typen subsidiabele activiteiten (met ook nog eens wisselende subsidiepercentages), waardoor de maatregel ook door aanvragers als complex wordt ervaren<sup>11</sup>.

**Vragen** die **over de inhoud en voorwaarden** aan provincies, provinciale uitvoeringsorganisaties en/of RVO.nl werden gesteld, konden ook **niet altijd (direct) beantwoord** worden. Over dit aspect van de dienstverlening was een deel van de (potentiële) aanvragers dan ook het meest kritisch. Overigens was het voor een kwart van de respondenten **niet duidelijk aan wie** zij **vragen** over de maatregel Samenwerking voor Innovatie **konden stellen**. In de praktijk werden zij dan ook dikwijls doorverwezen naar een andere organisatie.

Het **opstellen en indienen van een subsidieaanvraag** voor Samenwerking voor Innovatie bleek in de praktijk **niet eenvoudig**. Twee knelpunten blijken in de ervaringen van aanvragers de boventoon te voeren. In de eerste plaats waren nagenoeg alle aanvragers die de aanvraag zelf verzorgd hebben, van mening dat **veel gegevens** aangereikt moesten worden (waarvan ook niet altijd de meerwaarde werd gezien). In de tweede plaats **werkte** bij de eerste openstellingen het **digitale indieningsportaal** van

---

<sup>10</sup> Aanbeveling 12 is hierop gebaseerd.

<sup>11</sup> Zie ook aanbeveling 6.

RVO.nl **niet naar behoren** (zie ook hiervoor). Enkele verbeterpunten die door de respondenten aangedragen zijn, voeren dan ook vooral terug op deze knelpunten.

In aanvulling op bovenstaande zijn vanuit (potentiële) aanvragers nog **twee wensen voor de toekomst** geventileerd. Zo vraagt een deel van hen om **meer interactie en ondersteuning in de aanvraagfase**, waarbij één centraal loket waarmee contact gezocht kan worden de voorkeur heeft<sup>12</sup>. Ten slotte is de wens geuit om tot een **versnelling van de beoordelingsprocedure** te komen. In de eerste openstellingen heeft het in de optiek van deze respondenten lang geduurd voordat men uitsluitel kreeg over het al dan niet honoreren van de subsidieaanvraag. Dit werd, zoals hiervoor aangegeven, ook herkend door de provincies en uitvoeringsorganisaties<sup>13</sup>.

## Aanbevelingen

Op grond van de uitkomsten van de evaluatie zijn de volgende **aanbevelingen** voor de volgende openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie:

1. Beperk in openstellingsbesluiten het aantal voorwaarden waaraan aanvragers moeten voldoen alsmede het aantal selectiecriteria.
2. Ga voor de resterende programmaperiode dan wel het volgende POP-programma na of de voorwaarde dat de subsidie nooit meer kan bedragen dan de totale subsidiabele kosten minus de bijdragen, in natura aangepast kan worden.
3. Vereenvoudig het overzicht van subsidiabele activiteiten met bijbehorende subsidiepercentages.
4. Communiceer als Regiebureau POP helder en eenduidig wat de verschillen zijn tussen de maatregelen 16a en 16c (Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP en Samenwerking voor Innovatie).
5. Stel voor openstellingen een meer dan evenredig deel van het budget beschikbaar, zodat de kans verkleind wordt dat kwalitatief hoogwaardige aanvragen afgewezen moeten worden vanwege budgettaire redenen.
6. Versterk richting aanvragers het imago van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie.
7. Intensiveer de ondersteuning van aanvragers bij het ontwikkelen en indienen van aanvragen.
8. Overweeg – in het verlengde van de vorige aanbeveling – om met 1-loket te gaan werken bij het beantwoorden van vragen van aanvragers.
9. Maak het in openstellingen mogelijk dat ook provincie-overstijgende projecten worden gesubsidieerd.
10. Pas de mogelijkheden toe die in het Handboek POP3 Subsidie worden aangereikt om ontbrekende documenten na sluiting van de tender alsnog aan te laten reiken.

<sup>12</sup> Zie de aanbevelingen 7 en 8.

<sup>13</sup> Deze uitkomst is de onderbouwing van aanbeveling 13.

- 11.** Bespreek als provincies de doelstellingen van openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie en de daarbij te hanteren selectiecriteria van te voren met de Adviescommissie.
- 12.** Hanteer een periode van drie tot vier maanden tussen het vaststellen van het openstellingsbesluit door GS en de sluiting van de tender.
- 13.** Kom tot een versnelling van de beoordelingstermijnen van de aanvragen.
- 14.** Voorkom doublures in de uitvoering van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie.

Voor de volledige onderbouwing van bovenstaande aanbevelingen verwijzen we naar paragraaf 6.3 van het rapport.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Europese Commissie heeft begin 2015 het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 – in het navolgende aan te duiden als het **POP3-programma** – voor ons land goedgekeurd. Dit programma valt onder de regeling uitvoering Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO). Het POP3-programma en verschillende EU-verordeningen zijn vertaald naar de landelijke Regeling POP-subsidies. In deze regeling zijn diverse maatregelen opgenomen van waaruit subsidies kunnen worden verstrekt aan initiatiefnemers. De uitvoering van deze maatregelen is gedecentraliseerd naar provincies. Zij kunnen de onderscheiden maatregelen openstellen door middel van openstellingsbesluiten.

Eén van de maatregelen binnen het POP3-programma heeft als doel om – via samenwerking tussen partijen – innovatie en modernisering van de agrarische sector te bevorderen. Vanuit deze **maatregel 16** kunnen samenwerkingsverbanden van partijen rondom de agrarische sector worden ondersteund die praktische kennis en technologie valideren en aldus innovaties tot stand brengen. Binnen maatregel 16 wordt nog een onderscheid gemaakt in een aantal submaatregelen, waaronder **Samenwerking voor Innovatie** (maatregel 16c) en **Samenwerking voor Innovatie in het kader van het EIP<sup>14</sup>** (maatregel 16a). In het navolgende duiden we deze submaatregelen ook wel aan als ‘maatregelen Samenwerking voor Innovaties’.

Zoals gezegd, zijn de **provincies** verantwoordelijk voor het organiseren van de openstellingen voor maatregel 16. In het laatste kwartaal van 2015 heeft de provincie Noord-Brabant de spits afgebeten met het organiseren van een openstelling voor maatregel 16c. In 2016 hebben nog enkele provincies dit voorbeeld gevolgd terwijl er voor 2017 diverse openstellingen ‘op de rol’ staan voor de submaatregelen 16a en 16c.

Voor een adequate (jaarlijkse) verslaglegging richting de Europese Commissie is het belangrijk om zicht te houden op de voortgang van de implementatie van het POP3-programma en daarmee dus ook van de afzonderlijke maatregelen. Bovendien was er de wens om tussentijdse verbeteringen in de uitvoering van maatregel 16 door te voeren. Om deze redenen bestond er bij het Regiebureau POP behoefte aan een **tussentijdse evaluatie** van de submaatregelen 16a en 16c. Aan Bureau Bartels is gevraagd om deze evaluatie uit te voeren. In deze rapportage doen we verslag van de bevindingen daarvan.

## 1.2 Doelstelling evaluatie

De **doelstelling** van de tussentijdse evaluatie bestond in feite uit het beantwoorden van de volgende kernvraag:

---

<sup>14</sup> Europees Innovatie Partnerschap. De EU wil – onder andere rondom de landbouw – innovatie stimuleren door middel van European Innovation Partnerships (EIP's). Dit houdt in dat partijen gezamenlijk aan een innovatie werken. Samenwerkingsverbanden ('Operationele Groepen') die ondersteuning vanuit maatregel 16a ontvangen dienen zich aan te melden bij het EIP-netwerk en periodiek verslag uit te brengen over de inhoud en resultaten van hun project. Dergelijke kennis en informatie wordt dan verspreid over andere samenwerkingsverbanden die eveneens ondersteuning vanuit maatregel 16a ontvangen en (dus) onderdeel uitmaken van het EIP-netwerk. Op deze wijze vindt er dus kenniscirculatie plaats tussen Operationele Groepen.

---

---

*Hoe en op welke wijze zetten provincies de maatregelen Samenwerking voor Innovatie in, hoe verloopt de implementatie daarvan en wat zijn lessen voor de toekomst?*

---

---

Uit deze doelstelling blijkt dat in de tussentijdse evaluatie een **drietal thema's** rondom de maatregelen Samenwerking voor Innovatie centraal hebben gestaan, namelijk:

- i. Wijze van invulling.
- ii. Voortgang implementatie.
- iii. Lessen voor de toekomst.

Bij de uitvoering van de evaluatie hebben we deze thema's verder uitgewerkt via het formuleren van **onderzoeksvragen**. In het onderstaande presenteren we per thema enkele belangrijke voorbeelden van onderwerpen die in de onderzoeksvragen aan bod zijn gekomen.

---

#### **Wijze van invulling**

- Inzet op submaatregelen 16a en 16c
- Vervlechten provinciale beleidsdoelen
- Typen subsidiabele activiteiten
- Steunniveau

---

#### **Voortgang implementatie**

- Afgeronde, lopende en geplande openstellingen
- Voortgang financiële realisatie
- Beoordeling inhoud en voorwaarden
- Ervaringen met organisatie en uitvoering

---

#### **Lessen**

- Inhoud en voorwaarden
- Ondersteuning aanvragers
- Beoordelingsprocedure
- Uitvoering

In de navolgende hoofdstukken presenteren we de resultaten van de tussentijdse evaluatie voor bovenstaande thema's en bijbehorende onderwerpen.

### **1.3 Aanpak**

Voor de uitvoering van de evaluatie hebben we een aantal verschillende typen activiteiten ontplooid. Allereerst hebben we **deskresearch** verricht. Daarbij hebben we diverse schriftelijke en digitale bronnen geraadpleegd zoals de landelijke regeling POP3 subsidies, provinciale openstellingsbesluiten van de submaatregelen 16a en 16c, monitoringgegevens van het Regiebureau POP en verslagen van vergaderingen van Adviescommissies.

Verder hebben we ook **veldwerk** verricht onder verschillende typen personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de submaatregelen 16a en 16c. In de eerste plaats hebben we van alle **provincies** personen geconsulteerd die in beleidsmatige zin verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de submaatregelen. Samenhangend hiermee hebben we ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de

**uitvoeringsorganisaties** – RVO.nl, SNN<sup>15</sup> en Stimulus – die betrokken zijn bij de implementatie van deze maatregelen. Ten tijde van de tussenevaluatie waren in vier provincies openstellingen van maatregel 16c afgerond. Van elk van deze provincies hebben we een vertegenwoordiger van de (externe) **Adviescommissie** geraadpleegd die betrokken is geweest bij de beoordeling van aanvragen.

Ten slotte hebben we ook vertegenwoordigers vanuit het veld geconsulteerd. Daarmee bedoelen we enerzijds aanvragers die hun aanvraag voor submaatregel 16c<sup>16</sup> gehonoreerd ('deelnemers') dan wel afgewezen ('afgewezenen') zagen. In totaal hebben we aldus **tien deelnemers** en **tien afgewezenen** geraadpleegd. We tekenen daarbij aan dat het – vanwege het beperkte aantal afgeronde openstellingen en daarmee samenhangende (ontvankelijke) aanvragen – niet mogelijk was om grote(re) aantallen deelnemers en afgewezenen in de evaluatie te betrekken.

In aanvulling daarop hebben we ook een vijftal vertegenwoordigers van partijen geconsulteerd die op zich wel tot de doelgroep van submaatregel 16c behoren maar vooralsnog geen aanvraag ingediend hebben ('**niet-aanvragers**'). Deze partijen zijn ons aangereikt vanuit een aantal provincies. Het ging hierbij bijvoorbeeld om partijen die wel deelgenomen hadden aan een voorlichtingsbijeenkomst rondom de maatregelen Samenwerking voor Innovatie maar tot op het moment van de tussentijdse evaluatie nog geen aanvraag ingediend hadden<sup>17</sup>.

We hebben bovenstaande typen respondenten aan de hand van een face-to-face gesprek of een telefonisch interview geraadpleegd. Daarmee hebben we een (zeer) hoge respons weten te realiseren. Binnen alle onderscheiden groepen bleken namelijk (vrijwel) alle benaderde respondenten bereid te zijn om deel te nemen aan de tussentijdse evaluatie.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we eerst in op de wijze waarop provincies invulling hebben gegeven aan de maatregelen Samenwerking voor Innovatie en welke verschillen en overeenkomsten zich daarbij tussen provincies voordoen. Vervolgens gaan we in de hoofdstukken 3 en 4 in op de voortgang van de implementatie van submaatregel Samenwerking voor Innovatie (16c) respectievelijk Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (16a) binnen de afzonderlijke provincies. Daartoe gaan we in hoofdstuk 3 in op zaken als het bereik en de financiële realisatie van deze submaatregelen terwijl we in hoofdstuk 4 het accent leggen op de organisatie en uitvoering daarvan. In hoofdstuk 5 focussen we op de ervaringen die de (potentiële) aanvragers tot nu toe opgedaan hebben met de implementatie van de maatregel Samenwerking voor Innovatie. We ronden af met hoofdstuk 6 waarin we de belangrijkste conclusies van de tussentijdse evaluatie presenteren en aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

---

<sup>15</sup> SNN staat voor Samenwerkingsverband Noord-Nederland.

<sup>16</sup> Voor submaatregel 16a waren, zoals we verderop in dit rapport nog zullen zien, op het moment van de evaluatie nog geen openstellingen afgerond waarvan ook aanvragers konden worden geraadpleegd.

<sup>17</sup> In de rest van het rapport spreken we, daar waar de uitkomsten voor deelnemers, afgewezenen en niet-aanvragers samengenomen zijn, gemakshalve van '(potentiële) aanvragers'.

## 2. Invulling maatregelen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk focussen we op de wijze waarop provincies tot nu toe invulling geven aan de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. Daartoe gaan we in paragraaf 2.2 eerst in op de vraag hoe provincies deze maatregelen ‘zwaluwstaarten’ met hun eigen provinciaal beleid. Vervolgens laten we in paragraaf 2.3 zien hoe het een ander zich vertaalt naar een aantal belangrijke modaliteiten die provincies hanteren in openstellingen van deze maatregelen.

### 2.2 Inbedding in provinciaal beleid

Ten tijde van de tussenevaluatie waren zeven openstellingen van submaatregel Samenwerking voor Innovatie (16c) en één openstelling van submaatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (16a) geheel afgerond. Verder liepen er op dat moment tien openstellingen voor submaatregel 16c en vier openstellingen voor submaatregel 16a (zie de schema’s 3.1 en 3.2 in het volgende hoofdstuk). Voor deze openstellingen hebben GS van de betreffende provincies dus – in de onderliggende openstellingsbesluiten – vastgesteld aan welke eisen aanvragen moesten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Dit zijn daarmee dan ook de openstellingen die als basis hebben gediend om vast te stellen hoe provincies invulling geven aan de maatregelen Samenwerking voor Innovatie en hoe zij daarbij de landelijke uitgangspunten ‘vervlechten’ met provinciaal beleid. In het navolgende presenteren we de belangrijkste ‘rode draden’ daaruit.

#### ***Aansluiting bij provinciaal beleid***

In de openstellingsbesluiten voor beide submaatregelen wordt aangegeven op welke thema’s de ingediende projectvoorstellen betrekking dienen te hebben om voor subsidie in aanmerking te komen. Relevant is daarbij dat de landelijke regeling POP3-subsidies zeven thema’s bevat (zie tweede lid van artikel 2.7.1 voor Samenwerking voor Innovatie respectievelijk artikel 2.8.2 voor Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP). Projecten die vanuit deze submaatregelen ondersteund worden dienen dus op (minstens één van) deze thema’s betrekking te hebben. Provincies dienen in hun openstellingsbesluiten dus rekening te houden met deze **nationale thema’s**. Provincies blijken hier op uiteenlopende wijzen invulling aan te geven. Dit hangt mede samen met de mate waarin provincies specifieke beleidsaccenten willen leggen in hun openstellingsbesluiten.

Enkele voorbeelden van varianten die toegepast worden bij het ‘zwaluwstaarten’ van de nationale met provinciale beleidsthema’s zijn:

- integraal overnemen van alle ‘nationale’ thema’s in het openstellingsbesluit en geen provinciale thema’s toevoegen (bijvoorbeeld de provincie Limburg en de drie noordelijke provincies voor maatregel 16c);
- een selectie uit deze thema’s maken (bijvoorbeeld de Veenkoloniën waarbij de eerste drie nationale thema’s zijn geselecteerd);
- naast de nationale thema’s zijn een aantal provinciale thema’s toevoegen waarbij aanvragen op beide typen thema’s konden scoren (de openstelling in 2015 van maatregel 16c van de provincie Noord-Brabant of de eerste openstelling van Innovatieve Concepten (maatregel 16c) van de provincie Gelderland);



- overnemen van een aantal nationale thema's en per thema de vertaling maken naar – c.q. de verbinding leggen met – provinciaal beleid (openstellingen van maatregel 16c van de provincie Overijssel);
- geen verwijzing naar deze zeven thema's opnemen, maar uitsluitend eigen provinciale doelstellingen centraal stellen die op zich gerelateerd zijn aan de nationale thema's (bijvoorbeeld de drie noordelijke provincies voor maatregel 16a).

Uit de interviews met de provincies is gebleken dat zij over het algemeen goed uit de voeten kunnen met de thema's zoals die in de landelijke regeling POP3-subsidies opgenomen zijn voor beide submaatregelen. De verklaring die hiervoor aangedragen wordt is dat deze thema's dusdanig ruim zijn dat daarmee een breed scala aan typen innovatieprojecten 'afgedekt' wordt.

In aanvulling op de thema's die in de landelijke regeling POP3-subsidies worden onderscheiden vervlechten provincies doorgaans dus ook nog **provinciale thema's** en bijbehorende doelstellingen/opgaven in hun openstellingsbesluiten. Dit om daarmee te borgen dat de te ondersteunen projectinitiatieven een bijdrage leveren aan het realiseren van de provinciale doelstellingen. Om aanvragers hierbij op het juiste spoor te zetten en handvaten aan te reiken wordt in openstellingsbesluiten dan ook regelmatig verwezen naar één of meerdere kader stellende (beleids)nota's, agenda's of visies. Voorbeelden hiervan zijn de AgroAgenda Noord-Nederland (de drie noordelijke provincies), de Innovatieagenda Duurzame Landbouw (Zuid-Holland), het Innovatieprogramma Agrofood Brabant 2020 (Noord-Brabant), het Koersdocument stimulering innovaties in de land- en tuinbouw (Gelderland) en het Investeringsprogramma Limburgse Land- en Tuinbouw (Limburg).

Bij de meeste provincies doen zich geen noemenswaardige fricties voor bij het vervlechten van de POP3-submaatregelen 16c en 16a met het provinciaal beleid. Hierop zijn twee uitzonderingen van toepassing. In de eerste plaats geldt dit voor de provincie Gelderland. In het Koersdocument<sup>18</sup> heeft GS van de provincie Gelderland het stimuleren van systeeminnovaties, dus innovaties die het individuele bedrijfsbelang overstijgen, centraal gesteld. Als spiegelbeeld daarvan is er tevens voor gekozen om niet langer in te zetten op het ondersteunen van de uitrol van investeringen bij individuele bedrijven. In de afgelopen periode is echter gebleken dat het lastig is om met maatregel 16c – en dan specifiek de openstelling Innovatieve Concepten – invulling te geven aan deze provinciale ambitie. Kern van de problematiek is dat het (vrijwel) onmogelijk is gebleken om met de huidige voorwaarden van POP3 subsidie te verstrekken aan personen in het samenwerkingsverband die niet op een loonlijst staan. Daarbij gaat het dan met name om landbouwers en zzp-ers. Vanwege het feit dat de provincie Gelderland inzet op systeeminnovaties die het individuele bedrijfsbelang overstijgen kan anderzijds ook niet worden verwacht dat dergelijke partijen hun tijdsinzet 'om niet' leveren. Dit terwijl zij dikwijls wel van groot belang zijn voor het samenwerkingsverband, c.q. de (systeem)innovatie die beoogd wordt. Bovenstaande problematiek is overigens nog versterkt doordat bij de eerste openstelling van Innovatieve Concepten de eis gold dat het samenwerkingsverband uit minimaal vijf verschillende partijen diende te bestaan (zie schema 2.1). Partijen die onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband kunnen immers (ook) geen declaraties voor hun tijdsinzet indienen zodat daarmee ook deze weg afgesloten was om dit type partijen te stimuleren om deel te nemen.

<sup>18</sup> Koersdocument stimulering innovaties en de land- en tuinbouw in Gelderland, 23 juni 2015 door GS vastgesteld.

De tweede uitzondering doet zich in het noorden voor. De provincie Fryslân heeft in zowel de lopende openstelling voor maatregel 16c als die voor maatregel 16a een ‘verbinding’ gemaakt met het Uitvoeringsprogramma Duurzame Energie 2014-2020. Innovatieprojecten die bijdragen aan de regionale doelstellingen ‘energiebesparing door de landbouw’ en ‘energieopwekking door de landbouw’ zouden daarmee ook voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Echter, dit type projecten wordt per definitie uitgesloten vanwege de keuze (in de onderliggende openstellingsbesluiten) om uitsluitend projecten te honoreren die betrekking hebben op de handel in en/of voortbrenging van landbouwproducten. Doordat de beoordelingsprocedures van deze openstellingen nog lopen, is nog onbekend in hoeverre bovenstaande tegenstrijdigheid gaat leiden tot het niet-ontvankelijk verklaren c.q. afwijzen van aanvragen.

### **Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (submaatregel 16a)**

Uit de evaluatie blijkt dat de invulling van de submaatregel Samenwerking door Innovatie i.h.k.v. EIP op verschillende punten anders is dan oorspronkelijk beoogd werd. Betrokkenen bij de ontwikkeling van het EIP Agri plaatsen maatregel 16a bijvoorbeeld veel meer in een Europese context (met verbindingen naar focusgroepen en Horizon 2020-programma’s) dan nu bij de implementatie van deze maatregel feitelijk gebeurt. Het plaatsen van maatregel 16a in deze context (en dan vooral de mogelijke ‘toeleiding’ naar Horizon 2020-programma’s) wordt als ‘theoretisch’ en ‘ver van de praktijk’ aangemerkt vanuit provincies die actief zijn met deze submaatregel.

Samenhangend met het voorgaande komt uit de evaluatie naar voren dat er geen eenduidig beeld bestaat over wat maatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP nu precies inhoudt en wat de verschillen met maatregel 16c zijn. Dit geldt zowel voor provincies als voor partijen in het veld. Zo is vanuit betrokkenen bij de uitvoering aangegeven dat zij de inhoud van maatregel 16a – en de verschillen met maatregel 16c – ook niet goed op het netvlies hebben staan en in de communicatie naar potentiële belangstellenden vooral wijzen op de formele verplichtingen (aankomen als Operationele Groep en op gezette momenten over de inhoud en resultaten van het project communiceren richting Brussel). Eén van de respondenten vat de onduidelijkheid over maatregel 16a als volgt samen: *‘Samenwerking voor Innovatie is voor mij helemaal duidelijk, Samenwerking voor Innovatie in het kader van EIP daarentegen helemaal niet. Ik kan dit niet uitleggen. Wat is een Operationele Groep? Wat hebben betrokkenen bij het project hieraan? Er zit niks Europees aan de projecten die voor EIP zijn ingediend. Ik kan alleen uitleg geven over de verplichtingen.’*

Blijkbaar speelt bovenstaande onduidelijkheid ook bij de aanvragers. Vanuit provincies en uitvoeringsorganisaties – die betrokken zijn bij lopende openstellingen – is namelijk aangegeven dat zij vanuit het veld veel vragen krijgen over wat maatregel 16a nu precies inhoudt en wat de verplichtingen in het kader van het EIP zijn<sup>19</sup>.

## **2.3 Modaliteiten**

In schema 2.1 hebben we enkele belangrijke modaliteiten van **submaatregel 16c** weergegeven. Zoals gezegd, is dit schema dus gebaseerd op reeds uitgevoerde en lopende openstellingen. In provincies waar sprake is van meerdere opstellingen hebben we de openstellingen gerangschikt naar de volgorde waarin ze uitgevoerd zijn of worden.

---

<sup>19</sup> Dit wordt bevestigd in het veldwerk voor deze evaluatie. Van de 20 geraadpleegde aanvragers wisten 9 van het bestaan van de maatregel Samenwerking voor Innovaties i.h.k.v. EIP. Van hen konden slechts 3 het verschil met de ‘reguliere’ maatregel Samenwerking voor Innovaties aangeven.

**Schema 2.1 Modaliteiten openstellingen Samenwerking voor Innovatie (maatregel 16c)**

Provincie	Min. subsidie-bedrag	Max. subsidie-bedrag	Subsidie voor ontwikkeling sw-verband*	Subsidie voor investeringen**	Minimum aantal partners
Groningen	150.000	500.000	Nee	Ja	2
Fryslân	150.000	500.000	Nee	Ja	2
Drenthe***					
▪ Veenkoloniën	250.000	5.000.000	Nee	Ja	2
▪ Landbouw	150.000	500.000	Nee	Ja	2
Overijssel					
▪ Water I	100.000****	-	Ja	Ja	2
▪ Landbouw I	187.500****	250.000	Nee	Ja	2
▪ Landbouw II	187.500****	250.000	Nee	Ja	2
▪ Water II <sup>20</sup>	150.000	-	Ja	Ja	2
Gelderland					
▪ Water I	-	-	Ja	Nee	2
▪ Inn. Concepten	35.000	70.000	Ja	Ja	5
▪ KVK	35.000	135.000	Ja	Nee	2
▪ Water II	30.000****	-	Ja	Nee	2
Flevoland	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Utrecht	50.000	200.000	Nee	Ja	Niet bepaald
Noord-Holland	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Zuid-Holland					
▪ Water	50.000	-	Ja	Ja	2
▪ Landbouw	50.000	-	Ja	Ja	2
Zeeland	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Noord-Brabant	100.000	250.000	Nee	Ja	2
Limburg	45.000	120.000	Ja	Ja	3

Bron: Openstellingsbesluiten van de genoemde openstellingen

\* Oprichting van een projectmatig samenwerkingsverband en/of gezamenlijk formuleren van een projectplan gericht op een innovatie (activiteiten a en b in het eerste lid van artikel 2.7.1 van de Verordening).

\*\* Uitvoering van een innovatieproject (activiteit c in hetzelfde artikel).

\*\*\* De eerste openstelling Veenkoloniën is door Drenthe georganiseerd, Groningen 'lift' mee. Bij tweede openstelling voor de Veenkoloniën zullen de rollen omgedraaid worden.

\*\*\*\* Minimale subsidiabele kosten (en geen minimum-subsidiebedrag).

KVK = Korte voorzieningsketens

n.n.b. = nog niet bekend

Een eerste punt dat opvalt in schema 2.1 is de grote mate van **variatie** in de **maximum-subsidiebedragen** waarvan bij submaatregel 16c sprake is. Deze bedragen variëren namelijk van 70.000 euro tot 5.000.000 euro per aanvraag. Het eerstgenoemde maximum was van toepassing in de eerste openstelling voor Innovatieve Concepten in Gelderland. Het laatstgenoemde bedrag is gehanteerd in de eerste openstelling voor de Veenkoloniën. In deze openstelling stonden vier onderwerpen (ambities) uit het Innovatieprogramma Landbouw Veenkoloniën 2012-2020 (update 2014) centraal. Aan elk van deze thema's was een subsidiebudget verbonden. De bedoeling was om per thema vooraf één project te 'spotten' en naar een kansrijke aanvraag te leiden (en daarmee het budget volledig in te zetten). Voor het eerste thema – productiviteits-

<sup>20</sup> Betreft openstelling 'Samenwerking voor innovatie – water internationale doelen (modulatiegelden)'.

verhoging van de zetmeelaardappelteelt in de Veenkoloniën door het ontwikkelen van nieuwe aardappelrassen met behulp van nieuwe aardappel-veredelingstechnieken – was maximaal 5.000.000 euro subsidie beschikbaar. Conform plan en de geldende regels is dit subsidiebedrag inderdaad ook aan één project toegekend.

Wat de **minimum-subsidiebedragen** voor een aanvraag betreft, zijn de verschillen tussen de openstellingen van submaatregel 16c veel kleiner. Hierbij kan nog aangetekend worden dat de drie noordelijke provincies achteraf van mening zijn dat de gehanteerde (minimum) drempelbedragen wat aan de hoge kant zijn. Hierdoor kan niet echt van een laagdrempelige regeling worden gesproken, iets wat wel de bedoeling was van POP3. Overigens zijn in enkele openstellingen, met name in Overijssel en Gelderland, geen minimum-subsidiebedragen toegepast maar is een ondergrens voor de subsidiabele kosten gehanteerd.

Verder zien we uit schema 2.1 dat provincies wisselend omgaan met het al dan niet subsidiëren van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband en/of het projectplan. Bij ongeveer de helft van de openstellingen van maatregel 16c was dit wel mogelijk maar bij het andere deel van de openstellingen niet. Verder zien we dat in de meeste openstellingen ook investeringen in machines en apparatuur subsidiabel waren (zijn) maar dat dit in Gelderland voor drie van de vier openstellingen voor maatregel 16c niet gold (geldt).

Op een zelfde wijze als voor submaatregel 16c hebben we in schema 2.2 een aantal belangrijke modaliteiten voor (afgeronde en lopende) openstellingen van **submaatregel 16a** opgenomen.

**Schema 2.2 Modaliteiten openstellingen Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (maatregel 16a)**

Provincie	Min. subsidie-bedrag	Max. subsidie-bedrag	Subsidie voor ontwikkeling sw-verband*	Subsidie voor investeringen**	Minimum aantal partners
Groningen	80.000	120.000	Ja	Ja	2
Fryslân	65.000	100.000	Ja	Ja	2
Drenthe	80.000	120.000	Ja	Ja	2
Noord-Brabant	100.000	750.000	Nee	Ja	2
Limburg	45.000	120.000	Ja	Ja	4

Bron: Openstellingsbesluiten van de genoemde openstellingen

\* Oprichting van een operationele groep en/of gezamenlijk formuleren van een projectplan gericht op een innovatie (activiteiten a en b in het eerste lid van artikel 2.8.2 van de Verordening).

\*\* Uitvoering van een project door de Operationele Groep (activiteit c in hetzelfde artikel).

Wat als eerste opvalt, is dat schema 2.2 duidelijk minder ‘gevuld’ is dan schema 2.1. Het aantal openstellingen ligt voor de submaatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP dan ook duidelijk lager dan voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie, iets wat mede te maken heeft met de hierboven gesignaleerde onduidelijkheden over de inhoud van en verplichtingen rondom deze submaatregel. Ten tijde van de evaluatie was één openstelling voor submaatregel 16a afgerond (in Limburg) en liepen er een viertal openstellingen.

Verder blijkt uit schema 2.2 dat de provincie Noord-Brabant voor submaatregel 16a duidelijk afwijkende subsidiegrenzen hanteert dan de andere provincies die een openstelling voor deze maatregel hebben uitgevoerd of nog in uitvoering hebben. Eveneens in afwijking van de andere provincies, die opgenomen zijn in schema 2.2, richt Noord-Brabant zich bij submaatregel 16a uitsluitend op het uitvoeren van een

innovatieproject en niet op ondersteuning bij het 'engineeren' van het samenwerkingsverband en/of bij het ontwikkelen van een projectplan.

Voor de overige provincies, die in schema 2.2 opgenomen zijn, liggen de subsidiebedragen niet heel ver uit elkaar. Dit geldt met name voor het maximumbedrag van de subsidie per aanvraag.

### **Subsidiabele kosten**

In de eerder genoemde landelijke regeling voor POP3 zijn artikelen opgenomen over de subsidiabele kosten en bijbehorende subsidie-percentages<sup>21</sup>. Voor beide submaatregelen geldt dat hierbij 14 verschillende typen subsidiabele activiteiten onderscheiden worden. Voor deze activiteiten gelden (deels) wisselende subsidiepercentages, die kunnen variëren afhankelijk van de vraag of er wel of niet sprake is van handel in en/of voortbrenging van landbouwproducten. Per saldo bevat de landelijke regeling dan ook zes verschillende subsidiepercentages (25%, 35%, 40%, 45%, 70%, 100%) waarbij bovendien nog een opslag van 15% mogelijk is in specifieke situaties (bij betrokkenheid van een MKB-onderneming of een onderzoeks-/onderwijsinstelling). Zowel vanuit de provincies, uitvoerders als aanvragers is naar voren gekomen dat deze grote variatie in subsidiabele activiteiten en subsidiepercentages lastig is om mee te werken en fouten in de begroting in de hand kan werken.

In het verlengde hiervan zijn vanuit de gesprekspartners van provincies en uitvoeringsorganisaties enkele praktische knelpunten genoemd die ervaren worden bij het bepalen van de subsidiabele kosten en/of de subsidiepercentages:

- de definitie van niet-productieve investeringen – *'investeringen die niet mogen leiden tot aanzienlijke stijging van de rentabiliteit van de onderneming'* – roept vragen op. Wordt met onderneming alle projectpartners bedoeld? Wat is aanzienlijk? Binnen welke termijn mag hiervan geen sprake zijn? Ondanks de uitvoerige toelichting in de regeling komen hier vanuit aanvragers nog veel vragen over (die ook door uitvoerders niet altijd goed kunnen worden beantwoord);
- welke personele kosten nu wel of niet in aanmerking komen voor subsidie? Met name het feit dat uren van boeren die een VOF hebben of zelfstandig zijn – en dus niet op de loonlijst van een werkgever staan – niet opgevoerd mogen worden, roept de nodige vragen op. Hierdoor zijn de maatregelen volgens verschillende gesprekspartners niet aantrekkelijk voor boeren om te participeren;
- de regel rondom bijdragen in natura: als voorwaarde geldt dat de subsidie niet meer mag bedragen dan de subsidiabele kosten minus de bijdragen in natura. Dit maakt dat de mogelijkheden voor het subsidiëren van de uren van partijen die formeel onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband maar niet op een loonlijst staan, sterk gereduceerd worden;
- in het noorden loopt men tegen het vraagstuk aan dat de maatregelen zijn toegespitst op de handel in en/of voortbrenging van landbouwproducten. De vraag daarbij is of mest al of niet als een landbouwproduct kan worden gezien en of dus projecten op dit gebied subsidiabel zijn. In de toelichting op de regeling is dit wel als mogelijk onderwerp van in te dienen projecten gepresenteerd.

Soms pakt de onduidelijkheid over subsidiabele kosten uiteindelijk verkeerd uit voor een aanvrager. Zo bleek bij een controle door SNN dat in een aanvraag voor de openstelling Veenkoloniën, die als voldoende beoordeeld was door de Adviescommissie, dat er in

---

<sup>21</sup> Samenwerking voor Innovatie: artikelen 2.7.6 respectievelijk 2.7.8. Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP: artikelen 2.8.6 respectievelijk 2.8.8.

deze aanvraag ten onrechte verondersteld werd dat er subsidie verkregen kon worden op de tijdsinzet van betrokken boeren. Toen dit gecorrigeerd werd door SNN, kwam de resterende subsidie onder het gehanteerde minimum drempelbedrag uit en moest de aanvraag – ondanks de positieve beoordeling – alsnog afgewezen worden. Dit heeft tot een bezwaarprocedure geleid en een daarmee gepaard gaande verdubbeling van de uiteindelijke beoordelingstermijn voor deze tender<sup>22</sup>.

### **Afbakening samenwerkingsverband**

Voor beide submaatregelen geldt dat er sprake moet zijn van een samenwerkingsverband dat de subsidieaanvraag indient. De meeste provincies hebben het begrip ‘samenwerkingsverband’ afgebakend als minimaal twee partijen (waarvan één een agrariër of een vertegenwoordiger van agrariërs dient te zijn)<sup>23</sup>.

In twee provincies troffen we hierop een uitzondering aan. Zo heeft de provincie Gelderland in de eerste openstelling voor Innovatieve Concepten (submaatregel 16c) de ‘lat’ op minimaal vijf partners gezet. De achtergrond hiervan is dat de provincie Gelderland met Innovatieve Concepten systeeminnovaties wil stimuleren, die het individuele bedrijfsniveau overstijgen, iets waar (in de optiek van de provincie) diverse samenwerkingspartners voor nodig zijn.

De provincie Limburg heeft voor haar openstelling Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP het minimum aantal partners op vier gesteld, waarvan minimaal twee (vertegenwoordigers van) Limburgse landbouwers. Deze tender heeft overigens geen aanvragen opgeleverd (zie ook hoofdstuk 3). Voor de lopende openstelling Samenwerking voor Innovatie van de provincie Limburg is de grens van minimaal drie partijen aangehouden. Hierbij dient het te gaan om minimaal drie landbouwers (of vertegenwoordigers daarvan).

---

<sup>22</sup> De vierde aanvraag waarvoor in eerste instantie geen budget beschikbaar was, is pas recent alsnog gehonoreerd. Dit kon niet voordat de bezwaarprocedure volledig afgewikkeld was.

<sup>23</sup> Zie de laatste kolom in schema's 2.1 en 2.2.

## 3. Implementatie maatregelen Samenwerking voor Innovatie

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de voortgang van de implementatie van de submaatregelen 16a en 16c centraal. Daartoe schetsen we in paragraaf 3.2 eerst een beeld van de openstellingen die – ten tijde van de tussenevaluatie – afgerond waren of nog lopen. Vervolgens verleggen we in paragraaf 3.3 de aandacht naar de tussentijdse financiële realisatiegraad van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. We ronden af met paragraaf 3.4 waarin we ingaan op het bereik van beide submaatregelen.

### 3.2 Voortgang openstellingen

In schema 3.1 hebben we samengevat wat, ten tijde van de tussenevaluatie, de stand van zaken was ten aanzien van afgeronde en lopende openstellingen van **submaatregel Samenwerking voor Innovatie (16c)**. Daaruit blijkt dat op dat moment vier provincies één of meerdere openstellingen voor Samenwerking voor Innovatie afgerond hadden. Met ‘afgerond’ bedoelen we dat de aanvraag- en beoordelingsprocedure van de betreffende openstelling doorlopen was en dat de beschikkingen respectievelijk afwijzingen verzonden waren. In totaal gaat het om zeven openstellingen die door deze vier provincies zijn georganiseerd<sup>24</sup>.

Ten tijde van de tussentijdse evaluatie liepen in acht provincies één of meerdere openstellingen van submaatregel 16c. In totaal ging het daarbij om 10 openstellingen. In de provincie Overijssel en Zuid-Holland was namelijk sprake van een openstelling van zowel ‘landbouw’ als ‘water’. Verder staan voor de rest van 2017 nog eens 11 openstellingen ingepland. Indien alle openstellingen dus volgens plan uitgevoerd worden, dan staat aan het eind van 2017 de ‘teller’ op 27 openstellingen voor submaatregel 16c. Dit impliceert dat provincies na een initiële aanlooperperiode inmiddels ‘op stoom’ beginnen te komen wat de implementatie van submaatregel 16c betreft.

In één provincie – Zeeland – is weliswaar een budget voor maatregel 16c gereserveerd, maar zijn er nog geen concrete initiatieven ontplooid om ook daadwerkelijk een openstelling te organiseren. De provincie Zeeland is voornemens om dit te gaan doen op het moment dat zij signaleert dat er voldoende gegadigden zijn die een aanvraag in willen dienen. Verder heeft de provincie Noord-Holland onlangs besloten om het (EU-)budget voor Samenwerking voor Innovatie (en voor submaatregel 1) over te hevelen naar Samenwerking voor Innovatie in het kader van EIP (submaatregel 16a). Vandaar dat deze provincie ontbreekt in schema 3.1.

---

<sup>24</sup> Voor de openstelling Veenkoloniën geldt overigens dat deze weliswaar door de provincie Drenthe is georganiseerd, maar dat hierbij ook middelen vanuit de provincie Groningen zijn ingezet. Groningen heeft dus ‘meegelift’ in deze openstelling. Bij de tweede openstelling voor de Veenkoloniën – die voorzien is voor later dit jaar – zullen de rollen omgedraaid worden.



**Schema 3.1 Voortgang implementatie Samenwerking voor Innovatie (maatregel 16c)**

Provincie	Uitgevoerd	Lopend	Gepland in 2017
Groningen			
▪ Veenkoloniën*	-	-	Ja
▪ Landbouw I	-	Ja	-
▪ Landbouw II	-	-	Ja
Drenthe			
▪ Veenkoloniën <sup>25</sup>	Ja	-	-
▪ Landbouw I	-	Ja	-
▪ Landbouw II	-	-	Ja
Fryslân			
▪ Landbouw I		Ja	-
▪ Landbouw II		-	Ja
Overijssel			
▪ Water I	Ja	-	-
▪ Landbouw I	Ja	-	-
▪ Landbouw II	-	Ja	-
▪ Water II	-	Ja <sup>26</sup>	-
Gelderland			
▪ Water I	Ja	-	-
▪ Innovatieve Concepten I	Ja	-	-
▪ KVK I	Ja	-	-
▪ Water II	-	Ja	-
▪ Innovatieve Concepten II	-	-	Ja
▪ KVK II	-	-	Ja
Flevoland	-	-	Ja
Utrecht			
▪ Landbouw I	-	Ja	-
▪ Landbouw II	-	-	Ja
Zuid-Holland			
▪ Water	-	Ja	-
▪ Landbouw I	-	Ja	-
▪ Landbouw II	-	-	Ja
Zeeland	-	-	-
Noord-Brabant	Ja	-	-
Limburg			
▪ Landbouw I	-	Ja	-
▪ Landbouw II	-	-	Ja

Bron: Regiebureau POP, *Overzicht aangevraagd subsidiebedrag POP3 niet grondgebonden* (bewerkt)  
 KVK = Korte voorzieningsketens

De drie lopende openstellingen voor submaatregel 16c in de noordelijke provincies worden overigens simultaan uitgevoerd met eveneens drie openstellingen voor maatregel 16a. Voor komende openstellingen van beide submaatregelen hebben de noordelijke provincies de ambitie uitgesproken om budgetten samen te voegen zodat daarmee de uitvoering van beide submaatregelen op landsdeelniveau plaats kan gaan vinden. Los van het feit dat hiermee efficiency-voordelen behaald kunnen worden, biedt dit inhoudelijk als voordeel dat daarmee ook provinciegrens-overstijgende projecten beter ‘bediend’ kunnen worden.

Op een vergelijkbare wijze als hierboven geven we in schema 3.2 de voortgang weer van de implementatie van **submaatregel 16a**: Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP. We tekenen daarbij aan dat twee provincies – Overijssel en Gelderland – besloten hebben om geen middelen voor deze submaatregel in te zetten. Deze provincies wendden de

<sup>25</sup> Het betreft hier een openstelling waarvoor modulatiegelden beschikbaar zijn gesteld.

<sup>26</sup> Betreft openstelling ‘Samenwerking voor Innovatie – water internationale doelen (modulatiegelden)’.



beschikbare middelen dus uitsluitend aan voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie (16c).

**Schema 3.2 Voortgang implementatie Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (maatregel 16a)**

Provincie	Uitgevoerd	Lopend	Gepland in 2017
Groningen			
▪ EIP I	-	Ja	-
▪ EIP II	-	-	Ja
Drenthe			
▪ EIP I	-	Ja	-
▪ EIP II	-	-	n.n.b. <sup>27</sup>
Fryslân			
▪ EIP I	-	Ja	-
▪ EIP II	-	-	Ja
Flevoland	-	-	Ja
Utrecht	-	-	Ja
Noord-Holland	-	-	Ja
Zuid-Holland	-	-	Ja
Zeeland	-	-	-
Noord-Brabant	-	Ja	
Limburg			
▪ EIP I	Ja	-	-
▪ EIP II	-	-	Ja

Bron: Regiebureau POP, *Overzicht aangevraagd subsidiebedrag POP3 niet grondgebonden* (bewerkt)  
n.v.t. = van committeringen kan nog geen sprake zijn, omdat de openstelling nog loopt of nog gaat lopen.

Uit schema 3.2 blijkt dat submaatregel 16a qua implementatie duidelijk achterblijft bij submaatregel 16c. Ten tijde van de tussentijdse evaluatie was nog maar één openstelling afgerond (namelijk in Limburg). Dit heeft echter niet geresulteerd in committeringen omdat voor deze openstelling geen aanvragen ingediend zijn. Limburg is voornemens om in de loop van 2017 opnieuw een EIP-openstelling te organiseren. Verder lopen op dit moment in vier provincies nog openstellingen voor maatregel 16a, namelijk de drie noordelijke provincies en Noord-Brabant. Nog eens zeven openstellingen staan voor verderop in het jaar gepland. Indien deze plannen doorgang vinden dan zou eind 2017 de 'teller' dus op 12 openstellingen voor submaatregel 16a moeten staan.

Net als voor submaatregel 16c heeft Zeeland ook nog geen plannen voor het openstellen van submaatregel 16a. Ook in dit geval wil Zeeland dit pas doen zodra er voldoende animo vanuit het veld is voor dit type aanvragen.

### 3.3 Voortgang financiële realisatie

In deze paragraaf beschouwen we de voortgang van de financiële realisatie van de submaatregelen 16a en 16c. We beginnen in schema 3.3 met **submaatregel 16c**. In dit schema hebben we gegevens opgenomen over de aanwending van de beschikbare EU-budgetten voor deze submaatregel. In dit schema mist de provincie Noord-Holland, zie hiervoor.

<sup>27</sup> Drenthe heeft de geprogrammeerde gelden voor EIP volledig beschikbaar gesteld in de eerste EIP-openstelling. Op dit moment worden de aanvragen van deze openstelling beoordeeld.

**Schema 3.3 Voortgang financiële realisatie Samenwerking voor Innovatie (maatregel 16c)**

Provincie	EU-budget voor Samenwerking voor Innovatie	Gecommitteerd EU-bedrag	
		Absoluut	Relatief
Groningen <sup>28</sup>	6.250.000	n.v.t.	n.v.t.
Drenthe <sup>29</sup>	5.180.000	3.416.000	66%
Fryslân	2.000.000	n.v.t.	n.v.t.
Overijssel <sup>30</sup>	3.800.000 <sup>31</sup>	1.042.000	25%
Gelderland <sup>32</sup>	3.766.000	1.319.000	35%
Flevoland	210.000	n.v.t.	n.v.t.
Utrecht	410.000	n.v.t.	n.v.t.
Zuid-Holland	2.465.000	n.v.t.	n.v.t.
Zeeland	260.000	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Brabant	468.000	468.000 <sup>33</sup>	100%
Limburg	335.000	n.v.t.	n.v.t.
<b>Totaal</b>	<b>25.144.000</b>	<b>6.245.000</b>	<b>25%</b>

Bron: Regiebureau POP, *beschikbare EU-bedragen conform budgetbrief 2017, Gecommitteerd: dashboard tot en met februari 2017*, aanvullende informatie provincies

n.v.t. = van committeringen kan nog geen sprake zijn, omdat de openstelling nog loopt of nog gaat lopen

Uit bovenstaand schema blijkt dat ten tijde van de tussentijdse evaluatie ruim zes miljoen euro aan EU-middelen gecommitteerd was voor submaatregel 16c. Dit is dus een kwart van het totaal beschikbare EU-budget voor deze submaatregel. In de komende periode zullen (dus) nog de nodige inspanningen moeten worden gepleegd om het beschikbare EU-budget in te zetten. Hiervoor zijn echter al wel de nodige openstellingen gepland (zie hoofdstuk 2). Alleen de provincie Noord-Brabant heeft inmiddels haar volledige budget voor maatregel 16c aangewend. Dit heeft echter te maken met het gegeven dat deze provincie besloten heeft om de EU-middelen, die na de eerste openstelling van maatregel 16c nog resteerden, over te hevelen naar maatregel 16a (circa 1,7 miljoen euro aan EU-budget).

Schema 3.4 geeft inzicht in de financiële voortgang van **submaatregel 16a**. Voor deze submaatregel waren op het moment van de evaluatie dus nog geen middelen gecommitteerd. Verder zien we uit dit schema dat de beschikbare bedragen voor deze submaatregel redelijk bescheiden zijn. Noord-Brabant vormt hier een uitzondering op. Dit komt mede door de overheveling van circa 1,7 miljoen euro aan EU-budget vanuit maatregel 16c.

<sup>28</sup> Inclusief de tweede, nog geplande openstelling voor de Veenkoloniën.

<sup>29</sup> Inclusief de eerste openstelling voor de Veenkoloniën. Het betreft hier een openstelling waarvoor modulatiegelden beschikbaar zijn gesteld.

<sup>30</sup> Openstellingen voor Water en Landbouw.

<sup>31</sup> Inclusief € 1.500.000,- voor 'Samenwerking voor Innovatie – water internationale doelen (modulatiegelden)'.  
<sup>32</sup> Openstellingen voor Water, Innovatieve Concepten en Korte voorzieningsketens.

<sup>33</sup> Noord-Brabant had € 2.170.000 aan EU-middelen beschikbaar voor deze maatregel. Echter, er is besloten om het resterende deel van € 1.702.000 over te hevelen naar maatregel 16a.

**Schema 3.4 Voortgang financiële realisatie Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (maatregel 16a)**

Provincie	EU-budget voor Samenwerking voor Innovatie-EIP	Gecommitteerd EU-bedrag	
		Absoluut	Relatief
Groningen	520.000	n.v.t.	n.v.t.
Drenthe	300.000	n.v.t.	n.v.t.
Fryslân	2.000.000	n.v.t.	n.v.t.
Flevoland	210.000	n.v.t.	n.v.t.
Utrecht	310.000	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Holland	1.030.000 <sup>34</sup>	n.v.t.	n.v.t.
Zuid-Holland	100.000	n.v.t.	n.v.t.
Zeeland	100.000	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Brabant	3.872.000 <sup>35</sup>	n.v.t.	n.v.t.
Limburg	310.000	0	0%
<b>Totaal</b>	<b>8.752.000</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>

Bron: Regiebureau POP, *beschikbare EU-bedragen conform budgetbrief 2017, Gecommitteerd: dashboard tot en met februari 2017, aanvullende informatie provincies*

n.v.t. = van committeringen kan nog geen sprake zijn, omdat de openstelling nog loopt of nog gaat lopen.

Zoals eerder al ter sprake kwam, heeft Limburg één openstelling van submaatregel 16a achter de rug waarvoor geen aanvragen ingediend zijn. Ten slotte is nog vermeldenswaard dat de provincie Utrecht overweegt om af te zien van openstellingen van submaatregel 16a en het betreffende budget over te hevelen naar submaatregel 16c.

### 3.4 Bereik openstellingen

In schema 3.5 is samengevat hoe (tot nu toe) de animo voor openstellingen van **submaatregel Samenwerking voor Innovatie (16c)** alsmede de beoordeling van de ingediende aanvragen verlopen is.

Uit schema 3.5 komt een vrij grote variatie in de belangstelling voor de verschillende openstellingen van submaatregel 16c naar voren. Per saldo bestaat er bij de betreffende provincies echter wel (redelijke) tevredenheid over het aantal ingediende aanvragen voor deze submaatregel. Respondenten van provincies en uitvoeringsorganisaties hebben veelal ook niet de indruk dat bepaalde doelgroepen van – of rondom – de landbouw niet bereikt worden. Samenhangend hiermee hebben de provincies (en hun uitvoeringsorganisaties) dan ook geen plannen om in komende openstellingen drastische wijzigingen door te voeren in de bekendmaking van – c.q. in de voorlichting en communicatie rondom – submaatregel 16c (en submaatregel 16a).

Zoals gezegd, wordt het **aantal** aanvragen voor submaatregel 16c doorgaans wel als voldoende ervaren door provincies die openstellingen voor deze submaatregel hebben gehad (of hebben lopen). Over de **kwaliteit van aanvragen** is in de interviews door een deel van de respondenten – van provincies/uitvoeringsorganisaties en Adviescommissieleden – wel enige zorg uitgesproken c.q. de wens geventileerd om hierin verbeteringen door te voeren in komende openstellingen.

<sup>34</sup> Inclusief overheveling middelen vanuit submaatregel 16c.

<sup>35</sup> Inclusief overheveling middelen vanuit submaatregel 16c.

**Schema 3.5 Resultaat openstellingen Samenwerking voor Innovatie (maatregel 16c)**

Provincie	Aanvragen			
	Ingediend	Niet-ontvankelijk	Gehonoreerd	Afgewezen
Groningen	9	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Drenthe				
▪ Veenkoloniën	4	0	3	1
▪ Landbouw I	6	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Fryslân	7	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Overijssel				
▪ Water I	3	1	2	0
▪ Landbouw I	8	0	3	5
Gelderland				
▪ Water I	9	1	8	0
▪ Innovatieve Concepten	36	23	11	2
▪ KvK	13 <sup>36</sup>	2	11	0
▪ Water II	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Flevoland	-	-	-	-
Utrecht	20	1	n.n.b.	n.n.b.
Noord-Holland	-	-	-	-
Zuid-Holland				
▪ Water	1	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
▪ Landbouw I	18	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Zeeland	-	-	-	-
Noord-Brabant	12	8	4	
Limburg	4	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.

KVK = Korte voorzieningsketens  
n.n.b. = nog niet bekend

Verder valt op dat in een tweetal provincies – Noord-Brabant en Gelderland – sprake is geweest van een vrij groot aantal niet-ontvankelijke aanvragen. Belangrijke oorzaken hiervoor waren een onjuiste begroting, het ontbreken van documenten en het niet behalen van het drempelbedrag voor de minimale subsidiabele kosten/subsidie.

Ten tijde van de tussentijdse evaluatie liepen er een viertal openstellingen voor **submaatregel 16a**. Bij drie van deze openstellingen – in de drie noordelijke provincies – was de openstellingsperiode inmiddels afgerond. Schema 3.6 geeft inzicht in de belangstelling voor deze openstellingen. In totaal zijn hiervoor 28 aanvragen ingediend. In de komende periode zal moeten blijken welk deel hiervan gehonoreerd gaat worden.

**Schema 3.6 Resultaat openstellingen submaatregel 16a**

Provincie	Aanvragen			
	Ingediend	Niet-ontvankelijk	Gehonoreerd	Afgewezen
Groningen	11	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Drenthe	7	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Fryslân	10	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Noord-Brabant	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Limburg	0	-	-	-

n.n.b. = nog niet bekend

Voor de openstelling van submaatregel 16a in Limburg is het dus niet gelukt om partijen te interesseren om een aanvraag in te dienen. Mogelijk heeft dit te maken met de eis die

<sup>36</sup> Oorspronkelijk waren er 14 aanvragen waarvan 1 aanvraag door de aanvrager zelf ingetrokken is.

bij deze openstelling aan het minimum aantal partners in het samenwerkingsverband werden gesteld (minimaal 4 partners). Verder is vanuit de provincie Limburg ook nog aangevoerd dat de EIP-vereisten (oprichting Operationele Groep en communicatieverplichtingen) als complex ervaren werden. Ten slotte zou volgens de provincie Limburg mogelijk ook sprake zijn van 'concurrentie' vanuit Interreg-programma's.

Voor de lopende openstelling in Noord-Brabant was het aantal aanvragen nog niet bekend.

## 4. Organisatie en uitvoering openstellingen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de organisatie en uitvoering van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie centraal. Daartoe gaan we paragraaf 4.2 eerst in op de wijze waarop provincies openstellingen van deze maatregelen georganiseerd hebben en de rol en betrokkenheid van partijen daarbij. Vervolgens schenken we in paragraaf 4.3 specifiek aandacht aan de gehanteerde aanvraag- en beoordelingsprocedure.

### 4.2 Organisatie openstellingen

In de schema's 4.1 en 4.2 presenteren we eerst in samenvattende zin enkele belangrijke kenmerken van de **organisatorische invulling** van afgeronde en lopende openstellingen van **submaatregel 16c** respectievelijk van **submaatregel 16a**.

Schema 4.1 Kenmerken openstellingen Samenwerking voor Innovatie (maatregel 16c)

Provincie	Uitvoeringsvariant	Adviescommissie	Termijn openstelling
Groningen	Max provincie (SNN)	Extern	2,5 maand
Fryslân	Max provincie (SNN)	Extern	2,5 maand
Drenthe	Max provincie (SNN)		
▪ Veenkoloniën*		Extern	1 maand
▪ Landbouw I		Extern	2,5 maand
Overijssel	Max RVO.nl		
▪ Water I		Extern	2 maanden
▪ Landbouw I		Extern	2 maanden
▪ Landbouw II		Extern	2 maanden
▪ Water II		Extern	2 maanden
Gelderland	Max provincie		
▪ Water I		Extern	3 maanden
▪ Inn. Concepten		Extern	2 maanden
▪ KVK		Intern	2 maanden
▪ Water II		Extern	4 weken
Flevoland	Max RVO.nl	n.n.b.	n.n.b.
Utrecht	Max provincie	Extern	1 maand
Noord-Holland	Max RVO.nl	Extern	n.n.b.
Zuid-Holland	Max provincie		
▪ Landbouw I		Intern/extern**	2 maanden
▪ Water		Intern	2 maanden
Zeeland	Duo-variant	n.n.b.	n.n.b.
Noord-Brabant	Max provincie (Stimulus)	Extern	Bijna 6 weken
Limburg	Duo-variant	Intern/extern***	1,5 maand

\* Eerste openstelling Veenkoloniën is door Drenthe georganiseerd, Groningen 'lift' mee. Bij tweede openstelling voor de Veenkoloniën zullen de rollen omgedraaid worden.

\*\* Adviescommissie bestaat deels uit provinciale vertegenwoordigers en deels uit externe personen, die gezamenlijk de beoordeling doen.

\*\*\* Ook hier is sprake van een deels intern en deels extern samengestelde Adviescommissie. De uiteindelijke beoordeling (het 'scoren') wordt uitsluitend door de externe commissieleden gedaan.

KVK = Korte voorzieningsketens

n.n.b. = nog niet bekend

**Schema 4.2 Kenmerken openstellingen Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (maatregel 16a)**

Provincie	Uitvoeringsvariant	Adviescommissie	Termijn openstelling
Groningen	Max provincie (SNN)	Extern	2,5 maand
Fryslân	Max provincie (SNN)	Extern	2,5 maand
Drenthe	Max provincie (SNN)	Extern	2,5 maand
Noord-Brabant	Max provincie (Stimulus)	Extern	Ruim 5 weken
Limburg	Duo-variant	Intern/extern*	1,5 maand

\* Bij deze openstelling in Limburg heeft – vanwege het ontbreken van aanvragen – geen beoordeling plaatsgevonden.

In het navolgende lichten we het een en ander toe.

### ***Uitvoeringsvarianten***

In de rol- en taakverdeling tussen RVO.nl, provincies en – indien aanwezig – provinciale uitvoeringsorganisaties (zoals SNN en Stimulus) zijn er drie varianten waaruit gekozen kan worden wat de uitvoering van submaatregelen 16a en 16c betreft. In de eerste plaats kan een provincie er voor opteren om de uitvoering van de maatregelen zoveel mogelijk bij RVO.nl te beleggen (in bovenstaande schema's aangeduid met '**Max RVO.nl**'). Dit houdt in dat (nagenoeg) alle processtappen door RVO.nl worden georganiseerd (met uitzondering van de taken die per definitie bij provincies belegd moeten worden, zoals het informeren van de doelgroep, ondertekening van de beschikking en de bezwaar-procedures). Drie provincies – Overijssel, Flevoland en Noord-Holland – hebben voor deze variant gekozen.

Aan de andere kant van het spectrum kunnen provincies er ook voor kiezen om de uitvoering **zo veel mogelijk in eigen hand** te nemen ('**Max provincie**' in schema's 4.1 en 4.2). Ruim de helft van de provincies heeft voor deze variant gekozen, waarbij het noorden en Noord-Brabant de uitvoering voor een belangrijk deel aan SNN respectievelijk Stimulus hebben uitbesteed. De aanvraagfase van de openstellingen wordt in deze variant grotendeels door de provincies/provinciale uitvoeringsorganisaties uitgevoerd. RVO.nl doet in deze fase nog wel een toets op de subsidiabiliteitscriteria en de EU-conformiteit. In de uitvoeringsfase – rondom de betaling van de subsidie en de subsidievaststelling – is ook in deze variant een belangrijke rol voor RVO.nl weggelegd. RVO.nl fungeert namelijk als betaalautoriteit en is vanuit die rol verantwoordelijk voor de autorisatie en controle van betalingsverzoeken en de uiteindelijke subsidievaststelling.

Bij de derde variant – waarvoor door de provincies Zeeland en Limburg is gekozen – is er sprake van een tussenvariant ('**Duo variant**' in bovenstaande schema's). In deze variant is het zo dat de eerste toets van de aanvraag (waaronder de ontvankelijkheidstoets) en het proces rondom betalingen en vaststelling van de subsidie bij RVO.nl belegd is (op een vergelijkbare wijze als in de eerste variant). Het beoordelen van de aanvragen (door de Adviescommissie) en het opstellen van een conceptbeschikking wordt echter – vergelijkbaar als bij de 'Max provincie' variant – door de provincie georganiseerd.

Voor elk van de drie varianten geldt (dus) dat RVO.nl – vanuit haar rol als verantwoordingsorgaan richting Brussel – de volgende taken voor haar rekening neemt, namelijk de beoordeling van subsidiabiliteitscriteria, afgeven EU-conformiteit op de beschikking, autorisatie en controle van betalingsverzoeken, uitvoering van de betalingen, controles ter plaatse, autorisatie en controle van de subsidievaststelling, opleggen sancties en vorderingen en de controle op onregelmatigheden en fraude.

### **Adviescommissies**

Zoals uit de schema's 4.1 en 4.2 blijkt, werken de provincies wat de beoordeling van aanvragen betreft veelal met externe Adviescommissies. In de drie noordelijke provincies is één interprovinciale externe Adviescommissie ingesteld die de beoordeling op het niveau van dit landsdeel doet. In de provincies Zuid-Holland en Limburg is sprake van een 'combi' tussen een interne en externe Adviescommissie. De provincie Gelderland heeft voor de beoordeling van aanvragen voor de eerste openstelling van Korte Voorzieningsketens (KVK) een interne Adviescommissie ingezet die bestond uit betrokken beleidsambtenaren. Bij deze openstellingen waren de (vier) selectiecriteria dusdanig 'geobjectiveerd' dat het instellen van een externe Adviescommissie niet nodig was<sup>37</sup>.

### **Termijnen openstelling**

De openstellingstermijnen voor afgeronde en lopende openstellingen van de submaatregelen 16a en 16c variëren van ongeveer 1 tot 3 maanden. In de praktijk is het echter zo dat diverse provincies de regeling voor submaatregel 16a en/of 16c niet direct openstellen op het moment dat de betreffende regeling door GS vastgesteld wordt. Het feitelijk opstellen van de betreffende regeling kan enige tijd later (enkele maanden) later plaatsvinden. Hierdoor krijgen aanvragers ook meer voorbereidingstijd omdat zij weten hoe de inhoud van de openstellingen er uit gaat zien. Vanuit de provincies en uitvoeringsorganisaties worden dan ook geen belangrijke knelpunten gesignaleerd waar het gaat om de openstellingstermijnen. Provincies en betrokken uitvoeringsorganisaties zijn dan ook niet voornemens om hierin drastische wijzigingen door te voeren.

### **Ervaringen met rol- en taakverdeling provincies-uitvoeringsorganisaties**

Wat de organisatorische invulling van beide submaatregelen betreft, komt als eerste beeld uit de tussentijdse evaluatie naar voren dat het de nodige (doorloop)tijd heeft gekost om afspraken te maken over wie waar verantwoordelijk voor is en om dit vervolgens te implementeren. Doordat de uitvoering van het POP3-programma gedecentraliseerd is naar de provincies heeft het geruime tijd geduurd voordat de onderlinge rol- en taakverdeling uitgekristalliseerd was.

In de tweede plaats blijken enkele provincies (nog steeds) moeite te hebben met de huidige taakverdeling. Dit zijn met name provincies die ervoor gekozen hebben om de uitvoering zoveel mogelijk zelf ter hand te nemen en dit te 'beleggen' bij hun uitvoeringsorganisatie (SNN en Stimulus). Deze provincies ervaren bepaalde toetsen/controles van RVO.nl (op bijvoorbeeld subsidiabiliteit, EU-conformiteit en subsidievaststelling) als dubbel en onnodig. Zij ervaren de inschakeling van RVO.nl voor dergelijke toetsen min of meer als 'gedwongen winkelnering'. Het heeft dan ook hun voorkeur om ook deze taken te beleggen bij hun uitvoeringsorganisaties. Dit mede omdat deze uitvoeringsorganisaties vergelijkbare taken ook voor andere EU-programma's uitvoeren. De betreffende provincies zien dan ook kansen om processen te versnellen en de uitvoeringskosten te reduceren.

Verder is zowel vanuit gesprekken met provincies als betrokken uitvoeringsorganisaties naar voren gekomen dat zij gemerkt hebben dat het voor aanvragers niet altijd duidelijk is tot wie zij zich moeten wenden bij bepaalde vragen (de provincie/provinciale

---

<sup>37</sup> Zo was de score op het selectie criterium 'kosteneffectiviteit' bijvoorbeeld direct gerelateerd aan de subsidiabele kosten en hing de score op het selectie criterium 'slagingskans' direct samen met het aantal malen dat het samenwerkingsverband bijeenkwam.



uitvoeringsorganisatie dan wel RVO.nl). Zoals we in de navolgende hoofdstukken nog zullen zien, wordt dit beeld ook vanuit de aanvragers zelf bevestigd.

### **4.3 Invulling aanvraag- en beoordelingsprocedure**

In deze paragraaf zoomen we specifiek in op een aantal aspecten rondom de aanvraag- en beoordelingsprocedure van openstellingen van de submaatregelen 16a en 16c.

#### ***Bekendmaking openstellingen***

De provincies zijn verantwoordelijk voor het informeren van de doelgroep over de openstellingen van beide submaatregelen en de subsidiemogelijkheden die hierbij geboden worden. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat dit op uiteenlopende wijzen plaatsvindt. Naast formele communicatie rondom openstellingsbesluiten, worden in de praktijk diverse communicatie-inspanningen gepleegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het verspreiden van persberichten, publicaties op websites (van de provincie en het subsidieloket), het verspreiden van (digitale) nieuwsbrieven en het organiseren van voorlichtings- en inspiratiebijeenkomsten (Gelderland). Verder worden de openstellingen ook onder de aandacht gebracht van stakeholders van de provincies, onder andere via persoonlijke contacten en de netwerken van provinciale functionarissen van de provincie. Ook komt het voor dat – bijvoorbeeld in Gelderland – via social media (Twitter/LinkedIn) bekendheid wordt gegeven aan openstellingen.

Uit de evaluatie blijkt (dus) niet dat er op het gebied van de bekendmaking van openstellingen belangrijke veranderingen doorgevoerd hoeven te worden. Provincies (en uitvoeringsorganisaties) die ervaring hebben met openstellingen zijn van mening dat met bovengenoemde genoemde communicatie-inspanningen de relevante doelgroepen in voldoende mate bereikt worden.

Een punt van aandacht is nog wel de communicatie over EIP-openstellingen. De ervaringen met EIP-openstellingen leren dat over dit type openstellingen de nodige vragen worden gesteld door (potentiële) aanvragers. Hierbij gaat het om vragen zoals wat de verschillen zijn met de submaatregel Samenwerking voor Innovatie (16c), wat EIP of Operationele Groep precies inhoudt en welke meerwaarde dit heeft voor aanvragers.

#### ***Ondersteuning bij opstellen/indienen aanvragen***

Vanuit de provincies is in afgelopen openstellingen niet heel actief ingezet op het ondersteunen van aanvragers bij het vormen van samenwerkingsverbanden dan wel bij het opstellen en indienen van aanvragen voor beide submaatregelen. In de meeste gevallen beperkte de ondersteuning in deze fase zich tot die van vraagbaakfunctie door provinciale functionarissen en/of functionarissen van de provinciale uitvoeringsorganisaties. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de provincie Gelderland. Deze provincie heeft inspiratiebijeenkomsten georganiseerd om potentiële aanvragers voor de openstelling Innovatieve Concepten bij elkaar te brengen en (daarmee) op weg te helpen om een aanvraag voor submaatregel 16c in te dienen.

Naar de toekomst toe zijn er enkele provincies die overwegen om aanvragers meer ondersteuning te gaan bieden bij het opstellen en indienen van een aanvraag. Dit door bijvoorbeeld capaciteit beschikbaar te stellen voor het leggen van verbindingen tussen partijen of een klankbordgroep te formeren waar potentiële aanvragers hun projectidee kunnen pitchen.

### ***Digitaal indienen van aanvragen***

RVO.nl heeft voor de start van de uitvoering van het POP3-programma een nieuw ICT-systeem geïntroduceerd. Dit zogenoemde UitvoeringsPlatform (UP) is overigens niet specifiek voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie maar generiek voor alle subsidieregelingen ingevoerd. Zowel vanuit de provincies, provinciale uitvoeringsorganisaties als aanvragers is aangegeven dat dit systeem tot fricties heeft geleid. Dit betreft dan met name problemen bij het digitaal indienen van aanvragen. Voorbeelden van problemen die naar voren zijn gebracht, zijn het niet kunnen terugbladeren naar eerder ingevulde gegevens, gegevens die kwijtraken, vastlopen van het systeem en problemen bij het uploaden van bestanden. Inmiddels is een belangrijk deel van de problemen opgelost.

### ***Gehanteerde openstellingstermijnen***

In de voorgaande paragraaf kwam al aan de orde dat de openstellingsperioden variëren van ongeveer één tot drie maanden en dat de provincies hierin geen fricties gesignaleerd hebben. Zoals uit het volgende hoofdstuk nog zal blijken, wordt dit ook vanuit de aanvragers onderschreven. Vrijwel alle geraadpleegde aanvragers hebben namelijk gemeld dat zij voldoende tijd hadden om het samenwerkingsverband te 'smeden' en/of om de aanvraag op te stellen. Voor een belangrijk deel had dit ook te maken met het gegeven dat aanvragers al voor de feitelijke openstelling bekend waren met de inhoud van de regelingen voor submaatregelen 16a en/of 16c. Dit omdat diverse provincies er niet direct na vaststelling van de openstellingsbesluiten toe over zijn gegaan om de regelingen Samenwerking voor Innovatie open te stellen maar hier nog even mee te wachten. Dit heeft aanvragers ook meer voorbereidingstijd geboden.

### ***Functioneren Adviescommissies***

Tot het najaar van 2016 werden verschillende beoordelingssystematieken gehanteerd. Hierbij werden uiteenlopende selectiecriteria toegepast en puntensystemen gebruikt. Met het verschijnen van het 'Handboek selectiecriteria' (oktober 2016) is getracht om hier meer uniformiteit in aan te brengen. De achtergrond hiervan is dat RVO.nl hierdoor beter in staat is om vast te stellen of het beoordelingsproces objectief en transparant verlopen is. In dit handboek wordt dan ook een viertal selectiecriteria met bijbehorende wegingsfactoren voorgesteld. Voor elk van deze criteria wordt een puntenschaal van 1 tot 4 gehanteerd. In meer recente openstellingen zien we dan ook dat provincies (grotendeels) de richtlijnen vanuit dit handboek implementeren.

Wat de samenstelling en het functioneren van de Adviescommissies betreft zijn geen noemenswaardige knelpunten naar boven gekomen. Zowel de provincies, die daar ervaring mee hebben, als de geraadpleegde vertegenwoordigers van deze commissies zijn daar tevreden over. Wel is er vanuit leden van Adviescommissies naar voren gebracht dat zij voorafgaande aan de beoordelingsprocedure meer 'feeling' zouden willen krijgen over wat provincies precies voor ogen hebben met de betreffende openstellingen (dus naar welke typen projecten provincies vooral op zoek zijn).

### ***Beoordelingstermijnen***

Als stelregel wordt voor de beoordelingstermijn – vanaf de sluiting van de openstelling tot aan verzending van de subsidiebeschikkingen – een termijn van 22 weken gehanteerd. Bij de eerste openstellingen voor submaatregel 16c die achter de rug zijn, is deze termijn (lang) niet gehaald. Hiervoor zijn de volgende verklaringen aan te wijzen. In de eerste plaats vergde de nieuwe samenwerking tussen RVO.nl en de provincies de nodige afstemming rondom de beoordeling (en de controle daarop door RVO.nl). Deze afstemming had niet alleen betrekking op de verschillende processtappen, maar ook op de inhoud van aanvragen (bijvoorbeeld omdat onduidelijkheid bestond over subsidiabele kosten). Ook moest bij enkele provincies het nodige ‘ingeregeld’ worden waardoor de beoordelingsprocedure meer tijd vergde dan verwacht.

Bij latere openstellingen wordt de termijn van 22 weken wel gehaald. Een mogelijkheid om de beoordelingstermijn overigens verder te verkorten, wordt geboden als de toets van RVO.nl of de adviescommissie transparant en object te werk gegaan is, wordt vervroegd. Nu vindt deze toets pas één of twee maanden nadat de commissie bij elkaar is gekomen plaats. Volgens RVO.nl zou deze toets in de toekomst eerder ‘ingericht’ kunnen worden in het proces.

## 5. Ervaringen (potentiële) aanvragers

### 5.1 Inleiding

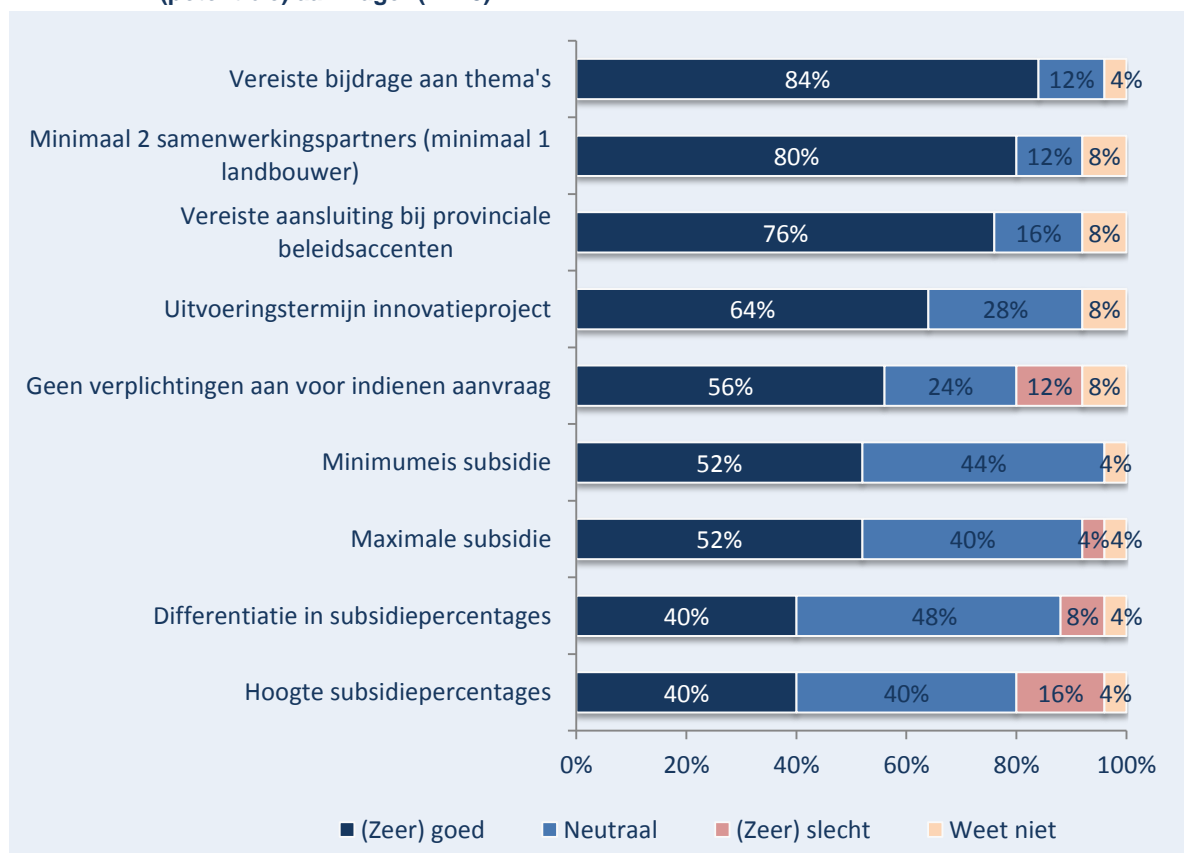
Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, zijn voor de evaluatie ook interviews afgenomen met deelnemers, afgewezenen en niet-aanvragers. Bij de eerste twee respondentgroepen gaat het om (beoogde) penvoerders die aanvragen hebben ingediend voor inmiddels afgeronde openstellingen voor Samenwerking voor Innovatie<sup>38</sup>. Niet-aanvragers behoren op zich wel tot de doelgroep van deze submaatregel maar hebben van een aanvraag afgezien.

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van deze doelgroepen centraal. Daarbij passeren achtereenvolgens de volgende onderwerpen: inhoud en modaliteiten van Samenwerking voor Innovatie (paragraaf 5.2), meerwaarde van de subsidie (5.3), de informatievoorziening over de maatregel (5.4), de ervaringen met de aanvraag- en beoordelingsprocedure (5.5), de dienstverlening van de provincie/uitvoerders (5.6) en de wensen voor de toekomst (5.7).

### 5.2 Beoordeling inhoud en modaliteiten

De geraadpleegde (potentiële) aanvragers zijn in gelegenheid gesteld om een aantal voorwaarden, zoals die gelden voor de maatregel Samenwerking voor Innovatie, te beoordelen. In tabel 5.1 zijn de uitkomsten voor elk van de voorwaarden weergegeven.

**Figuur 5.1** Beoordeling voorwaarden Samenwerking voor Innovatie-subsidie door (potentiële) aanvrager (N=25)



<sup>38</sup> Het gaat dus om openstellingen in de provincies Drenthe (Veenkoloniën), Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant.

Voor de **inhoudelijke afbakening** van de regeling – de thema's waarop de aanvragen betrekking dienen te hebben en de aansluiting op regionale beleidsaccenten – bestaat een groot draagvlak onder de respondenten. Een ruime meerderheid van hen is hierover positief. Dit geldt ook voor de afbakening van het begrip 'samenwerkingsverband'. In de openstellingen die in het veldwerk onder (potentiële) aanvragers centraal stonden, werd doorgaans de ondergrens van twee samenwerkingspartners gehanteerd, waarvan minimaal één uit een landbouwer of diens vertegenwoordiger moest bestaan. Alleen voor de Gelderse openstelling Innovatieve Concepten werd deze ondergrens op vijf gesteld (zie schema 2.1). De twee respondenten van deze openstelling – een deelnemer en een afgewezen – oordeelden positief respectievelijk neutraal over deze gehanteerde grens.

Over de **afbakening van de financiële steun** zijn de respondenten duidelijk minder positief. De gehanteerde onder- en bovengrens van de subsidie werd door iets meer dan de helft als '(zeer) positief' beoordeeld. (Ruim) vier op de tien was over deze voorwaarden neutraal. Een deel van hen merkte beide grenzen als hoog aan, waardoor maar een beperkt aantal projecten kunnen worden ondersteund. Hun voorkeur gaat uit naar kleinere subsidiebedragen, waardoor meer innovatieprojecten subsidie kunnen krijgen. Andere respondenten ervaren de bovengrens juist als te laag omdat voor hun innovatieve project forse investeringen nodig zijn.

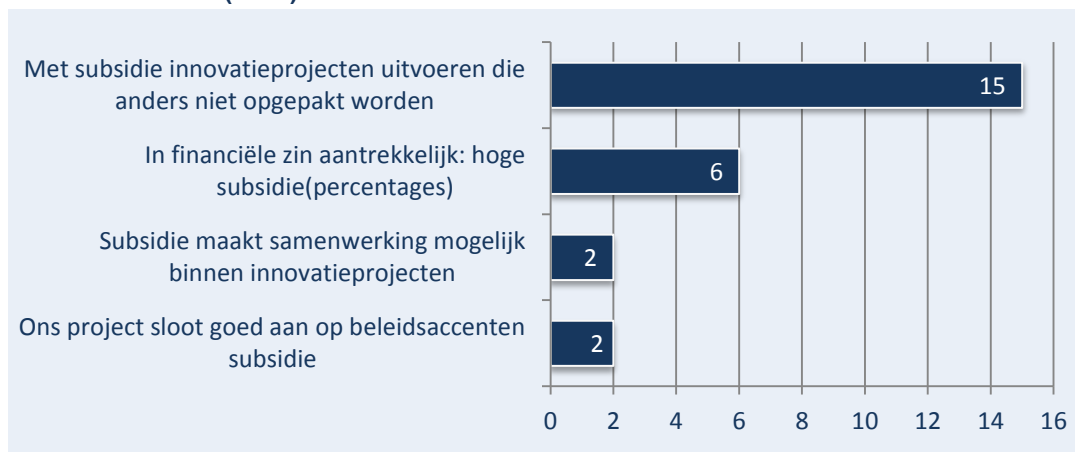
Het minst positief oordelen de respondenten over de differentiatie in en hoogte van de gehanteerde subsidiepercentages. Dat uiteenlopende percentages voor verschillende typen activiteiten worden gehanteerd, wordt door een deel van de (potentiële) aanvragers als verwarrend en onoverzichtelijk ervaren. Een vergelijkbaar aandeel is van mening dat de subsidiepercentages niet echt passen bij de aard van de projecten. Dit geldt als percentages van 40% (of lager) voor bepaalde subsidiabele activiteiten worden gehanteerd.

Bij de beantwoording van de vragen over de voorwaarden zijn nog twee aspecten van de financiële steun 'spontaan' naar voren gebracht door de respondenten. In de eerste plaats plaatsen vijf respondenten kritische kanttekeningen bij het maximale uurtarief van 35 euro voor loonkosten. Dit wordt als te laag ervaren als kennis- en adviesorganisaties participeren in het samenwerkingsverband. In de tweede plaats hebben enkele respondenten opmerkingen gemaakt over het voorfinancieren van de subsidiabele kosten. Weliswaar kunnen voorschotten worden aangevraagd, maar dan moeten de kosten eerst wel zelf gemaakt worden. Voor kleinere organisaties kan het voorfinancieren van (hun deel van) het project lastig zijn, zeker als het om omvangrijke bedragen gaat.

### **5.3 Meerwaarde Samenwerking voor Innovatie-subsidie**

Om zicht te krijgen op de meerwaarde van de financiële ondersteuning vanuit de maatregel Samenwerking voor Innovatie hebben we aan aanvragers (deelnemers en afgewezen) allereerst de vraag gesteld waarom zij een beroep op deze submaatregel hebben gedaan. De redenen die aanvragers hebben aangevoerd, zijn in figuur 5.2 weergegeven.

**Figuur 5.2 Redenen aanvragers om beroep op Samenwerking voor Innovatie-subsidie te doen (N=20)\***

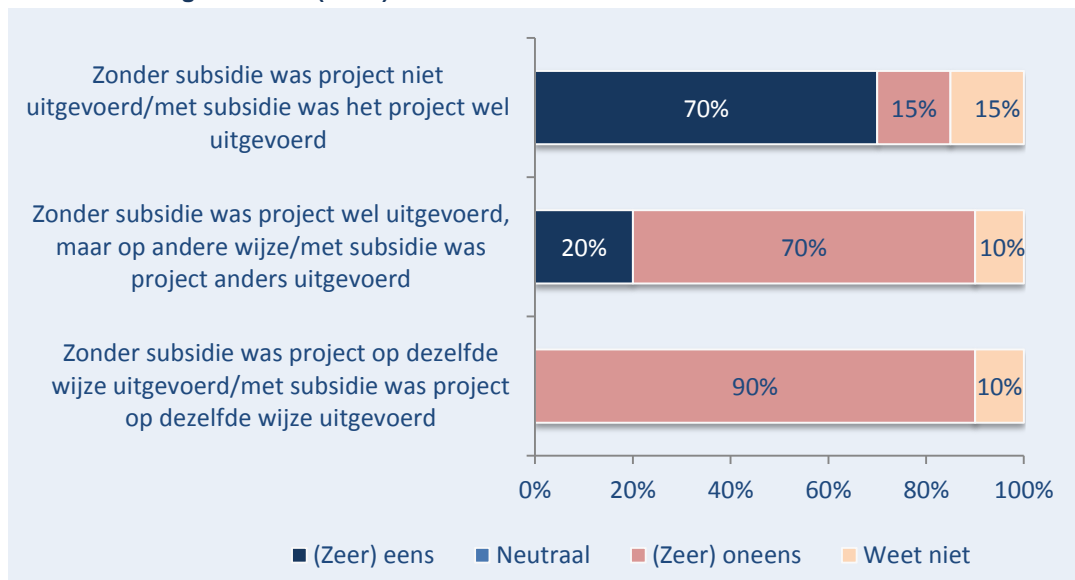


\* Meerdere antwoorden mogelijk.

Uit bovenstaand schema blijkt dat drie kwart van de respondenten aanvoert dat de subsidie het mogelijk maakt om innovatieprojecten uit te voeren die anders niet opgepakt zouden worden. De subsidie is volgens deze respondenten van doorslaggevende betekenis geweest voor het al dan niet doorgaan van hun project. Een tweede reden, die weliswaar veel minder vaak werd aangevoerd, is dat de maatregel aantrekkelijk was vanwege de hoogte van de financiële steun.

Om het **belang** van de **financiële ondersteuning** vanuit Samenwerking voor Innovatie verder te doorgronden, hebben we de aanvragers een aantal stellingen voorgelegd. Figuur 5.3 bevat deze stellingen en ook de beoordeling daarvan door de aanvragers.

**Figuur 5.3 Belang van Samenwerking voor Innovatie-subsidie, volgens deelnemers en afgewezenen (N=20)**



Uit bovenstaand schema trekken we twee conclusies. De eerste conclusie is dat de subsidie volgens een overgrote meerderheid van de aanvragers (inderdaad) van doorslaggevende betekenis is geweest voor het al dan niet doorgaan van de innovatieprojecten. Volgens zeven op de tien aanvragers zou hun project niet zijn doorgegaan zonder subsidie vanuit Samenwerking voor Innovatie (deelnemers) of is het project daadwerkelijk niet doorgegaan omdat geen subsidie vanuit deze maatregel is verstrekt.

(afgewezenen)<sup>39</sup>.

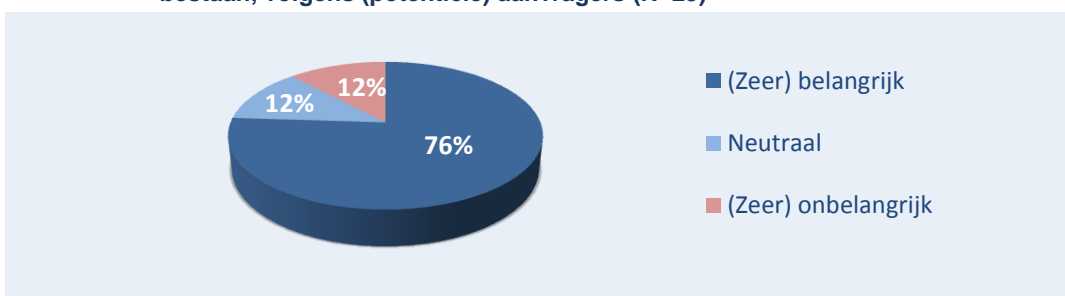
Bij de overige vier afgewezenen is het project wel doorgegaan, maar had met subsidie:

- het project grootschaliger opgepakt kunnen worden (4 keer genoemd);
- intensiever samengewerkt kunnen worden in het innovatieproject (3);
- het innovatieproject hoogwaardiger uitgevoerd kunnen worden (3);
- het project sneller uitgevoerd kunnen worden (2);
- het project eerder in uitvoering genomen kunnen worden (1).

De tweede conclusie die kan worden getrokken is dat we bij de eerste openstellingen voor Samenwerking voor Innovatie geen **free riders effect** hebben aangetroffen. Bij alle geraadpleegde aanvragers heeft de subsidie of het ontbreken ervan impact gehad op hun (voorgenomen) innovatieproject.

Op indirecte wijze kan de meerwaarde van de subsidie ook worden afgeleid uit de beantwoording van enkele toekomstvragen. Zo hebben we aan alle (potentiële) aanvragers de vraag gesteld hoe belangrijk zij het vinden dat een regeling als Samenwerking aan Innovatie in de toekomst blijft bestaan. Ruim drie kwart van alle respondenten antwoordde hierop bevestigend. Voor slechts drie respondenten was dit niet belangrijk.

**Figuur 5.4** Belang dat in toekomst een regeling als Samenwerking voor Innovatie blijft bestaan, volgens (potentiële) aanvragers (N=25)



Ten slotte is aan de vijf **niet-aanvragers** de vraag voorgelegd of zij overwegen om in volgende openstellingen alsnog een aanvraag voor ondersteuning vanuit Samenwerking voor Innovatie in te dienen. Twee van hen waren dit zeker van plan, één respondent overwoog dit wel maar wist dit nog niet zeker. De andere twee zijn niet van plan om alsnog een aanvraag voor deze submaatregel in te dienen. Als reden gaven deze respondenten aan dat de administratieve belasting voor het indienen van een aanvraag voor Samenwerking voor Innovatie niet opweegt tegen de financiële steun die kan worden verkregen.

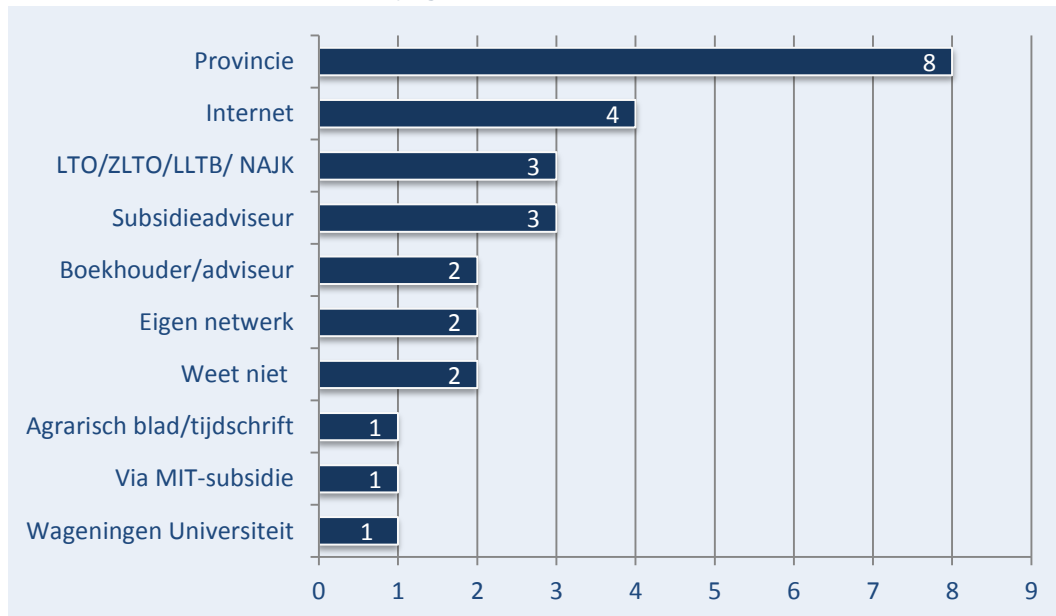
## 5.4 Informatievoorziening over Samenwerking voor Innovatie

In deze paragraaf staan de ervaringen van de geraadpleegde (potentiële) aanvragers met de informatievoorziening over de submaatregel Samenwerking voor Innovatie centraal. Als eerste is gevraagd via welke kanalen de respondenten op de hoogte zijn gekomen van de Samenwerking voor Innovatie-openstelling. Uit figuur 5.5 blijkt dat de provincies – die ook verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening over de openstellingen – de meeste respondenten op het spoor van de maatregel hebben gezet. Op enige afstand volgen internet, belangenorganisaties van landbouwers en

<sup>39</sup> Dit is door acht van de tien geraadpleegde deelnemers respectievelijk zes van de tien afgewezenen aangegeven. Twee deelnemers konden de vraag niet beantwoorden.

subsidieadviseurs.

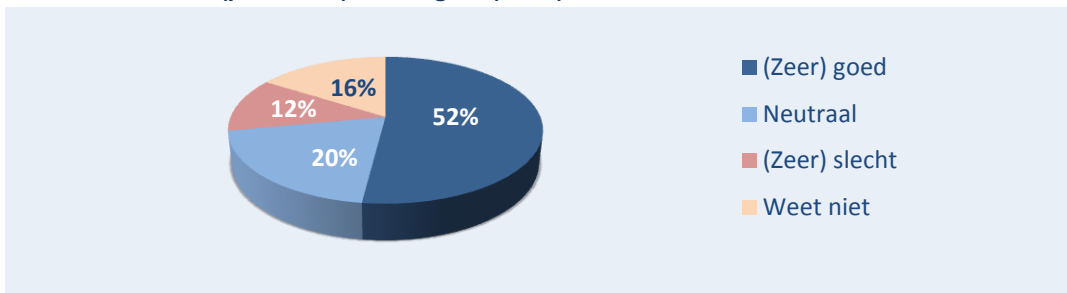
**Figuur 5.5** Wijze waarop (potentiële) aanvragers op spoor van Samenwerking voor Innovatie-subsidie zijn gekomen (N=25)\*



\* Meerdere antwoorden mogelijk

Iets meer dan de helft van de geraadpleegde (potentiële) aanvragers blijkt tevreden over de wijze waarop er bekendheid is gegeven aan de openstelling van de maatregel Samenwerking voor Innovatie (zie figuur 5.4). We zagen in dit aandeel geen noemenswaardige verschillen tussen deelnemers, afgewezenen en niet-aanvragers.

**Figuur 5.4** Beoordeling wijze bekendheid Samenwerking voor Innovatie-openstellingen door (potentiële) aanvragers (N=25)



Ongeveer een derde van de respondenten was over de informatievoorziening niet (geheel) tevreden. De volgende kritiekpunten werden vanuit deze (acht) respondenten aangevoerd (waarbij we ons beperkt hebben tot de punten die meerdere keren genoemd zijn):

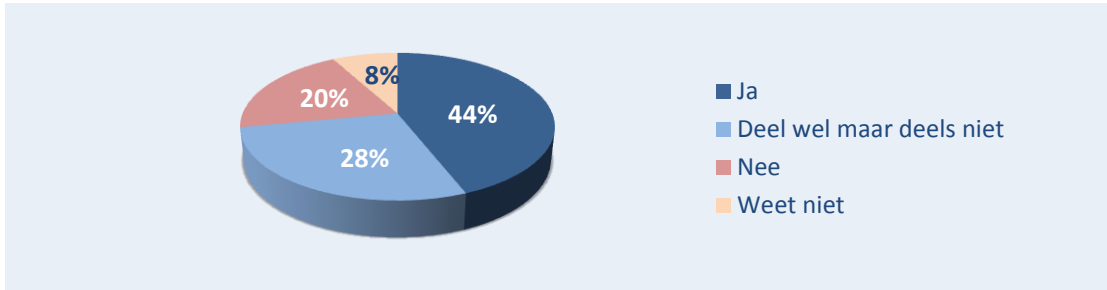
- onduidelijk welke typen activiteiten in aanmerking kwamen voor subsidie (4 keer genoemd);
- onduidelijk welke typen projecten in aanmerking kwamen voor subsidie (4);
- onbegrijpelijk/ingewikkeld taalgebruik (2);
- informatievoorziening kwam te laat op gang (2).

Samenhangend met het voorgaande was het voor bijna de helft van de respondenten ten tijde van de openstellingen niet (geheel) duidelijk wat de inhoud en voorwaarden van de maatregel Samenwerking voor Innovatie waren (zie tabel 5.5). Bij deze respondenten



bestond vooral onduidelijkheid over de typen activiteiten en/of typen projecten waarvoor subsidie kon worden aangevraagd. Ook was het voor enkele respondenten niet helder of eigen uren subsidiabel waren.

**Figuur 5.5** Mate waarin (potentiële) aanvragers voldoende zicht hadden op inhoud en voorwaarden Samenwerking voor Innovatie-subsidie (N=25)



## 5.5 Ervaringen aanvraag- en beoordelingsprocedure

De respondenten die feitelijk een aanvraag voor Samenwerking voor Innovatie ingediend hebben, hebben we gevraagd naar hun ervaringen met de aanvraag- en beoordelingsprocedure. Alvorens de uitkomsten van deze vragen te presenteren gaan we eerst in op de mate waarin zij **externe hulp** hebben ingeschakeld voor het opstellen en indienen van de subsidieaanvraag voor Samenwerking voor Innovatie. Bijna de helft van de geraadpleegde aanvragers (9 van de 20) heeft dergelijke hulp ingeroepen. In vier gevallen was sprake van uitbesteding van de volledige aanvraag, bij de resterende vijf aanvragers werd een externe (subsidie)adviseur ingeroepen voor een deel van de werkzaamheden rondom de Samenwerking voor Innovatie-aanvraag. De redenen om externe ondersteuning bij het opstellen en indienen van de aanvraag voor Samenwerking voor Innovaties in te schakelen, zijn de volgende (waarbij een respondent meer dan één reden kon aanvoeren):

- specifieke deskundigheid van de externe adviseur (8 keer genoemd);
- een hogere slaagkans (7);
- de regeling is te ingewikkeld (2).

Elf aanvragers hebben ervoor gekozen om het opstellen en indienen van de aanvraag volledig **in eigen hand** te houden. Voor deze keuze voeren zij de volgende argumenten aan (meerdere antwoorden mogelijk):

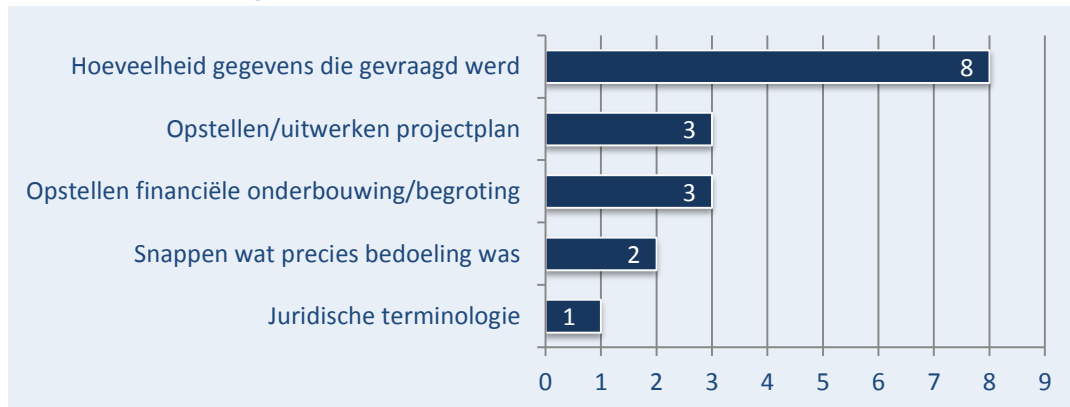
- de aanvrager is ervaringsdeskundig, ze doet subsidieaanvragen meestal/altijd zelf (6 keer genoemd);
- de hoge kosten voor het inschakelen van een externe adviseur (4);
- voldoende kennis binnen het samenwerkingsverband beschikbaar om de aanvraag op te stellen (3).

Het zelf opstellen van de aanvraag voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie bleek echter geen sinecure. Van de elf geraadpleegde aanvragers die de aanvraag zelf verzorgd hebben, vonden vier respondenten dit lastig of zelfs zeer lastig en nog eens vijf respondenten het niet lastig maar ook niet eenvoudig. Slechts één respondent had naar eigen zeggen geen enkele moeite met het opstellen van de aanvraag<sup>40</sup>. In het onderstaande figuur zijn knelpunten opgenomen waar aanvragers tegenaan liepen tijdens het (zelf) opstellen van de aanvraag. Daaruit blijkt dat de hoeveelheid gegevens

<sup>40</sup> Eén respondent kon de vraag niet beantwoorden.

die voor de aanvraag aangereikt moet worden, het meest als knelpunt wordt ervaren.

**Figuur 5.6** Ervaren knelpunten bij zelf opstellen/indienen Samenwerking voor Innovatie-aanvraag (N=11)\*

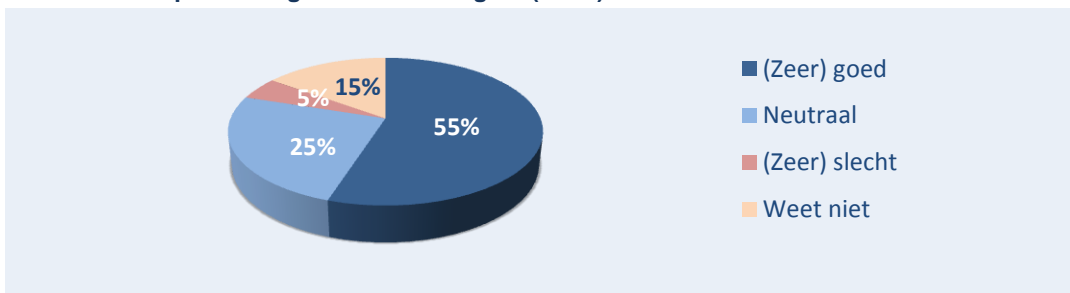


\* Meerdere antwoorden mogelijk.

In lijn met het bovenstaande vonden nagenoeg alle aanvragers die de aanvraag zelf verzorgd hebben de aanvraagprocedure een zware administratieve belasting.

Aan de aanvragers is ook gevraagd hoe zij oordelen over de gehanteerde **openstellingstermijn**. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat deze termijn varieerde van één tot drie maanden. Ruim de helft van de aanvragers oordeelde positief over de openstellingsperiode (zie figuur 5.7). Een kwart van de aanvragers had hierover een neutraal oordeel. Enerzijds vonden deze respondenten de termijn van de openstelling 'aan de krappe kant', maar anderzijds vonden zij de scheve verhouding tussen de openstellingsperiode en beoordelingsperiode een veel groter probleem. Slechts één respondent was uitgesproken negatief over de openstellingstermijn. Bij deze uitkomsten troffen we geen verschillen tussen deelnemers en afgewezenen aan.

**Figuur 5.7** Beoordeling openstellingsperiode Samenwerking voor Innovatie-openstellingen door aanvragers (N=20)

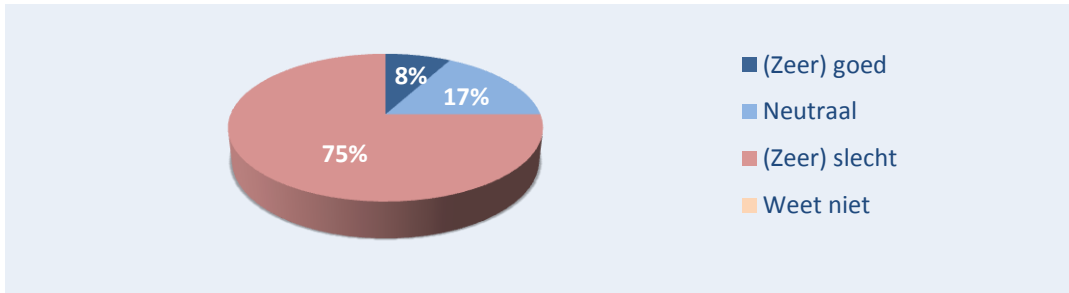


Vervolgens hebben de aanvragers gevraagd naar hun ervaringen met het digitaal indienen van hun subsidieaanvraag via het **subsidieportaal van RVO.nl**. Van de 20 geraadpleegde aanvragers bleken 8 hierover geen oordeel te kunnen vellen, omdat het feitelijk indienen van de aanvraag (via het subsidieportaal) door een externe adviseur of een andere partij binnen het samenwerkingsverband is verzorgd.

Verreweg het grootste deel van de aanvragers die wel ervaring met het portaal hadden, was hierover negatief tot zeer negatief. Het systeem bleek (in de eerste openstellingen) niet goed te functioneren. Voorbeelden van knelpunten die door aanvragers werden ondervonden zijn het vastlopen van het systeem, 'eruit gegooid worden', ingevoerde gegevens kwijtraken en het niet werken van vooraf aangevraagde machtigingen via

'eHerkenning'. Ook in de interviews met gemeenten en provinciale uitvoeringsorganisaties werden deze knelpunten naar voren gebracht (zie paragraaf 4.3).

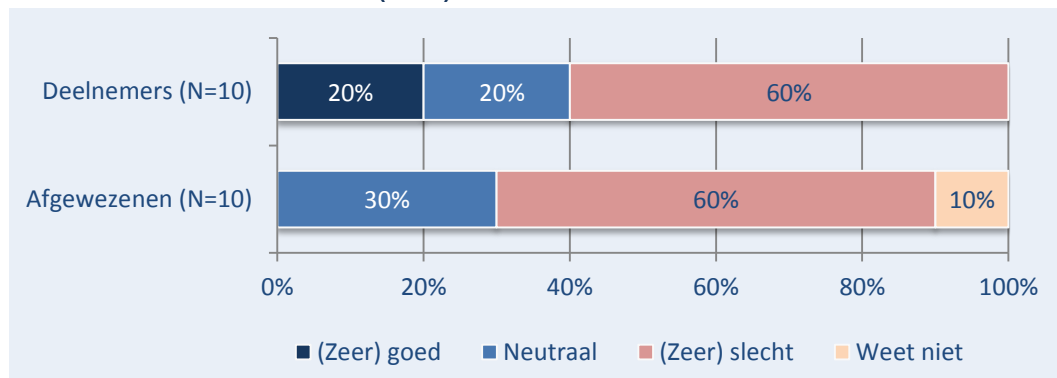
**Figuur 5.8 Oordeel aanvragers over digitaal indieningsportaal van RVO.nl (N=12)**



Daarnaast werd vanuit aanvragers kritiek geuit op de gebruiksvriendelijkheid van het digitale systeem. Zo misten aanvragers de functie dat men binnen het digitale aanvraagformulier terug of vooruit kan bladeren. Verder konden aanvragers hun ingevulde aanvraag (of delen ervan) niet uitprinten. Ten slotte sloot de in te vullen format voor de begroting niet aan op andere documenten waarin de projectbegroting moest worden uitgewerkt. Het gevolg daarvan was dat de begroting verder uitgesplitst moest worden (waarvan de meerwaarde door betreffende aanvragers niet werd ingezien).

In figuur 5.9 is voor deelnemers respectievelijk afgewezenen weergegeven hoe zij per saldo de aanvraag- en beoordelingsprocedure van de openstelling van Samenwerking voor Innovatie beoordelen.

**Figuur 5.9 Beoordeling aanvraag- en beoordelingsprocedure Samenwerking voor Innovatie-subsidie (N=20)**



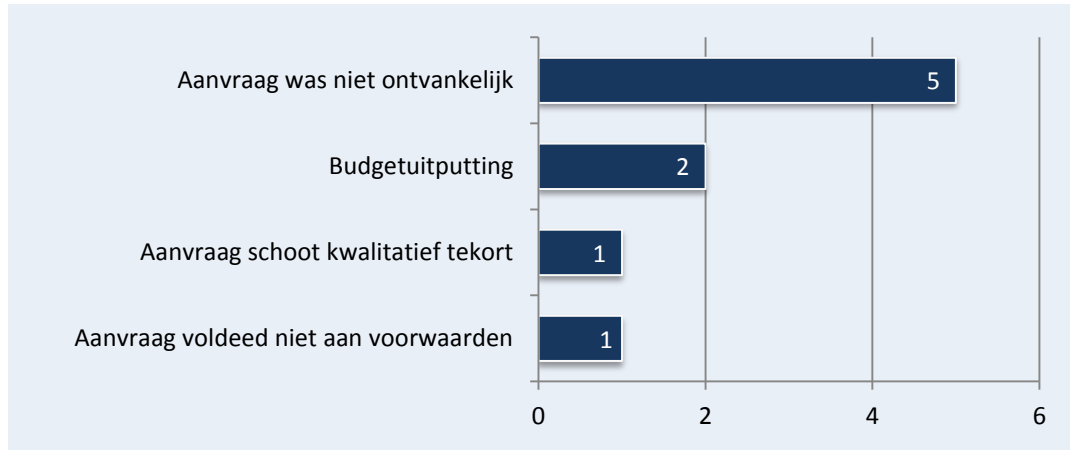
Van beide groepen oordeelde een meerderheid negatief over deze procedure. Twee redenen bleken vooral de verklaring te zijn voor dit kritische oordeel. De eerste reden is de lange beoordelingstermijn – de termijn tussen de sluiting van de openstelling en het afgeven van de beschikking – die in de eerste openstellingen werden gehanteerd. Projecten liepen hierdoor dusdanige vertraging op dat bijvoorbeeld een (zaai)seizoen gemist werd of dat partijen alsnog afhaakten. De tweede reden is de hoge administratieve belasting waarmee het voorbereiden en indienen van een aanvraag voor Samenwerking voor Innovatie gepaard gaat.

### Ervaringen met afwijzingen

Aan het eind van deze paragraaf zoomen we in op de ervaringen met afwijzingen. Vanzelfsprekend zijn hierover alleen vragen gesteld aan aanvragers die hun aanvraag voor de submaatregel Samenwerking voor Innovatie afgewezen zagen. Van de tien geraadpleegde afgewezenen bleken er negen (naar eigen zeggen) geïnformeerd te zijn

over de reden van de afwijzing (en vanzelfsprekend één respondent dus niet). In schema 5.10 is weergegeven welke reden voor afwijzing volgens deze respondenten werd aangevoerd. Daaruit blijkt dat het overgrote deel niet ontvankelijk was verklaard (dit was het geval bij aanvragen in Gelderland en Noord-Brabant, zie ook schema 3.5).

**Figuur 5.10 Redenen afwijzing aanvraag volgens geraadpleegde afgewezenen (N=9)**



Voor vijf van de negen afgewezenen die uitleg hadden gekregen over de reden van afwijzing, was deze **reden** voldoende **duidelijk**. Bij drie afgewezenen was dit niet het geval<sup>41</sup>. Deze afgewezenen waren in de veronderstelling een complete aanvraag opgesteld te hebben, desondanks werd deze toch niet-ontvankelijk verklaard.

Voor zes van de tien afgewezenen vormde de afwijzing van hun subsidieaanvraag voor Samenwerking voor Innovatie aanleiding om een formele **bezwaarprocedure** te starten. Bezwaar werd met name aangetekend in die gevallen waarin de aanvraag niet-ontvankelijk werd verklaard. Deze bezwaarprocedure leverde (doorgaans) niet het gewenste resultaat voor de afgewezenen op: in vijf van de zes gevallen werd de respondent in het ongelijk gesteld, in het zesde geval liep de bezwaarprocedure nog ten tijde van het interview.

De afwijzingen belet een deel van de afgewezenen niet om in volgende openstellingen voor Samenwerking voor Innovatie opnieuw hun geluk te beproeven. De helft van hen zal opnieuw een aanvraag indienen, terwijl drie dit nu nog niet konden aangeven. De resterende respondenten zien, mede door hun ervaringen in de eerste openstelling, af van verdere deelname aan de maatregelen Samenwerking voor Innovatie.

## 5.6 Beoordeling dienstverlening provincies/uitvoerders

Bij de uitvoering van submaatregel Samenwerking voor Innovatie kunnen provincies zoals eerder aangegeven voor verschillende uitvoeringsvarianten kiezen. In elk van deze varianten is de rol- en taakverdeling tussen de provincies, RVO.nl en (indien aanwezig) de provinciale uitvoeringsorganisatie anders. Voor de vier provincies waarvan (potentiële) aanvragers zijn geraadpleegd, geldt dat Drenthe, Noord-Brabant en Gelderland de maatregel zoveel mogelijk zelf uitvoeren (zie ook paragraaf 4.2). De eerste twee provincies hebben SNN respectievelijk Stimulus betrokken bij de uitvoering van de openstellingen. Overijssel heeft gekozen om de uitvoering bij RVO.nl 'neer te leggen'.

<sup>41</sup> Eén respondent kon de vraag niet beantwoorden.

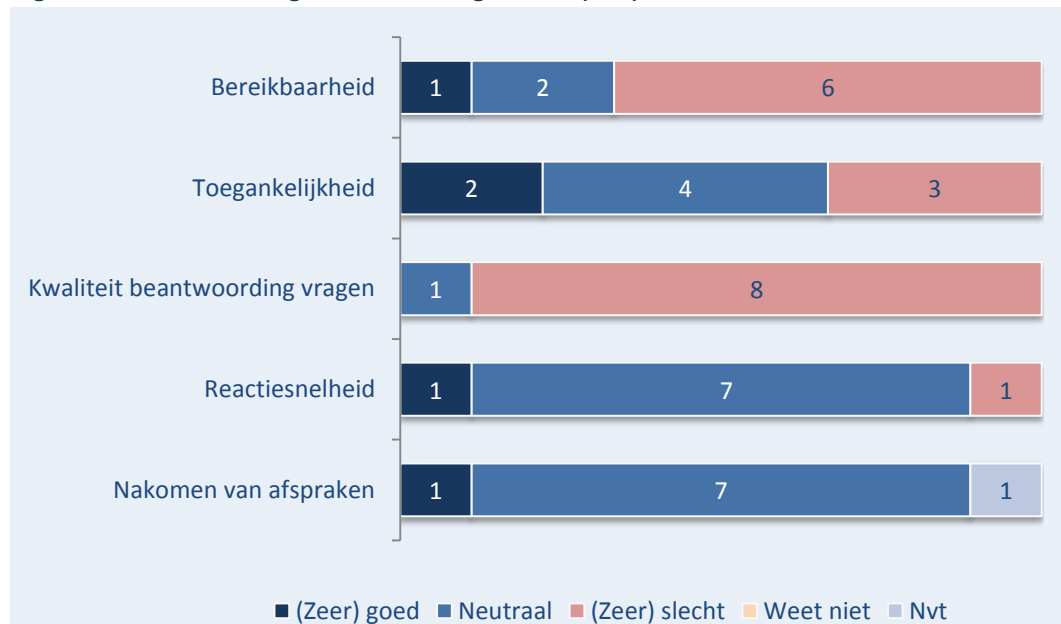
Alvorens de ervaringen met de dienstverlening van betrokken uitvoerders te presenteren, geven we eerst inzicht of duidelijkheid bij (potentiële) aanvragers bestond bij wie men **terecht** kan **voor** het stellen van **vragen** over maatregel Samenwerking voor Innovatie. Van de 25 geraadpleegde (potentiële) aanvragers heeft het overgrote deel – namelijk 88% – contact met één of meerdere uitvoerende partijen gehad om onduidelijkheden over de Samenwerking voor Innovatie-maatregel te verhelderen. Van de 22 respondenten die dus vragen hebben gesteld, bleek het voor ruim een kwart (27%) onduidelijk aan wie zij deze vragen moesten stellen<sup>42</sup>. Deze respondenten bleken zich voor de beantwoording van vragen niet altijd tot de juiste partij te hebben gericht, waardoor zij doorverwezen werden naar een andere organisatie. Dit werd door de betreffende respondenten als vervelend ervaren.

### Dienstverlening RVO.nl

Van de 22 (potentiele) aanvragers die rondom de aanvraag voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie vragen hebben gesteld, hebben zich negen (ook) gewend tot RVO.nl. Bij deze respondenten is getoetst in hoeverre deze organisatie in staat was om hun vraag of vragen te beantwoorden. Bij deze eerste openstellingen was hiervan (nog) geen sprake. Zes respondenten gaven aan dat RVO.nl niet in staat was om hun vraag of vragen te beantwoorden, volgens de overige drie respondenten werd een deel van hun vragen beantwoord (en een ander deel dus niet).

Vanuit deze optiek is het niet verwonderlijk dat deze respondenten kritisch waren over de beantwoording van vragen door RVO.nl (zie figuur 5.11). Ze gaven aan dat RVO.nl het antwoord op vragen vaak schuldig moest blijven of dat vragen slechts gedeeltelijk beantwoord konden worden. Tevens werd enkele malen opgemerkt dat RVO.nl-medewerkers verschillende (soms zelf tegenstrijdige) antwoorden gaven op dezelfde vraag.

**Figuur 5.11 Beoordeling dienstverlening RVO.nl (N=9)**



Ook was een belangrijk deel van de respondenten negatief over de bereikbaarheid van de RVO.nl. Hiervoor werden verschillende verklaringen aangevoerd. In de eerste plaats

<sup>42</sup> Dit troffen we zowel onder deelnemers, afgewezenen als niet-aanvragers aan.

hadden respondenten dikwijls te maken met lange wachttijden voordat men contact kreeg via het algemene nummer. Hiermee samenhangend werden ze vaak verschillende malen doorgeschakeld alvorens ze bij de juiste persoon binnen RVO.nl terecht kwamen. Sommige (potentiële) aanvragers geven daarnaast aan dat RVO.nl veel via e-mail probeert op te lossen, terwijl (persoonlijker) contact via de telefoon meer op prijs wordt gesteld.

Het meest uiteenlopend in hun mening waren de respondenten over de toegankelijkheid van RVO.nl, dus de mate waarin men 'een luisterend oor' vond voor de vraag die men stelde. Op de andere aspecten van de dienstverlening van RVO.nl – het nakomen van afspraken en de reactiesnelheid – werd in overgrote meerderheid neutraal geoordeeld. Dit betekent dat deze respondenten hierover niet negatief maar ook niet erg enthousiast zijn.

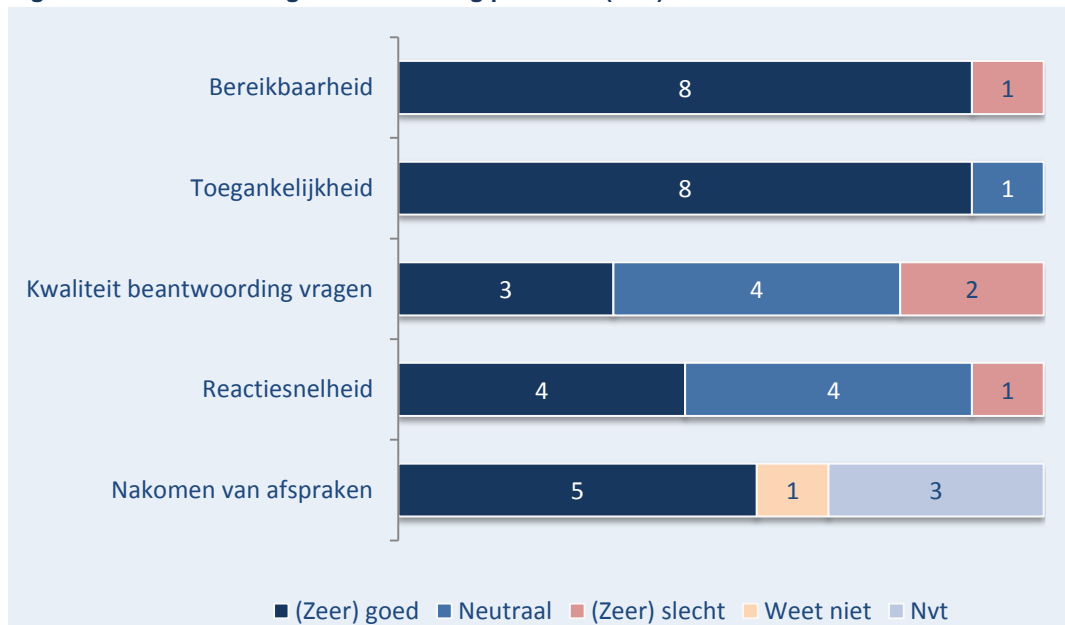
### ***Dienstverlening provincie***

Op een vergelijkbare manier als hiervoor bij RVO.nl hebben we de respondenten – die contact hebben gehad met de provincie – in de gelegenheid gesteld om de dienstverlening vanuit die organisatie te beoordelen. De onderstaande uitkomsten zijn (eveneens) gebaseerd op negen respondenten.

De provincies bleken beter dan RVO.nl in staat om de vragen van de respondenten te beantwoorden. Voor vijf van de negen (potentiële) aanvragers gold namelijk dat de provincie al hun vragen kon beantwoorden. Drie respondenten spraken van een gedeeltelijke beantwoording van hun vragen door de provincie en éénmaal bleef een antwoord op een gestelde vraag volledig achterwege.

De respondenten werden gevraagd om de dienstverlening vanuit de provincie op dezelfde aspecten als hiervoor bij RVO.nl te beoordelen. Uit figuur 5.12 blijkt dat de respondenten doorgaans positief zijn over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de provincie. Dit geldt – voor zover van toepassing – ook voor het nakomen van afspraken.

**Figuur 5.12 Beoordeling dienstverlening provincie (N=9)**



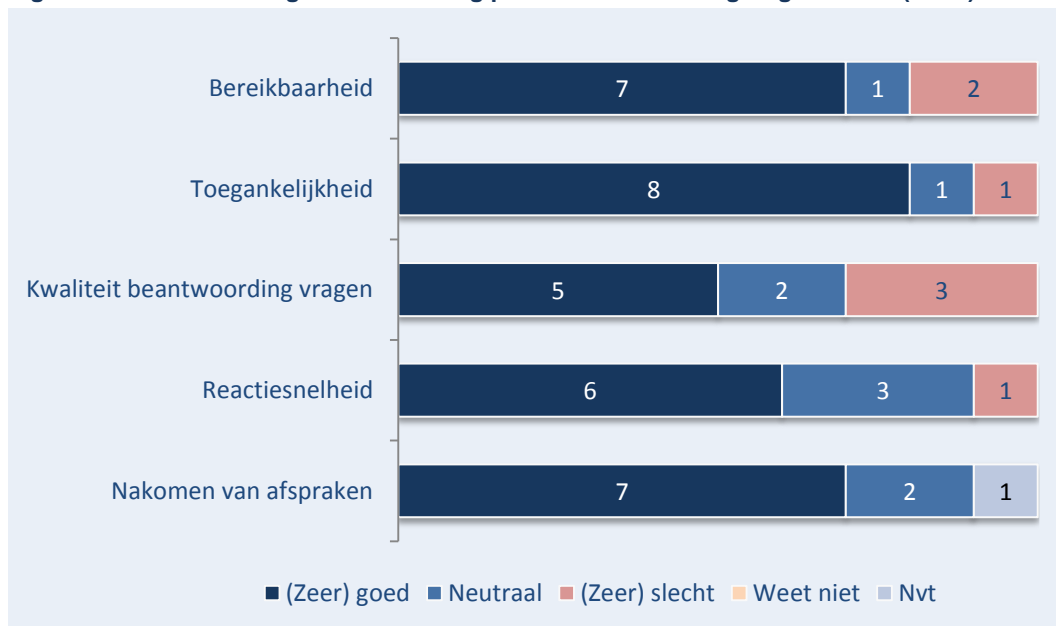
Relatief het minst positief blijken de respondenten over de kwaliteit van beantwoording van vragen en de reactiesnelheid van de provincie. Net als bij RVO.nl gold ook hier dat vragen in de optiek van de respondenten niet altijd adequaat beantwoord konden worden. Daarnaast ging er soms de nodige tijd overheen alvorens een antwoord op een vraag kon worden gegeven. De medewerker van de provincie moest dan eerst andere personen binnen de provincie consulteren alvorens de vraag te kunnen beantwoorden.

### **Dienstverlening provinciale uitvoeringsorganisaties**

Aan de (potentiële) aanvragers uit het noorden en Noord-Brabant zijn vragen gesteld over de dienstverlening van SNN en Stimulus. Tien respondenten hadden met deze subsidieloketten contact gehad ten tijde van de openstellingen voor de Veenkoloniën respectievelijk Noord-Brabant. De loketten bleken volgens zes van de tien respondenten in staat om hun vragen adequaat te beantwoorden. Volgens drie respondenten kon het subsidieloket een deel van hun vragen beantwoorden, bij één respondent bleven antwoorden op zijn vragen uit.

Net als hiervoor bij de andere betrokken partijen is vervolgens gevraagd verschillende aspecten van de dienstverlening te beoordelen. In figuur 5.13 hieronder zijn de uitkomsten daarvan opgenomen. Daaruit blijkt dat de dienstverlening van de provinciale uitvoeringsorganisaties door de meeste respondenten als positief is ervaren. Gemiddeld genomen blijken de respondenten het meest kritisch op de beantwoording van de vragen en de reactiesnelheid waarmee dit gebeurt.

**Figuur 5.13 Beoordeling dienstverlening provinciale uitvoeringsorganisaties (N=10)**

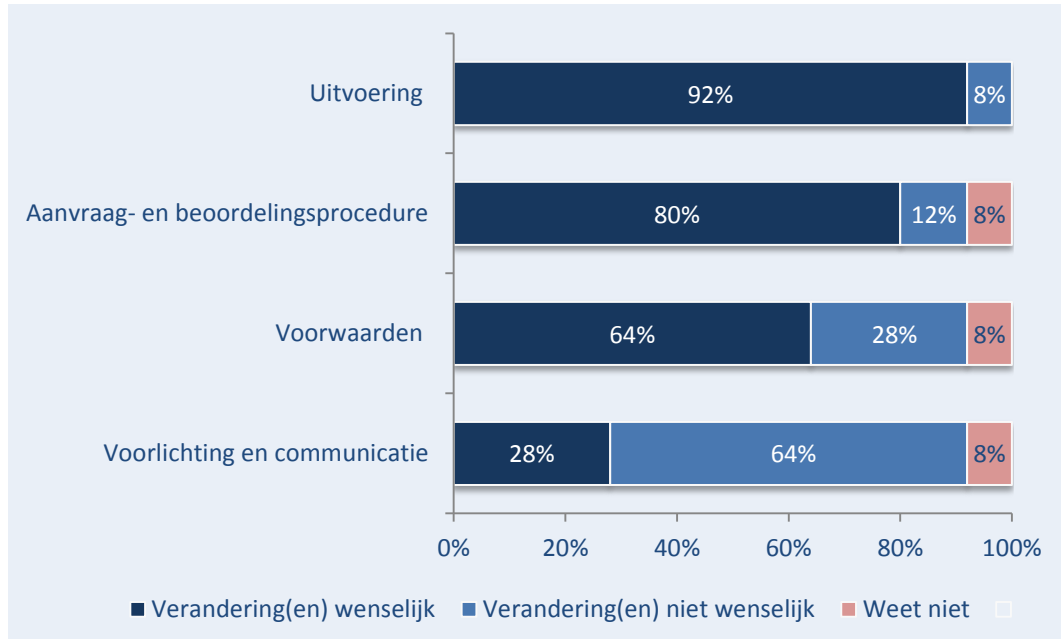


## **5.7 Wensen voor de toekomst**

Ten slotte zijn de geraadpleegde (potentiële) aanvragers in de gelegenheid gesteld om hun wensen voor de toekomst kenbaar te maken. Zoals weergegeven in figuur 5.14 blijken de respondenten vooral wensen over de uitvoering van de maatregel en de aanvraag- en beoordelingsprocedure naar voren te hebben gebracht. Op enige afstand volgen wensen over de voorwaarden die bij de submaatregel Samenwerking voor

Innovatie worden gehanteerd.

**Figuur 5.14** Mate waarin respondenten veranderingen wensen in submaatregel Samenwerking voor Innovatie, naar aspect (N=25)



Nagenoeg alle (potentiële) aanvragers zien in de toekomst graag veranderingen in de **uitvoering** van de Samenwerking voor Innovatie-regeling doorgevoerd. In de eerste plaats ervaren aanvragers het opstellen van de subsidieaanvraag voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie als administratief zeer belastend (door 13 respondenten genoemd). De grootste 'doorn in het oog' hierbij is de hoeveelheid gegevens die men moet aanleveren in de aanvraag. Daarnaast vinden sommige respondenten dat er naar irrelevante en soms privacygevoelige informatie wordt gevraagd. Hiermee doelen zij bijvoorbeeld op het feit dat van alle partijen binnen het consortium een jaarrekening en een 'verklaring financiële moeilijkheden' moet worden aangeleverd. Een ander voorbeeld is het aanleveren van salarisinformatie van individuele projectmedewerkers.

Naast het verlagen van de administratieve belasting ziet de helft van de aanvragers (10 van de 20 aanvragers) graag verbeteringen in het indienportaal van RVO.nl doorgevoerd. Zoals hiervoor aangegeven, hebben aanvragers diverse knelpunten ondervonden bij het digitaal indienen van hun aanvraag voor Samenwerking voor Innovatie. Naast verbetering van de werking van het digitale systeem is door enkele aanvragers ook de wens geuit om in de formats (van onder andere de projectbegroting) korte toelichtingen te kunnen invoegen, zodat zij bepaalde keuzes kunnen onderbouwen. Deze aanvullende informatie zou in de optiek van deze respondenten relevant kunnen zijn voor de beoordeling van hun aanvraag.

Tot slot vragen sommige (potentiële) aanvragers om meer en betere interactie en ondersteuning in de aanvraagfase (7 keer genoemd). Twee aspecten worden daarbij vooral als verbeterpunt voorgesteld, namelijk één centraal loket (in plaats van meerdere partijen) waar men met vragen terecht kan en meer mogelijkheden voor persoonlijk contact om ideeën te toetsen en uitleg over de maatregel Samenwerking voor Innovatie te vragen.



Uit figuur 5.14 blijkt dat acht op de tien respondenten veranderingen in de **aanvraag- en beoordelingsprocedure** voorstelt. Wat dit betreft voert een versnelling van de beoordelingsprocedure de boventoon (door 12 respondenten aangevoerd). In de optiek van de respondenten heeft deze procedure in de eerste openstellingen veel te lang geduurd. Een andere wens – die door 9 respondenten naar voren is gebracht – is meer transparantie over de wijze van beoordeling. Deze behoefte bestaat vooral bij afgewezenen. Door deze transparantie zouden zij naar eigen zeggen beter in staat zijn geweest om te bepalen of hun projectaanvraag kansrijk is. In het verlengde hiervan hebben drie afgewezenen aangegeven dat het prettig zou zijn om ook een (korte) inhoudelijke feedback op het projectplan te krijgen. Aan de hand hiervan kunnen zij dan beter beoordelen of het loont om aanpassingen door te voeren en de aanvraag opnieuw in te dienen in een volgende openstelling.

Twee derde van de respondenten is voorstander van aanpassingen in de **voorwaarden** van de regeling. De volgende veranderingen werden vooral naar voren gebracht, namelijk verhoging van het subsidiabele uurtarief (nu 35 euro), verhoging van het (uiteindelijke) subsidiepercentage, verruiming van de mogelijkheden voor voorfinancieren (om de regeling toegankelijker te maken voor kleine partijen die niet over veel liquide middelen beschikken) en ten slotte het reduceren van het aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden (om de maatregel eenvoudiger te maken).

Bijna drie op de tien respondenten heeft wensen voor een **voorlichting en communicatie** over de submaatregel Samenwerking voor Innovatie geventileerd. Het beter communiceren over de voorwaarden werd daarbij het meest genoemd (door 6 respondenten). Na lezing van het openstellingsbesluit en andere communicatie over de maatregel, resteerden bij deze respondenten nog te veel onduidelijkheden waarover vervolgens aanvullende informatie moest worden opgevraagd. Andere respondenten pleiten voor eerdere communicatie over het moment waarop de tender open gaat. Dit geeft hen dan meer tijd om de aanvraag voor te bereiden.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk komen we tot de finale beantwoording van de onderzoeksvragen. Daartoe presenteren we eerst samenvattende conclusies (paragraaf 6.2). Vervolgens formuleren we in paragraaf 6.3 de bouwstenen voor de toekomst die op grond van de bevindingen van de evaluatie kunnen worden aangereikt.

### 6.2 Samenvattende conclusies

#### *Invulling maatregelen Samenwerking voor Innovatie*

De landelijke regeling POP3-subsidies bevat een zevental thema's. Aanvragen die vanuit de maatregelen Samenwerking voor Innovatie gesubsidieerd worden moeten dan ook betrekking hebben op (minstens één van) deze thema's. Provincies dienen deze 'nationale' thema's dus te betrekken in hun openstellingsbesluiten. Uit de evaluatie blijkt dat de provincies daar op uiteenlopende wijzen invulling aan geven. Dit hangt mede samen met de mate waarin provincies nog specifieke beleidsaccenten willen leggen in hun openstellingsbesluiten. Zo zijn er provincies die de nationale thema's integraal of deels overgenomen hebben en het daarbij laten. Anderzijds zijn er ook provincies die naast een aantal nationale thema's ook provinciale thema's toevoegen of de nationale thema's toespitsen op het provinciaal beleid.

Per saldo blijken de provincies over het algemeen dan ook goed uit de voeten te kunnen met de thema's zoals die in de landelijke regeling POP3-subsidies opgenomen zijn. Enerzijds heeft dit er mee te maken dat de betreffende thema's dusdanig 'breed' zijn dat daarmee uiteenlopende typen innovatieprojecten 'afgedekt' worden. Anderzijds zijn er dus mogelijkheden om de nationale thema's aan te vullen met – of te verbijzonderen naar – provinciale thema's en daarmee samenhangende provinciale beleidsdoelen of – opgaven. Bij de meeste provincies doen zich dan ook geen noemenswaardige fricties voor bij deze vervlechting met de provinciale beleidsdoelen/-opgaven. Voor twee provincies geldt dit (deels) niet. Zo ondervindt de provincie Gelderland knelpunten bij haar ambitie om de POP3-middelen voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie (deels) in te zetten voor systeeminnovaties. Dit vanwege de beperkingen die POP3 kent om personen die niet op een loonlijst staan – zoals landbouwers en zzp-ers – te subsidiëren. De provincie Fryslân ondervindt fricties bij het zwaluwstaarten met het provinciaal beleid op het gebied van duurzame energie. Dit omdat de Samenwerking voor Innovatie-middelen – ook conform het provinciale openstellingsbesluit – ingezet dienen te worden voor projecten die betrekking hebben op de handel in en/of de voortbrenging van landbouwproducten.

Relevant is verder dat de invulling van maatregel Samenwerking voor Innovatie (submaatregel 16c) duidelijk voorspoediger verloopt dan die van Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (submaatregel 16a). Een belangrijke verklaring daarvoor is dat er bij diverse betrokkenen van de provincies en uitvoeringsorganisaties de nodige onduidelijkheid bestaat over de inhoud van deze laatste submaatregel, de verschillen met submaatregel 16c en de eisen waaraan aanvragen moeten voldoen. Mede hierdoor zijn openstellingen voor submaatregel 16a in de afgelopen periode nog maar in beperkte mate van de grond gekomen. Inmiddels is hier wel een inhaalslag gaande. Voor 2017 zijn diverse openstellingen voor deze submaatregel voorzien.

Samenhangend met verschillen in de beleidsmatige invulling zien we dat provincies ook de modaliteiten van de openstellingen uiteenlopend inrichten. Zo heeft een deel van de provincies er voor gekozen om de ontwikkeling van het samenwerkingsverband en/of het projectplan niet subsidiabel te stellen terwijl een ander deel van de provincies dat (in bepaalde openstellingen) wel doet. Verder variëren de maximale subsidiebedragen voor aanvragen in aanzienlijke mate tussen de (openstellingen van) provincies. Voor Samenwerking voor Innovatie varieert dit van 70.000 tot 5.000.000 euro en voor Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP van 100.000 tot 750.000 euro. Ten slotte is er sprake van variatie in de eis ten aanzien van het minimum aantal partners dat in een samenwerkingsverband moet participeren. De meeste provincies hanteren wat dit aangaat een ondergrens van twee partners maar bij enkele provincies ligt dit (voor bepaalde openstellingen) hoger (drie, vier of vijf samenwerkingspartners). Deze minimale omvang van het samenwerkingsverband levert bij de geraadpleegde vertegenwoordigers van de doelgroep geen problemen op.

Wat de subsidiabele kosten betreft wordt in de landelijke regeling POP3-subsidies en (daarmee) ook in de openstellingsbesluiten van provincies een scala aan subsidiabele activiteiten en bijbehorende subsidiepercentages onderscheiden. De tussentijdse evaluatie levert het beeld op dat deze variatie als lastig ervaren wordt door zowel provincies en uitvoeringsorganisaties als door de aanvragers. Zo kan deze variatie resulteren in onjuiste begrotingen (indien uitgegaan wordt van een verkeerd subsidiepercentage) en daarmee in niet-ontvankelijke aanvragen. Rondom de subsidiabele kosten en de te hanteren subsidiepercentages spelen verder ook nog enkele praktische knelpunten zoals de definitie van niet-productieve investeringen en de vraag of mest als een landbouwproduct beschouwd kan worden.

### ***Implementatie maatregelen Samenwerking voor Innovatie***

Ten tijde van de evaluatie was de implementatie van submaatregel 16c (dus) al verder 'op streek' dan die van submaatregel 16a. Zo waren op dat moment (in een viertal provincies) al zeven opstellingen van submaatregel Samenwerking voor Innovatie afgerond en één openstelling van submaatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP. Verder liepen er 10 openstellingen van submaatregel 16c en vier openstellingen van submaatregel 16a. In de drie noordelijke provincies liepen de openstellingen van beide submaatregelen overigens gelijktijdig. Indien de plannen voor openstellingen gerealiseerd worden dan zal eind 2017 de teller op 27 openstellingen voor Samenwerking voor Innovatie staan en op 12 voor Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP.

Voor de openstellingen van Samenwerking voor Innovatie bestond in de afgelopen periode wisselende belangstelling. Per saldo zijn de betreffende provincies en uitvoeringsorganisaties over het algemeen echter wel tevreden over het aantal aanvragen. Over de kwaliteit van deze aanvragen bestaat bij een deel van de betrokkenen – en dan met name provincies en leden van Adviescommissies – wel enige zorg c.q. behoefte aan verdere verbeteringen in toekomstige openstellingen. Een ander relevant aandachtspunt voor toekomstige openstellingen is verder dat bij enkele openstellingen van deze submaatregel sprake is geweest van een aanzienlijk aantal niet-ontvankelijke aanvragen. Dit had dan te maken met een onjuiste begroting, het ontbreken van documenten en/of het niet behalen van het drempelbedrag voor de minimale subsidiabele kosten/subsidie. De achterliggende verklaring hiervoor moet vooral gezocht worden in de complexiteit die diverse aanvragers ervaren rondom openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie (zie ook hierna).

Voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP was één openstelling in de provincie Limburg afgerond waarvoor geen belangstelling bleek te zijn. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de ervaren dan wel gepercipieerde complexiteit van deze submaatregel, 'concurrentie' vanuit Interreg-programma's en de eis dat er minimaal vier partners onderdeel uit dienden te maken van het samenwerkingsverband. Voor de drie lopende openstellingen van deze submaatregel in de noordelijke provincies was wel sprake van een behoorlijke belangstelling. Hiervoor zijn namelijk bijna 30 aanvragen ingediend. In de komende periode zal moeten blijken welk deel hiervan ook aan de formele voorwaarden en selectiecriteria voldoet en (dus) gehonoreerd kan worden.

Wat de voortgang van de financiële realisatie betreft waren er ten tijde van de tussentijdse evaluatie voor submaatregel Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP (16a) nog geen middelen gecommiteerd. Het totaal beschikbare EU-budget voor deze submaatregel (bijna 9 miljoen euro) ligt overigens ook ruimschoots lager dan voor submaatregel 16c. Provincies zetten wat dit aangaat (dus) vooral in op submaatregel Samenwerking voor Innovatie (6c). Voor deze submaatregel was op het moment van de evaluatie wel ruim 6 miljoen euro gecommiteerd wat neerkomt op een kwart van het beschikbare budget. Het bovenstaande betekent dat provincies in de komende periode nog inspanningen zullen moeten plegen om de beschikbare middelen voor de beide submaatregelen aan te wenden. Daartoe zijn inmiddels echter ook al de nodige stappen gezet. Immers, ten tijde van de evaluatie liepen er diverse openstellingen terwijl er voor 2017 ook nog verschillende openstellingen op de rol staan (zie hierboven).

### ***Organisatie en uitvoering***

De provincies voeren de maatregelen Samenwerking voor Innovatie op uiteenlopende wijzen uit. Daarbij kan een drietal varianten worden onderscheiden. Deze varianten verschillen van elkaar al naar gelang de rol die provincies (en hun eventuele uitvoeringsorganisaties) respectievelijk RVO.nl spelen bij de uitvoering van openstellingen. Aan de ene kant van het spectrum zijn er provincies die zoveel mogelijk taken zelf – of door hun uitvoeringsorganisatie laten – verrichten. Aan de andere kant hebben enkele provincies er voor gekozen om deze taken zoveel mogelijk bij RVO.nl te beleggen.

De rol- en taakverdeling tussen partijen – provincies, uitvoeringsorganisaties en RVO.nl – is in de afgelopen periode nog niet altijd vlekkeloos verlopen. Allereerst heeft het de nodige doorlooptijd gekost om afspraken te maken over wie waar verantwoordelijk voor is en om dit vervolgens te implementeren. Inmiddels is dit beter uitgekristalliseerd. Bij provincies met een eigen uitvoeringsorganisatie – het Noorden en Noord-Brabant – leeft nog wel de behoefte om meer taken bij deze uitvoeringsorganisaties te beleggen. Dit omdat in de optiek van deze provincies bepaalde toetsen of controles nu dubbel plaatsvinden en daarmee resulteren in hogere uitvoeringskosten en vertraging in de uitvoering.

Uit de evaluatie blijkt dat provincies op uitlopende wijzen bekendheid geven aan openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. Naast formele communicatie rondom openstellingsbesluiten, worden daartoe bijvoorbeeld persberichten verspreid, publicaties op de websites van de provincies (en uitvoeringsorganisaties) geplaatst, (digitale) nieuwsbrieven verspreid en voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Daarnaast worden openstellingen ook via persoonlijke contacten en de netwerken van provinciale functionarissen onder de aandacht van relevante partijen gebracht. Aanvragers blijken dan ook vooral via provincies op het spoor van Samenwerking voor Innovatie te komen. In de optiek van provincies (en uitvoeringsorganisaties), die ervaring hebben met openstellingen, voldoet de wijze van bekendmaking in de praktijk over het algemeen goed en hoeven hierin geen belangrijke

veranderingen doorgevoerd te worden. Als onderbouwing hiervan wordt er op gewezen dat de relevante doelgroepen in voldoende mate bereikt worden met de wijze van bekendmaking zoals die nu plaatsvindt.

In afgelopen openstellingen hebben provincies veelal niet heel actief ingezet op het ondersteunen van aanvragers bij het vormen van samenwerkingsverbanden dan wel bij het opstellen van aanvragen. De geboden ondersteuning bestond vooral uit het (eventueel) organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en het beantwoorden van vragen van aanvragers.

Bij het feitelijk (digitaal) indienen van de aanvragen hebben zich in afgelopen openstellingen de nodige fricties voorgedaan. Deze fricties zijn deels terug te voeren op het niet goed functioneren van het portaal (waardoor sprake was van 'vastlopers', verlies van gegevens, machtigingen die niet werken). Deels was sprake van een gebrekkige gebruiksvriendelijkheid, bijvoorbeeld doordat niet 'gebladerd' en geprint kon worden. RVO.nl heeft dan ook de nodige inspanningen gepleegd om deze 'kinderziektes' te ondervangen. In de komende periode zal het effect daarvan moeten blijken.

Enkele uitzonderingen daargelaten werken provincies bij openstellingen veelal met een externe Adviescommissie om tot een beoordeling van de aanvragen te komen. De ervaringen hiermee zijn – zowel vanuit het perspectief van de provincies als de Adviescommissies – veelal positief. Wel bestaat er bij de leden van de Adviescommissies behoefte om voorafgaande aan de beoordeling van de aanvragen meer zicht te krijgen op de vraag wat provincies precies met hun openstellingen beogen en naar welke typen projecten men dus op zoek is.

De feitelijke openstellingstermijnen van openstellingsbesluiten variëren van circa één maand tot drie maanden. Deze termijnen blijken in de praktijk, niet alleen voor provincies en hun uitvoeringsorganisaties maar ook voor de meeste aanvragers, goed te voldoen. Dit heeft er ook mee te maken dat provincies er dikwijls voor kiezen om de regeling niet direct open te stellen op het moment dat GS het openstellingsbesluit goedgekeurd heeft maar hier nog even mee te wachten. Hiermee kan bereikt worden dat aanvragers voldoende voorbereidingstijd hebben voor hun aanvragen.

### ***Ervaringen (potentiële) aanvragers***

Onder de geraadpleegde (potentiële) aanvragers bestaat draagvlak voor de inhoudelijke invulling van de submaatregel Samenwerking voor Innovatie. Veel minder enthousiasme bestaat voor de financiële modaliteiten. Dit geldt met name voor de uiteenlopende subsidiepercentages die voor verschillende activiteiten worden gehanteerd en de uiteindelijke hoogte van de subsidie. Door sommige respondenten zijn verder kanttekeningen geplaatst bij het maximale uurloon voor personeelskosten en de vereiste voorfinanciering van de projectkosten (die voor met name kleinere organisaties een drempel vormen).

Uit de evaluatie blijkt dat de ondersteuning vanuit de submaatregel Samenwerking voor Innovatie van doorslaggevende betekenis is voor de aanvragers. Voor het leeuwendeel van de deelnemers geldt namelijk dat het innovatieproject zonder de financiële steun niet zou zijn doorgegaan. Dit wordt bevestigd door de uitkomst dat afgewezen projecten in de meeste gevallen geen doorgang hebben gevonden. In de enkele gevallen waarin het project zonder subsidie toch is doorgezet, heeft het achterwege blijven van de subsidie vooral effect gehad op de schaal waarop het project wordt uitgevoerd en de intensiteit van de samenwerking. In deze tussenevaluatie bleek van een 'free riders' effect – dat

ingediende projecten ook zonder subsidie op dezelfde wijze (zouden) zijn doorgedaan – geen sprake te zijn.

Op de wijze waarop bekendheid aan (de openstellingen van) de submaatregel Samenwerking voor Innovatie wordt gegeven, levert een deel van de geraadpleegde (potentiële) aanvragers kritiek. De informatievoorziening geeft namelijk niet volledige duidelijkheid over de inhoud en voorwaarden van de maatregel. Voor een deel van de doelgroep was namelijk onduidelijk welke typen activiteiten en projecten subsidiabel waren. Een verklaring hiervoor is de veelheid aan typen subsidiabele activiteiten (met ook nog eens wisselende subsidiepercentages), waardoor de maatregel ook door aanvragers als complex wordt ervaren.

Vragen die over de inhoud en voorwaarden aan provincies, provinciale uitvoeringsorganisaties en/of RVO.nl werden gesteld, konden ook niet altijd (direct) beantwoord worden. Over dit aspect van de dienstverlening was een deel van de (potentiële) aanvragers dan ook het meest kritisch. Overigens was het voor een kwart van de respondenten niet duidelijk aan wie zij vragen over de maatregel Samenwerking voor Innovatie konden stellen. In de praktijk werden zij dan ook dikwijls doorverwezen naar een andere organisatie.

Het opstellen en indienen van een subsidieaanvraag voor Samenwerking voor Innovatie bleek in de praktijk niet eenvoudig. Twee knelpunten blijken in de ervaringen van aanvragers de boventoon te voeren. In de eerste plaats waren nagenoeg alle aanvragers die de aanvraag zelf verzorgd hebben, van mening dat veel gegevens aangereikt moesten worden (waarvan ook niet altijd de meerwaarde werd inzien). In de tweede plaats werkte bij de eerste openstellingen het digitale indieningsportaal van RVO.nl niet naar behoren (zie ook hiervoor). Enkele verbeterpunten die door de respondenten aangedragen zijn, voeren dan ook vooral terug op deze knelpunten.

In aanvulling op het bovenstaande zijn vanuit (potentiële) aanvragers nog twee wensen voor de toekomst geventileerd. Zo vraagt een deel van hen om meer interactie en ondersteuning in de aanvraagfase, waarbij één centraal loket waarmee contact gezocht kan worden de voorkeur heeft. Ten slotte is de wens geuit om tot een versnelling van de beoordelings-procedure te komen. In de eerste openstellingen heeft het in de optiek van deze respondenten lang geduurd voordat men uitsluitsel kreeg over het al dan niet honoreren van de subsidieaanvraag. Dit werd, zoals hiervoor aangegeven, ook herkend door de provincies en uitvoeringsorganisaties.

### **6.3 Bouwstenen voor de toekomst**

In deze paragraaf presenteren we – in de vorm van aanbevelingen – lessen die er uit de tussentijdse evaluatie te destilleren zijn voor toekomstige openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. We presenteren daarbij steeds eerst de betreffende aanbeveling en dan de toelichting daarop.

Bij de navolgende aanbevelingen merken we het volgende op. De aanbevelingen 1, 5, 7, 9, 10, 11 en 12 zijn geadresseerd aan de provincies. Aanbeveling 4 is gericht aan het Regiebureau POP. Voor de aanbevelingen 2, 3, en 6 geldt dat deze gericht zijn aan het Regiebureau POP én de provincies gezamenlijk. Ten slotte zijn de aanbeveling 8, 13 en 14 geadresseerd aan de provincies en RVO.nl.

## ***Inhoud en voorwaarden***

1. Beperk in openstellingsbesluiten het aantal voorwaarden waaraan aanvragers moeten voldoen alsmede het aantal selectiecriteria.

### **Toelichting**

Aanvragen voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie moeten (natuurlijk) voldoen aan een aantal 'harde' voorwaarden zoals een minimaal aantal samenwerkingspartners, betrokkenheid van de landbouwsector, enzovoort. Verder wordt er in openstellingen veelal voor gekozen dat aanvragen niet alleen moeten voldoen aan de thema's zoals die in het POP3-programma opgenomen zijn maar anderzijds ook aan moeten sluiten bij een aantal provinciale beleidsthema's. Daarnaast worden er voor de beoordeling van de aanvragen selectiecriteria gehanteerd. In de afgelopen openstellingen is het voorgekomen dat dit aantal criteria (ruimschoots) hoger lag dan de vier selectiecriteria die in het recente Handboek Selectiecriteria voor POP3-projecten voorgesteld worden.

Door deze 'stapelning' dreigt het gevaar van een 'overkill' aan voorwaarden, thema's en criteria waardoor aanvragers het overzicht kwijtraken wat nu echt belangrijk is. Dit kan bovendien ten koste gaan van de creativiteit van aanvragers omdat zij hiermee in een strak keurslijf gedwongen worden. Ook maakt een groot aantal selectiecriteria de beoordeling door de Adviescommissie er niet eenvoudiger op. Daarom verdient het aanbeveling om het aantal voorwaarden te beperken tot het strikt noodzakelijke en een beperkt aantal prioritaire beleidsprioriteiten en selectiecriteria te hanteren.

2. Ga voor de resterende programmaperiode dan wel het volgende POP-programma na of de voorwaarde dat de subsidie nooit meer kan bedragen dan de totale subsidiabele kosten minus de bijdragen, in natura aangepast kan worden.

### **Toelichting**

Uit de evaluatie is gebleken dat deze voorwaarde er in kan resulteren dat er vanuit de maatregelen Samenwerking voor Innovatie geen (of nauwelijks) subsidie kan worden verstrekt aan personen zoals zelfstandigen en landbouwers die niet op een loonlijst staan. Dit is met name een knelpunt gebleken in openstellingen waarbij ingezet is op het ondersteunen van hoogwaardige (systeem)innovaties, waarvoor het een meerwaarde heeft indien diverse partners participeren in het samenwerkingsverband. Bij een groter aantal samenwerkingspartners wordt echter de kans groter dat hierin ook partijen participeren waarvoor de mogelijkheden voor financiële ondersteuning vanuit POP3 beperkt zijn. Dit geldt dan met name voor zzp-ers en landbouwers die niet op een loonlijst staan. De voorwaarde dat de subsidie niet meer kan bedragen dan de subsidiabele kosten minus de bijdragen in natura maakt namelijk dat de mogelijkheden om de uren van deze partijen te subsidiëren sterk gereduceerd worden.

Toch kan het voor de kwaliteit van dergelijke innovatieprojecten belangrijk zijn om dit type partijen actief te betrekken in een samenwerkingsverband en dat er dus ook mogelijkheden zijn om dit te kunnen bevorderen vanuit de maatregelen samenwerking voor innovatie. Het verdient dan ook aanbeveling om te verkennen of de mogelijkheden daartoe verruimd kunnen worden.



3. Vereenvoudig het overzicht van subsidiabele activiteiten met bijbehorende subsidiepercentages.

#### **Toelichting**

De veelheid aan typen subsidiabele activiteiten met wisselende subsidiepercentages wordt door diverse betrokkenen – niet alleen aanvragers maar ook uitvoerders – als complex ervaren. Zo kan het daardoor in de praktijk lastig zijn om bepaalde kostensoorten toe te delen naar één van de onderscheiden subsidiabele activiteiten en/of om een adequate begroting op te stellen. Te overwegen valt dan ook om dit te vereenvoudigen. Zo kunnen wellicht diverse subsidiabele activiteiten die betrekking hebben op inhuur van externe deskundigheid samengenomen worden in één subsidiabele activiteit ('inhuur externe deskundigheid'). Verder kunnen wellicht ook de subsidiabele activiteiten voor aanschaf van nieuwe respectievelijk tweedehands machines/apparatuur gebundeld worden in één subsidiabele activiteit ('aanschaf van nieuwe en/of tweedehands machines/apparatuur'). Een andere optie is om na te gaan in hoeverre de grote variatie in subsidiepercentages verminderd kan worden.

Dit vereenvoudigen zou op dan op centraal (landelijk) niveau opgepakt kunnen worden. De resultaten daarvan kunnen provincies dan implementeren in toekomstige openstellingen.

4. Communiceer als Regiebureau POP helder en eenduidig wat de verschillen zijn tussen de maatregelen 16a en 16c (Samenwerking voor Innovatie i.h.k.v. EIP en Samenwerking voor Innovatie).

#### **Toelichting**

Voor diverse betrokkenen is het niet helder wat precies de verschillen zijn tussen de maatregelen 16a en 16c. De beelden hierover blijken dan ook aanzienlijk te verschillen. Samenhangend hiermee krijgen provincies en uitvoeringsorganisaties – die de maatregel 'Samenwerking voor innovatie in het kader van EIP' opengesteld hebben of voorbereidingen daarvoor treffen – hierover dan ook diverse vragen vanuit (potentiële) aanvragers. Dit terwijl zij zelf ook niet altijd zeker zijn over de precieze verschillen tussen de maatregelen 16a en 16c. Is het belangrijkste verschil dat er bij maatregel 16a alleen maar bij de start en na afronding van het project een extra rapportage voor het EIP netwerk opgesteld dient te worden, of richt deze maatregel zich op hele andere typen projecten (bijvoorbeeld projecten die als opstap kunnen fungeren voor het indienen van een aanvraag voor Horizon 2020) dan maatregel 16c?

Gelet op het bovenstaande heeft het een meerwaarde indien er door het Regiebureau POP (nog eens) extra duidelijkheid wordt gecreëerd ten aanzien van de vraag wat nu per saldo de belangrijkste verschillen zijn tussen beide maatregelen. Daartoe zou bijvoorbeeld een samenvattend A4-tje opgesteld en verspreid kunnen worden onder provincies en subsidieloketten.

#### **Bevorderen kwaliteit aanvragen**

5. Stel voor openstellingen een meer dan evenredig deel van het budget beschikbaar, zodat de kans verkleind wordt dat kwalitatief hoogwaardige aanvragen afgewezen moeten worden vanwege budgettaire redenen.



### **Toelichting**

Het totaal beschikbare budget voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie kan recht evenredig verdeeld worden over het aantal beoogde openstellingen. Dus een provincie heeft bijvoorbeeld drie miljoen euro aan EU-budget beschikbaar en stelt voor elk van de drie openstellingen die zij wil gaan houden 1 miljoen euro beschikbaar. Een belangrijk nadeel van deze aanpak is dat dit er in kan resulteren dat (in de eerste openstellingen) kwalitatief goede aanvragen om budgettaire redenen afgewezen moeten worden. Dit terwijl het tegelijkertijd maar de vraag is of in volgende openstellingen wederom een voldoende aantal kwalitatief hoogwaardige aanvragen ingediend wordt. Op zich kan in dergelijke situaties als 'noodoplossing' het subsidieplafond door GS wel tussentijds verhoogd worden maar het kost de nodige tijd en energie om dit te regelen terwijl dit bovendien (voor een aantal aanvragen) kan resulteren in een langere besluitvorming. Verder staat ook GS niet altijd 'te trappelen' om dit (meer dan eens) te doen. Een alternatieve aanpak is dan ook om per openstelling een ruimer – of zelfs het (dan nog beschikbare) volledige beschikbare budget – in te zetten. Dit vergroot namelijk de flexibiliteit en mogelijkheden om kwalitatief goede projecten te honoreren. Bovendien kan dit bijdragen aan het reduceren van de uitvoeringskosten. Dit laatste dan in de situatie waarbij er minder tenders georganiseerd hoeven te worden omdat eerdere tenders al diverse goede projecten opgeleverd hebben.

---

**6. Versterk richting aanvragers het imago van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie.**

---

### **Toelichting**

In de afgelopen periode is de implementatie van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie voornamelijk niet vlekkeloos verlopen. Betrokkenen bij aanvragen ervaren veelal hoge administratieve lasten, de beoordelingstermijn wordt als lang ervaren en diverse aanvragen zijn als 'niet-ontvankelijk' gekwalificeerd. Door dit alles kan een negatief imago ontstaan rondom deze maatregelen. Daardoor wordt het des te belangrijker om in de komende periode ook positieve signalen te ventileren rondom de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd door een aantal good practices uit te werken – en vervolgens te verspreiden – van cases die vanuit deze maatregel ondersteund zijn. Daarmee kunnen ook andere partijen geprikkeld worden om vergelijkbare initiatieven te gaan ontplooiën.

---

**7. Intensiveer de ondersteuning van aanvragers bij het ontwikkelen en indienen van aanvragen.**

---

### **Toelichting**

Uit de evaluatie komt naar voren dat diverse partijen het opstellen en indienen van aanvragen voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie als complex en tijdrovend ervaren. Bovendien zijn in enkele afgeronde openstellingen behoorlijk wat aanvragen niet-ontvankelijk verklaard. Om deze redenen verdient het aanbeveling om aanvragers actiever te ondersteunen bij het opstellen en indienen van hun aanvraag. Zo kan het voor aanvragers een meerwaarde hebben indien zij van tevoren – alvorens hun projectidee volledig uit te werken en aan alle benodigde formaliteiten te voldoen – een indicatie krijgen of hun aanvraag past binnen de doelstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. Daartoe zouden aanvragers bijvoorbeeld in de gelegenheid gesteld kunnen worden om hun projectidee (al of niet via een verkort A-4tje)

te laten toetsen, bijvoorbeeld via een beleidsinhoudelijk deskundige of een daartoe in te stellen klankbordgroep.

Door meer interactie met aanvragers vooraf kan voorkomen worden dat zij veel tijd en energie gaan steken in het indienen van aanvragen die bij voorbaat (vrijwel) kansloos zijn. Ook biedt een dergelijke aanpak de mogelijkheid om aanvragers er nog eens extra op te attenderen welke documenten benodigd zijn voor een ontvankelijke aanvraag.

---

**8.** Overweeg – in het verlengde van de vorige aanbeveling – om met 1-loket te gaan werken bij het beantwoorden van vragen van aanvragers.

---

#### **Toelichting**

Voor aanvragers is het niet altijd duidelijk bij wie men terecht moet voor het stellen van bepaalde typen vragen. Daardoor kan bij aanvragers het – al dan niet terecht – beeld ontstaan dat zij ‘van het kastje naar de muur worden gestuurd’. Daarom kan het voor aanvragers een meerwaarde hebben indien er meer met één gezicht/1-loket gewerkt gaat worden. Vanuit dit loket worden vragen van aanvragers dan beantwoord, waarvoor eventueel wel ‘ruggenspraak’ kan worden gehouden met RVO.nl en/of de provincie zonder dat de aanvragers hier iets van hoeven te merken. Wel kan eventueel nog een ‘knip’ worden gelegd tussen het moment vóór en na indiening van de aanvraag. Vóór indiening van de aanvraag zou de ‘1-loket functie’ ingevuld kunnen worden door de provincie of haar uitvoeringsorganisatie. Na indiening van de aanvraag kan dit RVO.nl zijn. Deze knip zal waarschijnlijk in grote lijnen ook sporen met de typen vragen die in verschillende fasen van het aanvraagproces gesteld worden.

---

**9.** Maak het in openstellingen mogelijk dat ook provincie-overstijgende projecten worden gesubsidieerd.

---

#### **Toelichting**

Het te ‘krampachtig’ vasthouden aan de provinciegrenzen kan ten koste gaan van de kwaliteit van de aanvragen. Immers, in de praktijk zal het regelmatig voorkomen dat belangrijke projectpartners van buiten een provincie komen. Daarom kan het meerwaarde hebben indien ook dergelijke projectpartners financieel ondersteund kunnen worden vanuit de maatregelen Samenwerking voor Innovatie. Daarvoor zouden provincies bijvoorbeeld – zoals nu het voornemen is in de drie noordelijke provincies – gezamenlijke provincie-overstijgende openstellingen kunnen gaan organiseren. Een andere optie is om in openstellingsbesluiten provincie-overstijgende projecten mogelijk te maken. Dit dan onder de voorwaarde dat projectactiviteiten hoofdzakelijk binnen de betreffende provincie plaatsvinden dan wel dat de resultaten van het project hoofdzakelijk ten goede komen van de betreffende provincie.

---

**10.** Pas de mogelijkheden toe die in het Handboek POP3 Subsidie worden aangereikt om ontbrekende documenten na sluiting van de tender alsnog aan te laten reiken.

---

#### **Toelichting**

In het Handboek POP3 Subsidie wordt gewezen op de mogelijkheid dat in een tenderprocedure aanvragers ook na sluiting van de openstellingsperiode ontbrekende stukken mogen aanleveren. Dit dan voor zover deze stukken niet betrekking hebben op de inhoud van de aanvraag c.q. niet van invloed zijn op de inhoudelijke beoordeling van

de aanvragen. In reeds afgeronde openstellingen van de maatregel Samenwerking voor Innovatie lijken deze mogelijkheden echter niet altijd volledig benut te zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om hier in toekomstige openstellingen meer gebruik van te maken. Daarmee kan voorkomen worden dat kwalitatief goede aanvragen vanwege het niet voldoen aan één of enkele formaliteiten geen beroep op de maatregelen Samenwerking voor Innovatie kunnen doen.

## Organisatie en uitvoering

---

**11.** Bespreek als provincies de doelstellingen van openstellingen van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie en de daarbij te hanteren selectiecriteria van te voren met de Adviescommissie.

---

### Toelichting

Voor een adequate beoordeling van de aanvragen is het van groot belang dat ook een Adviescommissie goed op haar netvlies heeft staan wat een provincie met de maatregelen Samenwerking voor Innovatie beoogt en wat dit impliceert voor de toepassing van de selectiecriteria. Daarom heeft het een meerwaarde indien provincies hierover van te voren sessies met de Adviescommissie organiseren. Dit om het een en ander toe te lichten en aldus tot een gezamenlijk 'referentiekader' te komen waar het gaat om de beoordeling van aanvragen.

---

**12.** Hanteer een periode van drie tot vier maanden tussen het vaststellen van het openstellingsbesluit door GS en de sluiting van de tender.

---

### Toelichting

Gezien het feit dat uit de evaluatie gebleken is dat diverse betrokkenen het opstellen en indienen van een aanvraag voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie als complex ervaren is het raadzaam om partijen hier voldoende tijd voor te geven. Daarom is het van belang om voldoende tijd tussen vaststelling van de regeling en sluiting van de tender aan te houden. Dit biedt namelijk de gelegenheid om aanvragers tijdig en actief te informeren en mogelijkheden voor interactie rondom projectideeën te organiseren (zie aanbeveling 7).

Provincies kunnen een periode van drie tot vier maanden tussen de vaststelling van het besluit en de sluiting van de tender op verschillende wijzen realiseren. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om de maatregelen Samenwerking voor Innovatie niet direct na vaststelling van het openingsbesluit door GS open te stellen maar bijvoorbeeld pas na twee maanden (en dan voor een periode van één tot twee maanden). Een andere variant is om dit wel direct na vaststelling door GS te doen, maar dan de regelingen voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie gedurende een periode van drie tot vier maanden open te stellen.

---

**13.** Kom tot een versnelling van de beoordelingstermijnen van de aanvragen.

---

### Toelichting

Voor de beoordeling van aanvragen voor de maatregelen Samenwerking voor Innovatie hanteren provincies 'op papier' een termijn van 22 weken. De eerste ervaringen met afgeronde openstellingen leren echter dat deze termijn in de praktijk ruimschoots

overschreden kan worden. De kans hierop lijkt groter te zijn in situaties waarbij provincies (en/of hun uitvoeringsorganisaties) ook een actieve rol in de uitvoering spelen en er dus sprake is van meer 'schakels' in de besluitvorming. Dergelijke lange beoordelings-termijnen kunnen nadelig uitwerken op de innovatieprojecten van aanvragers. Dit bijvoorbeeld omdat het oogstseizoen al gestart is op het moment dat zij uitsluitel krijgen waardoor zij een jaar moeten wachten alvorens met hun innovatieproject aan de slag te kunnen gaan of omdat 'concurrenten' tussentijds met hun innovatie-idee aan de haal kunnen gaan. Het is dan ook van belang dat in komende opstellingen de beoordelings-termijnen teruggedrongen worden. Dit kan onder andere worden gerealiseerd door de controles van RVO.nl op de beoordeling door de Adviescommissies te vervroegen (dichter op het moment dat deze commissies bij elkaar zijn gekomen voor de beoordeling van aanvragen).

---

**14. Voorkom doublures in de uitvoering van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie.**

---

**Toelichting**

Diverse provincies hebben er voor gekozen om een belangrijk deel van de uitvoering van de maatregelen Samenwerking voor Innovatie zelf ter hand te nemen dan wel uit te besteden aan een provinciale uitvoeringsorganisatie (SNN, Stimulus). Uit de evaluatie is gebleken dat dit er in kan resulteren dat bepaalde zaken dubbel getoetst worden waardoor de uitvoeringskosten toenemen en de besluitvorming (verder) vertraagd wordt. Het verdient dan aanbeveling om dergelijke doublures te voorkomen. Mogelijk dat het hiervoor ook wenselijk is om de rol- en taakverdeling in de uitvoeringsvarianten tegen het licht te houden.

## Bijlage I Geraadpleegde personen

Hieronder staan de geraadpleegde personen van de verschillende doelgroepen weergegeven (exclusief deelnemers, afgewezenen en niet-aanvragers)

Naam	Organisatie
Mevrouw S. Albers	Provincie Noord-Holland
De heer C. Anker	Regiebureau POP
Mevrouw M. Brouwer	Provincie Overijssel
Mevrouw A. Copper	Provincie Zeeland
De heer B. van Duinen	RVO.nl
De heer H. Egberts	Provincie Overijssel
De heer P. van Enkevort	Provincie Noord-Brabant
De heer J. van Esch	Ministerie van Economische Zaken
De heer K. Goei	Hoogheemraadschap van Rijnland
De heer L. le Grand	Provincie Utrecht
Mevrouw Y. Geelen	Provincie Gelderland
Mevrouw F. Grijpstra	SNN
De heer F. van Heest	Provincie Flevoland
De heer A. IJlst	Regiebureau POP
Mevrouw I. Jahae	Provincie Limburg
Mevrouw N. de Jong	Provincie Groningen
Mevrouw M. Karstens	Adviescommissie Gelderland
De heer H. Koot	Provincie Zuid-Holland
Mevrouw J. Lamberts	Adviescommissie Overijssel
De heer S. van der Lubbe	Provincie Fryslân
De heer M. Mensink	Provincie Gelderland
De heer B. Maassen	Adviescommissie Noord-Brabant
De heer E. Nijdam	RVO.nl
De heer M. Panjer	Stimulus
De heer prof. R. Rabbinge	Adviescommissie Veenkoloniën/ Inter-provinciale Adviescommissie Noord-Nederland
De heer P. Raeven	Provincie Limburg
Mevrouw J. Sponselee	Stimulus
De heer A. Steenstra	Provincie Fryslân
De heer A. Venekamp	Provincie Drenthe
De heer K. Verkerk	LTO Nederland