

Eindevaluatie Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij 2014-2023 (EFMZV)

Werking van het EFMZV in de praktijk in relatie tot de doelen
van het Operationeel Programma EFMZV



Eindevaluatie Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij 2014-2023 (EFMZV)

Werking van het EFMZV in de praktijk in relatie tot de doelen
van het Operationeel Programma EFMZV

Sira Consulting

26 april 2024

Auteurs

Michel Bloemheuvel

Saif Haify

Lise van der Meer

Sanne van Soelen

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Doelstellingen	10
1.2 Onderzoeksverantwoording	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Het EFMZV: opgaven en doelen	13
2.1 Het EFMZV als onderdeel van een bredere EU-strategie	13
2.2 Juridisch kader	14
2.3 EFMZV Europa	14
2.4 EFMZV Nederland	15
3 Doeltreffendheid van het EFMZV	19
3.1 Unieprioriteit 1: Visserij	21
3.2 Unieprioriteit 2: Aquacultuur	24
3.3 Unieprioriteit 3: Uitvoering GVB	27
3.4 Unieprioriteit 5: Afzet en verwerking	29
3.5 Unieprioriteit 6: Geïntegreerd Maritiem Beleid	31
3.6 Technische bijstand	34
4 Het subsidieproces	35
4.1 Indiening	35
4.2 Beoordeling	40
4.3 Verantwoording en vaststelling	44
5 Doelmatigheid van het EFMZV	45
6 Factoren van invloed op de beoordeling	49
7 Conclusies en aanbevelingen	52
Bijlagen	
Bijlage I: Onderzoeksverantwoording	60
Bijlage II: De elf thematische doelstellingen voor de ESI-fondsen	62
Bijlage III: De zes Unieprioriteiten met 15 aandachtsgebieden voor EFMZV	63
Bijlage IV: Subsidieregelingen en overheidsopdrachten per UP	64
Bijlage V: Beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid	86

Managementsamenvatting

Achtergrond en doelstellingen

Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) is een van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Via het EFMZV stelt de Europese Unie (EU) geld beschikbaar voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en het Europees Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) in de periode 2014-2023. Met het EFMZV dragen de verantwoordelijke ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bij aan een sterkere en duurzamere economie van de Europese Unie. De wijze waarop zij dat doen is uitgewerkt in het Operationeel Programma “Duurzaam Vissen voor de Markt”. Middels dit programma zet Nederland in op drie hoofdthema’s:

- Invoering van de aanlandplicht;
- Verdere verduurzaming van de visserij en aquacultuur;
- Verbetering van de rendementen in de visserij en aquacultuurketen.

Hoewel aanvragers in 2021 voor het laatst subsidies konden aanvragen uit het EFMZV, is het fonds pas geëindigd op 31 oktober 2023. Dit was de laatste dag dat begunstigden hun zaken konden regelen, zoals het aanvragen van de subsidievaststelling. Het is de verwachting dat in 2025 alle financiën zijn gedeclareerd. In opdracht van het ministerie van LNV (de managementautoriteit), heeft Sira Consulting een eindevaluatie naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV uitgevoerd. Het tijdspad voor de eindevaluatie van het fonds loopt van 2014 tot en met 31 december 2023.

De doelstellingen van de eindevaluatie EFMZV zijn als volgt:

1. Het geven van inzicht in de bijdragen van de opengestelde regelingen en subsidies aan de gestelde doelen en Unieprioriteiten uit het Operationeel Programma.
2. Het met de verkregen inzichten doen van concrete suggesties voor een volgend (toekomstig) fonds, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar wat behouden moet blijven, wat verbeterd kan worden, alsmede de besteding van het budget aan de Unieprioriteiten.

Om deze doelstellingen te realiseren, zijn in samenwerking met het ministerie van LNV onderzoeksvragen uitgewerkt (zie hoofdstuk 1).

Het EFMZV is als aannemelijk doeltreffend beoordeeld

De doeltreffendheid van het EFMZV is geëvalueerd aan de hand van drie criteria: (i) de hoeveelheid toegewezen budget, (ii) het aantal geselecteerde projecten en overheidsopdrachten en (iii) het percentage goedgekeurde subsidieaanvragen. De resultaten zijn vergeleken met de streefwaarden zoals vastgelegd in het Operationeel Programma, zowel voor individuele subsidieregelingen als per Unieprioriteit en in z’n totaliteit. Op basis van de consolidatie en analyse van de onderzoeksgegevens is het fonds aan de hand van de doeltreffendheidsladder (bijlage V) beoordeeld als aannemelijke doeltreffend. Er is voldoende bewijs dat gesubsidieerde projecten en overheidsopdrachten bijdragen aan de doelstellingen van het EFMZV:

- i. Van het beschikbare subsidiebudget van € 132,2 miljoen is gedurende de fondsperiode € 132,3 toegekend aan projecten en overheidsopdrachten. Kijkend naar de diverse Unieprioriteiten, dan ligt het percentage budgetuitputting tussen de 93% en 104%.
- ii. In het Operationeel Programma is een totale streefwaarde van 497 projecten opgenomen. Van het beoogde aantal van 497 projecten is gedurende de fondsperiode voor 507 projecten financiële steun toegekend (102%). Dit aantal is inclusief Technische bijstand (N=1) en exclusief projecten waarvoor in eerste instantie subsidie was toegekend, maar die later zijn ingetrokken.
- iii. In de periode 2014-2023 zijn in totaal 632 aanvragen ingediend. Hiervan hebben 507 projecten en overheidsopdrachten subsidie toegekend gekregen. Dit komt overeen met een honoreringspercentage van 80%. Dit betekent dat vier van de vijf aanvragen voldoen aan de gestelde vereisten en criteria.

Op basis van deze criteria is de conclusie dat de doelgroep het EFMZV goed weet te vinden, aangezien er meer dan voldoende subsidieaanvragen worden ingediend en ook worden gehonoreerd. Dit wijst erop dat de opengestelde subsidieregelingen goed aansluiten op de behoeften en prioriteiten van de doelgroep. Deze bevinding wordt tevens bevestigd vanuit interviews met vertegenwoordigers van de overheid en de doelgroep. Hierbij is aangegeven dat de eigen bijdrage van begunstigen leidt tot een grotere verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij het project en daarmee tot een zorgvuldiger beheer van toegewezen middelen. Omdat vier van de vijf subsidieaanvragen wordt gehonoreerd, is het honoreringspercentage van het EFMZV als hoog beoordeeld. Dit suggereert dat de kwaliteit van subsidieaanvragen voldoende tot goed is (en gedurende de fondsperiode steeds beter is geworden), maar ook dat er sprake is van een functionerend subsidieproces. Dit geldt zowel voor subsidieaanvragen waarbij sprake is van een tender (en daarmee beoordeeld worden door de adviescommissie EFMZV), als voor de overige openstellingen. Op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie is het aannemelijk dat projectvoorstellen die de selectieprocedure doorstaan, ongeacht het type openstelling, leiden tot de uitvoering van hoogwaardige projecten die de sector helpen en de concurrentiepositie versterken.

Positief ten aanzien van doeltreffendheid is dat het EFMZV een adaptief fonds is dat flexibel reageert op veranderende omstandigheden. Nederland was bijvoorbeeld een van de eerste lidstaten van de Europese Unie die de Covid-19 stilligeregeling opende, een vergoeding voor het tijdelijk stopzetten van visserijactiviteiten tijdens de Covid-19-pandemie. Bovendien worden indien nodig budgetten overgeheveld van de ene Unieprioriteit naar de andere. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer binnen een Unieprioriteit het aantal geselecteerde projectvoorstellen hoger is dan verwacht of wanneer er sprake is van onderuitputting van budgetten. Zowel de budgetten als de streefdoelen worden dan aangepast via een wijziging van het Operationeel Programma. Geïnterviewde partijen in het veld geven aan dat thematisch gerichte openstellingen focus en houvast bieden voor de uit te werken subsidieaanvragen (oftewel projectvoorstellen). Een nadere analyse van de afzonderlijke subsidieregelingen en overheidsopdrachten per Unieprioriteit en de Technische bijstand is opgenomen in paragraaf 3.1 t/m 3.6, alsook in bijlage IV.

Op basis van de beoordeling van doeltreffendheid van het EFMZV, worden in onderstaand tekstkader aanbevelingen gedaan om de effectiviteit te verbeteren en de praktische uitvoering van het fonds (EMFAF) te optimaliseren.

Tekstkader 1. Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid.

- a. **Ontwikkel beleidstheorieën:** Het ontwikkelen van een beleidstheorie voor elke subsidieregeling binnen een UP biedt het ministerie van LNV een raamwerk om specifieke doelen vast te stellen, te herzien en te evalueren. Door regelmatige evaluaties gedurende de looptijd van het fonds kunnen best practices worden geïdentificeerd, tekortkomingen worden gecorrigeerd en de transparantie en verantwoording worden bevorderd voor belanghebbenden.
- b. **Borg flexibiliteit in de openstellingen door ruimte te maken voor 'afwijkende', maar relevante projectvoorstellen:** Het ministerie van LNV kan waardevolle projecten die momenteel niet aan de criteria voldoen, toch een kans geven door meer flexibiliteit te bieden bij openstellingen. Dit draagt bij aan een gevarieerder en impactvoller portfolio van gefinancierde projecten.
- c. **Heroverweeg het cofinancieringspercentage voor kleine ondernemingen:** Het invoeren van een eigen bijdrage voor gesubsidieerde projecten vergroot de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van deelnemende partijen. Echter, het verlagen van deze bijdrage kan de deelname van kleinere ondernemingen bevorderen, wat hun financieringskansen vergroot en bijdraagt aan de groei van het mkb. Het wordt echter niet aanbevolen om de eigen bijdrage volledig af te schaffen, omdat dit een negatieve invloed kan hebben op de betrokkenheid en kwaliteit van de projectuitvoering.
- d. **Reduceer administratieve lasten:** Subsidieaanvragers ervaren in toenemende mate een verzwaring van de administratieve lasten. Door standaardisatie van rapportageformaten, vereenvoudigde c.q. minder indieningsvereisten en ondersteuning aan aanvragers kunnen deze lasten worden verminderd. Begrijpelijke definities en eenduidige begrippen van het ministerie van LNV en RVO minimaliseren misverstanden en juridische geschillen, terwijl afgestemde controle-intensiteit op risicoprofielen de lasten voor begunstigen kan verminderen en de effectiviteit van controle-instanties kan vergroten. Het reduceren van administratieve lasten maakt het subsidieprogramma toegankelijker, bevordert de betrokkenheid van begunstigen en verbetert de uitvoering van projecten, wat leidt tot een effectiever gebruik van EFMZV-financiering en een grotere impact.

- e. **Ontwikkel en hanteer relevante en meetbare resultaat- en outputindicatoren:** Het Operationeel Programma bevat zes Unieprioriteiten met eigen doelen en indicatoren. Om beter aan te sluiten op de Nederlandse situatie en relevantie te waarborgen, is aanbevolen om resultaat- en outputindicatoren te gebruiken die passen bij zowel de EU-doelen als de Nederlandse omstandigheden. Een onderscheid tussen output- en outcome-indicatoren is belangrijk; output meet prestaties, terwijl outcome de impact van projecten meet. Door beide indicatoren gedurende de fondsperiode te evalueren, kan het ministerie van LNV de effectiviteit en efficiëntie van het EFMZV gericht monitoren en indien nodig bijsturen.

De sector is terughoudend in het via het EFMZV ontsluiten van haar (innovatie)potentieel

Uit interviews met vertegenwoordigers van zowel de sector als de overheid blijkt dat er aarzeling bestaat om via het EFMZV initiatieven te ontwikkelen die de innovatie en samenwerking tussen verschillende partijen in de Nederlandse visserij- en aquacultuursector bevorderen. Deze terughoudendheid heeft diverse oorzaken. Ten eerste ervaren aanvragers complexiteit en administratieve lasten bij het aanvragen van subsidie uit een EU-fonds. Ook ontbreekt compensatie voor inkomstenderving uit het fonds bij deelname aan projecten en bestaat het risico op terugvordering van subsidie wanneer projecten in de praktijk anders worden uitgevoerd dan bij de subsidieaanvraag beschreven. Negatieve ervaringen uit het verleden, met name gerelateerd aan het Europees Visserijfonds, hebben nog steeds invloed op de bereidheid van de doelgroep om subsidie aan te vragen. Tijdens interviews is aangegeven dat de doelgroep vindt dat tijdens de wedstrijd de spelregels zijn gewijzigd, met terugvorderingen en financiële dompers bij begunstigden tot gevolg. Deze terughoudendheid heeft belangrijke gevolgen voor innovatie, aangezien het beperken van de toegang tot financiering en de angst voor terugvordering van subsidie de motivatie om innovatieve projecten te starten of voort te zetten kan verminderen. Dit beperkt op zijn beurt het potentieel voor groei en duurzaamheid in de sector via het EFMZV.

Op basis van de constatering dat de sector soms aarzelend is om subsidie via het EFMZV aan te vragen, worden in onderstaand tekstkader aanbevelingen gedaan gericht op het vergroten van het vertrouwen van de sector in het subsidiefonds.

Tekstkader 2. Aanbevelingen gericht op het vergroten van het vertrouwen ten aanzien van het subsidiefonds.

- a. **Compenseer (gedeeltelijk) inkomstenderving als gevolg van genomen risico:** Door het (gedeeltelijk) compenseren van inkomstenderving als gevolg van een genomen risico bij deelname aan gesubsidieerde projecten, worden ondernemers gestimuleerd om sneller potentieel innovatieve projecten te starten, waardoor de innovatie en duurzaamheid in de sector worden versneld. Bovendien toont het compenseren van inkomstenderving de bereidheid van het ministerie van LNV aan om een partnerschap en samenwerking met de sector aan te gaan c.q. te versterken, wat een positieve invloed heeft op het vertrouwen en de betrokkenheid van stakeholders.
- b. **Verbeteren communicatie en transparantie over procedures, vereisten en verwachtingen:** Om de efficiëntie van het subsidiefonds te verbeteren, is het cruciaal om voortdurend duidelijke communicatie te handhaven over procedures en verwachtingen. Heldere informatie vermindert fouten en vertragingen in aanvragen, waardoor de uitvoeringskosten kunnen dalen. Verbeterde communicatiekanalen, zoals online platforms en informatiebijeenkomsten, zijn essentieel om dit te bereiken en kunnen zelfs leiden tot minder klachten.
- c. **Het aan de voorkant, tijdens en achterkant bieden van actievere ondersteuning aan begunstigden:** Een effectieve begeleiding van de doelgroep bij subsidieaanvragen en projectbeheer, samen met heldere communicatie, verlaagt de uitvoeringskosten en verbetert de efficiëntie op lange termijn. Het organiseren van start- en eindgesprekken met alle projectpartners bevordert een gezamenlijk begrip van projectrisico's en resultaten, wat leidt tot een succesvollere uitvoering en continue verbetering. Het handhaven van een voortdurende dialoog tussen het ministerie van LNV, RVO en de sector via verschillende kanalen draagt bij aan betere afstemming tussen subsidiedoelen en marktbehoeften, stimuleert innovatie en vergroot het vertrouwen, wat de effectiviteit van het fonds ten goede komt.

De doelmatigheid van het EFMZV is beperkt

De doelmatigheid van het EFMZV is beoordeeld aan de hand van drie criteria: (i) uitvoeringskosten van de uitvoeringsorganisatie RVO, (ii) administratieve lasten van aanvragers en (iii) ervaren lasten van aanvragers. Waar de uitvoeringskosten van RVO kwantitatief zijn geëvalueerd, zijn de (ervaren) administratieve lasten tijdens de interviews kwalitatief geëvalueerd. Op basis van de consolidatie en analyse van de bevindingen, is de conclusie dat het EFMZV beperkt doelmatig wordt uitgevoerd. Een beperkte doelmatige uitvoering betekent dat het EFMZV niet efficiënt is in het bereiken van de beoogde doelen.

- i. Voor de uitvoeringskosten van de overheid is gekeken naar de uitvoeringskosten van de uitvoeringsorganisatie RVO voor het verwerken aanvragen, alsmede ook de kosten voor de verantwoording, vaststelling, toezicht en communicatie. Het totaal beschikbare budget van het EFMZV gedurende de volledige programmaperiode bedraagt € 132,2 miljoen. Gedurende de periode 2014-2021 waarin het mogelijk was om aanvragen in te dienen, bedroegen de uitvoeringskosten van alleen RVO € 20,3 miljoen, wat overeenkomt met een doelmatigheidspercentage van 15,4%. Wanneer de periode tot en met 2023 in ogenschouw wordt genomen (waarin enkel nog lopende projecten worden afgehandeld) dan bedroegen de uitvoeringskosten voor RVO in totaal € 28,5 miljoen, wat overeenkomt met een doelmatigheidspercentage van 21,6% (periode 2014-2023). Ter vergelijking: bij andere EU-fondsen ligt het percentage in de praktijk tussen de 10% en 13%. Een significante afwijking suggereert dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan gewenst.
- ii. De doelmatigheid van het EFMZV hangt niet alleen af van de kosten voor de overheid, maar ook van de tijd en kosten die aanvragers kwijt zijn aan administratieve taken. Hoewel het kwantificeren van de administratieve lasten geen onderdeel is van de evaluatie zijn er aanwijzingen gevonden, zowel uit brononderzoek als uit interviews met vertegenwoordigers van zowel de overheid als het veld, dat er stappen worden ondernomen om de administratieve lasten voor aanvragers en begunstigden zoveel mogelijk te beperken. Zo is bijvoorbeeld de keuze voor een beleidsmatige focus binnen het EFMZV, met slechts een beperkt aantal openstellingen, gebaseerd op een grondige SWOT-analyse per Unieprioriteit. Deze analyse omvatte een aanzienlijk aantal geselecteerde projecten, met relatief weinig afwijzingen en bezwaren. Bovendien werd de communicatie en ondersteuning vanuit de uitvoeringsorganisatie RVO positief beoordeeld. Dit wijst op een efficiënt verlopend proces en een positieve relatie tussen subsidieverstrekker en ontvangers.

Daarnaast wordt bij elk openstellingsbesluit door het ministerie van LNV een inschatting gemaakt van de verwachte regeldruk en wordt deze ter toetsing voorgelegd aan de Adviescommissie Toetsing Regeldruk (ATR). De bevindingen tonen aan dat ATR meestal dictum 1 (geen aanpassingen nodig) of dictum 2 (lichte aanpassing vereist) adviseert. Dit betekent in de praktijk dat het subsidieproces zodanig is ontworpen dat het niet overmatig belastend is, in overeenstemming met de criteria van de ATR.

- iii. Ervaren lasten verwijzen naar de subjectieve perceptie van de hoeveelheid tijd, moeite en kosten die aanvragers ondervinden tijdens het subsidieproces. Subsidieaanvragers en begunstigden van het EFMZV ervaren vaak aanzienlijke administratieve lasten gedurende het subsidieproces. De hoeveelheid van gedetailleerde informatie die aangeleverd moet worden bij RVO door aanvragers en de specifieke rapportagevereisten worden door aanvragers als complex, tijdrovend en vaak als irrelevant ervaren. Daarnaast wordt aangegeven dat het proces van het vaststellen van subsidie na afloop van een project lang op zich laat wachten en vaak gepaard gaat met onverwachte aanvullende administratieve lasten. Dit alles maakt dat aanvragers en begunstigden de administratieve lasten als hoog ervaren. Als gevolg hiervan doen subsidieaanvragers en begunstigden vaak een beroep op subsidiebureau voor het aanvragen van subsidie en het bijhouden van de projectadministratie.

Op basis van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve bevindingen is geconcludeerd dat de doelmatigheid van het EFMZV beperkt is. Hoge uitvoeringskosten van RVO alsook de ervaren administratieve lasten van aanvragers en begunstigden dragen bij aan deze beoordeling. De administratieve lasten leiden ertoe dat het

merendeel van de aanvragers externe subsidieadviseurs inschakelen. In de praktijk betekent dit dat een deel van de toegekende EFMZV-subsidie naar adviseurs gaat in plaats van naar projecten.

Op basis van de beoordeling van doelmatigheid van het EFMZV worden in onderstaand tekstkader aanbevelingen gedaan om de efficiëntie te verbeteren en de praktische uitvoering van het fonds (EMFAF) te optimaliseren.

Tekstkader 3. Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de doelmatigheid.

- a. **Vaststellen doelmatigheidsnorm:** Stel specifieke afspraken vast over de norm voor uitvoeringskosten in relatie tot het beschikbare budget. Overwegende dat het doelmatigheidspercentage bij andere EU-fondsen gemiddeld tussen de 10% en 13% ligt, kan het vaststellen van een vergelijkbare norm van rond de 10% helpen om de doelmatigheid van het subsidiefonds te verbeteren (in dit geval de opvolger van het EFMZV; het EMFAF). Een doelmatigheidsnorm fungeert als een stimulans voor continue verbetering. Het daagt de betrokkenen uit om efficiënter te werken en processen te optimaliseren om aan de norm te voldoen.
- b. **Reduceer het aantal subsidieregelingen:** Het EFMZV kent relatief veel subsidieregelingen met een beperkt aantal deelnemers. Dit heeft een negatief effect op de uitvoeringskosten. Hoewel het ministerie van LNV streeft naar een beperkt aantal openstellingen per jaar, verdient het aanbevelingen om vanuit kostenefficiëntie het aantal openstellingen nog verder te reduceren of subsidieregelingen te combineren. Dit is afhankelijk van de jaarlijkse behoefte en omstandigheden binnen de visserij- en aquacultuursector.
- c. **Uitvoeren monitoring en evaluatie van de uitvoeringskosten en administratieve lasten:** Door regelmatig en systematisch de uitvoeringskosten en administratieve lasten te monitoren en te evalueren, kunnen knelpunten en inefficiënties sneller worden geïdentificeerd en aangepakt. Ideaal gezien vindt monitoring en evaluatie plaats per subsidieregeling gedurende de fondsperiode, waarbij het proportionaliteitsprincipe wordt toegepast. Dit houdt in dat de evaluatie in verhouding staat tot de omvang, complexiteit en beoogde impact van een subsidieregeling. Een dergelijk tussentijds inzicht draagt niet alleen bij aan een verbeterde doelmatigheid, maar ook aan een meer transparante en effectieve werking van het subsidiefonds.
- d. **Reduceren van administratieve lasten door:**
 - Vereenvoudiging van het aanvraagproces door duidelijkere formulieren en vereisten vermindert fouten en verbetert de communicatie tussen overheid en aanvragers, wat administratieve lasten vermindert.
 - Het aanbieden van informele overleggen voor eerste keer indieners kan de kwaliteit van voorstellen verbeteren en het succespercentage vergroten, vooral bij tenders.
 - Directe beschikbaarheid van een webportaal bij openstelling verbetert de gebruikservaring voor aanvragers.
 - Het waarborgen van transparantie in de werkwijze van de deskundigencommissie voorkomt misverstanden, bevordert vertrouwen en zorgt voor objectieve en rechtvaardige besluitvorming.
 - Overweeg het houden van pitches voor de adviescommissie EFMZV, zoals bij het EFRO-fonds. Dit biedt voordelen voor zowel aanvragers als de commissie door interactie en een dieper begrip van projecten te bevorderen. Het mondeling toelichten van projecten zorgt voor persoonlijkere communicatie en geeft de commissie een beter inzicht, wat leidt tot een transparanter en rechtvaardiger beoordelingsproces en verbetering van de gefinancierde projecten.
- e. **Borgen tijdig indienen betaalverzoeken door begunstigden:** Gedurende de fondsperiode is er vooruitgang geboekt in budgetplanning en -allocatie, maar begunstigden dienen niet altijd tijdig betaalverzoeken in, wat de monitoring van projectfinanciën bemoeilijkt. Het regelmatig indienen van deze verzoeken is essentieel om uitvoeringskosten te beperken. Nauwlettend toezicht, actieve aanmoediging en regelmatig contact met begunstigden zijn cruciaal voor een effectief beheer.

Het EFMZV opereert binnen een complexe dynamiek van omgevingsfactoren die van invloed zijn op de prestaties en effecten van de gesubsidieerde projecten

Om een volledig beeld te krijgen van de effectiviteit en efficiëntie van het EFMZV, is het tevens van belang om te kijken naar factoren die druk uitoefenen op de resultaten van het EFMZV. Het evaluatieonderzoek van het EFMZV toont aan dat diverse factoren de prestaties en effecten van gesubsidieerde projecten beïnvloeden. Het fonds ondersteunt complexe en langdurige projecten, waarvan de impact vaak pas op lange termijn zichtbaar is door variabele omgevingsfactoren. Externe invloeden zoals Covid-19, Brexit en veranderingen in wet- en regelgeving, naast klimatologische en ecologische veranderingen en economische activiteiten op zee, dragen bij aan de complexiteit van projectuitvoering, wat vaak leidt tot afwijkingen van het oorspronkelijke projectvoorstel. Personeelsverloop binnen RVO heeft invloed op de continuïteit van kennis en ervaring, wat een risico vormt voor het inzichtelijk maken van projectprestaties en -effecten. Subsidieadviseurs spelen een cruciale rol bij het interpreteren van de behoeften van de doelgroep en

kunnen zowel positief als negatief de prestaties en effecten van projecten beïnvloeden, afhankelijk van hun verdienmodel en keuzes in projectontwerp en -beheer.

Op basis van de complexe dynamiek van omgevingsfactoren die van invloed zijn op de prestaties en effecten van gesubsidieerde projecten, worden in onderstaand tekstkader aanbevelingen gedaan om het inzicht in en grip op deze complexe dynamiek te vergroten.

Tekstkader 4. Aanbevelingen gericht op het omgaan met de complexe dynamiek die van invloed is op prestaties en effecten.

- a. **Realiseren flexibele projectaanpassingen:** Het ontwikkelen van flexibele aanpassingsstrategieën is cruciaal vanwege de impact van externe factoren zoals Covid-19 en Brexit op gesubsidieerde projecten. Dynamische projectplannen kunnen de veerkracht vergroten, waarbij regelmatige evaluaties en aanpassingen van doelstellingen helpen bij het behoud van relevantie en effectiviteit. Dit bevordert het inspelen op onvoorziene uitdagingen en zorgt voor afstemming op de behoeften van de doelgroep, met aandacht voor administratieve lasten voor zowel RVO als aanvragers en begunstigden.
- b. **In het kader van transparantie en integriteit opstellen van richtlijnen voor subsidieadvies:** Het opstellen van richtlijnen voor transparantie en integriteit in subsidieadvies is cruciaal om verwachtingen te managen en duidelijkheid te bieden. Dit omvat open communicatie over financiële prikkels en belangenconflicten, evenals het implementeren van controlemechanismen om adviezen in lijn te houden met fondsdoelen en doelgroepbehoeften. Het bevorderen van diversiteit in adviesorganen kan verschillende perspectieven integreren en de kwaliteit van projectvoorstellen verbeteren door een holistische benadering mogelijk te maken.
- c. **Implementeren kennisoverdrachtprogramma EFMZV:** Het opzetten van een kennisoverdrachtprogramma voor het EFMZV/EMFAF is essentieel om waardevolle kennis te behouden en de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Dit programma documenteert en deelt belangrijke inzichten, procedures en best practices tussen ervaren en nieuwe medewerkers, waardoor de afhankelijkheid van individuele kennis wordt verminderd. Hierdoor wordt de consistentie in het beheer en de uitvoering van het fonds versterkt, wat de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie bevordert en de leercurve voor nieuwe medewerkers verkort.

1 Inleiding

Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) is een van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Via het EFMZV stelt de Europese Unie (EU) geld beschikbaar voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en het Europees Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) in de periode 2014-2023. Met het EFMZV dragen de verantwoordelijke ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bij aan een sterkere en duurzamere economie van de Europese Unie. De wijze waarop zij dat doen is uitgewerkt in het Operationeel Programma (OP) “Duurzaam Vissen voor de Markt” (versie 6.0). Middels dit programma zet Nederland in op drie hoofdthema's:

- Invoering van de aanlandplicht;
- Verdere verduurzaming van de visserij en aquacultuur;
- Verbetering van de rendementen in de visserij en aquacultuursector.

Het EFMZV kent in Nederland een omvang van € 132,2 miljoen. Hiermee zijn in de periode 2014-2023 over 5 Unieprioriteiten (UP) circa 500 projecten en investeringsvoorstellen uit de markt en overheidsopdrachten gesubsidieerd.

Hoewel aanvragers in 2021 voor het laatste subsidies konden aanvragen uit het EFMZV, is het fonds pas geëindigd op 31 oktober 2023. Dit was de laatste dag dat begunstigden hun zaken konden regelen, zoals het aanvragen van de subsidievaststelling. Het is de verwachting dat in 2025 alle financiën zijn gedeclareerd. Conform artikel 44 (5) van de verordening gemeenschappelijke bepalingen (EU verordening 2021/1060) is elke lidstaat verplicht een evaluatie uit te voeren met als doel om de kwaliteit van het programma te verbeteren. Om te komen tot onderbouwde uitspraken is het essentieel om inzicht te krijgen in de huidige werking van het EFMZV in de praktijk, zowel vanuit het perspectief van de overheid, als het veld. Sira Consulting is door het ministerie van LNV gevraagd om deze eindevaluatie naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV uit te voeren. Het tijdsplan voor de eindevaluatie van het fonds loopt van 2014 tot en met 31 december 2023.¹

1.1 Doelstellingen

De doelstellingen van de eindevaluatie EFMZV zijn als volgt geformuleerd:

1. Het geven van inzicht in de bijdragen van de opengestelde regelingen en subsidies aan de gestelde doelen en Unieprioriteiten uit het Operationeel Programma.
2. Het met de verkregen inzichten doen van concrete suggesties voor een volgend (toekomstig) fonds, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar wat behouden moet blijven, wat verbeterd kan worden, alsmede de besteding van het budget aan de Unieprioriteiten.

Om deze doelstellingen te realiseren, zijn in samenwerking met het ministerie van LNV onderzoeksvragen uitgewerkt (zie onderstaand tekstkader).

Tekstkader 5. Onderzoeksvragen evaluatie EFMZV.

A. Uitwerken doelen

1. Wat zijn de doelen van het EFMZV in Nederland?
2. Wat is het vooraf beoogde (maatschappelijke) effect van EFMZV voor Nederland?
3. Welke regelingen en subsidies zijn in periode 2014-2023 opengesteld? Hoeveel openstellingen zijn er geweest (per jaar en in totaal)?
4. Welke output afspraken zijn vastgelegd (bijv. in een beschikking of samenwerkingsovereenkomst)?
5. In welke mate heeft het Operationeel Programma bijgedragen aan het GVB?

¹ De cijfers en bedragen die gebruikt zijn voor deze evaluatie komen uit het Overzicht voortgang Operationeel Programma EFMZV met peildatum 8-2-2024. Dit overzichtsdokument is opgesteld door de RVO ten behoeve van dit evaluatieonderzoek.

B. Inzicht in beschikbare middelen

6. Wat is voor 2014-2023 het jaarlijkse budget van het Operationeel Programma en is het budget besteed in lijn met de Unieprioriteiten?
7. Hoeveel aanvragen zijn per jaar ingediend? Hoeveel hiervan hebben een beschikking ontvangen of zijn afgewezen?
8. Welke activiteiten/projecten zijn met behulp van de subsidie uitgevoerd?

C. Het aanvraag- en verantwoordingsproces

9. Hoe ziet het subsidieproces eruit van het indienen van een aanvraag tot en met de vaststelling en eventuele bezwaarprocedures?
10. Hoe (goed) verliep het proces vanuit perspectief van de aanvragers? Van indienen van aanvragen tot aan de verantwoording van subsidie. Kan dit proces scherper of beter?

D. Bepalen van de doeltreffendheid

11. Hebben de opengestelde regelingen en subsidies bijgedragen aan de gestelde doelen/Unieprioriteiten uit het Operationeel Programma?
12. Welke doelen, activiteiten en prestaties zijn niet (volledig) bereikt? Wat zijn verklaringen hiervoor?
13. Hoe ziet, op basis van de resultaten van de eindevaluatie, een volgend fonds eruit (eventueel uitgewerkt in scenario's)?

E. Bepalen van de doelmatigheid

14. Kan het rendement van de geleverde prestaties worden verhoogd en zo ja, hoe?

1.2 Onderzoeksverantwoording

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV zijn in deze evaluatie de vereisten van de '[Better Regulations Guidelines](#)' en '[Better Regulation Toolbox](#)'² van de Europese Commissie (EC) toegepast. Deze vereisten sluiten aan bij de Nederlandse '[Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 \(RPE\)](#)'³, waarin eveneens de richtlijnen voor evaluatieonderzoek staan. Met andere woorden, de evaluatie van het EFMZV is uitgevoerd volgens zowel internationale als nationale standaarden en richtlijnen voor evaluatieonderzoek.

Bij aanvang van de evaluatie is door middel van bronnenonderzoek een beleidstheorie per Unieprioriteit (UP) opgesteld. Deze individuele beleidstheorieën dienden als fundament voor het samenstellen van de overkoepelende beleidstheorie van het EFMZV. Op deze manier is een grondig begrip verkregen van de doelstellingen, subsidieregelingen, middelen, prestaties en beoogde effecten van het EFMZV.

Om inzicht te krijgen in de werking van het EFMZV in de praktijk, zijn de beleidstheorieën getoetst en verrijkt tijdens 15 diepte-interviews met overheidsorganisaties (LNV, IenW, RVO, NVWA en Rijkswaterstaat) en betrokkenen vanuit het veld (zowel begunstigden, als subsidieadviseurs). Als onderzoeksmethode voor de diepte-interviews is de Delphi-methode toegepast. Deze methode borgt verdieping en betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten doordat resultaten uit voorgaande interviews worden getoetst en verrijkt in volgende interviews en vice versa. De resultaten van de evaluatie zijn tussentijds geanalyseerd en besproken met de opdrachtgever. Door deze aanpak biedt de evaluatie inzichten in de effectiviteit en efficiëntie van het EFMZV, met als resultaat concrete aanbevelingen voor de verbetering van een volgend fonds.

Een toelichting op de onderzoeks aanpak is opgenomen in bijlage I.

² TOOL#47: Evaluation Criteria and Questions.

³ Artikel 3. Kwaliteitseisen Evaluatieonderzoek.

1.3 Leeswijzer

De evaluatie van het EFMZV is vanuit diverse invalshoeken vormgegeven. In hoofdstuk 2 is een beleidsopvatting weergegeven, waarbij aan de hand van de gereconstrueerde beleidstheorie de opgaven en doelen van het EFMZV zijn beschreven. In hetzelfde hoofdstuk is voor elke Unieprioriteit een beoordeling gemaakt van de doeltreffendheid op hoofdlijnen. Deze beoordeling is gebaseerd op diverse parameters, waaronder: financieel (uitgaven versus budget), prestaties (geselecteerde versus beoogde projecten), honoreringspercentage (slagingspercentage subsidieaanvragen) en bekendheid (aantal aanvragen versus beoogd aantal projecten). In bijlage IV is hiervan de onderbouwing voor de afzonderlijke subsidieregeling en ook overheidsopdrachten uitgewerkt.

Hoofdstuk 3 beschrijft het generieke proces van het aanvragen, beoordelen, verantwoorden en vaststellen van de subsidie. Op basis van de interviews met zowel de overheid als veldpartijen is beschreven hoe zij verschillende processtappen in de praktijk ervaren. Hoofdstuk 4 beschrijft de beoordeling van de doelmatigheid van het EFMZV. Hoofdstuk 5 geeft een toelichting op factoren die van invloed zijn op de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV. In hoofdstuk 6 zijn de onderzoeksbevindingen vertaald naar conclusies en concrete aanbevelingen ten behoeve van een toekomstig fonds.

2 Het EFMZV: opgaven en doelen

2.1 Het EFMZV als onderdeel van een bredere EU-strategie

Het EFMZV is een van de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen). In het verleden werden het EFMZV en de andere fondsen onafhankelijk van elkaar uitgevoerd op basis van verschillende verordeningen en hun respectieve nationale of regionale ontwikkelingsprogramma's of Operationele Programma's (OP's). In de programmeringsperiode 2014-2023 zijn de vijf ESI-fondsen samengebracht onder één overkoepelende verordening, de gemeenschappelijke bepalingen (GB) verordening. In de GB-verordening is een gemeenschappelijk strategisch kader (GSK)⁴ vastgesteld dat van toepassing is op alle ESI-fondsen. Het GSK is een strategisch kader met richtsnoeren gericht op het vergemakkelijken van de programmering en coördinatie van de ESI-fondsen. Deze nieuwe aanpak is erop gericht de territoriale coördinatie van de interventies van de EU te vergemakkelijken en om mogelijk te maken dat alle ESI-fondsen bijdragen aan de Europa 2020 strategie⁵ voor een slimme, duurzame en inclusieve groei. In onderstaand figuur wordt de bredere Europese structuur in relatie tot Nederland schematisch weergegeven. Hoe het EFMZV Europa, EFMZV Nederland en het Operationeel Programma verder tot stand komen wordt in paragrafen 2.3 en 2.4 verder toegelicht.

Figuur 1. Europese wettelijke kaders voor de inrichting van Europese fondsen in Nederland.



Sinds 2014 moeten alle lidstaten ook een partnerschapsovereenkomst vaststellen⁶ waarin wordt bepaald hoe alle ESI-fondsen binnen elk land moeten worden gecoördineerd. In de partnerschapsovereenkomst worden de plannen van de nationale autoriteiten beschreven voor het gebruik van de middelen uit de ESI-fondsen. Deze worden opgesteld in overeenstemming met de leidende beginselen van het GSK. Er is één partnerschapsovereenkomst per lidstaat. Een partnerschapsovereenkomst heeft betrekking op de gehele programmeringsperiode, omvat alle ESI-fondsen, en bevat beschrijvingen van de doelen en thematische doelstellingen van de lidstaten, waarmee dus een overzicht wordt gegeven van de informatie die nader wordt uitgewerkt in de afzonderlijke programma's. De partnerschapsovereenkomst wordt goedgekeurd door de Europese Commissie.

De elf thematische doelstellingen die zijn vastgelegd in de GB-verordening⁷ (zie bijlage II) zijn bedoeld om de vijf ESI-fondsen en de Europa 2020 strategie met elkaar te verbinden. Voor het EFMZV zijn de strategische doelstellingen voor de lange termijn voor de periode 2014-2023 opgedeeld in zes Unieprioriteiten, die verder zijn uitgesplitst in 15 aandachtsgebieden (zie bijlage III)⁸ die de thematische doelstellingen van de GB-verordening weerspiegelen en bijdragen aan de doelen inzake innovaties en ecologische duurzaamheid.

⁴ Verordening (EU) nr. 1303/2013: Titel II, Hoofdstuk 1, Artikel 10 en 11: Gemeenschappelijk strategisch kader.

⁵ De EU 2020-strategie was de langetermijnstrategie van de Europese Unie voor een sterke en duurzame economie met veel werkgelegenheid. Deze strategie bouwde voort op de Lissabon-strategie (2000-2010) en moest ervoor zorgen dat de Europese economie zich ontwikkelde tot een zeer concurrerende, sociale en groene markteconomie.

⁶ Verordening (EU) nr. 1303/2013: Titel II, Hoofdstuk 2: Partnerschapsovereenkomst.

⁷ Verordening (EU) nr. 1303/2013: Titel II, Hoofdstuk 1, Artikel 9: Thematische doelstellingen.

⁸ Verordening (EU) nr. 508/2014: Titel II, Hoofdstuk 1, Artikel 6: Unieprioriteiten.

2.2 Juridisch kader

Voor het EFMZV is het juridische kader vastgesteld in de Verordeningen (EU) nr. 508/2014 en (EU) nr. 1303/2013. De verordeningen specificeren de doelstellingen, de structuur, de toewijzing van middelen en de procedures voor het beheer en de uitvoering van het fonds. Voor subsidies is nationaal aanvullende regelgeving opgesteld in de Regeling Europese EZK- en LNV-Subsidies (REES). Per maatregel wordt een of meerdere aparte modules opgenomen in de REES.

2.3 EFMZV Europa

Duurzaamheid is de afgelopen jaren één van de belangrijkste maatschappelijke thema's geworden doordat de consument in toenemende mate eisen stelt aan de manier waarop vis wordt gevangen. Er is maatschappelijke zorg over verspilling vanwege het overboord gooien van ongewenste vangsten, over het dierenwelzijn en dodingsmethoden in de visserij. De gevolgen van visserij en kweek op het ecosysteem zijn niet altijd even duidelijk. Dit zorgt ervoor dat de maatschappelijke waardering voor de viscluster onder druk komt te staan. Dit stelt de visserijsector voor nieuwe uitdagingen. In de bedrijfsvoering staan de rendementen van vissers ook onder druk vanwege afnemende vraag naar Noordzeevis, toenemende importen en stijgende energiekosten. Ook afnemende financieringsbereidheid van banken en het gebrek aan instroom van jonge vissers vormen een bedreiging voor de continuïteit van bedrijven in de visserijsector. Om een duurzame blauwe economie te stimuleren heeft de Europese Unie in 2013 het nieuwe [Gemeenschappelijk Visserijbeleid \(GVB\)](#) opgesteld en vanaf 1 januari 2014 is deze ook van kracht.

Het nieuwe GVB zorgt ervoor dat Europese vissers een optimale vangst kunnen realiseren zonder overbevissing te veroorzaken. De visserij in onder andere de Noordzee en andere Europese wateren wordt door dit beleid omwille van duurzame, gezonde hoeveelheden vis en omwille van het voortbestaan van de sector aan strikte maatregelen en regels onderworpen. Deze maatregelen hebben betrekking op de toegestane vangsthoeveelheid, de plaats waar gevestigd mag worden en de periode en/of het aantal visdagen, het toegestane motorvermogen en de voorschriften voor het vistuig en de vistechiek. In Europees verband heeft het ontwikkelen van innovatieve, duurzame vistechieken grote aandacht.

Om innovaties en ecologische duurzaamheid in de Europese visserijsector te ondersteunen heeft de EU het EFMZV ingericht. Via het EFMZV stelt de Europese Unie geld beschikbaar aan haar lidstaten om de volgende doelstellingen⁹ te verwezenlijken:

- Bevordering van een concurrerende, ecologisch duurzame, economisch levensvatbare en maatschappelijke verantwoorde visserij en aquacultuur;
- Bevordering van de uitvoering van het GVB;
- Bevordering van een evenwichtige en inclusieve territoriale ontwikkeling van de visserij- en de aquacultuurgebieden;
- Bevordering van de ontwikkeling en de uitvoering van het GMB van de Unie op een manier die complementair is aan het cohesiebeleid en aan het GVB.

Het nastreven van deze doelstellingen mag geen vergroting van de vangstcapaciteit tot gevolg hebben. Nederland heeft haar invulling van het Europese GVB vastgelegd in het Operationeel Programma genaamd 'Duurzaam Vissen voor de Markt'.¹⁰

⁹ Verordening (EU) nr. 508/2014: Titel II, Hoofdstuk 1, Artikel 5: Doelstellingen.

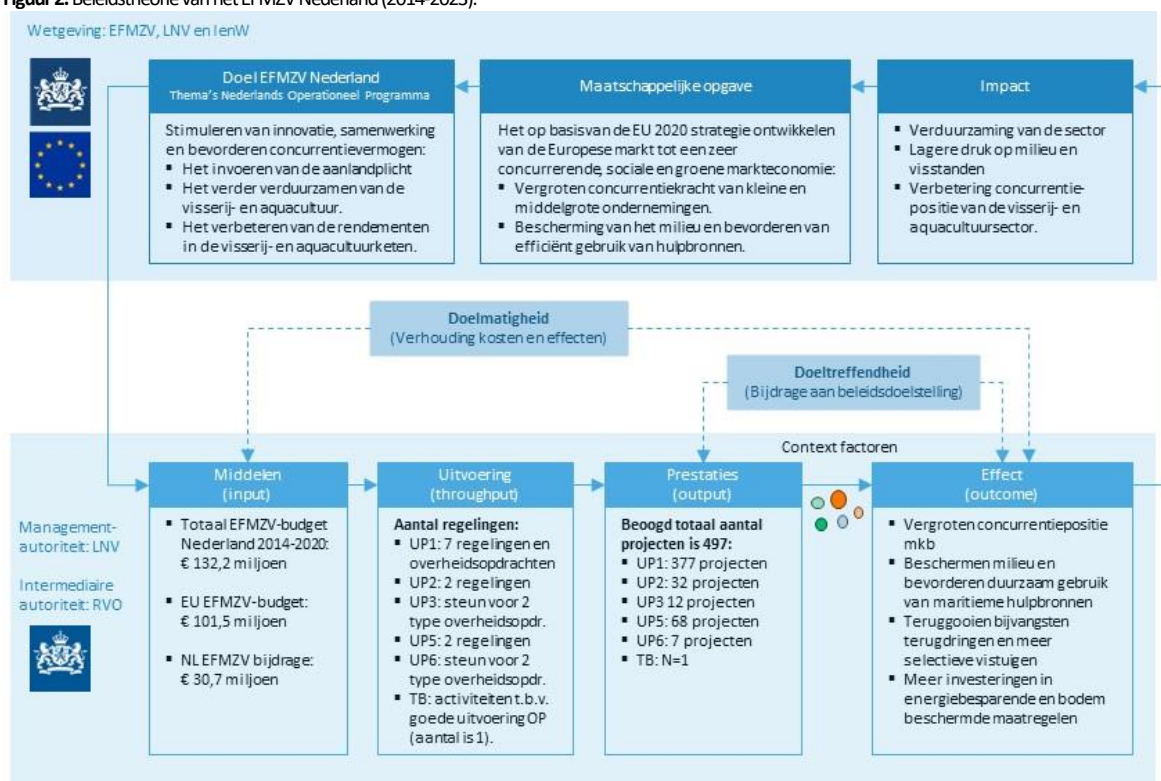
¹⁰ [Operationeel Programma EFMZV: Duurzaam Vissen voor de Markt](#).

2.4 EFMZV Nederland

Om als organisatie in de visserij- of aquacultuursector in aanmerking te komen voor middelen uit de EU heeft Nederland een Operationeel Programma opgesteld met thema's (Unieprioriteiten) waarop en maatregelen (regelingen) waarmee het de beschikbare middelen wil gebruiken. Dit programma is tot stand gekomen in samenwerking met vertegenwoordigers van partijen in de visserij- en aquacultuursector, kennisinstellingen en de overheid. Het EFMZV biedt de sector kansen om initiatieven voor meer duurzaamheid, kostprijsverlaging en kwaliteitsverbetering te ontwikkelen en deze te implementeren. Gedurende de fondsp periode is het Operationeel Programma enkele keren gewijzigd waardoor bijvoorbeeld aantallen beoogde projecten of budgetten (als gevolg van overheveling van het ene UP naar een ander UP) zijn aangepast. Een voorbeeld van een dergelijke wijziging is de openstelling van de 'Stilligeregeling Covid-19' (UP1). Als gevolg van veranderde omstandigheden is deze regeling in 2020 eenmalig opengesteld om eigenaren van vissersvaartuigen tegemoet te komen aan de gevolgen van de Covid-19 maatregelen. Het EFMZV past zich aan bij veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten, waardoor het een adaptief fonds is.

Om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV is voor deze evaluatie de beleidstheorie gereconstrueerd. Aan de hand van de beleidstheorie is getoetst of de beoogde doelstellingen van het Operationeel Programma van Nederland zijn gerealiseerd (doeltreffendheid) en hoe dit in verhouding staat tot de middelen en inspanningen die dit heeft gekost (doelmatigheid). De beleidstheorie is in onderstaande figuur weergegeven. De verschillende onderdelen van de beleidstheorie zijn onder de figuur toegelicht.

Figuur 2. Beleidstheorie van het EFMZV Nederland (2014-2023).



Maatschappelijke opgave

Met behulp van de Europa 2020 strategie wil de EU de Europese markt tot een zeer concurrerende, sociale en groene markteconomie ontwikkelen. Het EFMZV Nederland draagt bij aan twee thematische doelen van de Europa 2020 strategie:

- Vergroten van de concurrentiekracht van kleine en middelgrote ondernemingen (mkb) in de visserij- en aquacultuursector (21% van het totale EFMZV budget);
- Behoud en bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen (75% van het totale EFMZV budget).

Doel EFMZV Nederland

Het EFMZV Nederland zet zich in voor initiatieven die de innovatie en samenwerking tussen de verschillende ketenpartners in en het concurrentievermogen van de Nederlandse visserij- en aquacultuursector bevorderen. Verder is er ook ondersteuning voor investeringsmaatregelen zoals nieuwe (vis)technieken en processen die in de praktijk kunnen worden ingezet. De doelgroep van het EFMZV bestaat uit vissers, visserijorganisaties en ondernemers in de visserij, publiekrechtelijke instellingen, schelpdieren viskwekers, aquacultuurondernemers, producenten-organisaties en (semi-)overheid.

Centraal element in het Operationeel Programma van Nederland is duurzaam gebruik en instandhouding van natuurlijke hulpbronnen. Deze ambitie geeft aan dat met het EFMZV een goede balans wordt gezocht tussen economische belangen van visserij- en aquacultuursector en de maatschappelijke opgaven van het visserijbeleid. Daarom groepeerde het Operationeel Programma deze doelen in 3 hoofdthema's:

- De invoering van de aanlandplicht;
- Verdere verduurzaming van de visserij- en aquacultuur;
- Verbetering van de rendementen in de visserij- en aquacultuurketen.

Daarnaast dient het EFMZV ook bij te dragen aan de doelstellingen van ander beleid zoals de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en Natura-2000. Het fonds ondersteunt maatregelen en onderzoek om zwerfvuil terug te dringen en het effect van onderwatergeluid op zeezoogdieren te verminderen.

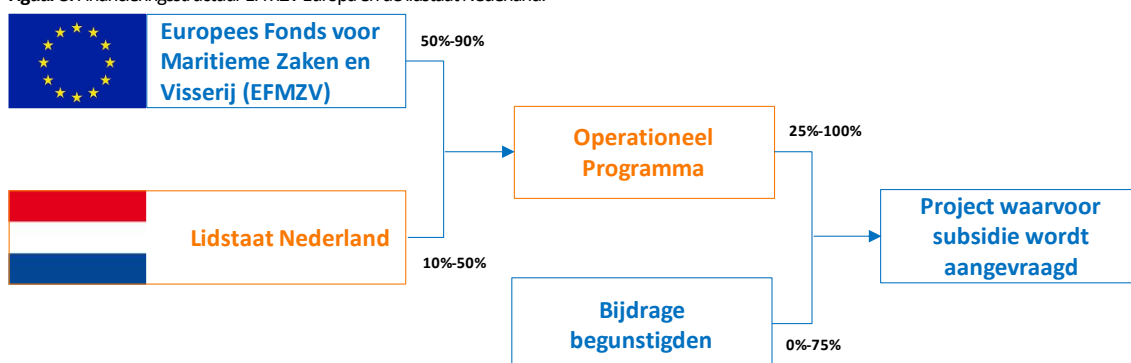
Middelen (input)

Middelen (input)
▪ Totaal EFMZV-budget Nederland 2014-2020: € 132,2 miljoen ▪ EU-EFMZV-budget: € 101,5 miljoen ▪ NL-EFMZV bijdrage: € 30,7 miljoen

Vanuit de Europese Commissie is voor het EFMZV € 5,7 miljard beschikbaar voor alle Europese lidstaten. Voor Nederland is voor de periode 2014-2023 € 132,2 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan € 101,5 miljoen (77%) van de Europese Unie komt. De resterende 23% (€ 30,7 miljoen) wordt vanuit nationale middelen medegefinancierd. EFMZV-financiering voor Nederland betreft altijd cofinanciering. Het Operationeel Programma van Nederland wordt gemiddeld voor 50-90% vanuit de EU gefinancierd en 10-50% van het budget is afkomstig van nationale cofinanciering (zie ook tabel 1). Deze verhoudingen zijn verschillend per regeling. Een voorbeeld is de subsidieregeling 'Stilliggen Covid-19' (UP1) waar de

verhouding 50%-50% is en er geen sprake is van eigen bijdrage van begunstigden. In onderstaand figuur is de verdeling van de financieringsstructuur weergegeven. Overheidsopdrachten vormen een uitzondering op onderstaand figuur. De bijdrage van de begunstigde is hierbij niet van toepassing en de bijdrage van lidstaat Nederland wordt geheel bekostigd door het ministerie van LNV of het ministerie van IenW.

Figuur 3. Financieringsstructuur EFMZV Europa en de lidstaat Nederland.



Budget voor Unieprioriteit (UP)

Vanuit het Operationeel Programma van Nederland wordt aan projecten subsidie toegekend door het openstellingen van regelingen¹¹ of middels overheidsopdrachten. Bij overheidsopdrachten is de overheid zelf de begunstigde. De regelingen of overheidsopdrachten dragen bij aan specifieke doelen ofwel Unieprioriteiten. Per Unieprioriteit is er een budget beschikbaar om begunstigten bij hun projecten te ondersteunen. In de onderstaande tabel is per Unieprioriteit het totaal aan beschikbare middelen (vanuit EU en NL) opgenomen. In paragrafen 3.1 tot en met 3.6 is per Unieprioriteit toegelicht welke regelingen onder een betreffende Unieprioriteit vallen, hoeveel budget per openstelling beschikbaar is en hoeveel projecten gedurende de fondsperiode zijn geselecteerd. Ook worden er middelen ingezet voor de tenuitvoerlegging van het GVB door het bieden van ondersteuning bij het monitoren, verzamelen en controleren van gegevens en de uitvoering van het GMB.

Nederland heeft bewust gekozen om voor UP4¹² geen middelen beschikbaar te stellen, waarbij de inzet verloopt via het Community Led Local Development (CLLD). Dit komt door het kleinschalige karakter van het CLLD, wat resulteert in beperkte werkgelegenheidseffecten, versnippering van middelen door kleine projecten, hoge uitvoeringskosten en mogelijke conflicten of doublures met andere inzetten van de nationale overheid. Voor de gewenste bevordering van de werkgelegenheid in visserijgebieden kunnen ook andere (Europese) fondsen (waaronder de CLLD/LEADER-aanpak van ELFPO of het Waddenfonds) worden ingezet.

Tabel 1. Budget per Unieprioriteit.¹³

UP	Beschikbare middelen (€, in miljoenen)	Steunaandeel (€, in miljoenen)		Steunaandeel (%)	
		EFMZV	Nationaal (NL)	EFMZV	Nationaal (NL)
1	€ 44,4	€ 31,6	€ 12,7	71%	29%
2	€ 7,3	€ 5,5	€ 1,8	75%	25%
3	€ 62,8	€ 51,9	€ 10,9	83%	17%
5	€ 7,1	€ 5,3	€ 1,8	75%	25%
6	€ 2,9	€ 2,2	€ 0,7	75%	25%
TB	€ 7,7	€ 5,0	€ 2,8	64%	36%
Totaal	€ 132,2	€ 101,5	€ 30,7	77%	23%

Budget voor Technische bijstand (TB)

In het Operationeel Programma van Nederland is ook ca. € 7,7 miljoen beschikbaar gemaakt voor de Technische bijstand. Van deze € 7,7 miljoen is € 5 miljoen (64%) afkomstig van de EU en € 2,7 miljoen (36%) wordt door de lidstaat Nederland bijgedragen. De middelen worden besteed aan kosten voor het uitvoeren van het fonds, zoals het beoordelen van subsidieaanvragen.

Prestatiereserve

Om beter te kunnen sturen op de prestaties van het Operationeel Programma van Nederland is 6% van het beschikbare budget voorwaardelijk vastgesteld. Dit wordt de prestatiereserve genoemd en is tevens opgenomen in de partnerschapsovereenkomst. Als de in het programma aangegeven mijlpalen zijn behaald, wordt de prestatiereserve definitief toegewezen.

¹¹ De openstellingen voor het EFMZV vallen onder de [Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies \(REES\)](#).

¹² Unieprioriteit 4: Verhoging van de werkgelegenheid en de territoriale cohesie.

¹³ Bron: Overzicht voortgang Operationeel Programma EFMZV, peildatum 8-2-2024.

Uitvoering (throughput)

Uitvoering (throughput)
Aantal regelingen: ▪ UP1: 7 regelingen en overheidsopdrachten ▪ UP2: 2 regelingen ▪ UP3: steun voor 2 type overheidsopdr. ▪ UP5: 2 regelingen ▪ UP6: steun voor 2 type overheidsopdr. ▪ TB: activiteiten t.b.v. goede uitvoering OP (aantal is 1).

Met financiële ondersteuning worden door begunstigden projecten of overheidsopdrachten uitgevoerd. Om de uitvoering van het EFMZV-programma efficiënt en effectief te laten werken, wordt Technische bijstand ingezet. Hierbij gaat het om activiteiten zoals het in behandeling nemen van en selecteren van subsidieaanvragen, verlenen van voorlichting aan begunstigden en het doorvoeren van ICT-aanpassingen.

UP1 en UP2 zijn gericht op bevordering van een ecologisch duurzame, hulpbronnenefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij (UP1) en aquacultuur (UP2). Binnen UP1 is sprake van zeven subsidieregelingen, (waarvan een aantal meerdere keren zijn opengesteld) alsook overheidsopdrachten. Voor UP2 is één regeling meerjarig opengesteld (Innovatie aquacultuur) en is één regeling eenmalig opengesteld (Covid

compensatie aquacultuur). Activiteiten die begunstigden uitvoeren binnen UP3 zijn ter bevordering van de tenuitvoerlegging van het GVB. Hierbij is sprake van twee doelstellingen, te weten controle, inspectie & handhaving en datacollectie. Voor UP5 zijn activiteiten uitgevoerd ter bevordering van de afzet en verwerking. Daarvoor zijn twee subsidieregelingen over meerdere jaren opengesteld. Binnen UP6 wordt steun verstrekt voor activiteiten ter bevordering van de uitvoering van het GMB. Binnen de Technische bijstand worden door overheidsinstellingen activiteiten uitgevoerd ten behoeve van een goede uitvoering van het Operationeel Programma.

Prestaties (output)

Prestaties (output)
Beoogd totaal aantal projecten is 497: ▪ UP1: 377 projecten ▪ UP2: 32 projecten ▪ UP3: 12 projecten ▪ UP5: 68 projecten ▪ UP6: 7 projecten ▪ TB: N=1

Prestaties (of output) betreft de “geplande productie” van projecten die met behulp van financiële steun worden uitgevoerd door begunstigden. Voor iedere subsidieregeling is een streefwaarde bepaald van het aantal beoogde uit te voeren projecten. Het beoogd aantal projecten voor UP1 is het grootst (377). Voor de Technische bijstand is geen streefwaarde van het aantal projecten benoemd. Dit is afhankelijk van de behoefte aan ondersteuning voor de uitvoering van het Operationeel Programma. In de voorliggende evaluatie wordt uitgegaan van één project (N=1). Het totaal aantal beoogde projecten gedurende de fondsperiode is 497.

Effect (outcome)

Effect (outcome)
▪ Vergroten concurrentiepositie mkb ▪ Beschermen milieu en bevorderen duurzaam gebruik van maritieme hulpbronnen ▪ Teruggooien bijvangsten terugdringen en meer selectieve vistuigen ▪ Meer investeringen in energiebesparende en bodem beschermende maatregelen

De projecten die met behulp van financiële steun worden uitgevoerd moeten leiden tot bepaalde effecten (outcome) die bijdragen aan de ambitie van Nederland, het EFMZV en daarmee in het verlengde de maatschappelijke opgave. Met de projecten beoogd Nederland een viertal effecten te realiseren:

1. Vergroten van de concurrentiepositie van de mkb in de visserij- en aquacultuursector;
2. Beschermen van het milieu en efficiënt gebruik van maritieme hulpbronnen;
3. Terugdringen van het teruggooien van ongewenste bijvangsten;
4. Realiseren van meer investeringen die bijdragen aan energiebesparende en bodem beschermende maatregelen.

Indien deze beoogde effecten in de praktijk worden gerealiseerd, dan draagt het EFMZV bij aan de verduurzaming van de sector, zorgt dit voor een lagere druk op milieu en visbestanden en wordt de concurrentiepositie van de visserij- en aquacultuursector verbeterd.

Context factoren

Tijdens de uitvoering van het Operationeel Programma treden zowel voorziene als onvoorziene gebeurtenissen op, bekend als contextfactoren, die de beoogde prestaties beïnvloeden en daarmee van invloed zijn op de realisatiegraad van de doelstellingen van het EFMZV. In hoofdstuk 6 van dit rapport worden diverse omgevingsfactoren nader toegelicht.

3 Doeltreffendheid van het EFMZV

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doeltreffendheid van het EFMZV. Om de doeltreffendheid van het EFMZV als geheel te beoordelen, is eerst een analyse uitgevoerd van de individuele subsidieregelingen en overheidsopdrachten per UP. Dit houdt in dat voor elke afzonderlijke regeling en overheidsopdracht onderzoek is gedaan naar de volgende parameters:

- **Mate van budgetuitputting:** Dit verwijst naar het percentage van het beschikbare budget dat daadwerkelijk is uitgegeven. Een hoge mate van budgetuitputting impliceert interesse in het gebruik van de middelen, terwijl een lage besteding duidt op tegenvallende verwachtingen.
- **Aantal geselecteerde projecten:** Dit geeft aan hoeveel projecten zijn geselecteerd en gefinancierd binnen een UP in relatie tot het beoogd aantal projecten. Een hoger aantal geselecteerde projecten wijst op een breder bereik en mogelijke impact ten aanzien van de doelstellingen.
- **Honoreringspercentage:** Dit is het percentage van de ingediende subsidieaanvragen dat is goedgekeurd en gefinancierd. Een hoger honoreringspercentage suggereert dat een groot deel van de aanvragen voldoet aan de gestelde criteria en vereisten. Deze situatie is van toepassing op het EFMZV, omdat het beschikbare subsidiebudget zelden is overschreden.¹⁴

Binnen elk UP is vervolgens gekeken naar de onderlinge samenhang van deze individuele parameters, waarbij ook de kwalitatieve inzichten uit de interviews zijn meegenomen. De synthese van deze analyse wordt in dit hoofdstuk per UP gepresenteerd. Een gedetailleerde toelichting op de afzonderlijke subsidieregelingen en overheidsopdrachten is opgenomen in bijlage IV. Het evalueren van deze individuele subsidieregelingen en overheidsopdrachten valt echter buiten het bereik van deze evaluatie. Op basis van de beleidstheorie van het EFMZV kan worden verondersteld dat wanneer een project wordt geselecteerd, dit project daadwerkelijk bijdraagt aan zowel de subsidiedoelen als de doelen van het betreffende UP.

In de volgende paragrafen wordt een toelichting gegeven op de volgende Unieprioriteiten:

- Unieprioriteit 1: Visserij (paragraaf 3.1)
- Unieprioriteit 2: Aquacultuur (paragraaf 3.2)
- Unieprioriteit 3: Uitvoering GVB (paragraaf 3.3)
- Unieprioriteit 5: Afzet en verwerking (paragraaf 3.4)
- Unieprioriteit 6: Geïntegreerd maritiem beleid (paragraaf 3.5)
- Technische bijstand (paragraaf 3.6)

Consoliderend overzicht

De doeltreffendheid van het EFMZV is beoordeeld met behulp van de volgende drie parameters: (i) mate van budgetuitputting per subsidieregeling en per Unieprioriteit, (ii) het aantal geselecteerde projecten per subsidieregeling en per Unieprioriteit en (iii) het honoreringspercentage van subsidieaanvragen per subsidieregeling en per Unieprioriteit. Deze beoordeling is eveneens gemaakt voor overheidsopdrachten. Na het consolideren en analyseren van deze gegevens op overkoepelend niveau, is het EFMZV als aannemelijk doeltreffend beoordeeld:

- I. Van het beschikbare budget van € 132,2 miljoen is gedurende de fondsperiode € 132,3 miljoen beschikt (100%). Kijkend naar de verschillende Unieprioriteiten, dan ligt het percentage budgetuitputting tussen de 93% en 104%.
- II. Van het beoogde aantal van 497 projecten (streefwaarde), is gedurende de fondsperiode voor 508 projecten subsidie en financiële steun toegekend (102%). Dit inclusief ondersteuning voor de Technische bijstand.

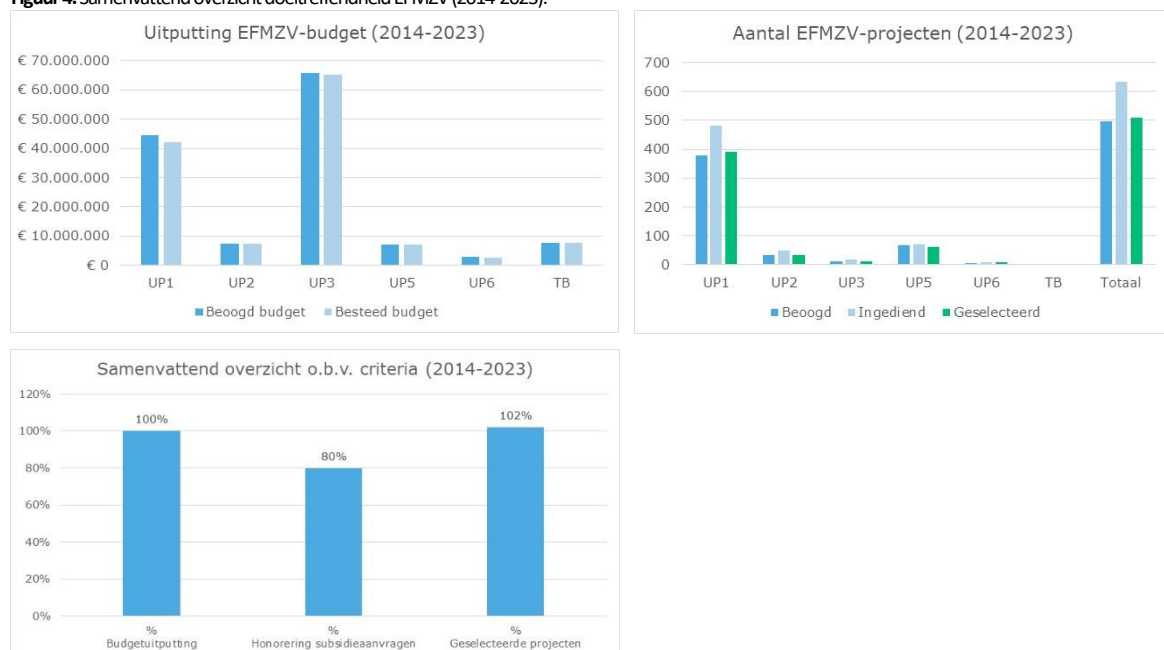
¹⁴ Er zijn situaties denkbaar waarbij subsidieaanvragen worden afgewezen, omdat het subsidiebudget is uitgeput. Dit heeft een negatief effect op het honoreringspercentage. Dit is bij het EFMZV overigens niet het geval; er zijn zelden subsidiebudgetten overschreden.

III. Er zijn gedurende de fondsperiode 632 aanvragen ingediend. Hiervan zijn 507 projecten en overheidsopdracht geselecteerd. Dit komt overeen met een honoreringspercentage van 80%. Dit betekent dat vier van de vijf aanvragen voldoen aan de gestelde vereisten en criteria. Dit is exclusief ondersteuning voor de Technisch bijstand.

Op basis van deze drie parameters is de conclusie dat de doelgroep het EFMZV goed weet te vinden en er meer dan voldoende subsidieaanvragen worden ingediend en tevens worden gehonoreerd. De opengestelde subsidieregelingen sluiten aan op de behoeften en prioriteiten van de doelgroep. Deze bevinding wordt tevens bevestigd vanuit interviews met vertegenwoordigers van de overheid en de doelgroep. Omdat vier van de vijf subsidieaanvragen wordt gehonoreerd, is het honoreringspercentage van het EFMZV als hoog beoordeeld. Dit suggereert dat de kwaliteit van subsidieaanvragen voldoende tot goed is, maar ook dat er sprake is van een werkend subsidieproces. Dit geldt zowel voor subsidieaanvragen waarbij sprake is van een tender (en daarmee beoordeeld worden door de adviescommissie EFMZV), als voor de overige openstellingen.

Op basis van bovenstaande prestaties is het aannemelijk dat projectvoorstellen die de selectieprocedure doorstaan, ongeacht het type openstelling, leiden tot de uitvoering van hoogwaardige projecten die de sector helpen en de concurrentiepositie versterken. Echter, uit de interviews blijkt dat begunstigen terughoudend zijn om projectuitkomsten met de sector te delen. Dit komt doordat ze vrezen dat het concurrentievoordeel dat ze hebben verkregen door deel te nemen aan een innovatief project, teniet wordt gedaan.

Figuur 4. Samenvattend overzicht doeltreffendheid EFMZV (2014-2023).



In de onderstaande paragrafen is per Unieprioriteit een toelichting gegeven aan de hand van de drie parameters.

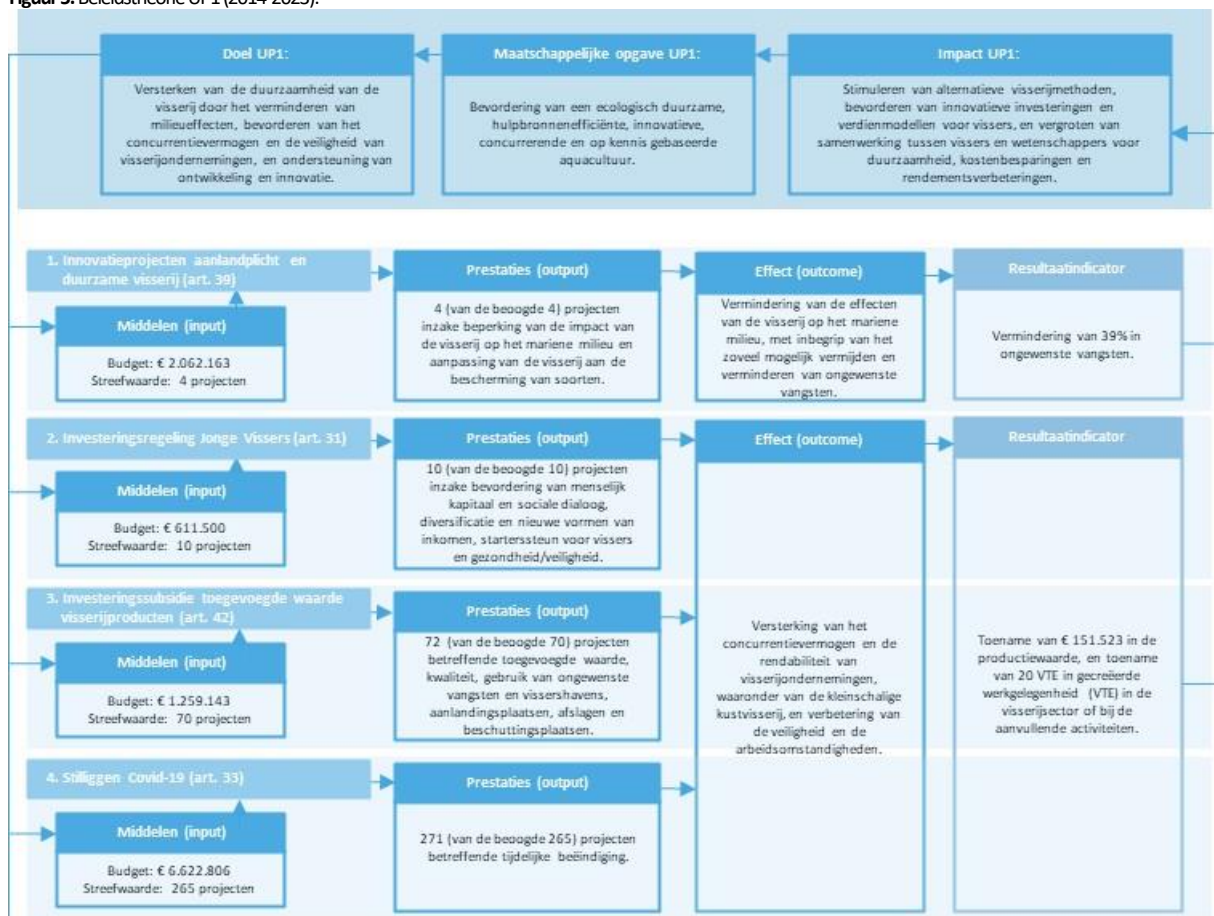
3.1 Unieprioriteit 1: Visserij

Unieprioriteit 1 richt zich op de bevordering van een ecologisch duurzame, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij, die doelmatig met natuurlijke hulpbronnen omgaat. De Nederlandse visserijsector staat voor diverse kansen en uitdagingen met betrekking tot duurzaamheid. Voorbeelden hiervan zijn de groeiende vraag naar duurzame visproducten, het invoeren van de aanlandplicht en de bescherming van gebieden onder Natura 2000. Het programma van UP1 streeft ernaar bij te dragen aan de volgende doelstellingen:

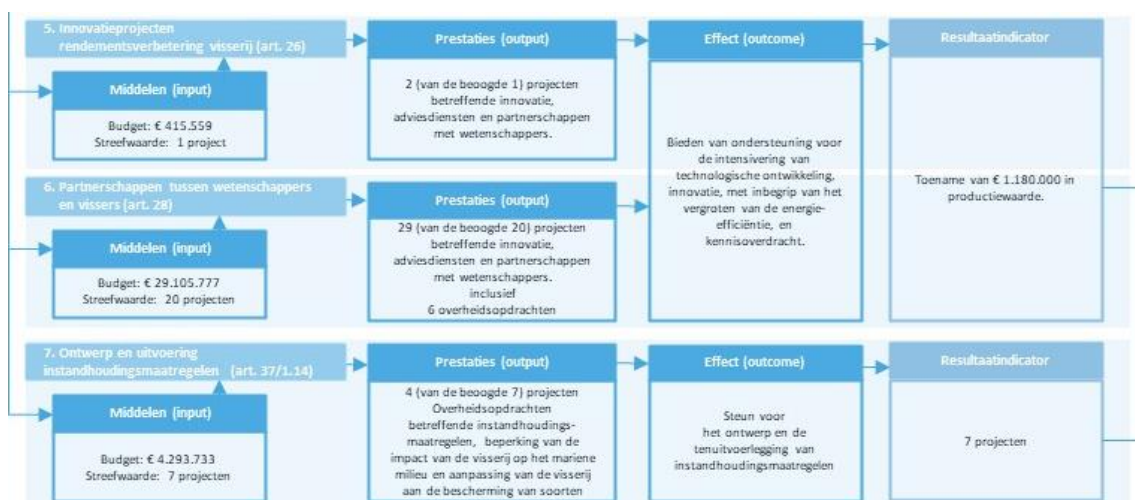
- Beperken van de impact van de visserij op het mariene milieu, met inbegrip van het voorkomen en beperken van ongewenste vangsten;
- Bevorderen van het concurrentievermogen en de levensvatbaarheid van ondernemingen in de visserijsector;
- Ondersteuning bieden voor de intensivering van technologische ontwikkeling, innovatie, met inbegrip van het vergroten van de energie-efficiëntie, en kennisoverdracht.

Binnen UP1 is sprake van zeven subsidieregelingen en overheidsopdrachten met vooraf vastgestelde doelstellingen, alsmede budget, output- en resultaatindicatoren. In de onderstaande figuur is de beleidstheorie voor UP1 gereconstrueerd.

Figuur 5. Beleidstheorie UP1 (2014-2023).



(vervolg)



Budgetuitputting van UP1 bedraagt 95%

Het beschikbare budget voor UP1 bedroeg € 44,4 miljoen. Na afloop van de fondsperiode in 2023 blijkt dat in totaal € 42,3 miljoen is toegekend voor de subsidieregelingen en overheidsopdrachten van de zeven artikelen, wat overeenkomt met 95% van het beschikbare budget. Hiervan was € 30,1 miljoen afkomstig van de EU (71%) en € 12,1 miljoen van Nederland (29%). De begunstigden ontvangen in dit UP gemiddeld 92% subsidie voor hun projecten; hun eigen bijdrage is 8%.

Tabel 2. Totale (subsidie)le uitgaven UP1 per subsidieregeling en overheidsopdrachten (2014-2023).

	Totaal budget (EU+NL)	Verstrekt vanuit EU	Verstrekt vanuit NL	Verstrekt vanuit EU+NL	Eigen bijdrage begunstigden	Totale investering
1. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij*	€ 2.062.163	€ 1.464.232	€ 488.077	€ 1.952.309	€ 650.770	€ 2.603.079
2. Investeringsregeling jonge vissers	€ 611.500	€ 434.193	€ 144.731	€ 578.924	€ 1.659.641	€ 2.238.566
3. Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten	€ 1.259.143	€ 894.050	€ 298.017	€ 1.192.067	€ 1.192.067	€ 2.384.134
4. Stilligregeling Covid-19	€ 6.622.806	€ 3.135.000	€ 3.135.000	€ 6.270.000	€ 0	€ 6.270.000
5. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij*	€ 415.559	€ 295.066	€ 98.355	€ 393.421	€ 393.421	€ 786.842
6. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers*	€ 29.105.777	€ 20.879.912	€ 6.959.971	€ 27.839.883	€ 0	€ 27.839.883
7. Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen	€ 4.293.733	€ 3.018.453	€ 1.006.151	€ 4.024.604	€ 0	€ 4.024.604
Totalen	€ 44.370.681	€ 30.120.906 (71%)	€ 12.130.302 (29%)	€ 42.251.208 (100%)	€ 3.895.899 (8%)	€ 46.147.108

(*) Tenderregeling

Als gevolg van onderbenutting van subsidiebudgetten van subsidieregelingen, worden binnen het EFMZV de budgetten doorgeschoven naar andere regelingen of overheidsopdrachten. Deze onderbenutting kan verschillende oorzaken hebben, zoals een lager aantal geselecteerde projecten dan verwacht, projectvertragingen of onvoorziene omstandigheden (bijvoorbeeld Covid-19).

Het aantal beoogde projecten is nagenoeg behaald: 104%

Volgens de meest recente versie van het Operationeel Programma (versie 6.0) was het streven om binnen zeven artikelen onder UP1 377 projecten te selecteren, alsook tien overheidsopdrachten uit te voeren. Gedurende de periode van 2014 tot 2023 zijn in totaal:

- 482 subsidieaanvragen ingediend. Het merendeel hiervan (56%) heeft betrekking op de subsidieregeling 'Stilliggen Covid-19'.
- 382 subsidieaanvragen toegekend, alsook 10 overheidsopdrachten. Dit betekent dat er 90 subsidieaanvragen niet zijn toegekend of later alsnog zijn ingetrokken. Dit komt neer op een honoreringspercentage van 81%.

Binnen UP1 is voor in totaal 392 projecten of opdrachten subsidie toegekend (382 projecten en 10 overheidsopdrachten), terwijl het beoogd aantal projecten 377 bedroeg (104%). Op basis van het aantal geselecteerde projecten en het hoge honoreringspercentage is het aannemelijk dat, conform de beleidstheorie, de geselecteerde projecten bijdragen aan de doelstellingen van UP1.

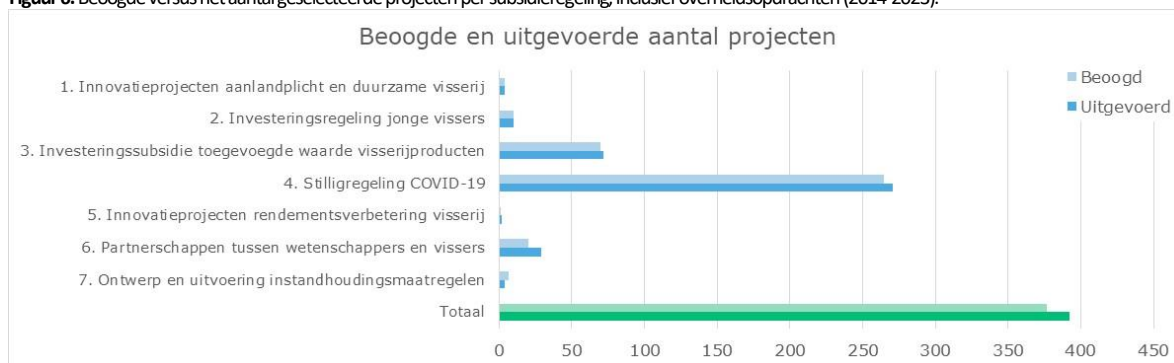
Tabel 3. Aantal honoreringen en afwijzingen per subsidieregeling of overheidsopdracht (2014-2023).

	Beoogd aantal projecten/opdrachten	Ingediend	Toegekend	%	Afgewezen/ingetrokken	%
1. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij *	4	7	4	57%	3	43%
2. Investeringsregeling jonge vissers	10	18	10	56%	8	44%
3. Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten	70	113	72	64%	41	36%
4. Stilligregeling Covid-19	265	293	271	92%	22	8%
5. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij*	1	14	2	14%	12	86%
6. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers*	20	33	29	88%	4	12%
7. Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen	7	4	4	100%	0	0%
Totaal UP1	377	482	392	81%	90	19%

(*) Tenderregeling

In de onderstaande figuur is de verhouding tussen het beoogde aantal projecten (streefwaarde) en in de praktijk geselecteerde projecten visueel weergegeven.

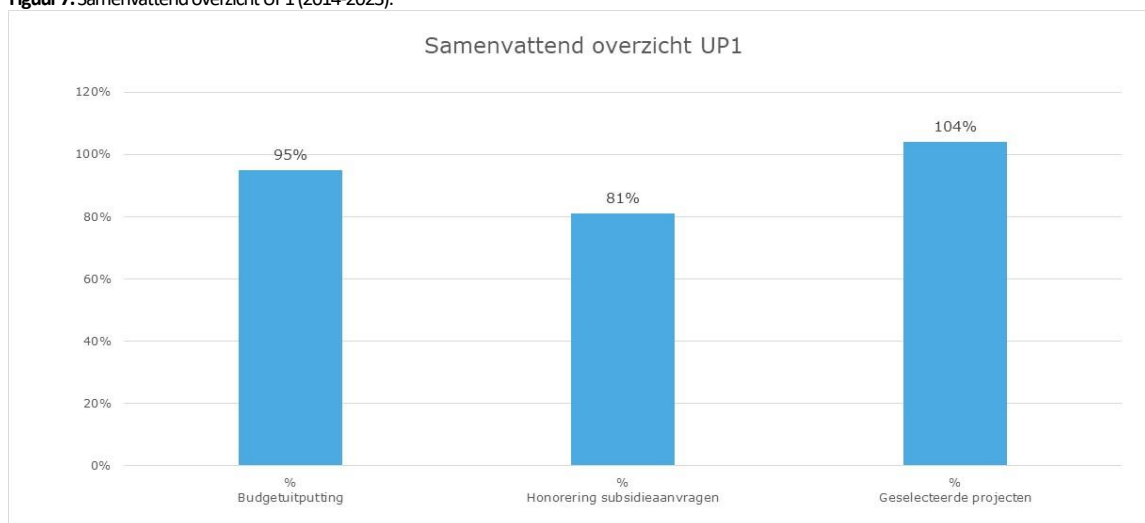
Figuur 6. Beoogde versus het aantal geselecteerde projecten per subsidieregeling, inclusief overheidsopdrachten (2014-2023).



Samenvattend: De doeltreffendheid van UP1 is positief

Het aantal aanvragen en toekenningen suggereert dat zowel de subsidieregelingen als de overheidsopdrachten goed aansluiten bij de behoeften van de doelgroep. Met een honoreringspercentage van 81% lijkt de kwaliteit van de subsidieaanvragen ook hoog te zijn. Vanuit het perspectief van de beleidstheorie is het dan ook aannemelijk dat de geselecteerde projecten bijdragen aan (a) de subsidiedoelen en (b) de overkoepelende doelen van UP1. Hoewel er meer projecten zijn geselecteerd dan beoogd (+4%), valt op dat het beschikbare budget van € 44,4 miljoen 'slechts' 95% is besteed. Het is aannemelijk dat het niet bestede budget van circa € 2,1 miljoen een optelling is van overgebleven budgetten per subsidieregeling. Op basis van deze parameters is de conclusie dat de doeltreffendheid van UP1 als positief wordt beschouwd.

Figuur 7. Samenvattend overzicht UP1 (2014-2023).



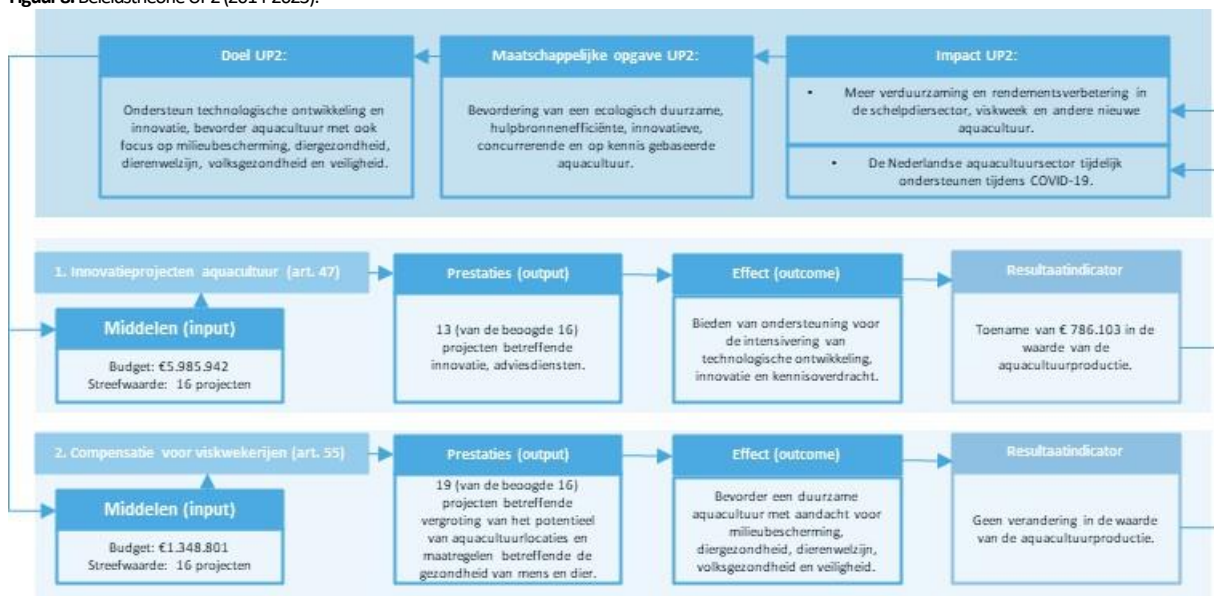
3.2 Unieprioriteit 2: Aquacultuur

Unieprioriteit 2 richt zich op de bevordering van ecologisch duurzame, hulpbronnenefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde aquacultuur. Het [Nationaal Strategisch Plan Aquacultuur \(NSPA\)](#) is een meerjarenvisie om de aquacultuursector duurzamer te maken. Het plan richt zich op de productie van exclusieve (streek)producten en de exploitatie van hoogwaardige kennis en producten. Er is binnen het Operationeel Programma budget voor:

- Het bieden van ondersteuning voor de intensivering van technologische ontwikkeling, innovatie en kennisoverdracht.
- Bevordering van het concurrentievermogen en de levensvatbaarheid van ondernemingen in de aquacultuursector.

Binnen UP2 is sprake van twee subsidieregelingen met vooraf vastgestelde doelstellingen, alsmede budget, output- en resultaatindicatoren. Er is geen sprake van overheidsopdrachten. In de onderstaande figuur is de beleidstheorie voor UP2 gereconstrueerd. Overigens is de subsidieregeling 'Compensatie voor viskwekerijen' opengesteld om de economische gevolgen door Covid-19 reduceren. Hiervoor is het Operationeel Programma aangepast.

Figuur 8. Beleidstheorie UP2 (2014-2023).



Budgetuitputting van UP2 bedraagt 100%

Het beschikbare budget voor UP2 bedroeg € 7,3 miljoen, waarvan € 5,5 miljoen afkomstig is van de EU (75%) en € 1,8 miljoen van Nederland (25%). Na afloop van de fondsperiode in 2023 blijkt dat in totaal € 7,3 miljoen aan financiële middelen is toegekend aan 32 projecten, wat overeenkomt met 100% van het beschikbare budget. De eigen bijdrage van begunstigden is in totaal 45%.

Tabel 4. Totale (subsidiabele) uitgaven UP2 voor overheidsopdrachten (2014-2023).

	Totaal budget (EU+NL)	Verstrekt vanuit EU	Verstrekt vanuit NL	Verstrekt vanuit EU+NL	Eigen bijdrage begunstigden	Totale investering
1. Innovatieprojecten aquacultuur*	€ 5.985.942	€ 4.489.456	€ 1.496.485	€ 5.985.942	€ 5.985.942	€ 11.971.884
2. Compensatie voor viskwekerijen	€ 1.348.801	€ 1.011.601	€ 337.200	€ 1.348.801	€ 0	€ 1.348.801
Totalen	€ 7.334.743	€ 5.501.057 (75%)	€ 1.833.686 (25%)	€ 7.334.743 (100%)	€ 5.985.942 (45%)	€ 13.320.685

(*) Tenderregeling

Het aantal beoogde projecten is nagenoeg behaald: 100%

Volgens de meest recente versie van het Operationeel Programma (versie 6.0) was het streven om binnen twee artikelen onder UP2 32 projecten te selecteren. Gedurende de periode van 2014 tot 2023 zijn in totaal:

- 49 subsidieaanvragen ingediend: 30 aanvragen hebben betrekking op 'Innovatieprojecten aquacultuur' en 19 aanvragen hebben betrekking op 'Compensatie voor viskwekerijen'.
- Van de 49 aanvragen zijn er 32 toegekend (65%). Hiervan hebben 13 toekenningen betrekking op 'Innovatieprojecten aquacultuur' en 19 toekenningen hebben betrekking op 'Compensatie voor viskwekerijen'.

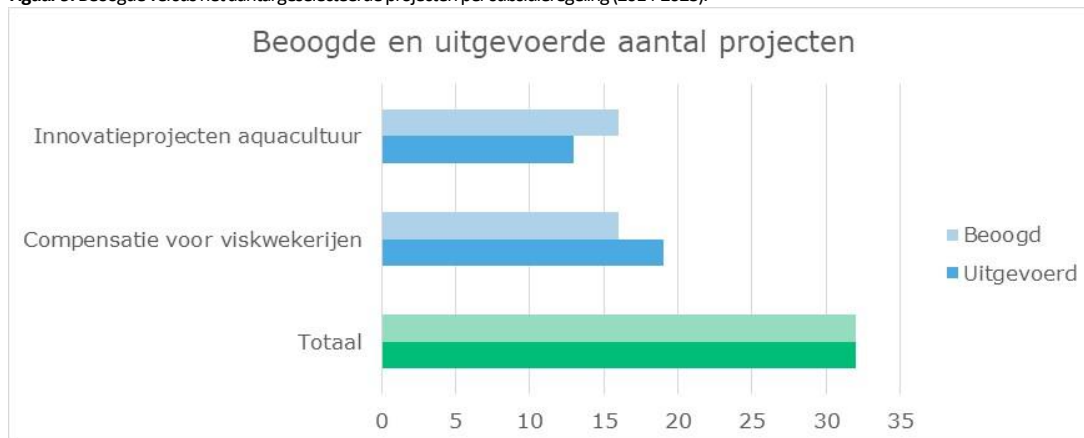
Tabel 5. Aantal honoreringen en afwijzingen UP2 (2014-2023).

	Beoogd aantal projecten	Ingediend	Toegekend	%	Afgewezen/ingetrokken	%
1. Innovatieprojecten aquacultuur*	16	30	13	43%	17	57%
2. Compensatie voor viskwekerijen	16	19	19	100%	0	0%
Totaal UP2	32	49	32	65%	17	35%

(*) Tenderregeling

Uiteindelijk zijn 17 aanvragen niet toegekend; twee hiervan zijn na selectie ingetrokken. Het relatief grote aantal afwijzingen heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het volledige budget is toegekend. In de onderstaande figuur is de verhouding tussen het beoogde aantal projecten (streefwaarde) en in de praktijk geselecteerde projecten visueel weergegeven.

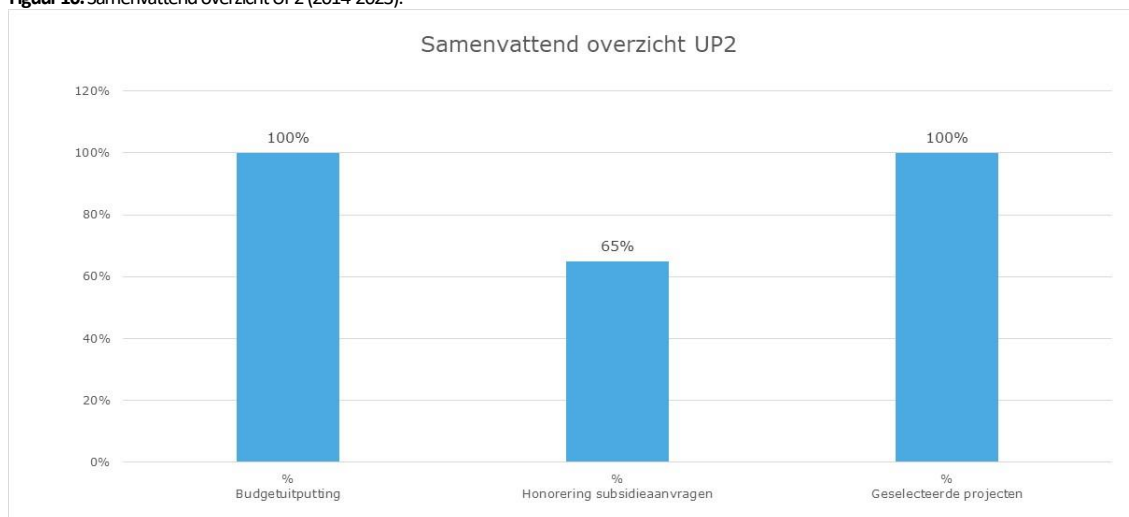
Figuur 9. Beoogde versus het aantal geselecteerde projecten per subsidieregeling (2014-2023).



Samenvattend: De doeltreffendheid van UP2 is positief

Het aantal aanvragen en toekenningen binnen UP2 is voor beide subsidieregelingen conform verwachting verlopen. Het honoreringspercentage van 65% is lijkt relatief laag, maar waarschijnlijk komt dit doordat het beschikbare subsidiebudget volledig is benut. Het is dan ook aannemelijk dat de kwaliteit van subsidieaanvragen hoog lijkt te zijn en voldoet aan de subsidievereisten. Vanuit het perspectief van de beleidstheorie is het dan ook aannemelijk dat de geselecteerde projecten bijdragen aan de doelen van UP2. Op basis van deze parameters is de conclusie dat de doeltreffendheid van UP2 als positief wordt beschouwd.

Figuur 10. Samenvattend overzicht UP2 (2014-2023).



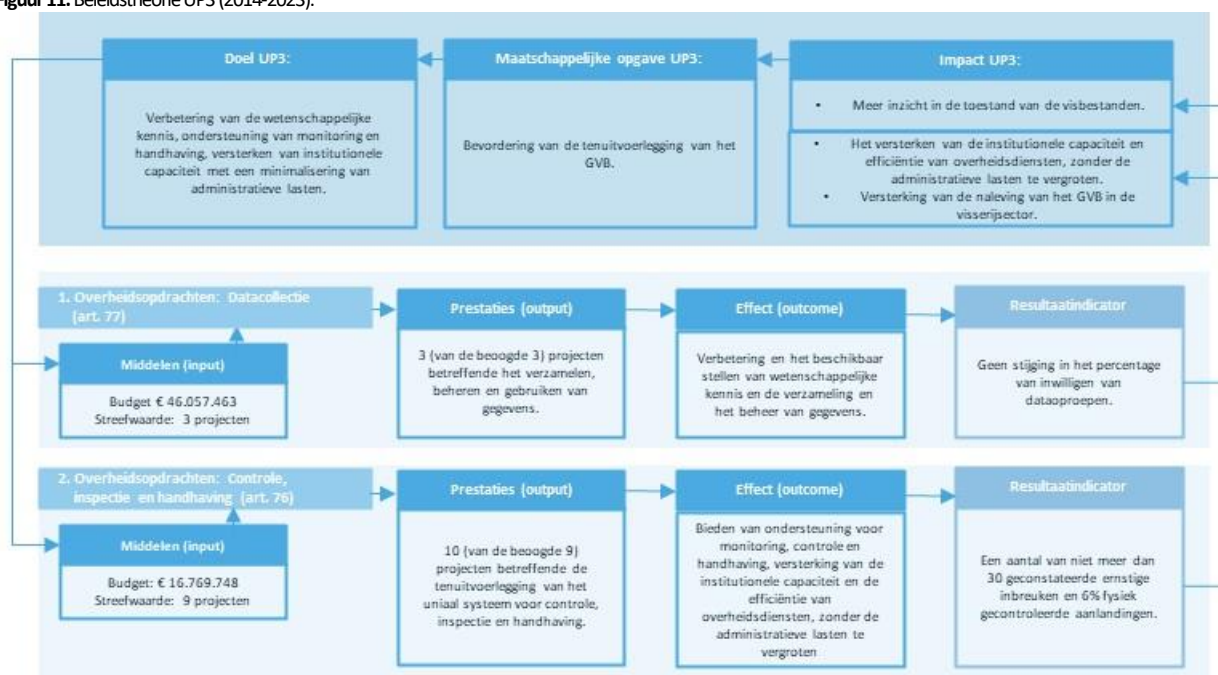
3.3 Unieprioriteit 3: Uitvoering GVB

Unieprioriteit 3 richt zich op de bevordering van de tenuitvoerlegging van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB). Bij de invoering van het nieuwe GVB zijn maatregelen als de aanlandplicht afgekondigd, die extra inspanning vragen ten aanzien van datacollectie en controle. Het Operationeel Programma zet daarom in op de volgende doelstellingen:

- Verbetering en beschikbaarstelling van wetenschappelijke kennis en verzameling en beheer van gegevens.
- Het bieden van ondersteuning voor monitoring, controle en handhaving, het versterken van de institutionele capaciteit en efficiënte overheidsdiensten, zonder de administratieve lasten te vergroten.

Binnen UP3 is sprake van twee typen overheidsopdrachten, te weten datacollectie (artikel 77) en controle, inspectie en handhaving (artikel 76), met vooraf vastgestelde doelstellingen, alsmede budget, output- en resultaatindicatoren. In de onderstaande figuur is de beleidstheorie voor UP3 gereconstrueerd.

Figuur 11. Beleidstheorie UP3 (2014-2023).



Budgetuitputting van UP3 bedraagt 104%

Het beschikbare budget voor UP3 bedroeg € 62,8 miljoen. Na afloop van de fondsperiode in 2023 blijkt dat in totaal € 65,2 miljoen aan financiële middelen is toegekend voor 13 overheidsopdrachten, wat overeenkomt met 104% van het beschikbare budget. Omdat het gaat om overheidsopdrachten, is er geen sprake van begunstigden die een eigen bijdrage leveren.

Tabel 6. Totale (subsidiabele) uitgaven UP3 voor overheidsopdrachten (2014-2023).

	Totaal budget (EU+NL)	Verstrekt vanuit EU*	Verstrekt vanuit NL*	Verstrekt vanuit EU+NL	Eigen bijdrage begunstigden	Totale investering
1. Datacollectie	€ 46.057.463	€ 38.961.535	€ 9.740.384	€ 48.701.919	N.v.t.	€ 48.701.919
2. Controle, inspectie en handhaving	€ 16.769.748	€ 14.881.061	€ 1.653.451	€ 16.534.512	N.v.t.	€ 16.534.512
Totalen	€ 62.827.211	€ 53.842.596 (83%)	€ 11.393.835 (17%)	€ 65.236.432 (100%)	N.v.t. (0%)	€ 65.236.432 (104%)

(*) Naast de uitgaven die gefinancierd werden vanuit het EFMZV, heeft Nederland meer kosten gemaakt voor datacollectie, controle, inspectie en handhaving. Van de totale uitgaven voor datacollectie, controle, inspectie en handhaving heeft Nederland daarom in de praktijk meer dan de beoogde 20% respectievelijk 10% bekostigd. Omdat de precieze verdeling niet te achterhalen is, is in deze tabel de beoogde verdeling aangehouden.

Het aantal beoogde projecten is behaald: 108%

Volgens de meest recente versie van het Operationeel Programma (versie 6.0) was het streven om 12 overheidsopdrachten uit te voeren. Gedurende de periode van 2014 tot 2023 zijn in totaal:

- Met betrekking tot 'Datacollectie', 3 van de beoogde 3 overheidsopdrachten geselecteerd (100%).
- Met betrekking tot 'Controle, inspectie en handhaving', 10 van de beoogde 9 overheidsopdrachten geselecteerd (111%). Hierbij is sprake geweest van 16 toekenningen, waarvan er 6 zijn ingetrokken na selectie.

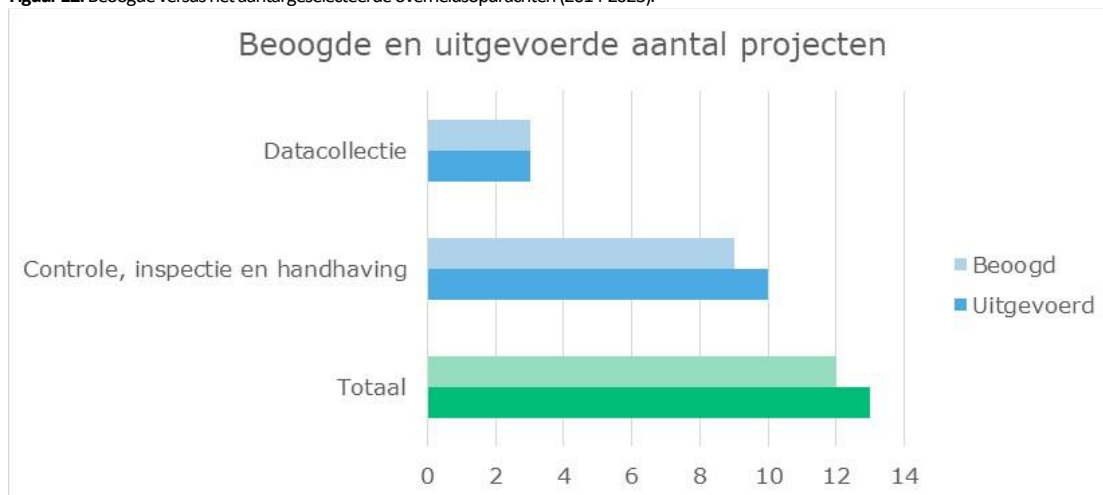
Tabel 7. Aantal honoreringen en afwijzingen UP3 (2014-2023).

	Beoogd aantal projecten	Ingediend	Toegekend	%	Afgewezen/ingetrokken	%
1. Datacollectie	3	3	3	100%	0	0%
2. Controle, inspectie en handhaving	9	16	10	63%	6	37%
Totaal UP3	12	19	13	68%	6	32%

Van het beoogde aantal projecten (12) zijn 13 projecten geselecteerd (108%). Met 19 ingediende aanvragen en 13 toegekende aanvragen is het honoreringspercentage 68%. Het honoreringspercentage van 68% lijkt relatief laag maar dat komt doordat 6 aanvragen na toekenning zijn ingetrokken. Vermoedelijk zijn deze 6 aanvragen ingetrokken omdat het beschikbare budget volledig was benut. Het is echter aannemelijk dat de kwaliteit van deze ingetrokken overheidsopdrachten hoog lijkt te zijn en dat alle ingediende aanvragen voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

In de onderstaande figuur is de verhouding tussen het beoogde aantal projecten (streefwaarde) en in de praktijk geselecteerde projecten visueel weergegeven.

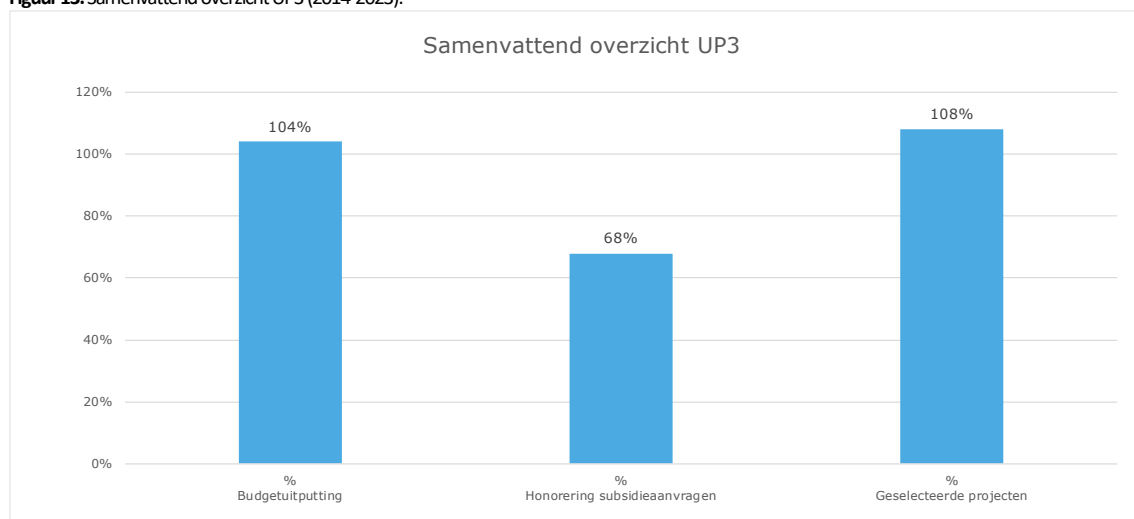
Figuur 12. Beoogde versus het aantal geselecteerde overheidsopdrachten (2014-2023).



Samenvattend: De doeltreffendheid van UP3 is positief

Het aantal aanvragen en toekenningen met betrekking tot overheidsopdrachten binnen UP3 is conform verwachtingen verlopen. Met een honoreringspercentage van 68% lijkt de kwaliteit van de aanvragen ook goed te zijn. Vanuit het perspectief van de beleidstheorie is het dan ook aannemelijk dat de geselecteerde overheidsopdrachten bijdragen aan de doelen van UP3. Op basis van deze parameters is de conclusie dat de doeltreffendheid van UP3 als positief wordt beschouwd.

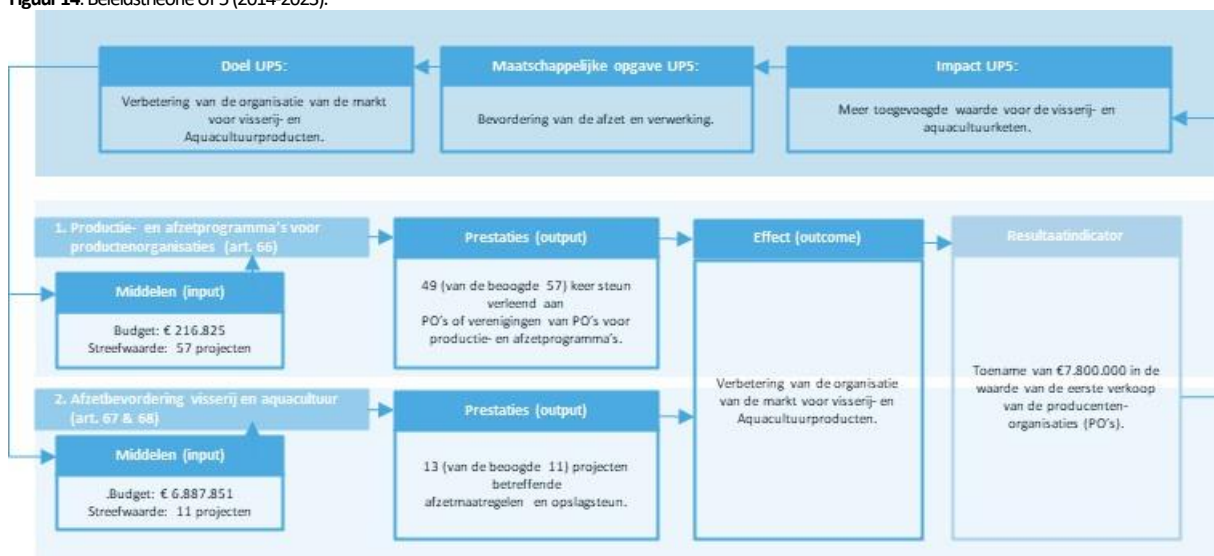
Figuur 13. Samenvattend overzicht UP3 (2014-2023).



3.4 Unieprioriteit 5: Afzet en verwerking

Unieprioriteit 5 richt zich op de bevordering van de afzet en verwerking. Een toekomstbestendige visserij- en aquacultuursector vereist innovatie en samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Met deze ketenschakels heeft Nederland de opdracht om duurzaam te opereren. Elke afzonderlijke schakel in de keten moet zijn bedrijf daarom duurzaam laten renderen. In het Operationeel Programma zijn voor UP5 subsidieregelingen opgesteld met een vast budget, output- en resultaatindicatoren en (sub-)doelstelling. In de onderstaande figuur is de beleidstheorie voor UP5 gereconstrueerd.

Figuur 14. Beleidstheorie UP5 (2014-2023).



Budgetuitputting van UP5 bedraagt 100%

Het beschikbare budget voor UP5 bedroeg € 7,1 miljoen, waarvan € 5,3 miljoen afkomstig is van de EU (75%) en € 1,8 miljoen van Nederland (25%). Na afloop van de fondsperiode in 2023 blijkt dat in totaal € 7,1 miljoen aan financiële middelen is toegekend aan 62 projecten, wat overeenkomt met 100% van het beschikbare budget. De eigen bijdrage van begunstigden is in totaal 33%.

Tabel 8. Totale (subsidiabele) uitgaven UP5 per subsidieregeling (2014-2023).

	Totaal budget (EU+NL)	Verstrekt vanuit EU	Verstrekt vanuit NL	Verstrekt vanuit EU+NL	Eigen bijdrage begunstigden	Totale investering
1. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties	€ 216.825	€ 162.619	€ 54.206	€ 216.825	€ 42.775	€ 259.600
2. Afzetbevordering visserij en aquacultuur*	€ 6.887.851	€ 5.165.888	€ 1.721.963	€ 6.887.851	€ 3.466.165	€ 10.354.016
Totalen	€ 7.104.676	€ 5.328.507 (75%)	€ 1.776.169 (25%)	€ 7.104.676 (100%)	€ 3.508.940 (33%)	€ 10.613.616

(*) Tenderregeling

Het aantal beoogde projecten is nagenoeg behaald: 91%

Volgens de meest recente versie van het Operationeel Programma (versie 6.0) was het streven om binnen twee artikelen onder UP5 68 projecten te selecteren. Gedurende de periode van 2014 tot 2023 zijn in totaal:

- 72 subsidieaanvragen ingediend: 51 aanvragen hebben betrekking 'Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties' en 21 aanvragen hebben betrekking op 'Afzetbevordering visserij en aquacultuur'.
- Van de 72 aanvragen zijn er 62 toegekend (86%). Hiervan hebben 49 toekenningen betrekking op 'Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties' en 13 toekenningen hebben betrekking op 'Afzetbevordering visserij en aquacultuur'.

Tabel 9. Aantal honoreringen en afwijzingen UP5 (2014-2023).

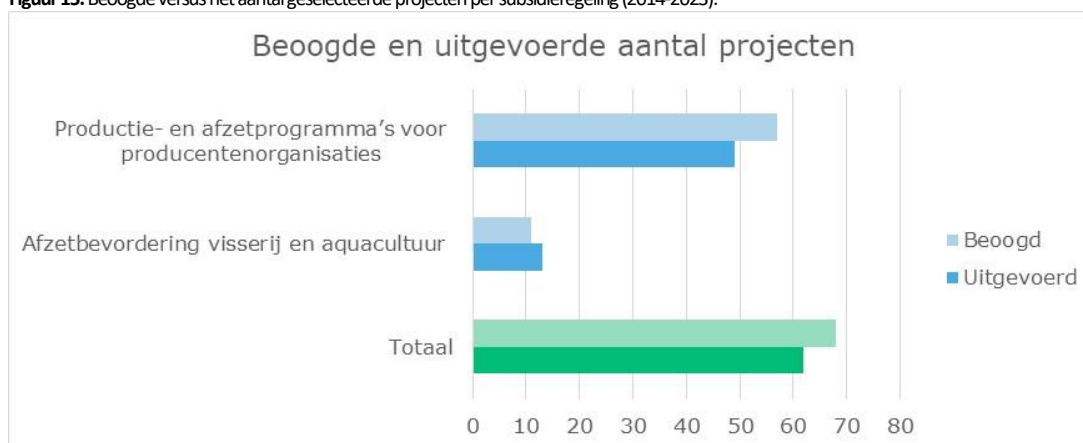
	Beoogd aantal projecten	Ingediend	Toegekend	%	Afgewezen/ ingetrokken	%
1. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties	57	51	49	96%	2	4%
2. Afzetbevordering visserij en aquacultuur*	11	21	13	62%	8	38%
Totaal UP5	68	72	62	86%	10	14%

(*) Tenderregeling

Tien aanvragen zijn niet toegekend. Het is waarschijnlijk dat dit te maken heeft met het feit dat het volledige budget is toegekend. Het hoge honoreringspercentage van 86% geeft aan dat de ingediende aanvragen voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

In figuur 15 is de verhouding tussen het beoogde aantal projecten (streefwaarde) en in de praktijk geselecteerde projecten visueel weergegeven.

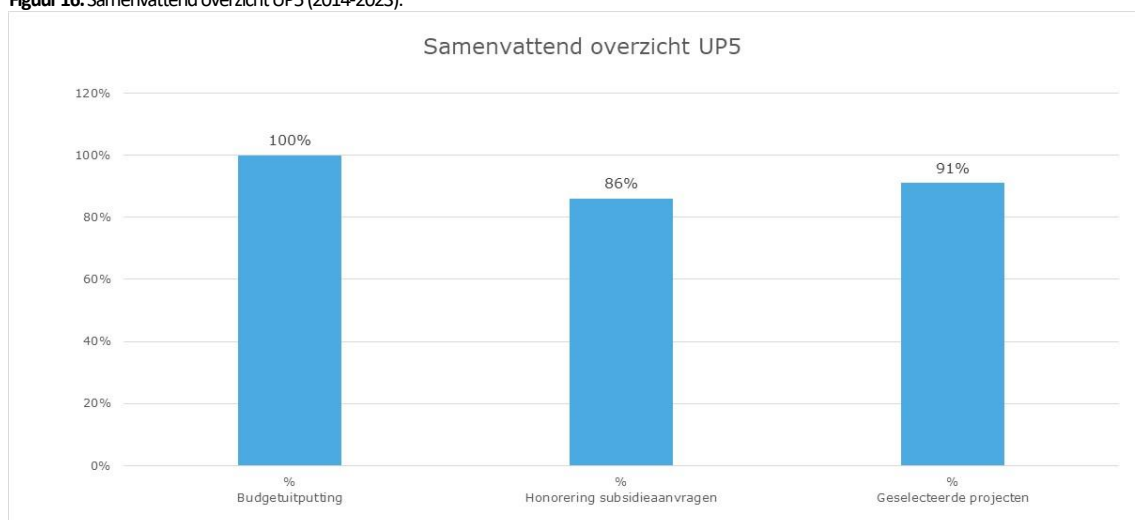
Figuur 15. Beoogde versus het aantal geselecteerde projecten per subsidieregeling (2014-2023).



Samenvattend: De doeltreffendheid van UP5 is positief

Het aantal aanvragen en toekenningen binnen UP5 is voor beide subsidieregelingen conform verwachting verlopen. Met een honoreringspercentage van 86% lijkt de kwaliteit van de aanvragen ook hoog te zijn. Vanuit het perspectief van de beleidstheorie is het dan ook aannemelijk dat de geselecteerde projecten bijdragen aan de doelen van UP5. Op basis van deze parameters is de conclusie dat de doeltreffendheid van UP5 als positief wordt beschouwd.

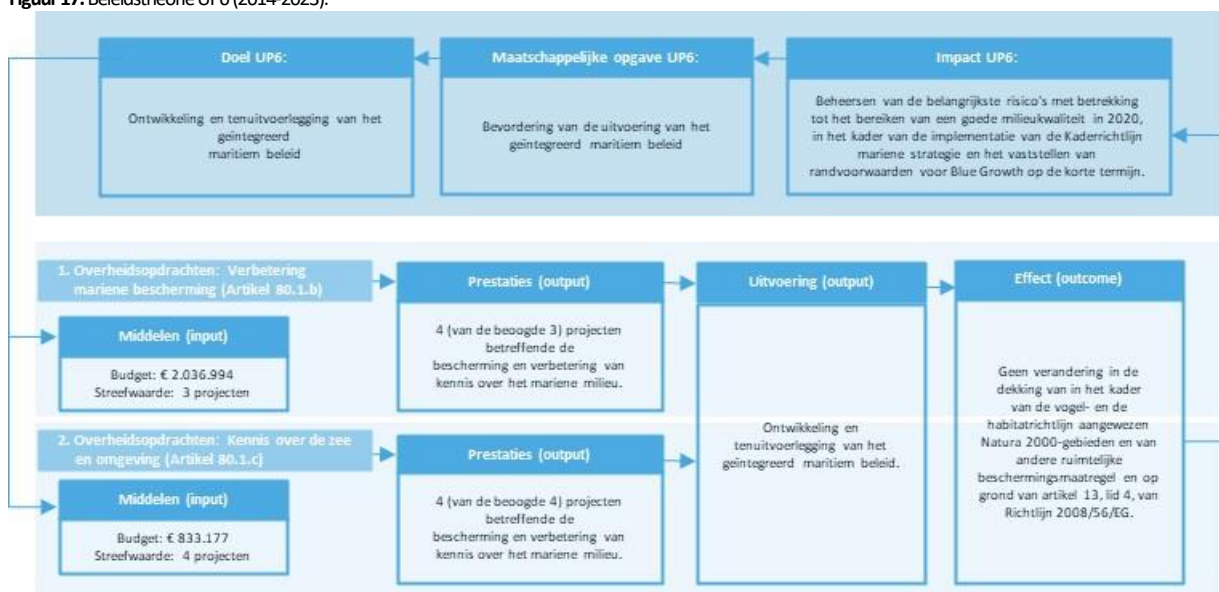
Figuur 16. Samenvattend overzicht UP5 (2014-2023).



3.5 Unieprioriteit 6: Geïntegreerd Maritiem Beleid

Unieprioriteit 6 richt zich op bevordering van de uitvoering van het Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB). Voor het Nederlandse deel van de Noordzee is het realiseren van een goede milieutoestand een belangrijke uitdaging. Nederland heeft zich gericht op de grootste beleidsuitdagingen en kennisleemten, in aanvulling op bestaand beleid bij het bereiken van de 'goede milieutoestand' tot en met 2020. De basis voor het implementeren van het GMB ligt in de Kaderrichtlijn Maritieme Strategie (KMS). In het Operationeel Programma is voor UP6 ruimte voor de uitvoering van overheidsopdrachten met een vast budget, output- en resultaatindicatoren en (sub-)doelstellingen. In de onderstaande figuur is de beleidstheorie voor UP6 gereconstrueerd.

Figuur 17. Beleidstheorie UP6 (2014-2023).



Budgetuitputting van UP6 bedraagt 93%

Het beschikbare budget voor UP6 bedroeg € 2,9 miljoen, waarvan € 2,2 miljoen afkomstig is van de EU (75%) en € 0,7 miljoen van Nederland (25%). Na afloop van de fondsperiode in 2023 blijkt dat in totaal € 2,7 miljoen aan financiële middelen is toegekend voor 8 overheidsopdrachten, wat overeenkomt met 93% van het beschikbare budget.

Tabel 10. Totale (subsidiabele) uitgaven UP6 voor overheidsopdrachten (2014-2023).

	Totaal budget (EU+NL)	Verstrekt vanuit EU	Verstrekt vanuit NL	Verstrekt vanuit EU+NL	Eigen bijdrage begunstigen	Totale investering
1. Verbetering mariene bescherming	€ 2.036.994	€ 1.573.927	€ 524.643	€ 2.098.570	€ 0	€ 2.098.570
2. Kennis over de zee en omgeving	€ 833.177	€ 427.017	€ 142.339	€ 569.355	€ 0	€ 569.355
Totaal	€ 2.870.171	€ 2.233.927 (75%)	€ 744.643 (25%)	€ 2.667.925 (100%)	€ 0 (0%)	€ 2.667.925 (93%)

Het aantal beoogde projecten is behaald: 114%

Volgens de meest recente versie van het Operationeel Programma (versie 6.0) was het streven om 7 overheidsopdrachten uit te voeren. Gedurende de periode van 2014 tot 2023 zijn in totaal:

- Met betrekking tot 'Verbetering van mariene bescherming', 4 van de beoogde 3 overheidsopdrachten geselecteerd (133%).
- Met betrekking tot 'Kennis over de zee en omgeving', 4 van de beoogde 4 overheidsopdrachten geselecteerd (100%). Hierbij is één projectaanvraag ingetrokken en is één 1 project ingetrokken na selectie.

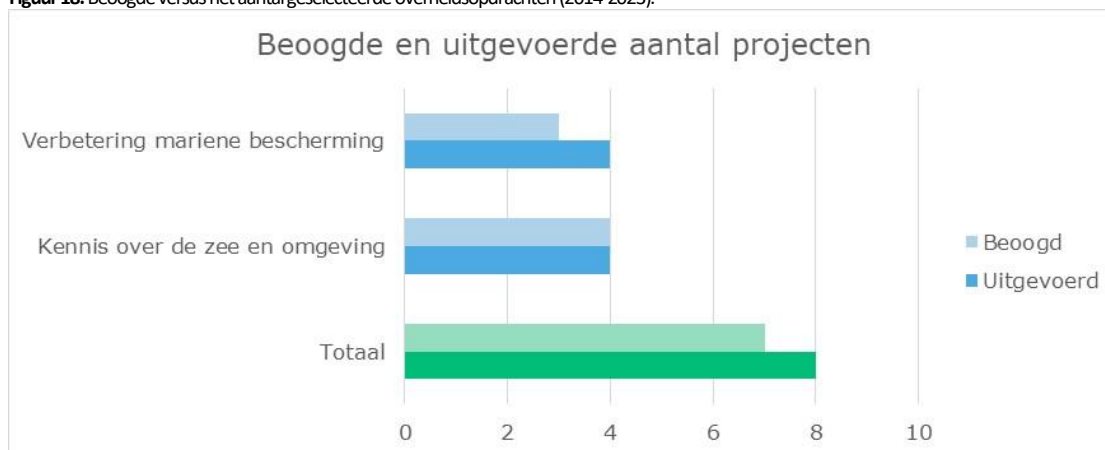
Tabel 11. Aantal honoreringen en afwijzingen UP6 (2014-2023).

	Beoogd aantal projecten	Ingediend	Toegekend	%	Afgewezen/ingetrokken	%
1. Verbetering mariene bescherming	3	4	4	100%	0	0%
2. Kennis over de zee en omgeving	4	6	4	67%	2	33%
Totaal UP6	7	10	8	80%	2	20%

Van het beoogde aantal projecten (7) zijn 8 projecten geselecteerd (114%). Met 10 ingediende aanvragen en 8 toegekende aanvragen is het honoreringspercentage 80%. Het hoge honoreringspercentage van 80% geeft aan dat het merendeel van de ingediende aanvragen voldoet aan de gestelde criteria en vereisten.

In de onderstaande figuur is de verhouding tussen het beoogde aantal projecten (streefwaarde) en in de praktijk geselecteerde projecten visueel weergegeven.

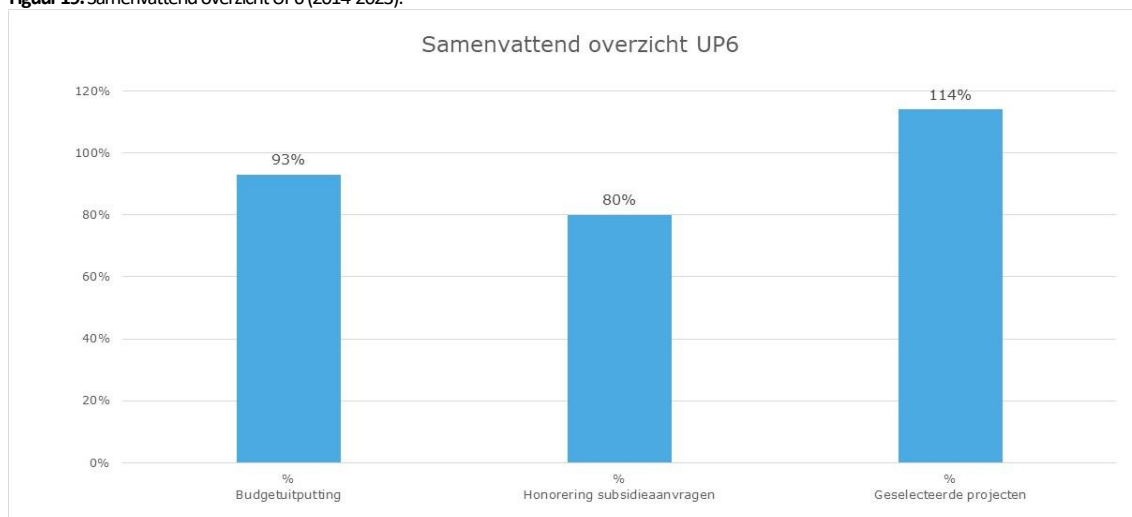
Figuur 18. Beoogde versus het aantal geselecteerde overheidsopdrachten (2014-2023).



Samenvattend: De doeltreffendheid van UP6 is positief

Het aantal aanvragen en toekenningen met betrekking tot overheidsopdrachten binnen UP6 is conform verwachtingen verlopen. Met een honoreringspercentage van 80% lijkt de kwaliteit van de aanvragen ook hoog te zijn. Vanuit het perspectief van de beleidstheorie is het dan ook aannemelijk dat de geselecteerde overheidsopdrachten bijdragen aan de doelen van UP6. Op basis van deze parameters is de conclusie dat de doeltreffendheid van UP6 als positief wordt beschouwd.

Figuur 19. Samenvattend overzicht UP6 (2014-2023).



3.6 Technische bijstand

Technische bijstand (TB) is een verplicht deel vanuit de Europese Commissie. Voor het EFMZV is in artikel 78 van Verordening 508/2014 bepaald dat Technische bijstand op initiatief van de lidstaat subsidiabel is tot een maximum van 6% van het totale bedrag voor het Operationeel Programma. In het Operationeel Programma is € 7,7 miljoen opgenomen voor Technische bijstand. Hiervan komt ca. € 5,0 miljoen uit het Europese budget (64%) en ruim € 2,7 miljoen (36%) uit het nationale budget. Er loopt één project onder Technische bijstand, namelijk Uitvoering Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij. Doel van deze opdracht is het EU-conform uitvoeren van subsidieregelingen en overheidsopdrachten. Specifiek wordt met Technische bijstand de volgende werkzaamheden gefinancierd:

- Inrichten van de uitvoeringsketen en uitvoeringstaken van het EFMZV, zoals selectie van projecten, managementverificaties en verantwoordingen;
- Verzorgen van voorlichting aan begunstigden;
- Doorvoeren van ICT-aanpassingen ten behoeve van een goede uitvoering van het fonds (bijvoorbeeld voor monitoring, evaluatie en communicatie, website);
- Werkzaamheden uitgevoerd door Certificeringsautoriteit (RVO) en de Auditautoriteit (ADR);
- Uitloop van de werkzaamheden voor de uitvoering van het Europees Visserijfonds (EVF, voorloper van het EFMZV).
- Uitvoeren van evaluaties.

Om alle werkzaamheden goed uit te voeren is deze cofinancieringsverhouding hoger dan van alle andere maatregelen (35% in plaats van 25%).¹⁵ Dit met als doel om voldoende administratieve capaciteiten beschikbaar te hebben voor een efficiënte, effectieve en doelmatige uitvoering van het EFMZV. In 2020 is de laatste declaratie ingediend voor Technische bijstand. Daarmee is het gehele budget voor Technische bijstand gedeclareerd bij de Europese Commissie. De kosten in de jaren erna zijn door de lidstaat Nederland zelf gedragen.

Tabel 12. Technische bijstand: budget versus gedeclareerd budget.

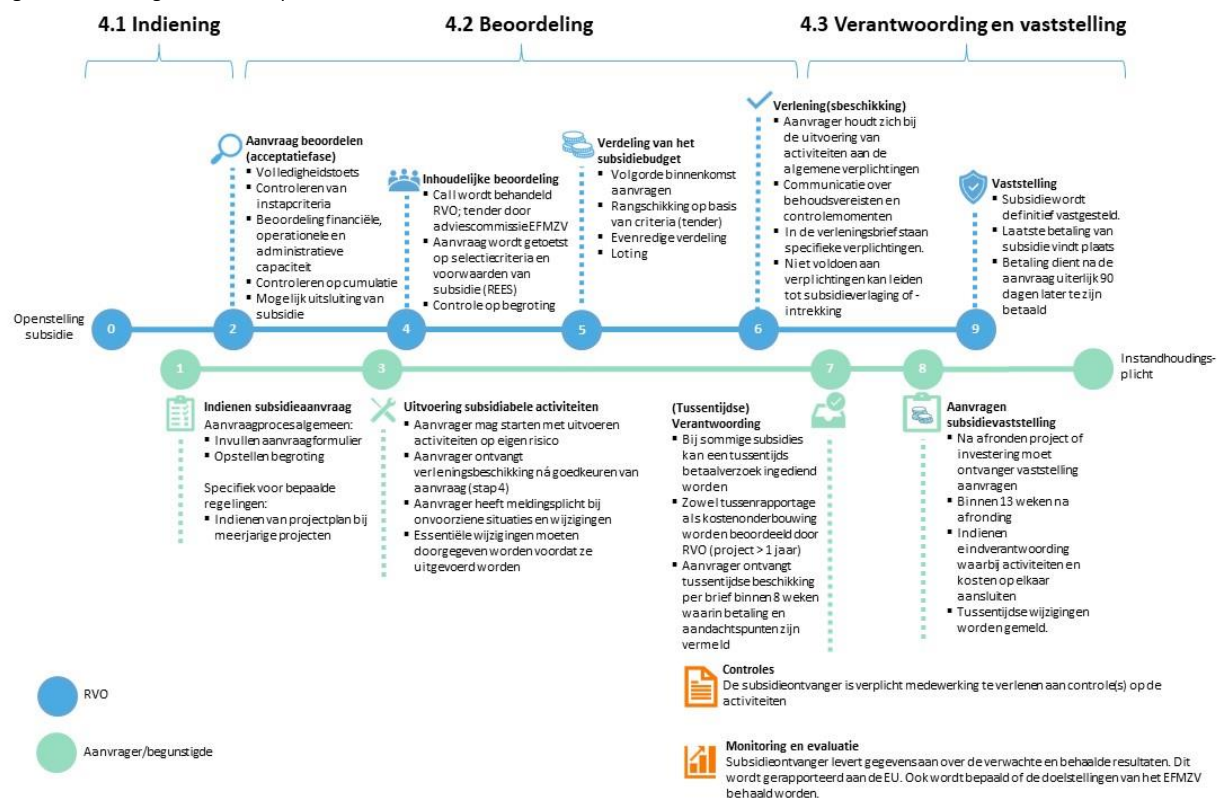
	Budget			Gedeclareerd	
	Beschikbaar	EU	NL	Gedeclareerd	%
Technische bijstand	€ 7.730.870	€ 4.980.226	€ 2.750.644	€ 7.730.870	100%

¹⁵ Bron: Operationeel Programma versie 6.0 pag. 130.

4 Het subsidieproces

Tijdens interviews met betrokkenen van zowel de overheid als het veld is het subsidieproces geanalyseerd en is er gekeken naar hoe dit proces wordt beleefd. Het proces is visueel weergegeven in de onderstaande figuur, waarbij vervolgens de hoofdstappen 'Indiening', 'Beoordeling', 'Verantwoording' en 'Vaststelling' worden toegelicht. Het onderstaande proces is een generiek proces; er kunnen echter verschillen optreden per subsidieregeling.

Figuur 20. Overzicht generiek subsidieproces.



4.1 Indiening

0. Openstelling subsidie

In 2015 is de uitvoering van het EFMZV gestart met de eerste openstellingen per UP. Een openstelling kent een tijdvak waarin het fonds actief op zoek is naar subsidieaanvragen. Na afloop van deze periode worden de ontvangen subsidieaanvragen beoordeeld volgens de vastgestelde selectie- en beoordelingscriteria. Deze zijn vastgelegd in de Regeling Europese EZK- en LNV-Subsidies (REES). Degenen die aan de eisen voldoen komen vervolgens in aanmerking voor subsidie. Binnen het EFMZV is sprake van twee type regelingen:

- **Openstelling via een tender:** Potentiële aanvragers dienen tijdens de openstellingsperiode een projectvoorstel in dat voldoet aan de vooraf gestelde criteria en doelstellingen. Na afloop van de indieningstermijn worden alle ontvangen voorstellen beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie EFMZV en gerangschikt op basis van vooraf bepaalde selectiecriteria. Alleen de hoogst gewaardeerde voorstellen ontvangen uiteindelijk subsidie. Dit proces zorgt voor een georganiseerde en gestructureerde benadering van de subsidietoekenning, waarbij de concurrentie tussen aanvragers wordt benadrukt en de selectiecriteria helder zijn vastgesteld.

- *Overige openstellingen:* Zodra de subsidieoproep wordt opengesteld, kunnen aanvragers hun voorstel indienen. Subsidie wordt toegekend aan projecten totdat het beschikbare budget is uitgeput. Dit betekent dat aanvragen worden behandeld in de volgorde waarin ze zijn ontvangen (first come, first serve), zonder dat er sprake is van een selectieproces op basis van concurrentie of selectiecriteria. Het voordeel van dit type openstellingen is dat afgewezen subsidieaanvragen alsnog binnen dezelfde openstelling ingediend mogen worden, mits er voldoende middelen beschikbaar zijn.

Nederland heeft bewust gekozen om bij innovatieregelingen met een tendersystematiek te werken. Het doel van tendersystematiek is om projecten binnen de visserijsector met elkaar te kunnen vergelijken om zo de beste projecten te selecteren die bijdragen aan de doelstellingen van het Operationeel Programma. Bij regelingen waarbij tendersystematiek niet passend is, bijvoorbeeld investeringsregelingen, wordt gewerkt met rangschikking op volgorde van binnenkomst.

Subsidie kan worden aangevraagd door privaatrechtelijke partijen (zoals visserijbedrijven, maritieme ondernemingen en aquacultuurbedrijven), publieke partijen (overheidsorganisaties), non-profitorganisaties (universiteiten en maatschappelijke organisaties) en samenwerkingsverbanden (publiek-private samenwerkingen). De specifieke doelgroep varieert per openstelling en is afhankelijk van de doelstellingen en prioriteiten van een specifieke subsidieregeling per UP.

Aantal en duur van openstellingen

Tussen 2014 en 2020 vonden 32 openstellingsrondes plaats. Hiervan vond bijna twee derde plaats binnen UP1, dat gericht is op het bevorderen van ecologisch duurzame, hulpbronnenefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij. Voor UP3 (uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid) en UP6 (Geïntegreerd Maritiem Beleid) vonden geen openstellingen plaats, omdat deze prioriteiten betrekking hebben op overheidsopdrachten. Nederland heeft ervoor gekozen om geen middelen beschikbaar te stellen voor UP4. In de onderstaande tabel zijn het aantal openstellingen per jaar en per UP weergegeven.

Tabel 13. Aantal openstellingen per Unieprioriteit per jaar.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal	(%)
UP1		2	2	5	4	3	3	19	(59%)
1. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij		1		1				2	
2. Investeringsregeling jonge vissers		1	1	1	1	1	1	6	
3. Investeringsubsidie toegevoegde waarde visserijproducten					1	1	*	2	
4. Stilligregeling Covid-19							1	1	
5. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij			1	1	1			3	
6. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers				2	1	1	1	5	
UP2			1	1	1	1	1	5	(16%)
1. Innovatieprojecten aquacultuur			1	1	1	1	*	4	
2. Compensatie voor viskwekerijen							1	1	
UP5			2	1	1	2	2	8	(25%)
1. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties			1	1	1	1	1	5	
2. Afzetbevordering visserij en aquacultuur			1			1	1	3	
Totaal		2	5	7	6	6	6	32	(100%)

(*) Openstelling is vervallen i.v.m. Covid-19

De looptijd van een openstelling verwijst naar de periode tussen de opening en sluiting van een subsidieoproep. Het ministerie van LNV heeft als managementautoriteit de bevoegdheid om zelf de duur van deze openstellingsperiode te bepalen. Bij geen van de subsidieregelingen is er sprake van een onbeperkte looptijd; de duur van regelingen varieert tussen de 25 en 362 dagen. Gemiddeld genomen duurt een subsidieoproep 113 dagen. Het instellen van een specifieke looptijd biedt het ministerie van LNV flexibiliteit om aanpassingen door te voeren en het budget te beheren.

Uit de interviews blijkt dat wat betreft de openstellingen:

- + *Deze goed voorbereid en in samenwerking tussen overheid en de sector tot stand komen.*
Voor elk UP is aan het begin van de programmaperiode in consultatie met de sector een SWOT-analyse uitgevoerd. Op basis hiervan is een behoeften-identificatie opgesteld. Dit proces biedt een leidraad bij het formuleren van openstellingen en het selecteren van overheidsopdrachten. Om de focus te behouden en de uitvoeringskosten te beperken, streeft het ministerie van LNV ernaar het aantal openstellingen te beperken, afhankelijk van de jaarlijkse behoefte en omstandigheden binnen de visserij- en aquacultuursector. Geïnterviewde partijen in het veld geven aan dat thematisch gerichte openstellingen focus en houvast bieden voor de uit te werken subsidieaanvragen (oftewel projectvoorstellen).
- + *Sprake is van duidelijke en tijdige communicatie over het moment van openstellingen.*
In de praktijk wordt het merendeel van subsidieaanvragen ingediend door een beperkt aantal subsidiebureaus. Uit interviews met subsidiebureaus blijkt dat zij vanuit professioneel oogpunt monitoren wanneer welke subsidieregeling 'open gaat'. Ook wetenschappelijke organisaties monitoren de openstellingen. Vissers zelf richten zich hoofdzakelijk op hun eigen bedrijfsactiviteiten.

Subsidieadviseurs en begunstigden geven aan dat een langere openstellingsduur niet zozeer bijdraagt aan bijvoorbeeld het verwerken van het innovatieve vermogen in een projectvoorstel, maar wel aan de kwaliteit van een projectvoorstel. Indirect heeft een langere openstellingsduur een positief effect op het realiseren van de doelstellingen binnen een UP.

Ideevorming en begeleiding

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

Ondersteuning vanuit subsidiebureaus

Aanvragers uit de visserij- en aquacultuursector, alsmede afzet- en verwerkingsbedrijven geven aan dat het EFMZV technisch en administratief complex is. Zij hebben te weinig expertise, tijd en middelen om zich door deze complexiteit te bewegen. Om toch een kwalitatief goed projectvoorstel op te stellen, schakelen aanvragers in merendeel van de gevallen de hulp van een subsidiebureau in. Geïnterviewde veldpartijen geven aan dat gespecialiseerde subsidiebureaus:

- *Beschikken over de benodigde deskundigheid.* Subsidiebureaus beschikken over deskundigheid en ervaring bij het opstellen van subsidieaanvragen binnen de specialistische sector van de visserij. Ze zijn op de hoogte van de specifieke eisen en criteria per subsidieregeling binnen het EFMZV en zorgen er daardoor voor dat een projectvoorstel aan alle vereisten voldoet.
- *Projectvoorstellen optimaliseren.* Subsidiebureaus optimaliseren subsidiekansen door strategisch te kijken naar de doelstellingen van zowel de subsidieregeling, als het betreffende UP. Hierdoor zijn zij in staat om projectvoorstellen te laten aansluiten bij de prioriteiten van het fonds. Bovendien kunnen zij hun klanten helpen bij het identificeren van relevante projecten en het benadrukken van de sterke punten in het voorstel.
- *De regelgeving correct interpreteren.* Subsidiebureaus begrijpen de regelgeving en procedures die van toepassing zijn op subsidieaanvragen. Zij ondersteunen bij het correct interpreteren van de regelgeving en zorgen dat het voorstel in overeenstemming is met alle wettelijke vereisten.

- *Efficiënt(er) werken.* Het opstellen van een subsidieaanvraag is voor de doelgroep geen dagelijkse kost en is daardoor tijdrovend. Bovendien spenderen bijvoorbeeld vissers hun tijd op zee en hebben zij te maken met marges die onder druk staan. Het niet besteden van tijd op zee betekent geen inkomsten voor hen.
- *Kwaliteit leveren.* Subsidiebureaus zijn in staat om de kwaliteit te leveren door ervoor te zorgen dat een projectvoorstel duidelijk gestructureerd is, goed geformuleerd is en overtuigend is. Dit vergroot de kans op een succesvolle subsidieaanvraag.
- *Projectmanagement uitvoeren.* Subsidiebureaus bieden ook ondersteuning bij projectmanagement na goedkeuring van de subsidie. Dit varieert van rapportageverplichtingen tot het effectief beheren van het gefinancierde project en het voldoen aan verplichtingen behorend bij controles.

Quick scan bij RVO

Om de kwaliteit van projectvoorstellen en daarmee de mate van succes te verhogen, kunnen aanvragers bij de RVO-helppdesk projectideeën toetsen met de quick scan die RVO aanbiedt. Een quick scan is een snelle beoordeling of een project voldoet aan bepaalde basisvereisten en criteria om voor subsidie in aanmerking te komen. De ontvangen feedback geeft de aanvrager inzicht voordat een uitgebreide aanvraag- en beoordelingsproces wordt gestart. Doel is de kwaliteit van de projectvoorstellen te verbeteren en het voorkomen dat minder kansrijke voorstellen worden ingediend en behandeld moeten worden. Een quick scan wordt altijd op papier uitgevoerd.

- ⊕ Aanvragers zijn positief over de betrokkenheid van helppdeskmedewerkers bij de RVO-helppdesk. Een ondernemingsgerichte en positief-kritische benadering ten opzichte van projectvoorstellen fungeert als een stimulans voor aanvragers om een definitieve versie van hun projectvoorstel uit te werken. Dit geldt vooral voor aanvragers die relatief onervaren zijn met Europese subsidiefondsen. De eventueel ontvangen feedback gebruikt een aanvrager bij het opstellen van de definitieve subsidieaanvraag. Hoewel niet kwantificeerbaar, kan dit een positief effect hebben op de uitvoeringskosten van RVO. Reden hiervoor is dat aanvragen mogelijk eerder voldoen aan gestelde (kwaliteits)eisen.
- ⊖ Tijdens interviews hebben aanvragers aangegeven wisselende ervaringen te hebben ten aanzien van de houding en kennisniveau van medewerkers van de RVO-helppdesk. Geïnterviewden geven aan dat zij ervaring hebben met medewerkers die in hun beleving werken volgens de 'letter van de wet'. Zij worden als minder flexibel ervaren. Medewerkers die volgens geïnterviewden denken in de 'geest van de wet' proberen ondernemers gericht feedback te geven, zodat sneller wordt voldaan aan de gestelde criteria en vereisten. Daarnaast zijn subsidiebureaus en grote kennisinstellingen van mening dat zij vaak over meer expertise beschikken om projectvoorstellen te beoordelen dan een helppdeskmedewerker. Hierdoor hebben zij soms twijfels over de feedback dat zij van de RVO-helppdesk ontvangen.
- ⊖ Aanvragers vinden het hinderlijk dat er een relatief hoog personeelsverloop is bij de helppdesk. Hierdoor hebben zij moeite om een duurzame professionele relatie op te bouwen met de medewerkers en voelen zij zich minder zeker bij het benaderen van de RVO-helppdesk met vragen of problemen.

1. Indienen subsidieaanvraag

Openstellingen via een tender versus overige openstellingen

Zoals toegelicht in paragraaf 4.1.1, bestaan er twee typen openstellingen: via een tender en overige openstellingen. Deze verschillende typen openstellingen bieden verschillende mogelijkheden voor financiering binnen een subsidiefonds. In tabel 14 wordt een overzicht gegeven van de type openstelling per regeling.

Tabel 14. Het gebruik van tenders en overige openstellingen per subsidieregeling.

UP	Subsidieregeling	Tender	Overige
UP1	1. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij	•	
	2. Investeringsregeling jonge vissers		•
	3. Investeringsubsidie toegevoegde waarde visserijproducten		•
	4. Stilligregeling Covid-19		•
	5. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij	•	
	6. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers	•	
	7. Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen		•
UP2	1. Innovatieprojecten aquacultuur	•	
	2. Compensatie voor viskwekerijen		•
UP5	1. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties		•
	2. Afzetbevordering visserij en aquacultuur	•	

- + Geïnterviewden geven aan dat het voordeel van een tender is dat de “opdrachtoomschrijving” duidelijk is. Dit maakt het voor aanvragers mogelijk om subsidieaanvragen in te dienen die nauw aansluiten bij de wensen van het ministerie van LNV. Het gebruik van een tender geeft het ministerie van LNV bovendien de mogelijkheid om strengere criteria vast te stellen voor de selectie van de beste voorstellen, wat de algehele kwaliteit van de ingediende projectvoorstellen ten goede komt. Daarnaast ervaren subsidieaanvragers dat tenders gebaseerd zijn op objectieve criteria en procedures, wat zorgt voor een transparant selectieproces.
- Echter, aanvragers ondervinden ook nadelen bij tenders, zoals het tijdrovende en kostbare proces van het opstellen van een aanvraag. Daarnaast ervaren zij vaak beperkte flexibiliteit vanwege de strikte regels en voorschriften die gelden bij tenders, wat de mogelijkheid tot aanpassingen of onderhandelingen tijdens het proces beperkt en daarmee de flexibiliteit van de betrokken partijen vermindert.
- + Met betrekking tot overige openstellingen (niet zijnde een tender), waarderen de geïnterviewden de brede toegankelijkheid; in principe kan iedereen erop inschrijven, waardoor in potentie een gevarieerde groep projecten gefinancierd kan worden. Daarnaast stimuleren overige openstellingen innovatie en diversiteit door ruimte te bieden aan verschillende ideeën en benaderingen vanuit diverse achtergronden.

Indiening

Een individuele aanvrager of de penvoerder van een samenwerkingsverband kan subsidie aanvragen voor een investering of project via een aanvraagformulier van RVO. De vereisten voor bijlagen bij de aanvraag hangen af van de specifieke subsidieregeling. Het aanvraagformulier bevat een begroting waarin de aanvrager de verwachte subsidiabele kosten voor de investering of het project aangeeft. Ook moet de aanvrager aangeven of naast de aangevraagde subsidie andere financieringsmiddelen worden ingezet, zoals eigen vermogen of andere subsidies. De begroting moet sluitend zijn bij de aanvraag. De toegekende subsidie vanuit het EFZMV kan lager zijn dan de aangevraagde subsidie, bijvoorbeeld omdat het stapelen van subsidies van invloed kan zijn, omdat inkomsten uit het project een rol spelen¹⁶ of omdat een aanvrager kosten heeft opgevoerd die niet subsidiabel zijn.

- Aanvragers ervaren het aanvraagformulier, formats en bijbehorende toelichtingen niet altijd als behulpzaam. Er wordt aangegeven dat ze soms moeite hebben met het op een duidelijke en gestructureerde manier presenteren van hun projectvoorstel, wat hun kans op succes kan verminderen. Aanvragers die meer ervaring hebben met het indienen van subsidieaanvragen binnen het EFMZV of andere Europese subsidiefondsen ervaren deze onduidelijk minder of niet.

¹⁶ Dit komt bijvoorbeeld voor bij aanvragers die subsidie hebben aangevraagd voor het project ‘Innovatieprojecten duurzame visserij’ of ‘Innovatieprojecten aanlandplicht’. Hierbij worden inkomsten uit visvangst van een vissersvaartuig, waarvan het betreffende vaartuig deelneemt aan een van deze twee projecten, in mindering gebracht op de subsidiabele kosten.

4.2 Beoordeling

2. Volledigheidstoets

Na indiening van een aanvraag beoordeelt RVO of alle vereiste informatie is aangeleverd en of is voldaan aan de voorschriften voor het in behandeling nemen van de aanvraag. De vereisten en voorschriften kunnen per openstelling verschillen. Wanneer de aanvraag niet volledig is, is er voor de aanvrager een hersteltermijn. Hierbij is het hersteltermijn afhankelijk van de regeling:

- *Hersteltermijn bij tenders.* In een tender concurreren alle tijdig ingediende, volledige aanvragen met elkaar voor het beschikbare budget. Tenders moeten voor 17:00 uur op de sluitingsdatum zijn ingediend. Na die tijd worden geen aanvullingen of wijzigingen meer geaccepteerd, die van invloed kunnen zijn op de inhoud van het project.
- *Hersteltermijn bij overige openstellingen.* Bij subsidies met een verdeling op volgorde van binnenkomst is de hersteltermijn anders dan bij tenders. Bij een onvolledige aanvraag krijgen aanvragers een redelijke termijn om de aanvraag alsnog aan te vullen. Afhankelijk van de gevraagde informatie varieert de hersteltermijn van 1 tot 4 weken.

3. Uitvoeren van subsidiabele activiteiten

Na het indienen van een subsidieaanvraag mag een aanvrager op eigen risico beginnen met het uitvoeren van subsidiabele activiteiten. Zodra de subsidie is toegekend, moet de begunstigde zich tijdens en na de uitvoering van het project of de investering houden aan verschillende verplichtingen. Deze verplichtingen omvatten onder andere het naleven van de regels voor aanbesteden, het bijhouden van een administratie, het doorgeven van meldingen en wijzigingen, het uitvoeren van communicatieactiviteiten, het verlenen van medewerking aan controle ter plaatse, het meewerken aan monitoring en evaluatie, het naleven van het toepasselijk recht, het naleven van de instandhoudingsplicht, en het naleven van de regels van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid.

Het naleven van deze verplichtingen is belangrijk bij het ontvangen van subsidie. Tijdens een audit of controle¹⁷, zowel administratief als ter plaatse, kan worden vastgesteld dat de subsidie, geheel of gedeeltelijk, onterecht is verstrekt. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit het niet naleven van voorwaarden of verplichtingen, of wanneer er fraude wordt gepleegd. Bij het niet naleven van regels kan dit gevolgen hebben voor de subsidie, zoals het intrekken of wijzigen van een reeds verleende subsidie, het lager vaststellen van de subsidie of het intrekken of wijzigen van een subsidie die al vastgesteld is. De exacte gevolgen zijn afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding, evenals de fase in het subsidieproces.

- + Bij een controle ter plaatse, uitgevoerd door de NVWA, wordt onderzocht of de projectactiviteiten daadwerkelijk plaatsvinden, of de gedeclareerde uitgaven zijn gedaan en betaald en of er al resultaten zijn behaald. In beginsel ervaren begunstigden het als positief dat dergelijke controles plaatsvinden. Ze merken op dat deze betrokkenheid een gunstig effect heeft op het wederzijds begrip en de samenwerking met de overheid; ze krijgen de gelegenheid om gesubsidieerde projecten nader toe te lichten.
- Tegelijkertijd geven begunstigden aan dat controles tijd vergen, leiden tot verstoring van hun reguliere activiteiten en extra administratieve lasten. Enkele geïnterviewden geven aan dat controles een impliciete boodschap van wantrouwen van de overheid uitdragen.

4. Inhoudelijke beoordeling

Tijdens de inhoudelijke beoordeling toetst RVO onder meer of een aanvrager beschikt over voldoende financiële, operationele en administratieve capaciteit.

- *Financiële capaciteit.* Om het project of de investering waarvoor de subsidie is aangevraagd uit te voeren, is voldoende financiële capaciteit vereist. Deze capaciteit wordt beoordeeld aan de hand van de begroting in de aanvraag.

¹⁷ De controles zijn vastgelegd in de GB-verordening (Gemeenschappelijke bepalingen).

- *Operationele capaciteit.* Met betrekking tot de uitvoering van een project wordt beoordeeld of de aanvrager voldoende capaciteit heeft om het project uit te voeren. Deze capaciteit bestaat bijvoorbeeld uit eigen inzet en/of inzet van medewerkers. Operationele capaciteit wordt getoetst aan de hand van gegevens over de te verwachten arbeidsinzet, in combinatie met andere lopende of aangevraagde projecten.
- *Administratieve capaciteit.* Het is een voorwaarde dat een begunstigde een inzichtelijke administratie bijhoudt. Indien er sprake is van een projectsubsidie, dient een begunstigde een apart boekhoudstelsel of aparte boekhoudcode voor transacties die op het project betrekking hebben bij te houden. Bij een samenwerkingsverband moeten de projectkosten in de eigen boekhouding van de afzonderlijke deelnemers herleidbaar zijn.

5. Verdeling van het subsidiebudget

De toekenning en verdeling van het subsidiebudget gebeurt op verschillende manieren: op volgorde van binnenkomst (overige openstellingen), op volgorde van rangschikking van de aanvraag (tenders), evenredige verdeling (van beschikbaar budget) over ingediende aanvragen of door loting.

- *Op volgorde van binnenkomst.* Subsidieaanvragen worden op volgorde van binnenkomst behandeld. Wanneer een ingediende aanvraag onvolledig is krijgt de aanvrager de mogelijkheid om de ontbrekende stukken alsnog aan te leveren. De datum waarop de aanvraag volledig is, is echter de datum van binnenkomst. Er vindt een loting plaats voor het bepalen van de volgorde wanneer er meerdere aanvragen worden ingediend op de dag dat het budget wordt overschreden en er onduidelijkheid is over het tijdstip van ontvangst van de betreffende aanvragen.
- *Rangschikking op basis van criteria (tender).* Bij de rangschikking op basis van criteria, ook wel bekend als een tender, strijden alle volledige en tijdig ingediende aanvragen met elkaar om het beschikbare budget. Volgens artikel 2.8 van de REES wordt een adviescommissie aangesteld voor de verdeling van dit budget. Deze adviescommissie beoordeelt de aanvragen en brengt advies uit over de rangschikking van de projecten. Voorafgaand aan een plenaire bijeenkomst bestuderen en beoordelen de commissieleden individueel de aanvragen. Tijdens de plenaire bijeenkomst worden de bevindingen besproken en wordt gestreefd naar consensus over de scores en rangschikking op basis van inhoudelijke argumenten. Hoewel er vaak inhoudelijke discussies plaatsvinden, lukt het de commissie altijd om in één bijeenkomst tot een gezamenlijke score te komen. Indien de commissie van mening is dat de projecten onvoldoende bijdragen aan de doelstelling van de subsidie-module, worden deze afgewezen. De adviescommissie verstrekt haar adviezen schriftelijk, hoewel deze niet bindend zijn, worden ze vrijwel altijd opgevolgd door RVO.
- *Evenredige verdeling over de aanvragen.* Het totale subsidiebudget wordt evenredig verdeeld over alle aanvragen die in aanmerking komen voor subsidie. Een aanvraag moet volledig zijn en voldoen aan de eisen van de subsidieregeling. Door de evenredige verdeling kan RVO de subsidie pas verlenen als alle aanvragen beoordeeld zijn. De enige openstelling waarbij evenredige verdeling van beschikbaar budget van toepassing is, is Compensatie voor viskwekerijen.
- *Verdeling door loting.* Rangschikking van alle volledige en tijdige aanvragen gebeurt door loting. De trekking vindt plaats in aanwezigheid van een notaris en ten minste 2 waarnemers. De trekking wordt schriftelijk vastgelegd. De hoogst gerangschikte aanvragen komen het eerst in aanmerking voor subsidie.

Tekstkader 6. Samenstelling en werkwijze adviescommissie EFMZV.

De adviescommissie EFMZV wordt door de minister van LNV voor een periode van 3 jaar benoemd en bestaat uit minimaal 5 en maximaal 10 leden, inclusief de voorzitter. Geen van de leden, inclusief de voorzitter, mag ambtenaar zijn bij het ministerie van LNV of bij een ander ministerie dat betrokken is bij het EFMZV. Nadat de commissie is ingesteld, legt zij haar werkwijze schriftelijk vast. Het secretariaat van de commissie wordt verzorgd door RVO. De leden van de commissie zijn niet anoniem. Indien een lid van de commissie een persoonlijk belang heeft bij de beslissing over de aanvraag, dan is deze persoon niet gemachtigd om deel te nemen aan de voorbereiding of goedkeuring van een advies. De benoeming van de leden van de adviescommissie wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

- + Geïnterviewden van zowel de overheid als het veld zijn het erover eens dat de samenstelling van de adviescommissie een grote diversiteit aan expertise en perspectieven biedt, wat essentieel is voor een objectieve beoordeling van subsidieaanvragen. De verschillende achtergronden van de commissieleden stellen hen in staat om een grondige analyse uit te voeren en waardevolle inzichten te bieden bij het nemen van beslissingen over de toekenning van subsidies.
- Aan de andere kant vinden aanvragers het nadeel dat zij geen duidelijk inzicht hebben in de werkwijze van de adviescommissie en hoe zij de beoordelingscriteria, zoals de mate van innovativiteit of netwerkvorming, interpreteert. Hierdoor ervaren zij de werkwijze van de adviescommissie als een 'black box'. Zolang het besluit positief uitvalt, lijkt dit voor aanvragers geen probleem te zijn.

6. Verlening(s)beschikking

Beschikking

Als een subsidieaanvraag wordt gehonoreerd ontvangt de aanvrager een verleningsbeschikking. In de verleningsbrief worden specifieke verplichtingen uiteengezet die de aanvrager moet naleven. Het niet voldoen aan deze verplichtingen kan ernstige consequenties hebben, zoals een subsidieverlaging of -intrekking. Deze werkwijze is gericht op het waarborgen van transparantie, naleving en verantwoording in het subsidieverleningsproces, wat essentieel is voor een effectief gebruik van publieke middelen en het behalen van de beoogde doelstellingen. Daarnaast wordt er heldere communicatie gevoerd over behoudsvereisten en controlemomenten gedurende het uitvoeringsproces van de activiteiten.

Aantal toekenningen

Tussen 2014 en 2023 werden in totaal 632 aanvragen ingediend waarvan er 507 zijn gehonoreerd. Met een honoreringspercentage van 80% kan worden vastgesteld dat een groot deel van de ingediende aanvragen als waardevol wordt beschouwd en dus financiering krijgt. Voor een drietal subsidieregelingen is het honoreringspercentage lager dan 60%. Dit zijn tenderregelingen, te weten 'Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij' (UP1), 'Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij' (UP1) en 'Innovatieprojecten aquacultuur' (UP2). De voornaamste reden hiervoor is de vooraf bestaande onzekerheid over de rendabiliteit van de innovatie. Aangezien eventuele verliezen, waaronder ook verminderde vangsten, niet worden vergoed, is het voor vissers in een maatschap minder aantrekkelijk om deel te nemen aan subsidieprojecten. In de onderstaande tabel is het honoreringspercentage per UP en per regeling weergegeven.

Het is belangrijk om te erkennen dat een hoog honoreringspercentage niet automatisch betekent dat alle toegekende projecten succesvol zullen zijn. Zoals in hoofdstuk 6 wordt toegelicht, kunnen projecten worden beïnvloed door verschillende variabelen die de uiteindelijke uitvoering ervan anders kunnen maken dan oorspronkelijk gepland.

Tabel 15. Aantal honoreringen en afwijzingen per UP en per subsidieregelingen (2014-2023).

	Openstellingen	Ingediend	Gehonoreerd	%	Afgewezen/ ingetrokken	%
UP1	19	482	392	81%	90	19%
1. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij*	2	7	4	57%	3	43%
2. Investeringsregeling jonge vissers	6	18	10	56%	8	44%
3. Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten	2**	113	72	64%	41	36%
4. Stilligregeling Covid-19	1	293	271	92%	22	8%
5. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij*	3	14	2	14%	12	86%
6. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers*	5	33	29	88%	4	12%
7. Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen	n.v.t.	4	4	77%	0	0%
UP2	5**	49	32	65%	17	35%
1. Innovatieprojecten aquacultuur*	4**	30	13	43%	17	57%
2. Compensatie voor viskwekerijen	1	19	19	100%	0	0%
UP3	n.v.t.	19	13	68%	6	32%
1. Datacollectie	n.v.t.	3	3	100%	0	0%
2. Controle, inspectie en handhaving	n.v.t.	16	10	63%	6	37%
UP5	8	72	62	86%	10	14%
1. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties	5	51	49	96%	2	4%
2. Afzetbevordering visserij en aquacultuur*	3	21	13	62%	8	38%
UP6	n.v.t.	10	8	80%	2	20%
1. Verbetering mariene bescherming	n.v.t.	4	4	100%	0	0%
2. Kennis over de zee en omgeving	n.v.t.	6	4	67%	2	33%
Totaal	32**	632	507	80%	125	20%

(*) Tenderregeling; (**) Dit aantal is excl. openstellingen die in 2020 zijn komen te vervallen door Covid-19 (1 per regeling, 2 in totaal).

4.3 Verantwoording en vaststelling

7. (Tussentijdse) verantwoording

Na verlening van subsidie dient verantwoording te worden afgelegd over de uitvoering van de subsidiabele activiteiten. Afhankelijk van de situatie gaat het om de volgende (rapportage)verplichtingen:

- *Tussenrapportage*. Bij projecten met een looptijd van meer dan één jaar kan het vereist zijn om op verschillende momenten tussenrapportages in te dienen, afhankelijk van de specifieke subsidievoorwaarden. Voor RVO is dit van essentieel belang om zowel de inhoudelijke als financiële voortgang van het project te monitoren. Deze tussenrapportages dienen via een voorgeschreven format digitaal te worden ingediend via mijn.rvo.nl.
- *Voorschotverzoek*. Bij projectsubsidies bestaat de mogelijkheid om een voorschot op de eindbetaling aan te vragen. Een verzoek om voorschot moet gebaseerd zijn op subsidiabele kosten, zoals loonkosten, bijdragen in natura, afschrijvingskosten en andere gemaakte en betaalde kosten. Bij een voorschotverzoek dient altijd een tussenrapportage te worden ingediend.

- Geïnterviewde veldpartijen erkennen het belang van verantwoording over publieke geld. Echter, ze uiten minder begrip voor de hoeveelheid administratieve rompslomp die gepaard gaat met deze verantwoordingsplicht. Ze ervaren dat er te veel nadruk wordt gelegd op wantrouwen in plaats van vertrouwen, wat resulteert in een gedetailleerde verantwoording. Tevens geven zij aan dat de vereisten inzake een projectadministratie niet altijd goed aansluiten bij de wijze waarop de bedrijfsvoering van een onderneming is ingericht.

8 en 9. (Aanvragen) vaststelling

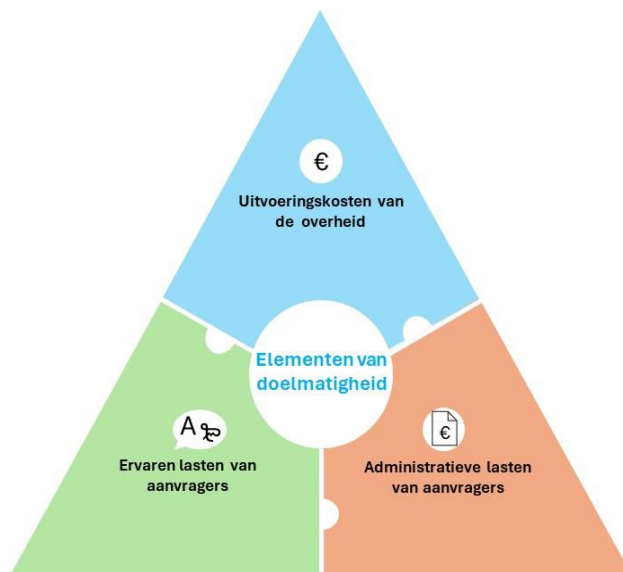
Een subsidievaststelling is het formele proces waarbij RVO de definitieve hoogte van de subsidie bepaalt die aan de begunstigde wordt toegekend. Dit gebeurt nadat het gesubsidieerde project is voltooid en alle verplichtingen die zijn vastgelegd in de verleningsbeschikking zijn nagekomen. De subsidievaststelling omvat een beoordeling van de werkelijk gemaakte kosten en de resultaten van het project, zoals gerapporteerd door de subsidieontvanger. Na de subsidievaststelling wordt het definitieve subsidiebedrag vastgesteld en uitbetaald aan de subsidieontvanger. Als de vaststelling van het subsidiebedrag uiteindelijk lager is dan het bedrag dat al is uitbetaald, dan wordt het verschil teruggevorderd. De vaststelling wordt aangevraagd via mijn.rvo.nl.

10. Instandhoudingsverplichting

Een instandhoudingsverplichting houdt in dat de begunstigde verplicht is om productieve investeringen gedurende een bepaalde periode in stand te houden. Dit betekent dat de gesubsidieerde investeringen na afronding van de subsidieperiode moeten blijven voortbestaan of operationeel moeten blijven. De duur en voorwaarden van deze verplichting variëren afhankelijk van de subsidievoorwaarden en het doel van de subsidie, zoals vastgelegd in artikel 1.8, eerste lid, van de REES. Het niet naleven van de instandhoudingsverplichting kan leiden tot terugvordering van de subsidie. Deze verplichting is bedoeld om ervoor te zorgen dat de subsidie effectief wordt gebruikt voor het beoogde doel en dat de resultaten op lange termijn worden behouden.

5 Doelmatigheid van het EFMZV

Doelmatigheid is de mate waarin de prestaties en effecten tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten (RPE, artikel 1). In feite gaat het om het zichtbaar maken van de relatie tussen 'input' en de met subsidie gerealiseerde 'effecten', ofwel de outcome. Om een volledig inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het EFMZV zijn drie elementen van belang die een rol spelen in de beoordeling: uitvoeringskosten van de overheid, administratieve lasten aanvragers en de ervaren lasten in de uitvoeringsfase door de doelgroep.



Figuur 21. Elementen van doelmatigheid.

Uitvoeringskosten van de overheid

Voor het bepalen van de doelmatigheid zijn de uitvoeringskosten van de uitvoeringsorganisatie RVO een belangrijke parameter. Hieronder vallen kosten voor het verwerken van aanvragen, alsmede voor de verantwoording, vaststelling, toezicht en communicatie. Om de doelmatigheid te kunnen beoordelen, is het een voorwaarde dat een subsidie(fonds) doeltreffend is; een subsidie die niet doeltreffend is, kan immers ook niet doelmatig zijn. In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat het EFMZV aannemelijk doeltreffend is beoordeeld, waardoor een beoordeling van de doelmatigheid zinvol is. Om als doelmatig te worden beoordeeld is het een gangbare norm dat de uitvoeringskosten gedurende een langere periode maximaal 5% van het totale budget bedragen.¹⁸

Het totaal beschikbare budget van het EFMZV gedurende de volledige programmaperiode bedraagt € 132,2 miljoen. Niet gebruikte budgetten worden overgeheveld naar het volgende jaar. Gedurende de periode 2014-2021 waarin het mogelijk was om aanvragen in te dienen, bedroegen de uitvoeringskosten van alleen RVO € 20,3 miljoen, wat overeenkomt met een doelmatigheidspercentage van 15,4%. Wanneer de periode tot en met 2023 in ogenschouw wordt genomen (waarin enkel nog lopende projecten worden afgehandeld) dan bedroegen de uitvoeringskosten voor RVO in totaal € 28,5 miljoen, wat overeenkomt met een doelmatigheidspercentage van 21,6% (periode 2014-2023). Een stijging van het doelmatigheidspercentage wordt veroorzaakt doordat in de laatste twee jaren van de onderzoeksperiode (2022 en 2023) de uitvoeringskosten relatief sterker stijgen dan in de periode van 2014-2021. Ter vergelijking: bij andere EU-fondsen ligt het percentage in de praktijk tussen de 10% en 13% (zie tekstkader 7). Een significante afwijking suggereert dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan gewenst.

Tabel 16 toont de budgetten, uitvoeringskosten en bijbehorende percentages per jaar voor de onderzoeksperiode 2014-2023.

¹⁸ Vaak wordt een norm van maximaal 5% van het totale budget als uitvoeringskosten gehanteerd bij de evaluatie van overheidsprogramma's en subsidiefondsen. Binnen het EFMZV zijn hierover geen nadere afspraken gemaakt.

Tabel 16. Uitvoeringskosten RVO t.o.v. beschikbare budget in de periode 2014-2023 (in miljoenen).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subsidiebudget (EU+NL)	€ 28,9	€ 6,2	€ 32,7	€ 41,3	€ 19,4	€ 21,8	€ 35,7	€ 2,7	€ 0	€ 1,7
Uitvoeringskosten RVO ¹⁹	€ 0,3	€ 2,0	€ 2,1	€ 3,4	€ 3,3	€ 2,8	€ 3,5	€ 2,9	€ 3,2	€ 5,0
Verhouding uitvoeringskosten t.o.v. budget	1,04%	32,3%	6,4%	8,2%	17,0%	12,8%	9,8%	107%	-%	294%
Doelmatigheidspercentage 2014-2021 bedraagt 15,4%										
Doelmatigheidspercentage 2014-2023 is 21,6%										

Een gangbaar patroon is dat de uitvoeringskosten in de eerste jaren hoger zijn; er is altijd sprake van aanloopkosten en vaste kosten voor bijvoorbeeld het ontwerpen van openstellingen, opzetten en uitvoeren communicatieplan, uitzetten van tenders, verwerken van aanvragen en het beantwoorden van vragen. Bij een lager budget (zoals in 2015) hebben de uitvoeringslasten een relatief hoger aandeel. Na zo'n aanloopperiode dient het doelmatigheidspercentage te dalen, waarna het richting het einde van de looptijd weer toeneemt als gevolg van de afronding van het fonds.

Tekstkader 7. Toelichting op de uitvoeringskosten van het EVF in relatie tot het EFMZV.

Bij de uitvoering van het EVF, de voorloper van het EFMZV, zijn in de periode tot 2015 tekortkomingen in het controle- en beheerssysteem geconstateerd waardoor de Europese Commissie een maatregel heeft opgelegd in de vorm van een betaalonderbreking. In 2014 kon Nederland niet voldoen aan het uitgavenritme van de Europese Commissie, waardoor € 5,3 miljoen niet meer beschikbaar was voor Nederland. Tegelijkertijd is er een verbeterplan opgesteld en zijn diverse herbeoordelingen uitgevoerd op eerder ingediende declaraties. Dit alles heeft geleid tot een periode van enerzijds intensieve controles en hoge uitvoeringskosten, met anderzijds weinig declaraties en veel financiële correcties. Voorts zijn bij aanvang van het EFMZV opstartkosten gemaakt voor een nieuwe programmaperiode. De opzet van het management- en controlesysteem duurde lang omdat de geleerde lessen van het EVF in de administratieve organisatie verwerkt dienden te worden. In de tweede helft van 2015 zijn de eerste regelingen opengesteld.

Het doelmatigheidspercentage van andere EU-fondsen ligt tussen de 10 en 13% (Bron: [3.4.4 Uitvoeringskosten EU-subsidies | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)). Kijkend naar de periode 2014-2023 dan ligt het doelmatigheidspercentage van het EFMZV rond de 21,6%. In vergelijking met andere EU-fondsen is het EFMZV een fonds met relatief veel regelingen en een beperkte doelgroep (ofwel beperkt aantal deelnemers). Deze combinatie leidt tot hogere uitvoeringskosten dan bij andere EU-fondsen.

Tijdens de interviews is spanning geconstateerd tussen de doelmatigheid en de wens om aanvragen inhoudelijk en kwalitatief goed te beoordelen en te monitoren. Zo werd door met name veldpartijen benadrukt dat de controle en handhaving van het EFMZV intensief worden uitgevoerd, wat leidde tot bedenkingen over de proportionaliteit in termen van kosten en baten. Er werd aangegeven dat het gebruik van een risicogestuurd model voor controle en handhaving een positief effect kan hebben op het verlagen van de uitvoeringslasten en het beter beheersen van de projectrisico's. Bovendien merkten de geïnterviewden op dat een deel van de doelgroep negatieve ervaringen heeft gehad met het Europees Visserijfonds, waardoor ze argwanend staan tegenover het EFMZV en RVO, wat mogelijk resulteert in extra vragen. Een ander aandachtspunt is het personeelsverloop bij RVO, dat van invloed is op de continuïteit van kennis en expertise in het beoordelings- en uitvoeringsproces. Gevolg is dat er meer tijd is geïnvesteerd in het opleiden van nieuwe medewerkers.

Alhoewel het buiten de onderzoeksperiode valt, blijkt dat voor de periode 2021-2023 de verhouding tussen de uitvoeringslasten en het beschikbare budget significant oploopt. Dit wordt aan de ene kant veroorzaakt door inspanningen van RVO om ontbrekende informatie met betrekking tot verantwoording en vaststelling

¹⁹ Bron: RVO; EFMZV uren en kosten 2014-2023.

van begunstigden te verkrijgen. Dit kan in de praktijk leiden tot verschillende maatregelen, zoals het terugvorderen van subsidie of het stopzetten van verdere betalingen. Aan de andere kant komt het voor dat begunstigden RVO in gebreke stellen, bijvoorbeeld wanneer RVO haar termijnen niet haalt. In beide gevallen dient RVO additionele werkzaamheden uit te voeren met bijbehorende kosten tot gevolg.

Administratieve lasten van aanvragers

De doelmatigheid van het EFMZV wordt niet alleen bepaald door de uitvoeringskosten van de overheid, maar ook door de tijd en kosten die aanvragers besteden om deel te nemen aan het EFMZV, ook wel bekend als administratieve lasten. Hoewel het kwantificeren van de administratieve lasten geen onderdeel is van de evaluatie zijn er aanwijzingen gevonden, zowel uit brononderzoek als uit interviews met vertegenwoordigers van zowel de overheid als het veld, dat er stappen worden ondernomen om de administratieve lasten voor aanvragers en begunstigden zoveel mogelijk te beperken. Het streven om de administratieve lasten te verminderen komt voort uit de erkenning dat deze lasten een aanzienlijke impact kunnen hebben op de effectiviteit en efficiëntie van het fonds. Door de lasten te verlichten, wordt niet alleen de toegankelijkheid van het fonds vergroot, maar worden ook potentiële barrières weggenomen voor potentiële begunstigden, zoals kleine bedrijven, om deel te nemen aan projecten die bijdragen aan de maritieme sector en visserij. Onderstaand zijn enkele aanwijzingen toegelicht:

- Binnen het EFMZV heeft Nederland met het Operationeel Programma gekozen voor een beleidsmatige aanpak, gebaseerd op strategieën zoals Europa 2020, het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB), en het Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB). Daarnaast richt Nederland zich specifiek op drie hoofdthema's: de implementatie van de aanlandplicht, verdere verduurzaming van de visserij- en aquacultuursector en het verbeteren van de rendementen in de gehele keten. Voor elke Unieprioriteit is een SWOT-analyse uitgevoerd, wat heeft geleid tot een gerichte behoeften-identificatie. Deze benadering heeft geresulteerd in een beperkt aantal openstellingen per jaar binnen elke Unieprioriteit. Uit kwantitatieve gegevensanalyse (zie hoofdstuk 2) blijkt dat het aanbod van projecten over het algemeen goed aansluit bij de beschikbare budgetten. Bovendien is gedurende de looptijd van het fonds een afname te zien in het aantal afgewezen projecten. Uit de interviews is eveneens gebleken dat er relatief weinig bezwaar- en beroepsprocedures plaatsvinden. Een gering aantal bezwaren duidt over het algemeen op duidelijke subsidierichtlijnen, waardoor verwarring en fouten bij aanvragers worden verminderd. Bovendien suggereert dit een goede kwaliteit van de beoordelingsprocessen bij het behandelen van subsidieaanvragen. De geïnterviewden hebben aangegeven dat de communicatie en ondersteuning vanuit de uitvoeringsorganisatie RVO als positief worden ervaren.
- Binnen het kader van de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies (REES) wordt bij elk openstellingsbesluit een sectie gewijd aan het inschatten van de verwachte regeldruk. Deze sectie, bekend als de regeldrukparagraaf, wordt door de beleidsdirectie LNV opgesteld op basis van brongegevens en een expertbeoordeling, waarna deze ter toetsing wordt voorgelegd aan de Adviescommissie Toetsing Regeldruk (ATR). De ATR hanteert een toetskader bestaande uit vier vragen:
 - (1) Zijn nut en noodzaak onderbouwd?
 - (2) Zijn er minder belastende alternatieven (om hetzelfde doel te bereiken)?
 - (3) Is de voorgenomen regelgeving in de praktijk werkbaar?
 - (4) Zijn de regeldrukeffecten goed en volledig in beeld gebracht?De bevindingen tonen aan dat de ATR meestal dictum 1 (geen aanpassingen nodig) of dictum 2 (lichte aanpassing vereist) adviseert. Dit betekent in de praktijk dat het subsidieproces zodanig is ontworpen dat het niet overmatig belastend is, in overeenstemming met de beoordelingscriteria van de ATR.
- De keuze voor een beleidsmatige focus binnen het EFMZV met een beperkt aantal openstellingen gebaseerd op een SWOT-analyse, een aanzienlijk aantal geselecteerde projecten, relatief weinig bezwaren en een positieve beoordeling van de communicatie en ondersteuning vanuit de uitvoeringsorganisatie RVO, duidt op een efficiënt verlopend proces en op een positieve relatie tussen subsidieverstrekker en ontvangers.

Tekstkader 8. Initiatieven vanuit de Europese Unie om administratieve lasten te reduceren.

De Europese Unie heeft de afgelopen jaren diverse initiatieven gelanceerd om de administratieve lasten van Europese Structuur- en Investeringsfondsen te verminderen en de toegang tot subsidiefondsen te vergemakkelijken. Een voorbeeld hiervan is het EU-programma voor betere regelgeving (REFIT), het ontwikkelen van een gemeenschappelijk kader voor evaluatie en monitoring van EU-fondsen en het Cohesiebeleid. Rode draad van al deze initiatieven is:

- *Stroomlijnen van regelgeving.* Hierbij gaat het specifiek om het verbeteren van de kwaliteit van EU-wetgeving door middel van evaluatie, vereenvoudiging en verbetering van regelgevingsprocessen. Dit betekent tevens het stroomlijnen van regelgeving en het verminderen van overbodige of tegenstrijdige regelgeving.
- *Vereenvoudiging van procedures.* Een gemeenschappelijk doel van deze initiatieven is het vereenvoudigen van procedures die verband houden met EU-fondsen en regelgeving. Dit omvat het verminderen van complexiteit in aanvraagprocessen, rapportagevereisten en algemene administratieve procedures.
- *Betere monitoring en evaluatie.* Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk kader voor evaluatie en monitoring van EU-fondsen benadrukt het belang van effectieve beoordeling en opvolging van de impact van gefinancierde projecten. Dit helpt om de doeltreffendheid van fondsen te waarborgen en mogelijke knelpunten aan te pakken.
- *Verbeterde transparantie.* Deze initiatieven leggen de nadruk op het verbeteren van de transparantie in het beheer van EU-fondsen en regelgeving. Dit omvat het verstrekken van duidelijke informatie aan belanghebbenden, waaronder bedrijven en organisaties, om het begrip van en de deelname aan de fondsen te vergroten.
- *Digitale transformatie.* Er wordt gestreefd naar een grotere digitalisering van processen, zoals elektronische indieningssystemen en digitale platforms voor het beheer van subsidies. Dit draagt bij aan een efficiënter gebruik van technologie om administratieve lasten te verminderen.

Ervaren lasten van aanvragers

Ervaren lasten verwijzen naar de subjectieve perceptie van de hoeveelheid tijd, moeite en kosten die aanvragers ondervinden bij het voldoen aan de administratieve vereisten tijdens het aanvragen, verantwoorden en vaststellen van subsidie. De mate van ervaren administratieve lasten kan sterk verschillen afhankelijk van factoren zoals de complexiteit van het subsidieprogramma, de helderheid van de richtlijnen, de kennis en ervaring van de aanvrager met Europese subsidies en de beschikbare ondersteuning van de subsidieverstrekker.

Bij het EFMZV ervaren subsidieaanvragers en begunstigden vaak aanzienlijke administratieve lasten gedurende het aanvraag-, verantwoordings- en vaststellingsproces van subsidies. Uit interviews blijkt dat zij gedetailleerde informatie moeten verstrekken over hun projecten, inclusief budgetten, planningen en verwachte resultaten. Bovendien moeten zij na toekenning van de subsidie voldoen aan specifieke rapportagevereisten, waarbij zij in hun ogen een grote hoeveelheid gedetailleerde financiële gegevens en voortgangsrapporten moeten indienen om de besteding van de subsidie te rechtvaardigen. Het voldoen aan deze gedetailleerde verplichtingen wordt als complex, tijdrovend en vaak als irrelevant ervaren. Daarnaast wordt aangegeven dat het proces van het vaststellen van subsidie na afloop van een project lang op zich laat wachten en vaak gepaard gaat met onverwachte aanvullende administratieve lasten. Dit alles maakt dat aanvragers en begunstigden de administratieve lasten als hoog ervaren.

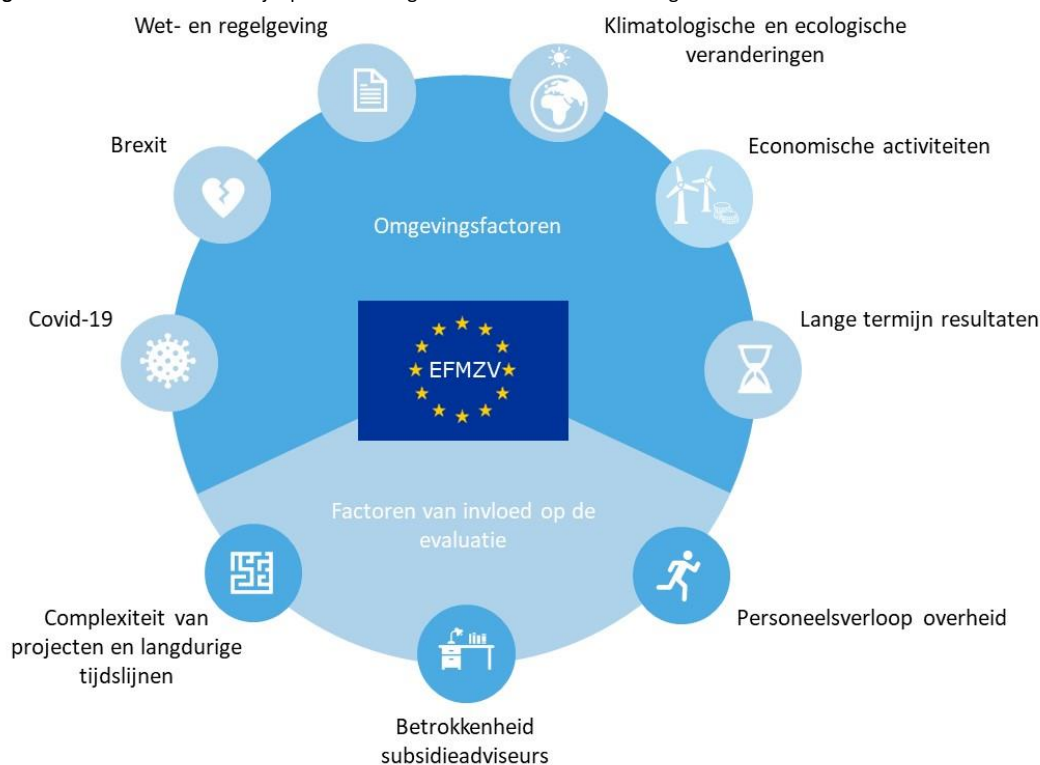
Als gevolg hiervan doen subsidieaanvragers en begunstigden vaak een beroep op subsidiebureaus voor het aanvragen van subsidie en het bijhouden van de projectadministratie. Subsidiebureaus beschikken doorgaans over expertise op dit gebied en kunnen vissers helpen bij het navigeren door het aanvraagproces, het opstellen van hoogwaardige projectplannen die voldoen aan alle criteria, en het opzetten en onderhouden van een effectief administratiesysteem (inclusief het bijhouden van financiële gegevens, het documenteren van projectvoortgang en -resultaten, en het voorbereiden van vereiste rapportages). Door een subsidiebureau in te schakelen, kunnen vissers zich beter concentreren op hun kernactiviteiten en tegelijkertijd zorgen voor een nauwkeurige en tijdige naleving van de subsidieverplichtingen.

Op basis van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve bevindingen is geconcludeerd dat de doelmatigheid van het EFMZV beperkt is. Hoge uitvoeringskosten van RVO alsook de ervaren administratieve lasten van aanvragers en begunstigden dragen bij aan deze beoordeling. De administratieve lasten leiden ertoe dat het merendeel van de aanvragers externe subsidieadviseurs inschakelen. In de praktijk betekent dit dat een deel van de toegekende EFMZV-subsidie naar adviseurs gaat in plaats van naar projecten.

6 Factoren van invloed op de beoordeling

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV, is een evenwichtige benadering nodig met zowel kwantitatieve (hoofdstuk 3) als kwalitatieve gegevens (hoofdstuk 4). Om een volledig beeld te krijgen van de prestaties en impact van het EFMZV is het ook van belang om te kijken naar factoren die druk uitoefenen op het vermogen om de effectiviteit en efficiëntie van het EFMZV te beoordelen. We maken hierbij onderscheid tussen enerzijds factoren die het evaluatieproces beïnvloeden en anderzijds omgevingsfactoren. Het identificeren en begrijpen van deze factoren is essentieel voor een holistische evaluatie, aangezien zij aanzienlijke invloed kunnen hebben op de (beoordeling van) prestaties en effectiviteit van het EFMZV.

Figuur 22. Factoren die van invloed zijn op de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid EFMZV.



Factoren van invloed op de evaluatie

Tijdens het evaluatieonderzoek zijn verschillende factoren geïdentificeerd die van invloed zijn geweest op het onderzoeksproces. Hieronder worden de belangrijkste factoren nader toegelicht.

Complexiteit van projecten en langdurige tijdslijnen projectrealisatie

Het EFMZV ondersteunt vaak complexe en/of meerjarige (innovatie)projecten. De prestaties en impact van dergelijke projecten is vaak pas op langere termijn zichtbaar en overstijgt daarmee dikwijls de onderzoeksperiode 2014-2023. Voorts is de impact (dus niet output) van afzonderlijke projecten moeilijk te isoleren en te meten vanwege onzekere projectuitkomsten en variabele omgevingsfactoren. Het binnen subsidieregelingen langdurig(er) monitoren van prestaties en effecten van gesubsidieerde projecten is een belangrijke maar nog ontbrekende randvoorwaarde om een volledig begrip te krijgen van de daadwerkelijke impact en succes van het EFMZV. Overigens leidt het langdurig(er) monitoren tot verzwarende administratieve lasten bij begunstigden, omdat begunstigden gevraagde informatie over langere periode moeten verzamelen en aanleveren.

Betrokkenheid van subsidieadviseurs

De complexe aard van het fonds brengt met zich mee dat zowel bij subsidieaanvragen als bij de projectadministratie subsidieadviseurs voor veel aanvragers fungeren als tussenpersonen. Het risico voor de evaluatie is dat de interpretatie van subsidieadviseurs de diepgaande nuances van de behoeften van de doelgroep niet volledig weerspiegelt. Om deze dynamiek te begrijpen, zijn in deze evaluatie diverse stakeholders geïnterviewd, met als doel een uitgebalanceerd en holistisch beeld te verkrijgen van de werking en impact van het EFMZV. Dit omvatte perspectieven van zowel de overheid als het veld.

Personeelsverloop overheid

Het personeelsverloop bij het ministerie van LNV (managementautoriteit) en RVO (uitvoeringsorganisatie) heeft invloed op het collectieve geheugen van het EFMZV voor de periode 2014-2023. Hoewel personeelsverloop een natuurlijk gegeven is, heeft dit in deze evaluatie geleid tot beperkingen om bijvoorbeeld redenen achter bepaalde beleidskeuzes te achterhalen, de effecten van tussentijds doorgevoerde maatregelen te achterhalen en of te begrijpen, data te verzamelen, of lessen te trekken uit eerdere ervaringen binnen het fonds. Het ontbreken van continuïteit in kennis en ervaring vormt een obstakel voor een grondige evaluatie van het fonds en benadrukt de noodzaak om maatregelen te nemen ter verbetering van het historische geheugen.

Omgevingsfactoren

Uit het evaluatieonderzoek zijn verschillende factoren naar voren gekomen die de effectiviteit en efficiëntie van het EFMZV beïnvloeden. Hoewel het onderstaande overzicht waarschijnlijk niet allesomvattend is, wordt het door geïnterviewden beschouwd als de rode draad van factoren die de werking en impact van het fonds in de praktijk beïnvloeden.

Covid-19

De coronapandemie heeft gevolgen gehad die zowel direct als indirect van invloed zijn op het succes van het EFMZV. Zo heeft de pandemie geleid tot aanzienlijke verstoring in de visserijmarkten, waaronder sluiting van restaurants en cateringdiensten, verminderde vraag en verstoring van de toeleveringsketen. Dit is van grote invloed geweest op de afzetmogelijkheden van visproducten en daarmee de inkomsten van vissers. Verminderde inkomsten beperken de mogelijkheden van de sector om hun vermogen te investeren in duurzame initiatieven en innovaties. Daarnaast heeft de pandemie geleid tot vertraging en aanpassingen van reeds gesubsidieerde initiatieven gericht op onder meer duurzaamheid, innovatie of capaciteitsopbouw. Het EFMZV heeft hier op gereageerd door bijvoorbeeld de subsidieregeling 'Stilliggen Covid-19' in het leven te roepen, zodat vissers financieel werden ondersteund in geval van het tijdelijk stopzetten van visserijactiviteiten.

Brexit

De Brexit vond plaats op 31 januari 2020 en heeft ingrijpende gevolgen gehad voor gesubsidieerde initiatieven van de sector, waarbij nieuwe uitdagingen zijn ontstaan die variëren van beperkte toegang tot visgronden tot de noodzaak om zich aan te passen aan aangepaste vangstregels. Een significante verandering is bijvoorbeeld de beëindiging van de automatische toegang tot Britse viswateren voor EU-vissers. Het verlies van deze toegang heeft directe gevolgen voor de vangstmogelijkheden en inkomsten van vissers. Daarnaast zijn er nieuwe vangstquota en -regels ingevoerd als onderdeel van de onderhandelingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk. Deze regels beïnvloeden welke vissoorten mogen worden gevangen, in welke hoeveelheden en binnen welke periodes. Dit vereist aanpassingen in de visserijpraktijken en strategieën van vissers, en daarmee ook binnen gesubsidieerde projecten en subsidieaanvragen.

Wet- en regelgeving

Veranderingen in nationale en Europese wet- en regelgeving met betrekking tot de maritieme en visserijsector hebben invloed op de operationele omgeving van het EFMZV en de ondersteunde projecten. Een recent voorbeeld van dergelijke veranderingen is het verbod op pulsvissen dat in 2021 van kracht werd,

wat heeft geleid tot uitdagingen en verstoringen op zowel economisch als operationeel niveau. Vissers hebben geïnvesteerd in het overschakelen naar pulsvisserij vanwege de lagere brandstofkosten en de verminderde bodemverstoring. Het verbod heeft echter deze investeringen tenietgedaan en heeft geleid tot financiële verliezen voor vissers die gedwongen werden hun uitrusting aan te passen of terug te keren naar traditionele visserijmethoden.

Klimatologische en ecologische veranderingen

Klimaatverandering en ecologische veranderingen in het mariene milieu hebben invloed op de prestaties en effecten van gesubsidieerde activiteiten. Indien bijvoorbeeld in een bepaalde regio sprake is van verandering van zeewatertemperatuur, dan leidt dit tot een verschuiving in de verspreiding van vissoorten. Dit maakt het complex om de specifieke bijdrage van een subsidieregeling te isoleren van milieu-invloeden en ecologische veranderingen. Deze milieu-invloeden en ecologische veranderingen zijn niet meegenomen in de voorliggende evaluatie.

Economische activiteiten

Voor vissers die overwegen subsidie aan te vragen en merken dat hun marges onder druk staan, impliceert dat het succes van het EFMZV wordt beïnvloed door economische activiteiten op zee. De toegenomen druk op zee door de aanleg van windmolenparken, internationaal scheepvaartverkeer en duurzaamheidsprojecten zijn van invloed op de beschikbaarheid van visgronden, de visserijpraktijken en de algemene concurrentiepositie van vissers. Om in te spelen op de veranderende dynamieken, heroverwegen vissers hun strategieën. Dit betekent dat de mate van succes van het EFMZV en de veranderende dynamieken gerelateerd zijn aan elkaar.

Langetermijnresultaten

Hoewel het EFMZV projecten financiert en innovatie in de sector aanmoedigt, is het voor een belangrijk deel bedoeld om brede duurzaamheidsdoelen binnen de maritieme en visserijsector te ondersteunen. Het effect van subsidies op duurzaamheid en ontwikkeling van de sector duurt lang om zich volledig te manifesteren. Hierdoor is het moeilijk om op korte termijn de langetermijneffecten inzichtelijk te maken.

7 Conclusies en aanbevelingen

1. Het subsidiefonds EFMZV is aannemelijk doeltreffend

De doeltreffendheid van het EFMZV is geëvalueerd aan de hand van drie criteria: (i) de hoeveelheid toegewezen budget, (ii) het aantal geselecteerde projecten en overheidsopdrachten en (iii) het percentage goedgekeurde subsidieaanvragen. De resultaten zijn vergeleken met de streefwaarden zoals vastgelegd in het Operationeel Programma, zowel voor individuele subsidieregelingen als voor de Unieprioriteiten en in totaliteit, gedurende de fondsperiode 2014-2023. Op basis van de consolidatie en analyse van de onderzoeksgegevens is het subsidiefonds aan de hand van de doeltreffendheidsladder (bijlage V) beoordeeld als aannemelijke doeltreffend. Dit betekent dat er voldoende bewijs is dat gesubsidieerde projecten en overheidsopdrachten bijdragen aan de doelstellingen van het EFMZV:

- Van het beschikbare subsidiebudget van € 132,2 miljoen is gedurende de fondsperiode € 132,3 toegekend aan projecten en overheidsopdrachten. Kijkend naar de diverse Unieprioriteiten, dan ligt het percentage subsidietoekenning tussen de 93% en 104%.
- In het Operationeel Programma is een totale streefwaarde van 497 projecten opgenomen. Van het beoogde aantal van 497 projecten is gedurende de fondsperiode voor 507 projecten financiële steun toegekend (102%). Dit aantal is inclusief Technische bijstand (N=1) en exclusief projecten waarvoor in eerste instantie subsidie was toegekend, maar die later zijn ingetrokken.
- In de periode 2014-2023 zijn in totaal 632 aanvragen ingediend. Hiervan hebben 507 projecten en overheidsopdrachten subsidie toegekend gekregen. Dit komt overeen met een honoreringspercentage van 80%. Dit betekent dat vier van de vijf aanvragen voldoen aan de gestelde vereisten en criteria.

Op basis van deze criteria is de conclusie dat de doelgroep het EFMZV goed weet te vinden, aangezien er meer dan voldoende subsidieaanvragen worden ingediend en ook gehonoreerd. Dit wijst erop dat de opengestelde subsidieregelingen goed aansluiten op de behoeften en prioriteiten van de doelgroep. Deze bevinding wordt tevens bevestigd vanuit interviews met vertegenwoordigers van de overheid en de doelgroep. Hierbij is aangegeven dat de eigen bijdrage van begunstigden leidt tot een grotere verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij het project en daarmee tot een zorgvuldiger beheer van toegewezen middelen. Omdat vier van de vijf subsidieaanvragen wordt gehonoreerd, is het honoreringspercentage van het EFMZV als hoog beoordeeld. Dit suggereert dat de kwaliteit van subsidieaanvragen voldoende tot goed is (en gedurende de fondsperiode steeds beter is geworden), maar ook dat er sprake is van een functionerend subsidieproces. Dit geldt zowel voor subsidieaanvragen waarbij sprake is van een tender (en daarmee beoordeeld worden door de adviescommissie EFMZV), als voor de overige openstellingen. Het is aannemelijk dat projectvoorstellen die de selectieprocedure doorstaan, ongeacht het type openstelling, leiden tot de uitvoering van hoogwaardige projecten die de sector helpen en de concurrentiepositie versterken. Echter, uit de interviews blijkt dat begunstigden terughoudend zijn om projectuitkomsten met de sector te delen. Dit komt doordat ze vrezen dat het concurrentievoordeel dat ze hebben verkregen door deel te nemen aan een innovatief project, teniet wordt gedaan.

Bij de opzet van het EFMZV heeft de lidstaat Nederland gekozen voor een beleidsmatige focus met een relatief beperkt aantal openstellingen gebaseerd op een SWOT-analyse per Unieprioriteit. Op basis van de bevindingen van voorliggende evaluatie blijkt deze insteek effectief te zijn: er wordt een aanzienlijk aantal subsidieaanvragen ingediend en toegekend. Op basis van de in hoofdstuk 2 gereconstrueerde beleidstheorie is het dan ook aannemelijk dat de resultaten van de uitgevoerde projecten aansluiten bij de subsidiedoelen en de doelen van de betreffende Unieprioriteit.

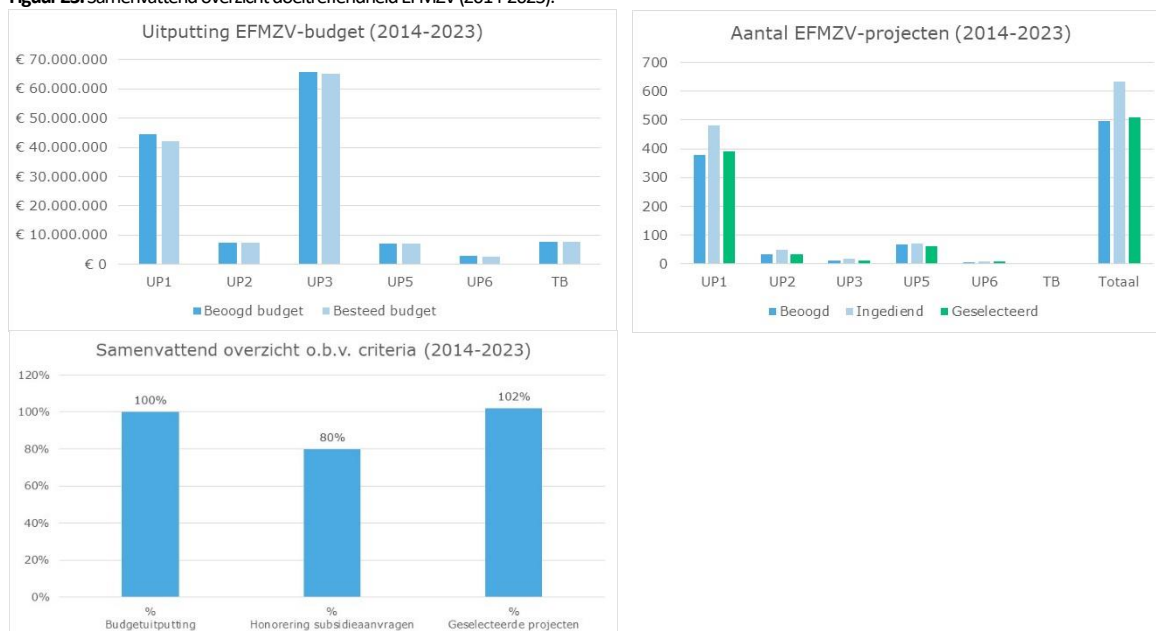
Daarnaast is het EFMZV een adaptief fonds dat flexibel reageert op veranderende omstandigheden. Nederland was bijvoorbeeld een van de eerste lidstaten van de Europese Unie die de Covid-19 stilligregeling

opende, een vergoeding voor het tijdelijk stopzetten van visserijactiviteiten tijdens de Covid-19-pandemie. Bovendien worden indien nodig budgetten overgeheveld van de ene Unieprioriteit naar de andere. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer binnen een Unieprioriteit het aantal geselecteerde projectvoorstellen hoger is dan verwacht of wanneer er sprake is van onderuitputting van budgetten. Zowel de budgetten als de streefdoelen worden aangepast via een wijziging van het Operationeel Programma. Geïnterviewde partijen in het veld geven aan dat thematisch gerichte openstellingen focus en houvast bieden voor de uit te werken subsidieaanvragen (oftewel projectvoorstellen).

Op basis van brononderzoek en interviews met vertegenwoordigers van de doelgroep blijkt dat de communicatie en ondersteuning van de uitvoeringsorganisatie RVO positief wordt beoordeeld (onder meer via informatie op de website en het aanbieden van een quick scan).

In de onderstaande figuur zijn de resultaten van de drie criteria op overkoepelend niveau van het EFMZV weergegeven.

Figuur 23. Samenvattend overzicht doeltreffendheid EFMZV (2014-2023).



Tekstkader 9. Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid.

Op basis van de beoordeling van doeltreffendheid van het EFMZV, worden de volgende aanbevelingen gedaan om de effectiviteit te verbeteren en de praktische uitvoering van het fonds (EMFAF) te optimaliseren.

- Stel voor elke subsidieregeling binnen een UP een beleidstheorie op en evalueer de afzonderlijke subsidieregelingen gedurende de looptijd van het fonds
- Borg flexibiliteit in de openstellingen door ruimte te maken voor 'afwijkende', maar relevante projectvoorstellen
- Heroverweeg het cofinancieringspercentage voor kleine ondernemingen
- Reduceer administratieve lasten
- Ontwikkel en hanteer relevante en meetbare resultaat- en outputindicatoren

-  a. Het **opstellen van een beleidstheorie** voor afzonderlijke subsidieregelingen binnen een UP, evenals per UP, ondersteunt het ministerie van LNV bij het vaststellen en indien nodig herzien van specifieke doelstellingen en de stappen die nodig zijn om deze te bereiken. Tegelijkertijd biedt een beleidstheorie het kader voor een gedegen tussentijdse evaluatie en verantwoording. Door afzonderlijke regelingen proportioneel te evalueren gedurende de looptijd van het fonds, kan het ministerie van LNV sneller inzicht krijgen in de effectiviteit van specifieke subsidies en hun bijdrage aan het behalen van doelen en gewenste resultaten. Deze evaluaties maken het mogelijk om 'best practices' te identificeren en eventuele tekortkomingen snel te corrigeren voor toekomstige subsidieregelingen. Bovendien bevordert dit transparantie en

verantwoording door belanghebbenden te informeren over de prestaties van een regeling en het gebruik van publieke middelen.



- b. In de praktijk worden soms kwalitatief goede en relevante projectvoorstellen niet geselecteerd, omdat ze niet voldoen aan de criteria van een subsidieregeling. Door meer **flexibiliteit te waarborgen in openstellingen**, kan het ministerie van LNV ervoor zorgen dat waardevolle projecten die anders afgewezen zouden worden, alsnog een kans krijgen om geselecteerd en uitgevoerd te worden. Het vergroten van de kans op diverse en innovatieve projectvoorstellen draagt bij aan een gevarieerder en meer impactvol portfolio van gefinancierde projecten.



- c. Een eigen bijdrage voor gesubsidieerde projecten vergroot de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van deelnemende partijen. Niettemin kan het **verlagen van de financiële bijdrage de deelname van kleinere ondernemingen** aan subsidieregelingen bevorderen, waardoor hun kansen op financiering toenemen en bijdragen aan de groei en duurzaamheid van het midden- en kleinbedrijf (mkb). Het is echter van belang op te merken dat het niet wordt aanbevolen om de eigen bijdrage volledig af te schaffen. In de praktijk blijkt namelijk dat het leveren van een eigen bijdrage een positieve invloed heeft op de betrokkenheid en de kwaliteit van de uitvoering van het project, doordat de begunstigden financieel hebben geïnvesteerd.



- d. De administratieve lasten om subsidie aan te vragen worden door de doelgroep in toenemende mate als belemmerend ervaren. Het is ook niet voor niets dat het merendeel van de subsidieaanvragen (alsook de projectadministratie) wordt uitgevoerd door subsidiebureaus. Dit heeft direct invloed op de bereidheid van potentiële aanvragers om subsidie aan te vragen. Het vereiste om bijvoorbeeld een gedetailleerde urenregistraties bij te houden wordt door begunstigden als tijdrovend en complex ervaren, vooral voor organisaties met een beperkte administratieve capaciteit. Hierdoor worden potentiële aanvragers ontmoedigd om subsidie aan te vragen, zelfs als ze anders in aanmerking zouden komen en waardevolle projecten zouden kunnen uitvoeren. Het **reduceren van administratieve lasten** kan bijvoorbeeld door het implementeren van gestandaardiseerde rapportageformaten, het verminderen van de vereiste documentatie en het bieden van ondersteuning en begeleiding aan aanvragers bij het indienen van subsidieaanvragen en de verantwoording ervan.

Een behoefte die naar voren komt uit de interviews is dat het ministerie van LNV en RVO **begrijpelijke en eenduidige definities en begrippen** hanteert (zoals bij de term 'duurzaamheid'). Dit draagt bij aan het minimaliseren van misverstanden en verwarring, wat op zijn beurt leidt tot een efficiënter proces van beoordelen en een vermindering van de kans op juridische geschillen.

Daarnaast blijkt uit de interviews met begunstigden dat het wenselijk zou zijn om de **intensiteit van controles af te stemmen op het risicoprofiel** van een project. Dit kan leiden tot een reductie van de (ervaren) lasten voor begunstigden, omdat projecten met een lager risico op onregelmatigheden profiteren van minder intensieve controles. Tegelijkertijd zorgt dit voor een effectievere inzet van de capaciteit en financiële middelen van controlerende instanties zoals RVO en NVWA.

Maatregelen gericht op het reduceren van administratieve lasten leiden tot een meer toegankelijk en aantrekkelijk subsidieprogramma, wat resulteert in een grotere betrokkenheid van potentiële begunstigden en een effectievere uitvoering van maritieme en visserijprojecten. Dit heeft als bijkomend voordeel dat financiële middelen uit het EFMZV eerder naar relevante projecten gaan dan naar externe subsidiebureaus, waardoor de impact en efficiëntie van het fonds toenemen. Het is echter belangrijk om op te merken dat het EFMZV een Europees fonds is met vastgelegde vereisten vanuit de Europese Commissie, waardoor het reduceren van administratieve lasten enkel mogelijk is binnen gestelde kaders.



- e. In het Operationeel Programma zijn zes Unieprioriteiten opgenomen, ieder met hun eigen doelen, streefwaarden en **resultaat- en outputindicatoren** (zoals de productiewaarde). Hoewel veel van deze indicatoren worden voorgesteld door de Europese Commissie, zijn ze niet altijd bruikbaar, bijvoorbeeld omdat ze niet goed aansluiten op de situatie in Nederland of omdat ze niet relevant zijn. Daarom is het aan te bevelen om, waar mogelijk en in overleg met de Europese Commissie, resultaat- en outputindicatoren te hanteren die niet alleen overeenkomen met de doelen van een subsidieregeling en een prioriteit van de EU, maar ook afgestemd zijn op de specifieke omstandigheden in Nederland.

Hierbij is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen output- en outcome-indicatoren. Outputindicatoren meten meetbare prestaties, zoals het beoogde aantal projecten of de streefwaarde per subsidieregeling zoals vastgelegd in het Operationeel Programma. Outcome-indicatoren daarentegen meten de impact van geselecteerde projecten. Door gedurende de fondsperiode de afzonderlijke subsidieregelingen te evalueren op beide typen indicatoren, krijgt het ministerie van LNV een beter inzicht in de impact en dus de daadwerkelijke bijdrage van de uitgevoerde projecten in relatie tot de doelen van de regeling en de Unieprioriteit. Dit inzicht stelt het ministerie van LNV in staat om de effectiviteit en efficiëntie van het EFMZV gericht te monitoren en indien nodig tijdig bij te sturen.

2. De sector is terughoudend in het via het EFMZV ontsluiten van haar (innovatie)potentieel

Uit interviews met vertegenwoordigers van zowel de sector als de overheid blijkt dat er aarzeling bestaat om via het EFMZV initiatieven te ontwikkelen die de innovatie en samenwerking tussen verschillende partijen in de Nederlandse visserij- en aquacultuursector bevorderen. Deze terughoudendheid heeft diverse oorzaken. Ten eerste ervaren aanvragers complexiteit en administratieve lasten bij het aanvragen van subsidie uit een EU-fonds. Ook ontbreekt compensatie voor inkomstenderving uit het fonds bij deelname aan projecten en bestaat het risico op terugvordering van subsidie wanneer projecten in de praktijk anders worden uitgevoerd dan bij de subsidieaanvraag beschreven. Negatieve ervaringen uit het verleden, met name gerelateerd aan het Europees Visserijfonds, hebben nog steeds invloed op de bereidheid van de doelgroep om subsidie aan te vragen. Tijdens interviews is aangegeven dat de doelgroep vindt dat tijdens de wedstrijd de spelregels zijn gewijzigd, met terugvorderingen en financiële dompers bij begunstigden tot gevolg. Deze terughoudendheid heeft belangrijke gevolgen voor innovatie, aangezien het beperken van de toegang tot financiering en de angst voor terugvordering van subsidie de motivatie om innovatieve projecten te starten of voort te zetten kan verminderen. Dit beperkt op zijn beurt het potentieel voor groei en duurzaamheid in de sector via het EFMZV.

Tekstkader 10. Aanbevelingen gericht op het vergroten van het vertrouwen ten aanzien van het subsidiefonds.

Op basis van de constatering dat de sector soms aarzelend is om subsidie via het EFMZV aan te vragen, worden de volgende aanbevelingen gedaan gericht op het vergroten van het vertrouwen van de sector in het subsidiefonds.

- a. Compenseer (gedeeltelijk) inkomstenderving als gevolg van genomen risico
- b. Verbeteren communicatie en transparantie over procedures, vereisten en verwachtingen
- c. Het aan de voorkant, tijdens en achterkant bieden van actievere ondersteuning aan begunstigden



- a. Door het **(gedeeltelijk) compenseren van inkomstenderving als gevolg een genomen risico** bij deelname aan gesubsidieerde projecten, worden ondernemers gestimuleerd om sneller potentieel innovatieve projecten te starten, waardoor de innovatie en duurzaamheid in de sector worden versneld. Bovendien toont het compenseren van inkomstenderving de bereidheid van het ministerie van LNV aan om een partnerschap en samenwerking met de sector aan te gaan c.q. te versterken, wat een positieve invloed heeft op het vertrouwen en de betrokkenheid van stakeholders.



- b. Om de efficiëntie van het subsidiefonds te verbeteren, is het belangrijk om de **communicatie en transparantie** over procedures, vereisten en verwachtingen voortdurend te communiceren met de doelgroep. Veel aanvragers ervaren de (beoordelings)procedures vaak als een black box met onjuiste veronderstellingen tot gevolg. Door heldere en toegankelijke informatie te verstrekken aan (potentiële) aanvragers, kunnen onnodige fouten en vertragingen in aanvragen worden voorkomen, wat op zijn beurt kan leiden tot lagere uitvoeringskosten. Verbeterde communicatie kan worden bereikt via verschillende kanalen, zoals online platforms, handleidingen, informatiebijeenkomsten, richtlijnen en workshops. Een specifiek voorbeeld hiervan is het controleproces: door transparant te zijn over de procedure, vereisten en eventuele maatregelen bij overtredingen, wordt de kans op onduidelijkheden en misverstanden verminderd. Een bijkomend voordeel is dat dit mogelijk resulteert in minder klachten.



- c. Naast **heldere communicatie** over openstellingen, criteria, vereisten en procedures via verschillende kanalen, is het van belang om de **doelgroep actief te begeleiden** en te voorzien van de nodige kennis en vaardigheden. Dit kan helpen om hen beter in staat te stellen om zelfstandig subsidieaanvragen in te dienen en de projectadministratie effectief te beheren. Het aanbieden van een **quick scan**, zoals momenteel gedaan door RVO, is een goed voorbeeld hiervan. Investeringsaan de voorkant dragen bij aan een verlaging van de uitvoeringskosten en verbetering van de algehele doelmatigheid van het fonds op lange termijn.

Tevens wordt aanbevolen om een **start- en eindgesprek** te organiseren, waarbij alle projectpartners aanwezig zijn. Het startgesprek biedt de gelegenheid om alle projectpartners op één lijn te krijgen en een duidelijk begrip te creëren van de risico's die het project met zich meebrengt. Door de toelichting op de beschikking en de opzet van de administratie wordt een stevig fundament gelegd voor een effectief projectmanagement. Dit vermindert de kans op misverstanden en fouten in de beginfase van het project en vergroot de kans op een succesvolle uitvoering.

Het eindgesprek biedt een waardevolle gelegenheid om zowel de inhoudelijke als procedurele aspecten van het project te evalueren. Hierdoor kan worden vastgesteld wat goed is verlopen en waar verbeteringen mogelijk zijn voor toekomstige projecten. Daarnaast geeft het de mogelijkheid om de behaalde resultaten te bespreken en eventuele

lessen te identificeren die kunnen worden toegepast op toekomstige initiatieven. Dit draagt bij aan een continu verbeteringsproces en een efficiëntere uitvoering van vergelijkbare projecten in de toekomst. Gezien het grote aantal projecten, kan het aantal gesprekken gebaseerd zijn op een steekproef.

Voor zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid is het van belang om een voortdurende dialoog tussen het ministerie van LNV (managementautoriteit), uitvoeringsorganisatie RVO en de sector te waarborgen. Dit kan op verschillende manieren, zoals consultaties, feedbacksessies, quick scans, start- en eindgesprekken, via de website, etc. Het borgen van de dialoog leidt tot een betere afstemming tussen subsidiedoelen en marktbehoeften, waardoor knelpunten en veronderstellingen sneller geïdentificeerd en opgelost kunnen worden. Bovendien zal continue interactie innovatie aanmoedigen, doordat de sector zich aangemoedigd voelt om via het EFMZV (of EMFAF) projectenvoorstellen uit te werken. Daarnaast zal het vertrouwen tussen de overheid en de sector vergroot worden, wat de samenwerking en de effectiviteit van het subsidiefonds ten goede komt.

3. De uitvoering van het EFMZV is beperkt doelmatig

De doelmatigheid van het EFMZV is beoordeeld aan de hand van drie criteria: (i) uitvoeringskosten van de uitvoeringsorganisatie RVO, (ii) administratieve lasten van aanvragers en (iii) ervaren lasten van aanvragers. Waar de uitvoeringskosten van RVO kwantitatief zijn geëvalueerd, zijn de (ervaren) administratieve lasten tijdens de interviews kwalitatief geëvalueerd. Op basis van de consolidatie en analyse van de bevindingen, is de conclusie dat het EFMZV beperkt doelmatig wordt uitgevoerd. Een beperkte doelmatige uitvoering betekent dat het EFMZV niet efficiënt is in het bereiken van de beoogde doelen.

Het totaal beschikbare budget van het EFMZV gedurende de volledige programmaperiode bedraagt € 132,2 miljoen. Gedurende de periode 2014-2021 waarin het mogelijk was om aanvragen in te dienen, bedroegen de uitvoeringskosten van alleen RVO € 20,3 miljoen, wat overeenkomt met een doelmatigheidspercentage van 15,4%. Wanneer de periode tot en met 2023 in ogenschouw wordt genomen (waarin enkel nog lopende projecten worden afgehandeld) dan bedroegen de uitvoeringskosten voor RVO in totaal € 28,5 miljoen, wat overeenkomt met een doelmatigheidspercentage van 21,6% (periode 2014-2023). Ter vergelijking: bij andere EU-fondsen ligt het percentage in de praktijk tussen de 10% en 13%. Een significante afwijking suggereert dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan gewenst.

Dit hoge doelmatigheidspercentage heeft verschillende oorzaken. Het EFMZV kent relatief veel regelingen voor een beperkte doelgroep, waarbij aanvragers moeten voldoen aan de complexe vereisten en criteria van een EU-fonds. In vergelijking met fondsen die een bredere doelgroep bedienen, vereist het EFMZV aanzienlijke administratieve inspanningen voor deze kleine doelgroep en diverse regelingen. Voorbeelden hiervan zijn het herhaaldelijk ontwikkelen en openstellen van een verscheidenheid aan regelingen, evenals het beoordelen en vaststellen van uiteenlopende aanvragen en projecten. Samen met de uitdaging om voldoende capaciteit bij RVO te waarborgen, leidt dit tot hoge uitvoeringskosten voor een relatief klein fonds. Bovendien heeft het ministerie van LNV als managementautoriteit geen afspraken vastgelegd met RVO over een doelmatigheidsnorm.

Naast de hoge uitvoeringskosten van RVO, ervaren aanvragers en begunstigden relatief hoge administratieve lasten. Dit resulteert in het feit dat het merendeel van de aanvragers een externe subsidieadviseur inschakelt om de complexiteit van de subsidieaanvraagprocedure en de vereisten voor projectadministratie binnen het EFMZV het hoofd te bieden. Dit betekent dat een deel van de toegekende subsidie wordt besteed aan externe subsidieadviseurs, in plaats van aan projecten die bijdragen aan de doelen van het EFMZV.

Tekstkader 11. Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de doelmatigheid.

Op basis van de beoordeling van doelmatigheid van het EFMZV worden de volgende aanbevelingen gedaan om de efficiëntie te verbeteren en de praktische uitvoering van het fonds (EMFAF) te optimaliseren.

- a. Vaststellen doelmatigheidsnorm
- b. Reduceer het aantal subsidieregelingen
- c. Uitvoeren monitoring en evaluatie van de uitvoeringskosten en administratieve lasten
- d. Vereenvoudigen van het subsidieproces
- e. Borgen tijdig indienen betaalverzoeken door begunstigen



- a. Stel specifieke afspraken vast over de **norm voor uitvoeringskosten** in relatie tot het beschikbare budget. Overwegende dat het doelmatigheidspercentage bij andere EU-fondsen gemiddeld tussen de 10% en 13% ligt, kan het vaststellen van een vergelijkbare norm van rond de 10% helpen om de doelmatigheid van het subsidiefonds te verbeteren (in dit geval de opvolger van het EFMZV; het EMFAF). Het is hierbij belangrijker om wellicht een iets te hoge norm te hanteren (bijvoorbeeld 12%), dan helemaal geen norm te hanteren. Een doelmatigheidsnorm, zelfs als deze ambitieus is, fungeert als een stimulans voor continue verbetering. Het daagt de betrokkenen uit om efficiënter te werken en processen te optimaliseren om aan de norm te voldoen.



- b. Het EFMZV kent relatief veel subsidieregelingen met een beperkt aantal deelnemers. Dit heeft een negatief effect op de uitvoeringskosten. Hoewel het ministerie van LNV streeft naar een beperkt aantal openstellingen per jaar, verdient het aanbevelingen om vanuit kostenefficiëntie het **aantal openstellingen nog verder te reduceren** of subsidieregelingen te combineren. Dit is afhankelijk van de jaarlijkse behoefte en omstandigheden binnen de visserij- en aquacultuursector.



- c. Door **regelmatig en systematisch de uitvoeringskosten en administratieve lasten te monitoren en te evalueren**, kunnen knelpunten en inefficiënties sneller worden geïdentificeerd en aangepakt. Ideaal gezien vindt monitoring en evaluatie plaats per subsidieregeling gedurende de fondperiode, waarbij het proportionaliteitsprincipe wordt toegepast. Dit houdt in dat de evaluatie in verhouding staat tot de omvang, complexiteit en beoogde impact van een subsidieregeling. Een dergelijk tussentijds inzicht draagt niet alleen bij aan een verbeterde doelmatigheid, maar ook aan een meer transparante en effectieve werking van het subsidiefonds.



- d. Het binnen de kaders van een EU-fonds **vereenvoudigen van het subsidieproces** kan door verschillende manieren, zoals:
 - **Eenvoudiger maken van het aanvraagformulier en indieningsvereisten.** Uit de interviews blijkt dat aanvragers het aanvraagformulier, vereisten en gehanteerde begrippen niet altijd begrijpen of goed kunnen interpreteren. Wanneer een aanvrager of begunstigde een beter begrip heeft van hetgeen gevraagd wordt, kan het zich nauwkeuriger en efficiënter voorbereiden, wat leidt tot een afname van eventuele fouten, herzieningen of ruis in de communicatie tussen de overheid en de doelgroep. Vereenvoudiging leidt op zijn beurt tot een reductie van de administratieve lasten en kan doorlooptijden verkorten. Voorwaarde is wel dat ook de doelgroep zich inspanst om zich te verdiepen in hetgeen wordt gevraagd en op basis hiervan zo goed mogelijk aan de vereisten probeert te voldoen.
 - Aanbieden van een **informeel afstemmingsoverleg** voor eerste keer indieners. Het aanbieden van een informeel afstemmingsoverleg voor eerste keer indieners kan aanzienlijke voordelen bieden voor zowel de aanvragers als het subsidiefonds. Door het verplicht stellen van een dergelijk overleg of een quick scan krijgen nieuwe aanvragers vroegtijdige informatie over de doelstellingen, indieningsvereisten en beoordelingscriteria van het fonds. Dit stelt hen in staat om hun projectvoorstellen beter af te stemmen op de verwachtingen van het fonds en verhoogt de kans op het indienen van kwalitatief hoogwaardige voorstellen. Met name voor tenders kan dit leiden tot een meer doordachte en gerichte aanpak, waardoor het succespercentage van de aanvragen wordt vergroot en de efficiëntie van het fonds wordt verbeterd.
 - Beschikbaar stellen van een **webportaal** bij aanvang. Zorg ervoor dat het webportaal direct beschikbaar is bij aanvang van de openstelling. Een direct beschikbaar webportaal verbetert de algehele gebruikerservaring voor aanvragers, omdat ze snel en eenvoudig kunnen beginnen met het indienen van hun aanvragen zonder vertragingen of onnodige obstakels.
 - **Transparantie adviescommissie EFMZV.** Het waarborgen van transparantie in de werkwijze van de deskundigencommissie is van belang om te voorkomen dat het als een black box wordt ervaren. Door duidelijkheid te bieden over de procedures, criteria en besluitvormingsprocessen van de commissie, kunnen aanvragers het beoordelingsproces beter begrijpen. Dit bevordert niet alleen het vertrouwen in de overheid, maar zorgt er ook voor dat beslissingen objectief en rechtvaardig worden ervaren. Transparantie helpt bij het

voorkomen van misverstanden, verhoogt de acceptatie van besluiten en draagt bij aan de legitimiteit van het subsidiefonds.

- Overweeg **pitchen voor de adviescommissie EFMZV**. Naar voorbeeld van het pitchen bij het EFRO-fonds, kan het pitchen van projectvoorstellen voor de adviescommissie EFMZV voordelen bieden voor zowel de aanvragers als de commissie. Door deze mogelijkheid te bieden, wordt interactie gestimuleerd en wordt een dieper begrip van het project bevorderd. Aanvragers krijgen de kans om hun project mondeling toe te lichten, vragen te beantwoorden en eventuele zorgen direct aan te pakken. Dit zorgt voor een meer persoonlijke en directe communicatie, waardoor de commissie een beter inzicht krijgt in de visie, motivatie en aanpak van de aanvrager. Overall draagt dit bij aan een transparanter en rechtvaardiger beoordelingsproces, wat de kwaliteit en relevantie van de gefinancierde projecten ten goede komt.
- e. Gedurende de fondperiode is er vooruitgang geboekt in het beheer van budgetplanning en -allocatie. Echter, uit de praktijk blijkt dat begunstigden niet altijd **tijdig betaalverzoeken indienen**, wat cruciaal is voor een nauwkeurige monitoring van de financiële voortgang van projecten. Het niet tijdig najagen van achterstallige betaalverzoeken heeft echter een negatieve invloed op de uitvoeringskosten van RVO. Daarom is het essentieel om nauwlettend toe te zien op het regelmatig indienen van betaalverzoeken door begunstigden en hen actief hiertoe aan te sporen. Transparantie, communicatie en regelmatige contactmomenten met begunstigden spelen hierbij een belangrijke borgingsrol.

4. Het EFMZV opereert binnen een complexe dynamiek van omgevingsfactoren die van invloed zijn op de prestaties en effecten van de gesubsidieerde projecten

Uit het evaluatieonderzoek naar het EFMZV komt naar voren dat diverse factoren een rol spelen bij de prestaties en effecten van de gesubsidieerde projecten. Het fonds ondersteunt vaak complexe en langdurige projecten, waarvan de impact niet direct zichtbaar is vanwege variabele omgevingsfactoren en een lange termijn waarop resultaten zich manifesteren. Externe invloeden zoals Covid-19, Brexit en veranderingen in wet- en regelgeving, samen met klimatologische en ecologische verschuivingen en economische activiteiten op zee, dragen bij aan de complexiteit van projectuitvoering. Dit resulteert vaak in afwijkingen van het oorspronkelijke projectvoorstel. Bovendien heeft personeelsverloop binnen RVO impact op de continuïteit van kennis en ervaring, wat een risico vormt voor het inzichtelijk maken van de projectprestaties en -effecten. Een gebrek aan continuïteit leidt in de regel tot inefficiënties, fouten en tekortkomingen in het behalen van de beoogde resultaten. Daarnaast speelt de rol van subsidieadviseurs een belangrijke rol bij het interpreteren van de behoeften van de doelgroep. Dit kan de prestaties en effecten van projecten positief beïnvloeden, aangezien subsidieadviseurs kunnen helpen bij het beter afstemmen van projectvoorstellen op zowel de subsidie-eisen als de behoeften van de doelgroep. Echter, het verdienmodel van subsidieadviseurs kan ook invloed hebben op de prestaties en effecten van projecten, aangezien zij financiële prikkels hebben om bepaalde keuzes te maken in projectontwerp en -beheer.

Tekstkader 12. Aanbevelingen gericht op het omgaan met de complexe dynamiek die van invloed is op prestaties en effecten.

Op basis van de complexe dynamiek van omgevingsfactoren die van invloed zijn op de prestaties en effecten van gesubsidieerde projecten, worden de volgende aanbevelingen gedaan om het inzicht in en grip op deze complexe dynamiek te vergroten.

- a. Realiseren flexibele projectaanpassingen
- b. In het kader van transparantie en integriteit opstellen van richtlijnen voor subsidieadvies
- c. Implementeren kennisoverdrachtprogramma EFMZV



- a. Gezien de impact van externe factoren zoals Covid-19, Brexit en veranderingen in wet- en regelgeving op de uitvoering van gesubsidieerde projecten, is het belangrijk om **flexibele aanpassingsstrategieën** te ontwikkelen. Deze strategieën kunnen de veerkracht van projecten vergroten door bijvoorbeeld meer dynamische projectplannen te creëren die kunnen reageren op veranderende omstandigheden, zonder dat daarvoor een langdurig proces van wijzigingsvoorstellen nodig is. Het instellen van een mechanisme voor regelmatige evaluaties en aanpassingen van projectdoelstellingen kan bijdragen aan het behoud van relevantie en effectiviteit in een snel veranderende omgeving. Hierdoor kunnen projecten beter inspelen op onvoorziene uitdagingen en blijven ze afgestemd op de behoeften van de doelgroep en de actuele omstandigheden. Dit tevens rekening houdend met administratieve lasten van zowel de uitvoeringsorganisatie RVO als aanvragers en begunstigden.



- b. Met het oog op duidelijkheid en het managen van verwachtingen, is het aan te bevelen om richtlijnen op te stellen voor **transparantie en integriteit met betrekking tot subsidieadvies**. Dit omvat het waarborgen van open communicatie over financiële prikkels en mogelijke belangenconflicten. Bovendien is het implementeren van controlemechanismen essentieel om ervoor te zorgen dat de adviezen van subsidieadviseurs in lijn zijn met de doelstellingen van het fonds en de behoeften van de doelgroep. Het bevorderen van diversiteit binnen subsidieadviesorganen kan ook bijdragen aan het integreren van verschillende perspectieven en expertisegebieden. Dit kan de kwaliteit en relevantie van projectvoorstellen verbeteren, aangezien een bredere vertegenwoordiging van stakeholders zorgt voor een meer holistische benadering en een beter begrip van diverse behoeften en uitdagingen.



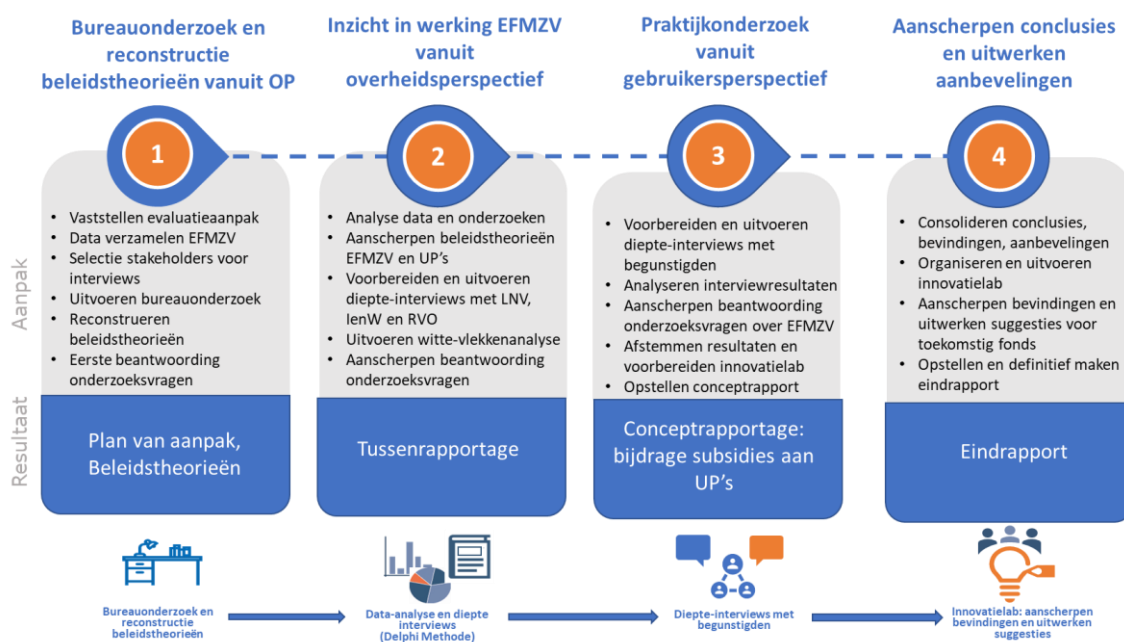
- c. Veel waardevolle kennis over het EFMZV is verspreid onder medewerkers van het ministerie van LNV en RVO. Om te voorkomen dat essentiële kennis verloren gaat bij het vertrek van ervaren medewerkers, is het noodzakelijk om een **kennisoverdrachtprogramma voor het EFMZV/EMFAF** op te zetten. Dit programma biedt de mogelijkheid om belangrijke inzichten, procedures en best practices te documenteren en over te dragen aan nieuwe medewerkers. Hierdoor wordt de afhankelijkheid van individuele kennis verminderd en wordt de consistentie in het beheer en de uitvoering van het fonds versterkt. Bovendien bevordert dit de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie door een gestroomlijnde overdracht van kennis en expertise, waardoor de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd blijft en de leercurve voor nieuwe medewerkers wordt verkort.

Bijlagen

Bijlage I: Onderzoeksverantwoording

In figuur 24 is de onderzoeksaanpak samengevat. Onder de figuur is een toelichting opgenomen waarin we de doelstellingen, werkzaamheden en resultaten per fase beschrijven.

Figuur 24. Werkzaamheden, onderzoeksmethoden en resultaten per projectfase.



Fase 1. Bureauonderzoek en reconstrueren beleidstheorie vanuit het Operationeel Programma

De doelstelling van fase 1 was om de scope en uitgangspunten van deze eindevaluatie van het EFMZV af te stemmen met LNV. Tijdens het startoverleg werd het evaluatieproces gepland en gestructureerd en is onze voorgestelde onderzoeksaanpak besproken. Dit omvat onder andere het vaststellen van de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden, het verzamelen van de benodigde data en informatie en het selecteren van de te betrekken stakeholders voor fase 2 en 3. Er is een bureauonderzoek uitgevoerd waarbij alle relevante documenten en gegevens zijn geanalyseerd om zorgvuldig te formuleren wat de doelstellingen en Unieprioriteiten zijn van het EFMZV, welke middelen en subsidieregelingen (input) vanuit de Europese Commissie en de overheid zijn ingezet en welke effecten (output, outcome en impact) in de periode 2014-2023 zijn beoogd en gerealiseerd.

Deze fase resulteerde in een Plan van Aanpak met de wijze waarop is beoordeeld of en in welke mate opengestelde regelingen en subsidies hebben bijgedragen aan de doelstellingen en Unieprioriteiten uit het Operationeel Programma. In dit Plan van Aanpak is tevens aangegeven, welke informatie (over input, throughput, output, outcome en impact) daarvoor nodig was. Verder zijn in fase 1 de beleidstheorieën van het EFMZV en de Unieprioriteiten opgesteld en vond een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen plaats van de onderdelen A. Uitwerken doelen, B. Inzicht in beschikte middelen en C. Het aanvraag- en verantwoordingsproces. De resultaten van deze fase werden gebruikt om de gesprekken van fase 2 en 3 voor te bereiden.

Fase 2. Inzicht in werking EFMZV vanuit overheidsperspectief

De doelstelling van fase 2 was om inzicht in de werking van het EFMZV te krijgen vanuit het perspectief van de overheid en de beleidstheorieën van het EFMZV en de Unieprioriteiten te verrijken. Hierbij zijn we ook nagegaan welke maatschappelijke en economische ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de bereikte

output, outcome en impact van het EFMZV. Om een goed beeld te krijgen zijn er 10 diepte-interviews georganiseerd met overheidsorganisaties; in de onderstaande tabel is een lijst met de respondenten opgenomen. De interviews zijn inhoudelijk voorbereid en de respondenten hebben vooraf een toelichting ontvangen. Als onderzoeksmethode hebben we de Delphi-methode gebruikt. De kern van de Delphi-methode is (a) dat resultaten uit voorgaande interviews ter toetsing, aanscherping en/of verrijking worden meegenomen in volgende interviews en (b) dat indien nodig interviewresultaten worden teruggelegd bij al gesproken respondenten.

Tabel 17. Interviews beleid, uitvoering en toezicht.

Onderdeel	Respondenten	Aantal
Beleid	Ministeries LNV en IenW	3
Uitvoering	RVO, Rijkswaterstaat	4
Controle en toezicht	NVWA	1
Totaal		8

De resultaten van deze fase hebben we gebruikt om het praktijkonderzoek van fase 3 aan te scherpen.

Fase 3. Praktijkonderzoek werking EFMZV vanuit gebruikersperspectief

De doelstelling van fase 3 was om inzicht te krijgen in de uitvoering en effecten van het EFMZV in de praktijk. Om betrouwbare uitspraken te doen over de praktijk, zijn 7 diepte-interviews gehouden met aanvragers en begunstigden van het EFMZV en intermediairs die begunstigden ondersteunen bij het doen van aanvragen.

Subsidie wordt in de regel aangevraagd door subsidiebureaus en de Nederlandse Visserijbond. Daarnaast is er ook een gesprek gevoerd met de adviescommissie EFMZV/EMFAF die verantwoordelijk is voor de beoordeling van binnengekomen aanvragen. Net als in fase 2 hebben we gebruik gemaakt van de Delphi-methode. Vanwege het iteratieve karakter van de Delphi-methode, zijn we in staat geweest om met een relatief beperkt aantal interviews diepgaande en betrouwbare resultaten te realiseren.

Het resultaat van fase 3 is een goed beeld van de uitvoering, werking en effecten van het EFMZV in de praktijk vanuit het perspectief van de gebruikers: de partijen die subsidie hebben aangevraagd en ontvangen. Met behulp van deze gesprekken hebben we inzicht verkregen in de onderzoeksvragen van de onderdelen C. Het aanvraag- en verantwoordingsproces, D. Bepalen doeltreffendheid en E. Bepalen doelmatigheid. Deze inzichten vormden de basis voor het (concept-)eindrapport.

Fase 4. Aanscherpen conclusies en uitwerken aanbevelingen

Het doel van fase 4 is om de bevindingen verder te onderbouwen en aan te scherpen. Bij het analyseren en consolideren van de bevindingen werden zowel kwantitatieve als kwalitatieve benaderingen toegepast om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EFMZV in kaart te brengen. Het resultaat van fase 4 is het onderhavige eindrapport met herleidbare conclusies over de werking van het EFMZV. Daarnaast bevat het eindrapport aanbevelingen en verbeter suggesties voor een toekomstig fonds. Na afronding van de evaluatie is het onderzoeksdossier met onderliggende gegevens overgedragen aan de opdrachtgever.

Bijlage II: De elf thematische doelstellingen voor de ESI-fondsen

Om bij te dragen aan de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei alsook aan de fondsspecifieke opdrachten overeenkomstig de in het Verdrag vastgelegde doelstellingen, met inbegrip van economische, sociale en territoriale cohesie, steunt elk ESI-fonds de volgende thematische doelstellingen:

1. Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie;
2. Verbetering van de toegang tot en het gebruik en de kwaliteit van ICT;
3. Vergroting van de concurrentiekracht van mkb-bedrijven, van de landbouwsector (voor het ELFPO) en van de visserij- en aquacultuursector (voor het EFMZV);
4. Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken;
5. Bevordering van de aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en -beheer;
6. Behoud en bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen;
7. Bevordering van duurzaam vervoer en opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren;
8. Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit;
9. Bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede en discriminatie;
10. Investeren in onderwijs, opleiding en beroepsopleiding voor vaardigheden en een leven lang leren;
11. Vergroting van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en een doelmatig openbaar bestuur.

De thematische doelstellingen worden omgezet in prioriteiten die specifiek zijn voor elk van de ESI-fondsen en zijn uiteengezet in de fonds specifieke voorschriften.

Bijlage III: De zes Unieprioriteiten met 15 aandachtsgebieden voor EFMZV

Het EFMZV draagt bij tot de Europa 2020-strategie en tot de uitvoering van het GVB. Het geeft uitvoering aan de onderstaande Unieprioriteiten voor de duurzame ontwikkeling van de visserij en de aquacultuur en daaraan gerelateerde activiteiten, die de toepasselijke thematische doelstellingen, bedoeld in Verordening (EU) nr. 1303/2013, weerspiegelen:

1. Bevordering van een ecologisch duurzame, hulpbronnefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij, door de volgende specifieke doelstellingen na te streven:
 - a. de beperking van de impact van de visserij op het mariene milieu, met inbegrip van, voor zover mogelijk, het voorkomen en beperken van ongewenste bijvangsten;
 - b. de bescherming en herstel van de aquatische biodiversiteit en ecosystemen;
 - c. het waarborgen van een evenwicht tussen vangstcapaciteit en beschikbare vangstmogelijkheden;
 - d. de bevordering van het concurrentievermogen en de levensvatbaarheid van ondernemingen in de visserijsector, ook in de kleinschalige kustvisserij, en de verbetering van de veiligheid en de arbeidsomstandigheden;
 - e. het bieden van ondersteuning voor de intensivering van technologische ontwikkeling, innovatie, met inbegrip van het vergroten van de energie-efficiëntie, en kennisoverdracht;
 - f. de ontwikkeling van beroepsopleidingen, nieuwe beroepsvaardigheden en een leven lang leren.
2. Bevordering van een ecologisch duurzame, hulpbronnefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde aquacultuur, door de volgende specifieke doelstellingen na te streven:
 - a. het bieden van ondersteuning voor de intensivering van technologische ontwikkeling, innovatie en kennisoverdracht;
 - b. de bevordering van het concurrentievermogen en de levensvatbaarheid van ondernemingen in de aquacultuursector, en de verbetering van de veiligheid en de arbeidsomstandigheden, in het bijzonder in kleine en middelgrote ondernemingen;
 - c. de bescherming en herstel van de aquatische biodiversiteit, de versterking van de ecosystemen die verbonden zijn met de aquacultuur en de bevordering van een hulpbronnefficiënte aquacultuur;
 - d. de bevordering van een aquacultuur die wordt gekenmerkt door een hoog niveau van milieubescherming, en de bevordering van diergezondheid, dierenwelzijn, volksgezondheid en veiligheid;
 - e. de ontwikkeling van beroepsopleidingen, nieuwe beroepsvaardigheden en een leven lang leren.
3. Stimulering van de uitvoering van het GVB door de volgende specifieke doelstellingen na te streven:
 - a. de verbetering en beschikbaarstelling van wetenschappelijke kennis en de verbetering van de verzameling en het beheer van gegevens;
 - b. het bieden van ondersteuning voor monitoring, controle en handhaving, en daardoor de institutionele capaciteit en de efficiëntie van overheidsdiensten versterken, zonder de administratieve lasten te vergroten.
4. Bevordering van de werkgelegenheid en de territoriale cohesie door de volgende specifieke doelstellingen na te streven: de bevordering van economische groei, sociale integratie en het scheppen van banen, en het bieden van ondersteuning voor de inzetbaarheid en de arbeidsmobiliteit in kustgemeenschappen en landinwaarts gelegen gemeenschappen die aangewezen zijn op de visserij en de aquacultuur, met inbegrip van de diversifiëring van de activiteiten binnen de visserij en naar andere sectoren van de maritieme economie;
5. Bevordering van afzet en verwerking door de volgende specifieke doelstellingen na te streven:
 - a. de verbetering van de organisatie van de markt voor visserij- en aquacultuurproducten;
 - b. de aanmoediging van investeringen in de sector verwerking en afzet;
6. Bevordering van de uitvoering van het GMB.

Bijlage IV: Subsidieregelingen en overheidsopdrachten per UP

Unieprioriteit 1: De bevordering van ecologisch duurzame, hulpbronnenefficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij

Binnen Unieprioriteit 1 hebben de volgende openstellingen plaatsgevonden:

1. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij (2015 en 2017)
2. Investeringsregeling jonge vissers (2015-2020)
3. Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten (2018-2019)
4. Stilligregeling Covid-19 (2020)
5. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij (2016-2018)
6. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers (2017-2020)
7. Ontwerp en uitvoer instandhoudingsmaatregelen (2016, 2017, 2019, 2021 en 2023)

1.1 Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij



Aantal openstellingen: 2 (in 2015 en 2017)



Beschikbaar budget: € 2,1 miljoen



Beoogd aantal projecten: 4



- Doelgroep Aanlandplicht: visserijorganisaties, samenwerkingsverbanden van visserijorganisaties en samenwerkingsverbanden van ten minste één visserijorganisatie met ten minste één algemeen nut beogende instelling. Een wetenschappelijke of technische organisatie dient actief betrokken te zijn bij het project.
- Doelgroep Duurzame visserij: visserijorganisaties, marktdeelnemers (exploiteert of bezit een bedrijf in de visserijsector) of een samenwerkingsverband van tenminste twee van deze genoemde partijen. Een wetenschappelijke of technische organisatie dient actief betrokken te zijn bij het project



Type regeling: tender

Het EFMZV kende twee subsidieregelingen om innovatieprojecten gericht op de instandhouding van mariene biologische hulpbronnen. Dit zijn de subsidieregeling 'Innovatieprojecten aanlandplicht' en de subsidieregeling 'Innovatieprojecten duurzame visserij'.

Innovatieprojecten aanlandplicht

De aanlandplicht is een belangrijke pijler van het Europese Gemeenschappelijke Visserijbeleid. Het is een verbod op het teruggooien van gequoteerde vissoorten (discarden). Vissers moeten alle vangsten van gequoteerde vissoorten aan boord houden en aanlanden. In sommige visserijen bestaat 40% van de totale vangst uit ongewenste vangsten. De aanlandplicht is in 2015 gefaseerd ingevoerd met het oog op het collectieve maatschappelijke belang: verspilling tegengaan. Daarnaast stimuleert de aanlandplicht vissers om selectiever te vissen.

De aanlandplicht is voor de Nederlandse visserijvloot een zware opgave. Om vissers bij het invoeren van de aanlandplicht te faciliteren, is in 2015 de subsidie Innovatieprojecten aanlandplicht opengesteld met als doel innovatieprojecten te subsidiëren die bijdragen aan de ontwikkeling van technische of organisatorische kennis op het gebied van aanlandplicht. Dergelijke projecten richten zich ofwel op de verbetering van de selectiviteit bij de vangst ofwel op het aantonen en vergroten van de overlevingskans bij teruggooi van vis.

De subsidieregeling ‘Innovatieprojecten aanlandplicht’ heeft een budget van € 3 miljoen.²⁰ Van dit budget is € 1,7 miljoen bestemd voor innovatieprojecten gericht op het verbeteren selectiviteit bij de vangst en € 1,3 miljoen is bestemd voor innovatieprojecten gericht op het vergroten van de overlevingskansen bij teruggooi. Gedurende de looptijd van het fonds zijn, vanwege onderuitputting, budgetten verschoven van het ene jaar naar het daaropvolgende jaar. Financiering komt voor 75% uit het EFMZV.

Innovatieprojecten duurzame visserij

De subsidieregeling ‘Innovatieprojecten Duurzame Visserij’ heeft tot doel de visserijsector te ondersteunen bij de transitie naar duurzame visserij. Financiële ondersteuning wordt geboden aan partijen die nieuwe technische of organisatorische kennis voor de ecologische verduurzaming in de zee-, kust of binnenvisserij ontwikkelen en eventueel implementeren. Het gaat bijvoorbeeld om projecten die gericht zijn op het bevorderen van de selectiviteit van vismethoden, vermindering van bodemberoering, vermindering van vervuiling of de ontwikkeling van innovaties voor energiebesparing. De beoogde verdeling van subsidiebijdrage voor begunstigden varieerde tussen 30-75%, afhankelijk van de ondernemingsstatus van de begunstigde. Het budget dat beschikbaar werd gesteld voor deze regeling bedraagt € 3,5²¹ miljoen. Aangezien er geen projecten zijn toegekend, zijn er ook geen subsidiabele uitgaven.

Uitvoering in de praktijk

Tabel 18. Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

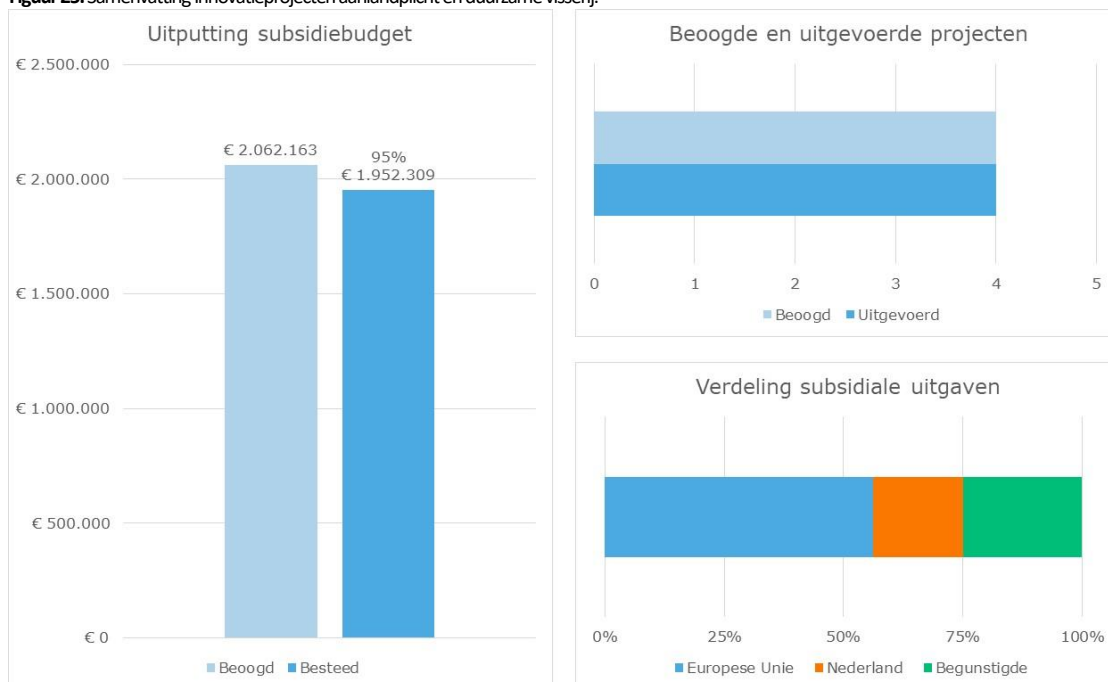
	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij	1	€ 2.062.163	€ 1.952.309	95%	4	4	100%

Voor de regeling ‘Innovatieprojecten aanlandplicht’ is het honoreringspercentage 100%; er zijn vier aanvragen ingediend, waarvan er vier zijn toegekend. Voor ‘Innovatieprojecten duurzame visserij’ is het honoreringspercentage 0%; er zijn drie aanvragen ingediend, waarvan er een is toegekend, maar deze is later ingetrokken. Hiervoor was een pulsontheffing nodig, maar die kon nooit worden afgegeven in verband met het in 2019 aangenomen Europese verbod op pulsvisserij. Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de subsidie ‘Innovatieprojecten duurzame visserij’.

²⁰ Door de verschuiving van budgetten naar aanleiding van onderuitputting, komt het totale budget voor deze regeling lager uit dan de (optelsom van de) budgetten van de subregelingen.

²¹ Door verschuiving van budgetten naar aanleiding van onderuitputting, komt het totale budget voor deze regeling lager uit dan de (optelsom van de) budgetten van de subregelingen.

Figuur 25. Samenvatting Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij.



De subregeling innovatieprojecten aanlandplicht heeft een aantal belangrijke prestaties behaald. Een aanzienlijk deel van het budget is toegekend, maar het aantal geselecteerde projecten blijft achter bij de verwachtingen. Op basis van deze prestaties kan worden geconcludeerd dat de subsidieregeling enige effectiviteit heeft laten zien. Het valt echter buiten de scope van deze evaluatie om exact te onderzoeken waarom de geplande en gerealiseerde doelstellingen van elkaar afwijken. Ondanks de niet volledige uitputting hebben gesubsidieerde innovatieprojecten positieve resultaten opgeleverd ter voorbereiding op de aanlandplicht, zoals de ontwikkeling van netinnovaties die hebben bijgedragen aan het verminderen van bijvangst in diverse demersale visserijen, het aantonen en verbeteren van de overlevingskans en het vermijden van gebieden.

Op basis van de verstrekte gegevens is de subregeling innovatieprojecten duurzame visserij niet doeltreffend. Ondanks de ambitie om vier projecten te subsidiëren, is uiteindelijk geen enkel project gesubsidieerd en is er dus ook geen budget toegewezen. Vanuit de sector is er geen animo geweest om deel te nemen aan dergelijke innovatieprojecten; het is een dure investering, omdat schepen worden ingezet die minder kunnen vangen dan normaal en wetenschappers moeten betaald worden. Omdat deze subsidieregeling niet doeltreffend is geweest, is deze automatisch ook niet doelmatig geweest; er zijn kosten gemaakt ten behoeve van een openstelling, maar er zijn geen prestaties geleverd.

Op basis van deze oordelen over de twee subregelingen waar de regeling 'Innovatieprojecten aanlandplicht en duurzame visserij' uit bestaat, kan geconcludeerd worden dat de regeling gedeeltelijk doeltreffend is. Hoewel het beoogde aantal projecten is behaald, vallen alle vier de gerealiseerde projecten onder 'Innovatieprojecten aanlandplicht'. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de beleidsdoelstellingen op het gebied van 'Innovatieprojecten duurzaamheid' behaald zijn. Het uiteindelijk toebedeelde budget is voor 95% uitgeput, maar de initiële budgetten per regeling zijn in beperkte mate benut.

1.2 Investeringsregeling Jonge Visser

-  Aantal openstellingen: 6 (2015, 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020)
-  Beschikbaar budget: € 0,6 miljoen
-  Beoogd aantal projecten: 10
-  Doelgroep: 'Jonge Visser' jonger dan 40 jaar die voor het eerst een vissersvaartuig willen aanschaffen
-  Type regeling: overige openstelling, niet zijnde een tender

Beroepsvisserij leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Voor jonge vissers is het een financiële uitdaging om nieuwe economische activiteiten op te starten. De regeling 'Jonge Visser' richt zich op vissers jonger dan 40 jaar die voor het eerst een vissersvaartuig wilden aanschaffen. Het doel is om de concurrentiepositie van de visserijsector te verbeteren en zo bij te dragen aan een duurzame toekomst voor de sector. Jonge vissers kunnen subsidie krijgen voor maximaal 25% van de subsidiabele kosten tot een maximum van € 75.000.

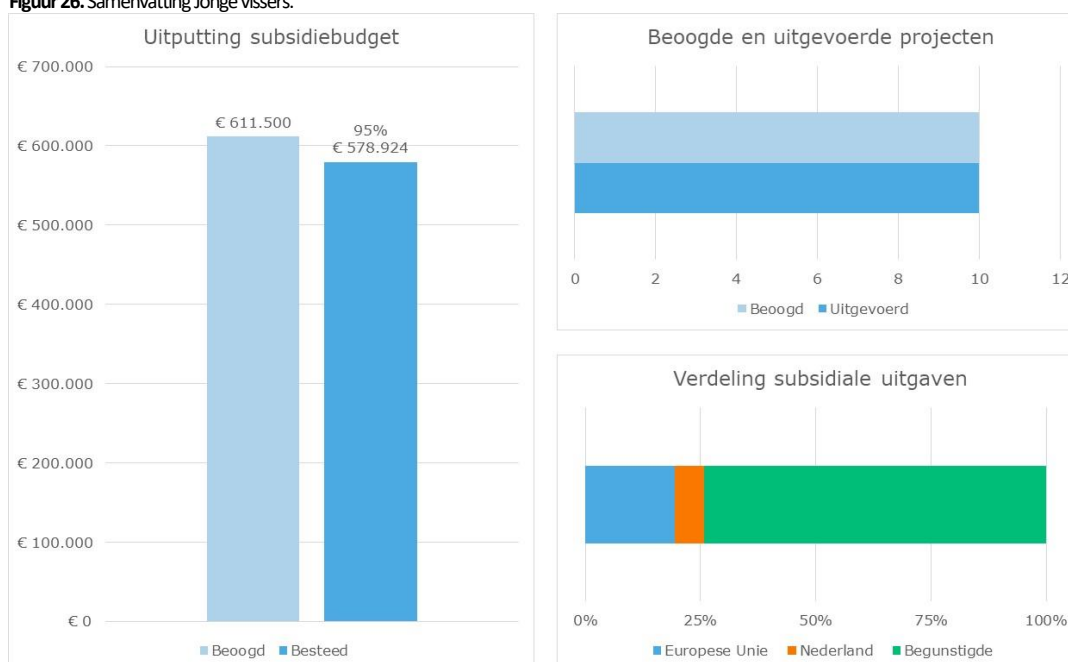
Uitvoering in de praktijk

Tabel 19. Investeringsregeling Jonge vissers: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Investeringsregeling Jonge vissers	6	€ 611.500	€ 578.924	95%	10	10	100%

Het honoreringspercentage is 56%; er zijn 18 aanvragen ingediend, waarvan er 10 zijn toegekend. In 2019 is geen subsidie aan jonge vissers toegekend. Mogelijk heeft dit te maken doordat de voorwaarden van de Europese verordening niet goed aansloten bij de Nederlandse praktijk rondom de vaartuigen van de vissers. Aan de andere kant sluit het aantal geselecteerde projecten aan bij het de doelstelling om 10 projecten te selecteren. Gevolg is dat het nog beschikbare subsidiebudget waarschijnlijk ontoereikend was om nog meer aanvragen te honoreren. Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de subsidie 'Investeringsregeling Jonge Vissers'.

Figuur 26. Samenvatting Jonge vissers.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Investeringsregeling Jonge Vissers' als doeltreffend beoordeeld. Het aantal geselecteerde projecten is conform de doelstellingen (100%) en ook het subsidiebudget is bijna volledig toegekend (95%). Dit duidt op kwalitatief goede aanvragen die voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

1.3 Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten



Aantal openstellingen: 2 (in 2018 en 2019; in 2020 vervallen i.v.m. Covid-19)



Beschikbaar budget: € 1,3 miljoen



Beoogd aantal projecten: 70



Doelgroep: visserijondernemingen die willen investeren in machines voor een vissersvaartuig.



Type regeling: overige openstelling, niet zijnde een tender

De investeringssubsidie 'Toegevoegde waarde visserijproducten' biedt visserijondernemingen de kans om subsidie te verkrijgen voor de aanschaf en het gebruiksklaar maken van machines die de toegevoegde waarde van hun visserijproducten verbeteren. Deze subsidie is gericht op verschillende soorten machines, waaronder automatische conserveermachines voor langoustines, een automatische kookketel voor garnalen, een spoelsorteermachine met tenminste 6 millimeter spijlwijdte, een scholstripmachine en een slurrijmachine. De financiering komt voor 75% uit het EFMZV en wordt voor 25% nationaal gefinancierd.

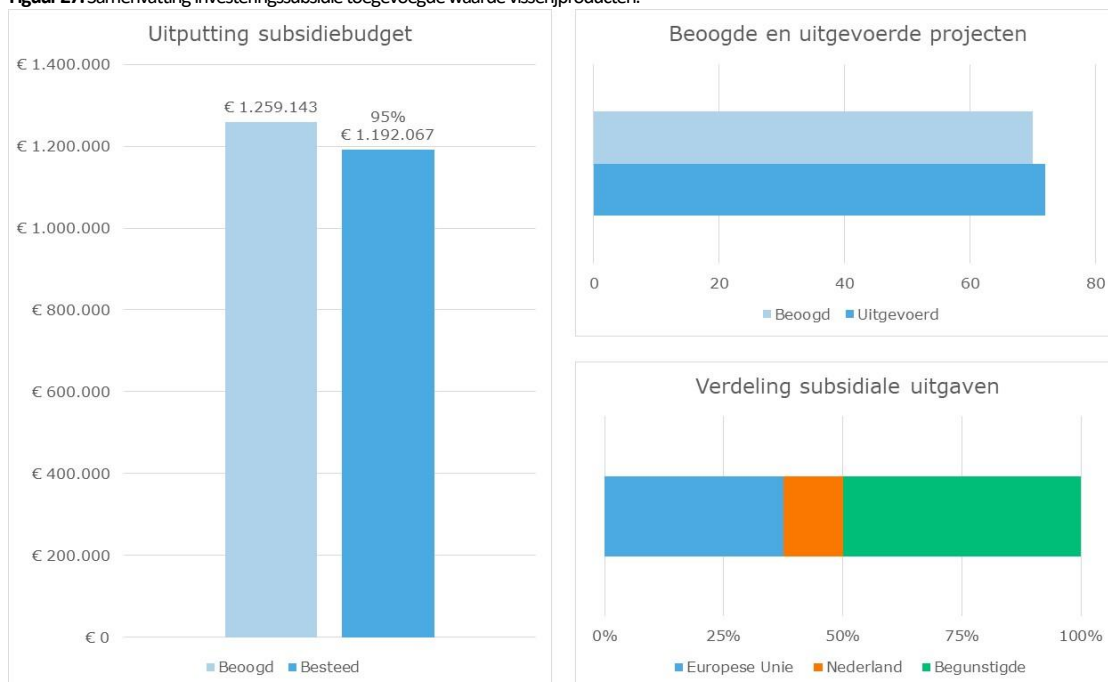
Uitvoering in de praktijk

Tabel 20. Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten	2	€ 1.259.143	€ 1.192.067	95%	70	72	103%

Het honoreringspercentage is 64%; er zijn 113 aanvragen ingediend, waarvan er 72 zijn toegekend. Het relatief lage honoreringspercentage komt voort uit het feit dat meer subsidieaanvragen zijn ingediend, dan toegekend konden worden. Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de subsidie 'Investeringssubsidie toegevoegde waarde visserijproducten'.

Figuur 27. Samenvatting Investeringsubsidie toegevoegde waarde visserijproducten.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Investeringsubsidie toegevoegde waarde visserijproducten' als doeltreffend beoordeeld. Het aantal geselecteerde projecten is conform de doelstellingen (103%) en ook het subsidiebudget is bijna volledig toegekend (95%). Dit duidt op kwalitatief goede aanvragen die voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

1.4 Subsidie stilliggen Covid-19

-  Aantal openstellingen: 1 (in 2020)
-  Beschikbaar budget: € 6,6 miljoen
-  Beoogd aantal projecten: 265
-  Doelgroep: eigenaren van vissersvaartuigen die gedwongen zijn hun visserijactiviteiten tijdelijk te onderbreken vanwege de impact van de Covid-19-pandemie
-  Type regeling: overige openstelling, niet zijnde een tender

De subsidieregeling 'Stilliggen Covid-19' biedt eigenaren van vissersvaartuigen de mogelijkheid om subsidie te ontvangen voor het tijdelijk stopzetten van visserijactiviteiten als gevolg van de Covid-19-pandemie. De subsidie beoogde daarmee om teruglopende inkomsten op te vangen. Voor deze subsidie is € 9 miljoen beschikbaar. De helft hiervan komt uit het EFMZV. De andere helft wordt nationaal gefinancierd. Er werd geen bijdrage vereist van de begunstigde. De hoogte van de subsidie varieert afhankelijk van het motorvermogen van het vaartuig en is alleen van toepassing op vissersvaartuigen behorende tot het vlootsegment MFL1 of MFL2 met een minimale lengte van twaalf meter.

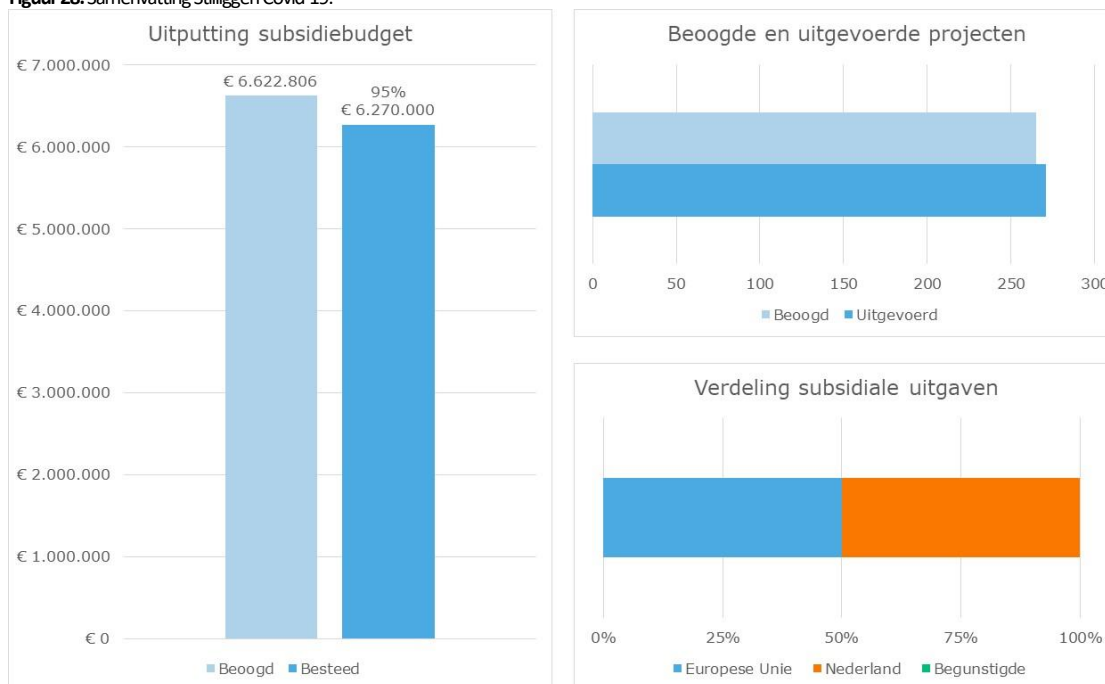
Uitvoering in de praktijk

Tabel 21. Subsidie stilliggen Covid-19: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Subsidie stilliggen Covid-19	1	€ 6.622.806	€ 6.270.000	95%	265	271	102%

Het honoreringspercentage is 92%; er zijn 293 aanvragen ingediend, waarvan er 271 zijn toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de subsidie 'Stilliggen Covid-19'.

Figuur 28. Samenvatting Stilliggen Covid-19.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Stilliggen Covid-19' als doeltreffend beoordeeld. Het aantal geselecteerde projecten is conform de doelstellingen (102%) en ook het subsidiebudget is bijna volledig toegekend (95%). Dit duidt op kwalitatief goede aanvragen die voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

1.5 Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij

-  Aantal openstellingen: 3 (in 2016, 2017 en 2018)
-  Beschikbaar budget: € 0,4 miljoen
-  Beoogd aantal projecten: 1
-  Doelgroep: producentenorganisaties voor visserijproducten, visserijondernemingen, en andere marktdeelnemers uit de visserijsector en hun samenwerkingsverbanden
-  Type regeling: tender

De subsidie voor 'Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij' biedt partijen uit de sector de mogelijkheid subsidie te ontvangen voor innovatieprojecten gericht op het verbeteren van het rendement in de visserijketen. Het uiteindelijke doel van de subsidie is om het concurrentievermogen en de economische prestaties van de visserijsector in Nederland te verbeteren. De financiering komt voor 75% uit het EFMZV en voor 25% uit nationale gelden.

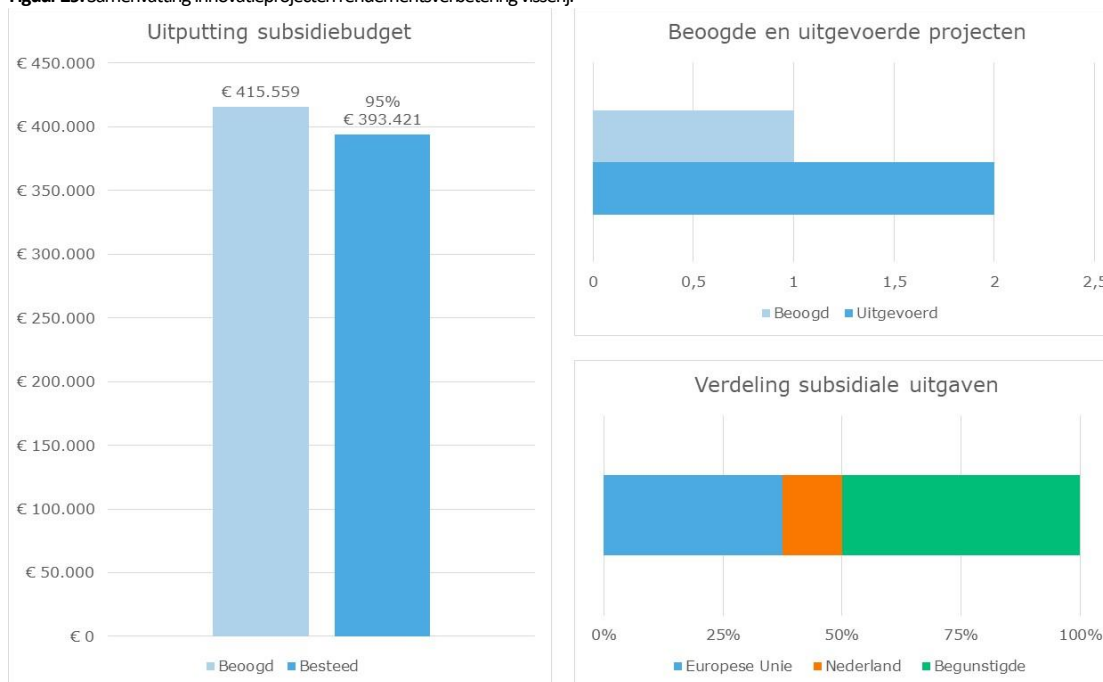
Uitvoering in de praktijk

Tabel 22. Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij	3	€ 415.559	€ 393.421	95%	1	2	200%

Het honoreringspercentage is 14%; er zijn 14 aanvragen ingediend, waarvan er 2 zijn toegekend. Het relatief lage honoreringspercentage wordt verklaard door de relatief grote vraag en een beperkt budget, waardoor het merendeel van de subsidieaanvragen is afgewezen. Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de subsidie 'Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij'.

Figuur 29. Samenvatting Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Innovatieprojecten rendementsverbetering visserij' als doeltreffend beoordeeld. Het aantal subsidieaanvragen alsmede het aantal geselecteerde projecten overtreft de verwachtingen (200%). Ook is het subsidiebudget bijna volledig toegekend (95%). Dit duidt op kwalitatief goede aanvragen die voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

1.6 Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers

- Aantal openstellingen: 5 (in 2017 (2x), 2018, 2019 en 2020)
- Beschikbaar budget: € 29,1 miljoen
- Beoogd aantal projecten: 20
- Doelgroep: vissers, visserijorganisaties, Algemeen Nut Beogende Instellingen, overheden, semioverheden en samenwerkingsverbanden. Er moet altijd een wetenschappelijke organisatie in het samenwerkingsproject zitten
- Type regeling: tender en financiële steun voor uitvoeren overheidsopdrachten

Het EFMZV bevat ter bevordering van de samenwerking tussen wetenschap en visserij zowel een subsidieregeling als de financiering van overheidsopdrachten. Met de subsidieregeling 'Samenwerkingsprojecten wetenschap en visserij' kunnen partijen ondersteuning krijgen voor een samenwerkingsproject. Zo'n project moet gericht zijn op het opzetten van netwerken, partnerschapsovereenkomsten of verenigingen (kennissystemen) tussen wetenschappers en vissers of visserijorganisaties. Ook het doen van activiteiten hierbinnen valt hieronder, zoals kennisontwikkeling en kennisdeling. Het subsidiepercentage verschilt per doelgroep. Op de website van RVO is hier een indeling van gemaakt.²² Naast deze subsidieregeling zijn in 2015, 2016, 2019, 2020 en 2023 overheidsopdrachten uitgevoerd in het kader van 'Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers'.

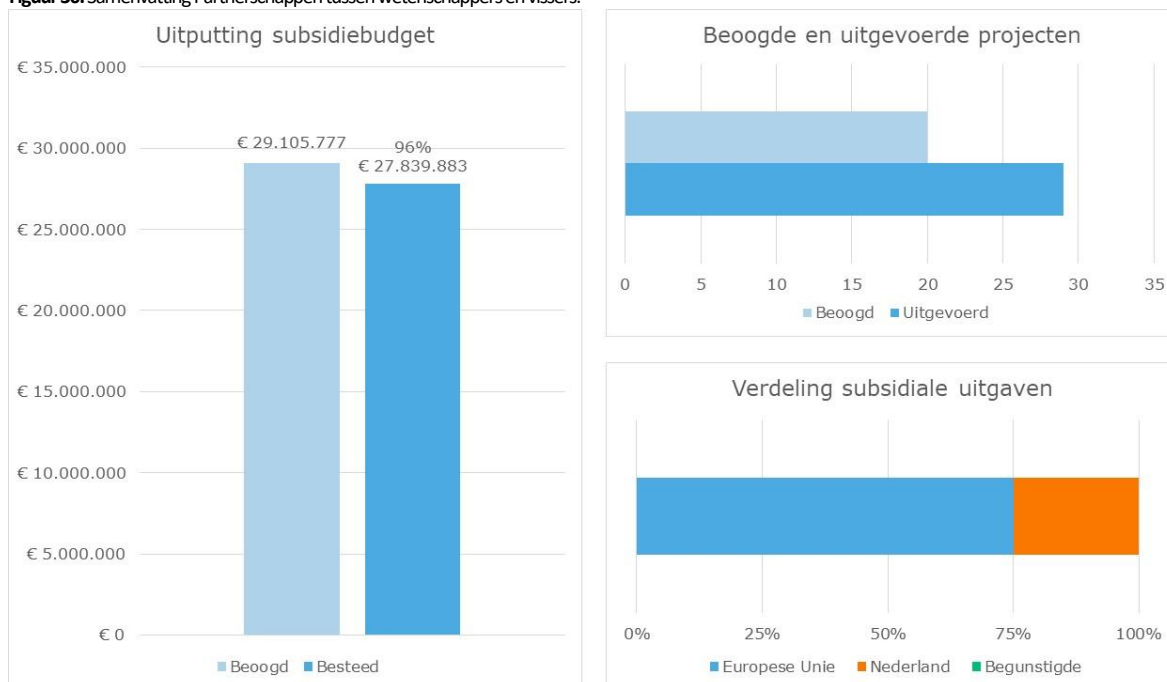
Uitvoering in de praktijk

Tabel 23. Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers	5	€ 29.105.777	€ 27.839.883	96%	20	29	145%

Het honoreringspercentage is 88%; er zijn 33 aanvragen ingediend, waarvan er 29 zijn toegekend. Dit is inclusief de steun voor zes overheidsopdrachten. Het beschikbare budget is bijna volledig toegekend (96%). Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de subsidieregeling en overheidsopdrachten van 'Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers'.

Figuur 30. Samenvatting Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers.



Op basis van de beschikbare informatie zijn de subsidieregeling en de overheidsopdrachten van 'Partnerschappen tussen wetenschappers en vissers' als doeltreffend beoordeeld. Het aantal aanvragen alsmede het aantal geselecteerde projecten overtreft de verwachtingen (145%). Ook is het beschikbare budget bijna volledig toegekend (96%). Dit duidt op kwalitatief goede aanvragen die voldoen aan de gestelde criteria en vereisten.

²² Subsidiepercentage per doelgroep – (RVO.nl): <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/samenwerkingsprojecten-wetenschap-visserij/verlening-en-verdeling>.

1.7 Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen

-  Uitgevoerd in 2015, 2019 en 2021
-  Beschikbaar budget: € 4,3 miljoen
-  Beoogd aantal projecten: 7
-  Doelgroep: overheid
-  Financiële steun voor uitvoeren overheidsopdrachten

Via het EFMZV wordt financiële steun gegeven voor het uitvoeren van overheidsopdrachten, waarbij de overheid zelf begunstigde is. Het gaat hierbij om activiteiten die van algemeen belang zijn, zoals het verzamelen van gegevens over visbestanden en de controle op de visserij. De overheid voert de werkzaamheden zelf uit of huurt derden in om de feitelijke werkzaamheden uit te voeren. De inhuur gebeurt volgens de aanbestedingsregels.

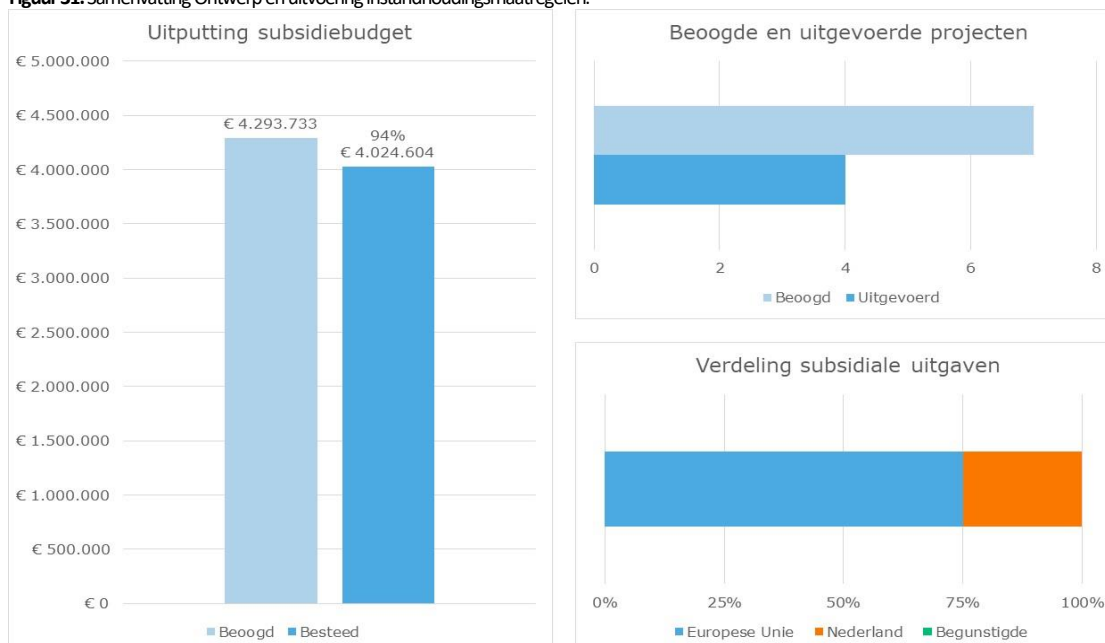
Uitvoering in de praktijk

Tabel 24. Overheidsopdrachten: beoogde versus gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen	N.v.t.	€ 4.293.733	€ 4.024.604	94%	7	4	57%

Het honoreringspercentage is 100%; er zijn 4 aanvragen ingediend, waarvan er 4 zijn toegekend. Drie projecten gaan over de jaarlijkse uitzet van glasaal en pootaal. Dit betreft één van de herstelmaatregelen uit het Nederlands aalbeheerplan. Onderstaand is een overzicht weergegeven van feiten en cijfers van de financiële steun inzake 'Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen'.

Figuur 31. Samenvatting Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen.



Op basis van de beschikbare informatie is de financiële steun voor 'Ontwerp en uitvoering instandhoudingsmaatregelen' als redelijk doeltreffend beoordeeld. Hoewel bijna het volledige budget is toegekend (94%), zijn vier opdrachten geselecteerd terwijl de streefwaarde zeven is (57%). Het is onduidelijk waarom deze streefwaarde niet is behaald.

Unieprioriteit 2: Aquacultuur

Binnen Unieprioriteit 2 hebben de volgende openstellingen plaatsgevonden:

1. Innovatieprojecten aquacultuur (2016-2019)
2. Compensatie voor viskwekerijen (2020)

2.1 Innovatieprojecten aquacultuur



Aantal openstellingen: 4 (2016, 2017, 2018 en 2019)



Beschikbaar budget: € 6,0 miljoen



Beoogd aantal projecten: 16



Doelgroepen: aquacultuurondernemingen en samenwerkingsverbanden



Type regeling: tender

De subsidieregeling 'Innovatieprojecten aquacultuur' biedt financiële steun aan aquacultuurondernemingen en samenwerkingsverbanden. Deze subsidie is gericht op innovatieprojecten die technische en marktinnovaties in de aquacultuur bevorderen, met aandacht voor duurzame aspecten zoals productontwikkeling en kweek van soorten voor nichemarkten. Zowel individuele aquacultuurondernemingen als deelnemers aan samenwerkingsverbanden kwamen in aanmerking voor deze subsidie. Een belangrijke voorwaarde was dat een aanvrager enkel in aanmerking komt voor subsidie als de subsidiabele kosten boven een minimaal gesteld bedrag waren. In 2016 was dit bedrag minimaal € 700.000 en in 2017 en 2018 was dit minimaal € 300.000. Het budget wordt verdeeld op basis van vooraf opgestelde rangschikkingscriteria. Een voorwaarde was dat er bij het project een wetenschappelijke of technische organisatie betrokken was die de resultaten van het project valideerde.

Uitvoering in de praktijk

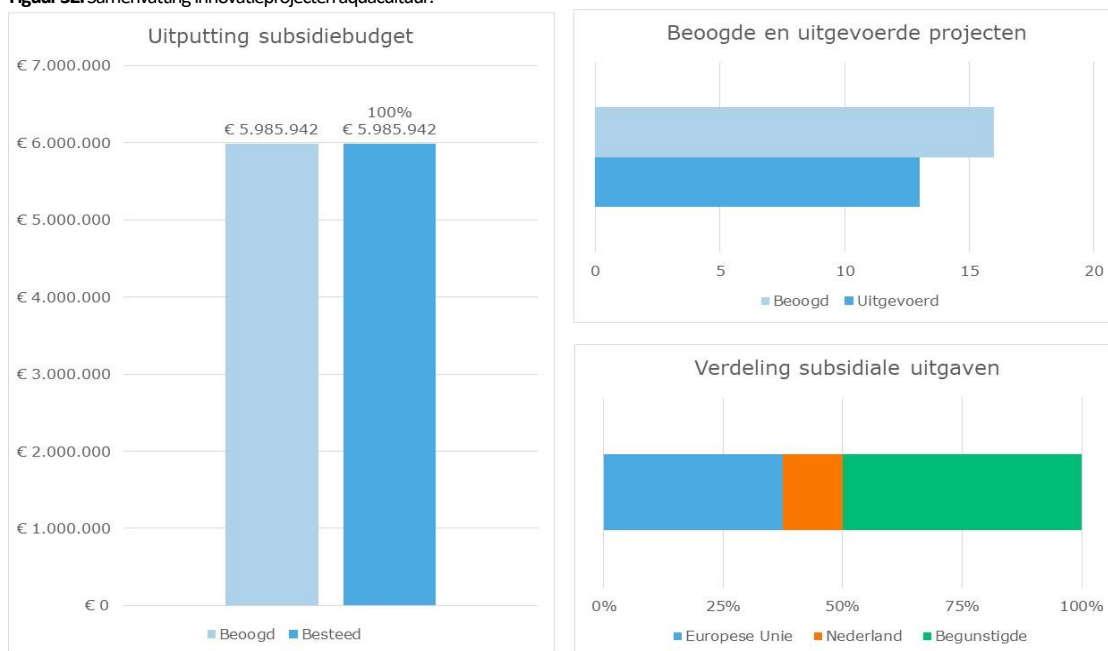
Tabel 25. Innovatieprojecten aquacultuur: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Innovatieprojecten aquacultuur	4*	€ 5.985.942	€ 5.985.942	100%	16	13	81%

(*) Dit aantal is exclusief een openstelling in 2020 die is vervallen in verband met Covid-19.

Het honoreringspercentage is 43%; er zijn 30 aanvragen ingediend, waarvan er 13 zijn toegekend. Het is waarschijnlijk dat een deel van de afwijzingen voortkomen uit het feit dat 100% van het beschikbare budget is toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij 'Innovatieprojecten aquacultuur'.

Figuur 32. Samenvatting Innovatieprojecten aquacultuur.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Innovatieprojecten aquacultuur' als doeltreffend beoordeeld. Het totaal beschikbare budget is volledig toegekend (100%) en het aantal geselecteerde projecten is behoorlijk conform de doelstelling (82%). Op basis van deze parameters zijn de doelstellingen behaald.

2.2 Compensatie voor viskwekerijen

- Aantal openstellingen: 1 (2020)
- Beschikbaar budget: € 1,3 miljoen
- Beoogd aantal projecten: 16
- Doelgroep: aquacultuurproductiebedrijven die vis kweken op land voor menselijke consumptie
- Type regeling: overige openstelling, niet zijnde een tender

Met de subsidieregeling 'Compensatie voor viskwekerijen' wil de overheid de economische gevolgen door Covid-19 reduceren. Door Covid-19 is de markt voor Nederlandse aquacultuurproducten voor een groot deel weggevallen. De subsidieregeling 'Compensatie voor viskwekerijen' biedt aquacultuurproductiebedrijven die vis kweken een vergoeding van maximaal 5% van de gemiste omzet in 2019. Deze subsidie is specifiek bedoeld voor aquacultuurproductiebedrijven die op land vis kweken voor menselijke consumptie. Deze regeling is enkel in 2020 opengesteld. Voor deze subsidie was een budget beschikbaar gesteld van € 1,3 miljoen.

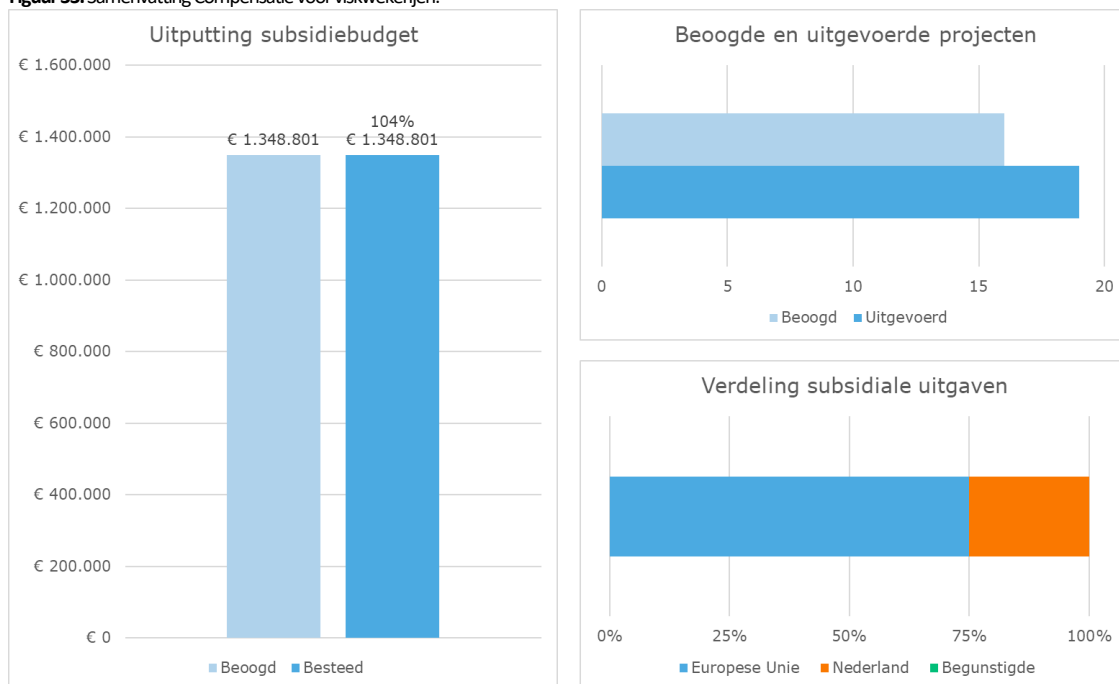
Uitvoering in de praktijk

Tabel 26. Compensatie voor viskwekerijen: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Compensatie voor viskwekerijen	1	€ 1.348.801	€ 1.348.801	100%	16	19	119%

Het honoreringspercentage is 100%; alle 19 ingediend aanvragen zijn gehonoreerd. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij 'Compensatie voor viskwekerijen'.

Figuur 33. Samenvatting Compensatie voor viskwekerijen.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Compensatie voor viskwekerijen' als doeltreffend beoordeeld. Het totaal beschikbare budget is volledig toegekend (100%) en het aantal geselecteerde projecten overstijgt de doelstelling (119%). Op basis van deze parameters zijn de doelstellingen behaald.

Unieprioriteit 3: Uitvoering GVB

Binnen Unieprioriteit 3 werden overheidsopdrachten uitgevoerd op twee gebieden:

1. Datacollectie (2014, 2017 en 2020)
2. Controle, inspectie en handhaving (2014, 2015, 2016, 2018, 2019 en 2020)

3.1 Overheidsopdrachten: Datacollectie



Van toepassing op de jaren: 2014, 2017 en 2020



Beschikbaar budget: € 46,1 miljoen



Beoogd aantal projecten: 3



Doelgroep: overheid



Financiële steun voor de uitvoering van overheidsopdrachten

Financiële steun voor 'Overheidsopdrachten: Gegevensverzameling' biedt de overheid de mogelijkheid om opdrachten uit te voeren met betrekking tot de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in overeenstemming met de relevante verordeningen. Het hoofddoel van de financiële steun is het faciliteren van wetenschappelijke analyse, uitvoering van het GVB, meerjarige steekproefprogramma's, monitoring van visserijactiviteiten op zee, zeeonderzoeken, deelname aan internationale vergaderingen en verbetering van gegevensverzamelingsystemen. Voor de onderzoeksperiode 2014-2023 bedroeg het totale budget voor 'Datacollectie' € 46,1 miljoen.

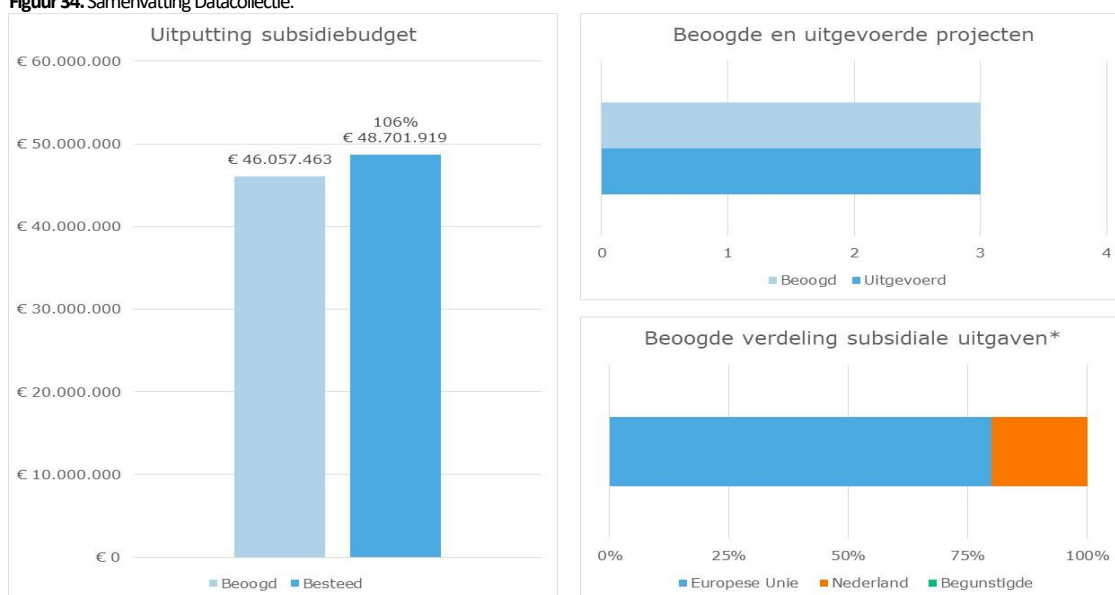
Uitvoering in de praktijk

Tabel 27. Datacollectie: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Datacollectie	N.v.t.	€ 46.057.463	€ 48.701.919	106%	3	3	100%

Het honoreringspercentage is 100%; er zijn drie aanvragen ingediend, waarvan er drie zijn toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij 'Datacollectie'.

Figuur 34. Samenvatting Datacollectie.



(*) Naast de uitgaven die gefinancierd werden vanuit het EFMZV, heeft Nederland meer kosten gemaakt voor datacollectie. Van de totale uitgaven voor datacollectie heeft Nederland daarom waarschijnlijk meer dan de beoogde 80% bekostigd.

Financiële steun voor de ‘Datacollectie’ heeft een aantal belangrijke prestaties behaald. Het totaal beschikbare budget is toegekend (106%) en het aantal geselecteerde opdrachten is in overeenstemming met de gestelde doelstelling (100%).

3.2 Overheidsopdrachten: Controle, inspectie en handhaving



Van toepassing op de jaren: 2014, 2015, 2016, 2018, 2019 en 2020



Beschikbaar budget: € 16,8 miljoen



Beoogd aantal projecten: 9



Doelgroep: overheid



Financiële steun voor de uitvoering van overheidsopdrachten

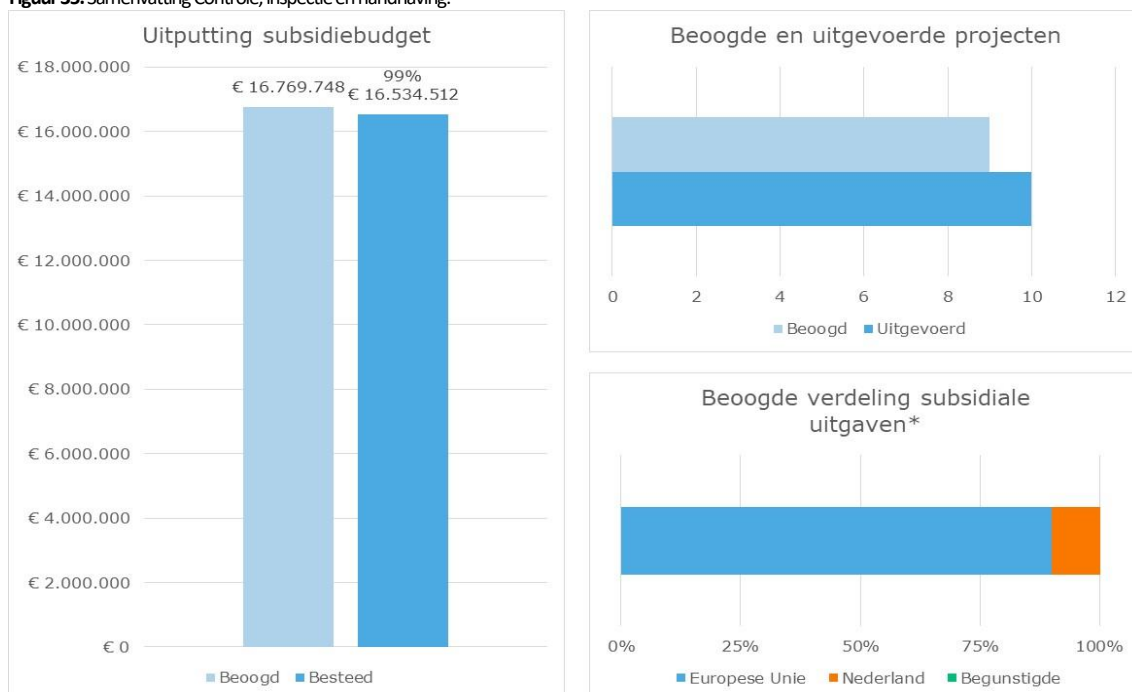
De subsidieregeling voor ‘Overheidsopdrachten: Controle, inspectie en handhaving’ biedt de overheid de mogelijkheid financiële steun te ontvangen voor verschillende activiteiten gerelateerd aan het implementeren van een uniform systeem voor controle, inspectie en handhaving in overeenstemming met Europese verordeningen.

Uitvoering in de praktijk

Tabel 28. Controle, inspectie en handhaving: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Controle, inspectie en handhaving	N.v.t.	€ 16.769.748	€ 16.534.512	99%	9	10	111%

Figuur 35. Samenvatting Controle, inspectie en handhaving.



(*) Naast de uitgaven die gefinancierd werden vanuit het EFMZV, heeft Nederland meer kosten gemaakt voor controle en handhaving. Van de totale uitgaven voor controle en handhaving heeft Nederland daarom in de praktijk meer dan de beoogde 90% bekostigd.

Financiële steun voor de ‘Controle, inspectie en handhaving’ heeft een aantal belangrijke prestaties behaald. Het totaal beschikbare budget is nagenoeg volledig toegekend (99%) en er is 1 project meer geselecteerd dan beoogd (111%). Op basis van deze parameters zijn de doelstellingen behaald.

Unieprioriteit 5: Afzet en verwerking

Binnen Unieprioriteit 5 hebben de volgende openstellingen plaatsgevonden:

1. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties (2016-2020)
2. Afzetbevordering visserij en aquacultuur (2016, 2019 en 2020)

4.1 Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties



Aantal openstellingen: 5 (2016, 2017, 2018, 2019, 2020)



Beschikbaar budget: € 0,2 miljoen



Beoogd aantal projecten: 57



Doelgroep: producentenorganisaties voor visserij- en aquacultuurproducten



Type regeling: overige openstelling, niet zijnde een tender

Productie- en afzetprogramma's zijn bedoeld om producenten te stimuleren tot duurzame visserij- en aquacultuuractiviteiten. Ze worden jaarlijks opgesteld door producentenorganisaties in de visserij. De subsidieregeling 'Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties' is bedoeld om hen financieel te ondersteunen bij het opstellen van deze programma's. Daarvoor was in de periode van 2016 tot en met 2020 in totaal een budget van circa € 200.000 beschikbaar vanuit het EZMV.

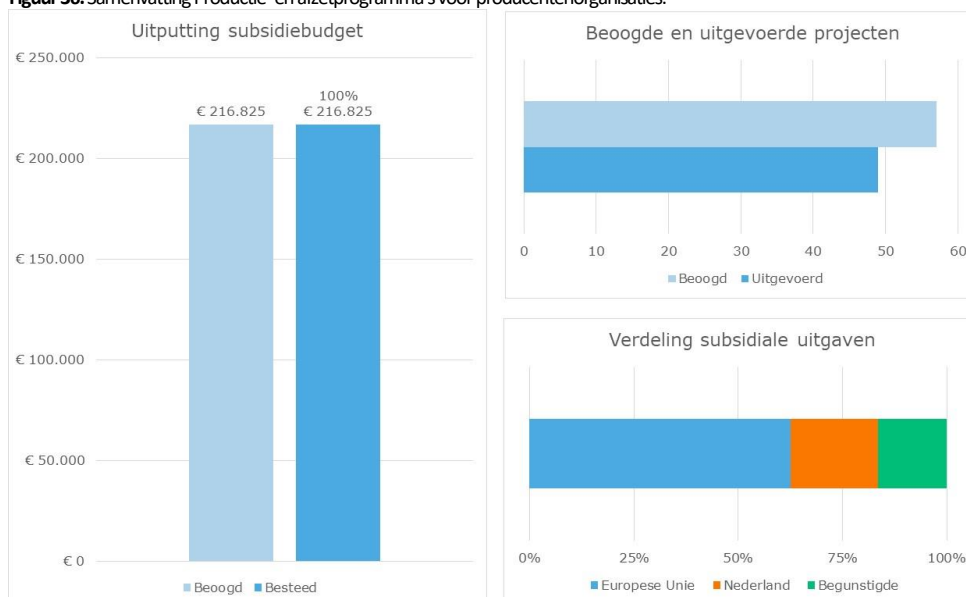
Uitvoering in de praktijk

Tabel 29. Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
		#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend
Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties	5		€ 216.825	€ 216.825	100%	57	49
							86%

Het honoreringspercentage is 96%; er zijn 51 aanvragen ingediend, waarvan er 49 zijn toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij 'Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties'. Er zijn geen toekenningen ingetrokken na selectie.

Figuur 36. Samenvatting Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Productie- en afzetprogramma's voor producentenorganisaties' als doeltreffend beoordeeld. Hoewel het aantal geselecteerde projecten niet volledig voldoet aan de gestelde doelstelling (86%), zijn nagenoeg alle subsidieaanvragen gehonoreerd (96%). Dit duidt op kwalitatief goede aanvragen die voldoen aan de gestelde criteria en vereisten. Met dit aantal geselecteerde projecten is het beschikbare subsidiebedrag volledig benut. Uitputting van het subsidiebudget is waarschijnlijk de reden dat niet alle subsidieaanvragen zijn gehonoreerd.

4.2 Afzetbevordering visserij en aquacultuur



Aantal openstellingen: 3 (2016, 2019 en 2020)



Beschikbaar budget: € 6,9 miljoen



Beoogd aantal projecten: 11



Doelgroep: Ondernemers, producenten- en brancheorganisaties en verenigingen van producenten(organisaties) in de visserij en aquacultuursector



Type regeling: tender

Het doel van de regeling 'Afzetbevordering visserij en aquacultuur' is een verhoging van de rendabiliteit. Voor de subsidie komen afzetbevorderingsprojecten in aanmerking die gericht zijn op het vinden van nieuwe afzetmarkten, het verbeteren van de kwaliteit of toegevoegde waarde, het vergroten van de transparantie over productiemethoden en markten, het verbeteren van de traceerbaarheid of het vergroten van de bekendheid van visserij en aquacultuurproducten. De doelgroep voor de regeling bestaat uit ondernemers, producenten- en brancheorganisaties en verenigingen van producenten(organisaties) in de visserij en aquacultuursector.

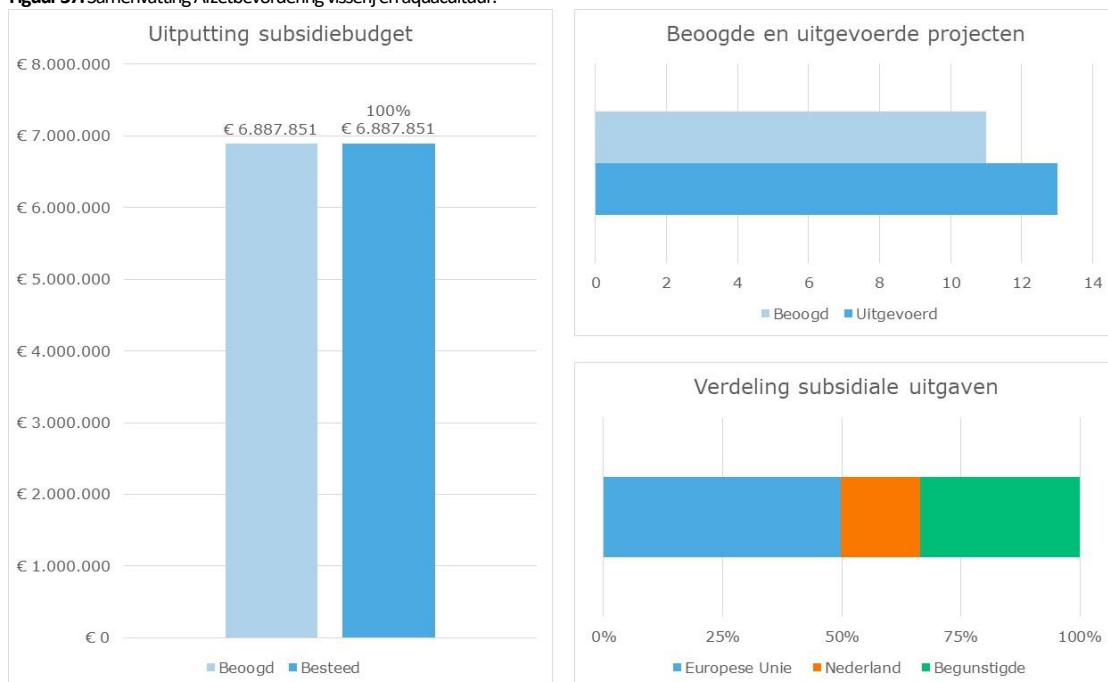
Uitvoering in de praktijk

Tabel 30. Afzetbevordering visserij en aquacultuur: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Afzetbevordering visserij en aquacultuur	3	€ 6.887.851	€ 6.887.851	100%	11	13	118%

Het honoreringspercentage is 62%; er zijn 21 aanvragen ingediend, waarvan er 13 zijn toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij 'Afzetbevordering visserij en aquacultuur'. Er zijn geen toekenningen ingetrokken na selectie.

Figuur 37. Samenvatting Afzetbevordering visserij en aquacultuur.



Op basis van de beschikbare informatie is de subsidieregeling 'Afzetbevordering visserij en aquacultuur' als doeltreffend beoordeeld. Het aantal geselecteerde projecten overstijgt het beoogd aantal projecten (118%). Met dit aantal geselecteerde projecten is het beschikbare subsidiebedrag volledig benut. Uitputting van het subsidiebudget is waarschijnlijk de reden dat niet alle subsidieaanvragen zijn gehonoreerd.

Unieprioriteit 6: Geïntegreerd Maritiem Beleid

Binnen Unieprioriteit 6 werden overheidsopdrachten uitgevoerd op twee gebieden:

1. Verbetering mariene bescherming (2016, 2017, 2020 en 2023)
2. Kennis over de zee en omgeving (2016, 2017 en 2018)

5.1 Verbetering mariene bescherming



Van toepassing op de jaren: 2016, 2017, 2020 en 2023



Beschikbaar budget: € 2 miljoen



Beoogd aantal projecten: 3



Doelgroep: overheid



Financiële steun voor de uitvoering van overheidsopdrachten

Financiële steun voor de 'Verbetering mariene bescherming' biedt de overheid de mogelijkheid om opdrachten uit te voeren ten behoeve van mariene bescherming. Het doel van de financiële steun is om bij te dragen aan de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het geïntegreerd maritiem beleid. Een voorbeeld van een geselecteerd project is Coherent assessment framework for eutrophication. Dit project betreft de verdere ontwikkeling en toepassing van een betrouwbaar instrument om de effectiviteit van bestaande milieubeschermingsmaatregelen te meten op het gebied van vermessing (eutrofiëring). Andere projecten zijn bijvoorbeeld gericht op het probleem van zwerfafval. In het kader van het motto 'de jeugd heeft de toekomst' richtte één van deze projecten zich op scholen. Onder het programma 'Afval op school' heeft Rijkswaterstaat samengewerkt met 140 scholen. De kennis die is vergaard in dit programma is geconsolideerd en diverse documenten zijn beschikbaar op de website van Rijkswaterstaat: Educatie over zwerfafval. Op deze manier hebben scholen toegang tot informatie om samen met hun omgeving zwerfafval te verminderen. Een belangrijk aspect van dit onderwerp is gedragsverandering.

Financiering komt voor 75% uit het EFMZV en 25% uit de lidstaat Nederland.

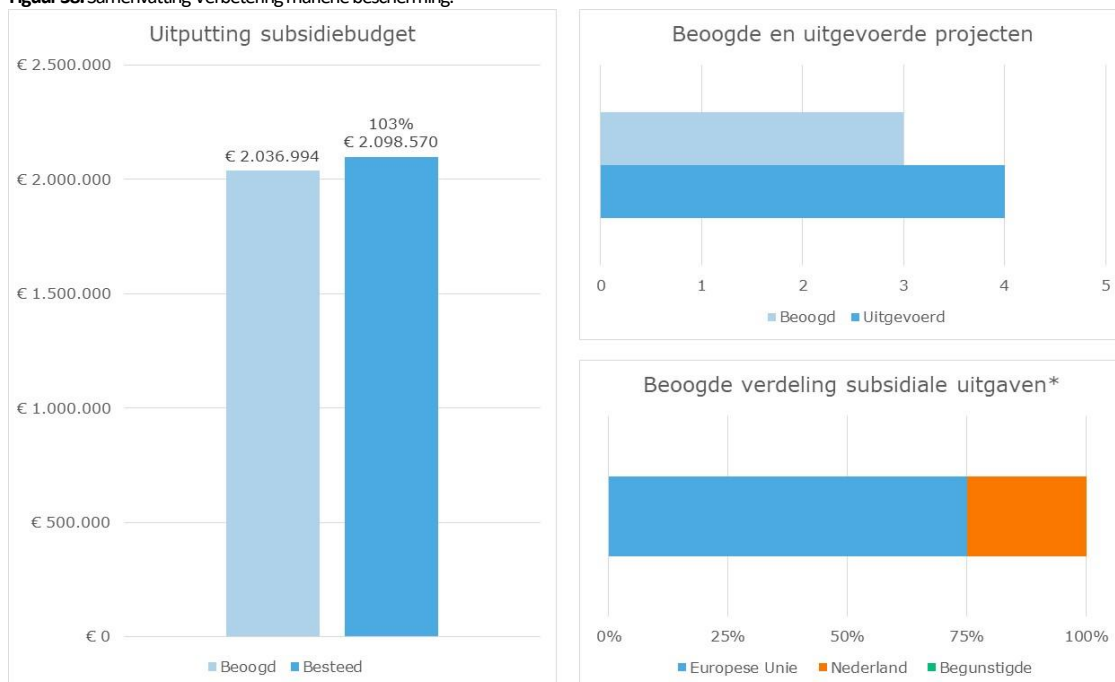
Uitvoering in de praktijk

Tabel 31. Verbetering mariene bescherming: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Verbetering mariene bescherming	N.v.t.	€ 2.036.994	€ 2.098.570	103%	3	4	133%

Het honoreringspercentage is 100%; er zijn vier aanvragen ingediend, waarvan er vier zijn toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij 'Verbetering mariene bescherming'.

Figuur 38. Samenvatting Verbetering mariene bescherming.



Financiële steun voor de ‘Verbetering mariene bescherming’ heeft een aantal belangrijke prestaties behaald. Het totaal beschikbare budget is toegekend (103%) en er is 1 project meer geselecteerd dan beoogd (133%). Op basis van deze parameters zijn de doelstellingen behaald.

5.2 Kennis over de zee en omgeving



Van toepassing op de jaren: 2016, 2017 en 2018



Beschikbaar budget: € 0,8 miljoen



Beoogd aantal projecten: 4



Doelgroep: overheid



Financiële steun voor de uitvoering van overheidsopdrachten

Financiële steun voor ‘Kennis over de zee en omgeving’ biedt de overheid de mogelijkheid om overheidsopdrachten uit te voeren gericht op het opvullen van kennisleemten ten behoeve van de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het geïntegreerd maritiem beleid.

Financiering komt voor 75% uit het EFMZV en 25% uit de lidstaat Nederland.

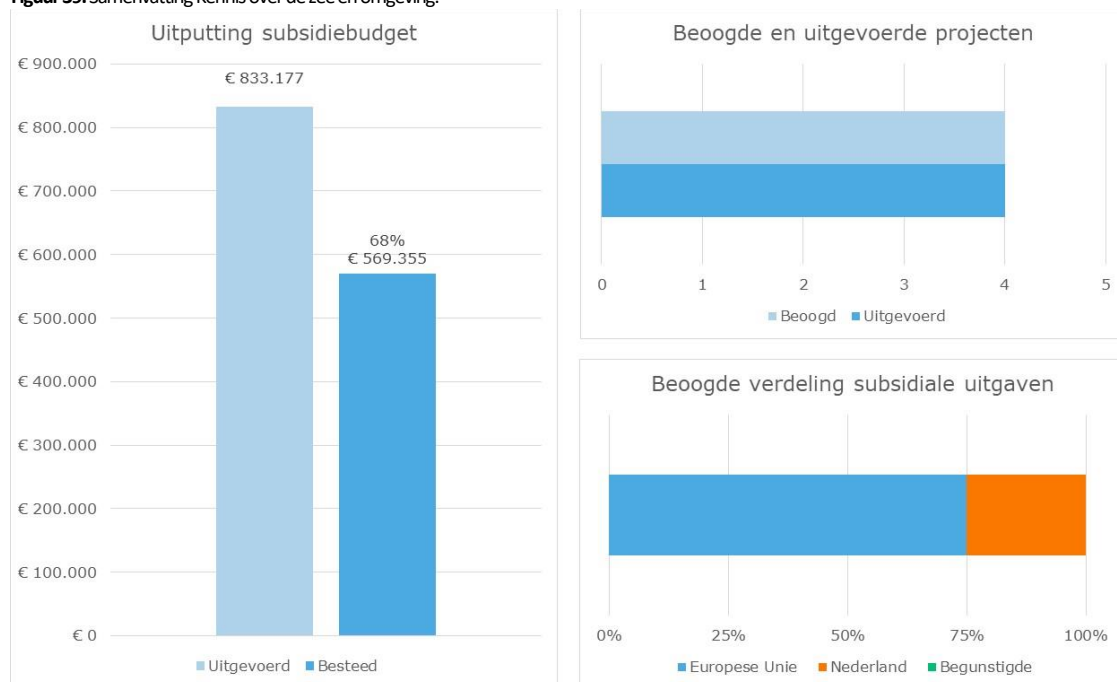
Uitvoering in de praktijk

Tabel 32. Kennis over de zee en omgeving: beoogde en gerealiseerde prestaties.

	Openst.	Budget			Projecten		
	#	Beschikbaar	Toegekend	%	Beoogd	Toegekend	%
Kennis over de zee en omgeving	N.v.t.	€ 833.177	€ 569.355	68%	4	4	100%

Het honoreringspercentage is 100%; er zijn vier aanvragen ingediend, waarvan er vier zijn toegekend. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de parameters behorend bij ‘Kennis over de zee en omgeving’.

Figuur 39. Samenvatting Kennis over de zee en omgeving.



Hoewel het budget van 'Kennis over de zee en omgeving' niet volledig is benut, zijn de geselecteerde projecten wel in overeenstemming met de gestelde doelstellingen (100%).

Technische bijstand



Aantal openstellingen: n.v.t.



Beschikbaar budget: € 7,7 miljoen



Beoogd aantal projecten: N.v.t.



Doelgroep: overheid

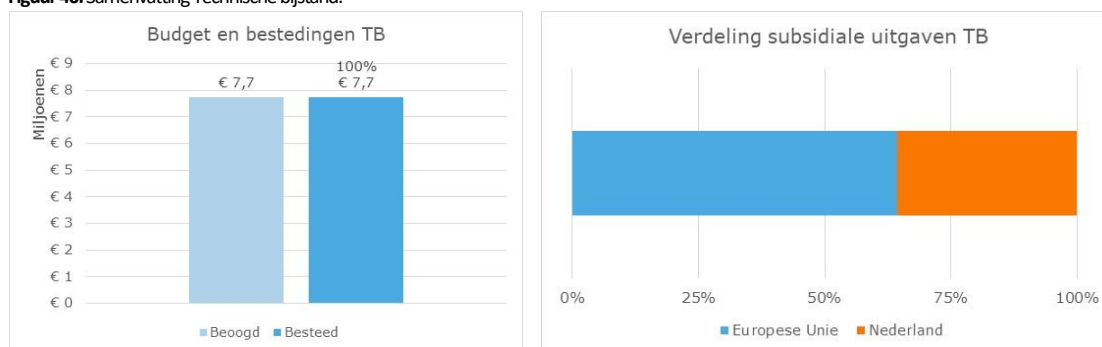


Financiële steun voor uitvoering EFMZV-programma

Technische bijstand is een verplicht deel vanuit de Europese Commissie. Voor het EFMZV is in artikel 78 van Verordening 508/2014 bepaald dat Technische bijstand op initiatief van de lidstaat subsidiabel is tot een maximum van 6% van het totale bedrag voor het Operationeel Programma. In het Operationeel Programma is € 7,7 miljoen opgenomen voor Technische bijstand. Hiervan komt ca. € 5,0 miljoen uit het Europese budget (64%) en ruim € 2,7 miljoen (36%) uit het nationale budget. Er loopt één project onder Technische bijstand, namelijk Uitvoering Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij. Doel van deze opdracht is het EU-conform uitvoeren van subsidieregelingen en overheidsopdrachten. Specifiek worden met Technische bijstand de volgende werkzaamheden gefinancierd:

- Inrichten van de uitvoeringsketen en uitvoeringstaken van het EFMZV, zoals selectie van projecten, managementverificaties en verantwoordingen;
- Verzorgen van voorlichting aan begunstigden;
- Doorvoeren van ICT-aanpassingen ten behoeve van een goede uitvoering van het fonds (bijvoorbeeld voor monitoring, evaluatie en communicatie, website);
- Werkzaamheden uitgevoerd door Certificeringsautoriteit (RVO) en de Auditautoriteit (ADR);
- Uitloop van de werkzaamheden voor de uitvoering van het Europees Visserijfonds (EVF, voorloper van het EFMZV).
- Uitvoeren van evaluaties.

Figuur 40. Samenvatting Technische bijstand.



Bijlage V: Beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid

Samengevat bestaat de essentie van de voorliggende beleidsevaluatie uit het beoordelen van de mate waarin financiële steun vanuit het EFMZV (a) leidt tot of (b) heeft geresulteerd in het realiseren van subsidiedoelstellingen en de doelstellingen van de verscheidene Unieprioriteiten. De hamvraag hierbij is: klopte de beleidstheorie? Werkte de opzet van het fonds? Hadden de subsidies inderdaad het bedoelde effect? Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarmee centrale evaluatiecriteria.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid is de mate waarin het bereiken van doelstellingen is toe te schrijven aan het gevoerde beleid (lees: EFMZV). Prestaties vervullen hierin een belangrijke rol: zij moeten directe effecten tweebrengen in de sector respectievelijk zorgen voor de aanwezigheid van gewenste veranderingen. Hierbij dient tevens rekening te worden gehouden met externe factoren die van invloed zijn op al dan niet behaalde resultaten (zie hoofdstuk 6).

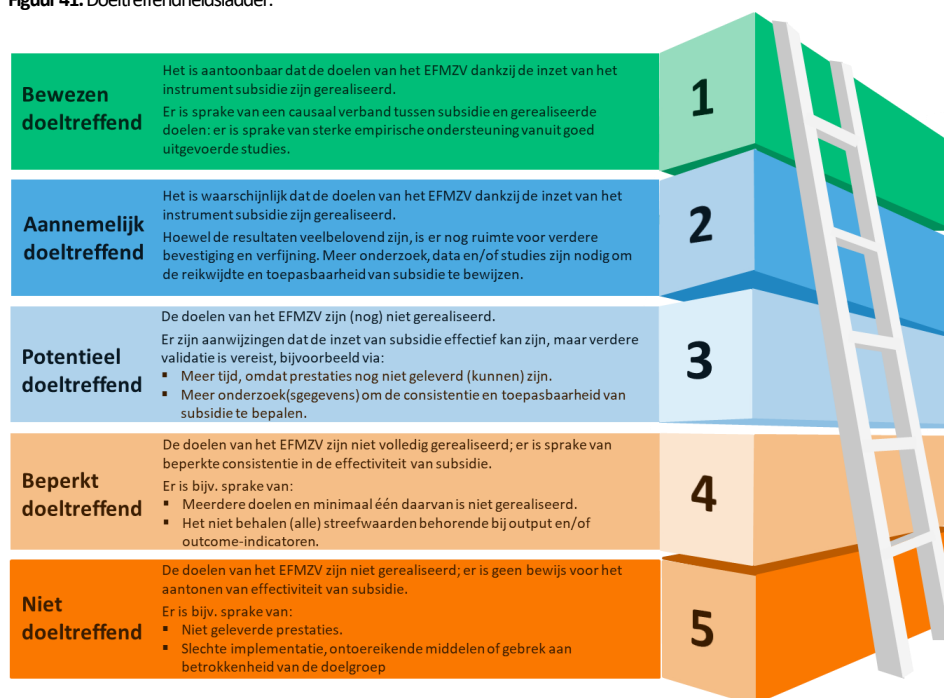
Om de doeltreffendheid van het EFMZV als geheel te beoordelen, is eerst een analyse uitgevoerd van de individuele subsidieregelingen en overheidsopdrachten per UP (bijlage IV). Dit houdt in dat voor elke afzonderlijke regeling en overheidsopdracht onderzoek is gedaan naar de volgende parameters:

- **Mate van budgetuitputting:** Dit verwijst naar het percentage van het beschikbare budget dat daadwerkelijk is uitgegeven. Een hoge mate van budgetuitputting impliceert interesse in het gebruik van de middelen, terwijl een lage besteding duidt op tegenvallende verwachtingen.
- **Aantal geselecteerde projecten:** Dit geeft aan hoeveel projecten zijn geselecteerd en gefinancierd binnen een UP in relatie tot het beoogd aantal projecten. Een hoger aantal geselecteerde projecten wijst op een breder bereik en mogelijke impact ten aanzien van de doelstellingen.
- **Honoreringspercentage:** Dit is het percentage van de ingediende subsidieaanvragen dat is goedgekeurd en gefinancierd. Een hoger honoreringspercentage suggereert dat een groot deel van de aanvragen voldoet aan de gestelde criteria en vereisten.

Het gedetailleerd evalueren van de afzonderlijke subsidieregelingen per Unieprioriteit viel buiten de reikwijdte van deze evaluatie.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid is in deze evaluatie gebruik gemaakt van de doeltreffendheidsladder. Het hoogste niveau op deze ladder is dat de doelen aantoonbaar ofwel meetbaar zijn gerealiseerd. Het laagste niveau op deze ladder is dat de beleidsdoelen niet zijn gerealiseerd. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid gaat het om de vraag of met lagere uitvoeringskosten en het beoogde doel is te realiseren. Wanneer de beleidsdoelen niet doeltreffend zijn, dan kunnen deze ook niet doelmatig zijn.

Figuur 41. Doeltreffendheidsladder.



Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de verhouding tussen kosten en de gerealiseerde prestaties en/of effecten van het beleid (lees: EFMZV). Anders gezegd: doelmatigheid verwijst naar de efficiëntie waarmee overheidsgelden worden ingezet om bepaalde doelstellingen te bereiken. Het gaat hierbij om het maximaliseren van de maatschappelijke meerwaarde van de verstrekte subsidies tegen minimale kosten.

Voor het bepalen van de doelmatigheid zijn de uitvoeringskosten van de uitvoeringsorganisatie RVO een belangrijke parameter. Hieronder vallen kosten voor het verwerken van aanvragen, alsmede voor de verantwoording, vaststelling, toezicht en communicatie. Om de doelmatigheid te kunnen beoordelen, is het essentieel dat een subsidie(fonds) doeltreffend is; een subsidie die niet doeltreffend is, kan immers ook niet doelmatig zijn. Om als doelmatig te worden beoordeeld is het een gangbare norm dat de uitvoeringskosten gedurende een langere periode minder dan 5% van het totale budget bedragen. Deze wordt veelal gehanteerd in evaluaties van overheidsprogramma's en subsidiefondsen. Nuance hierop is dat het gemiddelde doelmatigheidspercentage bij andere EU-fondsen gemiddeld tussen 10% en 13% ligt. Binnen het EFMZV zijn hierover geen nadere afspraken gemaakt.

Figuur 42. Beoordeling doelmatigheid.

3	Geen of nauwelijks doelmatigheidswinst te behalen	- Aanvraagproces subsidies is doelgericht en verloopt soepel; de (ervaren) AL (tijd, geld en energie) zijn proportioneel. - Uitvoeringsproces is doelgericht, met alleen noodzakelijke UL. - Controleproces sluit aan op beleidsdoel, met alleen noodzakelijke lasten.
2	Doelmatigheidswinst te behalen	- Aanvraagproces subsidies is doelgericht, maar kan met (nog) minder (ervaren) AL (tijd, geld en energie). - Uitvoeringsproces is doelgericht, maar kan met (nog) minder UL. - Controleproces sluit aan op beleidsdoel, maar kan met (nog) minder UL en AL.
1	Doelmatigheid (zeer) beperkt, fundamentele aanpassingen nodig	- Aanvraagproces subsidies is niet doelgericht en verloopt stroef; de (ervaren) AL (tijd, geld en energie) zijn niet proportioneel. - Uitvoeringsproces is niet doelgericht, (te) hoge UL. - Controleproces sluit niet aan op beleidsdoel. Risico-uitsluiting leidt tot (te) hoge UL en AL.