

AGENDAPUNT 5 Oplegnotitie Mid Term Evaluatie OPZuid 2021-2027

Aan	Van	Datum
Comité van Toezicht OPZuid 2021-2027	Stimulus Programmamanagement	28 januari 2025

Onderwerp

Mid Term Evaluatie OPZuid 2021-2027

Geacht Comité,

Tijdens de EFRO programmaperiode 2021-2027 van het programma OPZuid, moet de Beheerautoriteit het Comité van Toezicht en de Europese Commissie informeren over de voortgang bij de uitvoering van de programma's, zoals is opgenomen in artikel 18, van de Verordening 2021/1060 voor EFRO.

In de zomer van 2024 zijn de voorbereidingen gestart voor het uitvoeren van de mid Term Evaluatie, in samenwerking met de andere EFRO programma's in Nederland. De mid term evaluatie is op 17 januari 2025 opgeleverd door adviesbureau Ecorys. In een vorig Comité van Toezicht is dit al kort toegelicht en sommige leden zijn geïnterviewd voor dit rapport.

In de bijlagen treft u de definitieve mid term evaluatie 'EFRO Landsdeel Zuid' en de mid term evaluatie 'EFRO overkoepelend'.

Evaluatiedoelstelling

Het belangrijkste doel van deze mid term evaluatie is om de voortgang van het EFRO-programma te evalueren en zo nodig bij te sturen. Tevens kan op grond van de evaluatie, worden bepaald hoe de flexibiliteitsbijdrage, kan worden ingezet.

Voor het uitvoeren van de mid term evaluatie is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

"Liggen de EFRO-programma's op koers op de peildatum 31 december 2024?"

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er drie onderzoeksvragen opgesteld:

1. Welke lessen kunnen getrokken worden ten aanzien van de resultaten in termen van de programmadoelen (indicatoren-streefwaardes-interventietypes) en wat zijn eventuele verbeterpunten op deze onderdelen? En wat is het gevolg daarvan de best mogelijke aanwending voor de flexibiliteitsbijdrage?
2. Welke inhoudelijke aanpassingen aan de programma's zijn eventueel wenselijk naar aanleiding van de ervaringen met de uitvoering en de gerealiseerde programmaprestaties?
3. In hoeverre is sprake van een doelmatige uitvoering? Welke factoren zijn van invloed op een (on)doelmatige uitvoering?

De hoofdvraag samen met de onderzoeksvragen leidt tot een inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de EFRO-programma's. Daarnaast leidt het tot aanbevelingen voor de overige looptijd van het EFRO-programma.

Conclusies en aanbevelingen door Ecorys

In de mid term evaluatie zijn de volgende conclusies op het gebied van doeltreffendheid geformuleerd:

- Het programma kende een langzamere start dan voorzien. Als gevolg hiervan zijn er minder projecten goedgekeurd dan voorzien en blijven de output- en resultaatindicatoren op dit moment achter bij de doelstellingen.
- Subsidieconcurrentie lijkt de doeltreffendheid van het programma tot dusver met name te beïnvloeden, door de beslaglegging op capaciteit van zowel het bedrijfsleven alsook de beheerautoriteit. Dit komt met name door een overlap tussen het EFRO-programma met bijvoorbeeld het Just Transition Fund (JTF) en Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), mkb-innovatiestimulering Regio en topsectoren (MIT). Met name in West-Brabant is deze concurrentie merkbaar geweest afgelopen periode. Deze overlap heeft een verzadiging in de markt veroorzaakt. De meeste van deze overlappende programma's hebben echter een eerdere einddatum dan het EFRO-programma, waardoor concurrentie de komende tijd zal afnemen. Dit zal het aantal projecten in EFRO kunnen vergroten, waardoor ook de doeltreffendheid vergroot wordt.
- Ondanks dat het programma vertraging oploopt door concurrerende middelen, lijken er wel goede keuzes gemaakt in de inzet van de thema's en de inzet van middelen. Er lijkt voldoende voortgang te zijn om alle middelen voor 2027 weg te zetten.
- Op basis van de huidige voortgang van het programma en de inzichten van betrokkenen concluderen de evaluatoren dat er momenteel geen directe bijsturing op programmaniveau nodig is.

In de mid term evaluatie zijn de volgende conclusies op het gebied van doelmatigheid geformuleerd:

- Het is nog niet te zeggen of het programma doelstellingen gaat behalen. Het is dan ook niet duidelijk of dit op een efficiënte wijze gebeurt. Gegeven de voortgang van het programma kan er op dit moment nog niet worden geconcludeerd of het programma doelmatig is.
- Wanneer we iets dieper ingaan op de voortgang van het programma, zien we overigens dat er geen (grote) zorgen zijn over de uitputting van de budgetten of het behalen van de doelstellingen bij beide prioriteiten. Bijsturing op programmaniveau lijkt dan ook vooralsnog niet nodig.
- De administratieve lasten zijn lager ten opzichte van de vorige programmaperiode, onder andere door de invoering van de SCO en landelijke afstemming. Er is geen indicatie dat de 3,5% niet voldoende is.
- De administratieve lasten worden als aandachtspunt benoemd door de projecten. De inzet van SCO's wordt wel als positief ervaren, maar is te laag en zou op basis van onze berekeningen verhoogd moeten worden naar een bedrag boven de 60 euro.

De volgende onderstaande aanbevelingen volgen uit de conclusies op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid:

1. Houd de koers vast die gekozen is in het programma.
2. Organiseer op nationaal niveau afstemming van beschikbare subsidies om overlap te verminderen.
3. Zorg voor voldoende bekendheid van het programma.
4. Houd vinger aan de pols bij de uitvoering.
5. Zorg richting de gebruikers voor duidelijkheid en aandacht voor declareren.

Follow up mid term evaluatie

De uiteindelijke conclusie van de mid term evaluatie is dat op basis van de huidige voortgang van het programma en de inzichten van de betrokkenen er geen noodzaak is voor ingrijpende inhoudelijke bijstellingen. De programmadoelstellingen en de bijbehorende resultaatindicatoren worden naar verwachting (grotendeels) behaald, al verloopt de voortgang langzamer dan verwacht. Dit is echter niet verassend omdat dit gerelateerd kan worden aan het feit dat indicatoren pas bij afronding van projecten worden meegeteld.

Te lezen is in de mid term evaluatie dat de specifieke doelstelling ‘een Groener Europa’, wat achterblijft als wordt gekeken naar de specifieke doelstelling ‘een Slimmer Europa’, maar dit leidt voorsnog niet tot een bijstelling van het programma omdat de eis vanuit de Verordening is dat voor ontwikkelde landen binnen het EFRO programma, 35% van haar interventies gericht moeten zijn op de klimaatdoelstellingen.

Stimulus Programmamanagement acht het dan ook te vroeg om een wijziging binnen deze specifieke doelstelling ‘een Groener Europa’ aan te brengen. Voor een verschuiving binnen een specifieke doelstelling worden door de Europese Commissie geen programmawijziging nodig geacht.

Een idee kan zijn om na de openstelling van november 2024 en de eerste voorjaarsopenstelling van 2025, te bekijken aan de hand van de indicatoren en uitputting, of een eventuele extra openstelling benodigd is die specifiek inzet op RSO 2.2. en de bijbehorende acties, zodat gericht kan worden ingezet op deze doelstelling.

Wijziging indicatoren

Voor de programmadoelen uitgedrukt in streefwaarden en indicatoren, wordt wel een wijziging voorzien, om een betere aansluiting te formuleren bij het OPZuid programma. De streefwaarden van enkele indicatoren worden zowel naar boven alsook naar beneden aangepast. De reden is dat deze indicatoren onjuist zijn ingeschat. In de uitvoering van het programma is gebleken dat er ander type projecten uit de markt komen dan op voorhand was gedacht. Er zijn minder projecten die een bredere ondersteuning aan het ecosysteem bieden dan in het vorige programma (bijvoorbeeld proeftuinen). Daar tegenover staat dat de projecten steeds meer zijn gericht op het ondersteunen van productontwikkeling en gericht zijn op een hoger TRL niveau. Daarmee scoort de indicator “ondernemingen die subsidie ontvangen” hoger, bijvoorbeeld. Nu het programma al enkele jaren loopt, kan dus een betere inschatting worden gemaakt voor de uiteindelijk te behalen streefwaarden van deze output- en resultaatindicatoren.

In het rapport vanaf pagina 29 wordt een overzicht weergegeven van de oorspronkelijke doelstellingen, de streefcijfers en de tot nu toe behaalde resultaten. In onderstaande tabel is het voorstel voor wijzigingen weergegeven. Disclaimer is dat de Europese Commissie formeel nog akkoord moet gaan met dit voorstel. In het wijzigingsverzoek kan het voorkomen dat de uiteindelijke score nog afwijkt, naar aanleiding van de adviezen van de Europese Commissie.

Voortgang outputindicatoren (peildatum: 01-12-2024)

Prioriteit	Specifieke doelstelling	Naam indicator	Meeteenheid	Mijlpaal (2024)	Uitgevoerde concrete acties	Streefcijfer 2029	Geselecteerde concrete acties	Berekening toekomstige waarde	Aan te passen
1	RSO1.1	RCO01: Ondersteunde ondernemingen (waarvan: micro-, klein, middelgroot, groot)	Ondernemingen	369	193	1.763	551	$\frac{551}{50\%} = 1102$	Ja, naar 1050.
1	RSO1.1	RCO02: Ondernemingen ondersteund door subsidies	Ondernemingen	37	159	368	370	$\frac{370}{50\%} = 740$	Ja, naar 700.
1	RSO1.1	RCO04: Ondernemingen met niet-financiële steun	Ondernemingen	332	35	1.395	181	$\frac{181}{50\%} = 362$	Ja, naar 350.
1	RSO1.1	RCO10: Ondernemingen die samenwerken met onderzoeksorganisaties	Ondernemingen	2	70	188	135	$\frac{135}{50\%} = 270$	Ja, naar 250.
1	RSO1.1	RCO96: Interregionale investeringen voor innovatie in EU-projecten	Euro	4.000.000	21.904.876	40.000.000	79.765.121	$\frac{79.765.121}{50\%} = 159.530.242$	Ja, naar 120.000.000.
2	RSO 2.2	RCO01: Ondersteunde ondernemingen (waarvan: micro-, klein, middelgroot, groot)	Ondernemingen	94	3	397	41	$\frac{41}{31\%} = 132$	Ja, naar 115.
2	RSO 2.2	RCO02: Ondernemingen ondersteund door subsidies	Ondernemingen	12	3	116	39	$\frac{39}{31\%} = 126$	Ja, naar 110.
2	RSO 2.2	RCO04: Ondernemingen met niet-financiële steun	Ondernemingen	82	0	281	2	$\frac{2}{31\%} = 6$	Ja, naar 5.
2	RSO 2.2	RCO22: Bijkomende productiecapaciteit voor hernieuwbare energie (MW)	MW	2	0	27	6,7	$\frac{6,7}{31\%} = 21,6$	Ja, naar 15
2	RSO 2.2	RCO97: Aantal ondersteunende hernieuwbare-energiegemeenschappen	Hernieuwbare-energiegemeenschappen	1	0	6	0	$\frac{0}{31\%} = 0$	Nee

2	RSO 2.3	RCO01: Ondersteunde ondernemingen (waarvan: micro-, klein, middelgroot, groot)	Ondernemingen	73	20	281	237	$\frac{237}{44\%} = 539$	Ja, naar 500
2	RSO 2.3	RCO02: Ondernemingen ondersteund door subsidies	Ondernemingen	4	31	40	92	$\frac{92}{44\%} = 209$	Ja, naar 175
2	RSO 2.3	RCO04: Ondernemingen met niet-financiële steun	Ondernemingen	69	0	241	145	$\frac{145}{44\%} = 330$	Ja, naar 250
2	RSO 2.3	RCO23: Digitale beheersystemen voor slimme energiesystemen	Systeemcomponenten	1	4	11	48	$\frac{48}{44\%} = 109$	Ja, naar 100
2	RSO 2.3	RCO105: Oplossingen voor elektriciteitsopslag	MWh	1	0	10	8408	$\frac{8408}{44\%} = 19108$	Ja, naar 15.000

Overzicht resultaatindicatoren (peildatum: 01-12-2024)

Prioriteit	Specifieke doelstelling	Naam indicator	Meeteenheid	Streefcijfer 2029	Uitgevoerde concrete acties	Geselecteerde concrete acties	Berekening doorkijk obv budget	Aan te passen
1	RSO1.1	RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)	Euro	73.644.139	13.352.505	61.783.554	$\frac{61.783.554}{50\%} = 123.567.108$	Ja, naar 90.000.000,-
1	RSO1.1	RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die product- of procesinnovatie introduceren	Ondernemingen	579	48	203	$\frac{203}{50\%} = 406$	Ja, naar 350.
1	RSO1.1	RCR05: Kmo's die intern innoveren	Ondernemingen	294	51	206	$\frac{206}{50\%} = 412$	Ja, naar 350/
2	RSO2.2	RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan:	Euro	15.780.887	0	9.203.461	$\frac{9.203.461}{31\%} = 29.688.584$	Ja, naar 20.000.000,-

		subsidies, financieringsinstrumenten)						
2	RSO2.2	RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die product- of procesinnovatie introduceren	Ondernemingen	116	0	16	$\frac{16}{31\%} = 52$	Ja, naar 35.
2	RSO2.2	RCR32: Extra operationeel vermogen geïnstalleerd voor hernieuwbare energie (MW)	MW	27	0	2,1	$\frac{2,1}{31\%} = 6,8$	Ja, naar 5.
2	RSO2.3	RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)	Euro	15.780.887	2.474.296	13.208.965	$\frac{13.208.965}{44\%} = 30.020.375$	Ja, naar 25.000.000,-
2	RSO2.3	RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die product- of procesinnovatie introduceren	Ondernemingen	40	10	40	$\frac{40}{44\%} = 91$	Ja, naar 75.
2	RSO2.3	RCR33: Gebruikers die zijn aangesloten op slimme energiesystemen	Eindgebruikers/jaar	1.499	0	6.130	$\frac{6.130}{44\%} = 13.932$	Ja, naar 10.000
2	RSO2.3	RCR34: Uittrol van projecten voor slimme energiesystemen (projecten)	Projecten	10	0	21	$\frac{21}{44\%} = 48$	Ja, naar 30.

In bovenstaande tabellen is het idee om de aanpassingen naar rato de gecommitteerde bedragen te wijzigen, omdat dit het meest betrouwbare beeld geeft van de indicatoren, waarbij het aantal verleende projecten op de peildatum 79 projecten was. Bij de nieuwe uitgangswaarden is de bijstelling zekerheidshalve iets naar beneden bijgesteld, om meer zekerheid te geven over de haalbaarheid voor de resterende programmaperiode.

De belangrijkste wijziging van de indicatoren is voor de beide specifieke doelstellingen te zien bij de indicator RCO01, RCO02 en RCO04. RCO02 en RCO04 vormen een optelling tot RCO01. Te zien is dat deze indicatoren in de brede lijn een overrealisatie laten zien op RCO02 en een onderrealisatie op RCO04. In het eerder vastgestelde methodologisch kader was hiervoor al een voorbehoud gemaakt.

We zien bij de verleende projecten meer projecten terug die zijn gericht op concrete doorontwikkeling van innovaties binnen individuele mkb-bedrijven en tussen samenwerkende mkb-bedrijven (Actie 2), dan projecten die gericht zijn op de ondersteuning van living labs en demonstraties in de reële omgeving (Actie 1). Dit lijkt overeen te komen met de inrichting van het OPZuid programma, namelijk een hoger TRL-niveau dan in de vorige programmaperiode, namelijk TRL 6-8. Doordat je dichter naar de markt gaat, zie je ook minder brede samenwerkingsverbanden ontstaan (concurrentie is hoger bij marktintroductie, minder sprake van “open innovatie”). Doordat minder wordt gekozen voor living labs en demonstratieprojecten, zie je dus ook dat er minder begeleidingstrajecten, adviesgesprekken en vouchers door bijvoorbeeld kennisinstellingen worden uitgevoerd en daarmee de score op indicator RCO4 achterblijft. Dit heeft dan ook gevolgen voor de totale score op genoemde indicatoren.

Voor de realisatie op RCO096 geldt dat de realisatie hoger is dan op voorhand gedacht. Dit komt omdat er relatief veel projecten tussen zitten die buiten de provinciegrens samenwerken.

Het aantal ondersteunde energiegemeenschappen, RCO97 blijft achter op de score. Echter, gezien het beperkt aantal projecten op specifieke doelstelling 2.2, zien we nog geen aanleiding dit niet te kunnen halen.

Voor zowel specifieke doelstelling 1 alsook 2 geldt dat de indicator RCR03, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die product- of procesinnovatie introduceren, achter blijft op de oorspronkelijke doelstelling. Verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de projecten zich nog te ver van de markt bevinden om nu al te scoren op deze indicator.

Voor de indicator RCR32, extra operationeel vermogen geïnstalleerd voor hernieuwbare energie (MW) geldt dat gedurende de uitvoering van het programma dit voor Zuid-Nederland is gespecificeerd tot zonne-, en windenergie. Deze specificatie zou het achterblijven op deze score kunnen verklaren.

Voor de indicator RCO105 is bij het opstellen van het methodologisch kader een foutieve berekening gemaakt voor de eenheid van MWh. Er is enkel gekeken naar de omvang MW in plaats van naar het totaal gedraaide uren van een installatie (MWh). Met deze programmawijziging zullen we deze indicator bijstellen.

Over het algemeen geldt dat de realisatie op de indicatoren goed te noemen is. Hiermee veronderstellen we dan ook dat de projecten die worden geselecteerd in het OPZuid programma passen binnen de doelstellingen.

Wijziging SCO

Naast het beschreven voorstel op de wijziging van de indicatoren, wordt in het rapport voorgesteld om het vaste tarief van € 55,-, te verhogen naar € 60,-. Het lijkt ons goed deze wijziging over te nemen, gezien de inflatie van de afgelopen jaren en de geluiden uit de markt. Bij de in te dienen programmawijziging zal hiervoor een cijfermatige onderbouwing moeten worden aangeleverd. Deze cijfermatige onderbouwing zal door de vier Beheerautoriteiten gemeenschappelijk worden opgepakt en worden aangevuld met een rapport van bevindingen door de Audit Dienst Rijk op het genoemde tarief. Dit voorstel tot wijziging zal worden meegenomen met de wijziging voor de indicatoren.

Samenvatting en conclusies

In de mid-term review hebben wij geëvalueerd in hoeverre het huidige OPZuid programma in lijn is met en goed reageert op recente sociaaleconomische ontwikkelingen in Nederland, de landspecifieke aanbevelingen van de Europese raad, het INEK en de Europese pijler van sociale rechten. Wij concluderen uit bovenstaande analyse dat het huidige OPZuid programma adequaat reageert op alle bovenstaande factoren. De recente ontwikkelingen en landen specifieke aanbevelingen vragen op dit moment niet om een herverdeling van de middelen. Op basis van de committeringen en bestedingen loopt het OPZuid programma tot nu toe in lijn met doelstellingen van het programma, zoals gecommuniceerd vanuit de EU en vanuit de Nederlandse samenleving.

De aanpassingen in de indicatoren en het vaste uurtarief zullen geen invloed hebben op de allocatie van de middelen tussen prioriteiten. Naar verwachting zal het gehele budget, inclusief de flexibiliteitsreserve, doelmatig worden besteed. Daarnaast zal gedurende de resterende programmaperiode vinger aan de pols worden gehouden bij de uitvoering, om opvolging te geven aan de aanbeveling uit het rapport. Ook zal de nodige bekendheid aan het programma gegeven blijven worden, om ook aan deze aanbeveling opvolging te geven. Het communicatieplan geeft hiervoor al richting. We beogen de flexibiliteitsreserve daarom ongewijzigd in te zetten en zouden deze graag willen laten vrijgeven zoals geprogrammeerd. Wij zullen de Europese Commissie vragen om akkoord, door de genoemde programmawijziging in te dienen.

Advies Comité van Toezicht

Wij leggen dit document graag aan u voor ter advisering en verzoeken u om positief te adviseren over de in te dienen mid term evaluatie en voorstel tot wijzigingen met betrekking tot de indicatoren en het vaste uurtarief van het OPZuid programma 2021-2027.

Indien u vervolgens allen positief adviseert over dit document, zullen we uiterlijk 31 maart de mid term review indienen bij de Europese Commissie, zodat de flexibiliteitsbijdrage kan worden vrijgegeven.