

Ex ante evaluatie van het EFMZV 2014-2020

Concept eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, 30 juli 2014



Ex ante evaluatie van het EFMZV 2014-2020

Concept eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Sacha Koppert (Ecorys)
Gilbert Bal (Roots Beleidsadvies)
Elvira Meurs (Ecorys)
Cor van Duin (Grontmij)

Rotterdam, 30 juli 2014

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Executive Summary in English	13
Sectie I: Inleiding	19
Sectie II: Het ex ante evaluatie rapport 1. Beoordeling SWOT-analyse	23
1.1 De evaluatievragen	23
1.2 Het proces van de beoordeling van de SWOT-analyse	23
1.2.1 Beoordeling december 2012	23
1.2.2 Beoordeling april 2013	23
1.2.3 Beoordeling augustus 2013	23
1.2.4 Beoordeling december 2013	24
1.2.5 Beoordeling juli 2014	25
1.3 Link tussen de SWOT-analyse, strategie en de gekozen maatregelen	25
1.5 Betrokkenheid van socio-economische partners bij het opstellen van de SWOT	27
1.6 Eindoordeel SWOT-analyse	27
2 Beoordeling strategie en interventielogica	29
2.1 De evaluatievragen	29
2.2 Het proces van de beoordeling van de strategie en interventielogica	29
2.3 Bijdrage aan de Europa 2020 strategie	29
2.4 Bijdrage aan de implementatie van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid	30
2.5 Consistentie met het andere relevante instrumenten	30
2.6 Interventielogica	30
2.7 Maatregelen	30
2.8 Bijdrage van de gekozen maatregelen aan de doelstellingen	31
2.8.1 Beoordeling december 2012	31
2.8.2 Beoordeling augustus 2013	32
2.8.3 Bespreking interventielogica februari 2014 en beoordeling maart 2014	33
2.8.4 Beoordeling juli 2014	33
2.9 Budgetallocatie en doelstellingen	34
2.10 Voorzieningen voor CLLD	35
2.11 Gebruik van technische assistentie	35
2.12 Relevantie en coherentie van het programma	35
3 Beoordeling van het monitoringsysteem	39
3.1 De evaluatievragen	39
3.2 Het proces van de beoordeling van het monitoringsysteem	39
3.3 Gekwantificeerde target waarden voor de indicatoren	39
3.4 Passendheid van de mijlpalen voor het prestatiekader	39
3.5 Voorgestelde monitoring en evaluatie systeem	40
3.6 Het evaluatieplan	40

4	Beoordeling uitvoering en middelen	43
4.1	Evaluatievragen	43
4.2	Het proces van de beoordeling van de uitvoering en de middelen	43
4.3	Uitvoering	43
4.4	Administratieve lasten	44
5	Beoordeling van de horizontale thema's	47
5.1	Evaluatievragen	47
5.2	Het proces van de beoordeling van de horizontale thema's	47
5.3	Gelijke mogelijkheden stimuleren en discriminatie voorkomen	47
5.4	Duurzame ontwikkeling	48

Voorwoord

Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) en diverse stakeholders hebben ruim anderhalf jaar gewerkt aan het opstellen van het nieuwe operationeel programma (OP) voor het Europees Fonds Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). In de eerste helft van 2012 werden bij het Ministerie van EZ de eerste voorbereidingen getroffen. Het proces wordt in september/oktober 2014 afgerond na een internetconsultatie over het concept van het operationele programma, waarbij dit operationeel programma is voorgelegd aan de bij de visserij en aquacultuur betrokken partners in Nederland. Het gaat hierbij om betrokkenen uit het visserijbedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties op het terrein van milieu, natuurbescherming en dierenwelzijn, vakbonden, onderzoeksinstituten, andere ministeries en regionale overheden.

Gezamenlijke reis

Deze rapportage is het eindrapport van de ex ante evaluatie en daarmee de afsluiting van een gezamenlijke reis die ruim anderhalf jaar heeft geduurd. Gezamenlijk omdat het opstellen van een ex ante evaluatie alleen mogelijk is door interactie met het programmateam, die het programma in verschillende concepten heeft opgesteld. Tot op het laatste moment zijn er nog wijzigingen in het programma opgetreden, onder meer als gevolg van onze bevindingen in de ex ante evaluatie. En dat heeft de kwaliteit van het uiteindelijke programma versterkt.

Dit eindrapport bouwt voort op tussentijdse (informele) beoordelingen en de interim rapportage van augustus 2013. De beoordeling van de volgende hoofdstukken is gebaseerd op de versie van het programma, die voor de consultatie openbaar is gemaakt, waarbij op onderdelen ook gebruik is gemaakt van aanvullend materiaal dat in een eerder stadium aan de evaluatoren is toegestuurd.

Goede samenwerking

Het programmateam heeft een open communicatie gehanteerd. Er is regelmatig overleg geweest met de projectleider. Op onze tussentijdse (informele) beoordelingen en interim rapportage is constructief gereageerd en in het huidige conceptprogramma zijn veel van onze aanbevelingen opgevolgd.

Namens het hele evaluatieteam,

Sacha Koppert
Projectleider

Samenvatting

Hoofdpunten ex ante evaluatie

Ten tijde van het schrijven van deze concluderende samenvatting van de ex ante evaluatie is het OP voor het EFMZV nog niet definitief. Onderstaande conclusies kunnen daarom nog wijzigen op basis van eventuele aanvullingen of wijzigingen in het definitieve OP als gevolg van bijvoorbeeld de uitkomsten van de internetconsultatie.

De belangrijkste conclusies van de ex ante evaluatoren op basis van de versie van het OP van 16 juli 2014 zijn:

- Het OP is opgesteld op basis van een trendmatige analyse (SWOT) en een inventarisatie van de behoeften die tot stand is gekomen in overleg met de sector;
- In de strategie zijn vervolgens zwaartepunten aangebracht die in de SWOT nog niet aanwezig waren; deze worden deugdelijk onderbouwd.
- Het inzetten door Nederland van de instrumenten en mogelijkheden die het EFMZV biedt, vindt plaats in de context van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en het Geïntegreerd Maritiem Beleid.
- De maatregelen zoals voorgesteld in het operationeel programma sluiten goed aan op de daarin gestelde doelen en uitdagingen. Er is een duidelijke focus in prioriteiten aangebracht die past bij een programma met een dergelijk budget.
- Een kritische kanttekening moet geplaatst worden bij het absorptievermogen van het programma voor sommige maatregelen, zoals de regeling voor jonge vissers, waarbij het aantal overnames nog een onzekere factor is. Het is van belang deze goed te monitoren, gezien de risico's op onderbenutting.
- De indicatoren die in het operationeel programma zijn opgenomen, zijn volgens de ex ante evaluatoren voor verbetering vatbaar, met name op het gebied van de zeggingskracht over hetgeen gemeten wordt. De indicatoren zijn echter voorgeschreven vanuit de Europese Commissie. Op basis van commentaar van de ex ante evaluatoren is t.a.v. de indicatoren getracht veranderingen door te voeren, maar daaraan is geen gehoor gegeven door de EC.
- Het Ministerie van EZ heeft besloten geen nationale aanvullende indicatoren in het programma op te nemen. Het meten van de resultaten van het programma is hierdoor lastig.
- De betrokkenheid van de stakeholders gedurende het tot stand komen van het programma wordt als zeer goed beoordeeld.
- Het totale programma is opgesteld conform het format dat d.d. 11 juni 2014 door de Europese Commissie beschikbaar is gesteld. Ook de onderdelen die betrekking hebben op het evaluatieplan, de datacollectie en de uitvoeringsaspecten zijn hiermee in lijn.
- De ex ante evaluatoren zijn positief over de uitvoeringscapaciteit van het programma. Het OP garandeert voldoende human capital en administratieve capaciteit voor het managen van het programma.

Tabel 0.1 Overzicht aanbevelingen en verwerking hiervan in het OP

Datum	Onderwerp	Aanbeveling	Hoe is de aanbeveling verwerkt of wat is de motivatie om deze niet te verwerken
Het proces en de beoordeling van de SWOT analyse (Hoofdstuk 1)			
December 2012	Koppeling context en trends	De SWOT is vnl. kwalitatief en een momentopname. Voeg een trendanalyse toe. De trends zijn belangrijk om een goed oordeel te geven over de sterkten en zwakten, en vooral de kansen en bedreigingen.	Op basis van bovenstaande commentaren is er een nieuwe versie van de SWOT opgesteld waarin de opmerkingen van de evaluator is verwerkt.
December 2012	Kansen als maatregelen geformuleerd	Kansen zijn vaak als een maatregel geformuleerd. De SWOT zou echter juist de onderbouwing moeten geven voor de prioritering in en keuze van de maatregelen. De kansen en bedreigingen zouden eerder moeten gaan over relevante (externe) trends die kansen en bedreigingen geven.	Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>
November 2013	Koppeling context en trends	De (directe) koppeling tussen de beschrijving van de context en de trends in respectievelijk de visserij, de aquacultuur sector en het geïntegreerd maritiem beleid en de SWOT-tabel van de visserijgebieden mist. Deze toevoegen.	De reactie van de opstellers van de SWOT hierop is dat “ <i>de SWOT-analyse voor de visserijgebieden wel is opgenomen, maar hier in de beschrijving van de trends niet op ingegaan is. Dit hangt af van de politieke besluitvorming over CLLD. Als hierop wordt ingezet, zal ook in de strategie hier verder op worden ingegaan.</i> ” Definitief oordeel evaluator: <i>Uiteindelijk is besloten niet in te zetten op CLLD. De SWOT is opgesteld op basis van Union Priorities, waarbij CLLD niet meer apart hoeft te worden opgenomen.</i> <i>Akkoord.</i>

Datum	Onderwerp	Aanbeveling	Hoe is de aanbeveling verwerkt of wat is de motivatie om deze niet te verwerken
Juli 2014	Brede insteek SWOT	De geïdentificeerde behoeften innovatie, samenwerking en partnerschappen en investeringen dusdanig breed geven geen richting aan vervolgacties en budgetverdeling. Deze toevoegen.	Het format voor de SWOT biedt weinig ruimte voor het aangeven van de zwaartepunten. In de strategie zijn de zwaartepunten aangebracht. Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>
Strategie en interventielogica (hoofdstuk 2)			
November 2013	Redeneerlijn	Vanuit de SWOT moet een logische redeneerlijn volgen via de strategie en de maatregelen naar de budgetverdeling.	Er is sprake van een logische redeneerlijn tussen de SWOT-analyse, behoeften, strategie, maatregelen en budgetverdeling. De gekozen maatregelen sluiten goed aan op de gestelde doelen en er is een duidelijke focus aangebracht die past bij een programma met een dergelijk budget. Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>
November 2013	Focus	Er zal focus aangebracht moeten worden in het programma om zo versnippering te voorkomen gezien het beperkte budget.	Er is een duidelijke focus in prioriteiten aangebracht die past bij een programma met een dergelijk budget. Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>
Juli 2014	Absorptievermogen	Een kritische kanttekening moet geplaatst worden bij het absorptievermogen van het programma voor sommige maatregelen, zoals de regeling voor jonge vissers, waarbij het aantal overnames nog een onzekere factor is. Het is van belang deze goed te monitoren, gezien de risico's op onderbenutting.	Risico wordt onderkend en zal worden gemonitord. Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>

Beoordeling van het monitoringssysteem (hoofdstuk 3)			
Januari 2013	Te veel indicatoren	Er zijn (te) veel indicatoren zijn opgesteld, wat de administratieve lasten van het programma (onnodig) vergroot;	De indicatoren zijn voorgeschreven vanuit de Europese Commissie. Op basis van commentaar van de ex ante evaluatoren is t.a.v. de indicatoren getracht veranderingen door te voeren, maar daaraan is geen gehoor gegeven door de EC. Definitief oordeel evaluator: <i>De Verordening geeft geen ruimte aan de evaluatoren en de programmaopstellers hier iets aan te veranderen. Er wordt dan ook geen oordeel gegeven.</i>
Januari 2013	Te weinig causaliteit	Er zijn vraagtekens te plaatsen bij de beoogde causaliteit tussen de diverse maatregelen en de resultaatindicatoren zoals die nu zijn geformuleerd; en De beoogde relatie tussen de maatregelen en de inhoud van artikel 6.1 en artikel 6.2 is niet altijd even sterk.	
Januari 2013	Relaties		
Januari 2013	Nationale indicatoren	Er zou overwogen kunnen worden nationale indicatoren in te zetten om beter te kunnen meten.	Er zullen geen nationale indicatoren worden ingezet. Definitief oordeel evaluator: <i>Het niet opnemen van nationale indicatoren is onwenselijk. Het meten van de uiteindelijke resultaten van het programma zal op basis van de EU indicatoren lastig worden.</i>
Juli 2014	Monitoring	Het is aan te bevelen de elektronische omgeving zo veel mogelijk te standaardiseren voor alle maatregelen, zodat er geen problemen ontstaan met betrekking tot de inrichtingskosten.	Er is opdracht gegeven aan RVO om het systeem in te richten, hierbij zal zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden. Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>
Juli 2014	Mid term evaluatie	Overweeg een mid term evaluatie (bijvoorbeeld in 2018/2019) op programmaniveau uit te voeren. Met een dergelijke midterm evaluatie zouden sturings-instrumenten kunnen worden geïdentificeerd met het oog op de gewenste doelbereiking van het programma.	Hoewel niet alle resultaatindicatoren volledig aansluiten bij de doelbereiking, geven de indicatoren naar verwachting wel een indicatie. Aan de hand van het uitgebreide jaarverslag in 2017 kan inderdaad overwogen worden een mid term evaluatie uit te voeren. Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i>

Uitvoering en middelen (hoofdstuk 4)			
Januari 2013	Kosten Technische bijstand en datacollectie	Het bedrag dat nu voor Technische Bijstand is gereserveerd is een flink deel van het totaalbudget. Ook het budget voor datacollectie is relatief groot.	<p>Technische Bijstand is een verplicht deel vanuit de EC. Nederland heeft het maximale percentage van 6% voor TB gebudgetteerd.</p> <p>Het budget voor datacollectie is vastgelegd door de Commissie.</p> <p>Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i></p>
Juli 2014	Administratieve lasten	Maak een goede afweging bij het besluit om een regeling voor meerdere jaren open te stellen gezien de risico's op uitputting, suboptimale projectselectie en juridische procedures. Voor jonge vissers is een eenmalige openstelling voor de gehele programmaperiode wel aan te raden gezien het gevaar van onderbenutting.	<p>Om de uitvoeringskosten te beperken, wordt voor elke openstelling bekeken hoe dit het meest effectief kan worden gedaan. Overwogen wordt om bijv bij de jonge vissers een meerjarige looptijd te hebben tot halverwege de periode, zodat dan opnieuw bezien kan worden of/hoe de regeling opnieuw wordt opengesteld.</p> <p>Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i></p>
Juli 2014	Revolverende fondsen	Bekijk of het mogelijk is het budget dat via revolverende fondsen wordt ingezet te vergroten. Gezien de inzet, gericht op individuele ondernemers, zou dit zeker te rechtvaardigen zijn.	<p>Het bedrag in H14 is indicatief. Momenteel loopt nog een pilot onder het EVF. Afhankelijk van de ervaring en het animo kan het budget voor een revolverend fonds worden vergroot.</p> <p>Definitief oordeel evaluator: <i>Akkoord.</i></p>

Beoordeling van de horizontale thema's (hoofdstuk 5)			
Juli 2014	Geen opmerkingen		
SEA specifiek			
	Geen, de voorgestelde maatregelen hebben een positief effect op het (marine) milieu.		

Executive Summary in English

Key issues ex ante evaluation

At the time of writing of this Summary, the ex ante evaluation of the Operational Programme (OP) EFMZV is not final yet. The conclusions presented can still be subject of adaption or completion on the basis of possible changes or additional information in the final Programme based on the outcomes of the internet consultation.

The main conclusions, based on the OP version of 16 June 2014:

- The OP is based on a trend analysis, presented in the SWOT and an inventory of the needs, made in consultation with the sector.
- In the strategy, a clear focus is presented, which was not yet available in the SWOT. The focus is clearly underpinned.
- The instruments and measures chosen by the Netherlands are based on the objectives of the Europe 2020 strategy and the objectives of the Common Fisheries Policy and the Integrated Maritime Policy.
- The measures as presented in the OP are clearly connected to the objectives of, and challenges identified in, the above mentioned strategies. The prioritisation is appropriate for a programme with this relatively limited budget available.
- A critical remark is made on the absorption capacity for some measures of the programme, such as the measure for young fishermen, for which is not clear how many take-overs there will be in reality. It is recommended to monitor those measures closely to prevent for the risk of underutilisation.
- The indicators of the OP could be stronger, especially in relation to their use for measuring the progress of the Programme. However, the indicators are predefined by the EC. Proposals have been made for improvement, but these were not taken over by the EC.
- The Ministry of Economic Affairs has decided not to include any national indicators, as a result, measuring the real results of the programme will be difficult.
- Stakeholders have been involved in the programming of the OP. The process and their involvement is judged by the evaluators as very good.
- The programme has been drafted in conformity with the format of the EC of 11 June 2014 and covers also the evaluation plan, the data collection process and the implementation arrangements.
- The ex ante evaluators are positive on the implementation capacity for the programme. The implementation capacity described guarantees sufficient human capital en administrative capacity for the programme management.

Table 0.1 Overview of recommendations and how these are dealt with in the OP

Date	Subject	Recommendation	How are the recommendations processed?
SWOT analysis (Chapter 1)			
December 2012	Connection between context and trends	The information of the SWOT has mainly a qualitative character and does not include a trend analysis. It is recommended to add a trend analysis, as these are important input for judging the strengths, weaknesses, opportunities and threats	The newest version of the SWOT covers the remarks of the ex ante evaluators.
December 2012	Opportunities are formulated as measures	In many cases the opportunities are formulated in terms of measures. However, the SWOT should provide a base for the identification and prioritisation of measures. The opportunities and threats should be identified on relevant (external) trends.	Judgement: <i>Positive</i>
November 2013	Connection between context and trends	The direct connection between the context and trends in Fisheries, aquaculture and the integrated maritime policy and the SWOT is missing in the table on fishery areas..	The team drafting the SWOT indicates: The SWOT for fisheries areas is included, but for this issue no description of trends is included. It is dependent on political choices whether measures directed to these areas will be included in the OP. If so, the strategy will further be elaborated on this issue. Judgment: CCLD will not be covered by the programme. The final SWOT is drafted in the basis of the Union Priorities and CLLD should not be included separately. <i>Positive</i>

Date	Subject	Recommendation	How are the recommendations processed?
July 2014	Broadness SWOT	The identified need for innovation, cooperation and partnerships as well as investment are very broad and do not provide a base for the actions and budget.	The SWOTformat requires only a limited text, which makes it impossible to add the focus points. In the strategy a focus will be included. Judgement: Positive
Strategy and intervention logic (Chapter 2)			
November 2013	Intervention logic	The measures and budget should logically follow the strategy, which in its turn should build on the SWOT.	The SWOT, needs, strategy, measures and budget are clearly linked. The measures do logically relate to the objectives and there is a clear focus in the programme, which is in line with the relative limited budget available. Judgement: Positive
November 2013	Focus	In the light of the relatively limited budget, a focus in the programme is needed in order to avoid too many small measures.	There is a clear focus in the programme, which is in line with the budget available. Judgement: Positive
July 2014	Absorption capacity	For some measures there is a risk for underutilisation, e.g. for the measure on young fishermen. It is important to monitor the absorption closely.	Risk is known and will be monitored. Judgement: Positive

Appraisal of the monitoring system (Chapter 3)

January 2013	Too many indicators	Too many indicators have been identified, which increases the administrative burden unnecessarily. The evaluators doubt the causality between the measures and the result indicators.	Indicators are predefined by the EC. Based on the De comments of the ex ante evaluators, the Netherlands has unsuccessfully tried to change the indicator set prescribed.
January 2013	Lack of causality	The relationship between the measures and content of article 6.1 and 6.2 is not very strong	<p>Judgement: <i>The Regulation does not provide room to the evaluators and drafters of the programme to change the indicators. Hence, the evaluators will not judge upon this issue.</i></p>
January 2013	Links		
January 2013	National indicators	It could be considered to include national indicators to improve the measurement of the progress.	
January 2013	National indicators	It could be considered to include national indicators to improve the measurement of the progress.	<p>There will be no national indicators.</p> <p>Judgement: <i>Having no additional national indicators is not desirable. Measurement of the results of the programme will be difficult on the basis of the EU indicators.</i></p>
July 2014	Monitoring	It is recommended to standardize the electronic process as much as possible for all measures in order to limit the costs.	<p>RVO is commissioned to design a standardized system.</p> <p>Judgement: Positive</p>
July 2014	Mid term evaluation	Consider a mid term evaluation, e.g. in 2018/2019 on programme level. This evaluation could feed the formulation of corrective actions.	<p>Despite the fact that not all result indicators cover the objectives, most indicators will give an idea on the progress. Based on the outcomes of the extended year report in 2017 it will be decided whether a mid term evaluation will be made.</p> <p>Judgement: Positive</p>

Implementation (Chapter 4)			
January 2013	Costs TA and data collection	The reserved budget for TA is relatively large in comparison to the total budget. Also the budget available for data collection is relatively large..	<p>Technical assistance is an obligatory part of the budget. The Netherlands has budgeted the maximum percentage (6%) for TA.</p> <p>The budget for data collection is decided by the EC.</p> <p>Judgement: Positive</p>
July 2014	Administrative burden	Carefully assesses the risks in the decision making process on opening a measure for several years (too high absorption and suboptimal project selection as well as appeals). However, for the measure on young fisherman it is recommended to open the measure once for the programme period as a whole, seen the risk on underutilisation.	<p>To reduce the management costs, for each measure an assessment will be made to see how this can be done in the most effective way. E.g. for the young fishermen it will be considered to open the measure for a time period till halfway the programme period, so that we can evaluate and see what would be the best way to implement the remaining part of the measure.</p> <p>Judgement: Positive</p>
July 2014	Revolving funds	Consider to increase the budget for revolving funds. Seen the target group, entrepreneurs, this should be justified.	<p>This budget presented in Chapter 4 is indicative. Currently a pilot is running and depending on the results, the demand for revolving funds can be determined.</p> <p>Judgement: Positive</p>

Appraisal of the horizontal themes (Chapter 5)

July 2014	No remarks		
SEA			
	None, the measures proposed do have a positive effect on the (marine) environment.		

Sectie I: Inleiding

Waarom een ex ante evaluatie?

De Europese Commissie (EC) heeft een vaste procedure voor het indienen van een programma. In de eerste plaats formuleert de EC doelen voor de nieuwe programmaperiode. Elke lidstaat moet vervolgens een (concept)programma indienen, waarna de Europese Commissie het beoordeelt. Dit operationele programma moet aan een aantal voorwaarden voldoen, waaronder een goede analyse van de problematiek, een adequate strategie en een uitwerking in maatregelen. Eén van de voorschriften is dat de opstellers van het (concept)programma worden begeleid door een externe partij als ex ante evaluator. Ecorys heeft de opdracht gekregen voor de ex ante evaluatie, waarbij zij heeft samengewerkt met Roots Beleidsadvies en Grontmij. De ex ante evaluatie is een onderzoek dat zich richt op het proces van het opstellen van het programma en alvast vooruit kijkt naar wat het programma zou kunnen bereiken. De kern in de aanpak is het kritisch lezen van conceptprogramma's en het leveren van aanbevelingen om het programma te verbeteren. De ex ante analyse wordt samen met het programma aan de Europese Commissie aangeboden, zodat de EC kan beoordelen of het programma volgens de regels der kunst is opgesteld.

De gehanteerde kaders

Voor deze voorlopige eindrapportage is uitgegaan van de kaders van de Europese Commissie voor de ex ante evaluatie zoals die zijn omschreven in de "Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs, Updated version March 2014".¹ In deze beoordeling is de versie van het OP van **16 juli 2014** als uitgangspunt gebruikt.

Beoordelingsmomenten

Naast tussentijdse (informele) beoordelingen van onderdelen van het programma zijn er twee hoofdbeoordelingsmomenten voor de ex ante evaluatoren geweest. Deze zijn:

1. De beoordeling van de SWOT-analyse en indicatoren in een interim rapport - augustus 2013;
2. De beoordeling van het totale programma voor de publieke consultatie - juli 2014.

Na deze laatste in dit rapport beschreven beoordeling zal er nog een afrondende feedback ronde zijn naar aanleiding van de publieke consultatie. De uitkomsten van deze ronde zullen worden verwerkt in het definitieve eindrapport van de ex ante evaluatie.

De beoordeelde stukken

Gedurende het proces hebben de evaluatoren diverse stukken ter kennisgeving en ter beoordeling toegestuurd gekregen. Hieronder volgt een chronologische opsomming van de betreffende stukken:

- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund [repealing Council Regulation (EC) No 1198/2006 and Council Regulation(EC) No 861/2006 and Council Regulation No XXX/2011 on integrated maritime policy (oktober 2012)
- Draft proposal for common indicators for monitoring and evaluation of EMFF (november 2012):
- Cohesion Policy legislative package - Presidency compromise on Ex Ante Conditionality (november 2012)
- 1^e versie SWOT-analyse (december 2012);

¹ This document is based on the consolidated version (COD 2011/0380 of 10 February 2014) of the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council of the European Maritime and Fisheries Fund [repealing Council Regulation (EC) No 1198/2006 and Council Regulation (EC) No 861/2006 and Council Regulation NO XXX/2011 on integrated maritime policy].

- 1^e concept OP EFMZV (maart 2013);
- 2^e versie SWOT-analyse (april 2013)
- 3^e versie SWOT-analyse (juli 2013)
- 2^e concept OP EFMZV (november 2013);
- Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund repealing Council Regulation (EC) No 1198/2006 and Council Regulation (EC) No 861/2006 and Council Regulation No. XXX/2011 on integrated maritime policy (februari 2014)
- Werkdocument Interventiologica EFMZV (februari 2014);
- Werkdocument Interventiologica EFMZV (maart 2014);
- 3^e concept OP EFMZV (maart 2014)
- Brief van de staatssecretaris van EZ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de Hoofdlijnen van EFMZV (april 2014)
- Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulations (EC) No 2328/2003, (EC) No 861/2006, (EC) No 1198/2006 and (EC) No 791/2007 and Regulation (EU) No 1255/2011 of the European Parliament and of the Council (mei 2014)
- 4^e concept OP EFMZV (juni 2014)
- Brief van de staatssecretaris van EZ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de Invulling van het Operationeel Programma van het EFMZV (juni 2014)
- Analyse Bouwstenen Nationaal Strategisch Plan Aquacultuur (juni 2014)
- 5^e concept OP EFMZV (juli 2014)
- Partnerschapsovereenkomst Nederland Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) 2014-2020, versie 6 maart 2014 met aanvullingen 16 juli 2014.
- Diverse templates t.b.v. het opstellen van het operationeel programma EFMZV.
- In totaal negen 'Nieuwsbrieven EFMZV', uitgegeven door het Ministerie van EZ tussen begin 2013 en medio 2014. Met de nieuwsbrieven zijn stakeholders op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en activiteiten om te komen tot het Operationeel Programma (OP) voor het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij 2014-2020.

Interactie tussen de ex ante evaluator en het EFMZV projectteam

De interactie tussen de evaluatoren en het EFMZV projectteam verliep verder via een begeleidingsgroep voor de ex ante evaluatie. Hieronder wordt aangegeven hoe het proces van de ex ante evaluatie is verlopen:

- Kennismakingsgesprek met projectleider begeleiding ex ante evaluatie: Harold Hooglander (26 november 2012);
- Aanwezigheid ex ante evaluatoren op de 3^e Stakeholders bijeenkomst (14 december 2012);
- Bijeenkomst begeleidingsgroep over output indicatorenset (8 januari 2013);
- Bijeenkomst begeleidingsgroep over resultaat indicatorenset (15 januari 2013);
- Bijeenkomst begeleidingsgroep over de interventielogica (16 april 2013);
- Aanwezigheid ex ante evaluatoren op de werkconferentie 'Partnerschap voor Europese Fondsen: meerwaarde van synergie, meerwaarde voor groei' (4 juni 2013);
- Bijeenkomst begeleidingsgroep over de invulling van de 4^e stakeholders bijeenkomst (27 juni 2013);
- Aanwezigheid ex ante evaluatoren op de 4^e Stakeholders bijeenkomst (3 juli 2013);
- Oplevering interim rapportage: beoordeling SWOT en indicatoren, (28 augustus 2013)
- Bijeenkomst begeleidingsgroep over de SEA (9 december 2013);
- Bijeenkomst begeleidingsgroep over de interventielogica (11 februari 2014);

- Aanwezigheid ex ante evaluatoren op de 5^e Stakeholders bijeenkomst (8 april 2014);
- Aanwezigheid ex ante evaluatoren bij de discussie over de organisatiestructuur (21 mei 2014).

Sectie II: Het ex ante evaluatie rapport

1. Beoordeling SWOT-analyse

1.1 De evaluatievragen

De evaluator moet de SWOT-analyse op de volgende punten beoordelen:

- Baseline values van de context indicatoren;
- Coherentie en compleetheid van de SWOT analyse en behoeften analyse;
- Eventuele onvolkomenheden en aanbevelingen voor verbetering.

1.2 Het proces van de beoordeling van de SWOT-analyse

De evaluatoren hebben op de volgende momenten versies van de SWOT-analyse beoordeeld: december 2012, april 2013, augustus 2013, december 2013 en juli 2014.

1.2.1 Beoordeling december 2012

De opmerkingen van de evaluatoren bij het eerste concept van de SWOT waren als volgt:

- De SWOT is uitgesplitst per sub-sector, wat goed is op het moment dat maatregelen specifiek per subsectoren zijn geformuleerd.
- De SWOT is voornamelijk kwalitatief en een momentopname. Wat mist is een goede analyse van de trends. De trends zijn belangrijk om een goed oordeel te geven over de sterkten en zwakten, maar vooral de kansen en bedreigingen.
- De kansen zijn vaak als maatregel geformuleerd. De SWOT zou echter juist de onderbouwing moeten geven voor de prioritering in en keuze van de maatregelen. De kansen en bedreigingen zouden eerder moeten gaan over relevante (externe) trends die kansen en bedreigingen geven.
- De SWOT analyse moet het hele spectrum van de verordening dekken. Dat betekent dat het volgens de hoofddoelstelling moet gaan om een competitieve, economisch levensvatbare en sociaal en ecologisch duurzame visserij- en aquacultuursector.

Op basis van bovenstaande opmerkingen is er een nieuwe versie van de SWOT-analyse opgesteld. Ook omdat duidelijk werd dat de SWOT op basis van de Unie Prioriteiten moest plaatsvinden (EMFF² OP Template and Guidance, pagina 8-9).

1.2.2 Beoordeling april 2013

In de tweede versie van de SWOT bleek het commentaar van de evaluatoren op de eerste versie gedeeltelijk verwerkt. Een analyse van de (externe) trends en ontwikkelingen die de sectoren beïnvloeden, ontbrak echter nog altijd. De evaluatoren constateerden bovendien dat de tweede versie van de SWOT nog te veel kansen bevatte die meer op maatregelen dan op externe ontwikkelingen leken.

1.2.3 Beoordeling augustus 2013

In de SWOT-analyse van juli 2013 waren eerdere opmerkingen van de evaluatoren grotendeels verwerkt. Deze versie van de SWOT-analyse bevatte een goede analyse van de belangrijkste

² EMFF is de Engelse equivalent van EFMZV.

trends in de visserij- en aquacultuursector. Hoewel veelal niet onderbouwd met cijfers, werden de belangrijkste ontwikkelingen en bedreigingen beschreven en geanalyseerd over een langere periode. Daarnaast werd de Nederlandse beleidscontext helder weergegeven. Een beeld van de omvang van de sector werd geïllustreerd met relevante cijfers (2011), maar deze gaven (nog) geen trend weer. Uit cijfers van het CBS bleek dat de rentabiliteit van de sector sterk afnam. De evaluatoren gaven aan dat het goed zou zijn om die cijfers ook in de SWOT op te nemen, zodat er een beter beeld zou ontstaan van de economische ontwikkeling van de sector. Voor geïntegreerd maritiem beleid werd een analyse gegeven van de beleidscontext en de trends in het gebruik van de Noordzee.

De SWOT-analyse had ten opzichte van de vorige versies in elk geval flink aan kracht gewonnen. De sterktes, zwaktes en kansen en bedreigingen waren goed weergegeven en de kansen en bedreigingen gaven de externe trends weer in plaats van de identificatie van kansrijke maatregelen zoals in eerdere versies het geval was. De SWOT-analyse van juli 2013 leek de meest belangrijke zaken (al) af te dekken. Anderzijds bood de SWOT nog weinig aanknopingspunten voor het stellen van prioriteiten met betrekking tot de te kiezen maatregelen en ontbrak nog een (directe) koppeling tussen de beschrijving van de context en de trends in resp. de visserij, de aquacultuursector en het geïntegreerd maritiem beleid en de SWOT-tabel van de visserijgebieden. In de SWOT-tabel van het geïntegreerd beleid ontbrak daarnaast een (directe) verwijzing naar de ontwikkelingen met betrekking tot de ruimtelijke planning (MSP). Ook werd in die tabel de visserij slechts één keer genoemd, terwijl in de betreffende contextbeschrijving werd aangegeven dat de toestand van het mariene ecosysteem buiten de beschermde gebieden vooral zou afhangen van verdere verduurzaming van de visserij.

1.2.4 Beoordeling december 2013

In de versie van november 2013 zijn vrijwel alle opmerkingen uit het interim rapport van juli 2013 verwerkt. De versie van november 2013 combineerde een goede analyse van de belangrijkste trends in de visserij- en aquacultuursector met een kwantitatieve onderbouwing. De SWOT-analyse dekte daarmee de meest belangrijke zaken af. De belangrijkste opmerkingen van de evaluatoren bij de SWOT van november 2013 waren:

1. Zoals eerder opgemerkt ontbreekt de (directe) koppeling tussen de beschrijving van de context en de trends in respectievelijk de visserij, de aquacultuur sector en het geïntegreerd maritiem beleid en de SWOT-tabel van de visserijgebieden. De reactie van de opstellers van de SWOT hierop is dat *“de SWOT-analyse voor de visserijgebieden wel is opgenomen, maar hier in de beschrijving van de trends niet op ingegaan is. Dit hangt af van de politieke besluitvorming over CLLD. Als hierop wordt ingezet, zal ook in de strategie hier verder op worden ingegaan.”* De evaluatoren zijn van mening dat als er ingezet zal gaan worden op CLLD dit ook in de SWOT terug te vinden moet zijn en niet alleen in de strategie. N.B. Uiteindelijk is besloten CLLD niet op te nemen in het programma.
2. In de reactie op het interim rapport wordt gesteld dat *“de inhoudelijke invulling van het EFMZV en de verdeling van de budgetten naar onze mening geen deel uitmaakt van de ex ante evaluatie. Voor politieke keuzes is de staatssecretaris verantwoordelijk.”* De evaluatoren zijn het niet eens met deze stelling. Uiteindelijk zal de budgetverdeling en daarmee de prioritering in uitgaven vanuit de SWOT-analyse en de strategie moeten worden onderbouwd c.q. moeten worden gerechtvaardigd met (staafbare) argumenten. N.B. De gewenste redeneerlijn tussen de SWOT-analyse, behoeften, strategie, maatregelen en budgetverdeling is door het Ministerie gerealiseerd.
3. De SWOT-analyse van het Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) moet nog worden aangepast. In de versie van november 2013 was deze nog niet gereed.

1.2.5 Beoordeling juli 2014

De SWOT van november 2013 bevatte een uitgebreide analyse en een duidelijke lijn van de wijze waarop tot de behoeften gekomen was. De SWOT-analyse in het OP van 16 juli 2014 gaat zoals voorgeschreven uit van de volgende thema's die gebaseerd zijn op de EMFF Unie Prioriteiten:

- Duurzame ontwikkeling visserij;
- Duurzame ontwikkeling aquacultuur;
- Datacollectie;
- Controle en handhaving;
- Afzet en verwerking;
- Geïntegreerd maritiem beleid

De EMFF OP Template and Guidance (pp. 8-9) geeft een tabel weer waaraan de SWOT-analyse in het OP moet voldoen. Hieruit blijkt dat in elk geval de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen (puntsgewijs) in de SWOT moeten worden weergegeven. Nederland heeft hieraan een stuk(je) analyse toegevoegd om zo te onderbouwen hoe zij tot de punten en vervolgens de behoeften zijn gekomen. Dit is dus meer dan de Commissie voorschrijft, maar wel in lijn met de wens van de ex ante evaluatoren om de aangegeven punten te kunnen beoordelen op compleetheid, coherentie en detailniveau.

De beoordeling in het vervolg van dit hoofdstuk gaat verder in op de versie van juli 2014. Tegelijkertijd zal in de beoordeling de (inmiddels verouderde) versie van november 2013 worden betrokken die al als compleet en coherent was beoordeeld. Met dit document als achtergronddocument is immers ook de strategie van het EFMZV opgesteld.

In de huidige versie van de SWOT zijn waarden voor de contextindicatoren opgenomen. In het achterliggende document was dit ook het geval en deze waarden zijn eerder positief beoordeeld. Ook deze versie wordt positief beoordeeld, daarbij ook rekening houdend met voorgaande versie met meer achtergrondinformatie.

1.3 Link tussen de SWOT-analyse, strategie en de gekozen maatregelen

In vergelijking met de voorgaande SWOT (november 2013) zijn de puntsgewijze beschrijving van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen gelijk gebleven. In die zin is het de evaluatoren duidelijk dat de analyse van november 2013 nog steeds actueel is. Tegelijkertijd biedt het huidige format (juli 2014) minder ruimte aan de analyse, waardoor de link met de geïdentificeerde sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen in de huidige SWOT minder sterk dan in de novemberversie is. Echter, op basis van die eerdere versie kan worden gesteld dat de SWOT-analyse de belangrijkste zaken afdekt.

De beschreven behoeften sluiten aan op de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen vanuit de SWOT. Wel geven de geïdentificeerde behoeften 'innovatie', 'samenwerking en partnerschappen' en 'investeringen' weinig richting aan vervolgacties en budgetverdeling. Deze aanscherping vindt plaats in de strategie. De gekozen maatregelen sluiten aan op de prioriteiten en de behoeften zoals die uit de SWOT-analyse volgen. In hoofdstuk 2 zal een uitgebreider oordeel over de strategie en gekozen maatregelen worden gegeven.

1.4 Link tussen de SWOT-analyse, EU beleid en nationale beleid

In deze paragraaf geven de evaluatoren een eerste oordeel over de relatie tussen de uitkomsten van de SWOT-analyse, het EU-beleid en het nationale beleid. In hoofdstuk 2 zal verder worden ingegaan op de externe coherentie van het programma.

Verplichte maatregelen

Onder de verplichte maatregelen vanuit de EU valt onder meer de Technische Bijstand. De koppeling tussen de verplichte maatregelen, de SWOT-analyse en strategie ontbreekt hierbij logischerwijs, omdat het om managementbudget gaat.

EU beleid

In het groenboek over de hervorming van het visserijbeleid³ wordt geconstateerd dat het gemeenschappelijke visserijbeleid (GVB) haar doelstellingen niet haalt. Visbestanden worden overbevist en de economische toestand van delen van de vloot is fragiel. Tevens is werken in de visserijsector volgens dit groenboek weinig aantrekkelijk. Dit is voor de EC aanleiding voor een hervorming van het GVB, welke hoofdzakelijk draait om **duurzaamheid**.

De doelstellingen van de hervormingen zijn:

- Een maximale duurzame opbrengst;
- Creëren van voorwaarden voor een sterke, rendabele en concurrerende sector die aantrekkelijke werkgelegenheidskansen kan bieden;
- Bevorderen van groei en werkgelegenheid in kustgemeenschappen die zijn aangewezen op de visserij en aquacultuur;
- Meer rekening houden met de wensen en behoeften van de consument en het versterken van het vertrouwen in de producten;
- Het bevorderen van beter bestuur via regionalisering;
- Alleen zaken te financieren die gericht zijn op de doelen van het GVB;
- Het internationaliseren van de beginselen van het GVB (via sterke(re) regionale organisaties).

De doelen die op basis van de SWOT-analyse met het EFMZV zijn gesteld, sluiten aan bij het doel om tot een duurzame opbrengst te komen en voorwaarden te creëren voor een rendabele sector door innovatie. Daarnaast zullen de investeringen indirect bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de producten.

Nationaal beleid

Aanvullend op de uitvoering en handhaving van het Europese visserijbeleid heeft Nederland nationaal visserijbeleid geformuleerd. Het belangrijkste element in dit beleid is innovatie (stimulering van nieuwe, minder schadelijke en energiezuiniger visserijmethoden). Daarnaast werd sanering (vlootreductie om daarmee de economische gevolgen van vangstbeperkingen op te vangen) niet helemaal uitgesloten. De doelen van het EFMZV sluiten vooral aan bij de innovatiedoelstelling van het nationale beleid.

Partnerschapovereenkomst

In de partnerschapsovereenkomst zijn goede relaties gelegd met de andere fondsen, met name EFRO en POP3. Er is duidelijk overleg gepleegd tussen de diverse fondsen en er zijn voorstellen neergelegd voor vergaande samenwerking. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat die samenwerking in de komende periode nog verder moet worden geconcretiseerd en uitgewerkt (zie ook paragraaf 2.12).

³ COM(2009) 163 definitief 22 april 2009.

1.5 Betrokkenheid van socio-economische partners bij het opstellen van de SWOT

De stakeholders van het programma zijn diverse malen geconsulteerd en bericht over de (gewenste) inhoud van het programma. Veel ingebrachte standpunten zijn in de SWOT en het uiteindelijke OP verwerkt. De betrokkenheid van de stakeholders gedurende het tot stand komen van het programma wordt dan ook als zeer goed beoordeeld.

1.6 Eindoordeel SWOT-analyse

Hieronder volgt het finale oordeel van de evaluatoren over de SWOT-analyse op basis van het gevolgde proces, de conceptversies van de SWOT en de SWOT-analyse zoals die nu in het programma is opgenomen.

De evaluatoren hebben op diverse versies van de SWOT-analyse gereageerd. De belangrijkste punten uit deze reacties zijn constructief opgepakt en adequaat verwerkt:

- Een trendmatige analyse is opgenomen in de SWOT;
- De SWOT geeft inzicht in de problematiek en behoeften van de sector en is ook met de sector afgestemd en besproken;
- Daarmee biedt de SWOT-analyse voldoende aanknopingspunten om de strategie en de maatregelen op te baseren.

2 Beoordeling strategie en interventielogica

2.1 De evaluatievragen

De evaluatoren moeten de strategie en interventielogica op de volgende punten beoordelen:

- De verwachte bijdrage van het programma aan de thematische doelstellingen uit de Common Provisions Regulation;
- De opbouw van de interventielogica, inclusief de bijdrage aan de interne samenhang van het voorgestelde programma en de relatie met andere relevante instrumenten, de oprichting van gekwantificeerde doelstellingen en mijlpalen en de verdeling van de budgettaire middelen;
- De coherentie tussen outputs en resultaten, allocatie van de middelen en of er realistische streefwaarden benoemd zijn;
- Consistentie met de Common Strategic Framework (CSF), de Partnerschap Overeenkomst, relevant nationaal beleid en aanbevelingen (Article 121(2) TFEU);
- Rationaliteit voor de voorgestelde maatregelen en steun.

2.2 Het proces van de beoordeling van de strategie en interventielogica

Hoewel onderdelen van de interventielogica gedurende het proces van de ex ante evaluatie diverse malen (informeel) zijn beoordeeld, is een integraal oordeel over de strategie en interventielogica niet eerder gegeven. Onderhavige beoordeling van de strategie en interventielogica is dan ook primair gebaseerd op het programma van juli 2014. Wel zijn in de beoordeling diverse achtergronddocumenten betrokken, waarbij vooral de Werkdocumenten Interventielogica uit februari en maart 2014 relevant zijn.

2.3 Bijdrage aan de Europa 2020 strategie

Het inzetten door Nederland van de instrumenten en mogelijkheden die het EFMZV biedt, vindt plaats in de context van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Het EFMZV in Nederland draagt primair bij aan het behalen van twee thematische doelstellingen van deze strategie:

1. De vergroting van de concurrentiekracht van kleine en middelgrote ondernemingen in de visserij en aquacultuursector (voor het EFMZV) (thematische doelstelling 3);
2. De bescherming van het milieu en bevordering van het efficiënt gebruik van hulpbronnen (thematische doelstelling 6).

Nederland doet dit door de inzet op Unieprioriteit 1 en 2 (ecologisch duurzame, hulpbron efficiënte, innovatieve, concurrerende en op kennis gebaseerde visserij en aquacultuur) en 5 (bevordering van afzet en verwerking). Voor inzet op verduurzaming en innovatie zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die **artikelen 26, 28, 31, 37, 38, 39, 42, 47 en 48** hiervoor bieden.

Bevordering van afzet en verwerking vindt plaats door in te zetten op de artikelen **artikel 66, 67 en 68**. De voorgestelde bijdrage wordt door de evaluatoren als positief beoordeeld.

2.4 Bijdrage aan de implementatie van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid beoogt het duurzaam gebruik en de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen in zee. Het verduurzamen van de visserij is in combinatie met innovatie het hoofdthema van het Nederlandse EFMZV. De bijdrage van het EFMZV aan het bereiken van de doelstellingen van het GVB wordt daarom als positief beoordeeld.

2.5 Consistentie met het andere relevante instrumenten

In het EFMZV wordt aangegeven dat EFMZV-maatregelen aanvullend zijn op het Marine Litter Regional Action Plan (RAP) van OSPAR waar het gaat om maatregelen die het meest effectief zijn op nationale schaal. De kennismaatregelen op het gebied van zwerfvuil en onderwatergeluid passen in een nadere subregionale invulling (Noordzeeschaal) van de regionale OSPAR science agenda. De consistentie tussen het EFMZV en het RAP van OSPAR is daarmee groot.

De consistentie met andere instrumenten die voortkomen uit relevant nationaal en EU-beleid, wordt beschreven in paragraaf 2.12.

2.6 Interventiologica

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 1 sluiten de in het EFMZV gekozen maatregelen goed aan op de behoeften zoals die op basis van de SWOT-analyse zijn geïdentificeerd. Bovendien is sprake van een logische redeneerlijn tussen de SWOT-analyse, behoeften, strategie, maatregelen en budgetverdeling. De gekozen maatregelen sluiten goed aan op de gestelde doelen en er is een duidelijke focus aangebracht die past bij een programma met een dergelijk budget.

De evaluatoren plaatsen een kritische kanttekening bij de aansluiting tussen de maatregelen en de indicatoren om de output en het resultaat van het programma te meten. Hoewel de betreffende indicatoren door de Europese Commissie zijn ontwikkeld en vastgesteld, is de zeggingskracht over de doelbereiking van de maatregelen en daarmee het programma beperkt. De indicatoren kunnen daardoor gedurende de uitvoering van het programma niet of nauwelijks als sturingsinstrument worden gebruikt.

2.7 Maatregelen

De aansluiting van de maatregelen op de strategie is sterk. In de laatste versie van het OP is de Nederlandse inzet uit het EFMZV per unieprioriteit aangegeven. Bij elke unieprioriteit waarop Nederland inzet, zijn de maatregelen aangegeven die in de komende programmaperiode worden uitgevoerd. De evaluatoren beoordelen de aansluiting tussen de strategie en de maatregelen dan ook positief.

Tegelijkertijd dient de aansluiting ook in de verdere uitwerking van de maatregelen te worden gegarandeerd. Uiteindelijk zullen de subsidieverordeningen zodanig moeten worden opgesteld, dat de uitvoering van projecten binnen het programma ook leidt tot de realisatie van de in de strategie benoemde doelen.

2.8 Bijdrage van de gekozen maatregelen aan de doelstellingen

Om de bijdrage van gekozen maatregelen aan de doelstellingen van het programma vast te stellen, wordt primair gebruikt gemaakt van output- en resultaatindicatoren. De evaluatoren zijn reeds in een vroeg stadium betrokken bij het opstellen van de indicatoren. Dit stelde de evaluatoren in staat om direct het Ministerie van EZ en indirect de Europese Commissie te adviseren bij het opstellen van het monitoringsysteem. De evaluatoren hebben op de volgende momenten versies van de indicatorenset beoordeeld of advies m.b.t. de hanteren indicatoren gegeven: december 2012, augustus 2013, maart 2014 en juli 2014.

2.8.1 Beoordeling december 2012

Eind november 2012 ontvingen de evaluatoren de door DG Mare (in concept) opgestelde indicatoren voor het meten van output, resultaat, impact en context. Op verzoek van het Ministerie van EZ hebben de evaluatoren de output- en resultaatindicatoren van de aan visserij gerelateerde maatregelen geanalyseerd. Op basis van die analyse werd geconcludeerd dat:

1. Er (te) veel indicatoren waren opgesteld, wat de administratieve lasten van het programma (onnodig) zou vergroten;
2. Er vraagtekens waren te plaatsen bij de beoogde causaliteit tussen de diverse maatregelen en de resultaatindicatoren zoals die waren geformuleerd; en
3. De beoogde relatie tussen de maatregelen en de inhoud van artikel 6.1 en artikel 6.2 niet altijd even sterk was.

Wijzigingsvoorstel voor de te hanteren outputindicatoren

Naar aanleiding van deze conclusies deed Ecorys een wijzigingsvoorstel voor de te hanteren outputindicatoren van de diverse maatregelen. De vooraf gestelde aandachtspunten bij die wijzigingsvoorstellen waren:

1. De indicatoren moesten gemakkelijk te meten zijn: output moest zo veel als mogelijk te verkrijgen zijn via de beoogde projecten;
2. Het aantal indicatoren moest zo veel als mogelijk worden beperkt om als zodanig de administratieve lasten van de uitvoering van het programma te beperken;
3. De doelstellingen met betrekking tot de (output)indicatoren moesten haalbaar zijn.

Bij het wijzigingsvoorstel heeft Ecorys vervolgens de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Om de administratieve lasten van het programma zo veel als mogelijk te beperken, is per maatregel (slechts) **één outputindicator** geformuleerd;
2. Om (meer) zicht te krijgen op de **reikwijdte van het programma** is gekozen de output-indicatoren zo veel mogelijk te richten op (eind)begunstigden in plaats van aantal projecten.

Wijzigingsvoorstel voor de te hanteren resultaatindicatoren

Voorts hebben de evaluatoren vier opties uiteengezet met betrekking tot de te hanteren resultaat-indicatoren. Hieronder volgt een overzicht van de opties en de betreffende voor- en nadelen:

1. **Directe koppeling tussen de maatregelen en resultaatindicatoren.** In de uitwerking zijn de indicatoren zo veel als mogelijk gekoppeld aan het beoogde resultaat van de maatregelen.
+ *Zeggingskracht van de indicatoren m.b.t. de effectiviteit van het fonds is groot op het moment dat de genoemde indicatoren goed kunnen worden geoperationaliseerd.*
- *Data van niet-gesteunde bedrijven is voor deze indicatoren vaak (nog) niet voorhanden, waardoor de beoordeling van het resultaat van het fonds wordt bemoeilijkt.*

2. **Directe koppeling tussen de resultaatindicatoren en artikel 6 van de verordening EFMZV op basis van het aantal projecten/(eind)begunstigden.** In de uitwerking van optie 2 zijn de resultaatindicatoren direct gekoppeld aan artikel 6 van het programma.

+ *Laagste administratieve lasten van de vier opties. De resultaatindicatoren zijn in deze optie direct in lijn met de outputindicatoren.*

- *Zeggingskracht van de indicatoren m.b.t. het resultaat is (zeer) beperkt. Wel kunnen verschillen in de efficiëntie van de inzet van het fonds tussen lidstaten onderling worden gemeten door het aantal projecten/(eind)begunstigden te delen op de financiële uitputting. Er zal dan moeten worden aangenomen dat met grote projecten ook meer resultaat kan worden geboekt.*

3. **Directe koppeling tussen de resultaatindicatoren en artikel 6 van het programma op basis van de in artikel 6 aangegeven beoogde resultaten.** In de uitwerking van deze optie is bij elke maatregel een resultaatindicator geformuleerd die zo goed mogelijk past bij de inhoudelijke doelstellingen uit artikel 6. Er is gekozen om per subartikel één indicator te formuleren.

+ *Zeggingskracht van de indicatoren met betrekking tot de effectiviteit van het fonds is groot. Voor een goede beoordeling van het resultaat verdient het aanbeveling om de genoemde indicatoren op te nemen in het monitoringsysteem.*

- *Data van niet-gesteunde bedrijven is voor deze indicatoren vaak (nog) niet voorhanden, waardoor de beoordeling van het resultaat van het fonds wordt bemoeilijkt.*

4. **Directe koppeling tussen de resultaatindicatoren en de doelstellingen van Europa 2020.**

In de strategie Europa 2020 zijn concrete (meetbare) doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van werkgelegenheid, R&D, duurzaamheid, opleidingsniveau en armoede.⁴ In de uitwerking van deze optie zijn de resultaatindicatoren zo veel als mogelijk in aansluiting op de algemene indicatoren van de strategie. In feite zijn de voorgestelde indicatoren niet zo zeer gericht op het resultaat, maar op de impact van de inzet van het fonds.

+ *De algemene data is voorhanden en wordt c.q. zal -naar verwachting- worden gemonitord in EUROSTAT.*

- *De afstand tussen de indicatoren en de maatregelen is in deze optie het grootst. In die zin kunnen er (grote) vraagtekens worden gezet bij de causaliteit tussen de inzet van het fonds en de aangegeven resultaten.*

Eind januari hebben de evaluatoren -via het Ministerie van EZ- van de Europese Commissie (EC) een reactie op het uitgebrachte advies ontvangen. De EC was enthousiast en vroeg het Ministerie om de door Ecorys ontwikkelde indicatoren te presenteren aan de andere lidstaten in maart 2013.

2.8.2 *Beoordeling augustus 2013*

Na de presentatie in maart is er door de lidstaten en DG Mare een proces doorlopen om te komen tot een definitieve set van te hanteren indicatoren. In de stakeholderbijeenkomst van 3 juli 2013 gaf het Ministerie van EZ aan dat er inmiddels meer zicht was op de output- en resultaatindicatoren van het programma. Hieruit bleek dat de adviezen van Ecorys ten aanzien van de gewenste indicatoren niet waren opgevolgd. De Europese indicatorenset voor wat betreft output richt zich nu primair op het onder de verschillende maatregelen gefinancierde aantal projecten en/of gesteunde bedrijven; de resultaatindicatoren zijn gericht op veranderingen in de ongewenste bijvangst, productiewaarde, productievolume en winst. Hoewel de diverse maatregelen vaak wel als bovenliggend doel hebben veranderingen in de bijvangst, productiewaarde, productievolume en winst te realiseren, is de ontwikkeling op deze indicatoren vaak primair afhankelijk van externe (d.w.z. niet direct aan de

⁴ Zie voor meer informatie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

uitvoering van het programma gerelateerde) factoren. In feite zijn de door de Europese Commissie geformuleerde indicatoren meer impact- dan resultaatindicatoren.

2.8.3 Bespreking interventielogica februari 2014 en beoordeling maart 2014

Ten behoeve van een zo goed mogelijke keuze van indicatoren en bepaling van streefwaarden hebben de evaluatoren begin februari 2014 gesproken met de begeleidingsgroep van de ex ante evaluatie. Leidraad voor de discussie was het Werkdocument Interventielogica dat er voorbereiding op de bijeenkomst aan de evaluatoren beschikbaar was gesteld. In dit werkdocument werd bij elke (mogelijke) maatregel in het OP een eerste motivatie voor de outputstreefwaarde gegeven. Ook bevatte het werkdocument een overzicht van de te kiezen resultaatindicatoren per maatregel. Vragen van de evaluatoren over de te hanteren streefwaarden voor de output zijn in deze bijeenkomst door het Ministerie van EZ beantwoord, terwijl de evaluatoren advies gaven met betrekking tot de te kiezen resultaatindicatoren en bijbehorende streefwaarden. Op basis van de bijeenkomst is het werkdocument bijgesteld en eind maart opnieuw aan de evaluatoren beschikbaar gesteld als achtergrond voor de derde versie van het OP. Vervolgens is de evaluatoren gevraagd (informeel) feedback te geven op de indicatoren, de ex ante conditionaliteiten en de stimulering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen middels het EFMZV.

Ten aanzien van de resultaatindicatoren was de belangrijkste opmerking in maart 2014 dat de geformuleerde resultaatindicatoren niet altijd iets zeiden over het succes van de maatregelen zelf. Het gemeten resultaat zal (in belangrijke mate) worden beïnvloed door factoren die niet (direct) met de inzet van het fonds samenhangen c.q. zijn te beïnvloeden. Ook is een aantal detailopmerkingen ten aanzien van de (berekening van de) streefwaarden gemaakt.

Ten aanzien van de outputindicatoren was de belangrijkste opmerking dat de keuze voor het aantal projecten als outputindicator te verklaren is vanuit de door de Europese Commissie aangedragen indicatoren, maar dat daarmee het risico bestaat dat uitsluitend wordt gestuurd op de uitvoering van (kleine) projecten en niet op de output die met die projecten wordt beoogd. De onderbouwing van de streefwaarden voor de outputindicatoren werd positief beoordeeld. Het aantal projecten is bepaald door het (indicatieve) budget per maatregel te delen door een relevant normbedrag. De gedefinieerde normbedragen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op ervaringen uit het verleden c.q. bepalingen uit de verordening.

2.8.4 Beoordeling juli 2014

De beoordeling van de bijdrage van gekozen maatregelen aan de doelstellingen op basis van het concept OP van juli 2014 is in lijn met eerdere beoordelingen. Dat wil zeggen dat de gekozen maatregelen in algemene zin zullen bijdragen aan de doelstellingen van het programma om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het hervormde Gemeenschappelijke visserijbeleid, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en Natura 2000. Het fonds biedt de sector kansen om initiatieven te ontwikkelen voor verdere verduurzaming van de sector en versterking van de concurrentiekracht van de visserij en aquacultuur.

Ook dragen de gekozen maatregelen bij aan realisatie van de specifieke doelstellingen binnen de (gekozen) unieprioriteiten van het programma. Met behulp van de output- en resultaatindicatoren zal een beeld worden gegeven van de bijdrage van de uitvoering van de maatregelen aan de realisatie van de doelstellingen. Nederland heeft met betrekking tot de output- en resultaatindicatoren gekozen aan te sluiten op de door de Europese Commissie voorgestelde indicatoren. Op basis van deze indicatoren zal de bijdrage van de gekozen maatregelen aan de doelstellingen van het programma moeilijk zijn vast te stellen.

Helaas heeft Nederland gekozen geen aanvullende nationale indicatoren in het programma op te nemen. Deze keuze is begrijpelijk gezien de (beperkte) omvang van het fonds en de wens om uitvoerings- en administratieve kosten zo veel als mogelijk te beperken. Tegelijkertijd is deze keuze onwenselijk in het licht van de gewenste vaststelling van de resultaten gedurende en na uitvoering van het programma. Uiteindelijk zal de bijdrage van de gekozen maatregelen aan een verdere verduurzaming van de sector en versterking van de concurrentiekracht van de visserij en aquacultuur op basis van de programmamonitoring moeilijk vast te stellen zijn.

2.9 Budgetallocatie en doelstellingen

Na de brief van 4 april over de hoofdlijnen van het EFMZV heeft staatssecretaris Dijksema op 24 juni 2014 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin zij de budgettaire invulling van het EFMZV bekendmaakt. In totaal is er € 101,5 miljoen beschikbaar vanuit de EU. Inclusief nationale cofinanciering gaat het voor de komende zeven jaar om bijna € 130 miljoen. Omdat deze kamerbrief een gedetailleerder beeld geeft van de budgetverdeling dan de tabel in het Operationeel Programma (waarin het budget voor een aantal maatregelen geclusterd is weergegeven) hebben we deze Kamerbrief als uitgangspunt genomen voor de beoordeling van de budgetverdeling.

De budgetverdeling over de verschillende maatregelen is deels gegeven door de Commissie, waarvoor 49% van het budget van het EFMZV al geormerkt was/is. Daarnaast gaat het maximale percentage van het budget (6%) naar Technische Bijstand, waaruit het programmamanagement, de publicatie, de monitoring en de evaluaties worden gefinancierd. Het overige budget is verdeeld over de maatregelen die primair bijdragen aan de inhoudelijke doelstellingen van het programma:

1. Invoering van de aanlandplicht
2. Verdere verduurzaming van de visserij- en aquacultuur
3. Verbetering van de rendementen in de visserij- en aquacultuurketen

De verdeling van de middelen is tot stand gekomen op basis van de geïdentificeerde behoeften en de vastgestelde doelen. Daarnaast is de verdeling waar mogelijk mede bepaald op basis van de ervaringen uit het programma in de periode 2007-2013. De verdeling van het budget over de maatregelen is hiermee voldoende onderbouwd en in lijn met de doelstellingen. Een punt van aandacht is het budget dat beschikbaar is voor jonge vissers. Bij het schrijven van het programma is het immers nog niet geheel duidelijk hoe groot de behoeften bij de jonge vissers zijn en hoeveel bedrijfsovernames er daadwerkelijk plaats zullen/kunnen vinden met een investering zoals die in de verordening onder het betreffende artikel is vastgelegd. Hoewel het beschikbare budget hiervoor relatief beperkt is (en ook iets lager dan in eerdere versies van het OP) zal de uitputting goed gemonitord moeten worden om indien nodig tijdig correctieve maatregelen te (kunnen) nemen.

Nederland streeft er naar waar mogelijk revolverende instrumenten in te zetten. Gezien het relatief beperkte budget dat beschikbaar is voor het programma als geheel, alsmede het karakter van de maatregelen gericht op innovatie en investeringen waar ondernemers direct profijt van (kunnen) hebben, is dit een goede keuze. Het indicatieve bedrag voor het gebruik van revolverende fondsen is vooralsnog echter bescheiden.

Het per jaar beschikbare budget is vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juni 2014⁵ en dus niet te wijzigen. Echter, door de late vaststelling van de Verordening en de

⁵ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juni 2014 tot vaststelling van de naar jaar en lidstaat uitgesplitste verdeling van de totale middelen van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij die onder gedeeld beheer beschikbaar zijn voor de periode 2014-2020.

bijbehorende vertraging die dit oplevert bij de formulering en goedkeuring van het programma, wordt tijdige vastlegging van de middelen beschikbaar voor 2014 een uitdaging.

2.10 Voorzieningen voor CLLD

Nederland kiest er niet voor om geld beschikbaar te stellen voor visserijgebieden (CLLD). Het verduurzamen en concurrerender maken van de visserij- en aquacultuursector heeft een hogere prioriteit om uit het EFMZV te ondersteunen dan werkgelegenheidsprojecten in visserijgebieden. De ex ante evaluatoren zijn het eens met deze redenering en vinden het positief dat er keuzes gemaakt zijn om focus in het programma aan te brengen.

In het OP wordt aangegeven dat andere (Europese) fondsen (waaronder LEADER van het ELFPO) ingezet kunnen worden voor CLLD-type activiteiten. Dit vergt nauwe afstemming met deze fondsen en zal niet altijd gemakkelijk zijn. De (geografische) afbakening van plattelandsgebieden zal immers niet per definitie overeenkomen met die van visserijgebieden. Ondanks deze kanttkening onderschrijven de evaluatoren de keuze om visserijgebieden niet in het programma op te nemen.

2.11 Gebruik van technische assistentie

Voor de technische assistentie is het maximale percentage van het budget gebudgetteerd. Dit budget zal voornamelijk worden ingezet voor de uitvoeringskosten van RVO (80%), de kosten van de Auditdienst en de evaluatie (bij elkaar 20%). Een relatief klein programma brengt relatief hoge uitvoeringskosten met zich mee ten opzichte van het besteedbare budget. Hoewel in het OP geen verdere uitsplitsing van het budget beschikbaar is (zoals verdeling FTE's, investeringen in systemen en communicatie) lijkt het beschikbare TA budget (ruim) voldoende te zijn voor het managen van het programma door RVO en de auditdienst.⁶

2.12 Relevantie en coherentie van het programma

Interne relevantie en coherentie

In paragraaf 2.6 wordt de interne coherentie binnen het programma al beschreven. De gekozen maatregelen sluiten goed aan bij de geïdentificeerde behoeften (relevantie) en de bijbehorende doelen en ook de budgettaire verdeling komt hieruit voort.

Relevantie en coherentie voor EU 2020

In het programma wordt terecht opgemerkt dat het EFMZV direct bijdraagt aan het behalen van twee van de thematische doelen van de EU2020 strategie (concurrentiekracht van het mkb in de visserij en aquacultuursector (1) en de bescherming van het milieu en het efficiënt gebruik van hulpbronnen (2)). Het programma is hiermee relevant voor en coherent met de EU2020 strategie.

Relevantie en coherentie met EU/Nationaal beleid: het hervormde gemeenschappelijk visserijbeleid

Het Nederlandse visserijbeleid voor de Noordzee is gestoeld op het hervormde gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) van de Europese Unie (EU) dat sinds 1 januari 2014 van kracht is. Met het nieuwe GVB moeten de visbestanden weer op een duurzaam niveau komen, moet een einde worden gemaakt aan discards en worden nieuwe mogelijkheden voor werkgelegenheid en groei in

⁶ Momenteel wordt nog gewerkt aan een beschrijving van de administratieve organisatie, maar die maakt geen onderdeel uit van het OP.

kustgebieden gecreëerd. Om deze doelen te bereiken, wordt teruggooi verboden, krijgt de sector meer bevoegdheden, wordt de besluitvorming gedecentraliseerd, krijgt aquacultuur voorrang, wordt kleinschalige visserij ondersteund en wordt de wetenschappelijke kennis over de visstand verbeterd.

De voorgestelde maatregelen sluiten aan bij het doel om tot een duurzame opbrengst te komen en voorwaarden te creëren voor een rendabele sector door innovatie. Daarnaast zullen de investeringen indirect bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de producten. Binnen het programma wordt fors ingezet op duurzame innovaties in de visserij (met specifieke aandacht voor de aanlandplicht en puls) en aquacultuur. Met betrekking tot de aanlandplicht wordt tevens ingezet op relevante investeringen. Dit sluit direct aan op het GVB. De inzet van wetenschappelijke kennis wordt gestimuleerd in de partnerschappen tussen vissers en wetenschappers. De werkgelegenheid wordt in het programma veelal indirect geadresseerd; uitkomsten van duurzame keteninvesteringen zullen potentieel leiden tot meer werkgelegenheid in de sector. Ook de datacollectie, controle- en handhavingsactiviteiten zullen een directe bijdragen leveren aan het GVB.

Op basis van het bovenstaande concluderen de evaluatoren dat het programma relevant is voor, en coherent met, het GVB.

Het Gemeenschappelijk Maritiem Beleid

In het Gemeenschappelijk Maritiem Beleid wordt de doelstelling gehanteerd om het duurzame gebruik van de oceanen en zeeën te optimaliseren om de groei van maritieme regio's en kustregio's mogelijk te maken, onder meer door visserijbeheer (het uitbannen van het teruggooien van vis, destructieve visserijpraktijken en illegale, niet-gemelde en niet-gereguleerde visserij alsmede het bevorderen van milieuveilige aquacultuur). Het programma is coherent met en relevant voor deze doelstellingen van het Gemeenschappelijk Maritiem Beleid.

De kaderrichtlijn Mariene Strategie

De kaderrichtlijn Mariene Strategie is gericht op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand (GMT) van de Noordzee) waarbij tevens een duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd. De algemene verduurzaming van de visserij en aanvullende bodembeschermende maatregelen ten aanzien van de visserij in ecologisch waardevolle zeegebieden (aanvullend op Natura 2000) is een belangrijk onderdeel hiervan. Het EFMZV draagt direct bij aan deze doelstelling en is derhalve relevant voor en coherent met de kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Vibeg akkoord (2011) en Natura 2000-gebieden

Dit akkoord bevat maatregelen gericht op realisatie van instandhoudingsdoelstellingen zoals vastgelegd in aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden. In het akkoord zijn 5 soorten gebieden aangewezen waar beperkingen gelden. Daarnaast wordt aangegeven dat het van belang is dat de visserijsector ecologisch en economisch duurzaam is en dat dit onder andere bereikt wordt door innovatie en implementatie van duurzame technieken. Het programma is geheel in lijn met deze principes.

Nederland telt 166 Natura 2000-gebieden. Ze maken deel uit van een samenhangend netwerk van natuurgebieden in de Europese Unie. Op de Noordzee zijn de volgende gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied: Voordelta, Noordzeekustzone, Vlakte van de Raan, Doggersbank, Klaverbank en Friese Front. Deze vijf Natura 2000-gebieden omvatten samen 19% van de Nederlandse Exclusieve Economische Zone; een gebied van circa 10.260 km². Ook de Waddenzee, het IJsselmeer en het Marker- en IJmeer en de Zeeuwse Delta zijn aangewezen als Natura 2000-gebied.

Het EFMZV wordt ingezet voor het ontwerp en de implementatie van Natura 2000 gebieden en draagt daarmee direct bij aan het Natura 2000 beleid voor de Noordzee. Via de verduurzamings-initiatieven wordt ook indirect aan Natura 2000 bijgedragen. Het programma is coherent met en relevant voor het Natura 2000 beleid, al is de directe bijdrage van het programma aan dit beleid beperkt.

Beleidsnota Noordzee (2009)/Nationaal Waterplan 2009-2015 (2009)

Voor de Noordzee geldt de opgave om een duurzame (economische) ontwikkeling te creëren die in evenwicht is met het mariene systeem. Voor de visserij betekent dit dat gestreefd moet worden naar een duurzame visserij en mariene aquacultuur, gericht op een gezonde vispopulatie en een goede sociaal-economische basis voor de kustregio. Het programma sluit geheel aan op deze beleidsnota en draagt bij aan haar doelen.

Coherentie en relevantie andere ESI fondsen

Hoewel de verschillende fondsen in een partnerschapsovereenkomst gepresenteerd worden, zal de onderlinge samenwerking vooral op projectniveau (moeten) worden gezocht. Hoewel tijdens het opstellen van de verschillende programma's wel fondsoverstijgende werkgroepen zijn gevormd en er gezocht is naar synergie en samenwerking, is de inhoudelijke synergie vaak niet gevonden.

Met betrekking tot het niet opnemen van CLLD bestaat er bij het EFMZV de wens om aan te sluiten op de LEADER-aanpak van het ELFPO. Echter, het is maar zeer de vraag of de definitie van de LEADER-gebieden overeen gaat komen met de (logische) visserijgebieden en of er bij het ELFPO een wil is om een deel van het LEADER-budget in te zetten voor activiteiten die anders wellicht onder CLLD zouden zijn gefinancierd.

Op projectniveau zou synergie kunnen ontstaan tussen de projecten uit het EFMZV en projecten die onder LIFE+, INTERREG of Horizon 2020 worden gefinancierd. Eventueel zouden ook EFRO projecten een (indirecte) relatie kunnen krijgen met projecten van het EFMZV, omdat beide inzetten op innovatie. Tegelijkertijd is het de verwachting dat de demarcatie tussen de fondsen te groot is om dit daadwerkelijk plaats te laten vinden.

Wel kan, zoals terecht opgemerkt in het OP, samenwerking worden gezocht met betrekking tot kennisdeling op het gebied van management en instrumenten.

3 Beoordeling van het monitoringsysteem

3.1 De evaluatievragen

De evaluatoren moeten het monitoringsysteem op de volgende punten beoordelen:

- Beoordelen of milestones en targets niet een te lage waarde hebben;
- Algemene beoordeling van het systeem;
- Procedures voor datacollectie en monitoring.

3.2 Het proces van de beoordeling van het monitoringsysteem

De evaluatoren zijn reeds in een vroeg stadium betrokken bij het opstellen van de indicatoren. Dit stelde de evaluatoren in staat om direct het Ministerie van EZ en indirect de Europese Commissie te adviseren bij het opstellen van het monitoringsysteem. De evaluatoren hebben op de volgende momenten versies van de indicatorenset beoordeeld danwel advies m.b.t. de hanteren indicatoren gegeven: december 2012, augustus 2013, maart 2014 en juli 2014. De betreffende procesgang is reeds beschreven in paragraaf 2.8 van dit evaluatierapport. Op die beschrijving zal in dit hoofdstuk worden voortgeborduurd.

3.3 Gekwantificeerde target waarden voor de indicatoren

De streefwaarden voor de outputindicatoren worden positief beoordeeld. Het aantal projecten is bepaald door het (indicatieve) budget per maatregel te delen door een relevant normbedrag. De gedefinieerde normbedragen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op ervaringen uit het verleden en/of bepalingen uit de verordening.

Ook de streefwaarden voor de resultaatindicatoren worden positief beoordeeld. De streefwaarden voor 2023 zijn bepaald door het budget van de betreffende maatregelen onder een unieprioriteit te vermenigvuldigen met het verwachte resultaat van de betreffende maatregel in relatie tot (de meest relevante) door de Europese Commissie aangedragen resultaatindicator voor de betreffende maatregel. Vervolgens is op basis daarvan het beoogde resultaat per unieprioriteit berekend.

De systematiek voor de berekening van de streefwaarden wordt door de evaluatoren als positief beoordeeld. Ook zijn de gekwantificeerde target waarden voor de resultaatindicatoren realistisch. Tegelijkertijd zeggen de geformuleerde resultaatindicatoren niet altijd iets over het succes van de maatregelen. Het gemeten resultaat zal (in belangrijke mate) ook worden beïnvloed door factoren die niet (direct) met de inzet van het fonds samenhangen c.q. zijn te beïnvloeden.

3.4 Passendheid van de mijlpalen voor het prestatiekader

De keuze van de output-indicatoren in het prestatiekader is helder gemotiveerd in paragraaf 7.2 van het OP. De late vaststelling van de verordening en de vertraging die dit heeft opgeleverd bij de formulering en goedkeuring van het programma maakt dat in het begin van de programmaperiode minder projecten zullen worden uitgevoerd en (financieel) afgerond dan later in de programmaperiode. Hiermee is rekening gehouden in de bepaling van de tussentijdse streefwaarden voor

2018. Voorts wordt het aandeel van de financiële toewijzing vertegenwoordigd door de operaties die de outputs opleveren, per unieprioriteit duidelijk toegelicht. De passendheid van de mijlpalen voor het prestatiekader wordt door de evaluatoren dan ook positief beoordeeld.

3.5 Voorgestelde monitoring en evaluatie systeem

De activiteiten voor monitoring en evaluatie zullen onderdeel zijn van de jaarverslagen over de uitvoering van het EFMZV. In elk jaarverslag komt een overzicht van de activiteiten en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken. Ook komt in elk jaarverslag een overzicht van de te nemen maatregelen en een planning van de activiteiten voor monitoring en evaluatie voor het volgende kalenderjaar. Zo kunnen evaluaties goed afgestemd worden op de uitvoering en wordt het effect van de evaluaties op de uitvoering van het programma geoptimaliseerd. In een nog (verder) uit te werken evaluatiehandboek worden afspraken vastgelegd met betrekking tot het verzamelen van de benodigde gegevens voor de vaststelling van de resultaat- en outputindicatoren.

De gegevens die nodig zijn voor de monitoring en evaluatie van het EFMZV zullen in elk geval zoveel als mogelijk via bestaande bronnen worden verzameld. De outputindicatoren, resultaatindicatoren en de overige informatie benodigd voor de halfjaarlijkse informatievoorziening aan de Commissie worden verzameld bij begunstigen in het proces van subsidieverstrekking. Bij subsidieverlening zal gewerkt worden met een raming door de begunstigen; bij vaststelling levert de begunstigde het werkelijk bereikte resultaat. De gegevens zullen digitaal worden geadmistreerd.

Het voorgestelde monitoring- en evaluatiesysteem worden vooralsnog positief beoordeeld door de evaluatoren. Tegelijkertijd zal een deel van de procedures nog verder moeten worden uitgewerkt in het evaluatiehandboek en de verordeningen van de specifieke maatregelen. Het is aan te bevelen de elektronische omgeving zo veel mogelijk te standaardiseren voor alle maatregelen, zodat er geen problemen ontstaan met betrekking tot de inrichtingskosten.

3.6 Het evaluatieplan

In het programma is een gedetailleerde planning van activiteiten opgenomen waarbij de indiening van uitgebreide jaarverslagen in 2017 en 2019 belangrijke mijlpalen zijn. De ex ante evaluatoren stellen vast dat de monitoring en evaluatie op programmaniveau zich uitsluitend richt op de gegevensverzameling ten aanzien van de voortgang op de geformuleerde outputindicatoren, resultaatindicatoren en project implementatiegegevens. Dit terwijl de zeggingskracht van de output- en resultaatindicatoren over de output en het resultaat van het programma beperkt is (zie ook paragraaf 2.8).

Het zou daarom goed zijn om aanvullend op de voorgenomen activiteiten op maatregelniveau kwalitatieve evaluaties uit te voeren waarmee meer informatie wordt verzameld over de precieze resultaten van de projecten en de reden waarom de uitvoering van projecten wel/niet goed verloopt. Dit uiteraard zonder de administratieve lasten van begunstigen onnodig te vergroten.

Ook zou het goed zijn om tussentijds (bijvoorbeeld in 2018/2019) een meer kwalitatieve midterm evaluatie op programmaniveau uit te voeren. Met een dergelijke midterm evaluatie zouden sturingsinstrumenten kunnen worden geïdentificeerd met het oog op de gewenste doelbereiking van het programma. Ofwel, hoe kan binnen de kaders van het EFMZV tot maximale doelbereiking gekomen

worden in relatie tot een verdere verduurzaming van de sector en een versterking van de concurrentiekracht van de visserij en aquacultuur.

4 Beoordeling uitvoering en middelen

4.1 Evaluatievragen

Van de evaluatoren wordt verwacht dat er een oordeel gegeven wordt over:

- Human resources, administratieve capaciteit en het management van het programma;
- Maatregelen om de administratieve lasten te beperken.

4.2 Het proces van de beoordeling van de uitvoering en de middelen

Hoewel onderdelen van de uitvoeringsstructuur en -capaciteit gedurende het proces van de ex ante evaluatie diverse malen (informeel) zijn beoordeeld, is een totaaloordeel over de uitvoering en middelen niet eerder gegeven. Onderhavige beoordeling is dan ook primair gebaseerd op het OP van juli 2014.

4.3 Uitvoering

De uitvoeringsstructuur voor het OP is helder als het gaat om het toekennen van de verschillende taken; het Ministerie van Economische Zaken is de MA, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is de BI waar ook de CA is ondergebracht, en de AA valt onder het Ministerie van Financiën. De verdeling van de taken komt overeen met de voorgaande programmaperiode; alleen de uitvoerende instanties zijn iets gewijzigd voor de BI en CA.

De RVO is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en de uitvoerder van regelingen voor de gehele nationale overheid. De dienst heeft uitgebreide expertise op het gebied van programmamanagement en regelingen. Het feit dat de CA en BI binnen één organisatie zijn gehuisvest, is geen probleem omdat beide functies strikt gescheiden binnen de verschillende afdelingen zullen worden uitgevoerd.

De taken van de AA en de CA zijn duidelijk; zij hebben elk een eigen functie. De functieafbakening tussen de MA en BI is op basis van de tekst in het OP niet goed te beoordelen. Op basis van de gepresenteerde tekst lijkt er een duidelijke functiescheiding te zijn, maar de uiteindelijke meer gedetailleerde uitwerking zal hierin bepalend zijn. Gezien het feit dat de uitvoeringsstructuur gestoeld wordt op de structuur van het voorgaande programma, voorzien de evaluatoren dat de functiescheiding goed geregeld zal zijn.

Voor de monitoring is een Comité van Toezicht ingesteld. Het CvT heeft een evenwichtige samenstelling waarin de belangrijke spelers zijn vertegenwoordigd. De verschillende belangenorganisaties hebben gezamenlijk hun vertegenwoordigers in het CvT aangewezen, waardoor het CvT dus kan rekenen op draagvlak onder de betrokken organisaties.

Voor de uitvoering is het TA budget beschikbaar, wat voornamelijk zal worden gebruikt voor de financiering van de activiteiten van RVO en de auditedienst alsmede de evaluaties. Gebaseerd op de normale uitvoeringskosten ratio voor een programma zou dit budget (ruimschoots) toereikend moeten zijn.

Op basis van de ervaringen met het vorige programma zijn maatregelen doorgevoerd om de foutenmarge binnen projecten te verkleinen. Ook de vereenvoudigde kostenstructuur zal bijdragen aan het verminderen van de foutenmarge. Goede voorlichting richting begunstigden is ook een belangrijk punt om de foutenmarge te verlagen. RVO zal hierin een belangrijk taak moeten krijgen.

Op basis van de beschikbare informatie en gezien de uitgebreide ervaring van de verschillende autoriteiten en instanties in relatie tot hun taken, beoordelen de evaluatoren de uitvoeringsstructuur als adequaat.

4.4 Administratieve lasten

Het beperken van regeldruk en administratieve lasten staat hoog op de politieke agenda in Nederland. Binnen het EFMZV worden de uitvoeringslasten teruggebracht door minder regelingen, minder openstellingen en het financieren van grotere projecten.

Een belangrijke stap in het terugdringen van de administratieve lasten op zowel uitvoeringsniveau als het niveau van de begunstigden, is het afschaffen van de nationale regelgeving bovenop het Europees juridisch kader en het invoeren van een vereenvoudigde kostensystematiek voor arbeid. De evaluatoren onderschrijven het streven om voor meer kosten tot een dergelijke vereenvoudiging te komen. In elk geval zullen de voorgestelde maatregelen leiden tot minder discussie over de subsidiabiliteit en het foutenpercentage beperken. Dit zal logischerwijs leiden tot een forse reductie in zowel uitvoeringslasten bij MA, CA en AA alsmede de begunstigden.

Ook het digitaliseren van de uitvoering kan tot een (forse) reductie van de lasten leiden bij de uitvoeringsorganisatie en bij de begunstigden. Met name als verwacht wordt dat een begunstigde meerdere aanvragen zal doen binnen het programma (bij het voorgestelde automatisch invullen van wat al bekend is). Het is aan te bevelen de elektronische omgeving zo veel als mogelijk te standaardiseren voor alle maatregelen, zodat er geen problemen ontstaan met betrekking tot de inrichtingskosten.

Monitoring zal zo veel als mogelijk plaatsvinden op basis van reeds bestaande data. Als gevolg hiervan zal de rapportageverplichting van de begunstigden relatief eenvoudig zijn (de ervaring leert dat rapporteren over indicatoren vaak als moeilijk wordt ervaren).

Met betrekking tot de openstelling van een regeling voor meerdere jaren zal een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden met betrekking tot de absorptie: in het geval waar voorzien wordt dat een groot aantal aanvragen wordt gedaan, is het wellicht minder verstandig de regeling voor meerdere jaren open te stellen. Er bestaat dan immers het risico dat het budget in een keer wordt vastgelegd en dat er dus voor de jaren daarna niets meer beschikbaar is. Daarnaast zal er bij een openstelling voor meerdere jaren minder ruimte zijn om de beste projecten te selecteren; de budgettaire ruimte laat dan immers toe om meer projecten te selecteren en er zullen geen projecten afvallen omdat het plafond van die openstelling is bereikt. Eventueel kunnen de selectiecriteria met een relatief hoge drempelwaarde hiervoor (deels) uitkomst bieden. N.B. Voor jonge vissers is een eenmalige openstelling voor de gehele programmaperiode wel aan te raden gezien het gevaar van onderbenutting (zie ook paragraaf 2.9).

De uiteindelijke invulling van de regelingen zullen derhalve bepalen of een openstelling voor meerdere jaren daadwerkelijk een reductie van de administratieve lasten betekent. Het risico op

juridische procedures zou namelijk hoger kunnen worden in het geval projecten worden afgewezen terwijl er nog budget beschikbaar is.

5 Beoordeling van de horizontale thema's

5.1 Evaluatievragen

Van de evaluatoren wordt verwacht dat er een oordeel gegeven wordt over:

- Maatregelen om gelijke mogelijkheden voor mannen en vrouwen te stimuleren en discriminatie te voorkomen;
- Maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van een duurzame ontwikkeling van de sector.

5.2 Het proces van de beoordeling van de horizontale thema's

Hoewel de horizontale thema's gedurende het proces van de ex ante evaluatie diverse malen (informeel) in beoordelingen zijn betrokken, is een integraal oordeel over de horizontale thema's niet eerder gegeven. De onderhavige beoordeling van de horizontale thema's is dan ook primair gebaseerd op het OP van juli 2014.

5.3 Gelijke mogelijkheden stimuleren en discriminatie voorkomen

In maart 2014 is de evaluatoren (informeel) gevraagd een eerste oordeel te geven over de wijze waarop het EFMZV bijdraagt aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze bijdrage is toentertijd als positief beoordeeld.

In het OP van juli 2014 is de bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en non-discriminatie in hoofdstuk 9 uitgewerkt. Hierin wordt aangegeven dat vissen op zee nog steeds overwegend door mannen gebeurt, maar dat ondernemersvrouwen zich in toenemende mate met de bedrijfsvoering van schepen bemoeien. Ook hebben vissersvrouwen zich georganiseerd in een netwerk "Vrouwen in de Visserij (VinVis) dat een belangrijke schakel is tussen de activiteiten op zee en de ontwikkelingen op de wal.

Gelijke kansen voor mannen en vrouwen is al sinds jaren beleid van de Nederlandse overheid. Het spreekt dan ook voor zich dat mannen en vrouwen gelijk behandeld zullen worden, wanneer zij een beroep willen doen op financiering van projecten met middelen uit het EFMZV. In het operationeel programma wil de Nederlandse overheid het beleid om gelijke kansen te waarborgen continueren. Er is duidelijk een trend waarneembaar dat vrouwen in de visserijsector belangrijke(re) posities innemen, zoals het directeurschap van internationale visserij-ondernemingen en bestuurders van vissersverenigingen. Ook het driekoppige projectteam dat sturing geeft aan de Kenniskringen Visserij bestaat uit 2 vrouwelijke en 1 mannelijke onderzoeker. Onder het EVF zijn in toenemende mate projecten gehonoreerd waar de hoofdaanvragers vrouwelijke ondernemers zijn en het is het doel om dit met het EFMZV te continueren.

De evaluatoren beoordelen de bijdrage van het EFMZV aan een gelijke behandeling van mannen en vrouwen en non-discriminatie dan ook als positief.

5.4 Duurzame ontwikkeling

Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn de afgelopen jaren belangrijke maatschappelijke thema's geworden en stellen de visserijsector voor nieuwe uitdagingen. De (Nederlandse) consument stelt in toenemende mate eisen aan de wijze waarop vis wordt gevangen en gekweekt. Dit heeft tot gevolg dat de maatschappelijke waardering voor het viscluster als geheel onder druk staat. Duurzaamheid speelt ook een steeds belangrijkere rol in de prijsvorming van de aangevoerde Noordzeevis. Dit vertaalt zich in deelname van de aanvoersector aan certificeringstrajecten voor een duurzame visserij. Duurzaamheid wordt meer en meer basisvoorwaarde in plaats van een garantie voor hogere prijzen.

In de strategie van het OP is aangegeven dat verduurzaming van de visserij- en aquacultuursector, net als bij het EVF, de belangrijkste prioriteit is. Ruim 72% van de EFMZV-middelen is bestemd voor milieubescherming en efficiënt gebruik van hulpbronnen (thematische doelstelling 6), waarbij ondernemers in zowel de vangst- als kweeksector alsmede de eraan verbonden visketens samen met kennisinstituten en overheid zich inzetten voor hoogwaardige, kennisintensieve innovaties en samenwerkingsprojecten op het brede terrein van duurzame vangstmethoden, kweeksystemen alsook verwerkings-, vermarkting- en afzetconcepten.

De evaluatoren beoordelen in lijn met de strategische milieubeoordeling (SEA) de bijdrage van het programma aan duurzame ontwikkeling positief. Voor een uitgebreide beschrijving van de verwachte milieueffecten van het programma wordt verwezen naar de SEA.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas