AANPAK VAN KNELPUNTEN (DREIGENDE) ONDERBENUTTING EUROPESE PROGRAMMA'S 2000-2006

1. ACHTERGROND

In de huidige programmeerperiode 2000-2006 voor de Europese steunprogramma's POP, LEADER+, en D2 treden knelpunten op die resulteren in onderbenutting van met name POP en D2. In deze notitie wordt ingegaan op de huidige stand van zaken en maatregelen voorgesteld om de Europese steunprogramma's 2000-2006 voor Utrecht optimaal te benutten.

Het POP kent een strak budgetregime (N+0), waarbij elk jaar een bedrag ter hoogte van de jaartranche op basis van gerealiseerde projecten moet worden gedeclareerd. Niet gedeclareerd budget vervalt en heeft directe consequentie voor de benutting van het programma.
Voor LEADER+ en ook voor D2 geldt een soepeler budgetritme dan voor het POP. Deze programma's worden niet per boekjaar afgerekend, maar volgens de N+2 regel. Volgens deze regel moet het budget van het jaar **n** uiterlijk in het jaar **n+2** zijn uitgegeven op basis van uitgevoerde en gedeclareerde werkzaamheden. Niet tijdig gedeclareerde EU-gelden vervallen ook. Bij deze programma's worden beschikkingen en realisatie afgezet tegen het totale programmabudget 2000-2006.

De uitvoering van EU-steunprogramma's was in 1999 nieuw voor de Provincie Utrecht[1]. De dienst REG heeft dit opgepakt maar had geen ervaring op dit gebied. Daarbij heeft het niet de urgentie van het management gekregen die het nodig had en de beschikbare capaciteit (nu 1,5 fte) voor de uitvoering was gering. De aansturing van betrokken EU-medewerkers heeft geen continuïteit gekend, dit is mede het gevolg van de tussentijdse reorganisatie met bundeling van financiële regelingen in de periode 2002-2004.

2. POP

A. Uitputting budget (in mln euro)

Beschikbaar	2000-2006	8.55	
Beschikt	2000-2004	5,04	
Beschikt	2005/2006	0,58	
Reserve	2006	0,61	
Totaal beschikt	2000-2006	5,62	(beschikt 66%)
Realisatie	2000-2005	4,24	
Prognose beschikkingen 2006		6,23	(inclusief reserveprojecten, beschikt 73%)

Vanaf de start van het programma in 2000 tot oktober 2005 zijn 37 projecten binnen het Utrechtse POP in uitvoering genomen. Op dit moment is 66% van de beschikbare € 8,55 beschikt.

De lage benutting kent twee hoofdoorzaken.Ten eerste het feit dat met name de eerste drie jaar minder dan de helft van de beschikbare middelen ook daadwerkelijk is beschikt in Utrecht (zie onderstaande tabel). Daarnaast blijkt de uiteindelijke realisatie bij de afrekening van projecten vaak lager te zijn dan het beschikte bedrag. De vrijgevallen middelen kunnen niet opnieuw worden ingezet waardoor de benutting afneemt. In totaal kan 73% van de oorspronkelijk beschikbare € 8,55 worden beschikt. Bijsturing is op dit moment nog maar in beperkte mate mogelijk.

[1] Wel kan opgemerkt worden dat bij de dienst MEC van 1994 tot 1999 het KONVER II programma is uitgevoerd

Het percentage van de POP-middelen (27%) dat niet is benut (€ 3,0 mln) is voor het grootste deel

	In mln euro's		
Jaar	Beschikbaar	Realisatie	decommitering
2000	0,92	0,40	0,52
2001	1,09	0,48	0,61
2002	1,18	0,34	0,84
2003	1,29	1,37	0
2004	1,33	0,80	0,53
2005	1,37	0,85	0,52
2006	1,37		
Totaal	**8,55**	**4,24**	**3,0**

door overheveling naar het Rijks-POP ingezet voor een van de grote opgaven in het landelijk gebied namelijk grondverwerving ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur in Utrecht.

Op 20 december 2004 heeft het Comité van Toezicht afgesproken om per 1 april 2005 provinciale verdeelsleutels los te laten om op deze manier maximaal in te zetten op benutting van de laatste jaartranche. Dit heeft er in geresulteerd dat anderen eerder indienden en utrechtse projecten op de reservelijst zijn gekomen voor een bedrag van 0,6 mln. Daar kan een beschikking op komen wanneer vrijval optreedt van middelen. In februari 2006 wordt dit duidelijk.

B. Achtergrond regeling
POP is provinciebreed inzetbaar. LNV is beheersautoriteit, DLG is betaalorgaan, de provincie programmeert en overheden dienen projecten in en voeren deze uit.

. Thema's binnen dit programma zijn:
- kennisverspreiding duurzame landbouw
- dorpsvernieuwing en landelijk erfgoed
- waterbeheer in het landelijk gebied
- plattelandstoerisme
- natuur, milieu en landschap

C. Aanpak
In beginsel kan geconstateerd worden dat bij de start van het POP-programma sprake was van een doordachte aanpak. Er is een wervingscampagne gestart met brieven, advertenties en actieve werving binnen en buiten het Provinciehuis. De projectindiening vond plaats in tranches. De provinciale toetsing gebeurde in een breed samengestelde toetsingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van thematische sectoren binnen de provincie. De projecttranches zijn vastgesteld door GS en ter kennisname gezonden aan PS.
Bijsturing op onderbenutting van het programma heeft plaatsgevonden in 2002 door een sterkere ondersteuning bij projectindiening (animator). Ondanks het positieve effect op de invulling van het programma is deze is om bezuinigingsredenen en in afwachting van de reorganisatie rond RLU in 2003 gestopt[2].

D. Oorzaken onderbenutting
De twee hoofdoorzaken die hebben geleid tot onderbenutting zijn:

1. Te weinig projecten die aan de eisen van de regeling konden voldoen:
- Er was onbekendheid met EU-programma's bij de provincie, het was onduidelijk hoe moest worden omgegaan met de regels in de verordening.

[2] Een overzicht met overheadkosten op de uitvoering van het EU-programma wordt uitgewerkt

- De eisen aan rijks- en provinciale subsidies zijn zowel financieel als administratief een stuk lager. Hoewel de eisen van rijks- en provinciale regelingen de laatste jaren wel strenger zijn geworden.
- Er was terughoudendheid bij indieners als gevolg van de bureaucratie: onhaalbare eisen t.a.v. afrekenbare resultaten van projecten (m.n. plattelandstoerisme en kennisverspreiding), onduidelijkheden over wie eindbegunstigde mag zijn met als gevolg het zichzelf versterkende effect van het slechte imago van de regeling.
- Bij toetsing van projecten door betaalorgaan DLG aan de regeling, is een aantal projecten afgevallen ondanks het feit dat deze wel in de vastgestelde programmering van de provincie waren opgenomen. Projecten dienden additioneel te zijn t.o.v. wettelijke en reguliere taken van overheden. Geconstateerd is dat het betaalorgaan DLG in andere provincies soepeler is opgetreden.
- Het niet tijdig rond kunnen krijgen van cofinanciering door projectindieners (= harde voorwaarde EU-financiering).
- Het niet tijdig kunnen voldoen aan termijnen van betaalorgaan door projectindieners.
- Onvoldoende ondersteuning vanuit de provincie aan projectindieners in bovengenoemde trajecten. Geconstateerd is dat ondersteuning van de provincie in sommige gevallen als te risicomijdend is ervaren (mede als gevolg van de ESF-affaire).

2. Minder geld uitgeven dan beschikt in projecten

- goedkopere aanbesteding dan begroot waardoor projecten voor minder kasgeld zijn gerealiseerd dan begroot (dit geld komt niet vrij voor nieuwe projecten)
- vertraging in uitvoering betekent geld weg in het budgetregime N+0, doorgang van het project gaat opnieuw af van budgetruimte in daaropvolgend jaar.
- terugtrekken van reeds beschikte projecten (vrijvallende middelen niet opnieuw inzetbaar).

E. Knelpunten 2005

Projectbeschikkingen

Begin 2005 was er nog voor € 1,2 mln beschikbaar voor projecten. Vanuit de laatste tranche lagen er 12 projecten, hiervan voldeden 2 projecten beter aan de eisen van de SGB-regeling (Toren de Nieuwe Kaap en Birkenhoven Bokkenduinen). De 10 overblijvende projecten legden een beslag van € 1,95 mln op de POP-middelen. Uiteindelijk is hiervan slechts € 0,6 mln beschikt.

De oorzaken zijn divers:

- Het terugtrekken van een project (een landinrichtingsmodule) door heniet tijdig rond krijgen van procedures met betrekking tot een vergunningaanvraag (welstandscommisie): Project fietsbrug IJsselstein, € 0,5 mln,
- Een negatief advies na toetsing door het betaalorgaan DLG: Fietspad Waverveen, € 1 mln, en ontsluitingsbrug bij Boerinn, € 0,08 mln.
- Knelpunt rond de organisatie (stichting die geen eindbegunstigde mag zijn) . Steenfabriek Bosschewaarden, € 0,5 mln.
- Oplossen van problemen met de cofinanciering. Loket Plattelandsontwikkeling, € 0,07 mln.

Deze knelpunten zijn opgepakt maar een aantal projecten is desondanks afgevallen. In het voorjaar 2005 is aan het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (HDSR)gevraagd om aanvullend een aantal reserveprojecten te formuleren voor het geval zich onderbenutting zou voordoen. In totaal is voor een bedrag van € 0,61 mln ingediend. Echter toen de projecten beschikt konden worden door het betaalorgaan bleek dat sprake was van een landelijke overprogrammering, waardoor de projecten niet beschikt kunnen worden voor het POP.

Onderbenutting beschikking kasgeld in 2005

In 2005 was voor € 1,54 mln aan kasmiddelen gepland, waarvan slechts € 0,85 mln is gedeclareerd. Het verschil is in 2006 niet meer voor Utrecht beschikbaar.

Oorzaken hiervan zijn:

- De kosten van projecten vallen lager uit dan begroot (riolering Rhenen, realisatie ecologische verbindingszones HDSR).
- Conflict over de toepassing van aanbestedingsregels: het LaMI-project individuele agrariërs

- Vertraging uitvoering in het rond krijgen van de vereiste procedures: het project herinrichting kern Langbroek door de gemeente Wijk bij Duurstede.

Deze knelpunten zijn aangepakt. De aanbestedingsprocedure van het LaMi-project is actief opgevolgd maar vastgelopen (project is teruggetrokken). Bij het project kern Langbroek is een intensief traject met de gemeente Wijk bij Duurstede ingezet, ook bestuurlijk, maar zijn de procedurele knelpunten niet opgelost. Verder is actief ingezet op snelle declaraties.

F. Maatregelen in 2006

- Er zal een sterke bewaking plaatsvinden van de voortgang van projecten in uitvoering om de declaraties tijdig af te ronden.
- Daarnaast is ter besluitvorming voorgelegd om 4 projecten van HDSR te beschikken voor een bedrag van € 0,6 mln om er zo voor te zorgen dat vrijvallende middelen primair naar de provincie Utrecht gaan. Voor deze projecten wordt garantie gezocht bij reguliere budgetten waaraan deze projecten naar hun aard aan toegerekend kunnen worden (Agenda 2010-projecten wandelen en op de fiets, Nationale Landschappen i.c. SGB-rijksgeld)

G. Programma 2007-2013

Op dit moment vindt de voorbereiding plaats van POP-2. Inzet is een stroomlijning van de programmering van het provinciaal meerjarenprogramma agenda vitaal platteland (AVP). Hierbij wordt primair gedacht aan de grotere door de provincie zelf uit te voeren projecten.

3. D2 Programma

A. Uitputting budget (in mln euro's)

Beschikbaar	2000-2006	9,3	
Na overheveling Overijssel		8,3	(1 mln ivm vervallen agrarische vestigingslocaties)
Beschikt	2000-2005	2,9	(3,9 inclusief herziene beschikking)
Realisatie	2000-2005	1,1	(2,1 inclusief herziene declaratie)
Nog te beschikken		5,4	(4,4 inclusief herziene declaratie)

Het D2-programma wordt uitgevoerd op landsdeelniveau (EPD-Oost) samen met de provincies Overijssel en Gelderland. Er is € 1 mln overgeheveld naar Overijssel omdat de voor geclusterde agrarische vestigingslocaties geoormerkte middelen zijn komen vervallen in het Utrechtse deel van het reconstructiegebied. In totaal is hierdoor € 8,3 mln beschikbaar. De beschikbare jaartranches worden volgens het budgetregimes van n+2 afgerekend door de EU op landsdeelniveau. Dit is gunstig voor de provincie Utrecht omdat tussen provincies onderling kan worden geschoven en middelen niet terugvloeien naar de EU. Wat de provincie in jaar x niet benut pakt een andere provincie die dat dan in jaar y compenseert. In 2008 is het programma definitief afgerond. Er zijn tot nu toe 5 projecten beschikt, waarvan er nog geen definitief is afgerond.

B. Achtergrond regeling en aanpak

D2 kan alleen worden ingezet in de Gelderse Vallei. De provincie Gelderland fungeert als betaalorgaan. De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor het afgeven van beschikkingen en laat zich hierin adviseren door de stuurgroep D2 (i.c. de reconstructiecommissie). Gezamenlijk met de provincie Gelderland heeft het bureau ESKAN opdracht om via het programmabureau SVGV de werving van projecten te ondersteunen. Inmiddels is voor het Gelderse deel van het reconstructiegebied de programmering rond.

De wervingscampagne voor het D2-programma heeft meegelift met de projectwerving door het programmabureau SVGV in de Gelderse Vallei. Projectindiening vindt niet plaats in tranches. Na advisering door de stuurgroep geeft de provincie Utrecht een beschikking af.

C. knelpunten
Het programma is traag op gang gekomen. De eerste jaren zijn weinig projecten beschikt. Als oorzaken kunnen worden genoemd:
- onbekendheid met het structuurfonds D2;
- te weinig werving naar het gebied en generen van betrokkenheid bij gemeente;
- problemen bij het cofinanciering van projecten;
- de absorptiecapaciteit van het gebied voor projecten op bepaalde maatregelen, de omvang van het gebied is gering.

Een risico op onderbenutting van kasgeld 2005 wordt ondervangen door voor het project natuurontwikkeling Bloeidaal de reeds afgegeven beschikking te herzien en ook de grondverwerving te subsidiëren. Besluitvorming hierover wordt op dit moment voorbereid zodat realisatie voor het einde van het jaar kan plaatsvinden.

Recent is door het programmabureau SVGV een scan uitgevoerd naar de projecten, die in voorbereiding zijn. In totaal zit voor € 7,5 mln in de pijplijn. Gekeken is naar de hardheid van projecten en mogelijke knelpunten bij de uitvoering. Er is aangegeven dat het beschikbare bedrag kan worden benut.

D. Maatregelen
- programmamanager bij RLU is benoemd tot projectleider D2 met een strakkere opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie naar programmabureau SVGV;
- een aanvullende opdracht voor werving van projecten naar bureau ESKAN, detachering naar programmabureau SVGV;
- bestuurders van gemeenten zullen in bestuurlijk overleg (o.a. 8 december 2005) intensiever worden betrokken bij kansen en knelpunten D2;
- indien nodig zal volgend jaar bij de EU een wijziging worden ingediend binnen prioriteiten van het programma;
- er wordt in 2005 voor € 1,0 mln extra beschikt aan het project natuurontwikkeling Bloeidaal.

E. Nieuw D2 programma
Op dit moment vindt de voorbereiding plaats voor programmering van de structuurfondsen 2007-2013. Het primaat hiervoor ligt bij de sector BMS.

4. LEADER

A. Uitputting budget (2000-2006, uitfinanciering tot 2008)

Weidse Veenweiden

LEADER+ budget:	€ 1,94 mln	
Beschikt:	€ 1,10 mln	(= 57%)
Waarvan gerealiseerd:	€ 0,28 mln	
Nog te beschikken:	€ 0,84 mln	
Projecten in voorbereiding:	€ 1,00 mln	(waarvan € 0,90 mln al met positief advies PG)

Kromme Rijngebied

LEADER+ budget:	€ 1,45 mln	
Beschikt:	€ 0,62 mln	(=43%)
Waarvan gerealiseerd:	€ 0,17	
Nog te beschikken:	€ 0,83	
Projecten in voorbereiding:	€ 0,82 mln	(waarvan € 0,46 mln al met positief advies PG)

De Utrechtse LEADER+ programma's zijn feitelijk pas gestart in 2003 na een traject in 2001 en 2002 van programmavoorbereiding en -vorming en activering van plaatselijke groepen. Intussen zijn 38 projecten met steun vanuit LEADER+ in uitvoering genomen of wachten deze op een beschikking.

Het LEADER-programma heeft te maken met het N+2 budgetregime. Door de trage start ook in andere provincies krijgt de regio Randstad te maken met decommitering. Voor de tranches tot en met 2003 moet eind 2005 in totaal € 8,9 mln gerealiseerd zijn. Op dit moment is € 5,6 mln gerealiseerd. Dit betekent dat € 3,3 mln wordt gedecommiteerd. De consequentie voor de Utrechtse LEADER-projecten is dat deze elk voor circa € 0,4 mln worden gekort op het beschikbare budget. In 2006 moet de tranche van 2004 worden uitgeput en deze bedraagt € 4,4 mln op landsdeelniveau. Het is nodig een forse inspanning te leveren om deze uitputting te halen. De plaatselijke groepen zullen hierop moeten worden aangesproken.

B. Achtergrond regeling en aanpak

Utrecht kent twee LEADER+ gebieden: Weidse Veenweiden (deels Zuid-Holland) en het Kromme Rijngebied. LEADER+ is gericht op kleinschalige, innovatieve plattelandsprojecten, die geworven en geselecteerd worden door een plaatselijke groep van plattelandsbewoners. De provincie beoordeelt de projecten formeel en geeft de subsidiebeschikking af. De financiële en administratieve afhandeling van de projecten en de verantwoording naar Brussel wordt voor de vier Randstadprovincies door Flevoland uitgevoerd.

Het LEADER+ gebied Weidse Veenweiden heeft een iets meer voortvarende start gehad met het ontwikkelen van projecten dan het LEADER+ gebied Kromme Rijn. Door intensieve samenwerking tussen provincie, BRU, de betrokken gemeenten en de plaatselijke groep in het Kromme Rijngebied is er in dit gebied een versnelling bij de projectontwikkeling.

Het opzetten van plaatselijke groepen is duidelijk afwijkend concept van andere programma's. Het achterliggende doel vanuit de EU is om door capaciteitsopbouw in het gebied het zelforganiserend vermogen te versterken. In de aanpak van dit programma is aan dit aspect veel aandacht besteed. De bottom-up aanpak voorziet in een behoefte wat blijkt uit de waardering van de actoren in het gebied.

C. Knelpunten

- De programma's zijn langzaam op gang gekomen. Met name in het Kromme Rijngebied was de organisatiegraad laag waardoor de eerste jaren weinig projecten zijn gestart. In 2005 is de ondersteuning van de plaatselijke groep versterkt. Ook zijn cursussen georganiseerd om potentiële indieners te leren projectvoorstellen te schrijven.
- De doorlooptijd van projecten is lang (tot meer dan een jaar), projecten blijven lang bij het betaalorgaan in Flevoland liggen. Het betreffen doorgaans kleine projecten, die aan de strenge Europese regels moeten voldoen.
- Projecten behoeven niet direct aan te sluiten op provinciaal beleid. Cofinanciering is hierdoor soms lastig. Het afgelopen jaar heeft de projectleider in het Kromme Rijngebied € 40.000 euro "handgeld" gekregen om dergelijke knelpunten op te lossen.
- Het afgelopen jaar zijn veel projecten in voorbereiding gekomen. Hiermee lijken de beschikbare budget te kunnen worden ingevuld. Knelpunt is dat gelet op het budgetteringsregime N+2 projecten snel gerealiseerd moet worden

D. Maatregelen

- Sterke sturing vanuit de provincie op snelle uitvoering van projecten om decommitering in 2006 te voorkomen. Bij effectuering van decommitering in 2005 zal het geen probleem zijn de beschikbare budgetten te verplichten.
- Actief contact tussen projectindieners en het betaalorgaan om de gemiddelde doorlooptijd tussen een positief advies van de plaatselijke groep en afgeven van een beschikking te verkorten.
- Snelle inzet van middelen op cofinanciering van projecten (Nota plattelandsontwikkeling).

5. Conclusies

In de aanloopfase van de Europese programma's zijn de meeste tijd en geld verloren gegaan.

De hoge uitvoeringseisen van de EU-subsidieregelingen heeft projectindieners terughoudend gemaakt. Dit heeft zowel betrekking op de administratieve rompslomp als de kosten-batenanalyse die projectindieners maken. Hierop is door de provincie onvoldoende ingespeeld bij de werving en uitvoering van projecten. De Provincie programmeert en is voor projecten afhankelijk van indieners. Deze zullen op hun verantwoordelijk moeten worden aangesproken voor het (tijdig) indienen van projecten.

De administratieve last van de programma's is hoog en de beschikbare formatie (1,5 fte) gaat hieraan primair op waardoor de aanjaagfunctie om projecten te genereren onder druk is komen te staan.

	In mln euro				
	Budget (200-2006)	Beschikt T'm 2005	gerealiseerd	# projecten	Maximaal haalbare benutting
POP-1	8,6	6,2	4,2	37	73%
D2	8,3	3,9	2,1	21	100%
Leader	3,4	1,7	0,3	38	85%
Totaal	20,3	11,8	6,6		

Het POP-1 is nog maar beperkt bij te sturen. Dit dient met name te gebeuren door een tijdige afhandeling van beschikte projecten vóór mei 2006.
Voor D2 is nog een jaar beschikbaar om actief achter projecten aan te jagen. Hierop is inmiddels additioneel een aantal acties ingezet.
Het LEADER-programma heeft hinder van de trage start van het programma. Er dreigt nu decommitering terwijl veel projecten in voorbereiding zijn. Belangrijkste sturing zit op snelle administratieve afhandeling van ingediende projecten en uitvoering van projecten.

Dienst Ruimte en Groen
Gerard Agterberg.

8 december 2005