



RAPPORT

Lerende evaluatie EuropaPact Fryslân

72344 - Openbaar – 29 mei 2024

Robert Wester, Loek Luiten, Mette Blom, Reinder de Vries, Robin van Beijnhem en Sophie den Ouden

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1.....	5
Inleiding.....	5
1.1 Achtergrond en aanleiding	5
1.2 Doel en vraagstelling	5
1.3 Onderzoeksopzet en aanpak	6
Hoofdstuk 2.....	8
EuropaPact Fryslân	8
2.1 Doelstellingen EuropaPact Fryslân.....	8
2.2 Opzet van de governance.....	10
2.3 Programmateam	12
2.4 EuropeReady Sessie.....	13
2.5 Projectenfunnel & vouchers	15
Hoofdstuk 3.....	16
Bevindingen	16
3.1 Publiekewaardepropositie	16
3.2 Capaciteit.....	21
3.3 Legitimiteit - draagvlak.....	22
3.4 Legitimiteit - Ervaren toegevoegde waarde EPF.....	24
Hoofdstuk 4.....	26
Juridische analyse	26
4.1 Huidige vorm	26
4.2 Mogelijke juridische vormen	27
4.3 Verschillen tussen de juridische vormen.....	27
4.4 Advies op basis van mogelijkheden en behoeftes	32
Hoofdstuk 5.....	35
Analyse en conclusies	35
5.1 Potentiële en reële meerwaarde EPF	35
5.2 Werkzame mechanismen en zicht op doelbereik.....	35
5.3 Lessen en aanbevelingen richting de toekomst.....	37
5.4 Advies van Berenschot.....	40
Bijlage 1. Documenten	44
Bijlage 2. Gesprekspartners	46
Bijlage 3. Theory of Change – EuropaPact Fryslân.....	48
Bijlage 4. Evaluatiekader.....	49

Samenvatting

In de samenwerkingsovereenkomst van het EuropaPact Fryslân, ook wel het EPF, is formeel vastgelegd om de koers, activiteiten en resultaten te evalueren. Het doel van deze evaluatie is om succesfactoren en knelpunten te identificeren in de werking en opzet van het EPF. Zodoende kunnen kansen en voorwaarden worden vastgesteld voor een effectief en efficiënt functionerend EPF in de nabije toekomst. Deze evaluatie bepaalt of de huidige aanpak de juiste is en of de gestelde doelen binnen drie jaar haalbaar zijn. Daarnaast is er ook behoefte aan juridisch advies over voortzetting van de huidige samenwerking op basis van de samenwerkingsovereenkomst of het overwegen van verzelfstandiging. Deze evaluatie voorziet tevens in de behoefte aan informatie om een beslissing te kunnen nemen over voortzetting van het EPF, aangezien de samenwerkingsovereenkomst eind 2024 afloopt. De uiteindelijke beslissing over het voortzetten van het EPF en in welke vorm ligt uiteraard bij de deelnemers aan het EPF zelf.

Deze lerende evaluatie richt zich op behaalde successen en geïdentificeerde knelpunten. De terugkijk dient om te bepalen of het EPF goed in elkaar steekt en de juiste dingen doet die op termijn tot doelbereik zullen leiden. We onderzoeken welke knelpunten inmiddels zijn opgelost en welke lessen kunnen worden getrokken uit de successen. Dit doen we aan de hand van een driedeling van de werkzaamheden van het EPF in kennisdeling, samenwerking en netwerkvorming, en ondersteuning van projectontwikkeling. De knelpunten zijn opgehaald via desk research, semigestructureerde interviews en een werksessie met het programmteam.

Het EPF heeft al een aantal succesverhalen en 'best practices', zoals de goed vervulde netwerkfunctie. Er is een goede basis gelegd met veel betrokken partijen, inclusief het bedrijfsleven. De medewerkers van het EPF hebben een uitstekende reputatie bij gemeenten en kennisinstellingen en een goed onderbouwde visie op datgeen dat het EPF wil bereiken. Toch zijn er ook knelpunten, zoals de uitdaging om een strategisch adviseur aan het programmteam toe te voegen, de regeldruk die veel tijd vergt van het team, en het vooralsnog beperkte succes om volwaardige triple helix-samenwerkingen van de grond te krijgen.

Voor de deelnemende partijen aan het EPF liggen een aantal mogelijke keuzes voor. De eerste keuze is om het EPF voort te zetten of te stoppen met de samenwerking. Stoppen wordt door geen van de deelnemers als wenselijk omschreven en dit adviseren wij dan ook niet. Bij voortzetting van de samenwerking zijn er wat ons betreft twee scenario's.

- De eerste optie is doorgaan op de huidige weg, waarbij actief het proces wordt voortgezet waarin de huidige knelpunten weggenomen worden. Zo kan op den duur effectief en efficiënt doelbereik in zicht komen binnen de huidige samenwerkingsovereenkomst. Hierbij focust het EPF op haar kerntaken: het in contact brengen van verschillende partijen met ideeën voor Europese aanvragen en het verlenen van vouchers aan partijen met veelbelovende ideeën.
- De tweede optie is het uitbouwen van het EPF tot volwaardig Fries kenniscentrum voor Europese subsidiemogelijkheden, waarbij actief wordt ingezet op het aantrekken van expertise en in het schrijven van aanvragen. Dit scenario 'EPF+' is een groeiscenario; het kan niet spontaan op 1 januari 2025 uit de grond gestampt worden. Het is een proces van enkele jaren waarin op belangrijke momenten cruciale keuzes gemaakt moeten worden over het bedienen van alle partijen van de triple helix, zowel topsport als breedtesport, over het uitfasen van subsidies en over de mogelijkheid van verzelfstandiging in een vereniging.

In de juridische analyse wordt gekeken naar mogelijke rechtsvormen voor het EPF. Als wordt gekozen voor voortzetting van het EPF in de huidige vorm, met als primair doel om subsidies aan kansrijke initiatieven te verstrekken, dan ligt het voor de hand om de samenwerking voort te zetten via de huidige netwerkconstructie. Als wordt gekozen voor het uitbouwen richting een EPF+ kenniscentrum, dan is ons advies om te opteren voor verzelfstandiging en te kiezen voor een vereniging.

Ons advies daarentegen is om voor de periode 2025-2028 door te gaan op de huidige weg op basis van de huidige samenwerkingsovereenkomst. Hoewel het EPF potentie heeft, en wij die potentie zien, constateren we tegelijkertijd dat de resultaten van de inspanningen nog zichtbaar moeten worden. Hoewel het uitbouwen van het EPF tot kenniscentrum een reële optie is die belangrijke voordelen met zich meebrengt en serieuze overweging verdient, zien we ook dat het creëren van draagvlak voor deze optie een uitdaging zal zijn. Met meer concrete en tastbare resultaten en behaalde successen in de hand, wordt ook duidelijker voor betrokkenen tot waar de potentie van het EPF rijkt en kan de businesscase ook sterker op de bestuurlijke tafels worden gelegd.

Tot slot geven wij een aantal aanbevelingen en waarschuwingen mee. Deze gaan onder andere over het prioriteren van thema's en indicatoren die het meest relevant zijn voor Friesland en waar subsidies een duidelijk verschil kunnen maken, het versterken van de samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven en het creëren van een solide basis voor de voucheraanvragen met duidelijke doelstellingen, resultaten en een goede organisatie. Deze aanbevelingen achten wij van toepassing op beide scenario's.

Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Onder het motto 'meer Europa in Friesland en meer Friesland in Europa' bundelden 22 Friese partijen, bestaande uit de Provincie Fryslân, Friese gemeenten¹, NHL Stenden en Firda, in 2020 de krachten om actiever te worden in Europese netwerken en samenwerkingsprojecten. Dit resulteerde in het ondertekenen van een samenwerkingsovereenkomst in maart 2022 onder de naam Friese Projectenmachine, later omgedoopt tot EuropaPact Fryslân (EPF). Sinds september 2022 is het EPF-programma officieel in uitvoering.

Het doel van het EPF is om de positie van Friesland binnen de Europese Unie (EU) te versterken. Het EPF richt zich op twee belangrijke pijlers. Ten eerste, het bieden van een platform voor overleg tussen de deelnemende partijen over gezamenlijke inzet op Europa. Ten tweede, het ontwikkelen van projecten waarmee de provincie Fryslân met succes een beroep kan doen op financieringsmogelijkheden uit Europese programma's ten behoeve van de brede welvaart.

De samenwerkingsovereenkomst is in eerste instantie aangegaan tot 1 januari 2025, met de intentie om deze te verlengen tot 1 januari 2028. Nu, anderhalf jaar na de start van het EPF, rijst de behoefte om de koers, activiteiten en resultaten te evalueren. Het uitvoeren van een evaluatie is ook een formele afspraak uit de samenwerkingsovereenkomst. Deze evaluatie moet bepalen of de huidige aanpak de juiste is en of de gestelde doelen over drie jaar haalbaar zijn. Tenslotte is er ook behoefte aan (juridisch) advies en aanbevelingen voor de toekomst.

1.2 Doel en vraagstelling

Het indirecte doel van deze evaluatie is voldoen aan de in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen afspraak om het EPF in 2024 te evalueren als basis voor de continuering of ontbinding van de overeenkomst die afloopt op 1 januari 2025. Hoewel enkele gemeenten de beslissing over het al dan wel of niet doorgaan met het EPF maken voor de oplevering van deze rapportage, dient deze ook ter ondersteuning van het maken van een onderbouwde keuze op basis van een onafhankelijke blik van buiten. De uiteindelijke beslissing over het voortzetten van het EPF en in welke vorm ligt uiteraard bij de deelnemers aan het EPF zelf.

Het directe doel van deze evaluatie is een beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van de opzet van het EPF, van de activiteiten en prestaties, en door het blootleggen van succesfactoren en knelpunten de kansen en voorwaarden te identificeren voor een goed-functionerend EPF in de toekomst. Gezien de relatief korte tijd dat het EPF pas actief is, betreft het een lerende evaluatie. Een lerende evaluatie kijkt weliswaar terug, maar rekent niet af op basis van doelbereik. De terugkijk dient vooral om te bepalen of het EPF goed in elkaar steekt en de juiste dingen doet die

¹ Te weten (in alfabetische volgorde): de gemeenten Achtkarspelen, Ameland, Dantumadiel, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Noardeast-Fryslân, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Waadhoeke en Weststellingwerf.

op termijn tot doelbereik zullen leiden. Om dit te bepalen zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld door het evaluatieteam:

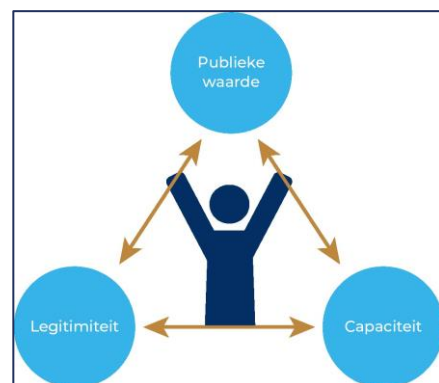
- Is de waardepropositie van het EPF goed geformuleerd en zijn er werkbare mechanismen zichtbaar die leiden tot de juiste resultaten?
 - Welke activiteiten worden er ondernomen door het EPF? Welke prestaties worden geleverd? Welke knelpunten zijn of worden al weggenomen? Welke lessen zijn er te leren van de behaalde successen?
 - Is de governance zo ingericht dat die aansluit op de behoeften van de deelnemers? Biedt de governance de juiste kaders om de processen in te richten? Werkt dit ook in de praktijk?
- Beschikt het EPF over voldoende middelen, mankracht en expertise om de beoogde publieke waarde te realiseren?
- Is er draagvlak onder de stakeholders voor de gewenste impact en effecten zoals die door het EPF zelf zijn geformuleerd? Is er draagvlak voor de huidige vorm en invulling van het EPF? Voorziet het EPF in een behoefte aan ondersteuning en kennisdeling onder de inwoners van de Provincie Friesland en haar achttien gemeenten?

1.3 Onderzoekopzet en aanpak

1.3.1 Overkoepelende evaluatietheorie

We evalueren het EPF op basis van het publiekewaardemodel. De idee van publieke waarde (*public value*) stelt dat publieke organisaties beoordeeld dienen te worden op basis van de maatschappelijke (publieke) meerwaarde die door deze organisaties wordt gecreëerd. Publiekewaardecreatie kan worden weergegeven als een waardedriehoek. Deze waardedriehoek is opgebouwd uit drie elementen.

- **Een waardepropositie.** Dit is een omschrijving van de maatschappelijke meerwaarde die een organisatie wil bereiken.
- **Capaciteit.** Dit zijn de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om tot realisatie van je waardepropositie te komen.
- **Legitimiteit.** Hiermee wordt bedoeld op steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders voor de waardepropositie en de wijze waarop die steun wordt verkregen.



In een waardeketen wordt gewerkt aan het realiseren van de waardepropositie. Deze waardeketen functioneert als er een balans is tussen de inzet van capaciteit, de legitimiteit van de omgeving en de waardepropositie die wordt nagestreefd. Kortweg gesteld, als de ambities voor de publieke waarde groot zijn, maar de capaciteit van de organisatie beperkt, gaat het knellen. Anderzijds zal een organisatie met voldoende capaciteit en goed doordachte waardepropositie weinig kunnen bereiken als er geen draagvlak onder de belangrijkste stakeholders is voor de te bereiken publieke waarde. Een laatste gevaar schuilt bovendien in een publieke organisatie die weliswaar op draagvlak kan rekenen, over mensen en middelen beschikt, maar geen goed doordachte waardepropositie heeft. Zo'n organisatie kan weliswaar veel doen, maar mist richting en focus.

Op basis van de vraagstelling en het publiekewaardemodel is een evaluatiekader opgesteld specifiek toegespitst op het EPF dat dient als leidraad voor de gehele lerende evaluatie. Dit evaluatiekader is te vinden in Bijlage 4.

1.3.2 Methodologie

Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van meerdere methodologieën en verschillende soorten bronnen is het EPF als evaluatieobject benaderd vanuit meerdere perspectieven en invalshoeken. Daarbij is gebruik gemaakt van documenten die inzicht bieden in kwalitatieve en kwantitatieve data (*mixed methods approach*), overigens zonder toepassing van geavanceerde statistische analysemethoden. De gehanteerde onderzoeksmethoden zijn:

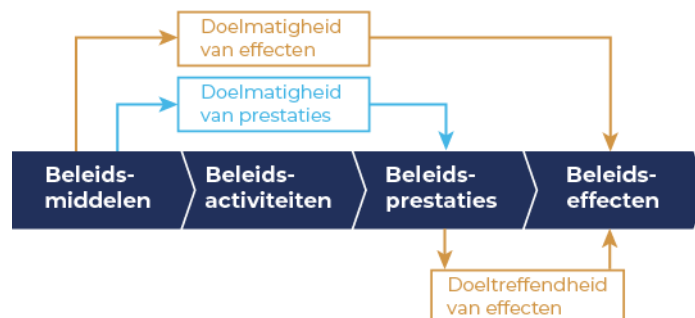
- Desk research
- Semigestructureerde interviews
- Werksessie

De aangereikte bronnen zijn:

- Juridische en beleidsdocumenten (samenwerkingsovereenkomst, subsidieregeling)
- Documenten betreffende activiteiten van het EPF (jaarplannen, jaarverslagen)
- Documenten met kwantitatieve en kwalitatieve informatie (deelnemers EuropeReady sessies, funnel voucheraanvragen)

1.3.3 Theory of Change

Tijdens een werksessie met het programmteam is de Theory of Change (zie Bijlage 3) opgesteld. Aan de hand van deze Theory of Change wordt de efficiency (doelmatigheid) en effectiviteit (doeltreffendheid) van de activiteiten en prestaties van het EPF beoordeeld. Doet het EPF de juiste dingen en zou het dezelfde prestaties kunnen leveren of hetzelfde effect bereiken met minder inzet?



Figuur 1: Analyse beleidstheorie

1.3.4 Proces

Om het karakter van de lerende evaluatie te benutten, begint en eindigt het proces met een werk- en leersessie. Tijdens de eerste werksessie is onder onze begeleiding door het programmteam van het EPF zelf de Theory of Change of publiekewaardepropositie opgesteld. In fase 1 is de desk research uitgevoerd en hebben de interviews plaatsgevonden. In fase 2 is de overkoepelende (juridische) analyse gemaakt en deze rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen naar de toekomst opgesteld. Na oplevering van dit rapport volgt nog een leersessie met het programmteam om de aanbevelingen te doen landen in de organisatie.



Figuur 2: proces lerende evaluatie

EuropaPact Fryslân

2.1 Doelstellingen EuropaPact Fryslân

In maart 2022 tekenden de betrokken partijen de “samenwerkingsovereenkomst Friese Projectmachine (FPM)” (hierna ook: “de samenwerkingsovereenkomst”). De FPM werd later omgedoopt tot het EuropaPact Fryslân, ook wel het EPF. De samenwerking tussen Friese partijen begon echter al eerder. In december 2020 werd de rapportage “Definitief Ontwerp Friese Projecten Machine” (hierna ook: DO FPM) gepubliceerd, waar door een samenwerkingsplatform van kennisinstellingen, clusters, gemeenten en provincie aan gewerkt was. In de rapportage DO FPM wordt toegelicht hoe deze partijen samen willen werken om de kansen die Europa hen biedt, te benutten.

Definitief Ontwerp Friese Projecten Machine

In de rapportage DO FPM wordt de ambitie geschetst om een bijdrage te leveren aan Europese missies en doelen, die aansluiten bij de Friese missie op brede welvaart. Hiermee wordt innovatie gestimuleerd, wordt nieuwe kennis opgedaan, worden nieuwe netwerken versterkt, publiciteit gecreëerd en beleid beïnvloed. Het DO FPM wordt uitgewerkt aan de hand van drie onderdelen:

1. “EU calls & tenders – de Europese instrumenten waarmee Europese middelen ontsloten kunnen worden;
2. Friese ideeën & projecten – de initiatieven in en vanuit Fryslân die bijdragen aan de Europese missies;
3. EU Netwerken – de netwerken & coalities die noodzakelijk zijn voor Europese samenwerking.”

Daarnaast zijn er, waar gewenst en nodig, instrumenten om te helpen bij opbouw van kennis voor projectmanagement- en uitvoering.

Samenwerkingsovereenkomst Friese Projectenmachine

In de samenwerkingsovereenkomst worden deze ambitie en deze onderdelen samengevat in twee doelstellingen:

1. “... meer en betere projecten te ontwikkelen waarmee vanuit Fryslân met succes een beroep kan worden gedaan op middelen uit de diverse Europese programma’s, ten behoeve van de brede welvaart in Fryslân”,
2. “.... het faciliteren en stimuleren van het ontwikkelen van Europese projecten uit Fryslân en het bevorderen van de kennis van en over Europa en Europese samenwerkingsmogelijkheden ten behoeve van het ontwikkelen van Europese projecten vanuit Fryslân”.

Daarnaast wordt van het EPF verwacht dat er een aantal activiteiten uitgevoerd worden:

- Het programma *Europe Ready Fryslân*, wat door de EPF uitgevoerd moet worden en “gericht is op het bevorderen van kennis en bewustzijn in Fryslân over Europa via bijeenkomsten, training en scholing en publiciteit”
- Het fungeren als samenwerkingsverband “(i). het fungeren als platform voor overleg en organisatie van de gezamenlijke inzet op Europa van partijen; (ii). het faciliteren van het ontwikkelen van Europese projecten vanuit Fryslân;”

Relatie met andere programma's en partijen

In het DO FPM en in de samenwerkingsovereenkomst wordt verwezen naar andere programma's waar het EPF zich toe moeten verhouden. In het DO FPM wordt genoemd dat "het kader en de focus ... worden bepaald door de Regionale Innovatie Strategie (RIS3), de Beleidsbrief en Uitvoeringsagenda Fryslân en Europa, en het missiegedreven innovatiebeleid". In de samenwerkingsovereenkomst wordt genoemd dat "bij het ontwikkelen van Europese projecten inhoudelijk aansluiting wordt gezocht bij de Research- en Innovatiestrategie voor Slimme Specialisatie Noord-Nederland 2021-2027 (RIS3) en bij de Beleidsbrief 'Fryslân en Europa' die de Provinciale Staten van Fryslân na overleg met Partijen op 27 mei 2021 hebben vastgesteld".

Regionale Innovatie Strategie (RIS3)

De RIS3 is de innovatiestrategie van het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN), de drie noordelijke provincies. Deze innovatiestrategie is het kader waarmee het SNN de uitvoering verzorgt voor twee Europese subsidieprogramma's, namelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Just Transition Fund (JTF). Binnen de RIS3 staan vier grote transitie centraal: 1) van een lineaire naar een circulaire economie, 2) van zorg naar (positieve) gezondheid, 3) van fossiele naar hernieuwbare energie en 4) van analoog naar digitaal.

Beleidsbrief 'Fryslân en Europa 2020-2023'

De beleidsbrief schetst de ontwikkelingen binnen Europa en de relatie tot het Friese bestuursakkoord. Vervolgens wordt toegelicht vanuit welke visie, missie en ambities er gewerkt kan worden aan een Friese inzet in Europa. De visie is dat Friesland een duurzame, dynamische delta is waar verschillende vraagstukken samenkomen. De missie is dat de Friese inzet op Europa wezenlijk bijdraagt aan het vergroten van de brede welvaart in de duurzame dynamische delta van Fryslân, in de context van Europese opgaven en ambities. De doelstelling is om met Europese projecten ten minste €130 miljoen aan middelen voor Fryslân als regio binnen te halen. Subdoelstellingen zijn 1) partnerschappen met nieuwe samenwerkingspartners uit ten minste twee buitenlandse kernregio's, 2) op de kernthema's watertechnologie, circulaire economie en natuurinclusieve landbouw ten minste tien projecten realiseren als lead partner en vijftien projecten realiseren als partij partner, 3) bij verwerving en uitvoering van projecten concrete quadrupel-helix samenwerking realiseren.

Ook wordt uiteengezet hoe de provincie om zal gaan met de noodzakelijke cofinanciering voor het binnenhalen van Europese middelen. Als laatste wordt behandeld hoe de uitvoering er uit gaat zien en welke sturing er vanuit de Provinciale Staten is.

Missiegedreven innovatiebeleid

Het missiegedreven innovatiebeleid is het kader van de Rijksoverheid om samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden rondom grote maatschappelijke uitdagingen op een innovatieve manier te stimuleren. Vanaf 2023 richt het zich op vijf missies op het gebied van: 1) energietransitie, 2) circulaire economie, 3) gezondheid & zorg, 4) landbouw, water en voedsel en 5) veiligheid.

Stichting Innovatiepact Fryslân

Naast de relatie met bovenstaande programma's, wordt er ook samengewerkt met de Stichting Innovatiepact Fryslân (IPF). In 2023 werd daartoe een faciliteringsovereenkomst getekend. De achtergrond van deze samenwerking is de verbinding aan economische samenwerkingsagenda Blue Delta Fryslân. Hier komt uit voort dat het wenselijk is dat het EPF verbonden is aan het IPF en gebruik kan maken van de huisvesting en faciliteiten van het IPF. Daarnaast is de directeur van het IPF lid van de stuurgroep van het EPF, wiens rol in hoofdstuk 2.2 verder toegelicht wordt.

2.2 Opzet van de governance

Om tot het bereiken van eerdergenoemde doelstellingen te komen, hebben de Provincie Fryslân, de Friese gemeenten, NHL Stenden Hogeschool, ROC Friese Poort en ROC Friesland College (de laatste twee zijn inmiddels gefuseerd tot Firda) een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Hierin wordt afgesproken welke taken het EPF namens de betrokken partijen uitvoert. Daarnaast treedt de provincie Fryslân op als penvoerder in het economische verkeer voor zover dit voortvloeit uit de samenwerkingsovereenkomst.

Met het opstellen van deze samenwerkingsovereenkomst hebben de betrokken partijen een netwerksamenwerking van privaatrechtelijke aard opgezet. Juridisch is een samenwerkingsovereenkomst van deze aard te kwalificeren als een overeenkomst tot opdracht – dat wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4. Binnen deze kaders hoeven er in principe geen afspraken gemaakt te worden over de governance, aangezien de uitvoering primair taak is van de uitvoerder. Het mag echter wel, zoals ook gedaan is in artikel 3 van de samenwerkingsovereenkomst. We lichten deze afspraken hieronder verder toe.

De algemene vergadering

De algemene vergadering van deelnemers vertegenwoordigt de gezamenlijkheid van de Friese inzet op Europa en treedt op als het algemeen bestuur van het EPF. Het bestaat uit één vertegenwoordiger per deelnemer van het EPF en komt ten minste twee keer per jaar bijeen. Het heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- “Het vaststellen van het jaarplan, de jaarbegroting, het jaarverslag en de jaarrekening van de FPM;
- het benoemen van de leden van de Stuurgroep;
- in voorkomende gevallen besluiten nemen waarin deze Samenwerkingsovereenkomst niet voorziet en die voor een goed functioneren van de FPM noodzakelijk worden geacht.”²

De stuurgroep

De stuurgroep vormt het bestuurlijke boegbeeld van het EPF en treedt op als het dagelijks bestuur. Het bestaat uit vijf leden uit de drie geledingen (gemeenten, provincie en kennisinstellingen), de economische clusters en de Stichting Innovatiepact Fryslân. De leden zijn één wethouder, één gedeputeerde, één bestuurder van een kennisinstelling, één deskundige van de economische clusters en de directeur van het Innovatiepact Fryslân. De stuurgroep komt ten minste vier keer per jaar bijeen. Het heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- “bepalen van de strategie van de FPM;
- bewaken van de koers van de FPM;
- opstellen van het ontwerp-jaarplan, de ontwerp-jaarbegroting, het ontwerp-jaarverslag en de ontwerp-jaarrekening van de FPM;
- adviseren over het opstellen of wijzigen van de subsidieregeling voor de toekenning van ondersteuningsmiddelen die door het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân wordt vastgesteld;
- optreden als opdrachtgever voor de programmamanager. In de dagelijkse praktijk kan een lid van de Stuurgroep namens de Stuurgroep optreden als eerste aanspreekpunt voor de programmamanager. Dit lid van de Stuurgroep en de programmamanager brengen geregeld verslag uit aan de Stuurgroep, zowel in de vergaderingen, als tussentijds;

² Samenwerkingsovereenkomst, 3.1

- in voorkomende gevallen besluiten nemen waarin het mandaat van de programmamanager niet voorziet.”³

De aanjaaggroep

De aanjaaggroep monitort namens de deelnemers de inhoudelijke koers van het EPF. Het bestaat uit medewerkers en deelnemers van het EPF, aangevuld met vertegenwoordigers vanuit inhoudelijke velden. De leden zijn vier medewerkers vanuit de gemeenten, twee medewerkers uit de provincie, twee medewerkers uit de kennisinstellingen en ca. vier vertegenwoordigers vanuit inhoudelijke velden. Daarnaast is de programmamanager van het EPF deelnemer en verzorgt het EPF in een secretaris. Het heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- “bespreken van de inhoudelijke koers van de FPM met de programmamanager. Deze bespreking vindt plaats vanuit de vraag of de FPM met de goede dingen bezig is;
- inhoudelijk voorbereiden van de vergaderingen van de Stuurgroep. De Aanjaaggroep brengt daartoe gevraagd of ongevraagd advies uit aan de Stuurgroep;
- leden van de Beoordelingscommissie voordragen voor benoeming door de Stuurgroep;
- bevorderen dat expertise die aanwezig is bij deelnemers aan de FPM beschikbaar wordt gesteld aan het Uitvoeringsteam en zo nodig hierin bemiddelen.”⁴

De beoordelingscommissie

De beoordelingscommissie staat het uitvoeringsteam bij met het adviseren en begeleiden van initiatiefnemers. De leden zijn drie tot zes onafhankelijke deskundigen, waarbij het specifieke aantal bepaald en benoemd door de stuurgroep, op advies van de aanjaaggroep. De taken en bevoegdheden zijn:

- “het opstellen van inhoudelijke adviezen voor de initiatiefnemers;
- het adviseren over de toekenning van de ondersteuningsmiddelen voor het inschakelen van externe expertise ten behoeve van de projectontwikkeling.”⁵

Het uitvoeringsteam EPF

Het uitvoeringsteam EPF is de werkorganisatie van het EPF en wordt ook wel het programmateam genoemd. In hoofdstuk 2.3 gaan we verder in op de inrichting en het takenpakket.

De rol van de Provincie Fryslân als penvoerder

Daarnaast is het noemenswaardig dat de Provincie Fryslân de rol van penvoerder op zich neemt. Dit betekent dat de provincie het EPF vertegenwoordigt in het economisch verkeer en op kan treden en rechtshandelingen kan verrichten namen het samenwerkingsverband. Dit wel binnen de kaders zoals vastgesteld in de algemene vergadering. dit brengt een aantal verplichtingen en vrijwaringen met zich mee:

- “Penvoerder wijst in overleg met Partijen een contactpersoon aan als eerstverantwoordelijke en aanspreekpunt voor de uitvoering van de afspraken uit deze overeenkomst.
- De Penvoerder is gehouden de hem verleende vertegenwoordigingsbevoegdheid uit te voeren ten behoeve van de Doelstelling indachtig de gezamenlijke belangen van Partijen.
- De Penvoerder legt aan de overige Partijen jaarlijks rekening en verantwoording af over gedane uitgaven en aangegane verplichtingen in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst.

³ Samenwerkingsovereenkomst, 3.2

⁴ Samenwerkingsovereenkomst, 3.3

⁵ Samenwerkingsovereenkomst, 3.5

- Voor rechtshandelingen die betalingsverplichtingen of voorzienbare financiële risico's meebrengen die vallen buiten de kaders van de vastgestelde begroting, heeft de Penvoerder voorafgaande toestemming van de Partijen.
- Overige Partijen vrijwaren de Penvoerder voor aanspraken als gevolg van ten behoeve van FPM bevoegd verrichte rechtshandelingen zo dat Partijen, met inbegrip van de Penvoerder, schulden uit dergelijke aanspraken voor gelijke delen dragen.”⁶

Uit verdere documentatie van de provincie Fryslân blijkt verder dat zij gelijkwaardigheid van partijen een belangrijk principe vinden in de samenwerking. Ook wordt aangegeven dat de gebruikelijke normen en voorschriften, waar de provincie aan hoort te voldoen, te allen tijde ook gelden voor uitvoering rondom het EPF. Daarnaast zijn de Algemene Inkoopvoorwaarden van toepassing voor leveringen of diensten van derden.

De provincie heeft de subsidieregeling *Ondersteuning Europese projectontwikkeling Fryslân* opgesteld om subsidies te kunnen verstrekken voor een projectcoach, projectontwikkeling, netwerkontwikkeling en *flagship* projecten. Deze subsidie kan aangevraagd worden door initiatiefnemers ingeschreven bij de Friese Kamer van Koophandel. Voor toetsingscriteria wordt geleund op de deskundigheid van de programmamanager en beoordelingscommissie van het EPF.

2.3 Programmteam

Het uitvoeringsteam EPF is de werkorganisatie van het EPF. Deze bestaat uit een programmamanager (1,0 fte) en vier medewerkers (samen 3,2 fte) die in samenspraak met de programmamanager het takenpakket vaststellen. De programmamanager wordt benoemd door de stuurgroep – de overige leden worden voorgedragen door de programmamanager. Op papier wordt voor één van de functies (niet zijnde de programmamanager) een medewerker beschikbaar gesteld door de deelnemende kennisinstellingen. Het heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- “het adviseren en begeleiden van initiatiefnemers om hun projectideeën uit te werken tot projectaanvragen die bij een Europees programma kunnen worden ingediend. Het Uitvoeringsteam wordt daarin bijgestaan door een Beoordelingscommissie het Uitvoeringsteam kan voor de vervulling van zijn taken ook een beroep doen op expertise die aanwezig is bij deelnemers aan de FPM. Dit loopt zoveel mogelijk via de leden van de Aanjaaggroep;
- het organiseren en (doen) uitvoeren van het programma Europe Ready Fryslân;
- het verder ontwikkelen en bijhouden van de website van Europe Ready Fryslân tot een website met actuele informatie over relevante EU calls en tenders, een agenda met aankomende events, workshops en trainingen, ondersteuningsmogelijkheden vanuit de FPM, Friese voorbeeldprojecten en projectinitiatieven en overige informatie die dienstbaar is aan de brede Friese inzet op Europa;
- het organiseren (ad hoc en periodiek) van (maatwerk) bijeenkomsten voor initiatiefnemers van projecten, partners met sterke netwerken, (Friese) EU-lobbyisten en deelnemers aan de FPM;
- het fungeren als aanspreekpunt voor de FPM;
- inspelen op nieuwe vragen/issues van gebruikers en onvoorziene zaken waarmee in het Definitief Ontwerp van de FPM dat als bijlage 1 deel uitmaakt van deze Samenwerkingsovereenkomst, nog geen rekening was gehouden;
- het voorbereiden van de bijeenkomsten van de Algemene Vergadering, de Stuurgroep en de Aanjaaggroep, inclusief het opstellen van de ontwerpstukken die daar behandeld worden”⁷

⁶ Samenwerkingsovereenkomst, 4

⁷ Samenwerkingsovereenkomst, 3.4.

2.4 EuropeReady Sessie

Het EuropaPact Fryslân (EPF) organiseerde op 1 februari, 15 februari en 29 februari 2024 de meest recente van de EuropeReady Sessies. Eerder vonden dit soort sessies ook al plaats, maar het EPF heeft de organisatie sinds vorig jaar op zich genomen en inmiddels vijf cycli georganiseerd. Deze kennissessies zijn gericht op het informeren en adviseren van de Friese bedrijven, overheden, kennisinstellingen, belangenorganisaties en andere betrokkenen die deel uitmaken van het EPF. Het hoofddoel van deze sessies is om de deelnemers vertrouwd te maken met het beleid en de programma's van de Europese Unie (EU), en om hen te informeren over hoe het EPF kan begeleiden bij deelname aan Europese samenwerkingsverbanden en netwerken. Elk kwartaal vindt een sessie plaats, met in totaal vier cycli van EuropeReady Sessies per jaar. De sessies voorzien in een grote behoefte af te lezen aan de hoge deelname. Alle plekken voor de tweede sessie van 2024 zijn inmiddels dan ook bezet en er zijn zelfs al een handvol voor aanmeldingen voor de cyclus voor de herfst van 2024 binnen.

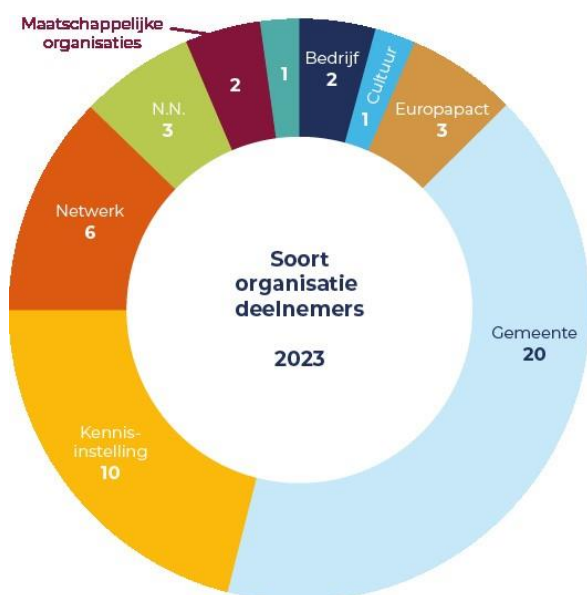
Elke onderdeel van de sessies wordt gestructureerd rond een specifiek thema. De eerste sessie in de cyclus richt zich op het verkennen van Europa, haar beleid en programma's. Hierbij worden vragen behandeld zoals de relevantie van Europese kwesties voor de deelnemende organisaties, de werkwijze van de Europese Commissie, en beschikbare fondsen en programma's.

De tweede sessie concentreert zich op het ontwikkelen van geschikte projectideeën voor Europese samenwerking en financiering. Deelnemers worden begeleid bij het formuleren van projectconcepten en het identificeren van potentiële partners. Daarnaast wordt informatie verstrekt over financiële ondersteuningsmogelijkheden vanuit het EPF.

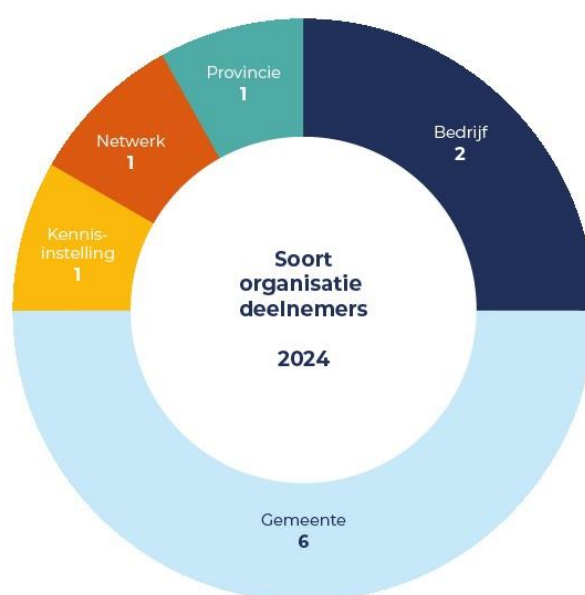
In de derde sessie staat de praktische uitvoering van Europese projecten centraal. Onderwerpen als de verantwoordelijkheden en voordelen van partnerschap, het opzetten van projecten en het aanvragen van subsidies worden behandeld.

De eerste sessie van 2024 is illustratief wat betreft de variatie in achtergrond en expertise van de deelnemers aan de EuropeReady Sessies. Onder hen bevond zich een zelfstandig ondernemer van een adviesbureau, een Manager Business Development van de Campus Fryslân van de Rijksuniversiteit Groningen, medewerkers vanuit vijf verschillende Friese gemeenten, twee CEO's van innovatieve, duurzame Friese ondernemingen en een vertegenwoordiger van een onafhankelijk bureau gewijd aan het ondersteunen van Friese ondernemers.

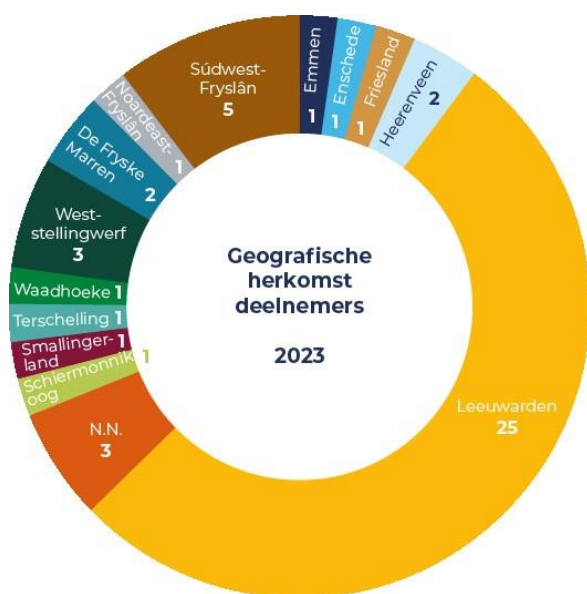
Op basis van de ontvangen gegevens zijn de deelnemers van de Europe Ready Sessies ook weergegeven in onderstaande figuren. In figuur 2 en figuur 3 wordt weergegeven van wat voor soort organisaties de deelnemers aanwezig waren die in 2023 en 2024 deelnamen. Het overgrote deel van de deelnemers kwam vanuit gemeenten. In 2023 zijn ook kennisinstellingen en netwerkorganisaties bereikt. De figuur met deelname voor 2024 bevat de cijfers tot nu toe. Gegevens van de resterende maanden zijn uiteraard nog niet beschikbaar. In figuren 4 en 5 wordt ook de geografische herkomst van de deelnemers weergegeven. In 2023 zijn 10 gemeenten vertegenwoordigd. Gemeenten die in 2023 en 2024 (nog) niet hebben deelgenomen aan EuropeReady Sessies zijn Harlingen, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Ameland, Achtkarspelen, Opsterland en Dantumadiel.



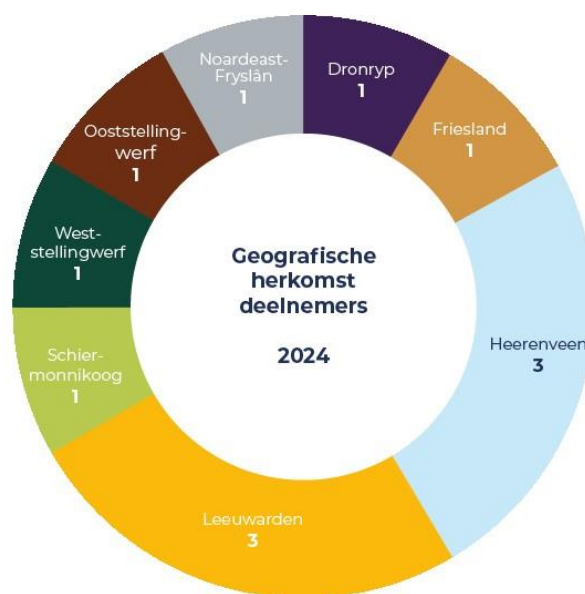
Figuur 3: Soort organisatie deelnemers 2023



Figuur 4: Soort organisatie deelnemers 2024



Figuur 5: Geografische herkomst deelnemers 2023



Figuur 6: Geografische herkomst deelnemers 2024

De deelnemers van de EuropeReady Sessies uiten overwegend positieve feedback en prijzen de sessies als zeer informatief met een goede mix van deelnemers. Er wordt opgemerkt dat de geboden informatie een helder overzicht geeft van de mogelijkheden die Europa te bieden heeft. Het informele karakter en de kleine groepen bieden voldoende ruimte voor interactie en het stellen van persoonlijke vragen, wat door de deelnemers als waardevol wordt ervaren. Het wordt beschouwd als een laagdrempelige mogelijkheid om kennis te maken met de kansen die Europa biedt. Een enkele deelnemer merkt echter op dat de hoeveelheid informatie in de korte duur van de sessie overweldigend kan zijn.

2.5 Projectenfunnel & vouchers

Uit het projectenoverzicht (voor de volledige lijst, zie Bijlage 5) blijken een aantal zaken:

- Uit het overzicht van de projectenfunnel kan niet goed worden opgemaakt of er in de aanvragende consortia sprake is van een triple helix.
- Een aantal projecten zijn in het projectenfunneloverzicht niet aangemerkt met een jaartal, aanvragende instantie of locatie.

2023

- In 2023 zijn er in het totaal 21 vouchers goed gekeurd door de beoordelingscommissie.
- In 2023 zijn er 34 aanvragen gedaan voor hulp bij de strategie fase
- In 2023 zijn er 13 aanvragen gedaan voor hulp bij de ontwikkel fase
- Het overgrote deel (12) van de vouchers dat is goedgekeurd is door organisaties in Leeuwarden aangevraagd. Hiervan waren er 2 voor de gemeente Leeuwarden.
- Het overgrote deel (13) van de hulp in de strategie fase is door organisaties in Leeuwarden aangevraagd
- Uit het projecten overzicht blijkt dat er nog geen projecten zijn goedgekeurd door de Europese Commissie

2024

- In 2024 zijn er tot nu toe 11 aanvragen goedgekeurd door de beoordelingscommissie.
- In 2024 zijn er 44 aanvragen in de strategie fase en 16 aanvragen in de ontwikkelingsfase.⁸

⁸ Stand per 28 mei 2024.

Bevindingen

3.1 Publiekewaardepropositie

Tijdens de eerste leersessie is het programmateam van het EPF aan de slag gegaan met het opstellen van de eigen *theory of change* of publiekewaardepropositie (zie Bijlage 3). Mede op basis daarvan is het evaluatiekader opgesteld (zie Bijlage 4). Aan de hand van dit kader gaat dit deel van de rapportage in op de bevindingen over de processen en activiteiten van het EPF. Ook presenteren we de beelden opgehaald bij de gesprekspartners over de inrichting en het functioneren van de governance. We kijken welke knelpunten er benoemd zijn, welke knelpunten inmiddels ook opgelost zijn, en welke lessen er geleerd kunnen worden uit de behaalde successen. Dit doen we aan de hand van een grove driedeling van de werkzaamheden van het EPF in kennisdeling, samenwerking en netwerkvorming, en ondersteuning van projectontwikkeling.

3.1.1 Processen en activiteiten

- Welke activiteiten worden er ondernomen op gebied van 1) leersessies, 2) contacten onderhouden, 3) communicatie, 4) deelname aan Brusselse events, 5) afhandeling van aanvragen, 6) begeleiding en advies bij subsidieaanvragen en 7) verantwoording richting provincie?
- Zijn er knelpunten die weggenomen moeten worden om ervoor te zorgen dat de activiteiten leiden tot de juiste prestaties?
- Welke successen kunnen gevierd worden en welke 'best practices' levert dit op?

Kennisdeling

- De kennis en kunde van het programmateam worden breed gewaardeerd. Aanvragers zijn positief over de ondersteuning en ook onder deelnemende gemeenten en kennisinstellingen heerst waardering voor het team.
- Meerdere gesprekspartners gaven aan met enthousiasme de EuropeReady Sessies te hebben bijgewoond, tevreden te zijn geweest over de organisatie ervan en veel te hebben opgestoken. Ook raden ze collega's en kennissen aan om deel te nemen aan de volgende cycli van sessies.
- Communicatie over het EPF en de mogelijkheden die het biedt voor ondersteuning loopt inmiddels. Wel lopen de verwachtingen hierbij uiteen. Medewerkers van het EPF geven aan weinig tijd te hebben voor communicatie naast hun kernwerkzaamheden. Wel publiceren ze de relevante informatie en worden nieuwe subsidiekansen regelmatig gepubliceerd op de website. Stakeholders verwachten daarentegen wel eens dat het EPF daarin verdergaat en actief contact opneemt over mogelijkheden en kansrijke initiatieven.

Samenwerking en netwerkvorming

- Netwerken worden actief onderhouden en versterkt. Wel wordt ook aangegeven dat daarbij de aandacht veel richting overheden gaat, en nog minder naar andere partijen – een logisch gevolg van de constatering dat de deelnemende partijen aan het EPF voornamelijk overheden zijn. Voor meer aandacht voor niet-overheden is de capaciteit op dit moment ook een beperkende

factor. Aangegeven in de gesprekken wordt dat een beter bemand EPF meer partijen kan behartigen.

- Afgelopen jaar organiseerde het EPF het bezoek vanuit de Provincie Fryslân aan de European Week of Cities and Regions. Gesprekspartners geven aan dat meer dan honderd deelnemers aanwezig waren en kijken met plezier terug op dit evenement. Wel klonk her en der de kritische noot dat het toch ook een beetje iets had van een gezamenlijk uitstapje, wat meer deed voor de interne netwerkvorming tussen deelnemers dan die met andere Europese regio's.

Projectontwikkeling

- In 2023 was een funnel van 66 projecten opgebouwd, waarvan 21 een voucher zijn toegekend. Gesprekspartners zijn over het algemeen tevreden met de afhandeling van voucheraanvragen. Wel wijzen ze op de hoeveelheid werk, tijd en moeite die gevraagd werden van indieners. Ook kwamen gesprekspartners wel eens klem te zitten door doorlooptijden die niet goed afgestemd waren op deadlines voor Europese calls. Een enkele keer leek dat ook te liggen aan de interne processen bij de Provincie Fryslân rondom de subsidiebeschikking.
- Gesprekspartners geven wel aan dat de begeleiding en advies rondom subsidievragen vanuit het EPF professioneel, kundig en prettig was. Enkele gesprekspartners gaven ook aan dat dankzij de ondersteuning door middel van vouchers er aanvragen geschreven en ingediend zijn, die zonder deze ondersteuning niet van de grond waren gekomen.

Verantwoording richting provincie

- Hoewel niet expliciet in de interviewleidraad opgenomen, is tijdens de leersessie en de interviews gebleken dat een aanzienlijk deel van de tijdsbesteding van de medewerkers van het EPF is opgegaan aan wat gedeuid wordt als verantwoording richting de provincie. Programmamedewerkers geven aan dat het een aanzienlijk beslag op hun tijd legt voor wat ook wel gevoeld wordt als dubbel werk door de provincie wanneer het gaat over de beoordeling van vouchers. Ook onder voucheraanvragers is opgemerkt dat er vanuit de provincie veel extra administratie werd gevraagd, waarvan ze hadden gehoopt dat dit juist deels uit handen zou worden genomen door het EPF. Wel is door gesprekspartners aangegeven dat deze situatie inmiddels is opgelost.

3.1.2 Knelpunten

Kennisdeling

- Uit gesprekken komt de wens naar boven dat het EPF actiever en vaker naar buiten kan treden om bijvoorbeeld het MKB aan te haken of meer te doen in de communicatie. Op dit moment schort het aan de middelen en mankracht om aan die wens tegemoet te komen. Overigens wordt er wel degelijk veel gedaan op gebied van communicatie. Daarbij merken we op dat we gedurende de doorlooptijd van het project meermaals op berichten over de activiteiten van het EPF in onze newsfeed zijn gestuit, waaronder in Binnenlands Bestuur.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat deelnemende partijen en voucheraanvragers verschillende verwachtingen hebben ten aanzien van het EPF met betrekking tot wat 'breedtesport' versus 'topsport' wordt genoemd. Vergevoerde gemeenten en met name kennisinstellingen hebben alles al in huis voor subsidieaanvragen en willen inzetten op de grote fondsen en grote bedragen. Tegelijkertijd verwachten minder ervaren gemeenten of kleinere bedrijven te worden geholpen in het bijtrekken van hun been, zodat zij ook kunnen participeren in projectontwikkeling. Vol inzetten op beiden kan op dit moment niet, met het risico op teleurstellingen aan alle kanten.

- Er wordt weinig gebruik gemaakt van de optie om een voucher aan te vragen. Relatief onervaren en meerdere gesproken gemeenten geven aan de voorkeur te hebben om eerst aan te sluiten bij consortia als projectpartners voordat ze zelf projecten ontwikkelen en opstarten.

Samenwerking en netwerkvorming

- Een knelpunt benoemd door provincie en kennisinstellingen betreft de toegezegde bijdrage van de laatste. Bij de provincie heerst het beeld dat vanuit de kennisinstellingen niet de beloofde toezegging in natura, dat wil zeggen in de vorm van beschikbare ruimtes en een medewerker, is gedaan. Dit ondanks dat het expliciet in de samenwerkingsovereenkomst was opgenomen. Dat bleek ingewikkeld door bestaande regelgeving betreffende het aanstellen van medewerkers niet ten behoeve van onderwijs.
- Vanuit de kennisinstellingen leeft echter het beeld dat ze wel degelijk invulling hebben gegeven aan hun verplichtingen, maar dat de handschoen anderzijds niet is opgepakt om de beschikbare medewerker goed in te zetten. Daarnaast wordt aangegeven dat subsidieadviseurs regelmatig tijd steken in de samenwerking met en binnen het EPF. Wel is aangegeven de betere aansluiting te maken.

Projectontwikkeling

- Op dit moment is het niet mogelijk via de voucherregeling het proeflidmaatschap van een Europees netwerk voor een jaar te sponsoren. Er gaan stemmen op dat wel mogelijk te maken.
- Op dit moment komt nog veel geld terecht bij de 'usual suspects', dat wil zeggen, de kennisinstellingen en verdergevorderde gemeenten die de kennis en capaciteit in huis hebben om projectideeën en aanvragen te ontwikkelen.

Verantwoording richting provincie

- Eén van de grootste knelpunten, en daarmee een belangrijke bron voor de soms gevoelde noodzaak het EPF te verzelfstandigen, is de moeite die het kost een strategisch adviseur aan het programmteam toe te voegen. Omdat programmteamleden werknemer zijn van de provincie, heeft de Directie van de provincie daar het laatste woord over. In de stuurgroep van het EPF is al besloten tot het aannemen van een strategisch adviseur om minder afhankelijk te zijn van externe inhuur. Financiën houden dat op dit moment nog tegen met als argument dat er een wervingsstop is voor functies met een vast dienstverband.
- Vanuit de provincie wordt aan de ene kant aangegeven dat de invulling van het penvoerderschap nu eenmaal bepaalde obstakels zoals de bemoeienis met personeelsbenoeming en met de subsidieverstrekking met zich meebrengt, die niet per se anders waren geweest als het penvoerderschap elders was ondergebracht.
- Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat er gewerkt wordt om belangrijke knelpunten weg te nemen. Als onderdeel van de faciliteringsovereenkomst tussen het Innovatiepact Fryslân en het EPF zit inmiddels een vrije ruimte van anderhalf ton voor de programmamanager. Eén van de juristen van de provincie is ingezet om mee te denken hoe de bureaucratie te beperken en het proces van voucherverstrekking te versnellen. Aangegeven wordt ook dat er inmiddels de afspraak is gemaakt dat de inhoudelijke beoordeling van voorstellen bij het EPF en de beoordelingscommissie ligt. Er wordt geen subsidie verstrekt bij negatief advies van de commissie, en bij positief advies gebeurt de verstrekking min of meer automatisch.
- Een ander genoemd knelpunt is de relatief schaarse informatieverstrekking in de cyclus van jaarrapportages en jaarplannen. Aangegeven wordt dat iets meer gedetailleerder informatie niet alleen de controle zou faciliteren, maar ook actievere sturing voor de deelnemende partijen mogelijk maakt. Het betreft voornamelijk informatie over welke projectideeën het nu uiteindelijk tot project brengen, onder welke thema's deze vallen en hoe het staat op de verschillende terreinen wat betreft projectontwikkeling.

3.1.3 Succesverhalen en 'best practices'

- Het EPF is erin geslaagd om het momentum rondom de oprichting in stand te houden. Het enthousiasme onder deelnemende gemeenten blijft groot. Er zijn gesprekken gaande met de Hogeschool Van Hall Larenstein, de Campus Fryslân van de RUG, en Wetterskip Fryslân om toe te treden tot de samenwerking. Daarmee zouden alle overheden en kennisinstellingen binnen de provinciegrenzen toegetreden zijn. Dat alleen al is een prestatie van formaat.
- Eén van de succesverhalen van het EPF is de investering in verwachtingsmanagement over wat het EPF is, en welke diensten het EPF kan leveren. De beelden over de mate waarin het EPF slechts een doorgeefluik van subsidies zou zijn, of de mate waarin het EPF ontzorgend zou moeten optreden richting voucheraanvragers die bezig zijn met projectontwikkeling verschillen en verschillen ook nu nog. Deze inzet is belangrijk geweest, en zal nog belangrijker worden en blijven. Niet alleen om de verwachtingen te temperen dat het EPF wel even grote delen van de projectontwikkeling of het subsidieaanvraagproces overneemt, maar ook om projectpartijen zelf in de doe-modus te zetten. Het stuk projectontwikkeling ligt immers bij de aanvrager zelf. Het EPF speelt daarin een faciliterende rol waar het aankomt op informatieverstrekking en financiële ondersteuning om eigen capaciteit binnen de organisatie vrij te spelen of een externe adviseur in te huren.
- Aansluitend op het vorige punt, heeft het programmateam van het EPF zelf ook een helder en goed onderbouwde visie waartoe het EPF dient, en waar ze wel en niet van zijn. Dit blijkt wel uit de voortvarendheid waarmee het team aan de slag is gegaan met het opstellen van de eigen Theory of Change (zie Bijlage 3). Het team heeft uitstekend zicht op de effecten die ze willen bereiken en op de prestaties die daarvoor geleverd moeten worden. Dat verhoogt de mate waarin de middelen en mankracht efficiënt en effectief leiden tot de gewenste uitkomsten.
- Het EPF heeft, zoals blijkt uit de gesprekken, actief bijgedragen aan het Europabewustzijn in de Provincie Friesland (en mogelijk aan het Frieslandbewustzijn in Europa). Dat bewustzijn is onder meer gestoeld op de mate van invloed van Europese wet- en regelgeving op lokaal niveau evenals de kansen die de EU biedt voor lokale en regionale ontwikkeling. Uit Brussel komt niet alleen regelgeving, maar ook de stimulans voor het doorlopen van complexe maatschappelijke transitie's. De uitdaging voor een eventuele vervolgperiode voor het EPF ligt in het omzetten van dit breed gedeelde Europabewustzijn in een breed gedeelde Europabekwaamheid.

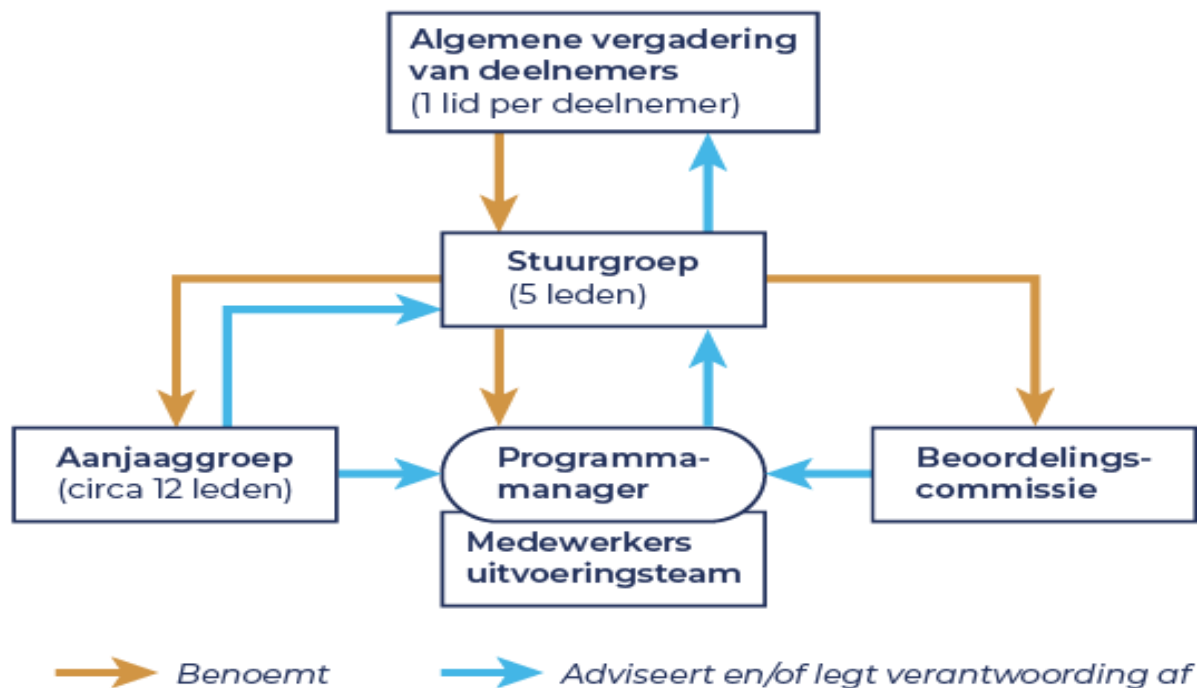
3.1.4 Governance

- Is de aansturing juist ingericht om de beoogde governance in werking te zetten?
- Biedt de governance de juiste kaders om het proces in te richten?
- Hoe werkt de governance in de praktijk?

Beoogde werking van de governance

In hoofdstuk 2 is de governance van het EPF verder toegelicht. De beoogde werking van de governance wordt in een figuur uit de samenwerkingsovereenkomst samengevat.

Geledingen Friese Europasamenwerking (Gemeenten, provincie, kennisinstellingen)



Figuur 7: Governance EuropaPact Fryslân

- Met deze governance wordt door partijen beoogd om vanuit gelijkwaardigheid samen te werken. De centrale rol voor de Algemene Vergadering kan hieraan bijdragen. Daarnaast kan er met het instellen van de Stuurgroep voor zowel het Programmteam als voor de Algemene Vergadering een helder aanspreekpunt zijn. Ook kan de Beoordelingscommissie bijdragen aan de objectieve beoordeling van subsidieaanvragen. De aanjaaggroep kan daarnaast een belangrijke inhoudelijke sparringpartner zijn voor zowel de stuurgroep als het Programmteam.
- Tegelijkertijd is de verbintenis met de economische clusters een aandachtspunt in de governance. Zij nemen plaats in de Stuurgroep in de vorm van één vertegenwoordiger, maar zijn verder niet betrokken als partij in de samenwerkingsovereenkomst en dus niet lid van de Algemene Vergadering. Daarmee is niet gegarandeerd dat de vertegenwoordiger in de Stuurgroep de belangen van alle economische clusters uitdraagt.
- De beperkte betrokkenheid van het bedrijfsleven komt ook terug in de gesprekken. Een paar betrokken partijen geven aan zelf weinig zicht te hebben op mogelijk samenwerking met bedrijven in het kader van Europese projecten, terwijl daar wel behoefte aan is. Zij worden hierin ook niet gefaciliteerd door het EPF. Een ander wijst er ook op dat voor het bedrijfsleven ook financieringskansen op nationaal niveau liggen, waarvoor het relatief ingewikkeldere EU-niveau niet altijd aantrekkelijk is. Het is dus zaak om het bedrijfsleven te enthousiasmeren, als de intentie wel is om met hen samen te werken.

Verhouding tussen de governance en uit te voeren taken

- Er is voor het EPF een stevige governance opgezet met veel onderdelen waar het Programmteam zich toe dient te verhouden. Het risico bestaat op regeldrukke, waarmee het Programmteam verhoudingsgewijs te veel tijd kwijt is aan bestuurlijke aspecten van het werk. Dat zou ten koste kunnen gaan van de kerntaken.

- Deze regeldrukke komt ook terug in de gesprekken. Een paar betrokken partijen geven aan het EPF top-heavy te vinden, met veel bestuurlijk overleg. Ook geven anderen aan dat het EPF veel tijd kwijt is aan gesprekken met bestuurders.
- Wel moet geconstateerd worden dat van tevoren de keuze voor de huidige governance bewust is gemaakt. Aangezien het gaat om een bestuurlijke samenwerking, waarbij bovendien belang werd gehecht dat alle partijen goed aangehaakt konden blijven. Aangegeven in de gesprekken is dat de huidige governance in die zin zijn functie erg goed heeft vervuld.

Werking van de governance in de praktijk

- Uit de gesprekken blijkt niet dat de governance de werking van het EPF in de praktijk al te zeer in de weg zit. Er wordt waardering uitgesproken voor de wijze waarop alle deelnemende partijen aangehaakt blijven en gehoord worden binnen de huidige constructie. Tegelijkertijd zijn verschillende knelpunten die ervaren worden, weldegelijk te linken aan de gekozen governance. Dit wordt in hoofdstuk 3.3.2 verder toegelicht en raakt aan de rol van penvoerder van de provincie.

3.2 Capaciteit

- Is de bemensing voldoende en toereikend op zowel kwantitatief als kwalitatief niveau voor de uitvoering van de taken van het EPF? (e.g. kennis, ervaring, werklast).
- Is financiële organisatie zoals deze nu is ingericht voldoende slagvaardig om de doelstellingen te realiseren? Is het budget waarover EPF beschikt adequaat voor de uitvoering van de taken?

Op dit moment zijn er vijf medewerkers in dienst bij het EPF. De bezetting bestaat uit vaste krachten en externe inhuur. De meeste medewerkers werken parttime. De senior adviseurs zijn op dit moment voornamelijk externe inhuur. De vaste krachten zijn medior en junior medewerkers. Er is gesteld dat er voldoende budget beschikbaar is vanuit het samenwerkingsverband om nog 2 fte aan te nemen en extra activiteiten te ondernemen.

3.2.1 Successen & best practices

Kwaliteit van de medewerkers

- De medewerkers van het EPF hebben een zeer goede reputatie bij de gemeenten en kennisinstellingen. De ondersteuning, inzet en geleverde kwaliteit wordt goed gewaardeerd. Zowel bij de aanvraag van vouchers als de inzet tijdens evenementen.
- Het penvoerderschap van de provincie Friesland biedt een voordeel voor de medewerkers van het EPF. Ze hebben makkelijk toegang tot de kennis en kunde van de provincie medewerkers. Ook kunnen zij aansluiten bij overleggen van het EU-team en gebruik maken van persoonlijke ontwikkeltrajecten.
- De ambitie is uitgesproken een strategisch adviseur aan te trekken om zodoende de kwaliteit van het programmateam uit te bouwen. Ook is door gesprekspartners aangegeven dat het wenselijk zou kunnen zijn om meer expertise aan te trekken in het schrijven van projectvoorstellen.

3.2.2 Knelpunten

Werklast van de medewerkers

- Vanaf de start van het EPF zijn de werknemers veel doende geweest met het voeren van gesprekken om de verwachtingen van de gemeenten op hetzelfde niveau te krijgen. Ondertussen blijkt uit de gesprekken dat ongeveer 80% van de gemeenten nu op de hoogte is van de dienstverlening van het EPF en wat de medewerkers van het EPF als takenpakket hebben. Deze gespreksrondes hebben veel tijd gekost voor het EPF alvorens er daadwerkelijk met de dienstverlening aan de slag kon worden gegaan.
- De personele bezetting van vier inhoudelijke medewerkers wordt als te weinig ervaren voor de hoeveelheid taken die uitgevoerd moeten worden. Er wordt een hoge werklast ervaren door het EPF zelf maar ook partners geven aan dat ze zien dat er veel wordt gevraagd van de werknemers van het EPF.
- De ambities van het EPF kunnen door de hoeveelheid werk bij te weinig mensen niet goed waargemaakt worden. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat er te weinig capaciteit is om ook in te zetten op het bedrijfsleven. De focus ligt nu bijna volledig op ondersteuning van de gemeenten, die bovendien ook nog uiteen vallen in een koplopergroep en een meer onervaren groep, die beiden op hun eigen manier gefaciliteerd willen worden. Daarmee kan het EPF in zijn huidige vorm niet in alle behoeften onder deelnemers of andere Friese partijen voorzien.
- Dit heeft niet alleen invloed op de uitvoering van de taken maar ook voor de interne samenwerking. Nieuwe collega's ontvangen door gebrek aan capaciteit van hun collega's niet de beste mogelijke ondersteuning bij het inwerken. Daarnaast heeft iedereen nog veel ondersteunende taken in het pakket die naast de reguliere taken ook moeten worden uitgevoerd.
- Ook de vele wissels van programmamanagers is als moeilijk ervaren. Intern heeft dit de doorontwikkeling van het EPF benadeeld en extern is het lastig om goede contacten op te bouwen.
- Het EPF zou volgens gesprekspartners senior medewerkers moeten aantrekken met specifieke detailkennis over Europese programma's.

Budget

- Er is voldoende budget beschikbaar vanuit het samenwerkingsverband om meer te kunnen doen maar er zijn niet voldoende mensen om dit ook daadwerkelijk vorm te geven.
- Het gehele werkbudget is inmiddels ondergebracht bij het IPF om vrije ruimte te creëren voor de programmamanager.

3.3 Legitimiteit - draagvlak

- Is er draagvlak voor de huidige vorm van het EPF; of behoefte aan een andere vorm?
- Is er draagvlak voor de huidige rolinvulling en taakinvulling; of zijn er suggesties voor verbeteringen?
- Is er vertrouwen dat de geleverde prestaties ook bijdragen of bij gaan dragen aan de gewenste effecten?

3.3.1 Successen en best practices

- Gesprekspartners geven aan dat het EPF zorgt voor verbinding tussen alle samenwerkingspartners. Zij hadden elkaar anders niet gevonden. De netwerkfunctie van het

EPF wordt als zeer waardevol ervaren. Uit de gesprekken komt ook dat het EPF in de huidige vorm heel benaderbaar is.

- Uit de gesprekken komt ook dat het voor gemeenten zeer waardevol is dat de informatie en kennis gecentreerd is bij het EPF. Het is voor zeker de kleine gemeenten niet haalbaar om zelf de kennis en kunde in huis te houden en hier capaciteit voor vrij te maken.
- Er is veel tijd gestoken in het opzetten en ontwikkelen van een goede gestructureerde organisatie. Er staat een steeds sterkere organisatie. Een opheffing van het EPF zou als zeer zonde van de investering van alle partijen worden ervaren.
- Er wordt steeds nieuwe belangstelling getoond van mogelijke nieuwe partners, voornamelijk vanuit Friese kennisinstellingen. Daaruit blijkt dat er nog steeds draagvlak is voor de activiteiten van het EPF. Het zou mooi zijn als deze partijen ook bereid zouden zijn om in capaciteit bij te dragen, zowel in financieel aspect als in mensen.

3.3.2 Knelpunten

De huidige vorm van het EPF

- Zoals al bij capaciteit benoemd wordt het penvoerderschap van de Provincie Friesland als een knelpunt ervaren voor de bedrijfsvoering van het EPF. Dit geldt zowel voor het aannemen van nieuwe mensen als voor het uitgeven van budget aan andere zaken. De voucheraanvragers hebben hier geen tot weinig last van.
- Voucheraanvragers hebben wel knelpunten ervaren doordat ze vertraging opliepen in het aanvragen van de subsidievoucher vanwege de extra goedkeuring die vanuit de afdeling subsidiezaken van de provincie gegeven moet worden alvorens de beschikking kan worden opgesteld.
- Er is geen duidelijke aansluiting tussen de afdeling P&O van de Provincie Fryslân en de medewerkers van het EPF. Het wordt als belangrijk voor de ontwikkeling van de medewerkers ervaren om deze aansluiting wel goed in te richten.

Rolinvulling en taakinvulling

- Het verschil in EU-kennis en ambitie tussen samenwerkingspartners is heel groot. Het is daarom moeilijk voor het EPF om één verhaal te vertellen dat voor iedereen interessant is.
- Er ligt te veel focus op de processen en te weinig op de inhoud van het echt ontwikkelen van projecten die relevant zijn voor de gehele regio.
- Vanuit sommige gemeenten wordt meer pro-activiteit vanuit het EPF verwacht voor hulp en ondersteuning bij de ontwikkeling van projecten. Er wordt een korte reactietijd ervaren wanneer er informatie over mogelijkheden voor subsidies beschikbaar komt – al ligt de oorzaak hiervan vaak buiten het EPF om en bij hoe de Europese fondsen werken. Hier kunnen gemeenten vaak niet op aanhaken. Tegelijkertijd geven de medewerkers van het EPF aan dat de verantwoordelijkheid voor het actief monitoren en inspringen op kansen écht bij de rolinvulling van de deelnemende partijen hoort.

Vertrouwen in de bijdrage van het EPF

- Bij een aantal partijen in Friesland leeft de gedachte dat je in Europa makkelijk geld op kan halen en dat het weinig eigen inzet vereist. De praktijk wijst uit dat dit niet zo is. Dit betekent dat het EPF constant de verwachtingen van partners moet bijstellen. Men moet ook echt zelf proactief zijn, wil het op den duur rendabel worden.
- Het EPF is momenteel nog geen triple helix. De focus ligt voornamelijk op gemeenten. Het is voor kennisinstellingen en bedrijven van belang dat zij ook actief betrokken worden zodat ook zij kunnen profiteren van de gecentreerde kennis en het netwerk van het EPF. Europese

subsidies worden vaak ook uitgegeven aan consortia waar de triple (of quadruple) helix in is vertegenwoordigd.

- Kleine gemeenten hebben zelf de capaciteit en kennis niet om een aanvraag te schrijven. Ze maken veel gebruik van inhuur. Dit komt bovenop de investering die de partners in het EPF hebben gestopt. De inhoudelijke meerwaarde wordt daarom niet meteen door alle partijen gezien, zoals blijkt uit de gesprekken.

3.4 Legitimiteit - Ervaren toegevoegde waarde EPF

- Worden de gewenste impact en effecten door de eigen organisatie gedragen en doorleefd?
- Is het draagvlak onder stakeholders voor de door EPF gewenste impact voldoende om de activiteiten uit te voeren?

Het EPF is onder een ongunstig gesternte geboren. Dat heeft niet alleen te maken met de oprichting in die periode dat het covid-19 virus hard toesloeg in Nederland, en een veelvoud van uitdagingen meebracht die normaliter al spelen rondom het opzetten van een nieuwe organisatie. Aanleiding voor de oprichting van de Friese Projectenmachine was – informeler aangegeven door gesprekspartners – dat de reserves gecreëerd door het ten gelde maken van het provinciale aandeel in de energiebedrijven opraakten. Als gevolg hiervan moest er gezocht worden naar alternatieve financieringsbronnen. Ook verschenen in 2021 de cijfers van de ERAC-monitor 'Europese euro's op Nederlandse bodem' voor de periode 2014-2020. Daaruit bleek dat de provincie Friesland verhoudingsgewijs weinig gebruik maakte van Europese financieringsmogelijkheden. Gevolg hiervan is dat de nadruk op geld nooit helemaal weggeëbd is, en wellicht kan dat ook niet verwacht worden van een organisatie ten behoeve van het aanvragen van subsidies. Er is veel draagvlak, met name onder overheden, voor wat het EPF doet. De uitdaging in de komende periode ligt erin datzelfde draagvlak uit de bouwen voor wat het EPF wil op gebied van brede welvaart en transitievraagstukken.

3.4.1 Successen en best practices

- Het programmateam van het EPF is zelf enthousiast en overtuigd van de meerwaarde die ze kunnen leveren aan Friese organisaties. Daardoor blijven de medewerkers zelf volle inzet leveren en slagen ze erin dat enthousiasme over te brengen.
- Gesprekspartners geven aan dat er een goede basis is gelegd. Veel partijen zijn al bij elkaar gebracht en dit wordt steeds verder uitgebreid, bijvoorbeeld naar het bedrijfsleven.
- In Friesland weet men dat ze naar het EPF kunnen voor informatie over subsidies. Als dit wegvalt zullen de gemeenten het zelf moeten doen en daar hebben ze de capaciteit niet voor. Het EPF geniet steeds meer bekendheid als bron van kennis en ondersteuning, en wordt daar ook steeds vaker op gevonden.
- De partners ervaren goede kwaliteit vanuit het EPF. De proactiviteit van de medewerkers wordt gewaardeerd. Ook de kennis en kunde vanuit het EPF is zeer waardevol. Zeker voor de gemeenten met weinig tot geen Europa ervaring.

3.4.2 Knelpunten

- Vooral onder bedrijven is er nog weinig draagvlak. Het Friese bedrijfsleven bestaat voornamelijk uit klein- en middenbedrijf. Zij zien de noodzaak of urgentie nog niet om actief in te zetten op Europese subsidies én samenwerking in consortia, en moeten over de streep worden getrokken door de meerwaarde te laten zien. Na de zomer organiseert het EPF een evenement om het

bedrijfsleven te ondersteunen en overtuigen. Het draagvlak van het bedrijfsleven is wel benodigd om een triple-helix-effect te genereren. Ook is de aansluiting nodig om draagvlak onder de kennisinstellingen te behouden.

- Meerdere gesprekspartners ervaren drempels voor het opzetten van een project. Dit heeft voornamelijk te maken met de administratieve lasten die een Europees project met zich meebrengt. Het op zich nemen van de coördinatorrol is daardoor niet weggelegd voor veel partijen. Dit maakt het lastig voor het EPF om concrete acties uit te voeren daar zij hiervoor veelal afhankelijk zijn van de inzet van de stakeholders zelf. Of draagvlak valt of staat hangt daarmee ook sterk samen met individuele personen die met hun enthousiasme de kar trekken voor de eigen organisatie.
- Er wordt aangegeven dat Fryslân een beetje gekenmerkt wordt door een 'terpenmentaliteit'. Organisaties proberen allemaal hetzelfde te doen, namelijk innovaties van de grond krijgen. Iedereen doet een beetje van hetzelfde en er is weinig overzicht van wie waar mee bezig is. Zo'n context vraagt om het actief blijven creëren van draagvlak voor samenwerking binnen Fryslân, laat staan met andere Europese partijen in consortia. Als partijen eenmaal in contact zijn gekomen, genereert dat namelijk wel vaak een lerend effect en positieve verandering in houding.

Juridische analyse

4.1 Huidige vorm

Het EPF is een samenwerking tussen de Provincie Fryslân, een 18-tal Friese gemeenten, en een drietal stichtingen in het voortgezet-, hoger- en beroepsonderwijs en volwasseneducatie.⁹ Deze samenwerking krijgt vorm en invulling door middel van een samenwerkingsovereenkomst. Onder een samenwerkingsovereenkomst wordt een privaatrechtelijke overeenkomst verstaan waarin meerdere partijen afspraken met elkaar maken. In het geval van het EPF bevat de samenwerkingsovereenkomst onder andere de afspraak dat het FPM taken uitvoert in opdracht van de deelnemende partijen, te weten de provincie, de gemeenten en de onderwijsstichtingen.¹⁰ De provincie Fryslân treedt op als penvoerder in het economische verkeer voor zover dit voortvloeit uit de samenwerkingsovereenkomst.¹¹ Daarnaast bevat de samenwerkingsovereenkomst in artikel 3 ook een uitgebreide beschrijving van de governance van het EPF. Hierin staan onder andere de rollen, taken, bevoegdheden en wijze van besluitvorming van de Algemene Vergadering, Stuurgroep, Aanjaaggroep, Uitvoeringsteam en Beoordelingscommissie beschreven. Daarnaast treedt de provincie Fryslân gedurende de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst op als formeel werkgever van het Uitvoeringsteam (in de wandelgangen: programmateam).¹²

De huidige wijze van samenwerking is een netwerksamenwerking van privaatrechtelijke aard. Juridisch is een samenwerkingsovereenkomst van deze aard te kwalificeren als een overeenkomst tot opdracht (art. 7:400 BW).¹³ Bij een netwerksamenwerking van privaatrechtelijke aard vormt de overeenkomst tot opdracht in de basis het aansturingdocument. In deze overeenkomst tot opdracht staan afspraken over de na te komen verplichten, en op deze overeenkomst is het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing omtrent de afdwingbaarheid en het opzeggen van deze overeenkomst. De uitvoering op die taakstelling is vervolgens primair een zaak van de uitvoerder.¹⁴ Overigens kunnen er wél aanvullende afspraken worden gemaakt over de aansturing op de taakuitvoering. Dit is bij het EPF gedaan in artikel 3 van de samenwerkingsovereenkomst.¹⁵

In deze juridische analyse kijken wij naar mogelijke rechtsvormen voor het EPF. Er is niet gekeken naar of de huidige opzet en uitvoering van het EPF juridisch legitiem is, en of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten (zoals bijvoorbeeld het aanbesteding- of mededingingsrecht, of staatssteunregelgeving).

⁹ Te weten (in volgorde zoals vermeld in de Samenwerkingsovereenkomst FPM 2022): de Stichting NHL Stenden Hogeschool, de Stichting voor Christelijk Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie Friesland/Flevoland en de Stichting voor Algemeen Voortgezet Onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie. Nota bene: de laatste twee stichtingen zijn inmiddels gefuseerd.

¹⁰ Beschreven in leden b) en d) van de considerans, en in artikel 2 Samenwerkingsovereenkomst FPM 2022.

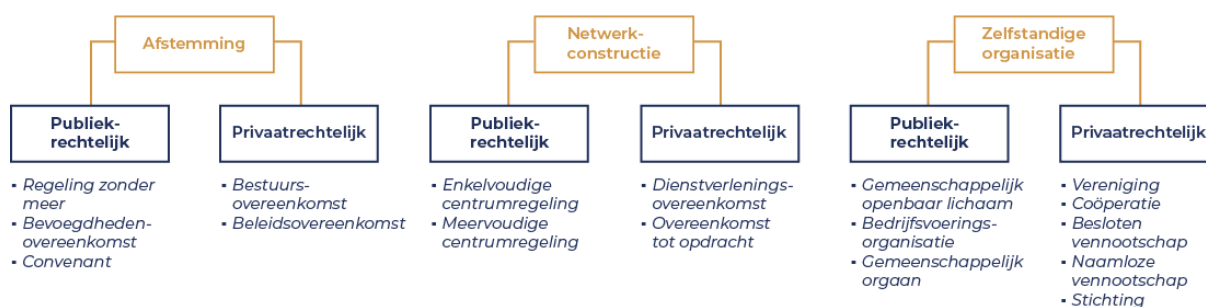
¹¹ Artikel 4.1 Samenwerkingsovereenkomst FPM 2022

¹² Artikel 3.4.3 Samenwerkingsovereenkomst PFM 2022

¹³ Het is dus goed te benadrukken dat de term samenwerkingsovereenkomst geen juridische term is. De overeenkomst van opdracht (waarvan bij EPF sprake is) wordt ook wel eens aangeduid als 'dienstverleningsovereenkomst'.

¹⁴ Dergelijke samenwerkingen laten zich karakteriseren als die van opdrachtgever-opdrachtnemer in de bestuurskundige zin van deze woorden. Daarin gaat de opdrachtgever over het 'wat' en de opdrachtnemer gaat over het 'hoe'. In het geval van het EPF is de provincie de penvoerder die bijvoorbeeld subsidies verstrekt namens de netwerksamenwerking en het personeel van het EPF in dienst neemt (opdrachtnemer). De provincie doet dit namens de overige partijen (opdrachtgever).

¹⁵ Zie ook de paragraaf, hierboven.



Figuur 8: Juridische entiteiten

4.2 Mogelijke juridische vormen

Het privaatrechtelijke vormgeven van de samenwerking is passend gelet op de aard van de huidige deelnemers aan de samenwerking. Dit zijn zowel publiekrechtelijke rechtspersonen (gemeenten en provincie) als privaatrechtelijke rechtspersonen (onderwijs- en kennisinstellingen in de vorm van stichtingen). Uit gesprekken blijkt een wens van de huidige deelnemers om de samenwerking voort te zetten. Hieruit volgt dat de huidige privaatrechtelijke rechtspersonen mee blijven doen in de samenwerking, waarmee het opzetten van een samenwerking door middel van publiekrechtelijke rechtsvormen is uitgesloten.¹⁶

Gegeven het feit dat de huidige samenwerkingsvorm een netwerksamenstelling van privaatrechtelijke aard is, en gegeven de wens om te verkennen of het EPF op termijn kan worden ondergebracht in een aparte entiteit, ligt het voor de hand om te kijken naar zelfstandige samenwerkingsvormen van privaatrechtelijke aard als mogelijke juridische vormen voor het EPF. Uit de gevoerde gesprekken blijkt geen wens van de deelnemers dat het EPF op termijn winsten of dividend gaat uitkeren. Expertmatig is het onzes inziens dan ook van weinig toegevoegde waarde om dan een coöperatie, B.V. of N.V. op te richten, zeker in geval men voorziet dat een zelfstandige organisatie weinig tot geen winst gaat maken.¹⁷ Gegeven de aard van de activiteiten die het EPF momenteel uitvoert ligt dit onzes inziens ook niet voor de hand. Daarbij is onze ervaring dat er in de beeldvorming veelal weinig draagvlak is voor het oprichten van een vennootschap.

In de gesprekken zijn wel de zelfstandige rechtsvormen van een stichting of vereniging naar voren gekomen als opties om te verkennen voor het EPF, naast die van de huidige samenwerking van de netwerkconstructie van privaatrechtelijke aard. Onzes inziens liggen deze opties ook meer voor de hand gelet op de aard van de werkzaamheden van het EPF. Deze drie opties werken wij nader uit om tot een vergelijking te komen.

4.3 Verschillen tussen de juridische vormen

4.3.1 Netwerkconstructie

Kenmerkend voor de netwerkconstructie is dat één organisatie belast is met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl geen nieuwe organisatie wordt opgericht. Een

¹⁶ Het samenwerken door middel van een publiekrechtelijke rechtsvorm zou dan moeten geschieden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), echter kunnen aan dergelijke samenwerkingen alléén publiekrechtelijke rechtspersonen deelnemen.

¹⁷ Voor de volledigheid willen wij wel de kanttekening plaatsen dat bij een vennootschap veelal automatisch een koppeling is tussen het financiële belang of bijdrage van een deelnemer aan de samenwerking, en het stemrecht dat deze deelnemer heeft. Hierdoor is het aantal stemmen dat een aandeelhouder heeft over de koers meer in verhouding. Daarnaast zijn de 'spelregels' voor een BV/NV ook voorspelbaarder, gelet op hoe aandeelhouders worden geacht deel te nemen aan een Aandeelhoudersvergadering (AVA).

deelnemer voert taken uit voor andere deelnemers. Hiermee is iedere deelnemer eigenaar van 'het eigen stuk' in de opdracht: de opdrachtgevende deelnemers gaan over 'wat', en de opdrachtnemende deelnemer gaat over het 'hoe'.

De overeenkomst tot opdracht vormt de basis voor de aansturing in de taakuitvoering. Hiermee is de wettelijk aansturing ook ingegeven via het BW voor wat betreft afdwingbaarheid, opzegging/beëindiging en nakoming van verplichtingen uit de overeenkomst. Daarnaast is in beginsel verder geen sprake van afspraken over sturing op de uitvoering van de opdracht. Overigens kunnen hier wél aanvullende afspraken over worden gemaakt. Deze kan dan in diezelfde overeenkomst tot opdracht, of in een aanvullende overeenkomst, worden opgenomen.

In het geval van het EPF is het de provincie Fryslân die als organisatie belast is met de uitvoering van specifieke taken voor alle deelnemers. In artikel 3 van de samenwerkingsovereenkomst zijn tevens aanvullende afspraken over de aansturing van het EPF gemaakt. Zie ook de uitwerking onder 4.1 van deze rapportage, hierboven.

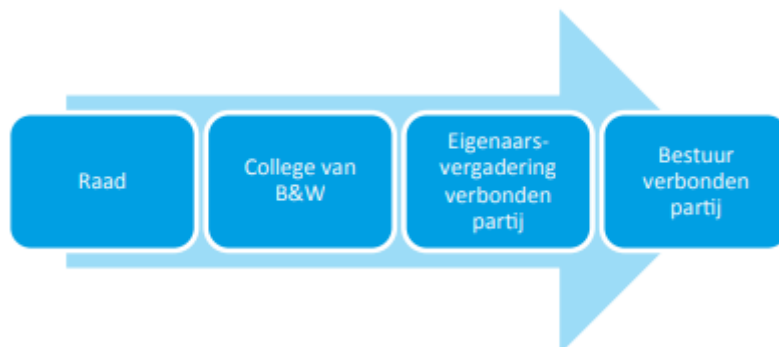
4.3.2 Zelfstandige organisatie

Alvorens uiteen te zetten wat de algemene kenmerken van een stichting of vereniging zijn, wordt eerst ingegaan op de werking van de zelfstandige organisatie in algemene zin.

Kenmerkend onderscheid tussen een netwerkconstructie en de zelfstandige organisatie is dat er bij een zelfstandige organisatie sprake is van gedeeld eigenaarschap van de organisatie en uitvoering van taken. De zelfstandige organisatie is belast met de uitvoering van de taak of taken ten behoeve van de deelnemers onder toezicht en verantwoordelijkheid van de deelnemers. Waar bij een netwerkconstructie in beginsel alleen sprake is van een overeenkomst tot opdracht (die kan worden aangevuld met aanvullende afspraken over de aansturing), vraagt de governance van een samenwerking via een aparte rechtspersoon uitdrukkelijk om een verdere inrichting.

Kenmerkend voor samenwerking in een zelfstandige organisatie is het bestaan van een bevoegd orgaan waarin de deelnemers vertegenwoordigd zijn (gemeenschappelijk orgaan). Voor de provincie en gemeenten geldt dat er in beginsel dan sprake is van een verbonden partij.¹⁸ Zo moet er onder meer sprake zijn van een bestuurlijk belang en is een bepaalde mate van sturing vereist (bijvoorbeeld zeggenschap, die tot uiting komt door stemrecht of door vertegenwoordiging in het bestuur van de verbonden partij). Naast de eigenaarsvergadering kennen verbonden partijen ook een bestuur.¹⁹ Dit bestuur kan in de praktijk verschillende namen hebben, zoals raad van bestuur, dagelijks bestuur of directie.

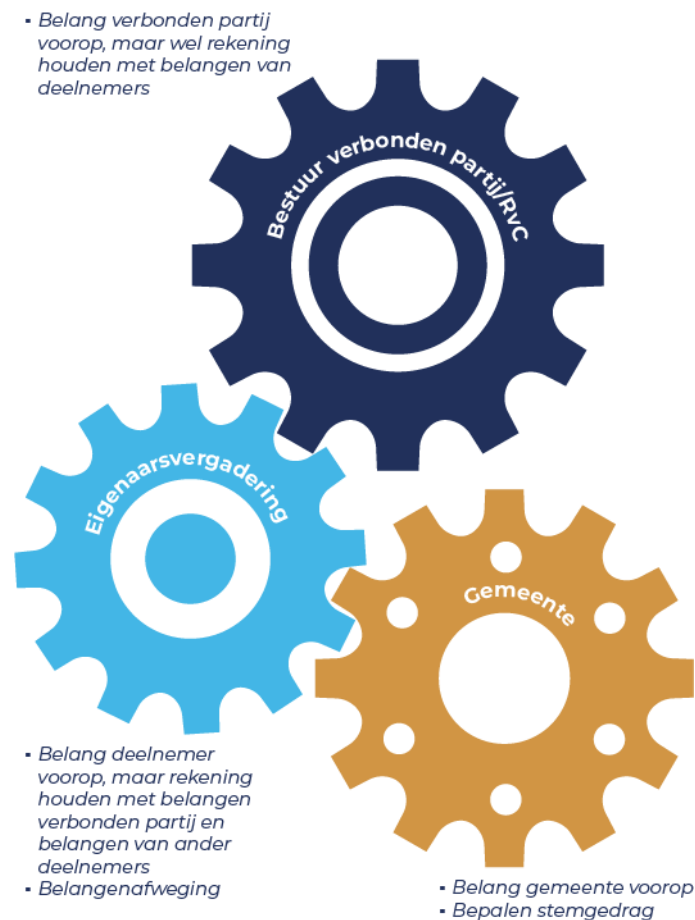
Schematisch ziet de sturing van zelfstandige organisaties er dan als volgt uit:



¹⁸ Zoals bedoeld in artikel 1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

¹⁹ Bij een stichting valt dat overigens in één, tenzij er bijv. wordt geopteerd voor een Raad van Toezicht

Dat in de eigenaarsvergadering moet worden beraadslaagd sluit ook aan bij de functie van deze vergadering. In deze vergadering komen alle belangen immers bijeen en wordt als het ware een gezamenlijke belangenafweging genomen. Schematisch kan dit geheel als volgt worden weergegeven:



Figuur 9: Belangenbehartiging zelfstandige organisatie

4.3.2.1 De stichting

Een stichting is een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid. Anders dan een vereniging heeft een stichting geen leden. Een stichting heeft ook geen aandeelhouders. Een stichting beoogt het verwezenlijken van een doel. Dit doel moet statutair vastliggen. Het verwezenlijken van dit doel doet de stichting met behulp van het vermogen van de stichting. Een stichting mag alleen uitkeringen doen in overeenstemming met haar doel. De stichting mag geen uitkeringen doen aan oprichters of bestuurders. Het bestuur of andere bij de stichting betrokken personen (bijvoorbeeld de directeur en personeel) mogen wel een loon of onkostenvergoeding ontvangen voor verrichte werkzaamheden.

De wet bepaalt dat een stichting wordt opgericht bij notariële akte (oprichtingsakte) en een inschrijving in het handelsregister. De oprichtingsakte bevat de statuten van de stichting. In de statuten van de stichting staat onder meer omschreven wat het doel is van de stichting en hoe zij dat doel onder meer probeert in te vullen en na te streven. Daarnaast worden in de statuten regels bepaald over de wijze waarop het bestuur benoemd en ontslagen wordt en geven de statuten de

interne spelregels waaraan het bestuur zich heeft te houden, bijvoorbeeld omtrent zeggenschap. Overigens is dit alles wel aan wettelijke regels onderworpen.²⁰

De stichting kent slechts één wettelijk verplicht orgaan: het bestuur, bestaande uit ten minste één persoon. Deze gaat over de dagelijkse gang van zaken van de stichting en bepaalt het beleid van de stichting. Doordat de stichting geen leden heeft hoeft het bestuur geen verantwoording af te leggen aan dergelijke belanghebbenden. Het bestuur van de stichting heeft hierdoor handelingsvrijheid, binnen de wet, het statutaire doel en de andere statutaire bepalingen. Wel kan ervoor worden gekozen om in de stichting, naast het bestuur, nog andere organen op te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan een raad van toezicht die toezicht houdt op het bestuur of het bestuur benoemd. Daarnaast kan een stichting ook aangesloten hebben. Aangesloten zijn geen lid en hebben dus geen lidmaatschapsrechten of zeggenschap. Wel kan worden gedacht aan een vergadering van aangesloten om zo een mate van betrokkenheid te organiseren. Dit alles kan worden opgenomen in de statuten van de stichting.

Hoofregel is dat bestuurders van een stichting, net als bij andere rechtspersonen, niet in privé aansprakelijk zijn voor de schulden van de stichting. Alleen als er sprake is van onbehoorlijk bestuur kunnen ook de bestuurders in privé aansprakelijk worden gesteld voor hun handelen. Het bestuur is wel verantwoordelijk voor wat de stichting doet of laat. In geval van bestuurders nalatigheid of wanbestuur kan het bestuur op grond van de Wet aansprakelijk zijn voor schade of malversatie.

4.3.2.2 De vereniging

Een vereniging is een zelfstandige organisatie. Een vereniging *kán* bestaan zonder rechtspersoonlijkheid, maar zal dan niet deel kunnen nemen in het economische verkeer. Voor het hebben van bijvoorbeeld een bankrekening zal de vereniging dus formeel moeten worden opgericht. Dit gaat eveneens via notariële akte (oprichtingsakte) en een inschrijving in het handelsregister. De oprichtingsakte bevat de statuten van de vereniging. Anders dan een stichting heeft een vereniging wel leden. Deze leden werken samen aan een statutair vastgelegd doel. Het doel van de vereniging mag niet inhouden het verdelen van winst onder leden.²¹ Het bestuur of andere bij de stichting betrokken personen (bijvoorbeeld de directeur en personeel) mogen wel een loon of onkostenvergoeding ontvangen voor verrichte werkzaamheden.

De vereniging kent twee verplichte organen: het bestuur en de algemene ledenvergadering (ALV). Het bestuur gaat over de dagelijkse gang van zaken van de vereniging. Het bestuur is wettelijk verplicht achteraf verantwoording af te leggen aan de leden, bijvoorbeeld over de baten en lasten. Door middel van de ALV kunnen de leden bij een vereniging invloed en controle uitoefenen op het bestuur van de vereniging. Zo wordt bestuur van een vereniging in principe benoemd door de leden. Daarnaast kan de ALV bestuurders ook ontslaan. In beginsel heeft ieder lid van de vereniging één stem, maar hier kan statutair van worden afgeweken. Zeker bij verenigingen waar veel leden bij betrokken zijn, én waarin deelnemers een andere mate van financieel of publiek belang hebben, is het aan te raden om bij oprichting goed naar deze stemverhoudingen te kijken. Bij de vereniging is het eveneens mogelijk om in de statuten andere organen in te stellen, zoals een raad van commissarissen die (aanvullend op de ALV) toezicht houdt op het bestuur. In de statuten van de vereniging kunnen de bevoegdheden van het bestuur, de ALV en een raad van

²⁰ Zie: Burgerlijk Wetboek, Boek 2, Titel 6

²¹ Een bijzonder vorm van de vereniging is de coöperatie, vroeger ook wel coöperatieve vereniging geheten. Deze stelt zich ten doel in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten met hen gesloten (art. 2:53 lid 1 BW). In het geval van een coöperatie geldt het verbod van winstdeling niet (art. 2:53a BW).

commissarissen nader worden gespecificeerd. Daarnaast kan toe- en uittreding van leden statutair worden geregeld.

Hoofdregel is dat bestuurders van een vereniging, net als bij andere rechtspersonen, niet in privé aansprakelijk zijn voor de schulden van de vereniging. Alleen als er sprake is van onbehoorlijk bestuur kunnen ook de bestuurders in privé aansprakelijk worden gesteld voor hun handelen. Het bestuur is wel verantwoordelijk voor wat de vereniging doet of laat. In geval van bestuurders nalatigheid of wanbestuur kan het bestuur op grond van de Wet aansprakelijk zijn voor schade of malversatie.

4.3.3 Overzicht

	Privaatrechtelijke netwerkconstructie	Zelfstandige organisatie	
		Stichting	Vereniging
<i>Organen en rollen</i>	Penvoerder: Organisatie is belast met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers. Bij het EPF is dit de Provincie Fryslân. <i>Optioneel:</i> Governance: In beginsel hoeft er geen sprake te zijn van een governance, maar dit kan wel via overeenkomsten nader invulling krijgen. In het geval van het EPF is er via de samenwerkings-overeenkomst sprake van een 1) Algemene Vergadering, 2) Stuurgroep, 3) Aanjaaggroep, 4) Uitvoeringsteam en 5) Beoordelingscommissie.	Het bestuur: Gaat over de dagelijkse gang van zaken van de stichting en bepaalt het beleid van de stichting. <i>Optioneel:</i> Raad van toezicht: Houdt toezicht op het bestuur; benoemt eventueel het bestuur. Aangeslotenen: Aangeslotenen zijn geen lid en hebben dus geen lidmaatschapsrechten of zeggenschap. Wel kan worden gedacht aan een vergadering van aangeslotenen om zo een zekere mate van betrokkenheid te organiseren.	Het bestuur: Gaat over de dagelijkse gang van zaken van de stichting en bepaalt het beleid van de vereniging. De ALV: Het bestuur legt verantwoording af aan de ALV en kan (tenzij statutair anders bepaald) het bestuur benoemen en ontslaan. De leden zijn via de ALV de 'hoogste macht' binnen de vereniging. <i>Optioneel:</i> Raad van Commissarissen: Houdt (aanvullend op de ALV) toezicht op het bestuur; benoemt eventueel het bestuur.
<i>Doel</i>	Het doel is de uitvoering van taken, primair belegd bij één organisatie. Bij het EPF is dit de Provincie Fryslân.	Een stichting beoogt het verwezenlijken van een doel. Dit doel moet statutair vastliggen. Het verwezenlijken van het doel doet de stichting met behulp van het vermogen van de stichting.	De leden werken samen aan een statutair vastgelegd doel. Het doel van de vereniging mag niet inhouden het verdelen van winst onder leden.

	Privaatrechtelijke netwerkconstructie	Zelfstandige organisatie	
		Stichting	Vereniging
<i>Sturing</i>	In beginsel voert één organisatie de taken uit conform eigen inschatting. Indien geregeld in de governance kan sturing worden gegeven aan de taakuitvoering.	Via benoeming van het bestuur, dan wel benoeming van de Raad van Toezicht, kan sturing worden gegeven aan de stichting.	Via de ALV geven leden sturing aan de vereniging.
<i>Rechtspositie medewerkers</i>	Medewerkers zijn in dienst bij de organisatie die de taken uitvoert. Bij het EPF is dit de Provincie Fryslân.	Medewerkers zijn in dienst bij de stichting.	Medewerkers zijn in dienst bij de vereniging.
<i>Toe-/uitreding deelnemers</i>	Door middel van opzeggen van de overeenkomst (aan het opzeggen van een overeenkomst kunnen aanvullende voorwaarden verbonden zijn).	Te regelen in de statuten. Vraagt een aanpassing van de statuten van de stichting.	Te regelen in de statuten. Toe- en uittreding relatief gemakkelijk in vergelijking met een stichting.

4.4 Advies op basis van mogelijkheden en behoeftes

Voor de goede orde benadrukken we dat de uiteindelijke weging en keuze voor de organisatievorm aan het college en de raad respectievelijk Staten is, en ook de onderwijsinstellingen die op dit moment betrokken zijn.

Uit de gevoerde gesprekken is niet duidelijk naar voren gekomen in hoeverre deelnemers het wenselijk achten dat het EPF een zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid wordt, of dat men graag wil dat het EPF 'meer zelfstandig bevoegd' wordt. Mogelijkerwijs kan de gewenste mate van zelfstandigheid voor het EPF al worden bewerkstelligd door de huidige governance van de netwerkconstructie – die via de samenwerkingsovereenkomst verder vorm heeft gekregen – af te slanken. Daarin kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de programmamanager en de provincie meer eigenstandig bevoegd maken voor het aantrekken van personeel.

Daarnaast ligt aan de overweging om een zelfstandige organisatie op te richten ook de principiële vraag ten grondslag welk probleem een verzelfstandiging zou moeten oplossen. In de huidige wijze van samenwerking zijn namelijk al aanvullende afspraken over de aansturing gemaakt die lijkt op dat van een zelfstandige organisatie: de huidige Algemene Vergadering lijkt op die van een eigenaarsvergadering, en de huidige Stuurgroep lijkt op die van het bestuur. Een verzelfstandiging zou daarmee verankering betekenen in een zelfstandige organisatie. De verzelfstandiging zal dan met name zitten in het gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een zelfstandige organisatie,²² wat de huidige dynamiek tussen deelnemers mogelijkerwijs doorbreekt. Het is echter niet gezegd dat dit ook de gewenste oplossing biedt voor de door de partijen ervaren knelpunten.

²² T.o.v. ieder verantwoordelijk voor het eigen stuk; zie ook voetnoot 13, hierboven.

Daarbij achten wij het vanuit een expertmatig perspectief van belang dat de provincie, deelnemende gemeenten en de onderwijsinstellingen allereerst met elkaar overeenstemming bereiken over het doel van het EPF, alvorens een keuze in een rechtsvorm te maken. Uit de gesprekken blijkt namelijk dat deelnemers verschillende beelden hebben over hetgeen waartoe het EPF op aarde is: is het doel van het EPF primair subsidieverstrekkend aan initiatieven om deze verder te helpen met hun aanvragen bij de EU, of moet het EPF ook zelf gaan adviseren aan deze initiatieven? Overeenstemming bereiken over het doel van het EPF zal noodzakelijk zijn alvorens kan worden gedacht aan een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid. Het doel moet immers statutair worden vastgelegd. Dit doel zal vervolgens ook een belangrijke leidraad vormen in het functioneren van als zelfstandige organisatie.

Daarbij geven wij als overweging het volgende mee: indien deelnemers overeenstemming bereiken dat het EPF primair als doel om (door middel van vouchers) subsidies aan kansrijke initiatieven te verstrekken, dan ligt het onzes inziens voor de hand om de samenwerking voort te zetten via de een netwerkconstructie. Namelijk, zodra het EPF een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie wordt die subsidies verstrekt, kan het zo zijn dat het EPF een zogeheten b-orgaan is in de zin van Artikel 1:1 onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).²³ Als mogelijk b-orgaan zal het EPF dan eveneens gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zal het ook een subsidieregeling moeten opstellen. Dit is op zichzelf niet onmogelijk. Echter, zodra het EPF als zelfstandige organisatie doorgaat zal het hiervoor wel de nodige bestuursrechtelijke en subsidierechtelijke expertise moeten aantrekken. Momenteel heeft het EPF deze expertise al via de Provincie Fryslân, die primair belast is met het uitvoeren van de taken. Gedacht kan dan worden aan het in dienst nemen, inlenen of overhevelen van personeel aan een verzelfstandigd EPF. Mocht de weg van verzelfstandiging van het EPF wel worden beoogd door deelnemers, dan verdient bovenstaande in een vervolgfase nadrukkelijk om verdere verkenning.

In geval deelnemers overeenstemming bereiken dat het EPF aanvullend ook de taak krijgt om initiatieven te adviseren over het schrijven en indienen van subsidievoorstellen, dan zal in een volgende fase ook moeten worden bekeken in hoeverre dit verenigbaar is met geldend aanbesteding-, staatssteun- en mededingingsrecht. Zodra het EPF namelijk initiatieven gaat adviseren, dan kan het zo zijn dat het EPF zich mogelijk op een markt gaat begeven waar ook overige subsidieadviesbureaus actief zijn (nog los van de vraag in welke rechtsvorm het EPF dit doet). Hiermee is het mogelijkwerijs ook gehouden aan de Wet markt & overheid. Zodoende vraagt dit wederom uitdrukkelijk om een principiële keuze van deelnemers of men wil dat het EPF als taak krijgt om advies te geven aan initiatieven, waarna er in een volgende fase kan worden onderzocht hoe dit verenigbaar te maken is met het geldend aanbesteding-, staatssteun en mededingingsrecht. In geval het doel van het EPF zich blijft beperken tot het verstrekken van een subsidie aan initiatieven door middel van vouchers zal er van een dergelijke spanning echter geen sprake zijn.

Zodra betrokkenen bovenstaande hebben overwogen, nader hebben uitgezocht en gezamenlijk tot het oordeel komen dat de meest geëigende samenwerkingsvorm voor het EPF een zelfstandige organisatie is, dan is ons expertmatige advies om dit via de rechtsvorm van de vereniging te doen. Belangrijk is namelijk om te beseffen dat op enige wijze de 22 (huidige) deelnemers aan het EPF moeten worden gekend in hun bestuurlijke belang en de besturing van de zelfstandige organisatie. Via de statuten kan hier voor een stichting nadere invulling aan worden gegeven. Echter biedt de

²³ Zie bijvoorbeeld: [Raad van State 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379](#) (Uitspraak Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schiphol) voor de criteria vanuit de Afdeling wanneer er sprake is van een b-orgaan bij het verstrekken van subsidies of op geld te waarderen voorzieningen door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Hieraan is voldaan zodra wordt voldaan aan in de uitspraak uitgewerkte 'inhoudelijke' en 'financiële' vereisten.

vereniging wettelijk al de Algemene ledenvergadering waarin deze vertegenwoordiging is georganiseerd in duidelijke gremia. Daarnaast geven wij dit advies ook op basis van het beeld van 'de Friese gedachte' die veelvuldig in gesprekken met ons is gedeeld, namelijk: die van de gelijkwaardige vertegenwoordiging van *alle* leden. Doordat de leden via de ALV de hoogste macht van een vereniging vormen is deze wijze van samenwerken ook democratischer. Het zorgt ook voor een minder sterk gevoel dat maar een paar mensen binnen de organisatie 'de dienst uitmaken'. Wel is het te adviseren bij oprichting goed te kijken naar de stemverhoudingen. In beginsel zijn deze bij een vereniging '*one member, one vote*', maar hier kan statutair van worden afgeweken. Onze ervaring is dat, zodra stemverhoudingen in verhouding staan met het financiële en publieke belang dat deelnemers in een samenwerking hebben, dit de kans op een succesvolle en duurzame samenwerking vergroot.

Analyse en conclusies

5.1 Potentiële en reële meerwaarde EPF

Het is overduidelijk dat het EuropaPact heeft geleid tot een sterke verbinding tussen de gemeenten en provincie van Friesland op het gebied van Europabewustzijn. De gemeenten vinden elkaar veel makkelijker en de laagdrempeligheid is uiterst belangrijk om het EPF verder te ontwikkelen. Ook biedt het EPF een stevige basis voor het opdoen van kennis over de Europese Unie en de mogelijkheden voor subsidies. De partners geven aan dat het onmogelijk is om dit allemaal zelf uit te zoeken.

Een potentiële meerwaarde ligt in de verdere inzet op het ontwikkelen van projecten en een sterkere mate van proactiviteit op de uitvoering van de taken. Hiervoor is het van belang dat er zowel bij de partners als bij het EPF meer capaciteit wordt vrijgemaakt of aangenomen. Dit kan al worden behaald door een platform in te richten waar men op kan aansluiten. Zo hoeven de medewerkers van het EPF niet constant als tussenpersoon te fungeren en kunnen partners elkaar opzoeken in het netwerk. Een voorbeeld hiervoor is bijvoorbeeld het EU Interreg Community platform. Hier zijn overheden, kennisinstellingen en bedrijven bij aangesloten en het vergemakkelijkt deelname aan projecten. De partners van het EPF kunnen gezamenlijk een aantal thema's prioriteren waar ze de aankomende jaren op willen inzetten voor het ontwikkelen van projecten. Met een strategisch adviseur kan actief ingezet worden op netwerkuitbreiding in Brussel om ook daar Fryslân beter op de kaart te zetten.

5.2 Werkzame mechanismen en zicht op doelbereik

Hoewel het in deze vroege fase van het EPF moeilijk is om uitspraken te doen over doelbereik, is het al wel mogelijk om onderliggende werkzame mechanismen te ontwaren. De werkzame mechanismen in een Theory of Change gaan uit van een (theoretisch) causaal verband tussen het geleverde prestaties en de daaruit volgende effecten die optreden. Zolang deze werkzame mechanismen goed functioneren, is doelbereik mogelijk, tenzij onvoorziene contextfactoren een rol gaan spelen. In deze paragraaf gaan we in op enkele onderliggende mechanismen die voortkomen uit bepaalde activiteiten, en waarom deze al dan wel of niet op den duur bijdragen aan doelbereik. Dat doen we aan de hand van de Theory of Change in Bijlage 3. Ook gaan we verder in op hoe te sturen op het optreden van de werkzame mechanismen in het leveren van de prestaties.

Onderstaande mechanismen zijn een greep uit het geheel die dient ter illustratie van hun aanwezigheid en hoe ze in de praktijk werken. Daarbij is het belangrijkste punt dat hoewel er in dit vroege stadium nog geen zicht is op doelbereik, de aanwezigheid van de mechanismen aantoont dat het EuropaPact prestaties levert die op den duur effectief aan doelbereik bijdragen.

- Het EPF heeft sinds vorig jaar de organisatie van de EuropeReady Sessies overgenomen. In deze sessies wordt actief gewerkt aan kennis over en de ontwikkeling van de competenties die benodigd zijn voor de aanvraag van Europese subsidies. Deze sessies richten zich op organisaties die interesse hebben in het doen van zo'n aanvraag. Als de competenties succesvol

worden overgebracht, is het plausibel dat de kwaliteit van de subsidieaanvragen waaraan meegeschreven wordt door deelnemers omhoog gaat.

- Het EPF legt en onderhoudt actief de contacten met regionale partners in Fryslân. Dat doet het EPF zodat partijen die bezig zijn aan vergelijkbare vraagstukken elkaar beter weten te vinden en niet parallel van elkaar zelf het wiel moeten uitvinden. Het EPF deelt daarbij ook de contacten zodat deze onderling kennis kunnen maken en de onderlinge raakvlakken kunnen verkennen. Het is aannemelijk dat met de verhoogde kennis van mogelijke partners in Fryslân dit leidt tot de betere onderlinge netwerk- en consortiumvorming die vooraf behoort te gaan aan (succesvolle) subsidieaanvragen. In een aantal aanwijsbare gevallen is dit mechanisme al te ontwaren.
- Volgens de medewerkers van het EPF en aanvragers van vouchers, bestaat een goede afhandeling van aanvragen ook uit begeleiding in het proces. In beperkte mate wordt daarbij ook gewerkt aan de competenties voor en kennis over het schrijven van aanvragen en de ontwikkeling van ideeën tot volwaardige projecten. Door deze kennis of competenties te faciliteren tijdens de afhandeling van aanvragen is het plausibel dat er meer subsidieaanvragen van hogere kwaliteit ingediend worden.
- Het EPF heeft de organisatie van het bezoek aan de European Week of Cities and Regions op zich genomen. Een grote delegatie reist dan af naar Brussel vanuit Fryslân. Fysieke aanwezigheid in Brussel, waar ook andere regio's en steden samenkomen, biedt een uitstekende mogelijkheid om waardevolle contacten op te doen en om kennis op te doen bij de verschillende georganiseerde programma's. Dit bezoek aan de Europese hoofdstad leidt tot meer Europabewustzijn onder de Friese delegatie en kan waardevolle contacten opleveren voor mogelijke toekomstige consortia. Dat laatste is wel in hoge mate afhankelijk van de acties tijdens en opvolging na de EWCR door Friese deelnemers. Als daarop gestuurd wordt, is het aannemelijk dat het werkzame mechanisme optreedt.
- Het EPF doet actief aan communicatie van calls en vragen vanuit Europese consortia. Deze communicatie biedt organisaties meer inzicht in EU-kansen. Een beter zicht op welke kansen en mogelijkheden er zijn, zou ertoe moeten leiden dat partijen ook eerder bereid zijn om de sprong in het diepe te wagen en meer subsidieaanvragen gaan schrijven. Of dit in de praktijk ook het geval is, hangt daarentegen af van het bereik van de communicatie, maar ook of partijen die kunnen inspringen op de mogelijkheden wel actief die kansen monitoren én de capaciteit beschikbaar stellen om opvolging te geven hieraan in de vorm van een subsidieaanvraag. Het EPF kan nagaan wat het bereik is van hun communicatie en zal zicht moeten houden op de interne beschikbare capaciteit bij deelnemende partijen of geïnteresseerde organisaties.

Kortom, uit deze voorbeelden valt vast te stellen dat voor de prestaties die het EPF tot nu toe en op dit moment levert mechanismen te ontwaren zijn die op den duur gaan zorgen voor doelbereik. Met voldoende capaciteit en blijvend draagvlak onder de deelnemende partijen, creëert het EPF de gewenste publieke waarde voor Fryslân.

Wel is het belangrijk om actief op die mechanismen te sturen. Tijdens de EuropeReady Sessies worden competenties actief overgebracht als deelnemers op enthousiaste en didactisch vaardige manier worden meegenomen. Communicatie heeft meer effect als men weet dat het bereik groot is. Hierop kan actief gemonitord worden en wordt al gemonitord door middel van bijvoorbeeld de evaluaties van de EuropeReady Sessies. In het algemeen is het goed om bewust te zijn van de onderliggende aannames over waarom bepaalde activiteiten tot de gewenste effecten leiden. Zodra de onderliggende werkzame mechanismen als gegeven worden beschouwd, is er het risico dat niet meer gecheckt wordt of ze inderdaad nog werken. Daarmee kan er niet meer tijdig bijgestuurd worden of ingespeeld op een veranderende context. Een stevige, goed-beargumenteerde maar ook levende en regelmatig geüpdatete Theory of Change biedt daarvoor een denkkader met houvast.

5.3 Lessen en aanbevelingen richting de toekomst

5.3.1 Scenario's voor de toekomst van het EPF

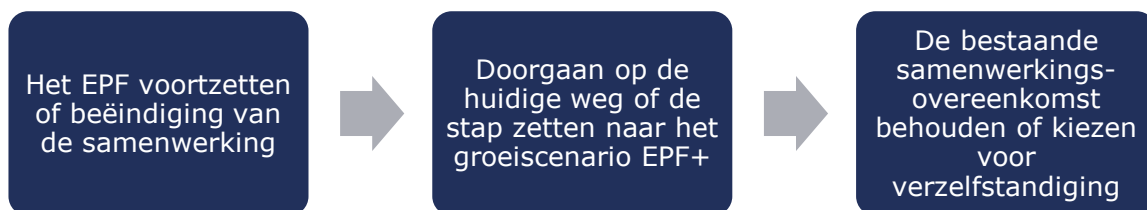
Voor de deelnemende partijen ligt er voor de toekomst een beslisboom voor. De eerste betreft de keuze om het EPF voort te zetten of om te stoppen met de samenwerking.

Stopzetten

Er is natuurlijk het scenario om in zijn geheel te stoppen met het EPF. Dit zou betekenen dat de samenwerkingsovereenkomst niet wordt voortgezet en de partners zelf naar wens en prioriteit vormgeven aan een EU-strategie en zelf de financiële kansen en mogelijkheden die de EU biedt benutten. Er is onder het merendeel van de deelnemende partijen geen voorkeur voor deze optie. Zowel de reële als de nog mogelijke meerwaarde van het EPF wordt breed gezien. Daarom is het geen scenario dat wij adviseren.

Voortzetting EPF

Wanneer gekozen wordt voor voortzetting van de samenwerking stellen we een tweetal mogelijkheden voor. Er zijn grofweg twee scenario's te schetsen voor een mogelijke toekomst van het EPF. De scenario's zijn, min of meer doorgaan op de huidige weg, en het uitbouwen van het EPF tot een volwaardig kenniscentrum dat intensieve ondersteuning bij aanvragen kan bieden, kortweg aangeduid als het EPF+. De uitbouw van het EPF zal niet van de ene dag op de andere voltooid zijn. Beide scenario's beginnen vanuit hetzelfde startpunt, maar kennen een verschillende ontwikkelingsrichting. In beide varianten behoren een losse samenwerking op basis van een overeenkomst of een zelfstandige entiteit tot de mogelijkheden. Wel ligt in het scenario EPF+ het meer voor de hand om verzelfstandiging te overwegen.



Figuur 10: Beslisboom scenario's EPF

Doorgaan op de huidige weg

Doorgaan op de huidige weg is wellicht een misleidende titel. In dit scenario wordt actief gezocht naar mogelijkheden om de huidige knelpunten weg te nemen en om effectief en efficiënt tot doelbereik te komen. De doelstellingen en verwachtingen worden realistisch afgesteld op wat met de beperkte mensen en middelen waar te maken is. Gaandeweg wordt het EPF een steeds wendbaarder, efficiënter en hoogwaardige dienstverlenende organisatie. Het is voor de hand liggend om te blijven werken op basis van de huidige samenwerkingsovereenkomst.

In dit scenario richt het EPF zich op de uitvoering van haar kerntaken zoals is overeengekomen met de partners. De kerntaken omvatten onder andere het met elkaar in contact brengen van verschillende partijen met ideeën voor Europese subsidie aanvragen en het beoordelen en verlenen van bij de fase van ideeontwikkeling passende vouchers aan partijen met een veelbelovend idee. Daarbij onderhoudt en ontwikkelt het EPF een actief netwerk binnen Friesland en voor Friese partijen in de Europese Unie en in Brussel.

Uitwerking

Om uitwerking te geven aan het verder stutten van de organisatie zoals die tot nu toe is opgebouwd moet er een strategisch adviseur worden aangenomen. De strategisch adviseur kan zich specifiek richten op de ontwikkeling van het EPF en zorgdragen dat de doelstellingen worden omgezet in concrete acties. Met het aanstellen van een strategisch adviseur wordt er capaciteit vrijgemaakt voor de andere werknemers. De strategisch adviseur kan optreden in een verbindende rol zodat er actief kan worden ingezet op het versterken van de verhoudingen tussen de partners en het EPF. Op deze manier kunnen alle deelnemers zicht houden op de doelstellingen en de bijbehorende acties. Naast het aantrekken van een strategisch adviseur moet kennis van projectontwikkeling binnen het programmateam dienstbaar zijn aan het komen tot goede voorstellen voor en de beoordeling van voucheraanvragen.

Communicatie over mogelijkheden en diensten die het EPF biedt verloopt efficiënt, maar vraagt om een actieve houding van deelnemers. Wel is het belangrijk dat communicatie een gestructureerde taak wordt van de EPF-werknemers. Voor het vergroten van de verbinding en het betrekken van MKB moet er sterk worden ingezet op een proactieve communicatie.

Deelnemers moeten actief bijdragen om de samenwerking in stand te houden en verder uit te bouwen. Over het algemeen geldt, de kosten voor de deelnemers blijven in dit scenario beperkt, maar om actief in te kunnen springen op de kansen die het EPF biedt zal capaciteit ingeregeld moeten zijn bij de verschillende deelnemende partijen. Het EPF kan dan slechts in beperkte mate 'ontzorgen' en monitoring van kansen, project- en aanvraagontwikkeling, en netwerk- en consortiumvorming zal de verantwoordelijkheid van de partijen zelf blijven.

Thema	Voordelen van dit scenario	Nadelen van dit scenario
Middelen en mankracht	Financiële bijdrage vanuit deelnemende organisaties blijft binnen de perken	Actieve bijdragen in menskracht vanuit deelnemende organisaties blijft benodigd
Voorzien in behoeftes	Het Friese landschap bestaat voor een groot deel uit kleinere gemeenten en MKB (<i>brede basis</i>). Een klein en wendbaar EPF voorziet in hun behoefte aan ondersteuning en kennis	Koplopers en kennisinstellingen (<i>topsport</i>) kunnen in dit scenario minder goed intensief gefaciliteerd worden in hun projectontwikkeling
Kennisvoorziening	Het EPF begeeft zich niet op een gebied waar ook marktpartijen op actief zijn en hoeft daarmee niet te voldoen aan aanzienlijke aanvullende wettelijke eisen	Het huidige (of aangesterkte) team voldoet niet op alle niveaus van kennisvoorziening gewenst door sommige partijen
Positionering bij de Provincie Fryslân	Het EPF kan bogen op de kennis, kunde en infrastructuur van de Provincie Fryslân	Het EPF blijft afhankelijk van de interne organisatie van de Provincie Fryslân

EPF+ Kenniscentrum

Het EPF+ Kenniscentrum zien wij als een vervolgstap op de verdere uitwerking van de 'huidige weg'. Het is van belang eerst de basis op orde te krijgen en de deelnemers te laten zien dat het EPF alvorens dit scenario uit te werken. In dit scenario wordt het EPF uitgebouwd tot volwaardig Fries kenniscentrum met betrekking tot Europese subsidiemogelijkheden. Er wordt actief ingezet op het aantrekken van expertise in het schrijven van aanvragen. Het EPF+ faciliteert niet alleen de

projectontwikkeling maar biedt actieve ondersteuning bij het denk- en schrijfproces van voorstellen. Het door de deelnemende partijen geïnvesteerde geld blijft grotendeels bij het EPF en gaat slechts in beperkte mate richting externe inhuur. Dit scenario is een groeiscenario; een EPF+ kenniscentrum is er niet van de één op de andere dag. Wij schetsen hier de stip op de horizon en het groeiproces met de mogelijke onderliggende vragen en knelpunten die bij zo'n proces horen.

Visie en doelstellingen

Samen met de deelnemers aan het EPF moeten de visie en doelstellingen worden vastgelegd. De uitbreiding vereist een grotere investering van deelnemende partijen dus het is belangrijk dat de wederzijdse verwachtingen goed scherp worden gesteld. Het is mogelijk om voort te bouwen op de doelstellingen uit de huidige overeenkomst. De prestaties van het kenniscentrum kunnen vervolgens op basis van vooraf bepaalde KPI's worden gemonitord en hier kan op worden bijgestuurd. Op basis van de visie en doelstellingen moet de structuur van de organisatie, inclusief de rollen en verantwoordelijkheden worden bepaald.

Capaciteit en voorwaarden deelnemers

Een voorzien knelpunt is de capaciteit in mensen. De capaciteit van het EPF+ moet aansluiten bij de gestelde behoeften van de partners en organisatie. Het EPF+ zal afhankelijk van de rol van de aanvragen en het aantal projecten projectmanagers/subsidieadviseurs en projectassistenten moeten aantrekken. Waar de projectmanagers verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van het schrijven van de aanvragen, kunnen de assistenten worden ingezet voor de administratieve ondersteuning en het verzamelen van input voor de aanvragen. Indicatief zou 1FTE projectmanager samen met een projectassistent 3 tot 4 projecten kunnen begeleiden. Dit kan ook ingeregeld worden door middel van een raamcontract waar adviesbureaus zich op in kunnen schrijven naar het voorbeeld van Noord-Brabant.

Ook kan het dat er voorwaarden worden gesteld aan de aanvragers of deelnemers van het EPF. Het EPF+ kan niet meerdere consortia in het geheel faciliteren. De deelnemende partijen zullen ook hun eigen adviseurs ter beschikking moeten stellen wanneer zij een projectaanvraag willen doen. Dit is vooral belangrijk voor het toevoegen van de inhoudelijke expertise over de desbetreffende aanvraag, maar ook strikt noodzakelijk wil het EPF+ alle partijen kunnen blijven faciliteren.

De keuze samenwerkingsovereenkomst of verzelfstandigen

Voor het door ontwikkelen van EPF+ is verzelfstandiging in de vorm van een vereniging een logische stap. Dit vergemakkelijkt de bedrijfsvoering. De vereniging beheert dan zelf het budget en is niet afhankelijk van een penvoerderschap. Middels de Algemene Ledenvergadering kunnen alle deelnemers vertegenwoordigd blijven op een gelijkwaardige manier zoals past in Fryslân. Deze verzelfstandiging zal voordelen met zich meebrengen voor onder andere het aannemen van personeel en opstellen van raamcontracten. Wel zal EPF+ hierdoor zelf de bedrijfsvoeringstaken op zich moeten nemen en hier capaciteit in zowel middelen als menskracht voor moeten vrijmaken.

Kennisdeling en prioriteiten

Er moet bepaald worden welke kennis en informatie het kenniscentrum zal aanbieden en aan welke partijen. Het EPF+ zou uitstekende en kundige ondersteuning over alle fasen van projectontwikkeling heen moeten kunnen bieden. Het EPF+ is dan ook in staat om de gehele triple helix te bedienen van overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven. Ook is er binnen het programmateam genoeg capaciteit en expertise om zowel in te zetten op de brede basis als op de topsport. Pionierende partijen kunnen intensief begeleid worden en de koplopers klaargestoomd voor niet alleen het binnenhalen van grote subsidies maar ook om met rechtmatig en doelmatig projectbeheer deze bedragen te laten renderen. Dat betekent ook het integreren van nu nog

diverse entiteiten in het EPF zodat bijvoorbeeld ook het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) binnen het mandaat van het EPF+ valt. Op moment van schrijven is Ynbusiness de uitvoerende partij voor het SNN.

Een risico van dit scenario is dat het EPF+ zich komt te begeven op een gebied waar ook marktpartijen actief zijn. In dat geval krijgt het EPF te maken met de Wet Markt en Overheid en de extra gedragsregels die dat met zich meebrengt. Er zal goed moeten worden uitgezocht welke juridische implicaties deze stap met zich meebrengt. Daarnaast zijn er juridische implicaties als een verzelfstandigd EPF+ wel nog vouchers ter ondersteuning wil uitgeven. Daar zal een complexe subsidieregeling voor opgesteld moeten worden. Een mogelijke keuze in dit scenario die voor komt te liggen is dan ook of en wanneer de stap moet en kan worden genomen waarop de vouchers uit de roulatie worden genomen. Dat kan alleen op het punt dat het EPF+ zelf alle kennis en kunde in huis heeft om de projectontwikkeling intensief te begeleiden. Dat betreft zowel de expertise op gebied van het schrijven van voorstellen als van de inhoudelijke kant. Het voordeel van inhuur is dat veel efficiënter expertise op specifieke gebieden die slechts nu en dan benodigd is aangetrokken kan worden.

Thema	Voordelen van dit scenario	Nadelen van dit scenario
Middelen en mankracht	Organisaties kunnen maximaal gefaciliteerd worden in de projectontwikkeling en het schrijven van aanvragen	Financiële bijdrage vanuit deelnemende organisaties zal omhoog moeten
Voorzien in behoeftes	Het EPF kan voorzien in alle behoefte aan ondersteuning, zowel van kleinere partijen op hun eerste Europese schreden als meer ervaren organisaties	Er is een risico dat met te hoge ambities een heel kenniscentrum wordt opgetuigd dat in de praktijk niet aansluit op de gematigde behoeftes van met name Friese gemeenten en bedrijven.
Kennisvoorziening	Alle benodigde kennis zit bij elkaar op één centrale plek. Het EPF is dé dienstverlener voor de gehele provincie wat Europese kansen betreft en staat daar ook om bekend	Het EPF begeeft zich op een gebied waar ook marktpartijen op actief zijn en moet daarmee voldoen aan aanzienlijke aanvullende wettelijke eisen
Positionering bij de Provincie Fryslân	Verzelfstandiging wordt een reële optie in dit scenario (maar is niet noodzakelijk)	Het EPF zal zelf meer HRM-taken op zich moeten nemen en daar ook weer capaciteit voor inregelen

5.4 Advies van Berenschot

Wij komen tot het advies om voor de periode 2025-2028 door te gaan op de huidige weg. Hoewel het EPF potentie heeft, en wij die potentie zien, constateren we tegelijkertijd dat de resultaten van de inspanningen nog zichtbaar moeten worden. De actieve rol van het EPF in de interne netwerkvorming in Friesland staat buiten kijf. Het EPF is zowel het platform waar deze netwerken zich vormen als organisator van activiteiten die de netwerkvorming faciliteren. Deelnemers zijn te spreken hierover en onderschrijven het beeld dat er zonder het EPF veel minder was gebeurd. Als het aankomt op het binnenhalen van Europese subsidies zijn ook de eerste voorzichtige resultaten waarneembaar. Maar wij zijn wel voorzichtig in het volledig op het conto van het EPF schrijven van alle succes. Om te kunnen spreken van doelbereik is het nodig dat er een vaste stroom subsidieaanvragen ondersteund wordt middels vouchers, deze aantoonbaar bijdragen aan de

projectontwikkelingsfase, én dat daar uiteindelijk ook toekenning vanuit Europese fondsen aan te koppelen zijn.

Wij komen mede tot dit advies omdat wij tijdens de gesprekken weliswaar veel behoefte aan verdere ondersteuning en facilitering onder deelnemende of nog weifelende partijen ontwaren, maar er nog een hoge mate van onzekerheid bestaat of verdergaande ondersteuning ze echt over de streep zou trekken. Ook treffen we geluiden aan dat de huidige bijdrage al substantieel wordt gevonden en dat die eerst maar eens zou moeten renderen. Met meer succesverhalen in de hand, die ook gaan leven of tot de verbeelding gaan spreken in Fryslân, wordt ook het gesprek aan de bestuurlijke tafels over hogere bijdragen van de deelnemers aan het EPF gemakkelijker. Als duidelijker onderbouwd kan worden dat de investering rendeert en aantoonbaar gemaakt dat nog meer investeren ook nog meer gaat renderen, komen de voordelen in beeld en kan het gesprek over het uitbouwen van het EPF tot een kenniscentrum op gebied van Europese subsidies plaats gaan vinden. 2028 is een geschikt ijkpunt om te bepalen of de resultaten voor zich spreken en aanleiding bieden tot heroverweging.

Wij adviseren daarbij om de samenwerking voort te zetten op basis van de huidige samenwerkingsovereenkomst. Ten eerste zien we dat er voldoende mogelijkheden zijn om de huidige knelpunten weg te nemen en bovendien dat op dit moment al veel van de in de gesprekken gehoorde knelpunten daadwerkelijk weggenomen zijn. Die ruimte biedt de samenwerkingsovereenkomst en de gekozen governance ook.

5.4.1 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen en waarschuwingen zijn meer algemeen van aard en daarmee van toepassing op alle scenario's waarin gekozen wordt voor voortzetting van de samenwerking.

- Concretiseer de publiekewaardepropositie van het EPF. Brede welvaart is – zoals de naam impliceert – breed. Vrijwel alle initiatieven zijn wel toe te schrijven aan één of meerdere indicatoren. Gebruik brede welvaart daarom eerder als afwegingskader voor prioritering in de inzet van beperkte middelen. Selecteer die thema's en indicatoren (of Sustainable Development Goals) uit het bredewelvaartpalet die het meest relevant zijn voor de Friese context en waarvan ook reëel verwacht kan worden dat de door de EPF ondersteunde subsidieaanvragers daar verschil op kunnen maken. Dat proces is voor de flagships al ingezet.
- Selecteer op basis van bovenstaande een overzichtelijk aantal transitievraagstukken die spelen in Friesland en zet daar volledig op in. Zoek daarbij aansluiting op de zwaartepunten die door de Europese Commissie én die door de Provincie Friesland zijn geformuleerd (of nog worden geformuleerd in het Europa/Duitslandbeleid).
- Investeer in alle drie de strengen van de triple helix van innovatie. Overheden zijn goed aangehaakt en gesprekken met enkele kennisinstellingen over hun toetreding en bijdrage lopen. Tegelijkertijd is er het risico dat de oprichtende kennisinstellingen niet goed aan boord worden gehouden. De focus van Firda en NHL Stenden ligt op grotere projecten, wat ze de 'topsport' noemen in tegenstelling tot de 'breedtesport'. Daarin zou voor hen de meerwaarde van het EPF moeten liggen, aangezien er genoeg kennis en expertise in huis is om zelf de kleinere projecten binnen te halen. In de persoon van Joyce Walstra van MKB Noord is ook het contact met het bedrijfsleven versterkt. Gesprekspartners zien hier echter nog ruimte voor intensivering van deze contacten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt overigens evenzeer bij provincie, gemeenten en kennisinstellingen, die zelfstandig al banden onderhouden met het MKB in hun regio.
- Samenhangend met vorige aanbeveling, zou het goed zijn als de processen en systemen ook zo vormgegeven kunnen worden dat ze ten gunste van het bedrijfsleven dienen. De doorlooptijden

en eisen voor een aanvraag moeten in verhouding staan tot de aangevraagde bijdrage. Dat biedt grotere zekerheid voor 'return on investment'.

- De gesprekspartners uiten zorgen dat de gemeenten te ver uit elkaar liggen qua kennis en kunde en dat kleine gemeenten gaan achterlopen op hun beter geëquiperde burens. Deze gemeenten hebben ook zelf de capaciteit niet om het Europaverhaal goed te ontwikkelen. De vraag rijst of het wel de taak van het EPF moet zijn om iedereen mee te krijgen. Wel kan het EPF een rol spelen om de dynamiek te voorkomen waar toch weer elke gemeente zelf het wiel uit gaat vinden.
- Werk toe naar een 'Friesland met twee snelheden'. Stel daar ook voldoende capaciteit voor in. Het EPF moet voldoende bemenst zijn om zowel de hoogvliegers te bedienen zodat ook zij de meerwaarde ervaren, als kunnen werken aan de brede basis. Beiden een beetje doen, brengt het risico mee dat belangrijke spelers als de kennisinstellingen afhaken, terwijl de twijfelaars van de brede basis net niet over de drempel worden geholpen.
- Stel het vouchersysteem beter af op waar de behoefte voor ondersteuning ligt en op een 'Friesland met twee snelheden'. Het door het EPF ontwikkelde ontwerp voor de herijking van de vouchers van februari 2024 kan hiervoor uitstekend als basis dienen.
- Wees realistisch wat behaald kan worden met beperkte capaciteit en middelen. Benoem dat het versterken van netwerken tot je kernfuncties behoort, beïnvloeding en lobby daarentegen (nog) niet. Projecten adviseren wel, maar projecten ontwikkelen (nog) niet.
- Onderschat de benodigde inzet op de basis niet voor de aanvragers van vouchers. Er liggen uitdagingen op het gebied van fondsen binnenhalen, maar nog meer in de vertaalslag hoe deze rechtmatig weg te zetten. Zeker bij LIFE en Horizon Europe gaat het om strenge eisen. Begin bij een goede propositie met duidelijke doelstellingen en concrete te verwachten resultaten. Zorg voor een solide begroting, en organiseer de projectorganisatie, governance en activiteiten goed.
- De EuropeReady Sessies voorzien vooralsnog in een duidelijke behoefte. Het is een laagdrempelige manier om de inwoners van Friesland kennis te laten maken met de Europese Unie en zo het Europabewustzijn breed te verspreiden. De organisatie ervan is bovendien een manier om de naamsbekendheid van het EPF door de gehele provincie te stimuleren. Het is aanbevelenswaardig om deze sessies door te zetten totdat het animo terugloopt omdat het beoogd publiek al grotendeels klaargestoomd is voor Europa. Er is een behoefte onder deelnemers voor sessies over het vervolgtraject (hoe besteed je het geld? En hoe manage je een project?). Deze kunnen een nuttige toevoeging zijn aan de huidige sessies.
- Het eerste bezoek aan de European Week of Regions and Cities kon op veel enthousiasme rekenen onder bestuurders en werd breed gewaardeerd. Tegelijkertijd is er een risico dat het bezoek aan de week teveel als 'uitje' wordt gezien en dient voor het versterken van het onderlinge regionale netwerk. Dat is weliswaar ook de functie van het bezoek aan de EWRC, maar er zijn tenslotte veel andere regio's aanwezig die ook allemaal iets komen brengen. Het zou goed zijn daar gebruik van te maken en actief de verbinding te leggen. Werk aan het bestendigen van de bezoeken aan dit jaarlijks terugkerend event door van tevoren goed uit te werken wat het is dat de delegatie komt brengen naar Brussel én wat je komt halen. Koppel deze opbrengst evenals de opgedane contacten terug in Friesland.
- Communicatie krijgt niet voldoende aandacht in de uitvoering van de taken van de werknemers van het EPF, blijkt uit de gesprekken. Er is een website waar informatie op wordt gedeeld en het is aan de leden zelf om deze te bezoeken. Ontwikkel een digitaal platform om de netwerkfunctie voor het EPF beter in werking te stellen.
- Ontwikkel het monitoringssysteem van NHL Steden door zodat beter bij te houden is hoe de projectenfunnel eruitziet, wat de status is van de voucheraanvragen en of aanvragen Fryslân in de volle breedte (dat wil zeggen, zowel geografisch als in achtergrond als in thema) bedienen. Dit helpt ook in het laten zien van de resultaten en successen, en daarmee het draagvlak.

5.4.2 Waarschuwingen

- Veel deelnemende partijen aan het EPF zitten nog teveel in de modus 'what's in it for me?'. Daarbij schieten deelnemers in de reflex om kort door de bocht een kosten-batenanalyse te maken, en te concluderen dat ze in de min eindigen. Europa is iets van de lange adem. De kosten lopen voor de baten uit, en de baten hebben soms wel iets weg van de Postcodeloterij. De ene keer valt de ene gemeente in de prijzen en staan de burens met lege handen, de andere keer andersom. Ook de deelnemende partijen moeten zich bewust worden dat de binnengehaalde fondsen uiteindelijk ten behoeve moeten komen van de brede welvaart van de Friese inwoners en de transitievraagstukken waar ze mee geconfronteerd worden en mee aan de slag willen. 'What's in it for Frisia?', dus.
- Paradoxaal genoeg, hoe concreter de successen worden, hoe ingewikkelder het soms wordt om enthousiasme vast te houden, met name bij overheden en kennisinstellingen. Op het moment dat projecten van start gaan, moet interne capaciteit hiervoor vrijgespeeld worden. Die interne capaciteit is schaars en vaak drukbezet. Op het moment dat geleverd moet worden en het besef indaalt een medewerker voor langere tijd deels of geheel kwijt te zijn aan het project, zakt het enthousiasme in.



BIJLAGE

Bijlage 1. Documenten

Samenwerkingsovereenkomst Friese Projecten Machine (2022).

ProActBlue Management & Advies, Ontwerpplan Friese Projecten Machine (2020).

Financiële structuur/bevoegdheden Friese Projecten Machine (2022).

EuropaPact Fryslân, Jaarverslag 2022 (2023).

EuropaPact Fryslân, Jaarverslag 2023 (2024).

EuropaPact Fryslân, Jaarrapportage 2023 (2024).

EuropaPact Fryslân, Jaarplan 2024 (2024).

EuropaPact Fryslân, Funnel projecten 2022-2024 (2024).

EuropaPact Fryslân, Ontwerp voucherregeling EPF (2024).

EuropaPact Fryslân, Lijst met contacten 2^e helft 2023-Q1 2024 (2024).

EuropaPact Fryslân, Slides EuropeReady-cyclus (2024).

EuropaPact Fryslân, Evaluatie EuropeReady-sessies (2024).

EuropaPact Fryslân, Overzicht deelnemers EuropeReady-sessies (2024).

Maaïke Swart, Side-Note Programmamanager EPF (2023).

Maaïke Swart, Memo Programmamanager EPF (2023).

Provincie Fryslân, Subsidieregeling Ondersteuning Europese projectontwikkeling Fryslân (2024).

Provincie Fryslân, Vragenlijst Europabeleid gesprekken met de Friese gemeenten (2024).

Provincie Fryslân, Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties (zonder datum).

Provincie Fryslân, Protocol verbonden partijen (zonder datum).

Bijlage 2.

Gesprekspartners

Programmamanager, EuropaPact Fryslân

Interim-programmamanager, EuropaPact Fryslân

Programmasecretaris, EuropaPact Fryslân

Programmamedewerker, EuropaPact Fryslân

Adviseur, EuropaPact Fryslân

Adviseur, EuropaPact Fryslân

Programmaondersteuner, EuropaPact Fryslân

Gedeputeerde, Provincie Fryslân

Europacoördinator, Provincie Fryslân

Teamleider Juridische Zaken, Provincie Fryslân

Wethouder, gemeente Tytsjerksteradiel

Wethouder, gemeente Opsterland

Strategisch adviseur Europa, gemeente Súdwest-Fryslân

Coördinator duurzaamheid, gemeente Ameland

Europacoördinator, gemeente Heereveen

Adviseur Europese zaken, gemeente Leeuwarden

Regisseur team beleid, gemeente Terschelling

Strategisch adviseur, gemeente Waadhoeke

Beleidsmedewerker economische zaken en Europacoördinator, gemeente Noordwest Fryslân

Adviseur bestuurszaken, gemeente de Fryske Marren

Programmamanager economische agenda, gemeente Smallingerland

Teamleider ruimte en economie, gemeente Ooststellingwerf

Directeur, Innovatiepact Fryslân

Bestuursvoorzitter, NHL Stenden

Subsidieadviseur, NHL Stenden

Beleidsadviseur Europese Projecten, Firda

Lector, Hogeschool Van Hall Larenstein

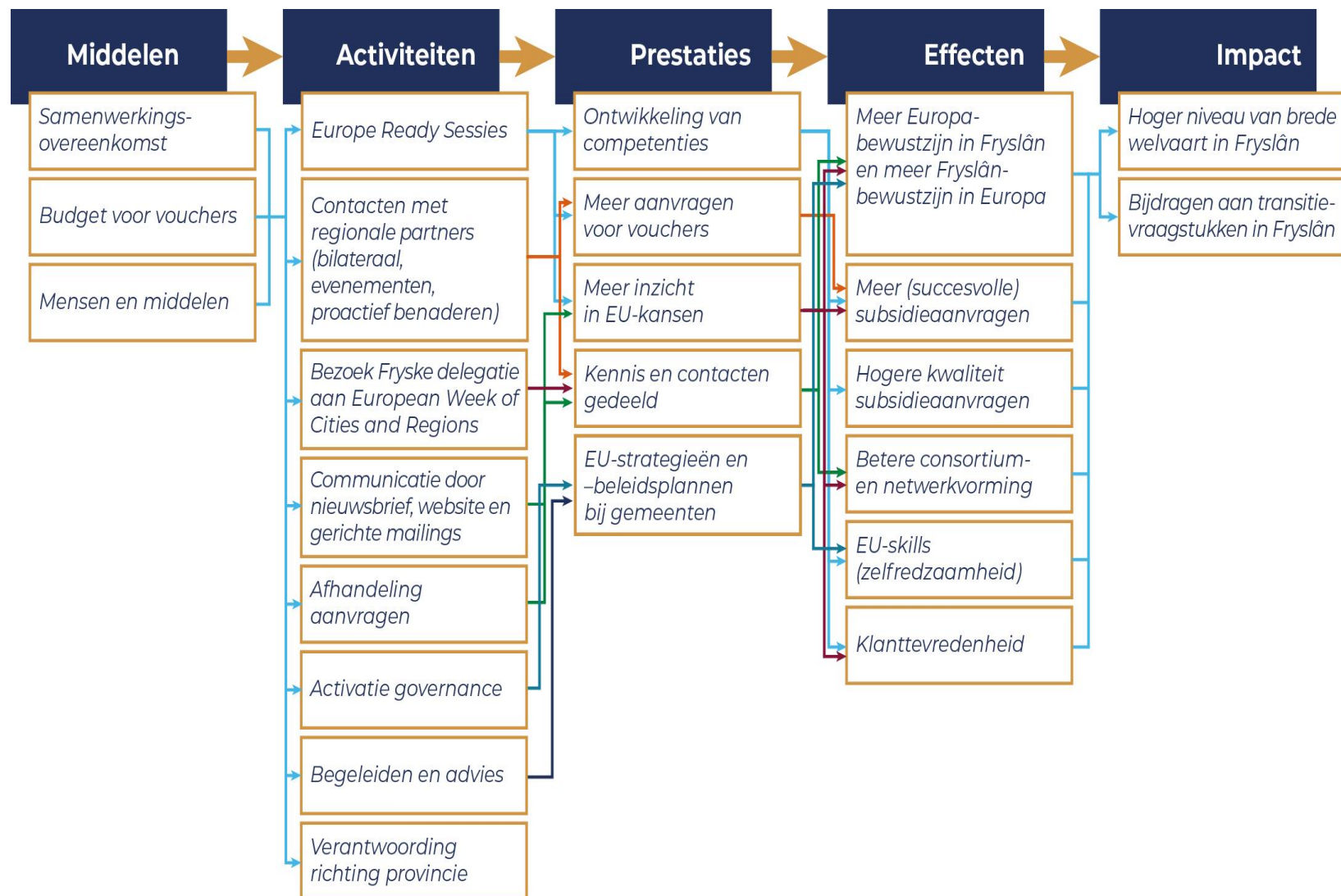
Voorzitter, MKB Noord

Voorzitter, Ferieniging Doarpsbelang Blauhús

Programmamanager, Innovatiecluster Drachten

Strategisch adviseur regionale samenwerking, gemeente Nijmegen

Bijlage 3. Theory of Change – EuropaPact Fryslân



Bijlage 4. Evaluatiekader

Publieke Waardedriehoek	Thema	Indicator	Bron
Waardepropositie			
De waardepropositie van het EPF is goed geformuleerd en leidt tot juiste resultaten. Het EPF is betekenisvol voor Fryslân omdat het samenwerken stimuleert en bijdraagt aan het vergroten van zowel kennis over als het succesvol aanvragen van Europese subsidies, door het vergroten van EU-skills, verbinden van partners, en begeleiden van subsidie aanvragen.	Proces	- Welke activiteiten worden er ondernomen op gebied van 1) leersessies, 2) contacten onderhouden, 3) communicatie, 4) deelname aan Brusselse events, 5) afhandeling van aanvragen, 6) begeleiding en advies bij subsidieaanvragen en 7) verantwoording richting provincie? - Zijn er knelpunten die weggenomen moeten worden om ervoor te zorgen dat de activiteiten leiden tot de juiste prestaties? - Welke successen zijn er en welke 'best practices' levert dit op?	- Werksessie - Literatuurstudie - Interviews
	Governance	- Is de aansturing juist ingericht om de governance in werking te zetten? - Biedt de governance de juiste kaders om het proces in te richten? - Hoe werkt de governance in de praktijk?	- Literatuurstudie - Interviews
Capaciteit			
De capaciteit (financiën, fte, kennis) stelt het EPF in staat om de beoogde publieke waarde te realiseren.	Middelen	- Is financiële organisatie zoals deze nu is ingericht voldoende slagvaardig om de doelstellingen te realiseren? Is het budget waarover EPF beschikt adequaat voor de uitvoering van de taken? - Is de bemensing voldoende en toereikend op zowel kwantitatief als kwalitatief niveau voor de uitvoering van de taken van het EPF? (e.g. kennis, ervaring, werklast)	- Literatuurstudie - Interviews
Legitimiteit			
- Draagvlak: er is draagvlak voor de EPF als organisatie onder zowel de betrokkenen binnen de organisatie als de afnemers. - Doelen: er is draagvlak voor de gewenste impact van het EPF en de gewenste impact en effecten worden door de eigen organisatie behaald.	EPF als organisatie	- Is er draagvlak voor de huidige vorm van het EPF; of behoefte aan een andere vorm? - Is er draagvlak voor de huidige rolinvulling en taakinvulling; of zijn er suggesties voor verbeteringen? - Is er vertrouwen dat de geleverde prestaties ook bijdragen of bij gaan dragen aan de gewenste effecten?	Interviews
	Doelen EPF	- Worden de gewenste impact en effecten door de eigen organisatie gedragen en doorleefd? - Is het draagvlak onder stakeholders voor de door EPF gewenste impact voldoende om de activiteiten uit te voeren?	- Werksessie - Interviews



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl