

Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland

2022

Dit wandelpad is mede gefinancierd
door het
Europees Landbouwfonds voor
Plattelandontwikkeling



Europa investeert in zijn platteland



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen twee decennia met enige regelmaat aandacht besteed aan subsidies die Nederland van de Europese Unie (EU) ontvangt. Het onderwerp kwam met name aan bod in de volgende twee rapportreeksen:

- *EU-trendrapport*. In de periode 2003-2016 brachten wij jaarlijks een EU-trendrapport uit. In deze reeks publicaties staat het beheer van Europees geld centraal, zowel binnen Nederland als EU-breed. We rapporteerden daarbij ook over het inzicht in de resultaten die waren bereikt met EU-subsidies. Een aantal maal deden we bovendien casusonderzoek naar de resultaten zelf.
- *Rapport bij de Nationale verklaring*. Van 2007 tot en met 2020 publiceerden wij jaarlijks ons oordeel over de zogenoemde Nationale verklaring: de verantwoording van de minister van Financiën over de rechtmatigheid van de kosten waarvoor Nederland EU-subsidie heeft ontvangen, en het beheer van dat geld. In de editie van 2019 hebben we hierin gerapporteerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Europese inkomenssteun aan boeren. In ons onderzoek gaven we inzicht bij welke boeren ingedeeld naar inkomensniveaus subsidies terecht kwamen.

Met het voorliggende rapport gaan wij meer in detail in op de vraag wat de toegevoegde waarde van EU-subsidies is. We schetsen daartoe een breed overzicht van de ervaringen van ontvangers van EU-subsidies in Nederland, van financiële data en de Nederlandse aanpak.

Inhoud

1. Samenvatting | 5

2. Over dit onderzoek | 8

- 2.1 Wat is er aan de hand? | 8
- 2.2 Wat hebben we onderzocht? | 9
- 2.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd? | 10
- 2.4 Afbakening van het onderzoek | 11
- 2.5 Leeswijzer | 11

3. EU-subsidies in Nederland | 14

- 3.1 Kenmerken van EU-fondsen in gedeeld beheer | 14
- 3.2 Omvang en benutting EU-fondsen in Nederland | 17

4. Toegevoegde waarde van EU-subsidies voor ontvangers | 22

- 4.1 Betekenis EU-subsidies voor de ontvangers | 22
- 4.2 Mate waarin beoogde resultaten worden gerealiseerd | 26
- 4.3 Mate waarin projecten bijdragen aan subsidiedoelstellingen | 29
- 4.4 Struikelblokken in het subsidieproces | 30
- 4.5 Suggesties subsidieontvangers om subsidieproces te verbeteren | 33
- 4.6 Slot | 37

5. Toegevoegde waarde van EU-subsidies voor Nederland | 39

- 5.1 Verdeling EU-subsidiegeld tussen lidstaten | 39
- 5.2 Onderbouwing van verdeling budgetten binnen Nederland | 40
- 5.3 Selectie van te subsidiëren projecten | 41
- 5.4 Zicht op resultaten | 43
- 5.5 Slot | 46

6. Conclusies en aanbevelingen | 47

- 6.1 Conclusies | 47
- 6.2 Aanbevelingen | 49

7. Bestuurlijke reactie en nawoord | 51

- 7.1 Reacties van de ministers | 51
- 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 52

Bijlagen | 54

Bijlage 1 Literatuur | 54

Bijlage 2 Gehanteerde afkortingen | 56

Bijlage 3 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 57

Bijlage 4 Eindnoten | 59

1. Samenvatting

In de periode 2014-2020 heeft Nederland jaarlijks ongeveer € 1 miljard aan EU-subsidiegeld in zogenoemd gedeeld beheer ontvangen. Dit zijn middelen waarvoor de Europese Commissie en de Nederlandse overheid gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen. Dit geld is afkomstig uit 8 verschillende EU-fondsen en is bedoeld om specifieke EU-doelstellingen te realiseren. De verantwoordelijke autoriteiten (ministeries of aangewezen uitvoeringsorganen), verstrekken de subsidies aan onder meer boeren, vissers, gemeenten, overheidsinstellingen, samenwerkingsverbanden, bedrijven en wetenschappers.

De rechtmatige besteding en het financieel beheer van EU-subsidies in Nederland vormen al jarenlang een terugkerend aandachtspunt in de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Deze keer hebben wij onze aandacht gericht op de *toegevoegde waarde* van EU-subsidies.

Aan de hand van de uitkomsten van een enquête, ingevuld door ongeveer 1.300 respondenten, zijn we nagegaan of EU-subsidies voor de uitvoering van de projecten van subsidieontvangers een verschil maken. Dit bleek het geval te zijn.

De respondenten lieten ons weten dat met de ontvangen subsidies projecten en activiteiten in gang zijn gezet die zonder de subsidie niet, kleinschaliger, later in de tijd of met minder kwaliteit zouden zijn uitgevoerd.

We zien dit beeld bevestigd in een tegelijkertijd uitgevoerde enquête, ingevuld door ongeveer 500 subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel werd afgewezen. Door het niet toekennen van subsidie werd een ruime meerderheid van deze projecten niet gestart, afgeschaald dan wel later in de tijd uitgevoerd.

Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat de ontvangers van subsidie tevreden zijn over de resultaten van de projecten die zij hebben uitgevoerd. Bovendien hebben

de projecten volgens de subsidieontvangers bijgedragen aan het doel waarvoor de subsidie is verstrekt.

De ondervraagde EU-subsidieontvangers hadden ook kritische opmerkingen. Het voornaamste punt van kritiek betrof de administratieve lasten van de subsidie-regelingen. Die ervaren de subsidieontvangers als (te) zwaar. Ongeveer twee derde van de respondenten liet weten een derde partij ingeschakeld te hebben voor de ondersteuning van het aanvragen en verantwoorden van de subsidie. Kritiek hebben subsidieontvangers daarnaast op de nadruk die de verantwoordelijke autoriteiten leggen op de vraag of er wel is voldaan aan alle formele eisen. De rechtmatige besteding van de subsidies krijgt volgens de subsidieontvangers meer aandacht dan wat de besteding van de subsidies oplevert. De formele eisen die de EU stelt voor het beschikbaar stellen van de middelen vereisen dat ook.

EU-subsidies maken dus voor verreweg de meeste Nederlandse subsidieontvangers een verschil. Maar de vraag of de EU-subsidies die Nederland ontvangt ook terecht-komen op de plekken waar zij het meeste (kunnen) betekenen, en of zij ook de beoogde resultaten opleveren is daarmee nog niet beantwoord. Daarom zijn wij in dit onderzoek ook nagegaan hoe de verantwoordelijke ministers hierop sturen. Als onderdeel daarvan hebben we gekeken hoe de verantwoordelijke ministers en door hen aangewezen autoriteiten het Europese beleid invullen. Daarbij keken we naar de voorbereiding aan het begin van de programmaperiode, naar de wijze van uitvoering en naar de evaluatie-inspanningen. De opzet van de EU-fondsen is dat de verantwoordelijke ministers in Nederland een nadere invulling geven aan de EU-fondsdoelstellingen, zodanig dat die goed aansluit bij de Nederlandse situatie. We constateren dat het bij een aantal fondsen ontbreekt aan een scherpe probleem-analyse. Ook is bij de meeste fondsen de verdeling van het budget over de verschillende onderdelen van de nationale invulling niet inhoudelijk onderbouwd. Het gevolg van deze situatie is dat onzeker is of het subsidiegeld daar terechtkomt waar de toegevoegde waarde het grootst zou kunnen zijn.

Daarnaast constateren we dat het zicht dat de Nederlandse autoriteiten hebben op de behaalde resultaten bij de verschillende EU-fondsen minder goed is dan wenselijk is. Dat komt in de eerste plaats door de kwaliteit van de gebruikte *indicatoren*. Deze geven wel inzicht in de prestaties die zijn geleverd met de projecten, zoals bijvoorbeeld het aantal gesubsidieerde projecten of het aantal met subsidie gestarte opleidingen, maar niet in de effecten van deze prestaties die met de subsidie waren beoogd. Bovendien worden veel verschillende indicatoren gebruikt en is de voortgang lastig vast te stellen, omdat onduidelijk is welke indicatoren zwaar zouden

moeten meewegen bij het bepalen van de voortgang en welke minder zwaar. In de tweede plaats leveren de *evaluaties* van de 2014-2020 periode weinig inzichten op in de behaalde effecten. De uitgevoerde (verplichte) tussentijdse evaluaties die enkele jaren na de start van de programma's worden uitgevoerd door de verantwoordelijke autoriteiten komen te vroeg om al iets over de effecten van gesubsidieerde projecten te kunnen zeggen, en de eindevaluaties (gepland voor 2023-2024) komen te laat om ze nog te kunnen gebruiken voor het aanpassen van nieuwe EU-subsidieprogramma's.

Al met al is er zodoende weinig zicht op de bijdrage van subsidies uit EU-fondsen aan de uitdagingen in Nederland. Dit geldt overigens niet voor alle EU-fondsen; vooral bij het Europees Sociaal Fonds is er wél aandacht voor en meer inzicht in de effecten.

Wij bevelen de verantwoordelijke ministers aan om beter inhoudelijk te onderbouwen waarop het subsidiegeld uit de EU wordt ingezet, en om de effecten die met het EU-geld worden bereikt, beter inzichtelijk te maken.

2.

Over dit onderzoek

2.1 Wat is er aan de hand?

Uit de EU begroting worden jaarlijks miljarden euro's beschikbaar gesteld aan de EU-lidstaten. De lidstaten kunnen hiermee subsidies verstrekken om doelen te realiseren die binnen de EU zijn afgesproken. Nederlandse bedrijven, overheden en publieke en private instellingen ontvangen EU-subsidie voor bijvoorbeeld projecten gericht op het creëren van werkgelegenheid, het verduurzamen van de visserij, het bevorderen van innovatie en onderzoek en het verbeteren van het stelsel voor asiel, integratie en terugkeer.

Een deel van de EU-subsidies verstrekt de Europese Commissie rechtstreeks aan organisaties en instellingen in de lidstaten, zonder dat de betreffende nationale overheid daarbij betrokken is. Deze EU-subsidies in 'direct beheer' zijn niet in dit onderzoek betrokken omdat de nationale overheid daarvoor geen verantwoordelijkheid draagt. Maar het grootste deel van de EU-subsidies valt onder de voorwaarden van 'gedeeld beheer'. Dit betekent dat de Europese Commissie en de nationale overheid samen verantwoordelijk zijn voor de subsidies, ieder met eigen taken en bevoegdheden. De verantwoordelijke autoriteiten – de ministeries of uitvoeringsorganen die door hen zijn aangewezen – verzorgen het beheer en de feitelijke verstrekking van de EU-subsidies aan de subsidieontvangers.

Tussen 2014 en 2020, de periode waarop ons onderzoek zich richt, ging het in Nederland om ongeveer € 7,4 miljard aan Europese subsidies in gedeeld beheer.

De rechtmatigheid van de besteding van subsidies in gedeeld beheer krijgt jaarlijks aandacht in de verantwoording die de betrokken ministers afleggen aan het

parlement. In de periode 2007-2020 gebeurde dat via de Nationale verklaring van de minister van Financiën, en sinds 2021 verantwoordden de betrokken ministers zich via de departementale jaarverslagen. Uit deze jaarlijkse verantwoordingen is de afgelopen jaren naar voren gekomen dat de EU-subsidies in gedeeld beheer in Nederland over het algemeen volgens de regels, dus rechtmatig, worden besteed.

Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de EU-subsidies in gedeeld beheer is minder bekend. Dat is niet zo verwonderlijk, want de vraag wat subsidiegeld precies heeft opgeleverd en of dat resultaat op een efficiënte manier is bereikt, is vaak minder gemakkelijk te beantwoorden.

Wij vinden het belangrijk om te weten of EU-subsidies, naast zorgvuldig, ook zuinig en zinnig worden ingezet. Daarom pleiten wij al langer voor meer aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid.

In 2015 hebben wij in het kader van ons jaarlijkse EU-tendrapport de effectiviteit onderzocht van 6 projecten die subsidie hadden ontvangen uit een EU-fonds in gedeeld beheer (Algemene Rekenkamer, 2015). Het onderzoek waarvan wij in dit rapport verslag doen heeft een bredere grondslag. Onze bevindingen zijn deze keer gebaseerd op informatie over aanzienlijk meer gesubsidieerde projecten. We kunnen daardoor in meer algemene zin uitspraken doen over de toegevoegde waarde van EU-subsidies in Nederland.

In het Rapport bij de Nationale Verklaring 2019 hebben wij inzicht gegeven in de vraag bij welke groepen de EU-inkomenssteun aan boeren (Europees Landbouwgarantiefonds) terecht is gekomen (Algemene Rekenkamer, 2019). Ons onderzoek gaf indicaties dat de inkomenssteun deels effectief is om boeren te voorzien van een redelijke levensstandaard. Zo zagen we in ons onderzoek dat zonder subsidies het bruto bedrijfsinkomen van boeren in iets meer dan de helft van de onderzochte gevallen onder het wettelijk minimumloon lag, terwijl met de toegekende EU-subsidies dat daalde tot ruim een derde. We constateerden in ons onderzoek echter ook dat in 2014 ruim een derde van de EU-inkomenssteun terecht kwam bij boeren met een bruto bedrijfsinkomen van 2 keer modaal en meer.

2.2 Wat hebben we onderzocht?

Doel van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre EU-subsidies voor de ontvangers ervan doorslaggevend zijn om het gestelde doel te realiseren. Welk verschil maken investeringssubsidies voor melkveehouders? Kunnen gemeenten een integratieproject voor vluchtelingen echt niet zonder EU-subsidie uitvoeren?

En wat levert extra EU-geld op voor een startend innovatief bedrijf?

Ook willen we weten wat de verantwoordelijke ministers doen om te waarborgen dat met de EU-subsidies die ons land ontvangt, zo veel mogelijk toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. Welke keuzes maken zij binnen de mogelijkheden die de EU-regelgeving biedt? Zorgen zij ervoor dat de inzet van het EU-geld goed is onderbouwd? En hebben ze inzicht in de bereikte resultaten zodat ze, indien nodig, de besteding van het geld kunnen bijsturen?

Het bovenstaande hebben we vertaald in de volgende (drieledige) hoofdvraag voor ons onderzoek:

Wat is de toegevoegde waarde van in Nederland verstrekte EU-subsidies in gedeeld beheer, welke rol spelen de inrichting en uitvoering van subsidieregelingen daarbij en welke lessen zijn er te trekken om de toegevoegde waarde van EU-subsidies in gedeeld beheer verder te vergroten?

Van 'toegevoegde waarde' spreken we als met een EU-subsidie activiteiten zijn verricht die zonder de subsidie niet of niet op die manier hadden kunnen worden verricht, en als deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de subsidie- c.q. programmadoelstelling en het verkleinen van het achterliggende maatschappelijke probleem.

2.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?

Wij hebben een enquête gehouden onder ontvangers van EU-subsidies die hun project hadden afgerond. De uitkomsten hiervan vormen een belangrijke pijler van dit onderzoek. We hebben ondernemers en organisaties benaderd die tussen 2014 en 2020 een EU-subsidie toegekend hebben gekregen.

We hebben eveneens een enquête gehouden onder subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was afgewezen. Door beide groepen geënquêteerden met elkaar te vergelijken, zijn we nagegaan wat de betekenis is van EU-subsidies voor de uitvoering van projecten. Na afloop van de enquêtes hebben we verdiepende interviews gehouden met 25 aanvragers om de enquête-uitkomsten te duiden. De inhoud van de subsidieprojecten hebben we niet onderzocht, met uitzondering van de projecten die we hebben betrokken in de interviews. Hierover kunnen we in dit onderzoek dan ook geen uitspraken doen, hiervoor is nader onderzoek nodig.

We hebben ook op andere manieren informatie vergaard. Zo hebben we documenten opgevraagd bij de verschillende ministeries die betrokken zijn bij het beheer van EU-subsidies. Met dit deel van het onderzoek wilden we zicht krijgen op (a) de

keuzes die ministers maken bij de nationale invulling en (b) de wijze waarop ministers de subsidieverstrekking vanuit EU-fondsen voorbereiden, uitvoeren en evalueren.

Verder hebben we, op basis van informatie uit openbare bronnen en informatie van de betrokken ministeries, een inventarisatie gemaakt van de doelstellingen, de doelrealisatie en de benutting van de verschillende EU-fondsen.

2.4 Afbakening van het onderzoek


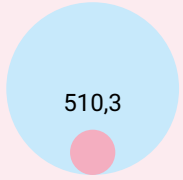

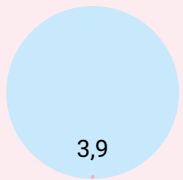

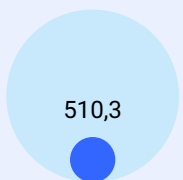

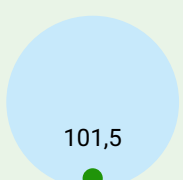
Het onderzoek richt zich op de EU-fondsen in gedeeld beheer in de periode 2014-2020. Het betreft 8 fondsen. Deze lichten we in figuur 1 en hoofdstuk 3 nader toe. Van deze fondsen hebben wij 1 fonds buiten het onderzoek gelaten, namelijk het Europees Fonds voor Meest Behoeftigen, omdat dit een erg klein fonds betreft en slechts 1 project subsidie heeft ontvangen. Daarnaast hebben we er voor gekozen om de inkomenssteun voor boeren, onderdeel van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), buiten het onderzoek te laten omdat we dit eerder al onderzochten. In ons onderzoek richten we ons op een specifiek onderdeel binnen ELGF, namelijk GMO Groenten en Fruit (ongeveer 5% van het totale ELGF budget).

2.5 Leeswijzer


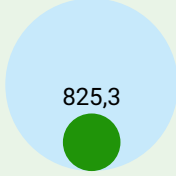



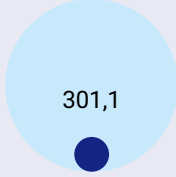

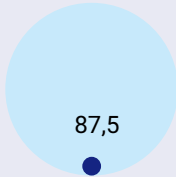
Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 presenteren we de verschillende EU-fondsen en hun kerngegevens. In hoofdstuk 4 analyseren we wat de toegevoegde waarde is van de EU-subsidies op projectniveau. In hoofdstuk 5 gaan we in op de rol die ministers spelen bij het realiseren van een zo groot mogelijke toegevoegde waarde van het EU-geld dat in ons land wordt besteed. We besluiten het rapport in hoofdstuk 6 met onze conclusies en aanbevelingen. De methodische verantwoording over dit onderzoek is opgenomen als internetbijlage op www.rekenkamer.nl.

Figuur 1 Overzicht van de EU-subsidies in gedeeld beheer

De EU-fondsen kennen verschillen in doel, doelgroep, verantwoordelijk minister en budget

Doel	Doelgroep	Verantwoordelijk	Budget* (€ miljoen)
Europees Sociaal Fonds (ESF)			
Verhogen van de arbeidsparticipatie en daarmee de economie versterken en armoede tegen gaan	Afhankelijk van maatregel gaat het om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, werknemers, jongeren en andere mensen op zoek naar werk	 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	 510,3
Europees Sociaal Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB)			
Verminderen van de sociale uitsluiting van ouderen met een laag besteedbaar inkomen in Nederland	Ouderen met een laag besteedbaar inkomen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, woonachtig zijn in Nederland en die te kennen geven sociaal uitgesloten te zijn of dreigen te worden	 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	 3,9
Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)			
Innovatiestimulering en de overgang naar een koolstofarme economie	Vooral gericht op ondersteuning van MKB. Ook andere organisaties en bedrijven kunnen subsidie aanvragen, voor zover projecten gericht zijn op het MKB	 Minister van Economische Zaken en Klimaat	 510,3
Europees Fonds Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)			
Bevorderen dat de visserij- en aquacultuursector duurzaam en concurrerend wordt, door het stimuleren van innovatie, samenwerking en investeringen	Vissers, visserijorganisaties, ondernemers in de visserij, publiekrechtelijke instellingen, schelpdieren viskwekers, aquacultuurondernemers, producentenorganisaties, (semi-)overheid	 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	 101,5

* Het budget van het betreffende fonds in de periode 2014-2020 (donkerblauwe cirkel) is weergegeven ten opzichte van het totale budget van alle fondsen (lichtblauwe cirkel, in totaal €7.429,2 miljoen).

Doel	Doelgroep	Verantwoordelijk	Budget* (€ miljoen)
Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)			
Stimuleren van concurrentiekracht en innovatie, het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en een goede conditie van het platteland met kwaliteit van natuur en landschap	Primair boeren, maar afhankelijk van specifieke maatregel ook anderen zoals grondeigenaren, landbouworganisaties, natuur- en landschapsorganisaties, gemeenten, provincies, waterschappen	 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF)			
Bieden van voedselzekerheid aan burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan agrariërs, door middel van stabilisering inkomens en markt- en prijsbeleid	Boeren, boerenbedrijven, handelaren in landbouwproducten, melk- en fruitproducenten, scholen	 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
Asiel Migratie en Integratie Fonds (AMIF)			
Behouden en verbeteren van de kwaliteit van het opvang- en asielbeleid, de bevordering van de participatie in de samenleving en de bevordering van terugkeer van vreemdelingen	Overheidsorganisaties, onderwijsinstellingen, opleidingsorganisaties, internationale organisaties en NGO's, privaatrechtelijke ondernemingen	 Minister van Justitie en Veiligheid**	
Fonds voor Interne Veiligheid (ISF)			
Bevorderen van politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, crisisbeheersing en versterking van het proces van grensbeheer en rondom het verstrekken van visa	Nationale overheidsorganisaties	 Minister van Justitie en Veiligheid	

* Het budget van het betreffende fonds in de periode 2014-2020 (donkerblauwe cirkel) is weergegeven ten opzichte van het totale budget van alle fondsen (lichtblauwe cirkel, in totaal €7.429,2 miljoen).

** De Minister van SZW levert de beleidsmatige input voor het onderdeel Integratie

3.

EU-subsidies in Nederland

Nederland ontvangt EU-subsidies vanuit verschillende Europese fondsen. In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken van deze fondsen. Daarbij leggen we ook uit wat de verantwoordelijkheden zijn van de Europese Commissie respectievelijk Nederland bij het beheer van de subsidiebudgetten van de fondsen.

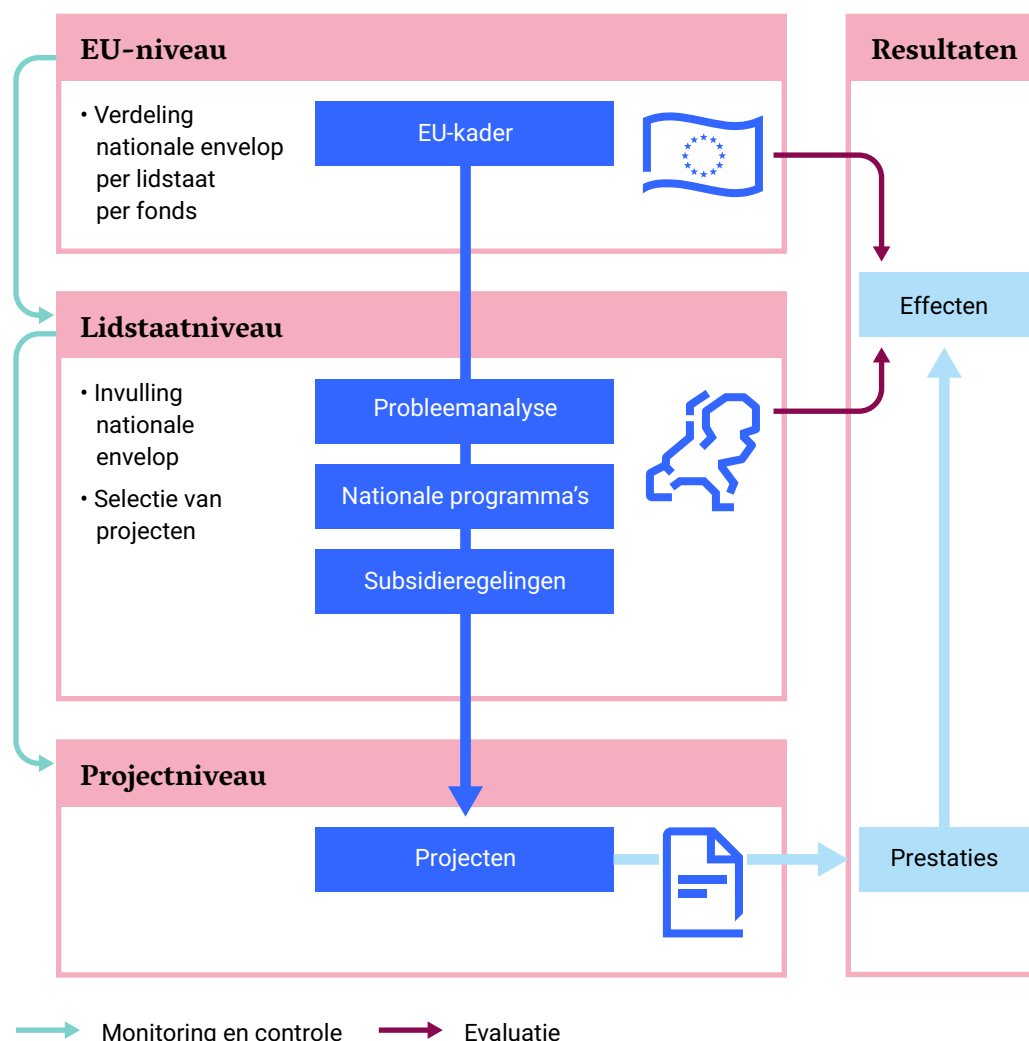
We staan in dit hoofdstuk verder stil bij de vraag in hoeverre het voor ons land beschikbare EU-geld in de periode 2014-2020 daadwerkelijk is uitgegeven aan projecten van Nederlandse bedrijven, instellingen en overheden. Het benutten van de beschikbare middelen is van belang; het vormt immers een voorwaarde voor het bereiken van resultaten.

3.1 Kenmerken van EU-fondsen in gedeeld beheer

Nederland heeft in de programmaperiode 2014-2020 EU-subsidies in gedeeld beheer toegekend gekregen vanuit 8 EU-fondsen. De 4 betrokken ministers¹ zijn verantwoordelijk voor goed functionerende beheer- en controlesystemen en een juiste besteding van de subsidiebudgetten van deze fondsen. Voorafgaand aan dit hoofdstuk hebben we een overzicht opgenomen van de fondsen en hun kenmerken (figuur 1).

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 dragen bij EU-fondsen in gedeeld beheer zowel de Europese Commissie als de betreffende EU-lidstaat verantwoordelijkheid voor de inzet van het fonds. In figuur 2 geven we deze verantwoordelijkheden weer.

Figuur 2 Verdeling van verantwoordelijkheden voor EU-subsidies in gedeeld beheer
 Zowel de EU als de lidstaat is verantwoordelijk voor de subsidies in gedeeld beheer



Op EU-niveau worden de doelen bepaald (welke doelstellingen moeten met het geld worden bereikt) en de bijbehorende uitvoeringsvoorwaarden (hoe mag een lidstaat de fondsen inzetten). Dit is vastgelegd in EU-verordeningen en uitvoeringsbesluiten. Daarnaast wordt op EU-niveau de 'nationale envelop' vastgesteld (op welk bedrag kan een lidstaat per fonds maximaal aanspraak maken).

Op lidstaatniveau, in dit geval in Nederland, zijn vervolgens de ministeries of regionale autoriteiten (verder aangeduid als verantwoordelijke autoriteiten) verantwoordelijk voor het opstellen van programma's voor de fondsen, uiteraard binnen de geldende EU-regels. Eisen die de EU bijvoorbeeld stelt betreffen het tijdig voeren van overleg met belanghebbenden, het sluiten van een partnerschapsovereenkomst, en het uitvoeren van ex ante evaluaties en SWOT-analyses. In de nationale programma's staat uitgewerkt hoe de fondsen concreet zullen worden ingezet, passend bij de specifieke nationale behoeften. De Europese Commissie moet deze programma's formeel goedkeuren.

Aansluitend stellen de verantwoordelijke autoriteiten de Nederlandse subsidie-regelingen open en kunnen Nederlandse bedrijven, instellingen en overheden EU-subsidies aanvragen. Op basis van deze aanvragen selecteren de verantwoordelijke autoriteiten de projecten die in aanmerking komen voor subsidie. In de daaropvolgende fase zijn de ministeries en uitvoeringsorganen verantwoordelijk voor de monitoring, controle en evaluatie van de resultaten van de EU-fondsen. Maar de Europese Commissie houdt ook zelf een vinger aan de pols als het gaat om controle, monitoring en evaluatie. Daarbij baseert zij zich mede op de informatie die ze van de verantwoordelijke autoriteiten ontvangt.

Als het gaat om wat de projecten opleveren, onderscheiden we in dit onderzoek prestaties en effecten. We spreken over *prestaties* wanneer we de concrete opbrengsten van de (met EU-subsidie) verrichte activiteiten aanduiden, zoals het aantal uitgevoerde trainingen of het aantal gerealiseerde samenwerkingen. Wanneer we spreken over *effecten* kijken we naar de bereikte doelen op basis van de geleverde prestaties in de projecten, zoals het aantal mensen dat een certificaat heeft behaald, het aantal mensen dat een baan heeft gevonden of de afname van de werkloosheid onder een bepaalde groep mensen. Wanneer we in het rapport spreken over *resultaten*, dan doelen we op zowel de prestaties als effecten.

Van 'toegevoegde waarde' spreken we als met een EU-subsidie activiteiten zijn verricht (prestaties zijn geleverd) die zonder de subsidie niet of niet op die manier hadden kunnen worden verricht, en als deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de subsidie- c.q. programmadoelstelling en het verkleinen van het achterliggende maatschappelijke probleem (effecten zijn gerealiseerd).

Voor de meeste EU-fondsen waaruit Nederland subsidiegeld ontvangt, is de (nationale) uitvoering centraal geregeld. Dat wil zeggen dat er 1 programma per fonds is en dat 1 verantwoordelijke minister de uitvoering van het programma onder zijn/haar hoede heeft. Maar er zijn uitzonderingen op deze regel. Zo wordt een groot deel van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) uitgevoerd door de provincies en zijn er voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) 4 regionale programma's opgesteld, die worden uitgevoerd door regionale overheden (provincies en gemeenten). Bij ELFPO is de verantwoordelijkheid voor het beheer van het programma nationaal (bij de minister van LNV) belegd en is de minister op grond van de Europese plattelandsverordening verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering. De minister van LNV heeft de uitvoering van het merendeel van de steunmaatregelen uit het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma overgedragen aan de provincies, maar blijft dus wel verantwoordelijk voor deze uitvoering. De minister van LNV stelt het nationale programma op, bepaalt

de subsidiemogelijkheden in het programma, bepaalt de indicatoren en streefwaarden en is verantwoordelijk voor de verdeling van de ELFPO-middelen over de steunmaatregelen en provincies. Ook is de minister verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van het programma.

Bij EFRO coördineert het ministerie van EZK de besteding van de EFRO-gelden, maar vindt de uitvoering plaats door 4 regionale managementautoriteiten. De coördinatie van EZK richt zich onder meer op het instellen van een nationaal juridisch kader en de verdeling van de EFRO-middelen over de 4 regionale programma's. Vanwege de (resterende) verantwoordelijkheid op rijksniveau spreken we ook in deze beide gevallen de ministers aan. Zoals uit bovenstaande blijkt verschilt dat per fonds.

3.2 Omvang en benutting EU-fondsen in Nederland

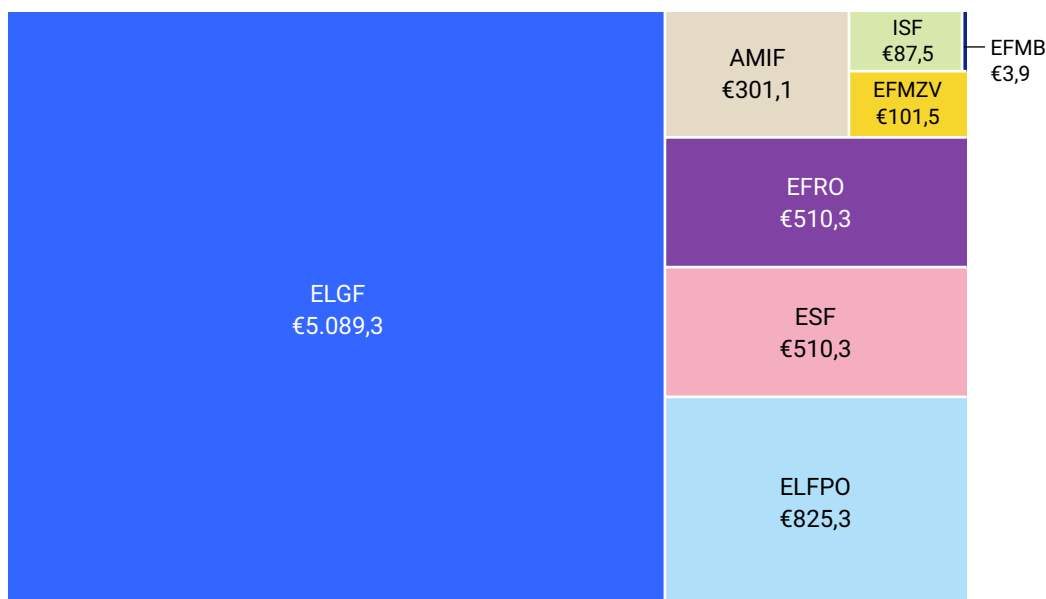
In deze paragraaf brengen we de omvang in beeld van de EU-fondsen waaruit Nederland tussen 2014 en 2020 subsidiegeld heeft ontvangen en geven we inzicht in de 'financiële voortgang' van deze fondsen: hoeveel van het toegekende subsidiegeld is daadwerkelijk bij de Europese Commissie gedeclareerd? En wat betekent dit naar verwachting voor de uiteindelijke benutting van de fondsen?

3.2.1 Budgetten van EU-fondsen 2014-2020

De budgetten van de EU-fondsen in gedeeld beheer hebben in ons land een uiteenlopende omvang. In onderstaande figuur hebben we de verhouding tussen de fondsen weergegeven.

Figuur 3 Relatieve omvang van de Nederlandse EU-fondsen in gedeeld beheer

De financiële omvang verschilt aanzienlijk per fonds



Te zien is dat is het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in Nederland het grootste EU-fonds vormt. Het budget van het Nederlandse deel van dit fonds bedroeg voor de periode 2014-2020 € 5.089,3 miljoen.² In omvang volgen daarna het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) met € 825,3 miljoen, het Europees Sociaal Fonds (ESF) met € 510,3 miljoen en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) met € 510,3 miljoen.

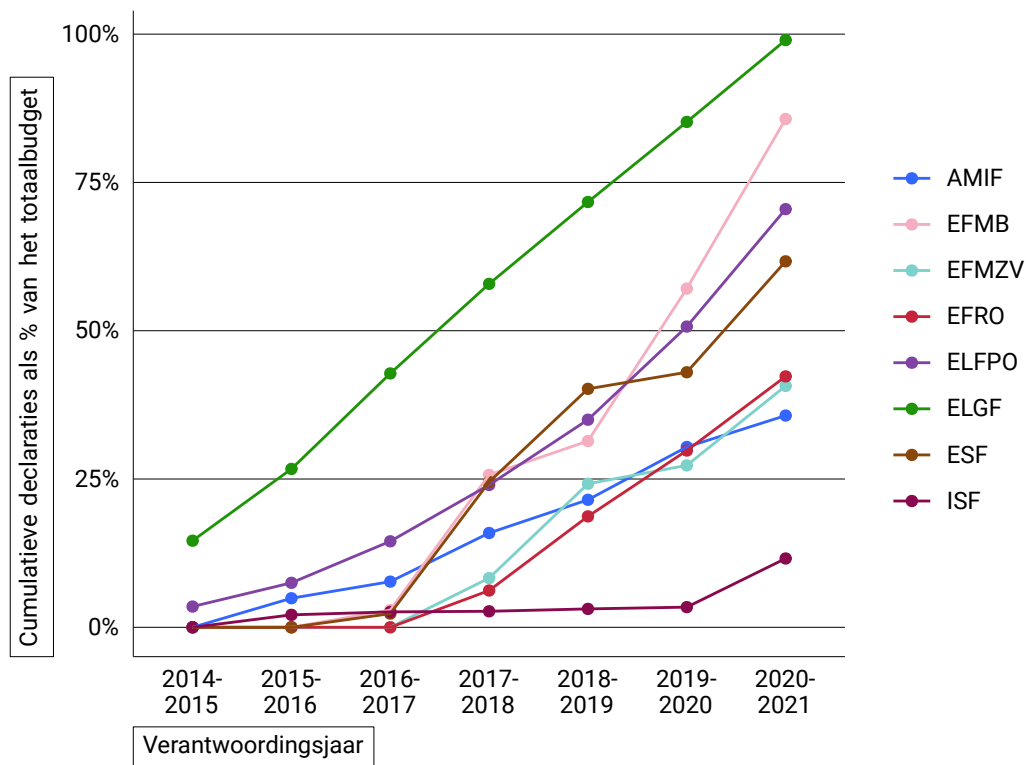
Relatief gering in omvang zijn respectievelijk het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) met € 301,1 miljoen, het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) met €101,5 miljoen en het Fonds voor Interne Veiligheid (ISF) met € 87,5 miljoen. Het Europees Fonds voor de Meest Behoeftigen (EFMB) is het kleinste van de EU-fondsen in gedeeld beheer, met € 3,9 miljoen voor de periode 2014-2020.

3.2.2 Tot nu toe bij Europese Commissie ingediende declaraties

De lidstaten declareren de subsidiebedragen voor de Europese fondsen bij de Europese Commissie. Deze declaraties zijn gebaseerd op kosten die door de subsidieontvangers zijn gemaakt.³ Onderstaande figuur laat per EU-fonds zien welk deel van het in totaal voor ons land beschikbare budget (de 'nationale envelop'; zie ook § 5.1) Nederland heeft gedeclareerd bij de Europese Commissie (tot en met het einde van verantwoordingsjaar 2020-2021). Zoals de figuur laat zien is van 7 van de 8 fondsen het volledige budget nog niet gedeclareerd.

Figuur 4 Percentage van de EU-fondsbudgetten dat bij Europese Commissie is gedeclareerd, 2014-2020

Alleen de declaraties voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) hebben bijna 100% van het budget bereikt



Voor de helft van de fondsen (ISF, AMIF, EFMZV en EFRO) geldt dat tot aan het einde van verantwoordingsjaar 2020-2021 nog geen 50% van het budget bij de Europese Commissie is gedeclareerd. Op zichzelf is dit geen verrassend gegeven; het is een bekend beeld bij EU-fondsen in gedeeld beheer dat lang niet alle projectuitgaven direct na afloop van de programmaperiode zijn gedaan. De belangrijkste reden hiervoor is dat de EU-programma's pas na enige tijd 'op stoom' komen. Zodoende worden vaak pas 1 tot 2 jaar nadat subsidie is verleend de eerste projectkosten gerapporteerd. Voordat deze kosten vervolgens bij de Europese Commissie kunnen worden gedeclareerd door de uitvoeringsautoriteit moeten ze worden gecontroleerd. Dit kost eveneens tijd. Daardoor kan het uiteindelijk enkele jaren duren voordat de gemaakte kosten worden gedeclareerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie staat overigens toe dat betalingen plaatsvinden tot 3 jaar na afloop van deze programmaperiode. De laatste betalingen moeten uiterlijk in 2023 zijn gedaan.⁴

In de periode 2014-2020 kwamen de EU-programma's in de lidstaten nog langzamer op gang dan gebruikelijk, doordat de bijbehorende EU-regelgeving relatief laat werd

vastgesteld (Europese Rekenkamer, 2019a). Daardoor trad er meteen bij de start van de programma's al vertraging op in de uitvoering.

Zoals valt af te lezen uit figuur 4 hierboven vormt het ELGF een uitzondering op het algemene beeld. Bij dit fonds hebben de declaraties al bijna 100% van het budget bereikt. Dit komt doordat het bij deze subsidiestroom voor het merendeel gaat om directe inkomenssteun aan boeren: vanuit het ELGF ontvangen zij jaarlijks subsidie op basis van bepaalde criteria (zoals de omvang van het landbouwareaal). Hierbij is dus geen sprake van projecten die eerst moeten worden goedgekeurd en daarna nog tot uitvoering moeten komen.

Van alle EU- lidstaten neemt Nederland wat de voortgang van declaraties betreft gemiddeld genomen een middenpositie in (Europese Rekenkamer, 2021).

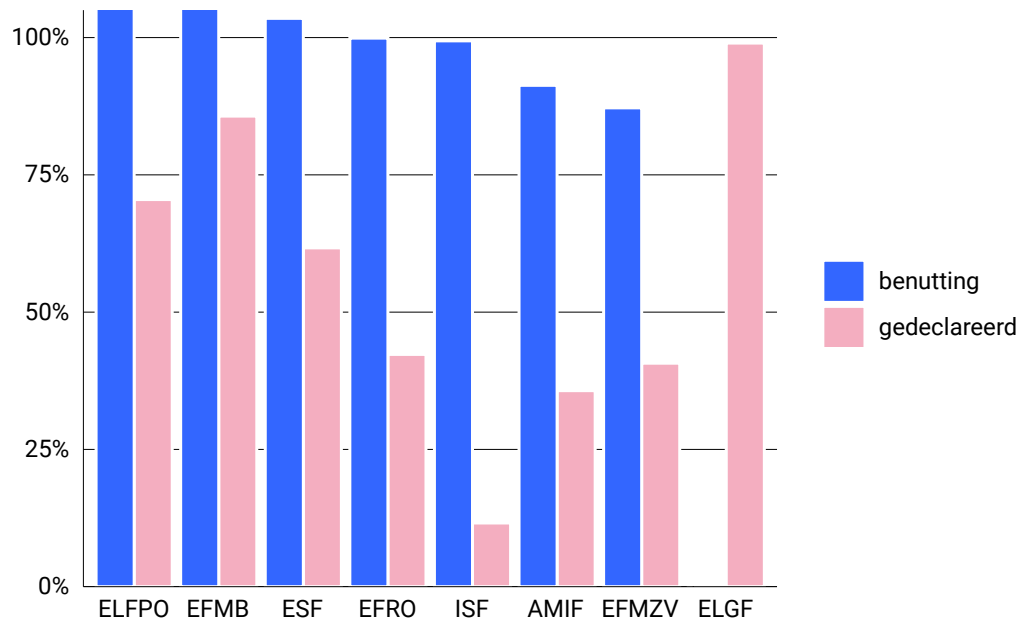
3.2.3 Uiteindelijke benutting van de fondsbudgetten

Declaraties voor de programmaperiode 2014-2020 kunnen tot eind 2023 worden gedaan.⁵ De stand per eind 2020 geeft dus geen inzicht in de verwachte uitputting van de budgetten. Om een goed beeld te krijgen van de uiteindelijke benutting van de fondsbudgetten, moeten we kijken naar de verwachte uitgaven voor goedgekeurde projecten; subsidie die nog niet is gedeclareerd, maar wel is toegezegd aan deze projecten.

Als we vanuit deze invalshoek de benutting van de fondsen in gedeeld beheer in ogenschouw nemen, ontstaat een ander beeld; zie figuur 5. De benutting is hier afgezet tegen de al uitbetaalde declaraties (tot en met verantwoordingsjaar 2020-2021, zoals opgenomen in figuur 4).

Figuur 5 Benutting van EU-fondsen in Nederland per eind 2020 (toegezegde EU-subsidie aan projecten uitgedrukt in % van het budget van het fonds)

Van de 8 EU-fondsen in gedeeld beheer laten er 5 een (vrijwel) volledige benutting zien per eind 2020



Terwijl de declaraties voor de meeste fondsen nog achterlopen, is de voorzienbare uiteindelijke benutting bij 5 van de fondsen (ELFPO, EFMB, ESF, EFRO en ISF) bijna of meer dan 100%. Het EFMZV heeft met 87% de laagste benuttingsgraad. Omdat bij ELGF geen sprake is van een vooraf afgesproken budget voor het volledige fonds, is hier geen sprake van benutting.

Zoals eerder aangegeven kost het tijd voordat projecten daadwerkelijk tot uitvoering komen en projectkosten kunnen worden gedeclareerd. Als in de aanloop naar de afronding van de periode 2014-2020 (in 2023)⁶ blijkt dat de benutting van een fonds achterblijft bij het budget, dan is de verwachting dat niet het volledige budget ten goede zal kunnen komen aan projecten die daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen. Als er juist méér geld wordt uitgegeven dan er budget beschikbaar is, zal de lidstaat zelf een (groter) deel moeten bijdragen. Informatie over de benutting van EU-fondsen is dus belangrijk voor sturing door de verantwoordelijke autoriteiten tijdens de uitvoering van de betreffende programma's. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste verantwoordelijke autoriteiten goed bijhouden hoe het ervoor staat met de benutting van het beschikbare EU-geld. Wel is gebleken dat LNV voor het ELFPO geen up-to-date inzicht had in de benutting van de EU-subsidie.

4.

Toegevoegde waarde van EU-subsidies voor ontvangers

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van een enquête die wij hebben gehouden onder Nederlandse ondernemers en organisaties die tussen 2014 en 2020 een EU-subsidie ontvingen en hun project hadden afgerond. Ongeveer 1.300 ondernemers en organisaties hebben deze enquête ingevuld (responspercentage van 22%). Om de betrouwbaarheid van de antwoorden te toetsen, hebben we een aanvullende enquête uitgezet onder subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel in die periode juist werd afgewezen. Ongeveer 500 ondernemers en organisaties hebben deze enquête ingevuld (responspercentage van 13%). Aanvullend hebben we interviews gehouden met 25 van de geënquêteerden, deze komen in dit hoofdstuk ook aan bod. Als onderdeel van deze interviews hebben we verschillende gesubsidieerde projecten bezocht.

De enquêteresultaten en de interviews geven inzicht in de toegevoegde waarde van EU-subsidies zoals de ontvangers die hebben ervaren. Wat heeft de subsidie voor hun project betekend en hoe noodzakelijk was de subsidie volgens hen voor het uitvoeren van de projectactiviteiten?

In de methodische bijlage, die als internetbijlage is opgenomen op www.rekenkamer.nl, is meer informatie te vinden over de enquêtes en de interviews.

4.1 Betekenis EU-subsidies voor de ontvangers

Uit de enquête en de interviews die we hebben gehouden onder subsidieontvangers komt naar voren dat de EU-subsidies – ongeacht uit welk EU-fonds ze afkomstig zijn – voor de ontvangers ervan van betekenis waren voor de uitvoering van hun project.⁷ Zo geeft 85% van de respondenten aan dat de subsidie die zij toegekend hebben gekregen (zeer) belangrijk was voor het project. En 91% van de respondenten

meldt dat de subsidie iets extra's heeft opgeleverd, zoals een snellere start, een grootschaliger opzet van het project, of een betere kwaliteit van vervaardigde producten. 1% van de ontvangers laat weten dat de subsidie geen verschil heeft gemaakt.

EU-subsidie komt duurzaamheid van garnalenkotter ten goede

Zeevisserijbedrijf Noordenwind B.V. uit Urk beschikt over 2 vissersschepen, waarmee wordt gevist op garnalen in de Noordzee. Garnalen die zijn gevangen worden aan boord gekookt, nog voordat ze aan land worden gebracht. Op beide kotters heeft Noordenwind B.V. hiervoor, zoals elke garnalenvisser, een speciale garnalenkookketel. De kookketel aan boord van 1 van de schepen van Noordenwind B.V. was behoorlijk verouderd. Toen de ketel gebreken begon te vertonen, werd het bedrijf gewezen op de mogelijkheid om subsidie vanuit het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) aan te vragen voor vervanging van de ketel.

Het EFMZV heeft als doel om te stimuleren dat vissers investeren in hun materieel, zodat hun concurrentiepositie verbetert. Een kookketel is een van de investeringen waarvoor een garnalenvisser subsidie kan ontvangen vanuit het fonds.

De subsidie van omstreeks € 13.000 maakte het volgens Noordenwind B.V. mogelijk te kiezen voor een hoogwaardiger ketel dan waarvoor zonder subsidie zou zijn gekozen, die ook nog eens duurzamer was dan de goedkopere ketels op de markt. De aanschaf heeft volgens Noordenwind B.V. de kwaliteit van het garnalenproduct verhoogd en de concurrentiepositie van het bedrijf verbeterd.

Omdat subsidieontvangers mogelijk te positief zijn over de toegevoegde waarde van de financiële impuls – het is immers sowieso aantrekkelijk om subsidie te krijgen – zijn we nagegaan wat er is gebeurd met ingediende projecten waarvoor de subsidieaanvraag werd afgewezen. De uitkomst van dit onderdeel van onze enquête is opvallend: 13% van de projecten is ongewijzigd doorgedaan zonder de aangevraagde EU-subsidie. Bijna de helft (49%) van de respondenten geeft aan dat hun project niet is gestart na de afwijzing van de subsidieaanvraag. Bij de resterende 38% van de respondenten is het project wel gestart, maar met een gewijzigde aanpak. We zien hierin een bevestiging van het door de ontvangers geschetste beeld dat de subsidies een verschil maken.

Investeren zonder EU-subsidie blijkt bedrijfseconomisch niet interessant

Johan van Meer, landbouwer met een gemengd agrarisch bedrijf in het zuiden van het land, maakte in 2018 gebruik van de mogelijkheid om als jonge boer subsidie aan te vragen voor het doen van een duurzame investering. Zijn aanvraag betrof 3 machines uit de lijst van mogelijke investeringen. De machines zouden volgens Van Meer de bedrijfsvoering efficiënter maken, onder meer door besparing van energie. De terugverdientijd van de investering, die normaal gesproken ongeveer 10 jaar zou zijn, kon met de subsidie worden teruggebracht tot ongeveer 6 jaar.

Echter, na een lotingsprocedure viel Van Meer buiten de boot. Dit leidde ertoe dat hij de investering achterwege liet. Zonder de aangevraagde subsidie was deze, aldus Van Meer, bedrijfseconomisch niet meer interessant.

Eén van de redenen waarom EU-subsidies zo belangrijk zijn voor de realisatie van projecten is dat het niet eenvoudig blijkt te zijn om alternatieve financiering te vinden. Van de geënquêteerde subsidieontvangers geeft 87% aan dat het onmogelijk of heel moeilijk zou zijn geweest om het benodigde budget uit een andere bron te verkrijgen.

EU-subsidie voor kweken van vis essentieel: geen andere financiering beschikbaar

The Kingfish Company uit Zeeland deed in 2016 een aanvraag voor een EFMZV-subsidie om geelstaart koningsvis te kunnen gaan kweken. Het bedrijf importeerde deze vissoort al langere tijd, maar had de ambitie om tot eigen productie in Nederland te komen. De aangevraagde subsidie was bedoeld om de hoge research- & developmentkosten voor de ontwikkeling van de innovatieve viskweek betaalbaar te krijgen. In de opstartfase van een onderneming komt research & development volgens The Kingfish Company zonder subsidie eigenlijk niet van de grond.

De subsidieregels van het EFMZV schreven voor dat het bedrijf een belangrijk deel van de kosten zelf zou moeten financieren. Op die voorwaarde werd de aanvraag van The Kingfish Company afgewezen. Het was blijkens de afwijzingsbeschikking voor het Ministerie van LNV te onzeker of het bedrijf aan deze eis kon voldoen. Daarmee stakte op dat moment de ontwikkeling. Er bleek namelijk vanuit andere bronnen geen geld beschikbaar te zijn. Doordat een jaar later de mogelijkheid bestond om een andere EFMZV-subsidie te ontvangen, heeft The Kingfish Company uiteindelijk het project met een vertraging van ongeveer een jaar alsnog kunnen realiseren.

Het belang van EU-subsidie voor de realiseerbaarheid van projecten kan zich ook uitstrekken tot andere financieringsbronnen. Medefinanciers van een project kunnen zich terugtrekken als EU-subsidie voor het door hen ondersteunde project uiteindelijk niet wordt toegekend. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit.

EU-subsidie voor kunstworkshops in azc's verknoopt met andere financiering

Sinds 2000 biedt de Nationale Stichting ter Bevordering van Vrolijkheid kunstworkshops aan voor kinderen in asielzoekerscentra (azc's) in Nederland. In het project 'De Vrolijke Broedplaats' (1 juli 2017 tot en met 31 december 2019) kregen kinderen, die vaak heftige ervaringen hebben gehad, in 27 azc's de mogelijkheid om zich te uiten en contact te leggen met anderen.

De stichting ontvangt voor de uitvoering van het project een subsidie van circa € 1 miljoen uit het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF). Zonder het geld van de EU-subsidie zou de stichting, zo geeft zij aan, minder activiteiten kunnen aanbieden en minder kinderen bereiken. Belangrijker nog is echter dat wanneer de stichting geen AMIF-subsidie meer zou krijgen, dit effect zou kunnen hebben op andere subsidies die de stichting ontvangt. Het wegvallen van de AMIF-bijdrage zou er volgens de stichting waarschijnlijk toe leiden dat één of meer andere financiers zich zouden terugtrekken. Dit onderstreept het belang dat de EU-subsidie voor de stichting heeft.

De stichting heeft in de periode 2014-2020 alle geplande activiteiten gehaald; er zijn meer activiteiten uitgevoerd dan ze zich ten doel had gesteld. De stichting is tevreden met de resultaten van het project. Het draagt volgens de stichting bij aan de leefbaarheid in de azc's en de gezondheid van de kinderen die er wonen.

In veel, maar niet in alle gevallen is een EU-subsidie doorslaggevend voor het realiseren van een project. Van de subsidieontvangers die deelnamen aan onze enquête geeft 13% aan dat ze bij een afwijzing van hun aanvraag vrij gemakkelijk andere financiering zouden hebben kunnen regelen.⁸ En van de deelnemers aan onze enquête van wie de subsidieaanvraag werd afgewezen, meldt 6% dat ze hun project vrij gemakkelijk met andere financiering alsnog op de rails hebben gekregen. Onderstaand voorbeeld van een afgewezen subsidieaanvrager illustreert dit.

Investing in gewasbeschermingsmaterieel ondanks afgewezen subsidieaanvraag

Jasper van Weringh, akkerbouwer in de Achterhoek, is samen met zijn ouders een maatschap aangegaan en is van plan het akkerbouwbedrijf van hen over te nemen. De percelen van het bedrijf kennen veel schuine hoeken. Daardoor was de spuitmachine die Van Weringh in gebruik had voor het aanbrengen van gewasbeschermingsmiddelen minder geschikt. Sommige perceeldelen moesten meermaals worden bespoten om volledige dekking te hebben. De Jonge Landbouwersregeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) bleek de mogelijkheid te bieden om EU-subsidie te ontvangen voor de aanschaf van een nieuwe spuitmachine. Van Weringh wilde de regeling gebruiken voor de financiering van een geavanceerde spuitmachine, voorzien van doppen die individueel dichtgaan wanneer het GPS-systeem detecteert dat er al gewasbeschermingsmiddelen op een bepaald deel van het veld zijn gespoten. Dit bespaart gewasbeschermingsmiddelen en voorkomt dat gewassen een te hoge dosis krijgen toegediend en daardoor minder goed groeien.

Echter, omdat Van Weringh in de overdrachtsperiode van het akkerbouwbedrijf nog geen volledige zeggenschap in de maatschap had, werd zijn subsidieaanvraag afgewezen. In het geval van Van Weringh vormde deze afwijzing geen doorslaggevende factor voor zijn investeringsplannen. De subsidie zou een mooie tegemoetkoming zijn geweest, maar Van Weringh was in staat om ook zonder EU-subsidie de spuitmachine aan te schaffen, gefinancierd met eigen middelen.

4.2 Mate waarin beoogde resultaten worden gerealiseerd

Een ruime meerderheid (88%) van de subsidieontvangers geeft aan dat het project waarvoor de EU-subsidie is toegekend, in meer of mindere mate de afgesproken resultaten heeft opgeleverd: de doelen zijn volgens 45% van de respondenten 'grotendeels' gerealiseerd, en volgens 43% 'enigszins'. Slechts 2% van de ondervraagde subsidieontvangers geeft aan dat de doelen *niet* zijn gerealiseerd. Wat de respondenten bedoelen wanneer zij spreken van behaalde resultaten, varieert. Sommige geënquêteerden verstaan hieronder de prestaties die zijn geleverd (de uitgevoerde activiteiten), anderen hebben de uiteindelijk bereikte effecten voor ogen.

Onderstaand voorbeeld uit een gesprek met een subsidieontvanger laat zien wat de effecten van een EU-subsidie kunnen zijn.

Effect EU-subsidie: draagvlak onder vissers voor vangstadvies wetenschap

De Stichting Transitie IJsselmeer (STIJ) zet zich in voor een economisch rendabele beroepsvisserij met een vangstcapaciteit die past binnen de draagkracht van het natuurlijk systeem in het IJsselmeer en Markermeer. In 2017 ontving de stichting een EFMZV-subsidie van circa € 350.000 voor een project gericht op samenwerking tussen vissers en wetenschappers. Door wetenschappers en vissers gezamenlijk de visvangsten te laten bemonsteren en ze te laten leren van elkaars inzichten, methoden en expertise, wilden de initiatiefnemers komen tot een breder gedragen bestandsopnamemethode. De mogelijkheid om subsidie te krijgen vormde volgens de stichting de aanleiding voor beide partijen om elkaar op te zoeken en om tafel te gaan. De subsidie is in die zin een belangrijke stimulerende factor geweest voor het tot stand brengen van de samenwerking.

De stichting is tevreden met de uitkomsten van het project. Duidelijk is geworden dat de toe te passen bestandsopnamemethode afhangt van het doel waarvoor er wordt bemonsterd. Een concreet positief resultaat is dat de aanpak is aangepast: het Ministerie van LNV past nu verschillende bestandsopnamemethodes toe. Bij de vissers is er volgens de stichting meer draagvlak ontstaan voor de vangstadviezen van de wetenschap.

Hebben de projecten van de subsidieontvangers uit onze enquête daadwerkelijk de beoogde doelen bereikt, zoals de subsidieontvangers hebben aangegeven? Wij hebben dit tot op zekere hoogte kunnen staven. De gesubsidieerde projecten zijn namelijk door de verantwoordelijke autoriteiten geaccordeerd. Dat betekent dat is vastgesteld dat de prestaties zijn geleverd zoals was afgesproken en dat de gedane uitgaven betrekking hadden op de kosten van de afgesproken activiteiten. Voor een deel van de projecten heeft ook de auditautoriteit nog gecontroleerd of de gedeclareerde kosten aan de subsidievoorwaarden voldeden.

Echter, als alle afgesproken prestaties zijn geleverd, betekent dit nog niet dat ook de beoogde effecten zijn bereikt. Aan dit laatste aspect worden gesubsidieerde projecten lang niet altijd getoetst. Zo kan het aantal cursussen dat met behulp van een EU-subsidie wordt georganiseerd voldoen aan de afgesproken voorwaarden, zonder dat wordt gekeken naar het aantal deelnemers aan die cursussen. Dit deelnemersaantal kan dus (fors) lager uitvallen dan vooraf beoogd, zonder dat dit consequenties heeft voor de subsidietoekenning. Bovendien zegt het aantal

deelnemers aan een cursus nog niets over de feitelijk opgedane kennis en verspreiding en de vertaling van deze kennis in de praktijk. Kortom, de uiteindelijke resultaten die een toegekende EU-subsidie heeft opgeleverd, zijn vaak niet direct te koppelen aan de geleverde prestaties.

Bij de afgeronde investeringsprojecten is de koppeling tussen prestaties en effecten meestal directer te leggen. Denk bijvoorbeeld aan de aanschaf van een energiezuinige machine. Zodra zo'n machine in de praktijk wordt gebruikt, is de doelstelling van een duurzamere productiemethode gerealiseerd en is er sprake van een concreet, meetbaar resultaat, zoals een lager energieverbruik.

Soms worden de prestaties waarvoor een EU-subsidie was bedoeld, niet volledig geleverd. Dit ligt niet altijd aan de projectuitvoerder; ook administratieve voorwaarden kunnen de uitvoering belemmeren. Onderstaand voorbeeld illustreert dit.

Niet alle beoogde prestaties geleverd bij ondersteuning terugkeer asielzoekers

De Stichting WereldWijd heeft verscheidene jaren EU-subsidie ontvangen vanuit het AMIF voor het project WereldTools. Dit project richtte zich op ondersteuning van afgewezen asielzoekers bij de terugkeer naar hun land van herkomst. In de periode 2015-2018 betrof de AMIF-subsidie in totaal circa € 700.000.

Deelnemers aan het project WereldTools kregen materialen, gereedschappen en machines om in hun land van herkomst een bedrijf te kunnen opstarten. De materialen werden in een kist van 1 kubieke meter verpakt en nagezonden. Ook kregen de projectdeelnemers een opleiding aangeboden.

Volgens de stichting bestond de toegevoegde waarde van de AMIF-subsidie eruit dat zij met het project meer mensen kon bereiken en een kwalitatief betere kistinhoud kon aanbieden.

Ongeveer 4 maanden voor het einde van het project moest de stichting stoppen met de intake van nieuwe deelnemers omdat anders – vanwege de administratieve voorschriften – de projectuitgaven niet meer op tijd konden worden verantwoord. Dat heeft ertoe geleid dat er uiteindelijk minder terugkeerders zijn ondersteund dan vooraf was voorzien: 190 in plaats van 215. Hierdoor zijn de beoogde prestaties niet volledig geleverd; de realisatie was 88%. Dit heeft overigens niet geleid tot een korting op de toegezegde subsidie. Wel zijn er minder kosten gemaakt en zodoende is minder subsidie uitgekeerd dan was toegekend.

Gelet op de grote mate van realisatie van de doelen, mag het geen verbazing wekken dat de meeste subsidieontvangers met de resultaten tevreden zijn. Van de geënquêteerde subsidieontvangers geeft 56% aan 'zeer tevreden' te zijn; 34% is 'enigszins tevreden'. Slechts 4% van de ondervraagden geeft aan 'ontevreden' te zijn.

Aanschaf van 2 windmolens met EU-subsidie: lagere opbrengst dan verwacht

Een jonge melkveehouder maakte in 2017 gebruik van de mogelijkheid voor jonge boeren om met behulp van een subsidie uit het ELFPO 2 windmolens aan te schaffen. De toegekende subsidie bedroeg ongeveer € 14.000.

De investering zou de energiekosten van het bedrijf verlagen en paste bij het rentmeesterschap dat deze jonge boer nastreefde: zuinig zijn op de aarde.

De melkveehouder was niet geheel tevreden over de bereikte resultaten van de investering, omdat de molens minder energie opleverden dan verwacht. Dit kwam deels door de weersomstandigheden en deels door de molens zelf.

Voor dat laatste heeft hij compensatie gekregen van de leverancier. Tevreden is de melkveehouder uiteindelijk wel over de gerealiseerde energiebesparing en over de bereikte 'duurzaamheidspunten' die ervoor zorgen dat hij voor zijn melk een meerprijs in rekening kan brengen.

4.3 Mate waarin projecten bijdragen aan subsidiedoelstellingen

We zijn bij de subsidieontvangers ook nagegaan of het door hen uitgevoerde project – naar hun idee – zoals beoogd had bijgedragen aan het doel van de betreffende subsidieregeling, zoals een verbeterd natuurbeheer of een verhoogd bedrijfsrendement. Volgens een grote meerderheid (80%) van de respondenten hebben hun projecten in hoge mate bijgedragen aan de subsidiedoelstelling. Slechts 1% gaf aan dat het door hen uitgevoerde project daaraan niet had bijgedragen, bijvoorbeeld doordat een duurzame machine waarin met subsidie was geïnvesteerd, naderhand milieubelastende neveneffecten bleek te hebben.

Tot op zekere hoogte hebben wij deze (zeer) positieve enquête-uitkomst kunnen staven. Wij hebben namelijk vastgesteld dat de verantwoordelijke autoriteiten bij de selectie de projecten doorgaans in onderlinge concurrentie beoordelen op hun potentie om bij te dragen aan de doelstellingen van de regelingen. De projecten die op dit punt het beste scoren, hebben de grootste kans om subsidie te ontvangen (zie ook § 5.3).

4.4 Struikelblokken in het subsidieproces

In de interviews die wij hebben gehouden, zijn wij nagegaan welke belemmeringen aanvragers van EU-subsidies in het subsidieproces hebben ervaren. We gaan hierna in op de opmerkingen die door de geïnterviewden zijn gemaakt over de subsidievoorwaarden, het aanvraag- en selectieproces en het verantwoordingsproces.

Subsidievoorwaarden

Van de subsidieontvangers die wij hebben geënquêteerd gaf 87% aan dat de subsidieregeling waarvan zij gebruik hebben gemaakt, goed of zeer goed aansloot bij hun behoefte. Slechts 2% gaf in de enquête aan dat de beschikbare subsidieregeling slecht of zeer slecht aansloot bij wat ze nodig hadden.

Toch gaven onze gesprekspartners in de interviews ook voorbeelden van subsidievoorwaarden die om verbetering vragen.

Subsidievoorwaarden sluiten niet altijd goed aan bij de behoefte

In de interviews die wij hielden met subsidieontvangers kwamen voorbeelden aan bod waarin de voorwaarden van een EU-subsidieregeling volgens de betrokkenen niet goed aansluiten bij de praktijk. We noemen er 2:

- Vluchtelingenwerk Nederland ontving in de onderzochte periode EU-subsidie uit het AMIF voor het voorbereiden van toegelaten vluchtelingen op deelname aan de arbeidsmarkt. In de praktijk liep de organisatie tegen het probleem aan dat vluchtelingen wel 'arbeidsgereed' mochten worden gemaakt, maar dat activiteiten voor daadwerkelijke plaatsing van een vluchteling bij een werkgever niet in aanmerking kwamen voor subsidie. Deze activiteiten liggen volgens Vluchtelingenwerk Nederland echter vaak in elkaars verlengde. Vluchtelingenwerk Nederland ervoer het als een beperking dat zij beide activiteiten niet met elkaar kon combineren.⁹
- Het bedrijf P3 B.V. houdt zich bezig met het ontwikkelen van de technologie die nodig is om op een efficiënte manier algen te kunnen kweken (die vervolgens toepasbaar zijn voor bijvoorbeeld de productie van vleesvervangers en biobrandstof). P3 B.V. had hiervoor EU-subsidie aangevraagd uit het EFMZV. Het bedrijf heeft het als een belemmering ervaren dat de voorwaarden van het EFMZV meerjarige subsidieverstrekking voor een project niet toelaten, terwijl juist in een innovatieve sector ontwikkelingen niet binnen 1 jaar zijn afgerond.

Aanvraag- en selectieproces

Het aanvraag- en selectieproces rond EU-subsidies beoordelen de subsidie-ontvangers met wie wij hebben gesproken overwegend positief. Het gaat dan bijvoorbeeld over de duidelijkheid over de aanvraag- en selectieprocedure en de voorwaarden die gelden om voor subsidie in aanmerking te komen. Eenvoudig vond de meerderheid de aanvraagprocedure echter niet. Subsidieaanvragers worden dan ook vaak ondersteund door een extern adviseur voor het indienen van een aanvraag. Uit de enquête blijkt dat 68% van de respondenten die subsidie hebben ontvangen in het aanvraagproces werd ondersteund door een extern adviseur.

Zonder ondersteuning bij subsidieaanvraag geen subsidie en dus geen project

De Stichting Transitie IJsselmeer (STIJ) richt zich op het bij elkaar brengen van inzichten van wetenschappers en vissers, waarbij beide partijen leren van elkaars methoden en expertise (zie ook het 1e tekstkader in § 4.2). De stichting ontvangt hiervoor EU-subsidie vanuit het EFMZV.

Vooraf schatte de stichting al in dat het aanvraagproces te tijdrovend en te gecompliceerd zou zijn om het op eigen kracht te kunnen doorlopen. Daarom werd besloten een subsidieadviesbureau in te schakelen. De directeur-secretaris van de stichting vindt echter dat dit eigenlijk niet nodig zou moeten zijn. Het imago van EU-subsidies, dat ze veel administratieve rompslomp met zich meebrengen, is in die zin voor de stichting wel bevestigd. De directeur-secretaris schat in dat als de kosten van het subsidieadviesbureau niet subsidiabel zouden zijn geweest, de stichting mogelijk de aanvraag niet zou hebben ingediend. Zonder subsidieadviseur is het succesvol doorlopen van een EFMZV-subsidietraject volgens de directeur-secretaris vrijwel onmogelijk.

Uit de interviews die wij hebben gehouden komt naar voren dat ondernemers die een ELFPO- of EFMZV-subsidie hebben ontvangen voor het investeren in machines, het aanvraagproces over het algemeen vrij gemakkelijk vonden. Dit komt doordat bij het EFMZV en (gedeeltelijk ook) bij het ELFPO wordt gewerkt met een vooraf vastgestelde lijst van subsidiabele investeringen. Een dergelijke opzet van een subsidie-regeling biedt gemak. Daar staat wel tegenover dat dergelijke regelingen weinig flexibiliteit kennen, aangezien uitsluitend investeringen die op de lijst staan voor subsidie in aanmerking komen (zie hierover ook § 4.5).

Verantwoordingsproces

Over de administratieve lasten in de verantwoordingsfase van het EU-subsidieproces oordelen de subsidieontvangers negatief. Ongeveer de helft van hen geeft in de

enquête aan het oneens te zijn met de stelling dat de verantwoording weinig tijd kost en ook de helft van de respondenten is het oneens met de stelling dat de administratieve lasten in deze fase laag zijn. In de interviews die wij naderhand hebben gehouden kwamen veel voorbeelden aan de orde over hoge administratieve lasten in de verantwoordingsfase.

Bijhouden van voor verantwoording vereiste administratie ondoenlijk

- De stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie ontving in 2015, 2017 en 2019 subsidies uit het AMIF voor projecten gericht op de participatie van ouderen, migranten en vluchtelingen. Het bijhouden van de administratie conform de verantwoordingseisen uit de subsidieregeling bleek in de praktijk ingewikkeld. De projecten van de stichting waren er namelijk op gericht om open gesprekken te houden. Een deel van de doelgroep had er moeite mee dat daarbij identiteitsgegevens zouden worden bijgehouden. De verantwoordingseisen zorgden er ook voor dat mensen die illegaal in Nederland verblijven niet mee konden doen, terwijl zij wel hun verhaal wilden vertellen. Uiteindelijk heeft de stichting hen ook mee laten doen, maar niet opgenomen in de administratie.
- Volgens het COA zijn sommige AMIF-verantwoordingseisen niet realistisch. Dit geldt bijvoorbeeld voor de registratie van deelnemers aan projecten. Het COA geeft aan dat zij zelfs in de verantwoording over het gebruik van een speeltoestel handtekeningen moeten aanleveren voor kinderen die erop spelen. Aangezien dat niet haalbaar is wordt alleen een ander onderdeel van het project in de streefwaarden opgenomen. Waar het wel mogelijk is werkt het COA met een handtekeningenlijst, maar vaak kan het niet. Sommige vluchtelingen willen uit angst geen handtekening zetten. Deze deelnemers kunnen dan niet worden meegenomen in de rapportage over behaalde streefwaarden. Het gevolg is dat er COA-projecten zijn geweest met veel deelnemers maar met een formeel gerealiseerde streefwaarde die erg laag was of zelfs nihil. De verantwoordingseisen in de subsidieregeling leiden er volgens het COA in zulke gevallen toe dat een vertekend beeld ontstaat van de geleverde prestaties.

Ook de inspanning die nodig is om aanspraak te kunnen maken op de subsidie vormt een knelpunt.

Voldoen aan verantwoordingsvoorwaarden neemt onevenredig veel tijd in beslag

Een woordvoerder van de Nationale Stichting ter Bevordering van de Vrolijkheid (zie ook tekstkader in § 4.1) liet ons over het project ‘De Vrolijke Broedplaats’ weten: “Wij kunnen aan de subsidievoorwaarden voldoen, maar eenvoudig is dat bepaald niet. Wij moeten er heel veel werk voor verrichten.”

Een meerderheid (63%) van de respondenten in onze enquête geeft aan dat men zich in het verantwoordingsproces laat ondersteunen door een externe partij; ook dit duidt erop dat de verantwoording over EU-subsidies als een lastig proces wordt ervaren.

Uit de enquête komt dus naar voren dat de administratieve lasten bij de aanvraag en de verantwoording door veel subsidieaanvragers als hoog worden ervaren. De meeste klachten gaan daarover. Toch geeft slechts 10% van de subsidieontvangers aan in de toekomst geen EU-subsidie meer aan te zullen vragen. Van de 130 respondenten die hun antwoord hebben toegelicht heeft de helft aangegeven dat de reden daarvoor ligt in de hoge administratieve lasten.

De administratieve lasten zijn voor de afgewezen aanvragers vaker een reden om geen EU-subsidie meer aan te vragen in de toekomst. Een kwart van de afgewezen aanvragers zegt nooit meer een EU-subsidie te zullen aanvragen. Ongeveer een derde van deze groep geeft als reden de hoge administratieve lasten of het belastende proces.

4.5 Suggesties subsidieontvangers om subsidieproces te verbeteren

In onze enquête en ook in de interviews die wij hebben gehouden, zijn diverse suggesties naar voren gebracht – zowel door subsidieontvangers als door project-indieners van wie de subsidieaanvraag werd afgewezen – om de verschillende fasen van het subsidieproces soepeler te laten verlopen. We bespreken de verbeter-suggesties hieronder.

Verlicht administratieve lasten

Bijna de helft van de respondenten die een verbetering hebben aangedragen, gaat daarbij in op de administratieve lasten die voortvloeien uit de eisen en voorwaarden die worden gesteld aan de toekenning van subsidies.

Dit is geen probleem waarvoor een gemakkelijke oplossing voorhanden is, omdat de eisen en voorwaarden grotendeels op EU-niveau tot stand komen. De verantwoordelijke autoriteiten voor de subsidieregelingen hebben hierop weinig invloed. Verbeteringen zouden vooral door aanpassing van relevante EU-regels tot stand moeten worden gebracht.

Een klacht die in de interviews enkele malen naar voren kwam en waar de verantwoordelijke autoriteiten wél iets aan kunnen doen, betreft de wijze waarop subsidieontvangers op de hoogte worden gesteld van de administratieve verplichtingen. Zij worden soms geconfronteerd met extra eisen, bijvoorbeeld omdat de verantwoordelijke autoriteit in een laat stadium ontdekt dat er volgens de regels van het betreffende EU-fonds aan méér voorwaarden moet worden voldaan dan aanvankelijk aan de subsidieaanvrager was gemeld.

Hoe het niet moet: extra informatie-eisen en extra toets tijdens aanvraagproces

De jonge melkveehouder met wie wij hebben gesproken (zie het 3^e tekstkader in § 4.2), kreeg tijdens de aanvraag voor zijn ELFPO-subsidie, die via de provincie verliep, op diverse momenten afzonderlijke verzoeken binnen voor het aanleveren van informatie en documenten. De melkveehouder gaf aan dat dit volgens de provincie nodig was om te voorkomen dat er zou worden gekort op de subsidie. Achteraf bleek deze informatie uiteindelijk toch niet nodig te zijn geweest.

Dergelijke situaties zouden de verantwoordelijke autoriteiten zo veel mogelijk moeten voorkomen door vooraf de eisen helder te hebben en daarover duidelijk met subsidieaanvragers te communiceren.

Maak telefonisch contact mogelijk en zorg voor vaste contactpersoon

Veel contact tussen subsidieaanvrager en het verantwoordelijke uitvoeringsorgaan verloopt digitaal. Verschillende subsidieaanvragers hebben in onze enquête aangegeven dat eerder telefonisch contact bij problemen zou kunnen helpen. Ook het hebben van een vaste contactpersoon vinden respondenten wenselijk.

Hoe het niet moet: brieven en mails over vereiste aanpassingen in verantwoording

De aanvrager van een ESF-subsidie schreef in de enquête: “Het was vooraf niet duidelijk wat er precies nodig was voor de verantwoording. Wij hebben een heel rapport opgesteld samen met de partijen die ons hielpen om het project uit te voeren. We kregen complimenten voor het rapport, maar het werd toch een paar keer afgekeurd omdat we 1 ding niet goed hadden begrepen. In de communicatie met de controleur per e-mail en per brief werd maar niet duidelijk wat we moesten aanpassen. Pas toen we iemand telefonisch hadden gesproken, kwamen we erachter dat er een paar kleine aanpassingen moesten worden gedaan, zodat het binnen de regels viel en toen was onze verantwoording meer dan compleet.”

Zorg dat het subsidieproces sneller verloopt

Een deel van de respondenten in onze enquête liet ons weten dat het niet alleen de administratieve lasten in het subsidieproces hoog vond, maar dat het subsidieproces ook erg traag verliep.

Hoe het niet moet: wachttijd voor uitbetaling van meer dan een jaar

De woordvoerder van een organisatie die een AMIF-subsidie had aangevraagd schreef in de enquête: “We moesten meer dan een jaar wachten op de uitbetaling van de laatste 20% subsidie. Het ging om een voor ons substantieel bedrag. Dit heeft bijna tot een faillissement van onze organisatie geleid.”

Zorg bij uitvoering van een subsidieregeling voor meer flexibiliteit

Verschillende respondenten zijn bij hun verbetersuggesties ingegaan op de noodzaak om EU-subsidies beter te laten aansluiten op de behoeften van de aanvragers. Er bestaat met name behoefte aan meer flexibiliteit.

Hoe het niet moet: subsidieregels dwingen tot suboptimale keuze van materieel

Agrarisch ondernemer Johan van Meer (zie het 2^e tekstkader in § 4.1) wijst op het probleem dat in de ELFPO-regeling voor jonge landbouwers wordt gewerkt met een vastgestelde lijst van subsidiabele investeringen. Zo'n lijst is volgens Van Meer te beperkend. Er staat bijvoorbeeld een schoffel met GPS-besturing op. Voor een moderne schoffel is volgens Van Meer beeldherkenning veel belangrijker dan GPS. Maar de machine zonder de GPS staat niet op de lijst,

dus word je als aanvrager gedwongen tot een investering die niet helemaal past bij je behoefte.

Van Meer doet de suggestie om de ELFPO-regeling voor jonge landbouwers te behouden, maar flexibeler te maken, bijvoorbeeld door een open categorie investeringen toe te voegen en door een panel van deskundigen te laten beoordelen of projecten aan de subsidievereisten voldoen. Het doel van de subsidieregeling, verduurzaming, zou daarbij centraal moeten staan.

Als mogelijkheid om de flexibiliteit van subsidieregelingen te vergroten noemden sommige respondenten ook het *verlagen van het minimum subsidiebedrag* voor investeringen. Vaak zijn kleinere projecten volgens de geënquêteerden ook nuttig voor verduurzaming. Daarnaast werd het *verhogen van het maximumbedrag* genoemd, zodat ook grotere investeringen mogelijk worden.

Meer flexibiliteit is volgens sommige respondenten ook nodig om *ruimte te creëren voor aanpassingen gedurende de uitvoering* van een gesubsidieerd project. Zeker bij innovatieve projecten kan dit van belang zijn.

Hoe het niet moet: starre regels blokkeren inspelen op onverwachte bevindingen

In onze enquête schrijft de ontvanger van een EFRO-subsidie: "Innovatieve bedrijven worden gekenmerkt door het anticiperen op onverwachte bevindingen. Toegekende subsidies zijn daarentegen vaak star en bieden weinig ruimte voor deze aanpassingen. Dat kan ertoe leiden dat een project wordt uitgevoerd volgens het oorspronkelijke plan, maar dat na afloop van het project direct wordt gestopt. Dat zou wel eens kapitaalvernietiging kunnen zijn en daarmee inefficiënt gebruik van publiek geld."

Andere verbeter suggesties van subsidieontvangers om flexibeler op de behoeften van de initiatiefnemers aan te sluiten waren:

- Besteed als subsidieverstrekker meer aandacht aan de inhoud van het project en richt je niet alleen op de formele vereisten zodat:
 - incidentele afwijkingen van de formele eisen mogelijk zijn, als die passen bij het doel van de subsidie;
 - er bij de beoordeling en afronding van projecten ook aandacht is voor het vervolg (wat doet een project op langere termijn);
 - de resultaten van projecten beter worden uitgedragen (laat beter zien wat er met geld wordt bereikt).

- Houd in de voorwaarden die gelden voor de investeringen van jonge landbouwers rekening met het gegeven dat deze veelal de maatschap delen met hun ouders. Dat heeft nu negatieve gevolgen voor de subsidiehoogte.

Hoe het niet moet: weinig aandacht voor resultaat

RINGadvies heeft in 2017 en 2018, samen met een biologische melkveehouder, het project 'Maximaal melk uit gras' uitgevoerd. Het project sloot aan bij de maatschappelijke behoefte om koeien in de wei te zien en niet alleen op stal te houden. Met het project was ca. € 45.000 aan ELFPO subsidie gemoeid. Hoewel RINGadvies positief is over de contacten met de subsidieverstrekker (de provincie) valt het hem op dat er geen sprake was van inhoudelijke monitoring door de subsidieverstrekker. In de aanvraagfase wordt er wel getoetst op de plannen, maar in de uitvoeringsfase gebeurt dat niet meer. De provincie is dan vooral gericht op de financiële afhandeling.

4.6 Slot

Uit de enquête onder de subsidieontvangers komt het beeld naar voren dat de EU-subsidies voor de realisatie van projecten van grote betekenis zijn. 85% van de ontvangers geeft dit aan en 91% van de respondenten meldt dat de subsidie iets extra's heeft opgeleverd, zoals een eerdere start, een grootschaliger opzet van het project, of een betere kwaliteit van vervaardigde producten.

De subsidieontvangers zijn belanghebbenden, dus dit beeld kan gekleurd zijn.

De afgewezen aanvragers geven aan dat projecten waarvan de subsidie is afgewezen in 49% van de gevallen in zijn geheel niet meer door is gegaan en in 38% in aangepaste vorm. We zien hierin een bevestiging van het feit dat de subsidie een verschil maakt voor de meerderheid van de projecten. Hierbij dient te worden aangetekend dat we de inhoud van de projecten, met uitzondering van de projecten die we hebben betrokken in de interviews, niet hebben onderzocht.

Ook de antwoorden van beide groepen over de mogelijkheid van alternatieve financiering stemmen overeen. In beide gevallen geeft een kleine minderheid aan dat alternatieve financiering makkelijk te vinden zou zijn geweest (13% van de subsidieontvangers) of inderdaad makkelijk is gerealiseerd (6% van de afgewezen aanvragers).

Uit de enquête blijkt ook dat de projecten die subsidie hebben ontvangen resultaat opleveren. Slechts 2% geeft aan dat de beoogde projectdoelen niet zijn bereikt. Een grote meerderheid van 88% geeft aan dat de projectdoelen grotendeels of enigszins

zijn gerealiseerd. Dit hoge percentage is aannemelijk omdat de subsidie van deze projecten is vastgesteld. Voordat de verantwoordelijke autoriteiten de subsidie vaststellen wordt nagegaan of aan alle verplichtingen is voldaan. Dat betekent dat door de autoriteiten is vastgesteld dat het project is uitgevoerd zoals was afgesproken en dat de gedane uitgaven betrekking hadden op de kosten van de uitgevoerde activiteiten.

Ook de interviews bevestigen het beeld dat de subsidies voor projecten van betekenis zijn, en dat de projecten die subsidie hebben ontvangen resultaat opleveren.

We vinden het om deze redenen aannemelijk dat de uitkomsten van de enquête onder subsidieontvangers een reëel beeld schetsen van de toegevoegde waarde van de subsidie voor projecten.

5.

Toegevoegde waarde van EU-subsidies voor Nederland

EU-subsidies maken voor verreweg de meeste Nederlandse subsidieontvangers een verschil; projecten komen zonder subsidie niet tot stand of met minder kwaliteit of pas later in de tijd. Maar de vraag of de EU-subsidies die Nederland verstrekt ook terecht komen op de plekken waar zij het meeste (kunnen) betekenen, en of zij ook de beoogde resultaten opleveren is daarmee nog niet beantwoord. Het is aan de verantwoordelijke ministers om hierop te sturen. Wij zijn nagegaan hoe zij dat doen en welk inzicht zij hebben in de behaalde resultaten.

We bespreken in dit hoofdstuk eerst hoe de subsidies over de EU-lidstaten worden verdeeld: vormt 'toegevoegde waarde' hierbij een criterium? Aansluitend analyseren we welke rol de toegevoegde waarde van EU-subsidies speelt in de manier waarop ministers de verdeling van de beschikbare budgetten binnen Nederland onderbouwen en in de manier waarop de te subsidiëren projecten door de verantwoordelijke autoriteiten worden geselecteerd. Tot slot beschrijven we hoe het is gesteld met het inzicht in wat de toegekende subsidies opleveren.

5.1 Verdeling EU-subsidiegeld tussen lidstaten

De verdeling van het beschikbare subsidiegeld tussen de lidstaten van de EU wordt vastgesteld tijdens de onderhandelingen die elke 7 jaar in Brussel plaatsvinden over het meerjarig financieel kader van de EU. De lidstaten spreken bij deze gelegenheid met elkaar af wat de gewenste omvang is van de EU-begroting. Vervolgens wordt de budgetverdeling over de verschillende uitgavencategorieën van de EU-begroting bepaald. De lidstaten onderhandelen daarbij over de verdeling van de beschikbare subsidiebudgetten (per EU-fonds) over de lidstaten. Het resultaat wordt de 'nationale envelop' genoemd.

Bij de fondsen in gedeeld beheer gebeurt deze verdeling van het beschikbare geld over de lidstaten hoofdzakelijk aan de hand van generieke kenmerken, zoals de relatieve welvaart in de lidstaten (Europese Rekenkamer, 2019b). Er is op EU-niveau dus géén sprake van een verdeling die is gebaseerd op een analyse van de vraag in welke EU-lidstaten de problemen die met de fondsen moeten worden opgelost, het grootst zijn, oftewel: waar subsidies de meeste toegevoegde waarde zouden hebben.

5.2 Onderbouwing van verdeling budgetten binnen Nederland

Elke EU-lidstaat wordt geacht om voor zijn eigen 'nationale envelop' (het geheel van beschikbaar gestelde subsidiebudgetten uit de diverse Europese fondsen) aan te geven wat de nationale behoeften zijn, en om op basis van die behoeften nationale programma's in te richten. Bij de structuur- en investeringsfondsen (te weten: ESF, EFRO, EFMZV en ELFPO) geldt de eis dat het geld moet gaan naar projecten die de grootste meerwaarde opleveren voor de strategie van de EU.¹⁰ Onder deze verplichtingen verstaan wij dat een probleemanalyse moet zijn uitgevoerd.¹¹ In hun nationale programma's moeten de lidstaten een samenhangend geheel van streefdoelen en maatregelen opnemen. De lidstaten mogen daarbij een keuze maken uit de doelstellingen en maatregelen die in de EU-verordeningen staan beschreven. Voor een aantal EU-fondsen gelden er wel specifieke voorwaarden waaraan de lidstaten zich moeten houden, zoals de inzet van een minimaal percentage van het budget voor een bepaalde doelstelling.

Wij zijn nagegaan hoe in Nederland door de verantwoordelijke autoriteiten invulling is gegeven aan de vertaling van de nationale envelop in nationale programma's.

In de nationale programma's hebben de verantwoordelijke autoriteiten bij alle fondsen, met uitzondering van ELGF (GMO Groenten en Fruit) focus aangebracht door de inzet van de beschikbare budgetten te koppelen aan een specifieke selectie van Nederlandse doelen en maatregelen. Welke inhoudelijke onderbouwing aan deze selectie ten grondslag ligt, is echter niet altijd duidelijk. Dit blijkt uit de volgende twee observaties:

- Er lijkt niet altijd een duidelijk verband te bestaan tussen de aangebrachte focus en de achterliggende problemen. Bij een aantal EU-fondsen ontbreekt een heldere probleemanalyse die aan de keuze van doelen en maatregelen voorafgaat. We signaleren dit in de programma's voor zowel het EFMZV, het AMIF als het ISF. Zo is in het AMIF-programma de verdeling van het beschikbare budget over de thema's Asiel, Integratie en Terugkeer gebaseerd op de verdeling die in de vorige

7-jarige periode werd gehanteerd. En in het EFMZV-programma wordt het grootste deel van het beschikbare budget gericht op handhaving en dataverzameling, zonder dat aannemelijk is gemaakt dat daar de meeste toegevoegde waarde kan worden behaald. Bij ELGF (GMO Groenten en Fruit) zijn alle maatregelen uit de verordening van toepassing verklaard en is er geen focus aangebracht op basis van een probleemanalyse.

- Maar ook als er wél een duidelijk verband bestaat tussen de gekozen focus en de achterliggende problemen, blijkt de verdeling van het beschikbare budget niet altijd inhoudelijk onderbouwd. In het ELFPO-programma bijvoorbeeld, wordt de helft van het geld voor de provincies verdeeld op basis van 1/12 per provincie en de andere helft op basis van criteria zoals het aantal inwoners en de hoeveelheid platteland. En in het EFRO-programma is de verdeling van het beschikbare geld over de vier regio's in de periode 2014-2020 gelijk gebleven aan de periode 2007-2013, zonder dat een analyse is uitgevoerd naar de vraag in welke regio's de behoeften het grootst zijn.

We hebben vastgesteld dat alleen in het ESF-programma zowel de gekozen doelen en maatregelen als de verdeling van het beschikbare budget over de maatregelen inhoudelijk zijn onderbouwd. Het ESF-programma sluit aan de bij grootste knelpunten op de arbeidsmarkt in Nederland, zoals ook in de landen-specifieke aanbevelingen van de Europese Commissie was aangegeven. Wij vinden het van belang dat dit in alle EU-programma's gebeurt. Een goede inhoudelijke onderbouwing van de inzet van EU-subsidies draagt immers bij aan het realiseren van een zo groot mogelijke toegevoegde waarde.

5.3 Selectie van te subsidiëren projecten

Wanneer de nationale programma's van een lidstaat zijn goedgekeurd door de Europese Commissie, kunnen de verantwoordelijke autoriteiten projecten selecteren die vanuit de verschillende fondsen zullen worden gesubsidieerd. Op basis van de subsidiemogelijkheden van een EU-fonds kunnen initiatiefnemers van projecten bij de verantwoordelijke autoriteit een subsidieaanvraag indienen.

Om een zo groot mogelijke toegevoegde waarde te realiseren, moeten de verantwoordelijke autoriteiten ervoor zorgen dat de beste projecten worden geselecteerd. De manieren waarop zij dit doen, lopen uiteen:

- Bij een aantal fondsen (het ELFPO, het EFMZV, het AMIF en EFRO) worden voor verschillende subsidieregelingen projecten *onderling vergeleken* op basis van objectieve criteria. De projecten die het beste voldoen aan de criteria, krijgen subsidie.

- Bij een aantal fondsen (onder meer het AMIF en onderdelen van het EFRO) wordt tevens een ondergrens gehanteerd. Om voor subsidie in aanmerking te komen moet een project in de beoordeling een *minimaal aantal punten* behalen.

Wij hebben vastgesteld dat er ook andere wijzen van selecteren worden gehanteerd.

- In sommige gevallen kunnen alleen specifieke organisaties een bepaalde activiteit uitvoeren. Er is dan geen sprake van concurrentie tussen ingediende voorstellen. We zien dit bijvoorbeeld bij ESF-subsidies voor de uitvoering van arbeidsmarktregelingen, EFMZV-middelen voor de uitvoering van overheidsopdrachten en ISF-subsidies voor de uitvoering van politie- of kustwachttaken. In deze gevallen beoordelen de verantwoordelijke autoriteiten of de projectvoorstellen procesmatig en inhoudelijk voldoen aan bepaalde minimumvoorwaarden.
- In andere gevallen is vooraf al duidelijk dat een vergelijking van ingediende projectvoorstellen niet uitvoerbaar of zinvol zal zijn, omdat bijvoorbeeld grote aantallen aanvragen worden verwacht (zoals bij de ESF-subsidies voor bedrijven die mensen langer aan het werk houden) of omdat sprake is van een vooraf vastgestelde lijst van subsidiabele investeringen (zoals bij de EFMZV-subsidies voor materieel). In dit soort situaties wordt dan gekozen voor een *lotingsprocedure* (ESF) of voor toepassing van het *molenaarsprincipe* (EFMZV).¹²
- Bij 1 van de fondsen, ELGF (GMO Groenten en Fruit), is geen sprake van een door de EU vooraf toegekend budget, waardoor volgens LNV geen vergelijking van voorstellen nodig is. Alle aanvragers die aan de voorwaarden voldoen wordt het bedrag toegewezen. Bij ELGF (GMO Groenten en Fruit) is dus geen sprake van concurrentie tussen voorstellen.

Wij vinden het van belang dat de selectiewijze van te subsidiëren projecten bijdraagt aan een zo goed mogelijke inzet van EU-geld. Dit gebeurt ook, maar kan in de praktijk niet altijd langs de weg van onderlinge concurrentie, zo blijkt uit het bovenstaande. Uit onze analyse blijkt dat de verantwoordelijke autoriteiten dan op basis van inhoudelijke argumenten kiezen voor afwijking van het principe van vergelijken van voorstellen.

We wijzen in dit verband ook op een andere observatie uit ons onderzoek: dat de selectie van projecten niet is gebaseerd op de bijdrage van projecten aan de beoogde streefcijfers van de indicatoren in het programma. Dit betekent dat projecten subsidie kunnen krijgen voor hun bijdrage aan streefwaarden die allang zijn gerealiseerd. Bij sommige fondsen leidt dat tot een (soms fors) hogere realisatie op de indicatoren (zie § 5.4).

5.4 Zicht op resultaten

Zoals we hebben uitgelegd in hoofdstuk 3, is informatie over de benutting van subsidiebudgetten van belang om te waarborgen dat voldoende projecten daadwerkelijk subsidie toegekend krijgen. Het is daarnaast óók belangrijk om te weten of de gesubsidieerde projecten de gewenste prestaties opleveren, die uiteindelijk bijdragen aan de resultaten van de EU-fondsen. Inzicht in benutting, prestaties en gerealiseerde effecten is nodig om te kunnen sturen op het realiseren van een zo groot mogelijke toegevoegde waarde.

In de praktijk blijkt dat in ons land de verantwoordelijke autoriteiten van de verschillende EU-fondsen meestal goed bijhouden hoe het ervoor staat met de benutting van het beschikbare EU-geld (zie ook §3.2.3). Onderbenutting van middelen blijkt 1 van de belangrijkste redenen te zijn waarom tijdens de programma-periode wordt bijgestuurd en EU-geld, binnen de EU-kaders, voor andere EU doelstellingen of subsidieregelingen wordt ingezet. De gebruikte indicatoren geven inzicht in de prestaties die met EU-subsidies zijn geleverd.

Het zicht dat de Nederlandse autoriteiten hebben op de gerealiseerde effecten is bij de verschillende EU-fondsen echter beperkt. Dit heeft te maken met de indicatoren die in de fondsprogramma's zijn opgenomen voor het meten van resultaten.

Die indicatoren vertonen twee manco's:

- Allereerst betreft het merendeel van de indicatoren in de fondsprogramma's prestatie indicatoren. Deze geven wel inzicht in de geleverde prestaties maar ze bieden geen inzicht in de effecten (wat leveren de prestaties op?). De effect-indicatoren die worden gebruikt laten daarnaast onvoldoende zien wat de relatie is tussen de ingezette maatregelen en de (maatschappelijke) effecten. Dit geldt voor alle fondsen.
- Daarnaast geeft de realisatie van de streefwaarden van de indicatoren een zeer wisselend beeld. Alle fondsen kennen indicatoren waarbij de streefwaarden nog niet of beperkt zijn gerealiseerd, maar er zijn ook indicatoren met een (soms fors) hogere realisatie van de streefwaarden. Doordat een weging van het relatieve belang van de indicatoren ontbreekt is op fondsniveau niet duidelijk hoe het programma er voor staat. Dit geldt voor alle fondsen.

Weinig inzicht in opbrengst van EFMZV voor maritieme sector en visserijsector

In het EFMZV-programma zijn zowel prestatie als effectindicatoren opgenomen. De prestatie indicatoren betreffen het aantal projecten dat subsidie heeft ontvangen vanuit een specifieke subsidieregeling. Deze indicatoren tellen de projecten, maar zeggen dus niets over wat de projecten hebben opgeleverd.

Jaarlijks rapporteert de verantwoordelijke autoriteit over de behaalde waarden van de prestatie- en effectindicatoren, die een optelsom zijn van de waarden die in de afzonderlijke projecten zijn gerealiseerd. We zien dat de verschillen in realisatie groot zijn: sommige indicatoren kennen (nog) geen realisatie, waar andere indicatoren eind 2020 een forse over realisatie lieten zien. Zo was de gerealiseerde waarde van de indicator *Verandering in de waarde van de aquacultuurproductie* op 31 december 2020 960% van de streefwaarde voor het programma (gerealiseerde waarde van €6.237.000 ten opzichte van een streefwaarde van €650.000), terwijl er nog geen gerealiseerde waarde was van de indicator *Aantal geconstateerde ernstige inbreuken* (gerealiseerde waarde van 0, streefwaarde van 50). De indicatoren geven zo enig inzicht in behaalde resultaten, maar doordat onduidelijk is welke indicatoren van veel belang zijn en welke (veel) minder, kan niet worden vastgesteld wat de betekenis is van deze resultaten voor de maritieme sector en de visserijsector als geheel. Dat betekent dat er geen uitspraak valt te doen over de mate waarin de resultaten zijn gerealiseerd.

We zien verder dat vrijwel alle indicatoren die in de Nederlandse fondsprogramma's worden gebruikt, indicatoren zijn die door de EU zijn voorgeschreven. Dit gebruik van gemeenschappelijke indicatoren biedt de Europese Commissie de mogelijkheid om lidstaat overstijgend de voortgang van de programma's te volgen. Echter, de gemeenschappelijke indicatoren zijn niet altijd even waardevol voor het meten van feitelijke effecten in de Nederlandse context. Wij hebben dit verschijnsel in 2017 ook al gesignaleerd (Algemene Rekenkamer, 2017).¹³

De Nederlandse autoriteiten maken nauwelijks gebruik van (extra) eigen nationale indicatoren, die meer inzicht zouden kunnen bieden in de feitelijk behaalde resultaten. Bij de fondsen ESF en EFRO is wel sprake van nationale indicatoren. Een belangrijk argument om geen nationale indicatoren te gebruiken, zoals genoemd door LNV, is dat extra indicatoren de administratieve lasten voor de subsidieontvangers zouden doen toenemen.

Voor het ESF-programma heeft het Ministerie van SZW evenwel een methode ontwikkeld om de behaalde resultaten van projecten in beeld te brengen zonder dat dit de administratieve lasten van subsidieontvangers verhoogt: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) brengt in opdracht van het ministerie in kaart wat de inzet van de ESF-subsidie oplevert bij de afzonderlijke groepen deelnemers. In het ESF-dashboard, dat wordt gepubliceerd door het CBS, is bijvoorbeeld terug te zien welk deel van de deelnemers aan de projecten van de arbeidsmarktregio's dat bij de start van het traject nog geen werk had, binnen 1 jaar een baan heeft gevonden.¹⁴

Behalve de scores op indicatoren zijn het vooral *evaluaties* die zicht kunnen opleveren op de effecten die met EU-subsidies uit de verschillende fondsen worden gerealiseerd. De EU-verordeningen vereisen dat in het kader van de fonds-programma's aandacht wordt besteed aan evaluaties. Een evaluatie halverwege de programmaperiode en een eindevaluatie zijn verplicht.

Bij alle EU-fondsen in Nederland wordt aan die verplichting voldaan. Dit betekent dat op dit moment de tussentijdse evaluaties zijn uitgevoerd voor de periode 2014-2020. Deze tussentijdse evaluaties zijn echter *te vroeg* om iets over de gerealiseerde effecten te kunnen zeggen. Ten tijde van de tussentijdse evaluatie komen de programma's namelijk vaak pas net goed op stoom; van afgeronde projecten is dan nog maar nauwelijks sprake. De tussentijdse evaluaties kunnen zodoende niet als basis dienen voor inhoudelijke bijstelling van de programma's.

De eindevaluatie volgt pas enkele jaren na de afronding van het programma (in 2023 of 2024), ná de start van de nieuwe programmaperiode. De eindevaluaties komen dus juist weer *te laat* om ze te kunnen gebruiken voor bijstelling van de nieuwe programma's. Ook de Europese Rekenkamer heeft hier eerder op gewezen (Europese Rekenkamer, 2020).

Ook voor de evaluatie van de fondsen in gedeeld beheer geldt dat er aanvullende nationale inspanningen nodig zijn om de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk in beeld te krijgen. Uitsluitend de verantwoordelijke autoriteit voor het ESF investeert in meer dan alleen de verplichte evaluaties.

Goed voorbeeld: aanvullende evaluaties naar effectiviteit ESF-subsidies

Een goed voorbeeld van de inzet van evaluaties zijn de inspanningen die worden verricht rond het ESF. Het ESF-uitvoeringsorgaan UVB¹⁵ voert (tussentijdse) evaluaties uit naar verscheidene opengestelde ESF-subsidie-regelingen. UVB doet dit aanvullend op de minimale evaluatievereisten van de EU. Zo vindt jaarlijks een verdiepend onderzoek plaats naar de effectiviteit van het programmaonderdeel 'actieve inclusie', gericht op de actieve re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en bestrijding van de jeugdwerkloosheid, om 'het verhaal achter de cijfers' in beeld te krijgen.

5.5 Slot

Voor het realiseren van zo veel mogelijk toegevoegde waarde met het besteden van het EU-geld is het van belang dat de beschikbare EU-middelen zo gericht mogelijk worden ingezet. Alle fondsen, met uitzondering van ELGF (GMO Groenten en Fruit), maken een keuze uit de mogelijkheden (doelstellingen en maatregelen) die de betreffende EU-verordening biedt. De keuzes voor de verdeling van de beschikbare middelen binnen een fonds zijn in beperkte mate inhoudelijk onderbouwd. Voor een deel van de fondsen hangt dat samen met het ontbreken van een duidelijke probleemanalyse die de gemaakte keuzes kan onderbouwen. Maar ook als de aangebrachte focus wel is gerelateerd aan de nationale problemen is meestal niet duidelijk wat de inhoudelijke overwegingen zijn voor de verdeling van het budget binnen de gelegde accenten of onderdelen van het programma.

Doordat het daarnaast ontbreekt aan goede effectindicatoren en nog aan evaluaties die een beeld kunnen geven van de effecten van de ingezette subsidies is ook onduidelijk of de gewenste effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dat maakt dat we niet kunnen beoordelen of de EU-subsidies bijdragen aan het verkleinen van de maatschappelijke problemen en dus of de middelen op fondsniveau toegevoegde waarde hebben opgeleverd.

Een positieve uitzondering is het ESF. Daar is meer aandacht voor de onderbouwing van de verdeling van de middelen in het programma over de gekozen doelen en de maatregelen en voor het meten en evalueren van de bereikte resultaten.

6.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Nederland besteedt veel aandacht aan de correcte uitvoering van de EU-subsidies in gedeeld beheer. Met deze aandacht zorgt Nederland er voor dat bestedingen rechtmatig zijn en het financieel beheer op orde is. Dit hebben wij op basis van onze rapporten bij de Nationale Verklaring vele jaren achtereen kunnen constateren.

Daarnaast verricht Nederland inspanningen om aan de formele EU-eisen te voldoen om zo veel mogelijk toegevoegde waarde met de EU-subsidies te bereiken. Deze EU-eisen richten zich bij het opstellen van de programma's bijvoorbeeld op het tijdig voeren van overleg met belanghebbenden, het sluiten van een partnerschaps-overeenkomst, en het uitvoeren van ex ante evaluaties en SWOT-analyses. Bij de uitvoering van de programma's gaat het onder meer om het meten van de voortgang via de afgesproken EU-indicatoren en het uitvoeren van tussentijdse en eindevaluaties.

Elke lidstaat heeft de opdracht om de fondsmiddelen zo in te zetten dat zoveel mogelijk resultaat wordt geboekt, rekening houdend met de nationale context in de lidstaat. Op dit punt zien wij mogelijkheden om de Nederlandse inzet te verbeteren. Deze verbeteringen kunnen bijdragen aan een grotere toegevoegde waarde van de EU subsidies in Nederland. Dat baseren we op de volgende twee hoofdconclusies van ons onderzoek.

1. Op het niveau van de afzonderlijke projecten hebben de EU-subsidies toegevoegde waarde voor de uitvoering van de gesubsidieerde projecten.

Dit blijkt uit de enquête onder de subsidieontvangers en wordt bevestigd door een gelijktijdig afgenomen enquête onder afgewezen aanvragers.

85% van de subsidieontvangers stelt dat de subsidie (zeer) belangrijk was voor de uitvoering van het project. En 91% van de respondenten meldt dat de subsidie iets extra's heeft opgeleverd, zoals een snellere start, een grootschaliger opzet van het project, of een betere kwaliteit van vervaardigde producten.

Van de aanvragers die geen subsidie kregen toegewezen ging het project in 49% van de gevallen niet van start en werd het in 38% van de gevallen met een gewijzigde aanpak uitgevoerd. 13% van de projecten ging ongewijzigd door. De uitgevoerde projecten dragen volgens de respondenten bij aan de realisatie van de subsidiedoelstellingen.

2. Voor Nederland als geheel is het onzeker of de EU-fondsen maximale toegevoegde waarde bieden.

Deze onzekerheid heeft twee oorzaken:

- Een duidelijke probleemanalyse, die de keuzes binnen de nationale programma's onderbouwt, ontbreekt bij een deel van de fondsen. Ook wanneer er wél een probleemanalyse is, wordt deze niet gebruikt als grondslag om de beschikbare middelen te verdelen over de verschillende onderdelen van de subsidieprogramma's.
- Daarnaast is het onduidelijk of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt. Dit komt door het ontbreken van goede effectindicatoren en van tijdige evaluaties die een beeld geven van de effecten die zijn bereikt met de inzet van de EU-subsidies.

Een positieve uitzondering is het ESF. Daar is meer aandacht voor de onderbouwing van de verdeling van de middelen in het programma en voor het meten van de bereikte resultaten.

Dat onduidelijk is of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden behaald hangt voor een belangrijk deel samen met de voorwaarden die volgen uit EU-regelgeving. Zo worden op EU-niveau indicatoren vastgesteld om prestaties en effecten bij te houden. De reden dat de EU kiest voor gemeenschappelijke indicatoren is dat de Europese Commissie op die manier een geaggregeerd beeld voor de EU als geheel kan krijgen. Maar op het niveau van de lidstaat zijn ze vaak weinig behulpzaam. Verder komen de tussentijdse evaluaties die door de EU zijn voorgeschreven te vroeg in de programmaperiode om iets over de effecten te kunnen zeggen en zijn de

eindevaluaties juist weer te laat om als basis te dienen voor de belangrijke keuzes in de volgende programmaperiode.

Toch heeft Nederland, gegeven de EU-regelgeving, mogelijkheden om zelf de toegevoegde waarde te versterken. Dit kan door meer aandacht te schenken aan de onderbouwing van de keuzes die de verantwoordelijke autoriteiten maken voor de verdeling van de EU-middelen. Ook het verbeteren van het zicht op de resultaten door het opnemen van relevante indicatoren en het evalueren van de effecten van de fondsen helpt bij het optimaal inzetten van EU-subsidies. Op basis van een beter zicht op de resultaten kunnen de verantwoordelijke autoriteiten beter sturen op het behalen van een zo groot mogelijke toegevoegde waarde.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies in dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen om de toegevoegde waarde van de EU-fondsen in Nederland te vergroten.

Aanbeveling 1 en 2

Onze eerste twee aanbevelingen gaan over de onderbouwing van de verdeling van de middelen per fonds. Lidstaten hebben de opdracht om de EU-middelen gericht in te zetten daar waar de toegevoegde waarde het grootst kan zijn.

Aanbeveling 1: Verbeter de onderbouwing van de inzet van de middelen voor de EU-fondsen met een goede probleemanalyse. Baseer accenten in het programma op deze analyse.

Deze aanbeveling is gericht aan de Ministers van LNV (EFMZV) en van JenV (ISF en AMIF).

Aanbeveling 2: Voer de budgetverdeling over de onderdelen van het programma uit op basis van een inhoudelijke onderbouwing.

Deze aanbeveling is gericht aan de ministers van LNV (EFMZV, ELFPD), JenV (ISF en AMIF) en van EZK (EFRO).

Deze eerste twee aanbevelingen zijn van toepassing op de voorbereiding van een nieuwe programmaperiode en passen daarom minder goed in de huidige fase van programma-uitvoering.

Aanbeveling 3 en 4

Onze derde en vierde aanbeveling gaan over de monitoring van de programma's, en de informatie die nodig is om te kunnen beoordelen of het programma heeft bereikt wat is beoogd, of dat eventuele (tussentijdse) bijstellingen nodig zijn.

Aanbeveling 3: Overweeg om binnen de EU-programma's eigen (nationale) indicatoren op te stellen, die beter inzicht geven in de feitelijk behaalde resultaten.

Deze aanbeveling is gericht aan de ministers van LNV (EFMZV, ELGF, ELFPO) en van JenV (ISF en AMIF).

Wij begrijpen dat voorkomen van hogere administratieve lasten een belangrijke overweging van ministers is om dat niet te doen. Het voorbeeld van ESF laat echter zien dat het opstellen van eigen nationale indicatoren niet altijd hoeft te leiden tot extra administratieve lasten.

Aanbeveling 4: Onderzoek in hoeverre de beoogde resultaten ook worden behaald, en ga na of deze resultaten ook bijdragen aan de fondsdoelstellingen. Zorg dat de inzichten uit onderzoek gebruikt worden bij tussentijdse aanpassingen van het programma in de lopende programmaperiode.

Deze aanbeveling is gericht aan de ministers van LNV (EFMZV, ELGF, ELFPO) en van JenV (ISF en AMIF). Voor de minister van EZK (EFRO) geldt dat wij de minister oproepen om de 4 regionale managementautoriteiten aan te spreken op hun evaluatie-inspanningen.

7.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Alle betrokken ministers hebben gereageerd op het conceptrapport. Hieronder geven we een samenvatting van deze reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord.

7.1 Reacties van de ministers

De reactie van de ministers waren over het algemeen instemmend. Tegelijkertijd komt uit de reacties naar voren dat de (inmiddels) bestaande praktijk volgens de ministers in belangrijke mate al aansluit bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Op de aanbeveling om meer gebruik te maken van nationale indicatoren voor het verkrijgen van inzicht in de resultaten wordt door de ministers afhoudend gereageerd vanwege de vrees dat hierdoor administratieve lasten toenemen.

De minister van Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen gaf in haar reactie aan dat het haar “verheugt” dat het evaluatie- en monitorprogramma van het ESF als goed voorbeeld is genoemd en geeft aan dat ze er naar streeft om ook in het nieuwe programma ESF+ de administratieve lasten tot een minimum te beperken. Ze geeft aan dat ze op vergelijkbare wijze gebruik zal maken van indicatoren en evaluaties als in de vorige periode.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geeft in zijn reactie aan dat in de nieuwe periode voor zowel GLB (ELGF en ELFPO) en EMFAF (dat in de plaats is gekomen van EFMZV) de middelen onderbouwd worden ingezet. De minister wijst er op dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van in Europees verband ontwikkelde

indicatoren, om de administratieve lasten niet te verhogen. De minister geeft aan dat de inzet voor het GLB is om goed te monitoren en zo nodig bij te sturen, waarbij de mid-term evaluatie in 2025 een belangrijk moment is. Voor het EMFAF geldt dat er een evaluatieplan wordt opgesteld en dat er regelmatig geëvalueerd zal worden op aspecten als effectiviteit, efficiëntie, relevantie, samenhang en Uniemeerwaarde.

De minister van Economische Zaken en Klimaat neemt de aanbeveling om via evaluaties meer zicht te krijgen op de resultaten van de projecten ter harte en geeft aan bij de uitwerking van de evaluatieplannen voor de periode 2021-2027 met de beheerautoriteiten te verkennen of en zo ja welke verdere stappen hierin nog kunnen worden gezet.

De minister van Justitie en Veiligheid gaf, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, aan dat zij zich niet volledig in de conclusies en aanbevelingen kan vinden, omdat het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) en het Interne Veiligheidsfonds (ISF) enkele bijzondere kenmerken hebben. Zij is voorts van mening dat een vergelijking met fondsen die een geschiedenis van meerdere decennia kennen een toelichting en nuancering vraagt die in het conceptrapport niet altijd terug te vinden is.

In haar reactie op de aanbevelingen in het rapport geeft de minister aan bij een toekomstige inzet van middelen, waar opportuun, de aanbeveling om een probleemanalyse te verrichten conform het 'Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving' onder de aandacht te brengen. Zij geeft aan zich te kunnen vinden in de aanbeveling om de verdeling te baseren op een inhoudelijke onderbouwing en zegt dat hier voor de periode 2021-2027 ook invulling aan is gegeven. Onze aanbeveling om (nationale) indicatoren te gebruiken neemt de minister van JenV in overweging, waarbij ook aandacht zal zijn voor de administratieve lasten voor subsidieontvangers. Tot slot onderschrijft de minister de aanbeveling om inzicht in de resultaten te vergroten en waar nodig tussentijds bij te sturen.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer deed voorafgaand aan dit onderzoek jarenlang onderzoek naar de verantwoording van de besteding van EU-subsidies in Nederland. Daaruit bleek dat de rechtmatigheid en het financieel beheer van de besteding van EU-subsidies in gedeeld beheer in Nederland goed op orde was. Daarom onderzochten we dit keer of EU-subsidies in Nederland toegevoegde waarde hebben. Van de ministers verwachten we daarbij dat zij er zorg voor dragen dat de EU-subsidies terecht komen waar zij naar verwachting het meeste resultaat opleveren. We vinden

ook dat de ministers moeten weten of de subsidies de beoogde resultaten opleveren.

Voor zover we daar zicht op kregen is het beeld over de stimulans die EU-subsidies aan projecten geven positief. Desondanks zien we ook ruimte voor verbetering. Zo ontbreken soms probleemanalyses waar de Europese subsidies naar verwachting het meeste resultaat kunnen opleveren. Of worden deze analyses niet gebruikt voor de verdeling van de middelen. Ook is er beperkt zicht op de resultaten. Het ESF is daarbij een opvallende uitzondering.

Gegeven onze conclusie dat de subsidies een belangrijke stimulans zijn geweest voor de uitvoering van de gesubsidieerde projecten vinden we dat de toezeggingen van de verantwoordelijke ministers nogal procesmatig zijn.

De ministers onderschrijven ogenschijnlijk onze aanbevelingen maar zijn in hun toezeggingen helaas weinig concreet en verwijzen daarin naar de al langer bestaande praktijk, zoals het gebruik van SWOT-analyses en mid-term evaluaties. Wij zien op basis van ons onderzoek meer mogelijkheden om de praktijk verder te verbeteren zodat zo veel mogelijk toegevoegde waarde van EU-subsidies in Nederland wordt gerealiseerd. En daar hebben Nederlandse burgers en bedrijven baat bij.



Bijlagen

Bijlage 1 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2015). *EU-trendrapport 2015; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 150, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2017). *EU-gerelateerde aandachtspunten ontwerpbegroting 2018*. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 23 november 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 8, 4 775, nr. 76.

Algemene Rekenkamer (2019). *Rapport bij de Nationale Verklaring 2019*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl

Europese Rekenkamer (2019a). *Evaluatie nr. 05/2019: Niet-afgewikkelde vastleggingen in de EU-begroting nader bekeken (Snelle evaluatie)*. Luxemburg: eigen beheer.

Europese Rekenkamer (2019b). *Evaluatie nr. 03/2019: Toewijzing van middelen van het cohesiebeleid aan de lidstaten voor 2021-2027 (Snelle evaluatie)*. Luxemburg: eigen beheer.

Europese Rekenkamer (2020). *Verslag van de Europese Rekenkamer betreffende de prestaties van de EU-begroting – Stand van zaken eind 2019*. Luxemburg: eigen beheer.

Europese Rekenkamer (2021). *Jaarverslagen over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2020 en over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) betreffende het begrotingsjaar 2020*. Luxemburg: eigen beheer.

Bijlage 2 Gehanteerde afkortingen

AMIF	Asiel, Migratie en Integratiefonds
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
EFMB	Europees Fonds voor de Meest Behoeftigen
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZK	Economische Zaken en Klimaat
GMO	Gemeenschappelijke Marktordening
ISF	Fonds voor Interne Veiligheid
JenV	Justitie en Veiligheid
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NGO	Non-gouvernementele organisaties
SWOT	Sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen
UVB	Uitvoering van Beleid SZW

Bijlage 3 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusie	Aanbeveling	Aanbeveling gericht aan	Reactie van verantwoordelijke ministers
Op het niveau van de afzonderlijke projecten hebben de EU-subsidies toegevoegde waarde voor de uitvoering van de gesubsidieerde projecten.	Geen		De minister van LNV geeft aan dat hij de enquêteresultaten herkent.
Voor Nederland als geheel is het onzeker of de EU-fondsen maximale toegevoegde waarde bieden.	1. Verbeter de onderbouwing van de inzet van de middelen voor de EU-fondsen met een goede probleemanalyse. Baseer accenten in het programma op deze analyse.	Ministers van LNV (EFMZV) en van JenV (ISF en AMIF)	De minister van LNV geeft aan dat voor de volgende periode het EMFAF programma is gebaseerd op een SWOT-analyse en de daarvan afgeleide behoeften. De minister van JenV geeft aan dat zij bij de toekomstige inzet, wanneer opportuun, de aanbeveling om hiervoor een probleemanalyse te verrichten onder de aandacht zal brengen.
	2. Voer de budgetverdeling over de onderdelen van het programma uit op basis van een inhoudelijke onderbouwing.	Ministers van LNV (EFMZV, ELFPO), van JenV (ISF en AMIF) en van EZK (EFRO)	De minister van LNV geeft aan dat voor het nieuwe GLB op basis van een SWOT-analyse een interventielogica is ontwikkeld voor verschillende typen interventies. Voor het EMFAF zijn de doelen opgenomen in het EMFAF-programma. Deze worden bereikt via subsidieregelingen en overheidsopdrachten. De minister van JenV geeft aan zich te kunnen vinden in de aanbeveling en dat hier voor de periode 2021-2027 ook invulling aan is gegeven. De budgetverdeling is in lijn met de aanbeveling op basis van een inhoudelijke onderbouwing tot stand gekomen. De minister van EZK onderschrijft de aanbeveling.
	3. Overweeg om binnen de EU-programma's eigen (nationale) indicatoren op te stellen, die beter inzicht geven in de feitelijk behaalde resultaten.	Ministers van LNV (EFMZV, ELGF, ELFPO) en van JenV (ISF en AMIF)	De minister van LNV geeft aan dat vanwege de administratieve lasten zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de in de Europese context ontwikkelde indicatoren. De minister van JenV geeft aan dat waar relevant de aanbeveling in overweging te nemen bij de toekomstige inzet van middelen, waarbij de betrokken instanties aandacht zullen blijven houden voor de administratieve lasten.

Conclusie	Aanbeveling	Aanbeveling gericht aan	Reactie van verantwoordelijke ministers
	<p>4. Onderzoek in hoeverre de beoogde resultaten ook worden behaald, en ga na of deze resultaten ook bijdragen aan de fondsdoelstellingen. Zorg dat de inzichten uit onderzoek gebruikt worden bij tussentijdse aanpassingen van het programma in de lopende programmaperiode. Voor de minister van EZK (EFRO) geldt dat wij de minister oproepen om de 4 regionale management-autoriteiten aan te spreken op hun evaluatie-inspanningen.</p>	<p>Ministers van LNV (EFMZV, ELGF, ELFPO), van JenV (ISF en AMIF) en van EZK (EFRO)</p>	<p>De minister van LNV geeft aan dat voor GLB is afgesproken goed te monitoren waarbij de mid-term evaluatie en belangrijk moment is. Voor EMFAF zal regelmatig geëvalueerd worden en wordt een evaluatieplan gemaakt. De evaluaties zullen betrekking hebben op effectiviteit, efficiëntie, relevantie, samenhang en Unie-meerwaarde</p> <p>De minister van JenV onderschrijft de aanbeveling, maar plaatst de kanttekening dat pas na afloop van de fondsperiode duidelijk wordt of beoogde resultaten zijn behaald en tot welke bijdragen aan de fondsdoelstellingen dit heeft geleid.</p> <p>De minister van EZK geeft aan dat evaluaties belangrijk zijn voor het beoordelen van de doeltreffendheid, de efficiëntie en de impact van de EFRO-programma's. Zij neemt de aanbeveling niettemin ter harte en zal bij de uitwerking van de evaluatieplannen met de beheerautoriteiten verkennen of, en zo ja, welke verdere stappen hierin mogelijk nog kunnen worden gezet.</p>

Bijlage 4 Eindnoten

1. De 4 bij EU-subsidies betrokken ministers waren in de periode 2014-2020: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
2. Dit betreft uitsluitend het ELGF-budget dat bestemd is voor directe inkomenssteun aan boeren.
3. Dit geldt niet voor alle EU-fondsen. Soms bijvoorbeeld vinden vergoedingen plaats op basis van een bedrag per hectare grond of op basis van een calculatie van gedeerde inkomsten.
4. Vanwege Corona zijn nu ruimere perioden afgesproken. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is deze eindnoot toegevoegd.
5. Idem.
6. Idem.
7. Omdat het aantal respondenten per fonds erg verschilde en de verschillen in uitkomsten tussen de fondsen niet erg groot bleken te zijn, geven wij in hoofdstuk 3 een overzicht van de antwoorden op onze enquêtevragen zonder onderscheid te maken naar de fondsen.
8. Dit percentage wordt bevestigd in het rapport Evaluatie EFRO Doelstelling 2 en 3 programmaperiode 2007-2013 (EZK-cofinanciering EFRO), gepubliceerd door Technopolis group (2018). Bijlage bij Kamerstuk 21501-08, nr. 706, vergaderjaar 2017-2018.
9. Het Ministerie van JenV, dat verantwoordelijk is voor het beheer van het AMIF in Nederland, heeft naar aanleiding van dit voorbeeld opgemerkt dat EU-regels soms een bredere interpretatie op nationaal niveau verhinderen.
10. Dit is vastgelegd in artikel 18 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.
11. Gebaseerd op het Integraal Afwegings Kader voor beleid en regelgeving (IAK).
12. Het molenaarsprincipe houdt in dat de subsidie wordt verdeeld op basis van volgorde van binnenkomst ('wie het eerst komt, die het eerst maalt').
13. Wij schreven in 2017: "Verbeteringen zijn bijvoorbeeld gewenst bij het definiëren van indicatoren. De Commissie schrijft gemeenschappelijke indicatoren voor, op basis waarvan EU-brede vergelijking kan plaatsvinden. (...) [Maar] deze gemeenschappelijke indicatoren [zijn] zodanig gedefinieerd dat ze vaak niet (helemaal) van toepassing zijn op de situatie in een lidstaat" (Algemene Rekenkamer, 2017, p. 14).
14. Zie de visualisaties van de arbeidsmarktpositie van deelnemers op https://dashboards.cbs.nl/v3/ESF_2014tm2020/
15. UVB staat voor Uitvoering Van Beleid; dit onderdeel van het Ministerie van SZW heette tot 1 januari 2018 Agentschap SZW.

Algemene Rekenkamer

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Foto: ANP/Marijke van Eijkeren

De tekst in dit document is vastgesteld op 29 september 2022. Dit document is op 18 oktober 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De methodische verantwoording over dit onderzoek is opgenomen als internetbijlage op www.rekenkamer.nl.

Den Haag, oktober 2022