

ONDERZOEKSRAPPORT

Europese subsidies in Amsterdam

juni 2013

Rekenkamer Amsterdam

R a



Met Europa zit je goed!

Europese subsidies in Amsterdam

Onderzoeksrapport

juni 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Doel en afbakening van de verkenning	6
1.2	Bestuurlijke achtergrond	6
1.3	Het onderzoek	7
2	EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Aanvragen en toekenning	15
2.3	Controle op beheer	17
2.4	Afrekening	18
2.5	Conclusie EFRO	19
3	ESF: Europees Sociaal Fonds	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Aanvragen en toekenning	23
3.3	Controle op beheer	24
3.4	Besteding en afrekening van de subsidies	26
3.5	ESF in begroting en jaarrekening	33
3.6	Conclusie ESF	34
4	Overige Europese subsidie programma's	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Opzet van de enquête	38
4.3	Resultaten	39
4.4	Conclusie subsidies uit overige programma's	42
5	Conclusie	45
5.1	Conclusies	45
5.2	Afweging vervolg van dit onderzoek	47

Bijlage 1 - Interviews in het kader van de verkenning	i
Bijlage 2 - Vragenlijst voor de enquête	i
Bijlage 3 - ESF projecten in Amsterdam	i

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (verder: rekenkamer) nam in haar onderzoeksprogramma voor 2012 een verkenning op naar Europese subsidies. Aan Europese subsidies kleeft het predicaat 'moeilijk geld' omdat het aanvragen van dergelijke subsidies grote investeringen vergt. Het brengt bovendien risico's van terugvordering met zich mee door de strenge eisen aan beheer en rapportage. Maar aan Europese subsidies kleeft ook het predicaat 'gratis geld' aangezien de subsidies kunnen worden gezien als een manier om de begroting te verruimen. De looptijd van Europese subsidieprogramma's is gekoppeld aan de duur van het Meerjarig Financieel Kader van de Europese Unie. De huidige periode loopt van 2007 tot en met 2013. Gezien het naderende einde van deze programmaperiode achtte de rekenkamer dit een goed moment om te verkennen of aanvraag, beheer en declaratie van Europese subsidies in Amsterdam goed geregeld zijn.

De rekenkamer nam aangaande de verkenning naar Europese subsidies het volgende op in haar onderzoeksprogramma 2012:

Een van de mogelijkheden om de inkomsten van de gemeente te vergroten is het verwerven van Europese subsidies. Een eenduidig beeld ontbreekt van de omvang van de Europese subsidies die aan de gemeente Amsterdam is toegekend. Mogelijk gaat het in de subsidieperiode van 2007 tot 2013 om een bedrag van circa € 100 miljoen. Het college heeft in september 2010 intern laten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de inkomstestroom vanuit externe subsidies voor Amsterdam, waaronder Europese Subsidies, te vergroten. Het subsidiebureau verwacht dat de subsidiekansen voor de gemeente Amsterdam in de periode 2014-2020 zullen toenemen. Het externe onderzoek geeft nog geen antwoord op de vragen waarom bepaalde subsidies niet zijn aangevraagd, waarom een aantal aanvragen zijn afgewezen en welke Europese subsidies (deels) moeten worden terugbetaald en wat hiervan de oorzaak van is. Met deze verkenning wil de rekenkamer onderzoeken of er aanleiding is voor een meer diepgaand onderzoek.

Bron: Onderzoeksprogramma Rekenkamer Amsterdam 2012¹

Bij de bespreking van het onderzoeksprogramma met de fracties in de gemeenteraad, is gebleken dat ook raadsleden geïnteresseerd zijn in het aanvragen van Europese subsidies door de gemeente Amsterdam.

¹ De verwachting dat de subsidiekansen zullen toenemen lijkt inmiddels achterhaald te zijn aangezien de budgetten lager zijn vastgesteld.

1.1 Doel en afbakening van de verkenning

De ogenschijnlijk eenvoudige stelregel “hoe meer subsidie wordt binnengehaald, hoe beter” gaat in het geval van Europese subsidies niet per sé op. Een vaste verplichting bij Europese subsidies is dat er zogeheten *cofinanciering* moet zijn. Dat betekent dat de kosten van een project maar deels kunnen worden gefinancierd met Europese subsidie, in het geval van de grote structuurfondsen EFRO en ESF gaat het om maximaal 40% Europese subsidie en minimaal 60% cofinanciering. Die cofinanciering moet komen uit eigen middelen of middelen van derden zoals het Rijk of private. Projecten die worden bekostigd uit Europese middelen drukken dus óók altijd op de eigen begroting. Bovendien vergt het aanvragen van een subsidie een aanzienlijke investering in een goed projectvoorstel en ook de projectorganisatie en de verantwoording over de subsidie kan een behoorlijke last zijn.

1.2 Bestuurlijke achtergrond

Er bestaat geen gemeentelijk Amsterdams beleid voor het aanvragen van Europese subsidies door onderdelen van de Gemeente Amsterdam. Evenmin wordt momenteel het aanvragen van Europese subsidies centraal geadministreerd. Wel probeert de dienst EZ zicht te houden op de subsidieaanvragen die in Brussel worden ingediend, evenals die voor EFRO en ESF worden gedaan. Het College van Burgemeester en Wethouders ging in juni 2010 akkoord met een aantal voorstellen aangaande subsidieverstrekking en subsidieverwerving in het kader van de ‘Hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering’.² Deze hoofdlijnen vormden de directe uitwerking van de in het Programakkoord 2010-2014³ opgenomen bezuinigingen. De voorstellen waren gericht op “uniformering en vereenvoudiging” van subsidieprocessen en betroffen enerzijds het stroomlijnen van de subsidieverstrekking door de gemeente Amsterdam (besluiten 27 en 29) en anderzijds het vergroten van de inkomsten van de gemeente door “slim andere subsidiebronnen aan te boren (Europa, Rijk, A&O fonds, provincie)” (besluit 28).

Naar aanleiding van besluit 28 is er in de zomer van 2010 door de dienst Economische Zaken (hierna: EZ) een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de inkomsten uit subsidies voor de gemeente Amsterdam te vergroten. Het rapport van Economische zaken richt zich op de *subsidieaanvraag en projectontwikkeling* (geïdentificeerd als fase 1 en 2 van het proces van subsidieverwerving) en niet op *subsidiebeheer en -rapportage* (fase 3), ondanks het feit dat voornoemde fase 3 door EZ wordt omschreven als “zo mogelijk nog een belangrijker fase, omdat hier traditioneel de meeste fouten worden gemaakt, en dus een hoog risicoprofiel van toepassing is.”⁴ Een onderzoek naar fase 3 wordt apart aangekondigd met een verwijzing naar eerder-

² Collegebesluit betreffende ‘Hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering’, vergadering d.d. 29 juni 2010, nrs. 27 – 29.

³ Programakkoord 2010-2014 ‘Kiezen voor de Stad’, lente 2010.

⁴ *Subsidieverwerving in Amsterdam – een onderzoek naar vergroting van de inkomstenstroom vanuit externe subsidies voor Amsterdam*, Economische Zaken Amsterdam, 18-09-2010, p.12.

genoemde collegebesluiten.⁵ Dit onderzoek naar subsidiebeheer en -rapportage is er echter niet gekomen. Binnen bureau Eurolink van EZ is prioriteit gegeven aan de Amsterdamse lobby voor het vaststellen van de subsidiebudgetten in de volgende programmaperiode.

Het rapport over de subsidieverwerving behandelt alle mogelijke subsidieverleners, dus niet uitsluitend de Europese Unie. Het rapport kent enkele beperkingen. Zo bleek het niet mogelijk om de omvang van alle verkregen subsidies exact vast te stellen en om te bepalen of de Gemeente Amsterdam voldoende aanspraak maakt op beschikbare subsidies, waarbij werd aangetekend dat niet alle mogelijk subsidies moeten worden aangevraagd. Ook het succes van de aanvragen (in termen van het percentage toegekende subsidies) is niet vastgesteld. Het rapport geeft in plaats daarvan een aantal aanbevelingen die het aantal aan te vragen subsidies moet vergroten, waarbij de focus ligt op de centrale organisatie, professionalisering van subsidieverwerving en versterking van de interne subsidie-infrastructuur. Het rapport bepleit bovendien een uitbreiding van het aantal fte dat Amsterdam beschikbaar heeft om subsidieaanvragen te begeleiden om op die manier extra inkomsten te genereren. Het College van Burgemeester en Wethouders heeft er, mede in het kader van de aanzienlijke bezuinigingen die het moest doorvoeren, voor gekozen om deze aanbevelingen en de bijbehorende investeringen niet over te nemen.

1.3 Het onderzoek

Deze verkenning heeft als doel om inzicht te verschaffen in de Amsterdamse praktijk aangaande het aanvragen en beheren van Europese subsidies. Met deze verkenning wil de rekenkamer een antwoord bieden op de vraag of er in het proces dat gemoeid is met het aanvragen van deze subsidies, alsmede in de rapportage en verantwoording over de toegekende subsidies, problemen bestaan die aanleiding geven tot een meer diepgaand onderzoek. De verkenning betreft de huidige subsidieperiode die loopt van 2007 – 2013. Deze periode is weliswaar nog niet afgerond, maar het merendeel van de subsidiegelden is reeds beschikt. In veel gevallen is het inmiddels te laat om binnen deze subsidieperiode nog subsidies aan te vragen doordat de subsidiebudgetten zijn uitgeput. Bovendien is naar verwachting een aanzienlijk deel van de prestaties geleverd.

1.3.1 Onderzoeksvragen

De verkenningen die de rekenkamer uitvoert zijn bedoeld om met een relatief kleine investering van onderzoekstijd en -budget een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de stand van zaken en mogelijke problemen binnen een bepaald beleidsveld. De centrale onderzoeksvraag van deze verkenning is: wat is de huidige praktijk in het aanvragen en beheren van Europese subsidies en bestaan daarbinnen problemen die aanleiding geven tot een meer omvattend onderzoek?

⁵ Collegebesluit betreffende 'Hoofdpijnen heroverweging bedrijfsvoering', vergadering d.d. 29 juni 2010.

De onderzoeksvragen van deze verkenning zijn de volgende:

1. Wat is de omvang van de aangevraagde subsidies en hoe is deze omvang het beste te duiden?
2. Hoe succesvol zijn de aanvragen, met andere woorden: hoeveel van de aangevraagde subsidie wordt toegekend?
3. Hoe verloopt het beheer van en de declaratie van de toegekende subsidies en wat is de omvang van eventuele terugbetalingen of kortingen?
4. Als er sprake is van lagere vaststelling van de beschikking, van kortingen op de toegekende subsidie of van terugvorderingen, wat is daarvan dan de oorzaak?

Hiermee komen verschillende aspecten van het Amsterdamse beleid omtrent Europese subsidies aan de orde, namelijk de *inzet* om Europese subsidies te verkrijgen en de *effectiviteit* van de aanvragen. Dit is relevant niet alleen vanwege de inkomsten die gegenereerd kunnen worden, maar ook gezien de investeringen die het aanvragen van Europese subsidies kost. Daarbij wordt gekeken naar de manier waarop de *interne processen* voor het beheer van subsidies zijn ingericht en daarmee naar de *efficiëntie van de organisatie*. Hiermee krijgen we zicht op de besteding en afhandeling van de toegekende subsidies. Zoals in de inleiding reeds werd gesteld kleven er aan Europese subsidies risico's, bijvoorbeeld door complexe rapportagevereisten. Tot op heden is niet nagegaan hoe binnen de gemeente Amsterdam deze fase van beheer en rapportage wordt vormgegeven en wat hiervan de gevolgen zijn voor de vaststelling en eventuele terugvordering van subsidies.

Waar in deze verkenning geen aandacht aan wordt besteed is de doeltreffendheid van de subsidies. Of de inspanningen gekoppeld aan het aanvragen van de subsidie in verhouding staan met de resultaten die de subsidie oplevert wordt niet in het onderzoek betrokken omdat dit voor de beperkte reikwijdte van een verkenning te veel werk zou zijn. Dit is zeker zo omdat over de subsidieaanvragen in Amsterdam nog zo weinig bekend is dat daaraan extra veel voorbereidend werk vooraf zou gaan.

Kortom, de rekenkamer wil met deze verkenning een voorlopig antwoord formuleren op de vraag naar het succes van het aanvraagbeleid en het beheer van de toegekende subsidies. Het streven is om op basis daarvan te bepalen of er met betrekking tot Europese subsidies problemen zijn die een meer diepgaand onderzoek naar Europese subsidies rechtvaardigen.

De rekenkamer ziet aanleiding tot een meer omvattend onderzoek als er sprake is van bepaalde risico's of van een groot belang. Risico's die kunnen nopen tot verder onderzoek zijn in dit geval van Europese subsidies vooral van financiële aard. Als tijdens de verkenning blijkt dat er structurele problemen zijn in het beheer van de subsidies en de rapportage daarover dan loopt de Gemeente Amsterdam risico op financiële tegenvallers. De risico's worden bovendien groter als er grote voorschotten op subsidies worden uitgekeerd aan de Gemeente Amsterdam, aangezien dan de gevolgen van kortingen of boetes over de subsidie ingrijpender zijn omdat de

subsidie al is uitgegeven. Naarmate de omvang van de subsidies toeneemt, nemen ook de risico's toe.

De waarde van een vervolgonderzoek wordt bovendien groter als er sprake is van een groot belang. Daarbij kan worden gedacht aan het maatschappelijk belang van de Europese subsidies en de doelen die zij beogen. Zoals gezegd onderzoekt de rekenkamer in deze verkenning niet de doeltreffendheid van de Europese subsidies. Maar de mate waarin subsidies juist besteedt worden is een indicator voor het behalen van de doelen die werden beoogd. De inspanningen die nodig zijn om de subsidies aan te vragen en te beheren zijn indicatief voor de kosten die gemaakt worden om bepaalde doelen te bereiken. Bovendien is het de vraag of deze subsidies extra beleidsprioriteiten toevoegen aan het gemeentelijke beleid of dat zij de gemeente juist in staat stellen om haar beleidsprioriteiten te realiseren. Indien nieuwe beleidsprioriteiten worden toegevoegd door een Europese subsidie dan bestaat het risico dat aandacht en middelen worden onttrokken aan de inspanningen gericht op de eigen, door de gemeenteraad goedgekeurde, beleidsprioriteiten. Dat risico komt onder andere door het Europese principe van cofinanciering, dat maakt dat vaak ook eigen geld in een project wordt gestoken. Al deze aspecten van risico's en belang van Europese subsidies worden gewogen om te bepalen of een vervolgonderzoek gewenst is.

1.3.2 Definitie en afbakening

In dit onderzoek worden subsidies van de Europese Unie (hierna 'Europese subsidies') opgevat als geld dat door de **Europese Commissie** uit haar begroting ter beschikking wordt gesteld aan (publieke of private organisaties binnen) de lidstaten om activiteiten te financieren, anders dan de betaling voor de levering van goederen of diensten.⁶ De Europese Unie stelt op verschillende manieren geld ter beschikking aan inwoners en organisaties uit de lidstaten. Grofweg kan een onderscheid gemaakt worden tussen subsidies uit centraal geregistreerde EU-programma's ('grants') en subsidies uit de meer bekende, decentraal geregistreerde, EU-structuurfondsen. Amsterdam kan aanspraak maken op subsidies uit twee grote Europese structuurfondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Dit verkennende onderzoek beperkt zich tot de lopende programmaperiode 2007-2013, die gelijk loopt aan de periode van het meerjarig financieel kader van de Europese Unie. Niet alleen de omvang van de subsidiestromen, maar ook de Europese en nationale spelregels over hoe de subsidies besteed kunnen worden verschillen sterk van programmaperiode tot programmaperiode. Een zinvolle vergelijking tussen verschillende programmaperiodes is daardoor erg arbeids-

⁶ De Europese Commissie definieert een grant (subsidie) in haar glossary als volgt: "Direct financial contributions, by way of donation, from the budget in order to finance either an action intended to help achieve an objective part of a EU policy or the functioning of a body which pursues an aim of general European interest or has an objective forming part of a EU policy." http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm#g, geraadpleegd d.d. 11 januari 2013.

intensief. Dit is zeker het geval omdat er ook binnen één programmaperiode al verschillende regels en richtlijnen zijn voor verschillende subsidiestromen. In de volgende paragrafen zal de stand van zaken van Europese subsidieverstrekking aan de Gemeente Amsterdam worden behandeld. Hierbij wordt een onderverdeling gemaakt naar enerzijds de subsidies uit de structuurfondsen EFRO en ESF – die elk apart zullen worden behandeld – en anderzijds de subsidies uit alle overige programma's. Die laatste categorie 'overige programma's' bestaat uit verschillende types subsidies, die voor het gemak worden samen genomen maar die niet hetzelfde doel dienen, niet beperkt zijn tot één beleidsveld en niet volgens dezelfde regels worden verstrekt.

1.3.3 Dataverzameling

De gegevens voor deze verkenning zijn verzameld door bestudering van beleidsdocumenten van de Gemeente Amsterdam en van externe organisaties zoals ministeries en de Europese Commissie. Daarnaast zijn verschillende interviews gehouden met beleidsmedewerkers binnen de Gemeente Amsterdam en is ook gesproken met medewerkers van het Agentschap SZW. De interviews hadden het karakter van open, explorerende gesprekken. In bijlage 1 van dit rapport is een lijst opgenomen met de interviewpartners. In aanvulling hierop zijn gegevens over subsidieprojecten opgevraagd bij verschillende diensten, te weten:

- De dienst Economische Zaken, afdeling Eurolink,
- Het Amsterdamse programmabureau EFRO, ondergebracht bij EZ maar zelfstandig opererend,
- Het Expertisepunt Europese Subsidies van de Dienst Werk en Inkomen,
- De Amsterdamse accountantsdienst ACAM om de accountantsverklaring over de afgeronde projecten in de categorie 'overige regelingen' op te vragen. De ACAM stelt zich echter op het standpunt dat de accountantsverklaringen aan de rekenkamer verstrekt moeten worden door haar klanten: de projecteigenaren. ACAM toonde zich wel bereid om daarvoor een lijst met contactpersonen op te leveren.

Europese subsidies komen uit verschillende 'potten'. De grootste potten zijn de structuurfondsen, voor Nederland zijn dit EFRO en ESF. Tijdens deze verkenning bleek dat kennis over projecten die worden gefinancierd met subsidies uit de structuurfondsen centraal geborgd is binnen de Gemeente Amsterdam. Informatie over die projecten is betrekkelijk eenvoudig beschikbaar bij het programmabureau EFRO bij de dienst Economische Zaken of bij het Expertisepunt Europese Subsidies bij de Dienst Werk en Inkomen.

Van subsidies uit één van de overige subsidieprogramma's van de Europese Commissie is de informatie versplinterd over de hele gemeente. Dit betreft circa 10 hoofdprogramma's, die onderverdeeld worden in tientallen subprogramma's. Elk gemeentelijk onderdeel kan projectaanvragen voor dergelijke subsidies zelfstandig indienen, er is geen centraal programmabureau in Amsterdam waar alle projecten langs moeten. Binnen Amsterdam blijkt geen actueel overzicht te bestaan van de projecten die worden gesubsidieerd met Europese subsidies uit andere programma's

dan de structuurfondsen. Er is geen zicht op de omvang van de Europese subsidie die aan die projecten werd toegekend, de looptijd en de status van de projecten. De enige centraal beschikbare informatie bleek een lijst van bureau Eurolink bij de dienst Economische Zaken, met daarop projecten die op enig moment in de lopende programmaperiode waren aangevraagd. Bureau Eurolink benadrukte echter dat deze lijst waarschijnlijk incompleet en in ieder geval niet up-to-date was. Hoewel Eurolink probeert zicht te houden op de aanvragen en hun status en ook probeert om kennis over Europese projecten zoveel mogelijk te borgen zodat die later benut kan worden voor andere projecten, heeft het bureau niet de capaciteit om een volledig en actuele stand van zaken bij te houden. Daarom heeft de rekenkamer besloten om in het kader van de verkenning een enquête te houden naar de lijst met projecten die bij de afdeling Eurolink bekend was. De vragenlijst daarvoor is opgenomen in bijlage 2. De gegevens die met behulp van deze enquête werden verzameld worden besproken in paragraaf 2.4.

In het vervolg van dit rapport worden de drie types subsidies per hoofdstuk besproken. Het aanvragen en beheren van EFRO subsidies wordt in hoofdstuk 2 behandeld en de ESF-subsidies in Amsterdam in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden alle overige subsidies behandeld, ook al hebben deze subsidies heel verschillende doelen, voorwaarden en omvang.

2 EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte inleiding gegeven op de organisatiestructuur van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in Nederland. Vervolgens wordt achtereenvolgens meer specifiek ingegaan op het proces van aanvragen en toekenning (paragraaf 2.1), van de controle op het beheer van de subsidies (paragraaf 2.2) en van de declaratie en de afrekening (paragraaf 2.3). In de conclusie (paragraaf 2.4) zal tenslotte ingegaan worden op de antwoorden op de onderzoeksvragen.

2.1 Inleiding

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) bestaat uit programma's die gericht zijn op landsdelen binnen de lidstaten. Voor Nederland zijn er vier landsdelen gedefinieerd. Amsterdam valt onder het programma 'Kansen voor West'. Dit programma beslaat West-Nederland, bestaande uit de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Vertegenwoordigers van de vier provincies, van de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en een vertegenwoordiger van de andere gemeentes hebben zitting in de stuurgroep van dit programma. Het budget van Kansen voor West voor de hele regio bedraagt € 310,6 miljoen aan EFRO-subsidie. Dit bedrag is via diverse bestuurlijke overleggen voor aanvang van de programmaperiode (2006-2007) via een overeengekomen verdeelsleutel verdeeld over de acht partners (4 provincies en 4 steden). Subsidie voor 'Amsterdam' moet echter niet worden gelezen als subsidie voor de Gemeente Amsterdam, maar voor de stad Amsterdam dus zowel publieke als private organisaties.

De dagelijkse leiding en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Kansen voor West-programma ligt bij de management autoriteit, die is ondergebracht bij de gemeente Rotterdam. De management autoriteit wordt voor het regionale programma ondersteund door het regionale programmabureau dat is ondergebracht bij de provincie Flevoland. Voor de stedelijke programmadelen zijn de colleges van B en W van de vier steden ieder aangewezen als programma autoriteit – deze autoriteit is belegd bij de wethouder. In Amsterdam is het programmabureau dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het stedelijke programma ondergebracht bij de dienst Economische Zaken. Er is in alle steden binnen het programma ook een stuurgroep ingesteld die de wethouder adviseert over de toekenning van de subsidies. Landelijk zijn er nog twee autoriteiten die in de beoordeling van de besteding van subsidies een rol spelen: de certificeringsautoriteit is de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en die certificeert de betalingsaanvragen aan de Europese Commissie "door toezicht op juistheid, rechtmatigheid en volledigheid".⁷ Er is eveneens een auditautoriteit aangewezen, dit is een dienst van het ministerie van Financiën. De auditautoriteit ziet toe op het management en controle-systeem van het subsidieprogramma.

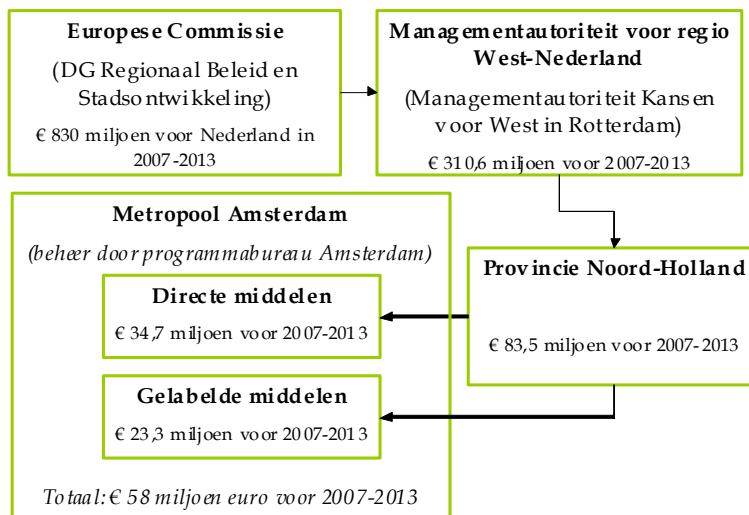
⁷ Bron: <http://www.kansenvoorwest.nl>, geraadpleegd 04 januari 2013.

Binnen het Kansen voor West programma is bestuurlijk afgesproken dat de G4-steden 'vanwege hun specifieke karakter en problematiek' een deel van het programma uitvoeren.⁸ De G4 staat op twee manieren geld ter beschikking: direct staat hen 33% van het totale budget ter beschikking en indirect ('gelabeld') kunnen zij aanspraak maken op nog een deel van de regionale middelen. Subsidie voor Amsterdam komt beschikbaar via de subsidiegelden voor Noord-Holland. Noord-Holland maakt binnen Kansen voor West aanspraak op € 83,5 miljoen euro Europese subsidie. Dit bedrag is opgedeeld in 2 budgetten. Een budget voor het stedelijke programma van Amsterdam (de directe middelen) en een budget voor het regionale programma in Noord-Holland. Het geld voor projecten in Amsterdam is dus opgedeeld in 'directe' en 'gelabelde' middelen, zie ook Tabel 2.1 en Figuur 2.1.

Tabel 2.1 - EFRO: Europese subsidie voor Noord-Holland (mln euro)

• Stedelijk programma Amsterdam ('directe middelen')	34,7
• Regionaal programma, gelabeld voor Amsterdam	23,3
• Regionaal programma, overige aanvragers	25,5
Subsidie voor Noord-Holland	83,5

Figuur 2.1 - EFRO Geldstromen naar Amsterdam



Voor de periode 2007-2013 is er dus voor € 58 miljoen EFRO-geld in Amsterdam te besteden.⁹ Subsidie uit deze pot is, zoals gezegd, niet specifiek bedoeld voor overheidsorganisaties. In tegendeel, een EFRO-subsidie is aan te vragen door private

⁸ Operationeel programma Landsdeel West, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) 2007-2013, *Kansen voor West*, p. 44. Definitief vastgesteld 15 november 2006.

⁹ Er is vanuit de rijksoverheid (door de ministeries Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) ook nog eens 9,8 miljoen euro beschikbaar gesteld als cofinanciering voor projecten van de Metropool Amsterdam.

organisaties (zowel profit als not-for-profit) en publieke organisaties, waaronder de gemeente.

2.2 Aanvragen en toekenning

De stand van zaken binnen EFRO is opgenomen per eind oktober 2012. Tot dat moment zijn er in de regio Amsterdam 36 projecten gestart binnen de lopende begrotingsperiode van 2007-2013. Zie Tabel 2.2.

Tabel 2.2 - projecten verdeeld over middelen

Projecten uit de	Aantal projecten		
• directe middelen	22	Afgerekend	5
		Lopend	17
• gelabelde middelen	14	Afgerekend	3
		Lopend	11

In totaal zijn er dus 8 projecten waarover al een eindbeschikking is afgegeven en 28 projecten die nog lopen. Eén project kon niet worden doorgezet. Dit betreft de herbouw van de Haringpakkerstoren, omdat het de plaatsing van de Amsterdamse grachtengordel op de UNESCO-lijst met werelderfgoed zou kunnen bedreigen. Afgezien van dat project zijn alle afgerekende projecten volgens planning afgerond. Van de 36 projecten zijn er negen waarin de Gemeente Amsterdam (of beter: één van haar stadsdelen, diensten of het Waternet) optreedt als partner. Alle negen toegekende projecten van de gemeente Amsterdam zijn opgesomd in Tabel 2.3.

Tabel 2.3 - Toegekende EFRO projecten Gemeente Amsterdam

Naam project	Aanvrager	Subsidiabele kosten	EFRO subsidie	EFRO %
Garantiefonds Microkredieten	EZ	€ 1.200.000	€ 400.000	33
Innovatieregio Kennis Kunde Kassa	EZ	€ 10.833.283	€ 3.475.000	32
Clusterregeling Metropoolregio Amsterdam	EZ	€ 12.500.000	€ 5.000.000	40
Investeringsregeling voor ondernemers in Economische Kansenzones in Amsterdam	EZ	€ 8.905.984	€ 4.562.394	40
Investeringsregeling World of Food	Stadsdeel ZO	€ 1.047.000	€ 418.800	40
MKB-Energieloket	Klimaatfonds	€ 604.151	€ 241.661	40
Operatie Boeggolf	Waternet	€ 1.470.282	€ 588.113	40
Koudewinning Ouderkerkerplas	Waternet	€ 1.536.954	€ 614.782	40
Walstroom in Noord-Holland, deelproject Haven Amsterdam	Haven	€ 3.630.752	€ 1.337.399	37
	Totaal:	€ 41.728.406	€ 16.638.149	<= 39,9%

Bron: Overzicht EFRO projectadministratie, aangeleverd door het programmabureau Amsterdam, november 2012

De Gemeente Amsterdam was in deze programmaperiode projectpartner voor elf EFRO aanvragen. Deze aanvragen zijn op twee aanvragen na toegewezen.¹⁰ Die twee aanvragen werden beoordeeld als hadden zij te veel een ESF-karakter. In de vorige programmaperiode was een dergelijke overlap nog wel mogelijk volgens de Europese richtlijnen, maar in de huidige programmaperiode is de richtlijn op dat gebied strikter geworden en zijn dergelijke projecten niet meer toegestaan. Aanvragen voor het Amsterdamse EFRO-programma komen altijd zoveel mogelijk in nauw overleg van de gemeente met indieners tot stand, omdat de EFRO-middelen in eerste instantie ook formeel via het college worden verstrekt.

In totaal zijn er dus negen projecten waarin de *Gemeente* Amsterdam (inclusief Haven en Waternet) projectpartner is toegekend. Samen hebben deze projecten € 16.638.149 EFRO-subsidie ontvangen. Dit is 28,4% van de EFRO-subsidie die beschikbaar is voor de metropool Amsterdam. Zonder de projecten van de Haven en het Waternet ontvangt de gemeente € 14.097.855 EFRO geld. Dit is 24% van de EFRO-subsidie die beschikbaar is voor de regio Amsterdam.

Tabel 2.4 - Aanvragers EFRO subsidies

aanvrager	aantal projecten	som toegekende subsidie (EFRO-deel)
Gemeente Amsterdam (diensten, stadsdelen, etc)	6	€ 14.097.855
VU Medisch Centrum (privaat)	2	€ 7.367.219
Stadsgoed (NV)	2	€ 6.194.224
KNAW (publiek)	1	€ 4.495.238
Amsterdam Science Park (NV)	1	€ 3.413.757
Museum Amstelkring (stichting)	1	€ 3.368.643
Amsterdamse Innovatie Motor (AIM) (Stichting)	3	€ 3.116.202
Woningstichting Eigen Haard	1	€ 2.726.095
Artis	1	€ 2.000.000
Syntens (stichting)	1	€ 1.763.742
EYE Filminstituut	1	€ 1.500.000
Stadsherstel (NV)	3	€ 1.439.228
Haven Amsterdam	1	€ 1.337.399
Waternet (stichting)	2	€ 1.202.895
Waag Society (stichting)	1	€ 1.130.132
Protestantse Gemeente Amsterdam (kerkgenootschap)	2	€ 1.036.233

¹⁰ De twee afgewezen projecten zijn "Economische participatie in Geuzenveld-Slotermeer", ingediend door DMO en "Participatiecentra voor Amsterdam", ingediend door DWI.

aanvrager	aantal projecten	som toegekende subsidie (EFRO-deel)
Nuon (consortium)	1	€ 619.651
Cross Media Week (stichting)	1	€ 600.000
Verzetsmuseum	1	€ 300.000
Meesteropleiding Theater- en Modecoupeurs (stichting)	1	€ 288.279
Gemeente Zaanstad	1	€ 231.021
Creative City Lab (stichting)	1	€ 195.711
Westergasfabriek (stichting)	1	€ 152.000
<i>Totaal beschikte EFRO-subsidie</i>	36	€ 58.575.524 ¹¹

Bron: Overzicht EFRO projectadministratie, aangeleverd door het programmabureau Amsterdam, november 2012

Opgeteld ontvangt de Gemeente Amsterdam daarmee – zelfs zonder dat de projecten van de Haven en het Waternet mee in ogenschouw worden genomen – de grootste som EFRO subsidie van alle aanvragers. De 36 toegekende projecten zijn verdeeld over in totaal 23 aanvragers. Uitgedrukt in het aantal projecten zijn na de Gemeente Amsterdam de Stichting Amsterdam Innovation Motor (drie projecten) en de NV Stadsherstel (eveneens drie projecten) de meest succesvolle aanvragers. Een overzicht van de aanvragers van toegekende projecten staat in *Tabel 2.4*.

2.3 Controle op beheer

Controle op het beheer van de subsidies door de projectbeheerders gebeurt in eerste aanleg door voortgangsrapportages. Deze rapportages – die opgesteld worden in een vast format – zijn zowel inhoudelijk als financieel. Ze bevatten facturenlijsten en opdrachtenlijsten die het programmabureau in staat stellen om te beoordelen of er sprake is van *sound financial management*, inclusief het volgen van alle regels op het gebied van aanbesteding. Twee keer per jaar worden de voortgangsrapportages beoordeeld door het programmabureau, dat waar nodig extra informatie opvraagt. De eerste voortgangsrapportage gaat over de periode van januari tot en met augustus, de tweede voortgangsrapportage beslaat de periode september tot en met december. Na goedkeuring van de rapportage door het programmabureau wordt deze doorgestuurd naar de managementautoriteit (dat bij de gemeente Rotterdam is gevestigd), waar een controller de voortgangsrapportage nogmaals beoordeelt. De derde beoordeling van de voortgangsrapportages wordt gedaan door de certificeringsautoriteit.

Een ander controlemoment is het bezoek van het programmabureau aan het project, dus ter plaatse. Dat gebeurt meestal rond het moment dat 30-40% van de subsidiabele kosten zijn gemaakt. Bij een langlopend project wordt er twee keer een bezoek gebracht om de administratie te controleren. Vooraf wordt daarvoor een controlememorandum opgesteld, waarin een risico inschatting wordt gemaakt die bepaalt hoe groot de steekproef van facturen en betaalbewijzen moet zijn tijdens deze controle.

¹¹ Er is iets meer subsidie beschikbaar dan beschikbaar was. Dit komt doordat de eindafrekening van projecten soms lager uitvalt, waardoor de vrijgevallen subsidie weer toegekend kan worden aan een ander project.

Bovenop deze controles voert ook de auditautoriteit controles ter plaatse uit. De auditautoriteit neemt een steekproef van 25% van alle projecten (in de vorige programmaperiode was dit nog 5%) binnen een programma en gaat langs bij de projecten in die steekproef. De auditautoriteit licht de administratie bijna volledig door en schrijft daarover een rapport van bevindingen. Dat rapport wordt voorgelegd en daarop kunnen de projectorganisatie en het programmabureau nog reageren. Als de auditautoriteit naar haar smaak veel afwijkingen aantreft kan de steekproef van projecten uitgebreid worden.

Uitbetaling van subsidie gebeurt op verschillende momenten:

1. Het 1^{ste} voorschot van 10% van de toegekende subsidie wordt uitbetaald na ondertekening van de startverklaring door het project.
2. Het 2^e voorschot, dat 30% van de toegekende subsidie bedraagt, wordt pas uitbetaald als er een goedgekeurde voortgangsrapportage is ingediend waarin minimaal 10% van de totale subsidiabele kosten is verantwoord.
3. Het volgende voorschot, van 40 % van de toegekende subsidie, wordt uitbetaald als door middel van een goedgekeurde voortgangsrapportage 40 % van de totale subsidiabele kosten zijn verantwoord. Het is dus niet zo dat er automatisch bij voortgangsrapportages 1 en 2 voorschotten worden uitbetaald.
4. De laatste 20% van de subsidie wordt uitbetaald na goedkeuring van de eindafrekening als de vaststellingsbeschikking is afgegeven.

2.4 Afrekening

De eindafrekening verloopt eveneens volgens een standaard procedure. De afrekening start meteen na de einddatum van een project. Over het opstellen van dit rapport is weer veelvuldig contact met het programmabureau om te zorgen dat aan alle vereisten wordt voldaan. Het rapport wordt begeleid door een accountantsverklaring van een door de projectorganisatie ingehuurde accountant. Het rapport van bevindingen van de accountant wordt besproken door het programmabureau, de projectorganisatie, de accountant en iemand van de management autoriteit. De eindafrekening moet binnen 5 maanden na de einddatum van het project bij het programmabureau zijn ingediend. De check op de eindafrekening gebeurt eerst door het programmabureau in Amsterdam en de management autoriteit in Rotterdam. Het programmabureau stuurt vervolgens de eindafrekening, voorzien van een advies, naar de Amsterdamse stuurgroep. De stuurgroep beoordeelt de eindafrekening en voorziet de wethouder Economische Zaken van een advies daarover. De wethouder beslist uiteindelijk over de goedkeuring hiervan.

Controle op de juiste besteding van de ontvangen subsidie gebeurt in aanvulling op de controles door het programmabureau en de management autoriteit ook nog door twee landelijke instellingen, die ook de controles voor de juiste besteding van andere Europese subsidies doen, zoals de subsidies uit het Europees Sociaal Fonds. Dit zijn de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit. De certificeringsautoriteit voert een dossiercontrole uit voordat projecten of delen ervan worden opgenomen in een betaalaanvraag die naar de Europese Commissie gaat. Elke betaalaanvraag die naar

Brussel wordt gestuurd moet zijn gecontroleerd door de certificeringsautoriteit voordat die bij de Europese Commissie wordt ingediend. Indien het project in de steekproef van de auditautoriteit zit, zal deze procedure eerst moeten zijn afgerond alvorens de eindrapportage naar Brussel gaat. De Europese Commissie kan de ingediende declaraties ook nog zelf controleren.

Er is in de lopende periode slechts één EFRO-project waarvoor de subsidie lager is vastgesteld: bij het project MKB-energieloket werden fouten geconstateerd bij een aanbesteding. Deze aanbesteding is op last van de managementautoriteit buiten de aanvraag gehouden en dit leidde tot € 400 minder subsidie voor de gemeente. Doordat de fout in een vroeg stadium werd ontdekt is geen boeteclausule toegepast. Een boete wordt door de Europese Commissie pas opgelegd als er fouten in een declaratie zitten die al in een betaalaanvraag is opgenomen. De boetes worden vastgesteld volgens de categoriseringstabel en betreffen percentages van het bedrag dat de fout betreft.

OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Europese Unie, is in 2007 een onderzoek begonnen naar een project uit de vorige programmaperiode (2000-2006), namelijk het project 'De Verbinding' in Amsterdam Zuidoost. Alle controles naar dit project door Nederlandse autoriteiten waren eerder zonder problemen goedgekeurd en afgesloten. Gedurende de looptijd van het OLAF-onderzoek startte de Europese Commissie een landelijk onderzoek naar de foutenmarges in de besteding van en rapportage over EFRO-subsidie. De conclusie van de Europese Commissie was dat de landelijke foutenmarge onder de door de EC vastgestelde norm van 4% lag. De foutenmarge van het programma waar De Verbinding onder viel was zelfs 0%. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft de Europese Commissie het deel van het programma dat onderzocht was definitief beschikt. Daarmee was het onderzoek door OLAF niet meer ter zake doende en in lijn daarmee is het onderzoek van OLAF voortijdig afgerond.

2.5 Conclusie EFRO

2.5.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

De Gemeente Amsterdam (inclusief Haven en Waternet) heeft in de huidige programmaperiode elf projectaanvragen ingediend. Daarvan zijn er negen toegekend. Samen hebben deze projecten € 16.638.149 EFRO subsidie ontvangen. Dit is 28,4% van de EFRO-subsidie die beschikbaar is voor de regio Amsterdam. Zonder de projecten van de Haven en het Waternet ontvangt de gemeente € 14.097.855 EFRO geld. Dit is 24% van de EFRO-subsidie die beschikbaar is voor de regio Amsterdam. De gemeente Amsterdam is daarmee de grootste ontvanger van EFRO subsidies in de regio.

Het beheer van en de rapportage over de EFRO-projecten verlopen volgens zeer uitgebreide en strikte richtlijnen. Controles worden gedaan door vier opeenvolgende autoriteiten en zijn strenger dan in de vorige programmaperiode. Uit de zeer geringe hoeveelheid door het PB vastgestelde fouten blijkt de gemeente goed aan de vereisten van rapportage en controle te voldoen. In de lopende programmaperiode is er slechts één project geweest dat subsidie is misgelopen, in het project MKB-energieloket, door

een verkeerde aanbesteding. Dit betrof € 400 en 0,16% van de beschikbare subsidie. Tot een boete is het niet gekomen, omdat de fout werd ontdekt voordat de declaratie werd opgenomen in de betaalaanvraag voor de Europese Commissie. De totale EFRO-subsidie voor dit project bedroeg € 241.661.

2.5.2 Belang en risico's bij EFRO

Het aanvragen en beheren van EFRO-subsidies lijkt in Amsterdam professioneel en zo goed als vlekkeloos te verlopen. Er zijn geen structurele problemen geconstateerd in het beheer of de declaratie van subsidies. De begeleiding vanuit het programmabureau is intensief en dit geldt voor alle projectaanvragen. De subsidies worden op conservatieve wijze uitgekeerd: voortgangsrapportages en tussentijdse controles bepalen of porties van de subsidie daadwerkelijk worden uitbetaald. Dit betekent dat de risico's van deze subsidiestroom relatief beperkt lijken.

Op het moment dat dit verkennende onderzoek werd uitgevoerd (oktober 2012 – januari 2013) was de volledige subsidiepot toegekend aan projecten. De verwachting is dat een aantal projecten een lagere einddeclaratie zullen indienen dan voorzien omdat de realisatie van de projecten goedkoper uitvalt. Op basis van deze verwachting wordt er in de stuurgroep en op bestuurlijk niveau nagedacht of er overgegaan zal worden tot zogeheten 'overcommitering': het toekennen van meer subsidie dan feitelijk beschikbaar is. Dit kan een risico betekenen omdat de Gemeente Amsterdam dan mede kan worden aangesproken op het uitkeren van de teveel toegekende subsidie. Hierover is echter nog geen besluit genomen.

Het belang van de subsidies uitgedrukt in termen van de omvang van de subsidie is nogal wisselend. Ook de vraag of de subsidies de bestaande beleidsprioriteiten van de Gemeente Amsterdam dienen is moeilijk te beantwoorden door de veelzijdigheid van de projecten. De Stuurgroep Amsterdam van het EFRO programma onder leiding van de wethouder ziet hierop naar verluid toe, maar de rekenkamer heeft dit niet betrokken in het onderzoek. Het belang van de subsidies wordt mede bepaald door de inspanningen die vereist zijn voor het aanvragen er van. Het aanvragen van een EFRO subsidie en het beheren er van vraagt inderdaad een behoorlijke tijdsinvestering door een projectorganisatie. Door het programmabureau wordt gepoogd om potentiële subsidieaanvragers zo te begeleiden dat de grootste tijdsinvestering in de aanvraag alleen wordt gedaan als toekenning van subsidie naar aanleiding van de projectaanvraag er hoopvol uit ziet. De relatief beperkte hoeveelheid afgewezen projectaanvragen getuigt van het succes van deze begeleiding door het programmabureau.

3 ESF: Europees Sociaal Fonds

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte inleiding gegeven op de organisatiestructuur van het Europees Sociaal Fonds (ESF) in Nederland. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op het proces van aanvragen en toekenning (paragraaf 3.2), van de controle op het beheer van de subsidies (paragraaf 3.3), van de besteding en de afrekening van de subsidies (paragraaf 3.4) en van de rapportage over de subsidies in de jaarrekening en begroting (paragraaf 3.5). In de conclusie (paragraaf 3.6) zal tenslotte ingegaan worden op de antwoorden op de onderzoeksvragen.

3.1 Inleiding

De omvang van het Europees Sociaal Fonds voor heel Nederland is voor de periode 2007-2013 € 830 miljoen.¹² Het ESF programma is een nationaal programma, dat wordt beheerd door het Agentschap SZW. Het Agentschap SZW is door het kabinet aangewezen als managementautoriteit voor ESF in Nederland. Het ESF-budget komt in zeven tranches beschikbaar; jaarlijks wordt € 105,2 miljoen euro beschikbaar gesteld.¹³ De bedragen die jaarlijks vrijkomen moeten binnen twee jaar zijn besteed, verantwoord en gedeclareerd bij het Agentschap SZW, anders komt het resterende deel van de tranche te vervallen. Dat betekent dat het budget terugvalt in de algemene middelen van de Europese Commissie, de zogeheten decommitering. In de jaren 2007-2011 is dit in het Nederlandse programma niet voorgekomen en ook voor 2012 wordt geen decommitering verwacht. Over de gehele periode gaat het Ministerie van SZW er van uit dat de besteding van ESF-gelden in heel Nederland dicht bij de € 830 miljoen zal uitkomen, dus zonder noemenswaardige decommitering of overcommitering.¹⁴ Dit wordt bereikt door het schuiven met budgetten tussen prioriteiten en door het openen van extra aanvraagtijdvakken.

Het ESF richt zich op drie prioriteiten, die door de Europese Commissie voor Nederland zijn gesignaleerd en in nationale beleidsprogramma's zoals het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) en het Nationale Hervormingsprogramma 2005-2008 (NHP) verder worden uitgewerkt. De prioriteiten zijn verder uitgesplitst in zes acties – waarvan Actie J (Jongeren) later is toegevoegd. De doelgroepen die met deze acties worden bediend zijn door de Tweede Kamer bepaald. De doelgroepen van het ESF voor de begrotingsperiode 2007-2013 zijn zeer nauw gedefinieerd. Zo gaat het bij actie A om de “additionele toerusting en bemiddeling van werklozen met een achterstand tot/op de arbeidsmarkt”.¹⁵ Er is bewust gekozen om met Europees geld groepen te bedienen die te boek staan als 'moeilijk' en die, volgens de Tweede Kamer, door de

¹² Dit betekent een daling van meer dan 60% ten opzichte van de aan Nederland toegekende budgetten in de periode 2000-2006.

¹³ Operationeel Programma ESF2, Den Haag, mei 2007.

¹⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage)*, 15 juni 2012.

¹⁵ Jaarverslag ESF 2011, d.d. 27 juni 2012, tabel 2.5.a, pagina 11

reguliere budgetten onvoldoende bediend werden. Deze drie doelgroepen werklozen zijn door de Tweede Kamer aangewezen voor actie A:

- Niet-uitkeringsgerechtigden, later niet-uitkeringsontvangers (NUO)
- 55-plussers
- Arbeidsbelemmerden

Tabel 3.1 - ESF prioriteiten en acties

Prioriteit	Actie	Budget ¹⁶	Aanvragers
Prioriteit 1: Vergroten van arbeidsaanbod	Actie A: Additionele toerusting van personen met een achterstand op of tot de arbeidsmarkt	€ 124,2 miljoen over 7 jaar	- Gemeenten - UWV - O&O fondsen
	Actie J: Toeleiding jeugdigen tot de arbeidsmarkt ¹⁷	€ 75 miljoen in de periode 2009-2011	- Gemeenten - UWV - O&O fondsen - Scholen
Prioriteit 2: Bevorderen van insluiting op de arbeidsmarkt van kansarmen	Actie B: reïntegratie van gedetineerden etc.	€ 66,4 miljoen over 7 jaar	- Ministerie van Justitie - Ministerie van Jeugd en Gezin
	Actie C: Praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	€ 116,2 miljoen over 7 jaar	- Praktijk- en VSO-scholen
Prioriteit 3: Vergroten aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal	Actie D: Verbetering arbeidsmarktpositie werkenden	€ 373,5 miljoen over 7 jaar	- O&O fondsen (voor de gemeenten: A&O fonds)
	Actie E: Sociale innovatie	€ 41,5 miljoen over 7 jaar	- Werkgevers - O&O fondsen

Bron: Operationeel programma ESF Doelstelling 2, 2007-2013 d.d. juli 2009

¹⁶ Bedragen zijn de budgetten over 7 jaar heen.

¹⁷ De Actie J, Jeugd, is in 2009 toegevoegd en het budget daarvoor is uit het oorspronkelijke budget voor Actie A gehaald.

Het ESF is een landelijk programma met één nationale managementautoriteit. Er wordt, in tegenstelling tot het EFRO-fonds, aan het begin van de programmaperiode geen vastomlijnd budget voor Amsterdam (of voor andere aanvragers) geormerkt. De aanvragen voor ESF-subsidie door de gemeente Amsterdam concurreren met de aanvragen van andere gemeenten.

3.2 Aanvragen en toekenning

Binnen de Gemeente Amsterdam is het Expertisepunt Europese Subsidies (EES) van de Dienst Werk en Inkomen aangewezen als programmabureau voor ESF in Amsterdam. Het EES doet de ESF aanvragen voor de gehele gemeente Amsterdam, dus ook voor andere diensten. Voor de actie J geldt dat subsidies bestemd waren voor regio's, zoals die worden gedefinieerd in het Nationaal Actieplan Jeugdwerkloosheid. Amsterdam is voor actie J de coördinerende gemeente.

De Gemeente Amsterdam is de grootste gemeentelijke aanvrager van ESF-subsidies in Nederland. In totaal werd ruim € 50 miljoen ESF subsidie aangevraagd. De vergelijking met andere gemeentes is gemaakt op basis van het archief van het Agentschap SZW.¹⁸ Amsterdam vroeg deze programmaperiode de grootste bedragen aan en vroeg de meeste projecten aan van alle gemeentelijke aanvragers. Voor Actie D is Amsterdam zelfs 1 van de slechts 2 gemeenten, die gedurende de gehele looptijd van het program ESF heeft aangevraagd. Ook in vergelijking met Rotterdam vroeg Amsterdam hoge bedragen aan. Bovendien trok Rotterdam in deze programmaperiode de meerderheid van de aangevraagde projecten weer in, na de toekenning van de subsidie.

De subsidieaanvragen die DWI in de afgelopen periode deed werden maximaal, dat wil zeggen: zo hoog mogelijk, ingezet. DWI geeft aan dat het vaak moeilijk was om bij de aanvraag te bepalen wat een realistisch projectbedrag zou zijn. Dit kwam bijvoorbeeld doordat de betreffende groep nog niet door DWI bediend werd (NUG/NUO) of doordat niet ingeschat kon worden hoeveel klanten aan de vereisten van de doorlooptijd van deelnemerstrajecten zouden kunnen voldoen. Ook werd soms pas kort van tevoren bekend dat een aanvraagtijdvak geopend zou worden. Andere onduidelijkheden hadden bijvoorbeeld te maken met de exacte definitie van doelgroepen, de looptijden van projecten en de interpretatie van ESF-regels. Omdat deze onduidelijkheid niet kon worden opgehelderd vóór het aanvragen van de subsidie en omdat het onmogelijk is om tijdens de loop van een project nog extra subsidie aan te vragen werd door de medewerkers van het EES werd daarom maximaal subsidie aangevraagd.

In de eerste jaren van deze programmaperiode werd door relatief weinig gemeenten subsidie aangevraagd. Op basis van ervaringen van gemeenten in de voorgaande programmaperiode werden ESF subsidies beoordeeld als moeilijk en risicovol geld. Het Agentschap SZW heeft in die jaren sterk ingezet op het verhogen van de

¹⁸ <http://www.agentschapszw.nl/projecten/archief>. Geraadpleegd d.d. 30 november 2012.

aanvragen voor Actie A. In de eerste jaren van de programmaperiode werd over de hoogte aangevraagde subsidie voor een project geen oordeel geveld door het Agentschap SZW, vanwege het ontbreken van een richtlijn daarvoor. In lijn hiermee werd voor alle aanvragen die de Gemeente Amsterdam deed het volledige bedrag toegewezen. In de loop van de jaren is het Agentschap SZW kritischer geworden op de beoordeling van de hoogte van de aanvragen vanwege de onderrealisatie van de projecten. Op basis van opgedane ervaring is in 2012 door het Agentschap SZW voor intern gebruik een richtlijn geschreven over hoe te bepalen of de hoogte van een aanvraag reëel is. Sindsdien kunnen medewerkers van het Agentschap SZW ambitieuze aanvragen naar beneden bij te stellen. Voor projectaanvragen van de Gemeente Amsterdam is dit tot op heden niet gebeurd. De volledige projectenlijst van de Gemeente Amsterdam is te vinden in bijlage 3 bij dit rapport.

3.3 Controle op beheer

Het Agentschap SZW voert als managementautoriteit voor ESF in Nederland de controles op het beheer van de ESF-subsidies in eerste aanleg uit. Formele controle van het beheer van de subsidies gebeurt in het geval van ESF niet meer tussentijds middels voortgangsrapportages. In de vorige programmaperiode werden nog wel tussentijdse voortgangsrapportages gevraagd door het Agentschap SZW, maar toen was de projectduur met 2 à 3 jaar langer dan de huidige looptijd van 1 à 1,5 jaar. Alleen als voor een project voorschotten worden aangevraagd is er tussentijds contact over de voortgang tussen het Agentschap SZW en de projectleiding. De Gemeente Amsterdam heeft voor ESF nog nooit een voorschot aangevraagd.

Een declaratie moet worden ingediend maximaal 3 maanden na het einde van het project. De declaraties van alle projecten worden gecontroleerd door de afdeling Controle en Monitoring van het Agentschap SZW. Nog eens 5% van de projecten wordt steekproefsgewijs gecontroleerd door de (Rijks) auditautoriteit. In de vorige begrotingsperiode werden de declaraties eerst nog beoordeeld door de ACAM, maar dat is in deze programmaperiode geen vereiste meer voor het Agentschap SZW.

De afdeling Controle en Monitoring van het Agentschap SZW stelt over de declaraties die door de projectverantwoordelijken worden opgesteld een rapport van bevindingen op dat wordt besproken met de projectverantwoordelijken. Tegen dit rapport kan, net als bij EFRO, nog bezwaar gemaakt worden en hierover vindt dan overleg plaats. Het resultaat van het rapport van bevindingen en het eventuele overleg dat daarover plaatsvond is een voorlopige eindbeschikking. Het Agentschap betaalt de subsidie uit als de voorlopige eindbeschikking wordt vastgesteld. Twee jaar later wordt de voorlopige eindbeschikking definitief gemaakt, deze twee jaar zijn in afwachting van mogelijke Europese controles. Net als bij de EFRO subsidies worden controles over de subsidies ook uitgevoerd door twee landelijke organen: de auditautoriteit en de certificeringsautoriteit. Dit zijn dezelfde organen als voor de EFRO-subsidies. De certificeringsautoriteit is belast met het beoordelen van de betaal-aanvragen aan Brussel. De auditautoriteit beoordeelt de kwaliteit van de controle en beheerssystematiek.

Controles door de Europese instanties van de declaraties zijn er nog niet geweest voor deze begrotingsperiode. Europese controlerende instanties zijn in eerste instantie het DG Employment en de Europese Rekenkamer. In geval van misstanden kan ook OLAF (het Europese Bureau voor Fraudebestrijding) een onderzoek instellen. Het Agentschap SZW geeft aan dat de auditdienst goed functioneert en een 'letter of confidence' heeft ontvangen, die maakt dat de Europese Commissie deze programma-periode niet meer op controlebezoek komt in Nederland. Controles door Europese instanties zijn er wel geweest aan het einde van de jaren negentig en dit leidde tot een massale bijstelling van de uit te keren bedragen. De controles waren bepalend voor veel terugbetalingen en leidden tot een geringer animo om ESF aan te vragen in de nieuwe programmaperiode.

De subsidieregeling ESF 2007-2013, die bepaalt wanneer, hoe en voor wat er subsidie kan worden aangevraagd en hoe over deze subsidie verantwoording moet worden afgelegd, is in de huidige programma periode 34 keer gewijzigd. In 2009 is de subsidieregeling ingetrokken en vervangen door een nieuwe regeling.¹⁹ Deze administratieve wispelturigheid vereenvoudigt het correct beheren van en rapporteren over een verkregen subsidie niet. Wijzigingen betroffen onder andere de projectduur (van één jaar naar anderhalf jaar) en vereenvoudigingen van administratieve aard. Voor Actie A en D zijn ook verschillende wijzigingen doorgevoerd, met als doel de realisatie van de projecten te stimuleren. Zo hoefden bijvoorbeeld na 2009 geen aparte projecten voor elk van de doelgroepen te worden aangevraagd, maar mochten zij samen in één project en werd een bonussysteem ingevoerd voor Actie D, dat kon resulteren in een lagere cofinanciering. Eén van de projecten van de Gemeente Amsterdam (de scholing van medewerkers in de Reiniging van Stadsdeel Centrum, projectnr. 2008ESFN330) verkreeg een bonus en behaalde een realisatiegraad van 101,9%.

Eén van de belangrijkste wijzigingen is dat sinds 2009 de Handleiding Project Administratie (HPA) geen onderdeel meer is van de subsidieregeling, maar de status van richtlijn kreeg. De huidige handleiding, die bepaalt op welke manier kosten mogen worden toegevoegd aan de declaratie, is de achtste versie (exclusief twee tussentijdse wijzigingen binnen één versie). Wijzigingen in de HPA gelden ook voor lopende projecten, niet alleen voor nieuw te starten projecten.²⁰

Sinds de HPA een richtlijn is wordt er gewerkt volgens het principe *comply or explain*. Dit betekent dat projectverantwoordelijken moeten voldoen aan de handleiding óf moeten kunnen uitleggen waarom ze hiervan zijn afgeweken maar de gedeclareerde kosten nog altijd declarabel zouden zijn binnen ESF. Het EES van DWI wijst er op dat in de afhandeling van de declaraties soms discussies ontstaan over de invulling van *comply or explain*. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de bij het Agentschap SZW

¹⁹ Bron: Website Wetten.nl "Subsidieregeling ESF 2007-2013", wettechnische informatie. Geraadpleegd d.d. 03 december 2012.

²⁰ Bron: Website van het Agentschap SZW, geraadpleegd d.d. 03 december 2012.
http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf_a/hpa-versies-vanaf-2007

ingediende declaraties niet steeds door dezelfde personen gecontroleerd door wijzigingen in de personele bezetting bij het Agentschap SZW en door inhuur van externen om capaciteitsgebrek op te vangen. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat in het tweede DWI project met arbeidsbelemmerden kosten die in de declaraties werden opgevoerd door het Agentschap werden afgekeurd, terwijl hetzelfde type kosten in een eerdere declaratie was goedgekeurd. Over dergelijke beoordelingen gaat DWI in gesprek met het Agentschap SZW, waarna soms de beoordelingen nog worden aangepast.

3.4 Besteding en afrekening van de subsidies

In het kader van het ESF-programma wordt wel gesproken over de 'realisatiegraad'. Daarmee wordt niet bedoeld op de mate waarin de inhoudelijke doelen van de ESF-projecten zijn gerealiseerd, maar eerder over de mate waarin de subsidie (rechtmatig) is besteed. Op inhoudelijke realisatie van de doelen wordt in het geval van ESF niet gestuurd, hoewel dit voor de nieuwe programmaperiode wel de bedoeling is. Declaraties, net als projectaanvragen, zijn geconsolideerde pakketten van verschillende projectdeclaraties in één. Elk ESF-project richt zich op een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld 'arbeidsbelemmerden' en de einddeclaratie is een optelsom van de kosten die op het project zijn geboekt, die bepaald worden door het aantal personen (klanten van DWI, medewerkers in het kader van scholing, etc.) waarvoor in lijn met het ESF-project activiteiten zijn bekostigd. De verhouding tussen de aangevraagde subsidie en de daadwerkelijk besteedde subsidie (hetzij volgens de ingediende declaratie, hetzij volgens de vastgestelde eindbeschikking) is in de bespreking hieronder de realisatiegraad.

Het ESF-programma kampt landelijk met betrekkelijk lage realisatiecijfers. Volgens een rapportage van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt landelijk "gemiddeld circa 55% van de aangevraagde subsidie ook echt [...] gerealiseerd".²¹ Het probleem van de lage realisatiegraad van ESF-projecten wordt breed onderkend.²² In de toekenning van projecten wordt met deze 'ondercommittering' rekening mee gehouden: het Agentschap SZW verleent in de hele programmaperiode circa € 1.535 miljoen subsidie om het totale subsidiebudget van € 830 miljoen besteedt te krijgen.²³ Dit brengt overigens het risico op 'overcommittering' met zich mee wanneer projecten meer subsidie besteden dan op basis van eerdere resultaten verwacht. Uiteindelijk leidt dit er naar alle waarschijnlijkheid toe dat de volledige ESF-pot in Nederland zal worden gebruikt.

²¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage), 15 juni 2012, p. 2. Het is niet duidelijk hoe deze berekening precies tot stand kwam.

²² Research voor Beleid (2010) "Tussentijdse Evaluatie ESF Acties A en D", onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage), 15 juni 2012.

De realisatiegraad van de Gemeente Amsterdam, over alle projecten uit de afgelopen periode die al volledig beschikt zijn, ligt met 50,06% net onder het voornoemde landelijke gemiddelde.²⁴ In Tabel 3.2 wordt per actie een overzicht gegeven van de hoeveelheid projecten en de totale omvang van de aangevraagde en beschikte bedragen per actie.

Tabel 3.2 - Realisatie per actie ESF

Actie	Aantal projecten			Subsidie	Totaal eindbeschikt (N=18)	Realisatie ²⁵
	Aangevraagd	Gedeclareerd	Beschikt	Totaal aangevraagd (N=38)		
Actie A	14	13	11	€ 39.544.468	€ 12.391.826	50,49% (N=11)
Actie J	2	1	0	€ 3.780.000	-	-
Actie D	21	15	7	€ 6.316.893	€ 1.579.639	46,91% (N=7)
Actie E	1	1	0	€ 119.925	-	-
Totaal alle acties	38	30	18	€ 49.761.286	€ 13.971.465	50,06%

Bron: Berekeningen op basis van een overzicht van ESF-projecten met stand van zaken aangaande declaraties en beschikking aangeleverd door EES d.d. 20 november 2012.

De cijfers uitgesplitst naar acties zijn maar deels te vergelijken, omdat voor twee acties de projecten nog geen eindbeschikking hebben ontvangen. Zo ligt de landelijke realisatie voor Actie A voor 2007 - 2010 op 44%.²⁶ De Amsterdamse realisatie ligt voor de projecten die al beschikt zijn op 50,5% voor dezelfde periode. De landelijke realisatie voor Actie D ligt gemiddeld voor 2007-2011 op circa 30%. Deze realisatie was zo laag dat door het Agentschap middelen uit Actie D naar andere programma-onderdelen zijn overgeheveld om onderbenutting te voorkomen.²⁷ De realisatie van de Gemeente Amsterdam (wederom alleen voor de projecten die al volledig beschikt zijn) ligt op 46,9%.

Voor de twee acties waarvoor nog geen eindbeschikkingen zijn afgegeven is de vergelijking minder informatief omdat niets gezegd kan worden over de hoogte van het subsidiebedrag in de eindbeschikking. Van de twee Amsterdamse projecten binnen Actie J is er pas één gedeclareerd en die declaratie is nog niet beschikt, de realisatiegraad is dus nog niet bekend. De eerste declaratie betrof 100% van de

²⁴ Percentages drukken het deel van de toegekende subsidie uit dat in de einddeclaratie is goedgekeurd en beschikt. Bron: overzicht van ESF-projecten met stand van zaken aangaande declaraties en beschikking aangeleverd door EES d.d. 20 november 2012.

²⁵ De realisatie in tabel 3.2 is berekend over de 11 projecten die al zijn beschikt. Het percentage is een gewogen gemiddelde van de eindbeschikkingen ten opzichte van wat er aan subsidie is aangevraagd.

²⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage)*, 15 juni 2012, p. 5.

²⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage)*, 15 juni 2012, p. 9.

aangevraagde subsidie. De landelijke realisatie voor Actie J is tot op heden 78%.²⁸ Landelijk ligt de realisatie voor Actie E over 2008-2009 gemiddeld op 72%.²⁹ Amsterdam vroeg één project aan in Actie E, in 2011 dat nog niet is beschikt, de realisatiegraad is dus nog niet bekend. De declaratie voerde 84,2% van de aangevraagde subsidie als kosten op.

De lage realisatie van ESF-projecten is dus landelijk een probleem en ook in de Gemeente Amsterdam aan de hand. De projectenlijst van de gemeente Amsterdam (bijlage 3) laat zien dat twee verschillende mechanismen zorgen voor een lagere eindbeschikking dan toekenning van subsidie: enerzijds wordt er per project minder subsidie gedeclareerd bij het Agentschap dan er was toegekend en anderzijds wordt er een lager bedrag aan subsidie beschikt dan er door DWI was gedeclareerd. Deze twee mechanismes worden hieronder apart besproken.

3.4.1 Lagere declaratie dan toegekende aanvraag

Uit de projectenlijst blijkt duidelijk dat er voor het merendeel van de projecten aanmerkelijk minder kosten worden gedeclareerd dan er subsidie werd aangevraagd en toegekend. Gemiddeld over alle projecten waarvoor reeds een declaratie werd opgesteld werd maar 68,5% van de aangevraagde (en toegekende) subsidie door de Gemeente Amsterdam gedeclareerd bij het Agentschap SZW.

Tabel 3.3 - Declaratiepercentages ESF

	Subsidie projecten met declaratie		
	Aangevraagd	Gedeclareerd	Gedeclareerd %
Actie A	€ 34.544.468	€ 24.046.539	69,6% (N = 13)
Actie J	€ 1.500.000	€ 1.500.000	100,0% (N = 1)
Actie D	€ 4.919.273	€ 2.496.057	50,7% (N = 15)
Actie E	€ 119.925	€ 100.947	84,2% (N=1)
Totaal	€ 41.083.666	€ 28.143.543	68,5% (N=30)

Bron: Berekeningen op basis van een overzicht van ESF-projecten met stand van zaken aangaande declaraties en beschikking aangeleverd door EES d.d. 20 november 2012.

Zoals gezegd wordt dit door het EES verklaard door de ambitieuze insteek als het gaat om het aanvragen van hoge projectsubsidies, onder andere omdat later méér aanvragen niet mogelijk is. Daardoor wordt er eerder overvraagd (en onderbenut) dan ondervraagd.

Voor Actie A werd maar 69,6% van de toegekende subsidie gedeclareerd bij het Agentschap SZW. Er zijn verschillende redenen voor deze onderbesteding van de toegekende subsidie. Eén daarvan is dat de selectie van cliënten die door DWI een traject krijgen aangeboden niet gebeurt op basis van ESF-criteria. De selectie van

²⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage)*, 15 juni 2012, p. 6

²⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage)*, 15 juni 2012, p. 10.

cliënten voor ESF-trajecten niet gebeurt door de klantmanagers van DWI, de ambtenaren die contact hebben met de 'klanten' van DWI. Bij DWI is intern besloten dat klantmanagers bij het selecteren van hun case-load gebruik maken van de algemene beleidsprioriteiten van DWI. Dit vloeit onder andere voort uit de algemene beleidskeuze van de Gemeente Amsterdam, zoals ook weerspiegeld in het Meerjarenbeleidsplan Participatie: "Het participatieperspectief moet leidend zijn in de bepaling van het aanbod [van op participatie gerichte activiteiten voor burgers, MM]. Dit betekent dat we voor de organisatie van ons aanbod niet kijken of iemand inburgeringsplichtig, uitkeringsgerechtigd, jong of oud is, maar we kijken wat we in participatieperspectief willen of kunnen bereiken."³⁰ Daarmee ligt de nadruk op het bereiken van bepaalde beleidsdoelen en niet primair op het maximaal uitputten van bepaalde budgetten. In het bepalen van de algemene beleidsprioriteiten wordt het Nederlandse beleid aangaande ESF en de aan ESF-inkomsten gekoppelde vereisten wel meegewogen.

De focus op de eigen beleidsprioriteiten wordt door DWI bovendien verklaard door te wijzen op het ruime participatiebudget³¹ waar tot voor kort een overschot van was.³² Dat maakte het voor DWI minder noodzakelijk om te sturen op ESF-criteria, waarvan de budgetten als 'relatief beperkt' worden omschreven. Voor 2009, bijvoorbeeld, waren de inkomsten uit het participatiebudget € 178,8 miljoen, terwijl de inkomsten uit ESF werden begroot op € 20 miljoen. Er wordt echter de laatste jaren bezuinigd op het participatiebudget en in 2010 is een nieuw Meerjarenbeleidsplan Participatie geschreven waarin aan deze bezuinigingen ook beleidsmatig vorm wordt gegeven.³³ De bezuinigingen zijn er deels ook de oorzaak van dat de inkomsten uit ESF teruglopen. Voor het gros van de ESF-projecten komt de cofinanciering namelijk uit het participatiebudget. Door de algemene terugloop van cliënten die een reïntegratie traject krijgen aangeboden kan er ook minder worden gedeclareerd ten laste van het ESF.

De criteria die gekoppeld zijn aan ESF spelen dus geen rol bij het bedienen van klanten. Voor ESF is het soort klantgroep dat bediend wordt van belang, maar ook de vraag of een eventueel toeleidingstraject verloopt op een manier die maakt dat de kosten kunnen worden gedeclareerd in het ESF-traject. De doelgroepen voor de ESF zijn zeer strikt bepaald. Dit betekent dat veel cliënten van DWI niet in aanmerking komen voor participatie in een ESF-project. De doelgroepen van het ESF zijn bovendien de moeilijk te bedienen doelgroepen van DWI. Het Nederlandse parlement heeft er bewust voor gekozen om ESF-geld in te zetten voor doelgroepen die tot op dat moment naar de mening van het parlement onvoldoende bediend werden. Die zeer

³⁰ Gemeente Amsterdam (2009) *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*, d.d. 31 maart 2009, blz. 20.

³¹ Het participatiebudget wordt gevormd door middelen uit de Wet Werk en Bijstand (WWB), Wet inburgering (Wi) en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Web).

³² Tot en met 2008 beschikte de Gemeente Amsterdam over een spaarsaldo van het re-integratiebudget WWB van ongeveer € 75 miljoen. Dit spaarsaldo werd in belangrijke mate opgebouwd door ESF-inkomsten. Gemeente Amsterdam (2009) *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*, d.d. 31 maart 2009, blz. 52.

³³ Sociale Alliantie (2010) *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014*, d.d. 27 september 2010.

strikte definiëring van 'moeilijke' groepen als ESF-doelgroep wijkt soms af van de beleidsdoelstellingen van DWI. Het vereist door die nauwe definiëring van doelgroepen bovendien een zeker 'volume' in cliënten van DWI om de subsidies ten volle te kunnen benutten.

Die doelgroepproblematiek wordt bijvoorbeeld duidelijk in de drie projecten aangaande NUG'ers: niet-uitkeringsgerechtigden. NUG'ers moeten door het DWI actief benaderd worden, omdat zij zich niet zelf bij DWI melden of door DWI niet geregistreerd worden, aangezien ze toch geen recht hebben op een uitkering. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om huisvrouwen. Het project stond daarmee meer naast de normale werkprocessen en werkzaamheden van de klantmanagers dan bijvoorbeeld projecten voor 55+ of arbeidsbelemmerden, die al wel mee in het reguliere beleid van DWI waren opgenomen. Toen de projectorganisatie eenmaal stond, waren het tweede en derde project voor NUG'ers succesvoller. De loonkosten van de projectleider en de extra loonkosten van de consultants die NUG'ers gingen bedienen zijn opgenomen in de ESF declaratie.

Een andere verklaring is dat het opstarten van ESF projecten enige tijd kost waardoor, als pas laat bekend was wanneer een aanvraagtijdvak zou worden geopend, de voorbereidingstijd nog doorliep tijdens de officiële projecttijd. In dat geval konden niet meteen cliënten bediend worden in het ESF-project en liep het aantal deelnemers snel terug ten opzichte van de planning. Dit was bijvoorbeeld het geval voor het eerste project "NUG/Verborgene talent I" (zie box hieronder). In lijn met deze opstartkosten is doorheen de tijd wel een leercurve te zien en worden grotere delen van de aanvragen gedeclareerd.

In de projecten onder actie D werden om verschillende redenen minder kosten gedeclareerd, gemiddeld maar 50,7% van de toegekende aanvraag. Eén daarvan was dat de scholing van medewerkers tot maximaal MBO-4 niveau lang een ondergeschoven kind is geweest in de Gemeente Amsterdam. Het aantal deelnemers was overschat – er werkten minder MBO'ers die scholing konden gebruiken dan ingeschat – en ook was de opstarttijd van de projecten aanzienlijk. Dit werd verergerd doordat ook voor de relatief kleine scholingstrajecten een aanbestedingsprocedure moest worden gevolgd. Bij de projecten 'omgaan met agressie' en bij het GVB ontstond vertraging in deze aanbestedingsprocedures. Die vertragingen gingen af van de looptijd van het project, waardoor minder mensen konden worden opgenomen in het project.

Box 3.1 – Voorbeeld over opstartkosten

De ESF medewerkers van het EES wijten de slechte score van het eerste NUG/Verborgene talent project aan opstartproblemen. Die opstartproblemen werden veroorzaakt door het feit dat NUG'ers tot de start van dit project geen beleidsprioriteit binnen DWI waren. NUG'ers waren in 2007 geen doelgroep in het beleid van Amsterdam. De landelijke doelstelling - in het kader van het bestuursakkoord tussen de rijksoverheid en de gemeenten - was echter dat de grote steden samen 20.000 NUG'ers zouden bedienen. Toen het aanvraagtijdvak voor dit project werd geopend had DWI slechts een maand de tijd om de aanvraag in te dienen. Het project werd dus noodgedwongen ingediend bij het ESF op basis van weinig voorkennis – en een gebrek aan administratie over NUG'ers. Het was dus moeilijk om in te schatten hoe hoog het budget zou moeten zijn, maar er is besloten om maximaal in te zetten aangezien later niet méér subsidie aangevraagd zou kunnen worden.

Het EES heeft na die aanvraag nog veel tijd moeten investeren om het bedienen van NUG'ers te laten landen binnen de organisatie. Er werd vervolgens een projectleider aangesteld die het project moest opstarten. De projectleider begon pas in het laatste kwartaal van 2007 en moest eerst het projectplan uitwerken. Ongeveer de helft van de projectduur was al verstreken toen de eerste NUG'ers konden worden benaderd. Daardoor konden er in het project weinig participanten worden bediend, helemaal omdat een traject, om het als ESF-kosten te kunnen declareren, volledig afgerond en betaald moest zijn binnen de projectperiode.

3.4.2 Lagere beschikking dan declaratie

Naast het feit dat er minder gedeclareerd wordt dan er subsidie werd aangevraagd, worden de projecten meestal lager beschikt dan het bedrag dat de declaratie bedroeg. Voor de meerderheid van de projecten in Actie A (acht van de elf projecten) ligt het percentage van de declaraties dat gedekt wordt door de beschikking erg hoog, namelijk boven de 99%. Drie projecten scoren aanmerkelijk slechter. Eén daarvan is het hierboven besproken eerste NUG/verborgen talent project. Daarvoor lag het percentage goedgekeurde kosten uit de declaratie op 85% door verschil van inzicht over welke cliënten wel of niet in de declaratie mochten worden opgenomen. Een ander project, dat met de stadsdelen werd opgezet ('NUO in de wijk'), scoorde ook aanmerkelijk lager om dezelfde reden, slechts 41% van de kosten werd goedgekeurd in de eindbeschikking.

Een project over jongeren (project 2009ESFN481) dat oorspronkelijk werd opgezet door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen leidde ook tot een aanmerkelijk lagere eindbeschikking dan de declaratie bedroeg. Slechts 32% van de kosten uit de declaratie werd opgenomen in de eindbeschikking. Volgens het Agentschap SZW kwam dit laatste doordat er binnen DMO nog weinig ervaring met ESF was, waardoor meer fouten werden gemaakt. Er werden bovendien kosten opgevoerd die niet specifiek in het kader van het ESF-project waren gemaakt en dergelijke constructies zijn gevoelig voor fouten in de declaratie. Binnen DWI wordt deze verklaring onderschreven. Er worden echter ook nog kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van PricewaterhouseCoopers, dat als externe partij door DMO was ingehuurd om de administratie van het project 'Jongeren' te voeren en de declaratie te verzorgen. Over het algemeen, echter, was het Agentschap desgevraagd positief over de door DWI gevoerde administratie van ESF-projecten onder Actie A en vonden zij de verhouding tussen beschikkingen en declaraties op orde. De bij DWI aanwezige ervaring in het EES draagt daar volgens het Agentschap SZW zeker aan bij.

Tabel 3.4 - Beschikkingspercentages ESF³⁴

	Subsidie projecten met eindbeschikking (N=18)		Declaratie %
	Gedeclareerd	Eindbeschikking	
Actie A	€ 15.650.194	€ 12.391.826	79,2%
Actie D	€ 1.814.142	€ 1.579.639	87,1%
Totaal	€ 17.464.336	€ 13.971.465	80,0%

Bron: Overzicht van ESF-projecten met stand van zaken aangaande declaraties en beschikking aangeleverd door EES d.d. 20 november 2012.

Voor de projecten binnen actie D waarvoor een beschikking is afgegeven (zeven projecten) ligt het gemiddelde beschikkingspercentage ten opzichte van de ingediende declaratie hoger dan voor actie A, namelijk op 87,1%. Zoals duidelijk wordt in tabel 3.5, ligt het beschikkingspercentage bij de meeste projecten ruim onder de 99%.

Tabel 3.5 - Beschikkingspercentages ESF projecten actie D³⁵

Project	Projectnr.	Gedeclareerd	Beschikt	Beschikt t.o.v. declaratie
Scholing medewerkers DWI	2008ESFN333	€ 24.560	€ 16.578	67,5%
Stadsdeel Centrum, Reiniging / scholing medewerkers	2008ESFN330	€ 91.151	€ 91.151	100,0%
Afval Energiebedrijf / scholing medewerkers	2008ESFN332	€ 51.032	€ 35.877	70,3%
Handhavingsacademie	2008ESFN328	€ 297.280	€ 260.618	87,7%
Handhavingsacademie	2009ESFN442	€ 364.795	€ 321.019	88,0%
GVB	2008ESFN331	€ 431.213	€ 334.510	77,6%
GVB	2009ESFN446	€ 554.111	€ 519.886	93,8%
		€ 1.814.142	€ 1.579.639	87,1%

Bron: Overzicht van ESF-projecten met stand van zaken aangaande declaraties en beschikking aangeleverd door EES d.d. 20 november 2012.

De projecten van actie D zijn belegd binnen andere onderdelen van de Gemeente Amsterdam en zijn niet, zoals de projecten in actie A, in de reguliere processen van DWI ingebed. Dit vergroot de kans op problemen bij het declareren van kosten door de onbekendheid met de ESF-verplichtingen. De afgekeurde kosten werden veroorzaakt door niet te voldoen aan de ESF-aanbestedingsprocedure of door tekortschietende prestatieverantwoording in de vorm van een kloppende aanwezigheidsregistratie.

³⁴ Percentages zijn berekend over de projecten waarvoor al een eindbeschikking is afgegeven, vandaar dat voor Acties J en E geen projecten zijn opgenomen in de tabel.

³⁵ Percentages zijn berekend over de projecten waarvoor al een eindbeschikking is afgegeven.

3.5 ESF in begroting en jaarrekening

Zoals gezegd zijn de activiteiten die in het kader van ESF worden ontplooid (deels) overlappend met de kerntaak van het DWI en zijn de ESF-gelden en het participatiebudget tot op zekere hoogte communicerende vaten. Dit maakt dat ESF-subsidies ervoor zorgen dat de Gemeente Amsterdam een ruimer budget heeft om aan reïntegratie naar werk te besteden. Dit blijkt ook uit het Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012: "Sinds 2004 heeft de gemeente Amsterdam een aanzienlijk spaarsaldo van het re-integratiebudget WWB opgebouwd. Belangrijkste bouwstenen voor dit spaarsaldo zijn de grote ESF-inkomsten. Over de periode tot en met 2008 is ongeveer € 40 miljoen ESF-gelden ontvangen. In 2009 rekt DWI op nog eens een ESF-ontvangst van € 20 miljoen. Eind 2008 bedroeg dit spaarsaldo rond de € 75 miljoen."³⁶

De begroting van de hoogte van ESF-gelden voor DWI (acties A en J) wordt gedaan door het EES. Het EES gaat bij het bepalen van het te begroten bedrag uit van de projecten die in het betreffende kalenderjaar zullen worden afgerekend. Het EES begroot niet het hele bedrag van de aanvraag maar maakt een inschatting van de uiteindelijke hoogte van de declaratie op basis van de voortgang van een project en het hoge risico dat ESF kenmerkt. DWI geeft aan dat het begroten van ESF-gelden een moeizame bezigheid is, omdat aanvraagtijdvakken die worden geopend door het agentschap om projecten in te dienen niet altijd te voorzien zijn. De calls van Actie J, bijvoorbeeld, werden pas 3 maanden voordat ze open gingen aangekondigd en inkomsten uit projecten die in die call werden gehonoreerd konden dus niet meer begroot worden voor dat jaar. De begrotingscijfers worden wel regelmatig aangepast in de actualisaties (4-maands en 8-maandsrapportages).

De ESF-subsidie wordt door het Agentschap SZW uitbetaald als de voorlopige eindbeschikking wordt vastgesteld. Voor het opvoeren van de inkomsten uit het ESF in de jaarrekening hanteerde het EES in overleg met de accountant tot en met 2011 het 'kasstelsel': pas als de subsidie op de rekening werd gestort werd die opgenomen in de jaarrekening. Dit was omdat de onzekerheid over de hoogte van het uiteindelijke subsidiebedrag erg groot is. Vanaf 2012 wordt er gewerkt volgens het kosten-batenstelsel: inkomsten zullen geboekt worden op het jaar dat de activiteit wordt uitgevoerd. Er is echter een flink 'grijs gebied' van activiteiten die al dan niet worden geaccepteerd door het Agentschap als ESF-kosten en dus is lang niet altijd goed te zeggen welke activiteiten uiteindelijk goedgekeurd worden voor ESF-subsidie. Dit zorgt voor onzekerheid in de op te voeren baten.

Het gevolg van het feit dat ESF-geld moeilijk te begroten is en pas op de jaarrekeningen verschijnt als de subsidie daadwerkelijk is uitgekeerd aan DWI is dat het daardoor moeilijker is om geïnformeerde beleidskeuzes te maken. Doordat over de ESF-subsidies anders gerapporteerd wordt dan over andere inkomsten kan onduidelijkheid ontstaan over het budget dat exact beschikbaar is en dit kan het college

³⁶ Gemeente Amsterdam (2009) *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*, d.d. 31 maart 2009, blz. 52.

van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad potentieel beperken in hun keuzes en in hun sturende rol.

3.6 Conclusie ESF

3.6.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

Amsterdam is de grootste gemeentelijke aanvrager van ESF-subsidies in Nederland. De Gemeente Amsterdam heeft in alle Acties van ESF projecten aangevraagd, in totaal ruim € 50 miljoen ESF subsidie. Amsterdam vroeg deze programmaperiode de grootste bedragen aan en vroeg de meeste projecten aan van alle gemeentelijke aanvragers. Amsterdam is daarmee een bovengemiddeld actieve gemeentelijke aanvrager van ESF-subsidies. Het succes van Amsterdam in die aanvragen is hoog, alle aanvragen werden toegewezen. Dit succes wordt verklaard door de algemene beleidslijn van het Agentschap SZW. Die hield in dat in principe alle projectaanvragen toegekend werden. Hieraan lag de landelijke aarzeling om ESF subsidies aan te vragen ten grondslag en het ontbreken van een richtlijn bij het Agentschap SZW om de hoogte van de aanvragen te beoordelen.

Het beheer van en de rapportage over ESF-subsidies verlopen niet altijd vlekkeloos. Hoewel de realisatiecijfers van Amsterdam tegen de landelijke cijfers niet slecht afsteken ligt de realisatie van de ESF-projecten laag. De realisatiecijfers drukken uit welk percentage van de toegekende subsidie uiteindelijk benut wordt, dat wil zeggen: vastgesteld in de eindbeschikking. Een deel van die lage realisatiegraden wordt door DWI toegedicht aan ambitieus aanvragen. Door maximale subsidies aan te vragen in de projectaanvraag, stelt de Gemeente Amsterdam zich van een voldoende toewijzing van subsidie. Binnen DWI wordt dit gezien als het veiligstellen van 'trekkingsrechten'. Doordat zo hoog wordt aangevraagd is de kans op een overschot (het niet benutten van toegewezen subsidie) groter. Een ander deel van de lage benutting ligt in moeilijkheden binnen projecten, zoals de opstarttijd van projecten, discussies over aanbestedingen en het identificeren van de juiste deelnemers voor een project. In de loop van de programmaperiode stijgen de realisatiegraden van de ESF-projecten iets en dat duidt op een positieve leercurve.

De benutting van ESF wordt bovendien niet gestimuleerd door een actief toewijzingsbeleid op basis van ESF criteria. De klantmanagers van DWI houden bij het selecteren van personen die een participatietraject wordt aangeboden primair rekening met het algemene DWI toewijzingsbeleid. Met de vereisten van het ESF wordt in de keuze voor cliënten en trajecten geen rekening gehouden. Dit is een beleidskeuze met als doel de klantmanagers een inhoudelijke en geen financiële afweging te laten maken. De beoordeling is er op gericht te bepalen of een deelnemer voor re-integratie in aanmerking komt. DWI verklaart deze beleidskeuze op twee manieren: enerzijds door te wijzen op het inhoudelijke doelstelling van de organisatie en anderzijds door te wijzen op de relatief beperkte omvang van het ESF-budget in relatie tot het participatiebudget. Het is binnen deze verkenning niet mogelijk geweest om te onderzoeken in hoeverre klantmanagers zich bewust zijn van ESF-vereisten bij het maken van hun keuzes. Evenmin is het mogelijk geweest om te

bepalen in hoeverre de ESF-doelgroepen en de trajecten die daarvoor beschikbaar zijn ruimte laten voor een betere benutting van ESF-subsidies. Wel is duidelijk dat subsidie die werd toegewezen niet volledig werd benut. Zeker in tijden van bezuinigingen op het participatiebudget zouden deze subsidies echter een belangrijke bron van inkomsten kunnen zijn bij het investeren in burgers waarvoor anders potentieel geen geld beschikbaar is.

Een belangrijke indicator voor het beheer van de ESF-subsidies is de hoogte van de eindbeschikking ten opzichte van de declaratie. Deze beschikkingspercentages zijn voor acht projecten binnen Actie A hoog (boven de 99%), maar voor drie projecten binnen Actie A betrekkelijk laag (85%, 41% en 32%), bijvoorbeeld door verschil van inzicht met het Agentschap SZW over de op te voeren kosten of door fouten in de declaraties. Voor de projecten binnen Actie D liggen de cijfers gemiddeld rond de 87%. Het Agentschap SZW is in grote lijnen positief over de manier waarop over de ESF-projecten in Amsterdam gerapporteerd en gedeclareerd wordt, met name als naar Actie A gekeken wordt. De oorzaken van een substantieel lagere eindbeschikking zijn zoals blijkt wisselend, maar onervarenheid bij het beheer van projecten lijkt een belangrijke rol te spelen. Onduidelijkheid over de exacte doelgroepen die voor een ESF-subsidie in aanmerking komen speelt ook een rol.

3.6.2 Belang en risico's bij ESF

In lijn met de landelijke trend is er sprake van lage benutting van de toegekende subsidies, de zogenaamde realisatiegraad. Het belang van de ESF-subsidies uitgedrukt in termen van omvang van de subsidies is gedurende de looptijd van deze programmaperiode toegenomen. De omvang van het participatiebudget was in de eerste jaren zo ruim dat de omvang van de ESF-subsidies maar beperkt bijdroeg aan het totale budget. In de afgelopen jaren is door bezuinigingen de omvang van het participatiebudget echter teruggelopen en het belang van de ESF-subsidies relatief toegenomen.

Het belang van de ESF-subsidies is nog op een andere manier te duiden, namelijk in termen van de doelen die worden nagestreefd. In tegenstelling tot de subsidies die worden aangevraagd voor EFRO, worden voor ESF de doelstelling nogal strikt bepaald door het nationale overheidsbeleid. Dit resulteert in de situatie dat een belangrijk deel van de subsidies geoormerkt is voor een doelgroep die oorspronkelijk geen plek had in het kernbeleid van DWI, namelijk niet-uitkeringsgerechtigden. De doelgroepen die voor Actie A werden aangewezen zijn zeker in het nieuwe participatiebeleid niet de primaire doelgroepen van DWI. Dit maakt dat ESF-projecten tot op zekere hoogte activiteiten toevoegen aan de bestaande werklust van DWI, met bijbehorende kosten. Aangezien alle ESF-projecten een eigen financiering van 60% vragen betekent dit een risico van onttrekking van eigen middelen aan de uitvoering van de door de gemeenteraad goedgekeurde eigen beleidsplannen.

Amsterdam vraagt over de ESF-projecten nooit voorschotten aan, dus risico's op gedwongen terugbetalingen van subsidies zijn er niet. Wel is er potentieel onduidelijkheid over de beschikbaarheid van middelen op de begroting en de

jaarrekening. Voor DWI is het tot kort voor het openen van een aanvraagtijdvak onbekend wanneer weer nieuwe projectaanvragen kunnen worden ingediend en wat de looptijd zal zijn. Daardoor is het begroten van ESF moeilijk: bij het opstellen van de begroting is vaak nog niet bekend wanneer een aanvraagtijdvak opengesteld zal worden. Het begroten van ESF inkomsten is bovendien moeilijk doordat er sterke fluctuaties zijn in de uiteindelijke benutting van de aangevraagde subsidies. Een ander probleem is de door de door het EES gehanteerde methode van het administreren van ESF-geld op de begroting en in de jaarrekening, die tot 2012 afweek van de voor andere inkomsten gebruikelijke methode. Deze drie oorzaken dragen bij aan verminderde inzichtelijkheid van de omvang van de budgetten die beschikbaar zijn voor de uitvoering van het beleid van de Gemeente Amsterdam.

4 Overige Europese subsidie programma's

4.1 Inleiding

Naast de subsidies uit de structuurfondsen EFRO (hoofdstuk 2) en ESF (hoofdstuk 3) zijn er ook subsidies uit verschillende andere programma's van de Europese Commissie. Deze programma's hebben elk hun eigen doel, voorwaarden en beheersorganisatie. Subsidieaanvragen voor deze overige subsidieregelingen worden niet door een Nederlandse managementautoriteit behandeld. Subsidieaanvragen moeten worden ingediend bij een Agentschap of Directoraat-generaal van de Europese Commissie. Subsidiegeld dat beschikbaar is binnen deze regelingen is niet vooraf verdeeld over lidstaten, maar wordt in een internationale competitie over projecten verdeeld. In voorkomende gevallen kan de lidstaat waar een project vandaan komt wel een criterium kan zijn bij de beoordeling van de projectaanvraag.

Er is bij de Gemeente Amsterdam geen centrale administratie van alle projectaanvragen die door een organisatieonderdeel of een stadsdeel van Amsterdam worden ingediend. Ook is er geen centrale begeleiding bij het opstellen van een subsidieaanvraag. Bureau Eurolink van EZ kan desgevraagd advies geven over het opstellen van een goede aanvraag. Ook wordt wel advies gegeven over het inrichten van de projectorganisatie en het beheren van de subsidie. Bureau Eurolink geeft echter aan niet de capaciteit te hebben om als servicepunt te fungeren of delen van de aanvraag of het projectbeheer over te nemen. Door respondenten wordt wel aangegeven dat zij menen dat het aanvragen van Europese subsidies efficiënter georganiseerd kan worden in de Gemeente Amsterdam. Met name de grote investeringskosten van een subsidieaanvraag zouden projectleiders er van weerhouden om een Europese subsidie aan te vragen.

Betreffende de doelen van de subsidieaanvragen geeft Eurolink aan dat het bij alle subsidieaanvragers benadrukt dat de Europese subsidies het meest succesvol zijn als zij worden ingezet voor de eigen, bestaande beleidsdoelen. Soms wordt echter subsidie aangevraagd voor projecten die niet (uitsluitend) de bestaande prioriteiten dienen. Veel subsidies dienen specifieke doelen die gedefinieerd zijn door de Europese Commissie. Uit reacties van projectverantwoordelijken blijkt dat deze spanning tussen eigen doelen en doelen van een subsidie de projectorganisatie voor moeilijkheden kan stellen. Een dergelijke spanning levert bijvoorbeeld extra investeringen op om een project tot een succes te maken en draagt minder bij aan het verwezenlijken van de eigen beleidsdoelen.

Eurolink/EZ³⁷ van Economische Zaken kent 61 Europese projecten waarvoor in de lopende programmaperiode subsidie is aangevraagd door onderdelen van de Gemeente Amsterdam. De totaal aangevraagde subsidiesom van die projecten werd geschat op tenminste € 56,4 mln subsidie. Van een deel van de projecten was het subsidiebedrag nog als 'pro memorie' opgenomen in de database van EZ. Omdat er verder weinig informatie voorhanden was (zie ook hoofdstuk 1) hebben we besloten om een enquête te houden om extra informatie in te winnen over de lijst van EZ. Door deze lijst als uitgangspunt te nemen, missen we wellicht projecten. Dit wordt echter door EZ onwaarschijnlijk geacht. Achtereenvolgens gaan we in op de opzet van de enquête en de stand van zaken aangaande de aangevraagde subsidies.

4.2 Opzet van de enquête

Op de lijst met projecten stonden 63 projecten, waarvan er 2 vóór de lopende programmaperiode waren gestart. Van de 61 resterende projecten was van 16 projecten niet bekend hoeveel subsidie was aangevraagd.

Een eerste verkenning leerde dat van de 61 projectaanvragen in de huidige programmaperiode er negen in ieder geval waren afgewezen. Omdat het achterhalen van oorzaken voor afwijzing van een subsidieaanvraag of succes of falen van een project geen doel was van onze verkenning zijn er geen vragenlijsten gezonden naar projecten die op de lijst van Eurolink al als 'afgewezen' stonden geadministreerd. Om te bevragen wat de status is van de resterende 52 projecten is met behulp van bureau Onderzoek en Statistiek (O&S) een elektronische enquête voor elk project verstuurd naar 22 contactpersonen binnen de Gemeente Amsterdam. De contactpersonen werden aangeleverd door bureau Eurolink bij de dienst Economische Zaken. Het doel van deze enquête was te achterhalen wat de looptijd en de status is van het project, hoe hoog de subsidiebeschikking was en indien relevant wat de omvang was van de eindbeschikking. De vragenlijst voor de enquête is opgenomen in bijlage 2. Na verzending van de vragenlijst bleken drie andere projecten niet op de lijst te staan. Twee daarvan waren afgewezen (en zijn dus verder buiten beschouwing gelaten), voor de derde is alsnog een vragenlijst aangemaakt. Uiteindelijk is dus voor 53 projecten een enquête verzonden.

Voor 35 van de projecten werd binnen de responstermijn een enquête ingevuld. Voor de overige projecten werd in eerste instantie geen vragenlijst ingevuld. Zes contactpersonen bleken onterecht een vragenlijst te hebben ontvangen, omdat het project dubbel op de lijst stond, niet was ingediend of nooit was gestart (zie hieronder). De contactpersonen voor de overige projecten zijn allemaal gerappelleerd en hebben nogmaals een vragenlijst ontvangen. Uiteindelijk heeft de rekenkamer over 46 projecten een ingediende vragenlijst ontvangen, voor één project werd geen ingevulde vragenlijst ontvangen.

³⁷ Eurolink is het team dat zich binnen EZ bezig houdt met Europees beleid en Europese subsidies voor de Gemeente Amsterdam.

4.3 Resultaten

4.3.1 Aanvragen en toekenning

De status van alle 66 projecten die bekend waren wordt weergegeven in Tabel 4.1, net als de subsidie die werd aangevraagd. In totaal vroeg de Gemeente Amsterdam voor de 66 projecten € 60.091.697 subsidie aan. Zes projecten bleken te zijn aangevraagd in een vorige programmaperiode en zijn verder buiten beschouwing gelaten. Exclusief de projecten die werden aangevraagd in de vorige programmaperiode werd er voor 60 projecten in totaal € 54.721.258 subsidie aangevraagd.³⁸ Daarvan zijn er 14 afgewezen. Voor deze afgewezen projecten werd bijna € 31 miljoen subsidie aangevraagd, waarvan € 23 miljoen voor één project van het Bureau Luchtkwaliteit over elektrisch vervoer.

Op de lijst bleken vier projecten dubbel te staan. Eén projectaanvraag bleek nooit te zijn ingediend. Bij één project startte het project niet in Gemeente Amsterdam omdat de haven van Amsterdam andere prioriteiten had en met personele beperkingen kampte. Eén project bleek geen Amsterdams project te zijn, maar door Waternet te worden uitgevoerd voor het Waterschap Gooi en Vechtstreek.

Daarmee resteerden nog 39 projecten. Zoals gezegd werden over één project geen gegevens ontvangen. Van twee projecten was de aanvraag nog in behandeling. Deze twee projecten vroegen samen ruim €1,9 miljoen subsidie aan. Eén project vroeg in €1,6 miljoen subsidie aan, die nog verdeeld zal moeten worden over verschillende projectpartners en dus niet volledig ten bate van de Gemeente Amsterdam zal komen. In totaal 36 projecten werden toegekend.

Tabel 4.1 - Aanvragen projecten overige programma's

Status	Aantal projecten	Totaal €
• Projecten dubbel, niet ingediend, nooit gestart, buiten Amsterdam ³⁹	7	n.v.t.
• Projecten die in de vorige programmaperiode bleken te zijn aangevraagd	6	€ 5.370.439,-
• Projecten die afgewezen zijn	14	€ 30.941.663,-
• Projecten ingediend die nog in behandeling zijn	2	€ 1.890.000,-
• Projecten die goedgekeurd zijn	36	€ 21.889.595,-
• Non-respons	1	-
Totaal	66 projecten	

Bron: Overzicht door EZ aangeleverd van projecten met een Europese subsidie (stand van zaken juli 2012) en door de Rekenkamer gehouden enquête

³⁸ Van een aantal afgewezen projecten en van één toegekend project is niet bekend hoeveel werd aangevraagd, dus de bedragen zouden nog iets hoger kunnen zijn.

³⁹ Eén project bleek door Waternet te worden uitgevoerd voor haar opdrachtgever: het waterschap Gooi- en Vechtstreek.

De meeste projecten lopen nog op het moment dat dit onderzoek wordt uitgevoerd, zie Tabel 4.2.

Tabel 4.2 - Status toegekende projecten

Status	Aantal
• Moet nog starten	3
• Project loopt op dit moment	20
• Project is afgerond, nog geen einddeclaratie	4
• Afgerond en gedeclareerd	4
• Eindbeschikking afgegeven	5
Totaal	36

Eén van de toegekende projecten is afgerond zonder dat subsidie zal worden gedeclareerd, namelijk het project 'Duurzame gebiedsontwikkeling IREEN' (DRO). Doordat de Europese Commissie voor dit programma lopende het project de algemene voorschriften veranderde, zouden de door Amsterdam te leveren resultaten onhaalbaar worden. Nadat bleek dat de behandelende ambtenaren geen manoeuvreerruimte hadden was het verstandig om vroegtijdig uit het project te vertrekken. De subsidie die oorspronkelijk voor Amsterdam was aangevraagd bedroeg € 58.000. De toegekende subsidies kwamen terecht bij 12 organisatieonderdelen en 4 stadsdelen, zie voor een overzicht van aanvragers Tabel 4.3.

De diensten Economische Zaken (inclusief projecten die zijn ondergebracht bij de Amsterdam Innovation Motor) en de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer zijn de diensten met de meeste toegekende projecten. Bij DIVV zijn de projecten allemaal bij dezelfde projectleider belegd, dit zorgt in ieder geval voor een cumulatie van ervaring en kennis. De aanvragen bedroegen € 21,9 miljoen subsidie. Het merendeel van de subsidieaanvragen werd volledig toegekend, in totaal € 19,6 miljoen verspreid over 36 projecten. De hoogst toegekende subsidie was € 5,1 miljoen voor een project in Amsterdam Noord. De laagst toegekende subsidie was € 40.000 voor een project in het kader van het Europees jaar voor de vrijwilliger van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleving.

Tabel 4.3 - Overzicht 'projecteigenaren' met subsidie⁴⁰

Organisatie	Aantal projecten	Aangevraagde subsidie (som)	Toegekende subsidie (som)
Stadsdeel Nieuw-West	1	€ 250.000	€ 250.000
Stadsdeel Noord	1	€ 5.500.000	€ 5.146.693
Stadsdeel West	1	€ 1.888.462	€ 1.888.462
Stadsdeel Oost	1	€ 145.758	€ 145.758
GGD	3	€ 1.106.096	€ 1.106.096
DIVV	6	€ 959.903	€ 959.903
Amsterdam Museum	1	€ 150.000	€ 150.000
DRO	3	€ 638.000	€ 648.000
EZ (incl. AIM)	7	€ 4.165.691	€ 3.881.664
DWZS	2	€ 40.000	€ 40.000 ⁴¹
DWI	2	€ 476.052	€ 476.052
Waternet	3	€ 2.800.614	€ 2.800.614
AEB	1	€ 74.520	€ 74.520
Bestuursdienst	1	€ 97.988	€ 97.988
Havenbedrijf	2	€ 3.596.511	€ 1.920.755
DAO	1	€ 0 ⁴²	€ 0 ⁴³
Totaal	36	€ 21.889.595	€ 19.586.505

4.3.2 Beheer en declaratie

De rapportageverplichtingen voor de verschillende EU subsidieprogramma's zijn niet uniform. Het voert te ver om op die verschillende richtlijnen in te gaan in deze verkenning. De verantwoordelijkheid voor het beheer van en de rapportage over de subsidies ligt bij de afzonderlijke projectorganisaties. Zoals gezegd geeft bureau Eurolink van EZ desgevraagd advies over het inrichten van de projectorganisatie en aandachtspunten bij het beheer van de subsidie. Dit advies is er echter niet op gericht taken van de projectorganisatie over te nemen. Sommige projectaanvragers huren externe ondersteuning in voor het beheren van de projectadministratie. Over het algemeen hadden alle projectleiders hun gegevens betrekkelijk eenvoudig paraat – een project van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleving daargelaten. Acht van de negen projecten die al een declaratie opstelden declareerden precies het toegekende bedrag of iets meer. Slechts één project, 'Vroegtijdig signaleren radicalisering via

⁴⁰ Alleen toegekende projecten zijn opgenomen in deze tabel.

⁴¹ De Dienst Wonen Zorg en Samenleving weet van één project niet meer te achterhalen hoeveel subsidie er is aangevraagd of toegekend. Het project loopt nog, maar ook de einddatum kon niet achterhaald worden. De € 40.000 subsidie betreft dus slechts één project.

⁴² De afdeling O&S van de Dienst Advies en Onderzoek neemt met gesloten beurs deel aan een onderzoeksproject met verschillende partners.

⁴³ De afdeling O&S van de Dienst Advies en Onderzoek neemt met gesloten beurs deel aan een onderzoeksproject met verschillende partners.

betrokkenen⁴⁴, declareerde € 1.823,- minder kosten dan er subsidie werd toegekend. Het project viel onder de Bestuursdienst.

Voor twee projecten viel de eindbeschikking lager uit dan de declaratie. Over het project 'Vroegtijdig signaleren radicalisering via betrokkenen' is een korting toegepast van € 39.671, waarover de respondent het volgende schrijft: "Het betrof een project met zes andere gemeenten in Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië. Amsterdam was 'Lead partner' en daarmee contractant met de EC. De eigen financiering van € 10.000 per gemeente bestond uit ureninzet van medewerkers. Het project was inhoudelijk een groot succes, maar volgens de Commissie hadden we ons in aantal gevallen niet letterlijk gehouden aan de informatie uit de aanvraag, waardoor bepaalde uitgaven niet subsidiabel zijn verklaard." Over het project 'Smart cities: Amsterdam smart city', uitgevoerd door de Amsterdam Innovation Motor, is een korting toegepast van € 20.000.

4.4 Conclusie subsidies uit overige programma's

4.4.1 Beantwoording van de vragen

De Gemeente Amsterdam heeft deze programmaperiode in totaal € 54,7 miljoen subsidie aangevraagd. Daarvan werd ruim de helft, namelijk bijna € 31 miljoen afgewezen. Dat zo een groot deel van de aangevraagde subsidie werd afgewezen komt doordat verreweg het grootste project dat werd aangevraagd, een project van het Bureau Luchtkwaliteit waarvan de aanvraag € 23 miljoen bedroeg, werd afgewezen.

Het is niet mogelijk gebleken om bij de Europese Unie te achterhalen wat de toekenningpercentages zijn van de verschillende subsidies. Daarmee is het moeilijk te beoordelen of de subsidieaanvragen van de Gemeente Amsterdam onder- of bovengemiddeld vaak worden toegekend. Ook is het door gebrek aan gegevens niet mogelijk gebleken om vast te stellen hoeveel subsidie Amsterdam heeft aangevraagd in verhouding met andere Nederlandse grote steden. Evenmin is de omvang van alle subsidieprogramma's op Europees niveau bekend, waardoor niet kan worden vastgesteld of de Gemeente Amsterdam optimaal gebruik maakt van de mogelijkheid om Europese subsidie aan te vragen.

De subsidies uit overige Europese programma's binnen de Gemeente Amsterdam zijn aangevraagd door verschillende organisatieonderdelen. De vergelijkbaarheid van de subsidies is beperkt. De subsidies worden verstrekt met verschillende voorwaarden en verschillende looptijden. Die beperkte vergelijkbaarheid maakt het binnen de reikwijdte van dit verkennende onderzoek onmogelijk om een goed inzicht te krijgen in het beheer van deze subsidies. Ook is geen onderzoek gedaan naar de verhouding tussen de kosten van het aanvragen en beheren van een Europese subsidie en de opbrengsten er van – waarbij ook de niet-financiële opbrengsten in ogenschouw

⁴⁴ Recognising and responding to radicalisation (RecoRa)

zouden moeten worden genomen, gezien het feit dat er ook projecten zijn waaraan de Gemeente Amsterdam met gesloten beurs deelneemt.

De meeste projecten lopen nog op het moment dat dit onderzoek wordt uitgevoerd. Over de kwaliteit van de declaraties die tot nu zijn opgesteld is te zeggen dat er weinig problemen lijken te zijn in het declareren van kosten. Tot op heden zijn de declaraties op twee na volledig beschikt. Dit betekent dat alle gedeclareerde kosten zijn goedgekeurd en de volledige subsidie (of meer) is ontvangen door de Gemeente Amsterdam. De twee projecten waarover een korting is toegepast vielen onder de bestuursdienst en de Amsterdam Innovation Motor. In totaal werd de Gemeente Amsterdam € 59.671, gekort op subsidies. Dit is 0,3% van het totaal toegekende subsidiebedrag.

4.4.2 Belang en risico's bij overige programma's

Zoals gezegd werd aan de Gemeente Amsterdam in de huidige programmaperiode reeds € 19,6 miljoen subsidie toegekend uit de overige programma's. Deze subsidie is verdeeld over 36 projecten met een hoogte tussen de € 40.000 en de € 5,1 miljoen voor één project. De projecten zijn verspreid over 16 organisatieonderdelen en stadsdelen. Deze spreiding zorgt voor minder financieel risico in vergelijking met bijvoorbeeld de ESF subsidies, waarvan een groot deel door de Dienst Werk en Inkomen wordt gebruikt. Ook in vergelijking met de EFRO subsidies, die over het algemeen hoger zijn, zijn de risico's kleiner. Aan de andere kant wordt het risico op het maken van fouten bij het beheren van een subsidie en het declareren van kosten mogelijk groter. Dit komt doordat minder sprake is van het opbouwen van kennis over de aan te vragen subsidies.

Naar aanleiding van de verkenning gaven verschillende respondenten aan dat er behoefte bestaat aan het beter borgen van kennis over Europese subsidies binnen de Gemeente Amsterdam. Dit betreft dan zowel het aanvragen van een subsidie als het opzetten van een projectorganisatie en het opstellen van declaraties. Ook gaven respondenten aan dat het interessant zou zijn om de investering die de aanvraag van een Europese subsidie en die het beheer van en rapportage over een dergelijk project vergt in kaart te brengen. Deze investeringskosten zouden gekoppeld moeten worden aan de opbrengsten van een project. Ook de vraag hoe het werken met een Europese subsidie wordt ervaren door de betrokken medewerkers is volgens sommige respondenten interessant. Met name als hoofdaanvrager is de tijdsinvestering en 'papierwinkel' die komt kijken bij een Europese subsidieaanvraag omvangrijk.

In deze verkenning is de samenhang tussen de eigen beleidsdoelen en de doel van de Europese subsidies niet onderzocht. Door respondenten werd er echter eigener beweging op gewezen dat Europese subsidies niet altijd direct de eigen beleidsprioriteiten dienen. In dat geval zijn de investeringskosten vaak ook hoger, doordat een aanpassing van de organisatie nodig is. Indien subsidies worden aangevraagd voor projecten die niet in lijn zijn met de eigen beleidsprioriteiten bestaan er risico's voor het afleiden van aandacht en middelen voor deze eigen prioriteiten.

5 Conclusie

5.1 Conclusies

In deze verkenning zijn de aanvraag en het beheer van Europese subsidies besproken per type subsidie. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen een subsidie uit één van de twee grote structuurfondsen, EFRO (hoofdstuk 2) en ESF (hoofdstuk 3) en overige subsidies uit allerlei verschillende Europese programma's (hoofdstuk 4).

5.1.1 Structuurfondsen

Voor de structuurfondsen wordt door de Europese Commissie afgedwongen dat er meer centralisatie is binnen de lidstaat dan voor de overige programma's. In het geval van EFRO kan iedereen in Amsterdam subsidie aanvragen, maar die aanvragen moeten allemaal via het Amsterdamse programmabureau. Dat programmabureau is ondergebracht bij de Dienst Economische Zaken. In het geval van ESF worden de aanvragen voor Amsterdam allemaal bij het Agentschap SZW ingediend door het Expertisepunt Europese Subsidies van DWI. Zowel voor EFRO als voor ESF is één managementautoriteit aangewezen. Een dergelijk centraal verzamelpunt van alle subsidieaanvragen is er niet voor de overige subsidieprogramma's.

Het mag duidelijk zijn dat het een voordeel is dat de kennis over en ervaring met EFRO en ESF binnen de gemeente zo duidelijk centraal is belegd. Door de omvang van de structuurfondsen, zowel in looptijd als in budget, en door het aanwijzen van specifieke verantwoordelijken wordt kennis gestapeld en wordt de kans op fouten en problemen aanmerkelijk verminderd.

Deze verkenning leidt tot de conclusie dat de Gemeente Amsterdam redelijk succesvol is in het aanvragen van Europese subsidies. In het EFRO programma is de gemeente de grootste ontvanger van subsidie, in het ESF-programma wordt maximaal aangevraagd en werden alle aanvragen toegekend. Amsterdam is de grootste gemeentelijke ESF-aanvrager in Nederland. Het aanvragen van een ESF-subsidie is lastig vanwege de steeds veranderende nationale richtlijnen. Uit de verkenning blijkt dat voor het aanvragen van deze subsidies veelal weinig tijd is..

Uit deze verkenning is gebleken dat er geen problemen zijn geconstateerd bij het beheren en declareren van de EFRO-subsidies. Het onderzoek naar het beheren en declareren van ESF-subsidies laat een grilliger beeld zien. In vergelijking met landelijke cijfers doet Amsterdam het niet slecht, maar de benutting van toegekende subsidies (uitgedrukt in de zogenaamde realisatiegraad) laat te wensen over. Uit de projecten blijkt wel dat er sprake is van een leercurve en dat de benutting bij opeenvolgende projecten steeds hoger ligt. De onderbenutting van subsidies wordt door DWI deels geweten aan de ambitieuze hoogte van de aanvragen. Deel ligt de onderbenutting aan informatiearmoede over de doelgroepen waarvoor deze subsidies bedoeld zijn opstarttijd van projecten. Bij een aantal projecten is sprake geweest van vertraging in de aanbestedingsprocedures.

Met betrekking tot de onderbenutting is ook de behandeling van de case-load door de klantmanagers van DWI van belang. Het is voor de rekenkamer moeilijk in te schatten hoe de toeleiding van cliënten tot re-integratie trajecten in de praktijk verloopt. DWI geeft aan dat bij de toeleiding van cliënten geen rekening wordt gehouden met ESF-vereisten. Dit zou er toe kunnen leiden dat in de praktijk minder ESF-subsidie wordt besteed dan in theorie mogelijk zou zijn als de toeleiding van cliënten tot de arbeidsmarkt meer zou gebeuren op basis van ESF-criteria.

Het percentage kosten uit de declaraties dat goedgekeurd wordt door het Agentschap SZW in de eindbeschikking laat in sommige gevallen te wensen over. Bij de meerderheid van de projecten in Actie A liggen de percentages hoog. Maar voor de projecten in Actie D liggen de percentages voor de meeste projecten een stuk lager. De belangrijkste verklaring voor alle projecten met een laag beschikkingspercentage is onervarenheid met de richtlijnen van het Agentschap SZW. Daardoor worden meer fouten gemaakt bij het opstellen van de declaratie.

5.1.2 Subsidies uit overige programma's

We hebben geen informatie die helpt bij de duiding van het succes van het aanvragen van subsidies in de overige programma's. Het is niet bekend of Amsterdam in vergelijking met andere Nederlandse gemeenten veel of weinig aanvraagt. Het is ook niet bekend of de aanvragen van de Gemeente Amsterdam meer of minder vaak worden toegewezen dan de aanvragen van andere partijen. Evenmin is bekend of de Gemeente Amsterdam de mogelijkheden om subsidie aan te vragen optimaal benut. Verschillende respondenten wijzen er op dat de ontransparante methodes van de Europese Commissie het succes van subsidieaanvragen tamelijk onvoorspelbaar maakt. De kwaliteit van het beheren van deze subsidies (inclusief rapportage en declaratie) is maar deels te bepalen omdat de meerderheid van de projecten op dit moment nog loopt. Van de projecten waarover een declaratie en een eindbeschikking werd opgesteld kan worden geconstateerd dat het overgrote deel van de toegekende subsidie ook wordt gedeclareerd én wordt vastgesteld. Dit duidt op bijzonder weinig problemen in het beheer.

Door hun tijdelijke aard en vanwege hun veelal kleinere omvang is er weinig tot geen stapeling van kennis over EU-subsidies uit de overige EU-programma's. Projecten die worden uitgevoerd met subsidie uit één van deze regelingen zijn vaak eenmalig en afdelingen of diensten krijgen meestal niet de kans de opgedane ervaring te verzilveren in een tweede project.

De vragen die de projectleiders van projecten met een subsidie uit één van de overige programma's bezighouden zijn dezelfde als die van EFRO en ESF subsidieprojecten. Ze komen, samengevat, neer op de constatering dat het aanvragen van Europese subsidies erg veel tijd kost, maar het beheren ervan en het voldoen aan alle vereisten van controle en rapportage nog veel meer. De vraag die daaraan gekoppeld wordt is of dit opweegt tegen de ontvangen subsidie. Ook vraagt men zich soms af of de

activiteiten die voortvloeien uit een project wel binnen de dagelijkse gang van zaken van de organisatie passen. Soms voegt een project met Europese subsidie werkzaamheden toe aan de bestaande werklast, omdat het doel van de subsidie net afwijkt van de bestaande beleidsdoelen. Dit is zowel het geval bij ESF als bij de overige subsidieprogramma's.

5.2 Afweging vervolg van dit onderzoek

In dit rapport is meermaals gesproken over het belang van Europese subsidies en de daaraan gekoppelde risico's. Het belang van de Europese subsidies uitgedrukt in de subsidie die wordt toegekend aan de Gemeente Amsterdam is in absolute cijfers groot. In totaal werd in de afgelopen programmaperiode € 85.985.940 subsidie toegekend aan de Gemeente Amsterdam. In Tabel 5.1 staan de subsidies uitgesplitst naar bron.

Tabel 5.1 - Toegekende subsidies

	Toegekende subsidie voor Amsterdam
EFRO	€ 16.638.149
ESF	€ 49.761.286
Overige programma's	€ 19.586.505
Totaal	€ 85.985.940

Een dergelijk groot bedrag brengt verantwoordelijkheden met zich mee en risico's. We hebben geconstateerd dat de risico's op terugbetalingen van reeds ontvangen subsidie in Amsterdam zijn geminimaliseerd voor de structuurfondsen. De uitbetaling van EFRO subsidie gaat gepaard met een zeer uitgebreid systeem van rapportage en controle. Voor ESF worden geen voorschotten aangevraagd en wordt alleen die subsidie ontvangen die door het Agentschap SZW beschikt is. Voor de overige programma's valt dit niet met zekerheid te zeggen door de beperkte omvang van deze verkenning.

Een specifiek belang van subsidies is die voor de beleidsdoelen van de Gemeente Amsterdam. Met name voor de ESF-subsidies is vastgesteld dat hier een bepaalde spanning kan ontstaan tussen enerzijds de eigen beleidsprioriteiten van de Gemeente Amsterdam en anderzijds de beleidsdoelen die met een Europese subsidie worden nagestreefd. In het geval van de ESF-subsidies werden door de landelijke invulling van deze subsidie beleidsdoelen toegevoegd bovenop het eigen beleid van Amsterdam. Ook voor andere subsidies, zowel EFRO als de overige programma's, kan een dergelijke spanning tussen eigen en andere beleidsdoelen ontstaan. Als de doelen van een subsidie sterk afwijken van de eigen doelen, is de investering die gemoeid is met het aanvragen van een subsidie een kost. Datzelfde geldt voor de verplichte cofinanciering. Het hieruit volgende risico is dat Europese subsidies niet bijdragen, maar juist afleiden van realisering van de eigen beleidsdoelen.

Gegeven de grote financiële belangen die gemoeid zijn met Europese subsidies, de kosten die met het aanvragen van een subsidie gemoeid zijn en de potentiële spanning tussen eigen en 'vreemde' beleidsdoelen, acht de rekenkamer het interessant om in een nader onderzoek verder in te gaan op Europese subsidies. Met name de relatie tussen de inspanning die geleverd moet worden voor het verkrijgen en beheren van een subsidie en de resultaten die er uiteindelijk mee gemoeid zijn zou in een volgend onderzoek centraal moeten staan. De resultaten van projecten met Europese subsidie zouden bovendien moeten worden getoetst aan de beleidsprioriteiten van de Gemeente Amsterdam. De mate waarin deze projecten het lokale beleid ondersteunen is een belangrijke vraag voor de rekenkamer.

Het belang van de Europese subsidies wordt deels bepaald door toekomstige ontwikkelingen. De huidige programmaperiode voor Europese subsidies loopt zoals gezegd af in 2013. Voor de periode 2014-2020 worden subsidieregelingen gebaseerd op het Meerjarig Financieel Kader van de Europese Unie. De onderhandelingen over dat Meerjarig Financieel Kader zijn op dit moment gaande. Het uitgangspunt van de Nederlandse regering in die onderhandelingen was het streven naar een afdrachtenbesparing voor Nederland. Deze afdrachtenbesparing en algemene bezuinigingen op de begroting van de Europese Commissie zouden ertoe kunnen leiden dat er veel minder geld uit de structuurfondsen ter beschikking van Nederland komt.⁴⁵ Ook de overige subsidieprogramma's zouden in omvang kunnen teruglopen. Pas in de loop van 2013 ontstaat over de exacte invulling van alle programma's duidelijkheid.

Er zijn geen acute problemen vastgesteld bij de huidige praktijk omtrent Europese subsidies in Amsterdam. Het belang van Europese subsidies is echter aanzienlijk, in termen van absolute bedragen en de investeringen die met het aanvragen en beheren van een subsidie gemoeid zijn. Het risico dat Europese subsidies slechts in geringe mate of juist helemaal niet bijdragen aan het realiseren van de eigen beleidsdoelen acht de rekenkamer een belangrijke aanleiding voor verder onderzoek. In combinatie met het te verwachten nieuwe Europese beleid en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader acht de rekenkamer het daarom wenselijk om een meer diepgaand onderzoek naar Europese subsidies niet in 2013 uit te voeren, maar wel in 2014 op de groslijst van mogelijke onderzoeken te plaatsen.

⁴⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over Voortgang ESF-programma (met bijlage)*, 15 juni 2012, p. 10.

Bijlage 1 - Interviews in het kader van de verkenning

datum	respondent	omschrijving
18-10-2012	Dhr. Gerard den Boer, bureau Eurolink (EZ)	Telefonisch interview, verkennend
18-10-2012	Mw. K. van Berlo, beleidsmedewerker Europese subsidies van de VNG	Verkennend gesprek, telefonisch
29-10-2012	Dhr. Gerard den Boer, bureau Eurolink (EZ)	Interview
25-10-2012	Dhr. C. Schreuder, programmabureau EFRO	Interview
1-11-2012	Dhr. K. van Werkhoven en dhr. P. Koeree, Beleidsmedewerkers ESF (DWI)	Interview
26-11-2012	Dhr. K. van Werkhoven en dhr. P. Koeree, Beleidsmedewerkers ESF (DWI)	Aanvullend interview
29-11-2012	Dhr. J. Anders en R. Sepers, Agentschap SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Interview

Bijlage 2 - Vragenlijst voor de enquête

(versie 3: 14 december 2012)

Uw organisatie diende een subsidieaanvraag in voor Europese subsidie voor het project <projectnaam>. Over dat project stellen wij u in deze enquête een aantal vragen.

1. In welk jaar deed u de aanvraag?
 - 2007
 - 2008
 - 2009
 - 2010
 - 2011
 - 2012
 - Anders, namelijk...

2. Wat was de hoogte van de *Europese subsidie voor Amsterdam* die werd aangevraagd?
 - Open vraag / BEDRAG

3. Wat is de status van de aanvraag?
 - De aanvraag is goedgekeurd
 - De aanvraag is afgewezen (ga naar 15)
 - De aanvraag is nog in behandeling (ga naar 15)

4. Hoeveel subsidie is toegekend?
 - Open vraag / BEDRAG

5. Wat is de startdatum van het project?
 - DATUM

6. Wat is de einddatum van het project?
 - DATUM

7. Wat is de status van het project?
 - Het project moet nog starten (ga naar 15)
 - Het project loopt op dit moment (ga naar 13b)
 - Het project is afgerond.

8. Is er al een eindrapport en einddeclaratie ingediend over het project bij de Europese subsidieverstrekker?
 - Ja
 - Nee (ga naar **13b**)

9. Hoe hoog is het bedrag aan Europese subsidie dat wordt opgevoerd in de einddeclaratie?
- Open vraag / BEDRAG
10. Is over het project al een eindbeschikking afgegeven door de Europese subsidieverstrekker?
• Ja
• Nee (ga naar 13)
11. Is deze eindbeschikking al definitief?
• Ja, de eindbeschikking is definitief
• Nee, de eindbeschikking is nog voorlopig
12. Hoe hoog is het bedrag aan Europese subsidie dat wordt beschikt in de eindbeschikking?
- Open vraag / BEDRAG
13. Zijn er tijdens het project of naar aanleiding van de einddeclaratie kortingen toegepast of boetes opgelegd door de Europese subsidieverstrekker waardoor het te ontvangen bedrag aan Europese subsidies lager is uitgevallen dan oorspronkelijk was toegekend?
• Ja
• Nee (Ga naar 15)
- 13b.** Zijn er *tijdens het project* kortingen toegepast of boetes opgelegd door de Europese subsidieverstrekker waardoor het te ontvangen bedrag aan Europese subsidies lager is uitgevallen dan oorspronkelijk was toegekend?
• Ja
• Nee (Ga naar 15)
14. Hoeveel bedroeg deze korting of boete?
- Open vraag / BEDRAG
15. Heeft u nog aanvullende opmerkingen over de projectaanvraag of over het project?
- Open vraag

Het kan zijn dat deze enquête is ingevuld door iemand anders dan de contactpersoon die wij hebben aangeschreven. Daarom vragen wij u hieronder nog om uw contactgegevens.

16. Wat is uw naam?
- Open vraag
17. Wat is uw functie?
- Open vraag

18. Wat is uw e-mailadres?

- Open vraag

19. Wij danken u hartelijk voor uw medewerking. Mocht u vragen of opmerkingen hebben, dan kunt u contact opnemen met Marjolein Meijer, Rekenkamer Metropool Amsterdam. telefonisch bereikbaar op 020-552 2835 of per email: M.Meijer@rekenkamer.amsterdam.nl.

Bijlage 3 - ESF projecten in Amsterdam

projectnaam	project-nummer	actie	looptijd		aanvraag (beschikking)	eind-declaratie	eind beschikking	realisatie declaratie vs. aanvraag	realisatie beschikking vs. declaratie	realisatie beschikking vs. aanvraag
NUG / verborgen talent	2007ESFN600	A	1-8-2007	31-7-2008	€ 813.400	€ 129.634	€ 110.000	15,9%	84,9%	13,5%
Arbeidsbelemmerden	2007ESFN601	A	1-10-2007	30-9-2008	€ 1.233.147	€ 557.063	€ 557.063	45,2%	100,0%	45,2%
55+	2007ESFN599	A	1-10-2007	30-9-2008	€ 1.233.147	€ 628.923	€ 627.000	51,0%	99,7%	50,8%
NUG / verborgen talent II	2007ESFN942	A	30-6-2008	29-6-2009	€ 1.162.200	€ 865.782	€ 857.033	74,5%	99,0%	73,7%
Arbeidsbelemmerden II	2007ESFN941	A	30-6-2008	29-6-2009	€ 2.222.926	€ 2.222.926	€ 2.222.926	100,0%	100,0%	100,0%
55+ II	2007ESFN945	A	30-6-2008	29-6-2009	€ 1.933.639	€ 890.605	€ 886.346	46,1%	99,5%	45,8%
NUG / verborgen talent III	2008ESFN414	A	30-6-2009	29-6-2010	€ 2.586.353	€ 2.042.730	€ 2.042.000	79,0%	100,0%	79,0%
Arbeidsbelemmerden III	2008ESFN413	A	30-6-2009	29-6-2010	€ 3.011.056	€ 2.365.704	€ 2.365.704	78,6%	100,0%	78,6%
55+ III	2008ESFN415	A	30-6-2009	29-6-2010	€ 4.348.600	€ 930.291	€ 921.754	21,4%	99,1%	21,2%
NUO-ers in de wijk	2009ESFN475	A	1-11-2009	31-10-2010	€ 2.810.000	€ 2.284.732	€ 931.000	81,3%	40,7%	33,1%
jongeren (DWI/DMO)	2009ESFN481	A	1-12-2009	30-11-2010	€ 3.190.000	€ 2.731.804	€ 871.000	85,6%	31,9%	27,3%
Extra inzet toeleiding doelgroepen (DWI/DMO)	2009ESFN952	A	1-12-2009	29-5-2011	€ 5.000.000	€ 5.000.000	pm	100,0%		
Actieplan Jeugdwerkloosheid I	2009ESFN987	J	1-1-2010	31-3-2011	€ 1.500.000	€ 1.500.000	pm	100,0%		
Actieplan Jeugdwerkloosheid II	2010ESFN631	J	31-3-2011	31-3-2013	€ 2.280.000	pm	pm			

projectnaam	project-nummer	actie	looptijd		aanvraag (beschik- king)	eind- declaratie	eind beschik- king	realisatie declaratie vs. aan- vraag	realisatie beschik- king vs. declaratie	realisatie beschik- king vs. aanvraag
Extra inzet toeleiding doelgroepen (DWI)	2011ESFN536	A	2-10-2010	31-3-2012	€ 5.000.000	€ 3.396.345	pm	67,9%		
DWI Sociale Innovatie klaar voor de toekomst proces ink.	2010ESFN795	E	16-5-2011	15-5-2012	€ 119.925	€ 100.947	pm	84,2%		
Subsidie Inburgering Impuls voor dualisering inburgering	C212/1072959	EIF	1-12-2010	30-6-2012	€ 247.308	€ 247.308	pm	100,0%		
Amsterdam toeleiding	2012ESFN287	A	1-5-2012	31-10-2013	€ 5.000.000	pm	pm			
Europees vluchtelingenfonds		EVF	1-7-2012	30-6-2014	€ 228.744	pm	pm			
scholing medew DWI	2008ESFN333	D	1-10-2008	1-9-2009	€ 77.992	€ 24.560	€ 16.578	31,5%	67,5%	21,3%
scholing medew DWI	2009ESFN441		1-10-2009	30-9-2009	€ 56.010	€ 38.556	pm	68,8%		
scholing medew DWI	2010ESFN482		25-2-2010	25-8-2011	€ 68.885	€ 42.641	pm	61,9%		
scholing medew DWI	2009ESFN522		2-2-2011	1-8-2012	€ 73.010	pm	pm			
Stadsdeel Centrum, Reiniging / scholingmedew.	2008ESFN330	D	1-1-2009	31-12-2009	€ 89.483	€ 91.151	€ 91.151	101,9%	100,0%	101,9%
Stadsdeel Centrum, Reiniging / scholingmedew.	2009ESFN444		1-11-2009	31-10-2010	€ 113.957	€ 91.432	pm	80,2%		
Stadsdeel Centrum,	2010ESFN483		25-2-2010	25-8-2011	€ 277.245	€ 100.274	pm	36,2%		

projectnaam	project-nummer	actie	looptijd		aanvraag (beschik- king)	eind- declaratie	eind beschik- king	realisatie declaratie vs. aan- vraag	realisatie beschik- king vs. declaratie	realisatie beschik- king vs. aanvraag
Reiniging / scholingmedew. Stadsdeel Centrum, Reiniging / scholingmedew.	2011ESFN532		2-2-2011	1-8-2012	€ 164.848	pm	pm			
Afval Enegiebedrijf / scholing medew.	2008ESFN332	D	1-1-2009	31-12-2009	€ 141.024	€ 51.032	€ 35.877	36,2%	70,3%	25,4%
Afval Enegiebedrijf / scholing medew.	2009ESFN443		1-11-2009	31-10-2010	€ 98.862	€ 33.252	pm	33,6%		
Afval Enegiebedrijf / scholing medew.	2010ESFN481		25-2-2010	25-8-2011	€ 84.782	€ 50.668	pm	59,8%		
Afval Enegiebedrijf / scholing medew.	2011ESFN535		2-2-2011	1-8-2012	€ 87.856	pm	pm			
Handhavingsacademie	2008ESFN328	D	1-1-2009	31-12-2009	€ 401.925	€ 297.280	€ 260.618	74,0%	87,7%	64,8%
Handhavingsacademie	2009ESFN442		1-11-2009	31-10-2010	€ 463.076	€ 364.795	€ 321.019	78,8%	88,0%	69,3%
Handhavingsacademie	2010ESFN484		25-2-2010	25-8-2011	€ 420.583	€ 304.105	pm	72,3%		
Handhavingsacademie	2011ESFN530		2-2-2011	1-8-2012	€ 414.648	pm	pm			
Omgaan met agressie / scholingmedew Adam	2010ESFN480	D	25-2-2010	25-8-2011	€ 431.213	€ 20.987	pm	4,9%		
Omgaan met agressie / scholingmedew Adam	2011ESFN523		2-2-2011	31-7-2012	€ 571.598	pm	pm			
GVB	2008ESFN331	D	1-10-2008	30-9-2009	€ 1.086.694	€ 431.213	€ 334.510	39,7%	77,6%	30,8%
GVB	2009ESFN446		1-10-2009	30-9-2010	€ 1.107.542	€ 554.111	€ 519.886	50,0%	93,8%	46,9%
Havenbedrijf	2011ESFN528	D	2-2-2011	31-7-2012	€ 85.660					
Totalen					€ 50.237.338	€ 28.390.851	€ 13.971.465	63,2%	85,5%	51,6%



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl