



Rekenkamer Amsterdam

# Europese subsidies in Amsterdam

*Rekenkamerbrief 2013 - 08*  
27 juni 2013

Geachte leden van de gemeenteraad,

De afgelopen maanden deed de Rekenkamer Amsterdam (verder: rekenkamer) een verkennend onderzoek naar Europese subsidies in Amsterdam. Deze verkenning was opgenomen in het Onderzoeksprogramma 2012. Deze raadsbrief bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Het achterliggende onderzoeksrapport is via onze website beschikbaar.

Verkenningen zijn bedoeld om snel een beeld te krijgen van de stand van zaken en mogelijke problemen binnen een bepaald beleidsveld. In deze verkenning gaat het om inzicht in de Amsterdamse praktijk bij het aanvragen en beheren van subsidies van de Europese Unie (hierna 'Europese subsidies').

Europese subsidies worden door de Europese Commissie ter beschikking gesteld aan (publieke of private organisaties binnen) de lidstaten om activiteiten te financieren. De Europese Unie stelt dit geld via verschillende programma's ter beschikking. 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).

## *Onderzoeksvragen*

In de verkenning stond de vraag centraal of er bij het aanvragen van en het verantwoording afleggen over Europese subsidies, problemen bestaan die een meer diepgaand onderzoek rechtvaardigen. Het onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de omvang van de subsidies en het signaleren van problemen in subsidietrajecten.

1. Wat is de omvang van Europese subsidies in Amsterdam?
  - a. Wat is de omvang van de aangevraagde subsidies en hoe is deze omvang het beste te duiden?
  - b. Wat is de omvang van de gerealiseerde aanvragen, met andere woorden: hoeveel van de aangevraagde subsidie wordt toegekend?

2. In hoeverre zijn er bij het verloop van de Europese subsidietrajecten in Amsterdam problemen zichtbaar?
  - a. Hoe verloopt het beheer van en de declaratie van de toegekende subsidies en wat is de omvang van eventuele terugbetalingen of kortingen?
  - b. 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?

Vragen die een diepgaander onderzoek vereisen, zoals vragen naar doeltreffendheid en opportuniteit, passen niet in een verkenning en worden buiten beschouwing gelaten.

#### *Vormgeving van het onderzoek*

De verkenning beperkte zich tot de huidige subsidieperiode die loopt van 2007 tot en met 2013. De gegevens voor deze verkenning werden verzameld aan de hand van interviews, beleidsdocumenten en overzichten van de Gemeente Amsterdam en externe organisaties. Tevens werd een kleinschalige enquête georganiseerd.

### **Belangrijkste bevindingen**

#### *Omvang van Europese subsidies in Amsterdam*

In totaal werd in de afgelopen programmaperiode € 85.985.940 subsidie toegekend aan de Gemeente Amsterdam.

#### *Toegekende subsidies (in periode 2007-2012)*

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

Amsterdam heeft in het totaal de grootste som EFRO subsidie ontvangen van alle aanvragers. De gemeente Amsterdam kreeg 28,4% van de subsidie die voor de overheid, bedrijven en andere organisaties beschikbaar is voor het gebied Amsterdam, inclusief bijvoorbeeld de haven in IJmuiden, dus breed genomen.

Ook bij de ESF is Amsterdam erg actief: alle aanvraagtijdvakken die werden geopend zijn maximaal benut voor een subsidieaanvraag. Binnen alle acties van het programma werden subsidies aangevraagd. Amsterdam is daarmee een bovengemiddeld actieve aanvrager van ESF subsidies. Alle aanvragen werden volledig toegekend.

In de overige programma's heeft de gemeente Amsterdam een substantieel bedrag aan subsidie verworven, namelijk € 19,5 miljoen. Van de 53 projecten die in de huidige programmaperiode werden aangevraagd werden er 36 toegekend.

Voor zover het gaat om de omvang van de aangevraagde en verworven Europese subsidies, lijken er geen knelpunten te zijn. De gemeente Amsterdam is daarbij succesvol.

#### *Beheren en declareren van subsidies*

In de verkenning zijn geen problemen 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. De benutting van de subsidie die werd aangevraagd (uitgedrukt in de zogenaamde realisatiegraad) is niet hoog. Gemiddeld over 30 projecten werd maar 68,5% van de aangevraagde subsidie gedeclareerd bij het Agentschap SZW. In vergelijking met landelijke cijfers is dit overigens geen slecht resultaat.

Van de kosten die worden opgevoerd in de einddeclaraties van de Gemeente Amsterdam wordt niet alles goedgekeurd door het Agentschap SZW. De eindbeschikkingen worden soms aanmerkelijk lager vastgesteld dan de ingediende declaraties en dat betekent dat er minder subsidie wordt uitgekeerd. Bij de projecten die zijn ingebed in de bestaande processen van de Dienst Werk en Inkomen liggen de beschikkingspercentages hoog, namelijk boven de 99%. Het Agentschap beoordeelde deze hoge percentages positief. Andere typen projecten scoren veel vaker ruim onder de 99%.

De relatief lage benutting van ESF subsidie kan duiden op knelpunten in beheer en rapportage over ESF-subsidies. Voor deze lage scores zijn verschillende verklaringen aangedragen door het Expertisebureau Europese Subsidies van de Dienst Werk en Inkomen.

Van de projecten met een subsidie uit één van de overige subsidieprogramma's loopt een grote meerderheid op dit moment nog. Van de projecten waarover een declaratie en een eindbeschikking werd opgesteld kan worden geconstateerd dat het overgrote deel van de aangevraagde subsidie ook wordt gedeclareerd én wordt vastgesteld. Er zijn geen aanwijzingen voor structurele problemen in het beheer van deze subsidies.

#### *Conclusie*

De gemeente Amsterdam is succesvol in het aanvragen en verwerven van Europese subsidies. In het geval van EFRO en de overige subsidieprogramma's zijn er ook geen knelpunten gesignaleerd in het beheer en de declaratie van de subsidies. In het geval van ESF subsidies wordt niet alle aangevraagde subsidie benut. Daarnaast worden bij sommige projecten niet de volledige declaraties goedgekeurd. Dat kan duiden op mogelijke knelpunten.

De rekenkamer constateert dat er geen urgente reden is om een uitgebreider onderzoek naar Europese subsidies uit te voeren. Bij het onderzoeksprogramma van 2014 zal een dergelijk onderzoek nog wel in de overwegingen worden meegenomen, omdat vragen naar doelmatigheid en opportuniteit van Europese subsidies met deze verkenning niet zijn beantwoord. Die vragen zijn interessant vanwege het grote belang van Europese subsidies in termen van uitgekeerde bedragen en van de investeringen die met het aanvragen en beheren van een subsidie gemoeid zijn. Daarbij bestaat het risico dat

Europese subsidies slechts in geringe mate of juist helemaal niet bijdragen aan het realiseren van de eigen beleidsdoelen.

#### *Aanbeveling*

De uitgevoerde verkenning naar Europese subsidies heeft een aantal inzichten opgeleverd die de rekenkamer hier graag deelt in de vorm van enkele aanbevelingen. Het is de rekenkamer opgevallen dat er een zekere spanning bestaat tussen enerzijds de wens om maximaal Europese subsidie aan te vragen voor Amsterdam en anderzijds de kosten en risico's van die subsidie. Ook kan spanning bestaan tussen de eigen beleidsprioriteiten van de Gemeente Amsterdam en de beleidsdoelen die met een Europese subsidie worden nagestreefd. Door het systeem van cofinanciering vergen nieuwe doelen die zijn gekoppeld aan een subsidie ook een deel van de eigen middelen, die dus eigenlijk voor andere doeleinden waren bedoeld. Het hieruit volgende risico is dat Europese subsidies niet bijdragen, maar juist afleiden van realisering van de eigen beleidsdoelen.

De rekenkamer vindt het belangrijk dat er nagedacht wordt over de filosofie achter het beleid van subsidie aanvragen. Het is bijvoorbeeld belangrijk om na te denken over de volgende aspecten:

- De vraag of de beslissing om subsidie aan te vragen of niet voldoende doordacht is, de mogelijke nadelen en kosten in acht nemend.
- De vraag of een subsidie in voldoende mate aansluit bij de eigen beleidsdoelen en bijdraagt aan het verwezelijken van die doelen.
- De vraag of een aangevraagde subsidie niet meer of beter benut kan worden dan nu soms het geval is, zoals bij sommige ESF-projecten.
- De vraag of het aanvragen van subsidies op dit moment, gegeven de werkdruk die het beheren van subsidies legt op de gemeente, niet meer gefaciliteerd kan worden vanuit de centrale organisatie.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



dr. J. de Ridder  
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

**colofon** Rekenkamer Amsterdam  
Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam  
projectleider: John van Leuken  
onderzoeker: Marjolein Meijer

## Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

### *Bestuurlijke reactie College van B&W*

Op 21 mei jl. heeft u het College van B&W het conceptrapport ‘Verkenkend onderzoek naar Europese subsidies in Amsterdam’ gestuurd, inclusief een concept Rekenkamerbrief. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure bestuurlijk wederhoor, te reageren op het conceptrapport. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid.

Onze bestuurlijke reactie valt uiteen in drie delen:

1. Algemene toelichting
2. Reactie op de conclusies uit het rapport (zowel voor Structuurfondsen als Overige subsidies)
3. Reactie op de aanbevelingen uit het rapport

### *Algemeen*

Het college is positief over de keuze van de rekenkamer om in deze tijd de Europese subsidies tot onderwerp te maken van een verkennend onderzoek. Europese subsidies zijn voor de stad een belangrijke inkomstenbron, en mede door deze subsidies kan de stad haar Europese ambities zoals verwoord in de *Europastrategie* (2012) uitvoeren. Dit geeft meteen aan dat subsidies niet een doel op zich zijn, maar altijd ondersteunend moeten zijn. Subsidies zijn daarmee een interessante mogelijkheid om sneller, gestructureerd en tegen lagere kosten projecten, activiteiten en voorzieningen voor de Amsterdamse burgers te kunnen realiseren. Dat neemt niet weg dat Europese subsidies ook risico's met zich meebrengen met betrekking tot verantwoording en cofinanciering. Het college is dan ook tevreden met de hoofdconclusie uit het rapport dat er geen grote knelpunten zijn geconstateerd bij het aanvragen en verwerven van Europese subsidies, en er geen reden is om een uitgebreider onderzoek uit te voeren.

Met belangstelling heeft het college kennis genomen van de aanbevelingen van de rekenkamer. Wij zijn het eens met de aanbeveling dat de filosofie achter het beleid van subsidieaanvragen de benodigde aandacht moet krijgen. Subsidie is naar onze mening slechts een van de instrumenten om de doelstellingen van de gemeente Amsterdam te behalen. Andere argumenten (naast financiële) om actief te zijn in Europa en Europees gesubsidieerde projecten uit te voeren zijn onder andere het uitbreiden van de kennispositie (inzicht en kennis ‘halen’ of ‘brengen’), versterken van het profiel van de stad ten behoeve van verbeterde contacten, uitstraling of invloedslijnen bij de Europese Commissie, en (strategische) netwerkopbouw.

Medio 2012 heeft de raad een aantal vragen gesteld over Europese subsidies en de inzet van Amsterdam voor de nieuwe periode van de Structuurfondsen (2014-2020). Daarbij is in de beantwoording ook ingegaan op de nieuwe periode. Uitgangspunt voor Amsterdam is simpel: mogelijkheden voor subsidies uit Europa moeten optimaal worden benut, met inachtneming van risico's, inspanningen, op te leveren resultaten en financieel voordeel. Dat betekent bijvoorbeeld dat niet altijd op alle kansen wordt ingezet, of dat soms wordt gekozen voor een andere rol.

Amsterdam is met de G4 en de vier Randstedelijke provincies als sinds 2012 bezig om voorbereidingen te treffen voor de nieuwe periode van de Structuurfondsen (ESF en EFRO) voor na 2013. Hierbij zijn diensten en stadsdelen betrokken. Na de zomer zullen de concept Operationele Programma's voor ESF en EFRO gereed zijn voor toezending naar de Europese Commissie in Brussel, die akkoord moet geven. Naar verwachting worden op grond van de Meerjarig Financieel Kader Onderhandelingen (MFK) en de onderhandelingen met het Europees Parlement de middelen voor ESF en EFRO voor Nederland met 40-50% gereduceerd.

*Conclusies uit het rapport: onderdeel Structuurfondsen*

De gemeente Amsterdam is succesvol in het verkrijgen en aanwenden van subsidies uit Europese Structuurfondsen, mede omdat kennis en ervaring al centraal is belegd. Het beheren en declareren van EFRO subsidies verloopt zonder problemen. Daarbij moet worden aangetekend dat het grootste deel van de projecten nog moet worden afgerekend in de periode 2014-2016 bij de afronding van het huidige EFRO programma. De kwaliteitszorg, controlemechanismen en organisatie van het EFRO programma binnen Amsterdam is zodanig dat hier geen problemen worden verwacht.

Ten aanzien van ESF geldt dat de invulling en werkwijze van de gemeente Amsterdam als voorbeeld dient voor het agentschap SZW als ook andere gemeenten. De gemeente Amsterdam is betrokken in verschillende advies- en verbetertrajecten ten aanzien van ESF in Nederland. Dat de realisatiegraad van een aantal acties binnen ESF lager is dan 100% is een logisch gevolg van de kenmerken van ESF, strategische keuzes bij het aanvragen van het geld, en het realiseren van (maatschappelijke) resultaten wordt belangrijker geacht dan budgetuitputting. De Rekenkamer stelt dat de gemeente Amsterdam afgezet tegen landelijke cijfers een goede realisatiegraad heeft, welke inmiddels is opgelopen tot 75%.

Er zijn dus geen structurele knelpunten geconstateerd. Voor de ESF periode 2014-2020 wordt in G4-verband en met medewerkers van zowel het agentschap als het ministerie SZW gekeken naar mogelijkheden om het nieuwe Operationele Kader en de uitvoerings- en verantwoordingsstructuur zo in te richten dat een verbeterde budgetinschatting voorafgaand aan een ESF-aanvraagtraject, en een maximale realisatie van de subsidie mogelijk is.

*Conclusies uit het rapport: overige subsidies*

Ten aanzien van overige Europese subsidies wordt geconcludeerd dat het niet mogelijk is te achterhalen of subsidie-aanvragen van de gemeente Amsterdam onder- of bovengemiddeld worden goedgekeurd. Het college is van mening dat de gemeente Amsterdam moet streven naar een hoog toekenningspercentage, en daarbij een strenge zelfselectie moet toepassen: de indruk is dat dit nu al gebeurt, gezien het relatief lage aantal afwijzingen. Aangezien de concurrentie voor de beschikbare Europese middelen komende jaren waarschijnlijk groter zal worden, wordt dit een belangrijk aandachtspunt. Bij de onderzochte lopende trajecten zijn er weinig problemen geconstateerd bij beheer en afrekening. In de verkenning is tevens aangegeven dat er nog meer behoefte bestaat aan het borgen van kennis over Europese subsidies binnen de gemeente Amsterdam. Dit is ook geconcludeerd in

een rapport uit 2010<sup>1</sup>. Bij de dienst Economische Zaken wordt centraal zicht gehouden op de subsidiestromen uit Brussel (oa. EFRO, KP7), worden lobbytrajecten ontwikkeld en wordt kennis en expertise geborgd. Juist omdat aanvragers van diensten en stadsdelen vaak maar eenmalig betrokken zijn bij subsidietrajecten vanuit Europa, is deze kennisborging van belang. Dit vindt plaats via ervaringslijsten van personen, databases (aanvragen, regelingen), adviestrajecten en via actuele informatievoorziening over Europese programma's<sup>2</sup>. Daarnaast worden jaarlijks 10 tot 15 presentaties en cursussen over Europese subsidies in alle facetten gehouden<sup>3</sup>. Juist voor deze kennisborging en informatievoorziening is Eurolink bij EZ in 1980 opgericht. In de interne adviestrajecten waar Eurolink bij betrokken is wordt altijd een fundamentele kosten/batenanalyse gemaakt voordat een aanvraag voor subsidie wordt ingediend, waarbij zowel beleidsdoelen als capaciteit, beslislijnen, kosten (aanvraag, beheer, afrekening) en risico's op toe/afwijzing worden meegenomen. Dit blijft echter een advies: uiteindelijk beslist het bestuur over een go/no go. Het college ziet de bevindingen van de Rekenkamer als een aanmoediging om deze rol nog sterker vorm te geven, zeker omdat kennis en ervaring van EFRO (Programmabureau) en andere Europese programma's al aanwezig is, evenals samenwerking met het Expertisepunt ESF en de bestuursdienst. Het DWI ESF expertisepunt coördineert ESF en overige Europese subsidies (o.a. EIF, EVF, Progress) voor het sociale domein. Het expertisepunt doet de EU-aanvragen, adviseert over inrichting administratie en verzorgt de verantwoording en doet de controle afwikkeling.

#### *Aanbevelingen*

Het college erkent dat er een spanning bestaat tussen de wens om maximaal subsidies aan te vragen en de kosten en risico's van zo'n subsidietraject, en de concrete bijdrage van een traject aan de beleidsprioriteiten van de gemeente. Met enige aanpassingen aan de huidige kennisinfrastructuur voor Europese subsidies is echter naar de mening van het college een adequaat antwoord op de geconstateerde aandachtspunten te realiseren. Hierna wordt specifiek ingegaan op de aanbevelingen in het rapport:

##### *1. De beslissing om wel/niet aan te vragen moet weloverwogen worden genomen*

Met het protocol dat Eurolink hanteert voor kosten-batenanalyses van subsidietrajecten is een tool beschikbaar die breder kan worden uitgebreid en uitgerold over de gemeente diensten/RVE's. Omdat de aanvraag van veel subsidietrajecten worden begeleid door een extern bureau, is een onafhankelijke, intergemeentelijk expertiseteam dat hierbij kan adviseren gewenst. Het college stelt dan ook voor om te bekijken of de huidige capaciteit voor (interne) advies- en beheertrajecten voor Europese subsidies bij Eurolink, naast het bestaande DWI ESF expertisepunt en het EFRO-programmabureau, kan worden uitgebreid en geborgd via een expertpool van subsidie-adviseurs (breed inzetbaar, projectbasis).

---

<sup>1</sup> rapport 'Subsidieverwerving in Amsterdam', september 2010 (in opdracht van het college)

<sup>2</sup> Maandelijks Eurolink-memo over Europese subsidies

<sup>3</sup> Per dienst, stadsdeel, maar ook via de Europa-cursus tweemaal per jaar

## *2. De subsidietrajecten moeten goed aansluiten bij gemeentelijke beleidsdoelen*

Het college is van mening dat individuele aanvragen overwegend goed aansluiten bij gemeentelijke doelstellingen, zeker omdat altijd inzet van eigen middelen is vereist. Voor zowel de aanvraag zelf als de resultaten van de subsidietrajecten (evaluatie) zou een expliciete afweging kunnen worden uitgevoerd, wat meegenomen kan worden in het genoemde protocol. Daarnaast is in 2012 de nieuwe Europastrategie van de gemeente Amsterdam aangenomen, waarbij ca. 40 beleidsdossiers inzake Europa via vier Uitvoeringsprogramma's worden ondersteund. Hierbij wordt ook gestuurd op de dimensie 'subsidies', onder andere via het *Kwartaal Overleg Europa* onder leiding van de gemeentesecretaris en het *Europees Strategie Overleg* van de bestuursdienst. Wij verwachten dat deze beleidssturing komende jaren aanmerkelijke invloed gaat hebben op het wel of niet aanvragen van Europese subsidies binnen de gemeente, waardoor al stappen zijn gezet in de richting van de conclusies van het onderzoek.

## *3. Benutting van subsidies*

In het geval van ESF zet het College, in samenspraak met SZW en de G4, in op aanpassing van de nationale ESF-regeling voor 2014 - 2020 zodat daarin een hoge realisatie binnen de acties en de projecten kan worden bereikt. Het nieuwe reguliere ESF-programma richt zich op arbeidsmarktregio's waarmee verder wordt voortgeborduurd op de huidige succesvolle regionale aanpak van de jeugdwerkloosheid met ESF. Gezien de lagere budgetten en de verplichte regionale inzet zal een realisatie richting 100% mogelijk zijn.

Eind 2013 worden de richtlijnen voor en de omvang van de Europese subsidies voor de periode 2014 -2020 vastgesteld. Tevens is tegen die tijd uitsluitel of een geïntegreerd programma EFRO-ESF gaat plaatsvinden. Afhankelijk van deze uitkomsten kan de Expertise unit ESF bij DWI gezamenlijk met Eurolink/EFRO programmabureau een aantal optimaliseringsvoorstellen uitwerken en deze implementeren voor de volgende structuurfondsperiode na 2013. Dit sluit aan bij de mogelijkheden die de nieuwe structuurfondsperiode biedt om een gezamenlijk stedelijk programma voor ESF en EFRO uit te voeren.

## *4. Centrale facilitering van subsidie aanvraag -en beheertrajecten*

Het College is het uiteraard eens met het uitgangspunt dat getracht moet worden met een beperkte inzet optimaal rendement te behalen. Het College stelt, in lijn met bevindingen van de rekenkamer, voorop dat met het expertisepunt ESF en Eurolink reeds sprake is van centrale facilitering, wat sterker kan worden vormgegeven. Tegen een achtergrond van de Europese en nationale besluitvorming over de subsidiebudgetten voor de periode 2014 - 2020, de brede organisatieontwikkeling van de gemeente Amsterdam, de behoefte aan Europees geld en de uitvoering van de Europastrategie van de gemeente Amsterdam wordt de huidige inrichting bekeken. Veranderingen en aanpassingen zullen tegen deze achtergrond moeten worden ingevuld, waarbij de nadruk ligt op het voldoende grip krijgen op alle aanvraag -en uitvoeringstrajecten van Europese subsidies binnen Amsterdam.



*Nawoord rekenkamer*

De rekenkamer dankt het college voor zijn uitgebreide reactie op de rekenkamerbrief 'Europese subsidies'. Het college neemt onze aanbeveling over om nog eens goed na te denken over de filosofie achter het beleid van subsidie aanvragen en formuleert naar aanleiding van onze aandachtspunten al een aantal gedachten hierover. Het college doet zelfs al enige voorstellen, zoals over de uitbreiding van de capaciteit van Eurolink en het sterker vormgeven van de centrale facilitering van subsidieaanvragen bij Eurolink. Wij waarderen deze voortvarendheid, maar zouden volledigheidshalve nog wel willen opmerken dat de aandachtspunten voor ons alleen nog maar vragen waren.

De rekenkamer zal met belangstelling de discussie in en de reactie van de gemeenteraad op deze gedachten en voorstellen volgen.