

Methodische bijlage

bij rapport Toegevoegde waarde van EU-subsidies
in Nederland

2022

Dit wandelpad is mede gefinancierd
door het
Europees Landbouwfonds voor
Plattelandontwikkeling



Europa investeert in zijn platteland



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Over het onderzoek | 3

- 1.1 Onderwerp van het onderzoek | 3
- 1.2 In het onderzoek gehanteerde normen | 5
- 1.3 Definities van gehanteerde begrippen | 7
- 1.4 Aanpak van het onderzoek | 7

2. Informatie over de fondsen | 9

- 2.1 Nationale programma's | 9
- 2.2 Totstandkoming financiële informatie | 10

3. Enquêtes | 13

- 3.1 Inhoud van de enquêtes | 13
- 3.2 Selectie van uit te nodigen subsidieaanvragers | 14
- 3.3 Verwerking van de uitkomsten | 17

4. Interviews | 18

Bijlagen | 20

- Annex 1 Enquête over vastgestelde projecten | 20
- Annex 2 Enquête over afgewezen projecten | 27
- Annex 3 Eindnoot | 30

1.

Over het onderzoek

Deze methodische bijlage bij het rapport Toegevoegde waarde van EU-subsidies is zo geschreven dat hij zelfstandig leesbaar is. Om die reden worden in de tekst van de bijlage sommige delen van het rapport herhaald.

1.1 Onderwerp van het onderzoek

De Europese Unie (EU) ondersteunt de lidstaten jaarlijks met vele miljarden euro's aan subsidies, die bedoeld zijn om de welvaart en het welzijn in de lidstaten te bevorderen. Het grootste deel van dit Europese subsidiegeld valt onder de voorwaarden van 'gedeeld beheer'. Dit betekent dat de EU en de nationale overheid gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het beheer en de besteding van de subsidies. De verantwoordelijke autoriteiten - de ministeries of uitvoeringsorganen die door hen zijn aangewezen - verzorgen de verstrekking van de EU-subsidies aan de eindontvangers.

In de periode 2014-2020 heeft Nederland ongeveer € 7,4 miljard ontvangen aan EU-subsidies in gedeeld beheer. Deze subsidies zijn afkomstig uit 8 EU-fondsen. Voor deze fondsen zijn in Nederland 4 ministers verantwoordelijk; zie onderstaand overzicht.

Tabel B1. *Verantwoordelijkheid voor de EU-fondsen*

Verantwoordelijk departement	EU-fondsen
1 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Europees Sociaal Fonds (ESF) Europees Fonds voor de Meest Behoeftigen (EFMB)
2 Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)
3 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) Europees Landbouw Garantiefonds (ELGF) Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)
4 Minister van Justitie en Veiligheid (JenV)	Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) Fonds voor Interne Veiligheid (ISF)

Op basis van een door de Europese Commissie goedgekeurd operationeel respectievelijk nationaal programma kunnen de verantwoordelijke autoriteiten van de verschillende EU-fondsen projecten selecteren die in aanmerking komen voor subsidie.

Met de rechtmatigheid van de besteding van het EU-geld is het in Nederland over het algemeen goed gesteld. Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gesubsidieerde projecten is veel minder bekend. Vaak hebben de verantwoordelijke ministeries en de Europese Commissie wel inzicht in de prestaties die met een subsidie zijn geleverd (bijvoorbeeld het geven van voorlichting, scholingsprojecten, hulp bij investeringen). Echter, lang niet altijd weten zij of het gesubsidieerde project daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het beoogde einddoel: de verkleining van een maatschappelijk probleem. Daarnaast is vaak onduidelijk of de subsidie voor een project wel echt nodig was, of dat het project sowieso wel zou zijn uitgevoerd. Bovendien is de informatie over wat EU-subsidies opleveren gefragmenteerd; de beschikbare gegevens betreffen veelal alleen de bereikte resultaten per fonds of per doelstelling binnen een fonds. Een breder beeld van de resultaten ontbreekt.

Wij vinden het belangrijk om te weten of EU-subsidies zinnig, zuinig en zorgvuldig worden ingezet. Daarbij draait het om de vraag: *welke toegevoegde waarde* hebben EU-subsidies op projectniveau? Deze vraag beantwoorden we in ons onderzoek. Ook beoordelen we wat de verantwoordelijke ministers doen om te waarborgen dat het EU-geld gericht wordt ingezet en of ze voldoende inzicht hebben in de bereikte resultaten zodat ze, indien nodig, de besteding van het geld kunnen bijsturen.

Onze onderzoeksvraag luidde:

Wat is de toegevoegde waarde van in Nederland verstrekte EU-subsidies in gedeeld

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

Deze hoofdvraag valt uiteen in een aantal subvragen, gericht op drie niveaus:

- A. het niveau van het gesubsidieerde project;
- B. het niveau van de subsidieregeling/het subsidieprogramma;
- C. het overkoepelende niveau waarin we subsidieregelingen met elkaar vergelijken.

De subvragen die zijn beantwoord in het onderzoek luiden:

Ad A: Heeft de projectsubsidie toegevoegde waarde?

1. Wat is de doelrealisatie van de projectsubsidie?
2. Wat is de rol van de projectsubsidie voor het initiëren van het project?
3. Wat is de bijdrage van de projectsubsidie aan het bereiken van het subsidiedoel en het maatschappelijke doel?

Ad B: Heeft de minister de subsidieregeling en de uitvoering toegesneden op het realiseren van zo groot mogelijke toegevoegde waarde?

4. Is de doelstelling van de subsidieregeling duidelijk omschreven, is het maatschappelijk probleem waar de regeling zich op richt duidelijk omschreven en heeft de subsidieregeling een duidelijke interventielogica (beleidstheorie)?
5. Heeft de minister met de gemaakte keuzes (ten aanzien van organisatie van de subsidieregelingen, de selectie van projecten en de aansluiting bij behoeften) bijgedragen aan het realiseren van zo groot mogelijke toegevoegde waarde?

Ad C: Welke lessen zijn te trekken om de toegevoegde waarde verder te vergroten?

1.2 In het onderzoek gehanteerde normen

Voor de hierboven onderscheiden niveaus A en B hebben we in het onderzoek afzonderlijke normen gehanteerd.

A. Niveau van het gesubsidieerde project

Hoofdnorm: De projectsubsidie heeft toegevoegde waarde.

Deze hoofdnorm bestaat uit drie subnormen.

a. Doelrealisatie projectsubsidie

Norm: Het projectresultaat stemt overeen met de prestatie die is overeengekomen bij de toekenning van de subsidie.

- b. Betekenis van projectsubsidie voor het initiëren van het project
Norm: Met de subsidie wordt een (extra) inspanning op het betreffende terrein bewerkstelligd.
- c. Bijdrage van projectsubsidie aan bereiken van subsidie- en maatschappelijk doel
Norm: Het resultaat van het project komt ten goede aan het subsidiedoel en draagt bij aan het verkleinen van het maatschappelijk probleem waarop de subsidieregeling zich richt.

B. Niveau van de subsidieregeling/het subsidieprogramma

Hoofdnorm: De inrichting van de subsidieregeling/het subsidieprogramma draagt bij aan het realiseren van toegevoegde waarde.

Deze hoofdnorm bestaat uit twee subnormen.

- a. Doelstelling subsidieregeling
Norm: Er is een duidelijke probleemdefinitie waaraan een toetsbaar geformuleerde subsidiedoelstelling is gekoppeld en er is een beleidstheorie (interventiologica) die onderbouwt hoe de subsidie bijdraagt aan het verkleinen van het (maatschappelijke) probleem. De inzet van de subsidie volgt deze interventiologica.
- b. Inrichting subsidieregeling/subsidieprogramma
Norm: De verantwoordelijke minister sluit met de inzet van de subsidie aan op de behoeften in het veld en richt het proces zodanig in dat de meest geschikte projecten subsidie ontvangen. In dit verband zijn er passende selectieprocedures en selectiecriteria opgesteld die er voor zorgen dat projecten worden gesubsidieerd die bijdragen aan het verwezenlijken van de nagestreefde doelstellingen en die de grootste waarschijnlijkheid bieden dat er resultaten zullen worden geboekt. Onderdeel van deze subnorm is ook dat de minister zicht heeft op de realisatie van de doelstelling van de subsidieregeling tijdens de uitvoering van het programma, zodat deze waar nodig (tijdig) kan bijsturen.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre aan de door ons vastgestelde normen is voldaan. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven. Daarmee is dit onderzoek ook een *toetsend* onderzoek.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben we de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP) gevolgd. Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie <https://www.issai.org>).

1.3 Definities van gehanteerde begrippen

In het onderzoek hebben we de volgende begrippen gehanteerd:

- *EU-subsidie in gedeeld beheer*
EU-subsidie waarvoor geldt dat de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding een gezamenlijke verantwoordelijkheid vormt van de EU en de lidstaat die de subsidie ontvangt.
- *Toegevoegde waarde*
Mate waarin met een verstrekte subsidie prestaties zijn geleverd (activiteiten gericht op het subsidiedoel) die zonder de subsidie niet of niet op die wijze zouden zijn verricht, alsmede de mate waarin deze prestaties hebben bijgedragen aan het bereiken van de subsidie-/programmadoelstelling en het verkleinen van het achterliggende maatschappelijke probleem.
- *Probleemdefiniëring*
Analyse van het achterliggende probleem dat met de inzet van de subsidie moet worden verkleind/weggenomen.
- *Operationeel of nationaal programma*
Nederlandse uitwerking ter realisatie van de doelen van een EU-fonds voor de betreffende programmaperiode.
- *Indicator*
Een parameter die toelaat een proces te volgen op een bepaald kenmerk.
- *Prestatie-indicator*
Indicator die informatie geeft over de geleverde prestaties.
- *Resultaatindicator*
Indicator die informatie geeft over de gerealiseerde effecten.

1.4 Aanpak van het onderzoek

We hebben onderzocht hoe de verantwoordelijke ministeries het toekennen van EU-subsidies aan uitvoerders van projecten hebben voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd. Dit hebben we gedaan door analyse van relevante documenten en door het stellen van gerichte vragen aan de betreffende ministeries. Ook hebben we, op basis van de door de ministeries verstrekte informatie en documentanalyse, informatie vergaard over de doelstellingen, doelrealisatie en benutting van de budgetten van de verschillende EU-fondsen, en over de gerealiseerde indicatorwaarden. Een toelichting op de wijze waarop we deze informatie hebben verwerkt is opgenomen in hoofdstuk 2 van deze methodische bijlage.

Een enquête die wij hebben uitgezet onder aanvragers van een EU-subsidie vormde een belangrijke pijler van het onderzoek. De enquête diende om zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van EU-subsidies op projectniveau.

We hebben eveneens een enquête gehouden onder subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was afgewezen.

Door beide groepen geënquêteerden met elkaar te vergelijken, kregen we een beeld van de invloed van de subsidie op de uitvoering van het project.

In hoofdstuk 3 van deze bijlage lichten we onze werkwijze bij de enquête toe.

Na afloop van de enquête hebben we met de uitvoerders van 25 projecten verdiepende interviews gehouden om de uitkomsten van de enquête te duiden. Onze werkwijze bij de interviews lichten we in hoofdstuk 4 van deze bijlage toe.

Ten aanzien van de vertrouwelijkheid van de informatie die wij door middel van de enquête en de interviews hebben vergaard, wijzen wij erop dat de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 2.2 lid 1e valt onder de Wet open overheid (Woo). Echter, op grond van artikel 7.41 lid 2 CW2016 is daarvan uitgezonderd informatie die de Algemene Rekenkamer in het kader van haar wettelijke taakuitoefening (het onderzoek) heeft verzameld. Verzoeken die dat soort informatie betreffen worden ter behandeling doorgezonden aan het orgaan, de persoon of het college waarvan de informatie afkomstig is.

2.

Informatie over de fondsen

In dit hoofdstuk beschrijven we welke versies van de nationale programma's wij hebben gebruikt in het onderzoek, en hoe we de informatie die in hoofdstuk 3 van het rapport is opgenomen over budgetten, betalingen en benutting van de verschillende EU-fondsen, hebben samengesteld.

2.1 Nationale programma's

Over elk van de in ons onderzoek betrokken EU-fondsen hebben we informatie opgevraagd bij de betrokken ministeries en overheidsinstanties. In onze analyse hebben we daarnaast gebruik gemaakt van de op dat moment meest actuele versies van de operationele programma's van de EU-fondsen. Een en ander is weergegeven in onderstaand schema.

Tabel B2. Instanties betrokken bij fondsen in Nederland en gebruikte versies van de operationele programma's

Fonds	Betrokken instantie(s)	Versie operationeel programma
ESF	Ministerie van SZW, UVB	3.0
EFRO	Ministerie van EZK, Samenwerkingsverband Noord-Nederland (managementautoriteit Noord)	3.0
EFRO	Ministerie van EZK, Provincie Gelderland (managementautoriteit Oost)	3.1
EFRO	Ministerie van EZK, Provincie Noord-Brabant (managementautoriteit Zuid)	4.0
EFRO	Ministerie van EZK, Gemeente Rotterdam (managementautoriteit West)	5.0
EFMZV	Ministerie van LNV, RVO	4.1
ELFPO	Ministerie van LNV, RVO	7.0
ELGF	Ministerie van LNV, RVO	21 februari 2021
AMIF	Ministerie van JenV	10.0
ISF	Ministerie van JenV	5.1
EFMB	Ministerie van SZW, UVB	1.1

De versies van de operationele programma's die wij in het onderzoek hebben gebruikt waren begin 2021 goedgekeurd door de Europese Commissie. Naderhand zijn de meeste programma's bijgesteld. Deze bijstellingen maken geen deel uit van het onderzoek.

2.2 Totstandkoming financiële informatie

In hoofdstuk 3 van het rapport is informatie opgenomen over de budgetten, de declaraties en de benutting per EU-fonds.

Informatie over fondsbudgetten

De door ons vermelde informatie over de voor Nederland beschikbare *budgetten* betreft de subsidiebedragen ('nationale enveloppen') die bij de start van de periode 2014-2020 per fonds waren toegezegd aan Nederland. Alle fondsen kennen zo'n van tevoren vastgesteld subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode.

De nationale envelop voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) omvat alleen de directe inkomenssteun aan boeren. Het ELGF kent daarnaast ook programmaonderdelen waarvoor aan het begin van de programmaperiode geen

budget wordt vastgesteld, maar waarvoor wel betalingen worden gedaan (zoals de EU-regeling voor schoolfruit, -groente en -melk, die een indicatieve toewijzing kent). Wij hebben voor het ELGF om die reden enkel het gedeclareerde bedrag en niet de benutting vermeld in hoofdstuk 3 van het rapport.

De vermelde informatie over de fondsbudgetten is afkomstig uit de opgestelde programma's (zie § 2.1 van deze bijlage) dan wel uit de desbetreffende EU-regelgeving (ELGF).

Informatie over declaraties

De door ons vermelde informatie over door Nederland ingediende *declaraties* betreft de bedragen die ten laste van de EU-fondsen zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie. Bij sommige programma's is de declaratie gebaseerd op de totale kosten die voor projecten zijn gemaakt, aan de hand waarvan de Europese Commissie de EU-bijdrage berekent. Dit geldt voor declaraties ten laste van het ESF, het EFMB, het EFRO en het EFMZV. Bij andere programma's wordt alleen het EU-deel van de verstrekte subsidie bij de Europese Commissie gedeclareerd. Deze situatie is aan de orde bij declaraties ten laste van het AMIF, het ISF, het ELFPO en het ELGF.

De declaraties waarnaar wordt verwezen in figuur 4 van het rapport sluiten aan bij de verantwoording die door de ministers is gedaan in de Nationale Verklaringen over de periode 2015-2020 respectievelijk in de EU-paragrafen van de departementale jaarverslagen vanaf 2020. De cijfers hebben betrekking op de kosten die samenhangen met de programmaperiode 2014-2020 en zijn vastgesteld in controlejaar 2014-2015 tot en met controlejaar 2020-2021. De periode waarop een controlejaar betrekking heeft verschilt tussen de fondsen (tot en met 30 juni jaar t voor ESF, EFRO en EFMZV en tot en met 15 oktober jaar t voor ELFPO, ELGF, AMIF en ISF).

De in figuur 4 van het rapport weergegeven bedragen voor het AMIF en het ISF betreffen de daadwerkelijke vaststellingen, exclusief de voorschotten die eerder zijn gedeclareerd en inmiddels zijn vastgesteld. De opgenomen bedragen zijn gecontroleerd door de auditautoriteit. Wij hebben in dit onderzoek de juistheid van deze bedragen niet gecontroleerd.

Informatie over benutting fondsen

De door ons vermelde informatie over de *benutting* van aan Nederland toegekende subsidies betreft zowel de subsidiebedragen die zijn toegezegd aan (uitvoerders van) goedgekeurde projecten als de subsidiebedragen die feitelijk zijn verstrekt. De binnen de programma's vastgelegde budgetten voor technische bijstand zijn bij de verleende subsidie aan projecten opgeteld, om een volledig beeld te krijgen van de benutting van de fondsen.

De cijfers over de benutting, zoals weergegeven in figuur 5 van het rapport, betreffen de periode tot en met 31 december 2020. De betalingen betreffen de cumulatieve cijfers tot en met controlejaar 2020-2021. De cijfers die in figuur 4 zijn gebruikt, betreffen dus andere periodes: de declaraties betreffen een volledig boekjaar, terwijl de benutting tot en met het einde van het kalenderjaar (2020) loopt.

De cijfers over de benutting zijn afkomstig van de 4 ministeries die bij EU-fondsen betrokken zijn (SZW, EZK, LNV en JenV). Deze cijfers hebben we vergeleken met de (eveneens door ons bij de ministeries opgevraagde) overzichten van de EU-subsidies die in de periode 2014-2020 zijn verstrekt aan Nederlandse projecten. We zijn nagegaan of de informatie van de ministeries over de benutting aansloot bij deze onderliggende overzichten. We signaleerden daarbij een verschil tussen de benuttingscijfers van de landbouwfondsen (ELFPO en ELGF) en de benuttingscijfers van de overige fondsen.

- Bij de niet-landbouwfondsen bleken er geen (dan wel kleine en verklaarbare) verschillen te bestaan tussen de cijfers die waren aangeleverd door de ministeries en de cijfers op basis van de overzichten. We zijn in de analyse uitgegaan van de door ons berekende bedragen op basis van de totaaloverzichten. Uitzondering hierop is het AMIF, waar we de totalen hebben gebruikt die door de verantwoordelijke autoriteit waren aangeleverd.
- Bij de twee landbouwfondsen konden we niet uitgaan van de informatie die was aangeleverd door de verantwoordelijke autoriteiten. Voor het ELGF gold dat slechts bij enkele kleinere maatregelen sprake was van verleningen vooraf, waardoor bij een groot deel van het fonds geen sprake is van verleende bedragen. Er was zodoende alleen informatie beschikbaar over betalingen (bijvoorbeeld in de vorm van directe inkomenssteun). In figuur 5 hebben we daarom voor het ELGF alleen het totale bedrag opgenomen dat is gedeclareerd. Voor het ELFPO gold dat het Ministerie van LNV niet over een totaaloverzicht beschikte van de benutting per maatregel. Op basis van informatie die wij hebben ontvangen van het ministerie, hebben wij zelf het totaalbedrag berekend. Voor een aantal maatregelen heeft LNV ons enkel een totaalbedrag aangeleverd en konden we dus geen aansluiting maken met het projectniveau.

3.

Enquêtes

We bespreken in dit hoofdstuk de inhoud van de enquêtes die wij hebben uitgezet onder 2 groepen aanvragers van een EU-subsidie. Aansluitend zetten we uiteen hoe we te werk zijn gegaan bij het selecteren van de uit te nodigen subsidieaanvragers en het verwerken van de uitkomsten.

3.1 Inhoud van de enquêtes

Wij hebben om te beginnen een enquête verstuurd aan subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was goedgekeurd en het project inmiddels was afgerond. Het hoofddoel van deze enquête was om van deze subsidieontvangers te vernemen wat de toegevoegde waarde was geweest van de EU-subsidie voor een project binnen hun organisatie of bedrijf.¹ De enquête maakte het mogelijk om een uitspraak te doen over de toegevoegde waarde van een brede verzameling van projecten.

In de enquête waren ook vragen opgenomen over subsidiegerelateerde aspecten, zoals ervaringen met het aanvraag- en uitvoeringsproces.

De enquête die wij hebben verstuurd naar subsidieaanvragers is in deze bijlage opgenomen als Annex 1.

Daarnaast hebben we een enquête verstuurd aan subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was afgewezen. We wilden van deze subsidieaanvragers vernemen wat er na de afwijzing met het voorgenomen project was gebeurd. Deze informatie geeft een indicatie van het belang van de subsidie voor de uitvoering van het project. Deze 2e enquête aan afgewezen aanvragers is opgenomen als Annex 2 van deze bijlage.

In beide enquêtes zijn 2 typen vragen opgenomen: meerkeuzevragen (met soms de mogelijkheid om een andere antwoordcategorie te benoemen) en open vragen.

3.2 Selectie van uit te nodigen subsidieaanvragers

Bij het uitsturen van de enquêtes hebben we een aantal keuzes gemaakt.

- Het Europees Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB) en het EFRO-onderdeel Interreg hebben we buiten het onderzoek en dus ook buiten de enquêtes gehouden. EFMB is een klein fonds waaruit maar 1 project in Nederland subsidie heeft ontvangen. Het Interreg heeft betrekking op samenwerking in de grensgebieden en de informatie daarover is minder goed toegankelijk omdat de de Interreg-programma's niet alleen door Nederland worden beheerd.
- Ook het grootste deel van ELGF, gericht op inkomenssteun voor boeren, hebben we buiten beschouwing gelaten. Naar deze steun hebben we al eerder onderzoek verricht (waarover we hebben gerapporteerd in ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2019*). Bovendien zijn deze subsidies niet gekoppeld aan projecten, maar hebben ze een meer generiek doel: het verbeteren van de levensstandaard van boeren. Om die reden hebben we ook andere meer generieke regelingen buiten beschouwing gelaten, zoals ondersteuning van boeren bij crisis en exportrestituties (vanuit het ELGF) en de inkomenssteun aan boeren door middel van de kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen en de tegemoetkoming in de kosten van een weersverzekering (vanuit het ELFPO).
- We hebben ons onderzoek, en dus ook de enquête onder subsidieontvangers, beperkt tot projecten waarvan de subsidie begin 2021 was vastgesteld (of, in het geval van ELGF-subsidie, was uitbetaald). Om een subsidieontvanger te kunnen vragen naar de behaalde resultaten moet een project immers zijn afgerond.
- Daarnaast hebben we ervoor gekozen om beide enquêtes uit te sturen naar aanvragers van subsidie voor de realisatie van specifieke maatregelen binnen de 7 EU-fondsen. We hebben de volgende overwegingen een rol laten spelen bij de selectie van maatregelen:
 - Spreiding op basis van kenmerken: type subsidie (subsidie voor investering, ondersteuning of onderzoek), type ontvanger (eindgebruiker of intermediair) en wel/geen inhoudelijke beoordeling door de minister bij de projectselectie.
 - Substantieel financieel belang: alleen maatregelen met een substantieel belang binnen een fonds zijn opgenomen. Dit betekent dat maatregelen die een kleine omvang hebben en op basis waarvan slechts enkele projecten subsidie hebben ontvangen zijn afgevalen.

In onderstaande tabel hebben we per fonds de maatregelen opgenomen die we hebben geselecteerd voor de enquêtes, of die zijn afgefallen bij de selectie.

Tabel B3. Geselecteerde maatregelen binnen de fondsen en verstuurde uitnodigingen enquête

Fonds	Wel geselecteerde maatregelen	Niet geselecteerde maatregelen
ESF	<ul style="list-style-type: none"> • Actieve Inclusie Centrumgemeenten • Duurzame Inzetbaarheid bedrijven/ instellingen • Duurzame Inzetbaarheid Regio's en Sectoren 	<ul style="list-style-type: none"> • UWV • JenV • Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking • Geïntegreerde Territoriale Investerings
EFRO	Alle maatregelen, behalve de maatregelen in de cel rechts	Technische bijstand (P5.KVW, TB en ZCORR), en de regelingen binnen managementautoriteit Noord
ELFPO	De maatregelen 4, 10, 16 en 19 van het ELFPO-programma	De maatregelen 1, 3, 17 en 20 van het ELFPO-programma
ELGF	GMO Groenten en Fruit	Overige onderdelen van ELGF (onder andere directe inkomenssteun)
EFMZV	<ul style="list-style-type: none"> • Aquacultuurinnovatieprojecten • Innovatie aanlandplicht • Investerings voor toegevoegde waarde van visserijproducten • Jonge Vissers • Samenwerkingsprojecten wetenschap en visserij 	<ul style="list-style-type: none"> • Afzetbevordering • Overheidsopdrachten • Productie- en afzetprogramma's • Rendementsverbeteringsprojecten • Tijdelijk stopzetten van visserijactiviteiten • Tijdelijke vermindering van productie
AMIF	Alle maatregelen, behalve de maatregelen in de cel rechts	Specifieke acties Ook de uitgaven gericht op hervestiging en herplaatsing maken geen onderdeel uit van de enquête.
ISF	Alle maatregelen, behalve de maatregelen in de cel rechts	Specifieke acties

Bij de selectie van subsidieaanvragers die zijn aangeschreven speelden ook praktische randvoorwaarden een rol. Wanneer we bijvoorbeeld geen emailadres hadden ontvangen van de betreffende verantwoordelijke autoriteit, wanneer er geen projectnummer bekend was of wanneer niet was aangegeven vanuit welke maatregel er subsidie was toegekend c.q. afgewezen, zijn de betrokken aanvragers niet uitgenodigd.

Onderstaande tabel geeft het aantal geselecteerde maatregelen binnen de afzonderlijke fondsen weer, plus het aantal verstuurde uitnodigingen aan subsidieaanvragers van wie projecten waren goedgekeurd respectievelijk afgewezen.

Tabel B4. Aantal geselecteerde maatregelen binnen de fondsen en aantal verstuurde uitnodigingen voor deelname aan enquête

Fonds	Goedgekeurde projecten		Afgewezen projecten	
	Maatregelen	Uitgenodigd	Maatregelen	Uitgenodigd
ESF	7.035	4.405	1.479	1.226
EFRO	463	459	716	629
ELFPO	1.184	902	3.365	2.305
ELGF	11	11	1	1
EFMZV	98	52	146	49
AMIF	27	27	83	71
ISF	14	14	0	0
Totaal	8.832	5.870	5.790	4.281

Te zien is dat ontvangers van ESF-subsidie veruit de grootste groep vormen binnen de deelnemerspopulatie. Dit komt door een maatregel binnen ESF waarvoor een beperkt subsidiebedrag van € 12.500 aangevraagd kon worden en waarvoor veel aanvragen zijn ingediend en toegekend. In totaal hebben ruim 12.800 projecten subsidie toegezegd gekregen vanuit deze maatregel.

Onderstaande tabel geeft de respons per fonds weer op beide enquêtes.

Tabel B5. Respons op enquête over goedgekeurde projecten en afgewezen projecten

Fonds	Vastgestelde projecten			Afgewezen projecten		
	Aantal uitgenodigd	Aantal ingevuld	respons %	aantal uitgenodigd	aantal ingevuld	respons %
ESF	4.405	829	19%	1.226	91	7%
EFRO	459	145	32%	629	116	18%
ELFPO	902	247	27%	2.305	307	13%
ELGF	11	10	91%	1	0	0%
EFMZV	52	20	38%	49	11	22%
AMIF	27	20	74%	71	12	17%
ISF	14	10	71%	0	0	0%
Totaal	5.870	1.281	22%	4.281	537	13%

De algehele respons op de enquête bedroeg 22% voor de enquête onder subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was goedgekeurd, en 13% voor de enquête onder subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was afgewezen. Vanwege verschillen in respons tussen de fondsen en de grote verschillen in aantallen respondenten tussen de fondsen doen we in het rapport uitsluitend uitspraken over de **totale populatie** respondenten. Daarbij hebben we wel steeds oog gehad voor eventuele vertekening vanwege de oververtegenwoordiging van ESF. We hebben echter vastgesteld dat de verschillen tussen de fondsen klein waren.

3.3 Verwerking van de uitkomsten

Bij de verwerking van de enquêteresultaten zijn we over het algemeen uitgegaan van de antwoordcategorieën uit de enquête. In enkele gevallen hebben we antwoordcategorieën samengenomen, omdat de resultaten dan beter te analyseren waren. Dit is dan aangegeven in het rapport.

In het enquêteformat waren ook open vragen opgenomen, die ruimte lieten voor aanvullende opmerkingen van de respondenten. Op basis van de gegeven antwoorden per open vraag (waarbij we inhoudsarme antwoorden zoals 'ja', 'nee', 'weet ik niet' of '?' buiten beschouwing hebben gelaten), hebben we geanalyseerd welke antwoorden het vaakst voorkwamen. De inhoud van § 4.5 van het rapport, over suggesties van subsidieontvangers om het subsidieproces te verbeteren, is grotendeels gebaseerd op de analyse van de antwoorden op de open vragen. Daarnaast zijn in deze paragraaf suggesties verwerkt die tijdens de interviews zijn aangedragen.

Gezien de oververtegenwoordiging van ontvangers van ESF-subsidie onder de respondenten hebben we de analyse van antwoorden op de open vragen bij deze groep beperkt tot een steekproef van 100 tot 110 antwoorden per open vraag. Van de respondenten die subsidie uit de andere fondsen had ontvangen, hebben we alle antwoorden geanalyseerd.

4.

Interviews

De interviews die we aansluitend op de enquêtes hebben gehouden, geven verdieping aan de enquêteantwoorden die we hebben ontvangen. We hebben voor de interviews ontvangers van subsidie vanuit 3 EU-fondsen geselecteerd, zodat we voldoende variatie, maar ook voldoende uniformiteit konden aanbrengen in de gesprekken.

Bij de selectie van respondenten die zijn benaderd voor een interview hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- We voerden alleen interviews met respondenten die de enquête hadden ingevuld.
- We selecteerden ontvangers van subsidie uit 3 van de 7 fondsen die de hoogste respons hadden op de enquête, te weten EFMZV, AMIF en ELFPO.
- We kozen voor maximale variatie van subsidiemaatregelen binnen de 3 fondsen, en maximale variatie in de inhoudelijke enquêterespons (om zo veel mogelijk succes- en faalverklaringen boven tafel te krijgen). Bij de afgewezen aanvragen kozen we voor maximale variatie in de gevolgen van de afwijzing (project niet, gewijzigd of ongewijzigd uitgevoerd).
- We selecteerden zowel personen uit de groep van wie de subsidieaanvraag was goedgekeurd (2/3 van de uitnodigingen) als uit de groep van wie de subsidieaanvraag was afgewezen (1/3 van de uitnodigingen).

Van de geselecteerde deelnemers bleek dat 1 subsidieaanvrager van wie het projectvoorstel was goedgekeurd ook voorkwam in de lijst van subsidieaanvragers van wie het projectvoorstel was afgewezen. In het interview dat met deze subsidieaanvrager is afgenomen, is over beide projecten gesproken. Er zijn dus 24 interviews gehouden, over in totaal 25 projecten.

We hebben de interviews zo veel mogelijk ter plaatse afgenomen. Echter, in verband met beperkingen vanwege Covid 19 moesten 7 interviews digitaal plaatsvinden.

Voor het afnemen van de interviews hebben we vragenlijsten gehanteerd, zodat in elk interview dezelfde aspecten aan bod kwamen. We hebben van de interviews gespreksverslagen gemaakt en deze ter accordering aan de betrokkenen voorgelegd.

Bijlagen

Annex 1 Enquête over vastgestelde projecten

Dit is een enquête van de Algemene Rekenkamer in het kader van het onderzoek naar de toegevoegde waarde van EU-subsidies. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek zijn de ervaringen van de ontvangers van EU-subsidies.

Omdat u in de afgelopen jaren een Europese subsidie heeft ontvangen vragen we u deel te nemen aan deze enquête. Het invullen duurt ongeveer 10 minuten.

De antwoorden worden alleen gebruikt voor onderzoeksdoeleinden en geanonimiseerd verwerkt in de rapportage over de onderzoeksresultaten. Uw antwoorden op de vragen van deze enquête worden vertrouwelijk behandeld.

Volgens onze gegevens heeft uw organisatie/bedrijf voor het project {{member. Projectnaamnummer}} een subsidie ontvangen uit de subsidieregeling {{member. Regeling}}. De vragen in deze enquête gaan over dit project en deze subsidieregeling.

q1: Wat is uw naam?

In de volgende serie vragen gaan we in op het doel en de uitkomsten van het project.

q28: **Waarom heeft uw organisatie/bedrijf subsidie aangevraagd voor het project?**

- De subsidie was nodig om het project te kunnen uitvoeren
- Het concrete plan voor het project was er al en de subsidie sloot daar bij aan
- De subsidieverstrekker heeft mij gevraagd om een aanvraag in te dienen

- Anders, namelijk:
- Weet ik niet

q4: Kunt u zelf kort samenvatten wat het doel van het project was?

q5: In hoeverre bent u tevreden of ontevreden over de resultaten van het project?

- Zeer tevreden
- Enigszins tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Enigszins ontevreden
- Zeer ontevreden
- Weet ik niet

q6: In hoeverre zijn de doelen die uw organisatie/bedrijf had gesteld voor het project ook gehaald?

- de doelen zijn helemaal gehaald
- de doelen zijn grotendeels gehaald
- de doelen zijn voor een klein deel gehaald
- de doelen zijn (grotendeels) niet gehaald
- Weet ik niet

q7: Kunt u toelichten waarom de doelen van het project niet helemaal zijn behaald?

q8: Heeft het project geleid tot een of meer onverwachte resultaten (neveneffecten)?

Onverwachte effecten kunnen zowel gewenst als ongewenst zijn, of een combinatie van beiden.

- Ja, een onverwacht gewenst effect
- Ja, een onverwacht ongewenst effect
- Ja, een onverwacht gewenst en ongewenst effect
- Nee

q9: Kunt u wat meer vertellen over de neveneffecten van het project?

q10: Hoe belangrijk was de subsidie voor de uitvoering van het project?

- Zeer belangrijk
- Belangrijk
- Niet belangrijk, maar ook niet onbelangrijk
- Onbelangrijk

- Zeer onbelangrijk
- Weet ik niet

Nu volgt een aantal stellingen over de rol die de subsidie heeft gespeeld bij het uitvoeren van uw project. Kunt u bij elke stelling aangeven in hoeverre u het met die stelling eens of oneens bent?

q11: In hoeverre bent u het eens of oneens met onderstaande stellingen?

Stelling	Zeer eens	Eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Oneens	Zeer oneens	Weet ik niet
Met de subsidie konden we onderdelen van het project doorzetten die zonder de subsidie niet gerealiseerd konden worden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Met de subsidie konden we eerder starten met het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Met de subsidie konden we een hogere kwaliteit realiseren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Met de subsidie konden we het project grootschaliger oppakken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Met de subsidie konden we de realisatie van het project versnellen in de tijd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Met de subsidie konden we een samenwerking aangaan met andere organisatie(s)/bedrijven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Met de subsidie hebben we gedaan wat we zonder de subsidie ook zouden doen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q12: Was het naar uw inschatting mogelijk geweest om dit project zonder EU-subsidie op een andere manier te financieren?

- Ja, heel gemakkelijk
- Ja, vrij gemakkelijk

- Ja, maar vrij moeilijk
- Ja, maar heel moeilijk
- Nee

q13: Heeft u eerder eenzelfde of een vergelijkbaar project uitgevoerd?

- Ja, 1 keer
- Ja, 2 keer of vaker
- Nee
- Weet ik niet

q29: Heeft uw bedrijf/organisatie eerder een EU subsidie aangevraagd en ontvangen?

- Ja, dezelfde subsidie
- Ja, een andere EU-subsidie
- Ja, een andere subsidie (geen EU-subsidie)
- Nee
- Weet ik niet

q30: Hoe vaak heeft uw organisatie eerder een EU-subsidie aangevraagd en ontvangen?

- 1 keer
- 2 keer
- 3 keer
- 4 keer
- 5-10 keer
- Vaker dan 10 keer
- Weet ik niet

In het volgende onderdeel blikken we terug op de subsidieregeling waarvan u gebruik heeft gemaakt.

q17: Het doel van de regeling waaruit uw project subsidie ontvangt is {{member.Doel_regeling}}. In welke mate draagt uw project volgens u bij aan de doelstelling van de subsidieregeling?

- Het project draagt heel erg bij aan de deze doelstelling
- Het project draagt een beetje bij aan deze doelstelling
- Het project draag niet bij aan deze doelstelling
- Ik weet niet of het project bijdraagt aan deze doelstelling

q31: Kunt u uw antwoord toelichten?

q18: Sluit deze subsidieregeling aan bij de behoeften van uw bedrijf/organisatie?

- Zeer goed
- Goed
- Niet goed, maar ook niet slecht
- Slecht
- Zeer slecht
- Weet ik niet

q34: Kunt u uw antwoord toelichten?

q32: Hoe wist uw bedrijf/organisatie dat het subsidie kon aanvragen voor het project?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Onze organisatie/ons bedrijf is zelf op zoek gegaan naar subsidiemogelijkheden
- De subsidieverstrekker heeft de subsidiemogelijkheden bij mijn organisatie/bedrijf onder de aandacht gebracht
- Een derde partij heeft de subsidiemogelijkheden bij mijn organisatie/bedrijf onder de aandacht gebracht
- De subsidieverstrekker heeft mijn organisatie/bedrijf gevraagd om een aanvraag in te dienen
- Anders, namelijk:

q22: Heeft uw organisatie/bedrijf voor de administratieve handelingen van het aanvraagproces gebruik gemaakt van ondersteuning door een derde partij?

- Ja
- Nee

q23: Heeft uw organisatie/bedrijf voor de administratieve handelingen van het uitvoeringsproces gebruik gemaakt van ondersteuning door een derde partij?

- Ja
- Nee

U bent bijna aan het einde van de vragenlijst. We leggen u nog een aantal stellingen voor over de subsidieregeling.

q24: Aanvraag- en selectieproces

Kunt u voor elke stelling aangeven in hoeverre u het daarmee eens of oneens bent?

Stelling	Ze er eens	Eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Oneens	Ze er oneens	Weet ik niet
De voorwaarden waren vooraf duidelijk	0	0	0	0	0	0
Het was makkelijk om aan de voorwaarden te voldoen	0	0	0	0	0	0
De aanvraagprocedure was duidelijk	0	0	0	0	0	0
De aanvraagprocedure was eenvoudig	0	0	0	0	0	0
Er was voldoende tijd om een aanvraag in te dienen	0	0	0	0	0	0
De selectieprocedure was transparant	0	0	0	0	0	0
De selectiecriteria waren duidelijk	0	0	0	0	0	0

q33: Uitvoeringsproces

Kunt u voor elke stelling aangeven in hoeverre u het daarmee eens of oneens bent?

Stelling	Ze er eens	Eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Oneens	Ze er oneens	Weet ik niet
De administratieve lasten in de uitvoering waren laag	0	0	0	0	0	0
De eisen aan de verantwoording zijn tijdig bekend	0	0	0	0	0	0
De eisen aan de verantwoording zijn duidelijk	0	0	0	0	0	0
De verantwoording kostte weinig tijd	0	0	0	0	0	0
De begeleiding door de subsidieverstrekker was goed	0	0	0	0	0	0
Het project kon tussentijds worden aangepast	0	0	0	0	0	0

q25: Wat zijn volgens u verbeterpunten voor de subsidieregeling?

q26: Zou uw organisatie/bedrijf nog een keer gebruik maken van deze of een soortgelijke subsidieregeling?

- Ja, omdat:
- Nee, omdat:
- Weet ik niet

q27: Heeft u tenslotte nog andere opmerkingen over uw project en/of de subsidieregeling?

Annex 2 Enquête over afgewezen projecten

Dit is een enquête van de Algemene Rekenkamer in het kader van het onderzoek naar de toegevoegde waarde van EU-subsidies. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek zijn de ervaringen van de aanvragers van EU-subsidies die uiteindelijk geen subsidie hebben ontvangen.

Omdat u in de afgelopen jaren een Europese subsidie heeft aangevraagd vragen we u deel te nemen aan deze enquête. Het invullen duurt ongeveer 5 minuten.

Bij een aantal aanvragers zijn meerdere subsidieaanvragen afgewezen. Wij hebben er dan voor gekozen om slechts 1 enquête uit te sturen onder vermelding van het projectnummer. Wij kunnen ons voorstellen dat dit projectnummer u weinig meer zegt. **Wij verzoeken u dan de vragen in te vullen voor de meest recente afwijzing.**

De antwoorden worden alleen gebruikt voor onderzoeksdoeleinden en geanonimiseerd verwerkt in de rapportage over de onderzoeksresultaten. Uw antwoorden op de vragen van deze enquête worden vertrouwelijk behandeld.

Klik op '**verder**' om de vragenlijst te starten.

Volgens onze gegevens heeft uw organisatie/bedrijf voor het project {{member. Projectnaamnummer}} een subsidie aangevraagd uit de subsidieregeling {{member. Regeling}}.

q28: Klopt het dat een aanvraag van een subsidie voor uw organisatie/bedrijf is afgewezen?

- Ja, dat klopt
- Nee, dat klopt niet

q40: Heeft u meer dan 1 keer een afwijzing gekregen?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

q41: Vult u de enquête in voor het project met nummer {{member. Projectnaamnummer}} of voor de meest recente afwijzing?

- Project met aangeduid nummer
- Meest recente afwijzing

In de volgende serie vragen gaan we in op het project.

q12: Welke gevolgen had de afwijzing van de subsidie voor de uitvoering van het project?

- Het project is niet door gegaan
- Het project is in aangepaste vorm door gegaan
- De afwijzing heeft geen gevolgen gehad voor het project
- De gevolgen zijn nog niet bekend omdat de aanvraag pas recent is afgewezen
- Later is alsnog EU-subsidie toegekend aan het project
- Weet ik niet

q32: Kunt u aangeven op welke manier(en) het project is aangepast?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Sommige onderdelen van het project zijn niet doorgedaan (maar andere wel)
- Het project is later begonnen
- De kwaliteit van het project was lager
- We hebben het project kleinschaliger moeten oppakken
- De uitvoering is langzamer verlopen
- Met de subsidie hadden we een samenwerking kunnen aangaan met andere organisatie(s), zonder de subsidie is dit niet gelukt
- Anders namelijk:

q22: Hoe makkelijk was het om het project te financieren zonder de EU subsidie?

- Heel gemakkelijk
- Vrij gemakkelijk
- Niet gemakkelijk, maar ook niet moeilijk
- Vrij moeilijk
- Heel moeilijk
- Weet ik niet

q25: Kunt u zelf kort samenvatten wat het doel van het project was?

Dit is het laatste onderdeel van deze vragenlijst. Hierin blikken we terug op de subsidieregeling waarvan uw organisatie/bedrijf gebruik heeft willen maken.

q33: Het doel van de regeling waaruit het project subsidie heeft aangevraagd is {{member.Doel_regeling}}. In welke mate heeft het uitgevoerde project ondanks de afwijzing volgens u bijgedragen aan de doelstelling van de subsidieregeling?

- Het project heeft heel erg bijgedragen aan de deze doelstelling
- Het project heeft een beetje bijgedragen aan deze doelstelling
- Het project heeft niet bijgedragen aan deze doelstelling
- Ik weet niet of het project bij heeft gedragen aan deze doelstelling

q34: Kunt u uw antwoord toelichten?

q35: Begrijpt u waarom de aanvraag is afgewezen?

- Ja dat is mij duidelijk
- Nee dat is mij niet duidelijk

q36: Kunt u uw antwoord toelichten?

q37: Zou uw organisatie/bedrijf overwegen nog een keer een aanvraag doen voor deze of een soortgelijke subsidieregeling?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

q38: Kunt u uw antwoord toelichten?

q39: Heeft u ten slotte nog andere opmerkingen over het project of de subsidieregeling?

Annex 3 Eindnoot

1. Ontvangers van ELGF-subsidie hebben een versie van de enquête ontvangen waarin de vraagstelling iets was aangepast. Bij het ELGF gaat het namelijk niet om projecten die subsidie ontvangen, maar om programma's van producentenorganisaties. De formulering in de enquête sluit dan aan bij de context van het fonds.

Algemene Rekenkamer

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Foto: ANP/Marijke van Eijkeren

Den Haag, oktober 2022