



Answering
tomorrow's
challenges
today

Tussentijdse evaluatie AMIF (2021-2027)

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Migratie,
Directie Regie Migratieketen, Bureau Verantwoordelijke Autoriteit

Rotterdam, 14 maart 2024

Tussentijdse evaluatie AMIF

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal
Migratie, Directie Regie Migratieketen, Bureau
Verantwoordelijke Autoriteit

Rotterdam, 14 maart 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding en scope	5
1.2 Doel en onderzoeksvragen	6
1.3 Context schets.....	6
1.4 Leeswijzer.....	7
2 Methodologie	8
2.1 Dataverzameling	8
2.2 Data-analyse	9
2.3 Onderzoeksbependingen	9
3 Bevindingen	10
3.1 Administratieve verlichting	10
3.2 Ervaringen met aanvraag-, toekenning- en rapportageproces.....	17
3.3 Proces van inrichting van het Programma en subsidieregeling	20
4 Conclusies en aanbevelingen	26
4.1 Administratieve verlichting	26
4.2 Ervaring met aanvraag-, toekennings- en rapportageproces	27
4.3 Proces van inrichting programma's en subsidieregeling	29
Annex I: Hoofdvragen en evaluatievragen	31

Samenvatting

Nederland ontvangt Migratie en Veiligheidsfondsen (EMVF) vanuit de Europese Unie. De EMVF voor de periode 2021-2027 bestaan uit het AMIF, ISF en BMVI. Conform artikel 44 van de Europese verordening (EU) 2021/1060 zijn lidstaten verplicht om de vanuit de EMVF 2021-2027 gefinancierde programma's tussentijds te evalueren. De voorliggende tussenevaluatie richt zich op AMIF en omvat de periode 2021 – 2023.

Het doel van de tussentijdse evaluatie is om het ontwerp en de uitvoering van het AMIF programma te beoordelen. Hieruit vloeien de volgende drie hoofdvragen voort:

1. Is er met de huidige aanpak en inzet een administratieve verlichting voor alle betrokkenen gerealiseerd/dan wel dat de aanpak en inzet redelijkerwijs zou moeten leiden tot een administratieve verlichting? Waar is er ruimte voor verdere administratieve verlichting?
2. Wat is de ervaring van (potentiële) begunstigden in het hele proces van totstandkoming van de programma's en de nationale subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI, tot en met de vaststelling van de projecten? Hoe wordt het aanvraagproces ervaren (systemische inrichting)? Wat zijn ervaringen van zowel nieuwe als ervaren aanvragers? Wat kan er nog verbeterd worden om de ervaring van de begunstigden te bevorderen?
3. Hoe is het proces van inrichting van de programma's (beginnende bij de Contourennota en het Nationale kader) en de subsidieregeling verlopen (ook met het oog op de criteria relevantie, effectiviteit en efficiëntie)? Wat kan van dit proces geleerd worden?

De evaluatie is gebaseerd op bronnenonderzoek en interviews in januari en februari 2024. Deze samenvatting presenteert de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen voor het AMIF programma.

Administratieve lasten

Er zijn verschillende maatregelen ingevoerd in het AMIF programma met als doel de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten. Deze omvatten het gebruik van overheidstarieven, addenda voor de urenverantwoording, flat rates, en de voortgangsrapportages. Uit de evaluatie blijkt dat de begunstigden niet volledig op de hoogte zijn van de maatregelen voor lastenverlichting. De communicatie omtrent invoering van nieuwe maatregelen (ten opzichte van de vorige cyclus) en concrete impact daarvan op, bijvoorbeeld, de vereiste bewijslast behoeft verbetering.

Vier aanvullende knelpunten met betrekking tot administratieve lasten worden geïdentificeerd, waaronder bewijslast voor personeelskosten, deelnemersadministratie en onduidelijkheid in de subsidieregeling en Handleiding Project Administratie (HPA). Ten slotte is de impact van risicogericht en proportioneel controleren door de Intermediaire Instantie (II) op de begunstigden onduidelijk, omdat deze nieuwe aanpak tot dusverre niet heeft geleid tot verlichting van de administratieve lasten voor begunstigden.

De volgende aanbevelingen zijn op basis van deze hoofdconclusies geformuleerd:

- Verbeter, waar mogelijk in de huidige cyclus, de communicatie richting begunstigden ten aanzien van de leidende subsidieregeling, wijzigingen in deze regeling (ten opzichte van de vorige cyclus) en vereiste bewijslast;

- Zorg, waar mogelijk in de huidige cyclus, voor betere afstemming tussen de Management Autoriteit (MA) en de Intermediaire Instantie (II), zodat onduidelijkheid tussen de eisen in de subsidieregeling en de handreikingen in HPA eenduidig beantwoord worden. Zorg er ook voor dat de II ook in de praktijk als eerste contactpunt wordt gezien om tegenstrijdige berichtgeving te beperken;
- Houd, in de huidige cyclus, aandacht voor de impact van het risicogericht en proportioneel controleren op de begunstigden en onderzoek of deze nieuwe manier van werken daadwerkelijk tot lasten verlichting leidt voor de begunstigden;
- Verken mogelijkheden om de bewijslast voor de personeelskosten in de volgende cyclus verder te versoepelen;
- Verken mogelijkheden om de eisen voor de deelnemersadministratie in de volgende cyclus te versoepelen;

Evaringen met aanvraag-, toekenning- en rapportageproces

Begunstigden vinden het aanvraagproces over het algemeen soepel en duidelijk. Daarnaast vinden ze de communicatie met de II waardevol. Verbeterpunten zijn vertragingen bij het indienen van aanvragen en gebrekkige communicatie hierover. Ook wordt gepleit voor het gebruiksvriendelijker maken van het aanvraagportaal en de HPA. De langdurige toekenningsprocessen kunnen leiden tot problemen voor begunstigden van open calls omdat zij resulteren in 'gaten' tussen twee projecten. Het rapportageproces verloopt over het algemeen goed, maar toegang tot het rapportageportaal en de gebruiksvriendelijkheid van rapportageformats kunnen verbeterd worden. De effectiviteit van het nieuwe monitoringssysteem wordt nog beoordeeld, maar de II is tot dusverre tevreden vanwege de mogelijkheid voor gerichte controles.

De volgende aanbevelingen zijn op basis van deze hoofdconclusies geformuleerd:

- Communiceer, in het vervolg van de huidige cyclus, proactief en op heldere wijze over mogelijke vertragingen in het aanvraagproces;
- Maak aanpassingen in het aanvraagportaal die de gebruiksvriendelijkheid ten goede komen. Zorg bijvoorbeeld dat in een oogopslag inzichtelijk is welke informatie ingevuld dient te worden. Deze aanbeveling is van toepassing op het resterende deel van de cyclus;
- Stel templates aan de start van de aanvraagperiode vast en wijzig templates deze niet. Deze aanbeveling is van toepassing op de volgende cyclus;
- Zorg dat de HPA bij aanvang van het aanvraagproces beschikbaar is, zodat vooraf helder is welke vereisten er verbonden zijn aan de verantwoording. Overweeg ook om de HPA verder toe te spitsen op de uiteindelijke gebruiker. Deze aanbeveling is van toepassing op de volgende cyclus.
- Communiceer, in het vervolg van de huidige cyclus, proactief over voortgang van het toekenningproces.
- Maak aanpassingen in het rapportageproces die de gebruiksvriendelijkheid bevorderen. Deze aanbeveling is van toepassing op het resterende deel van de cyclus;

Proces van inrichting van het Programma en subsidieregeling

Bij het opzetten van het AMIF programma en de subsidieregeling was de Management Autoriteit verplicht rekening te houden met de Europese verordening en specifieke aanbevelingen vanuit de Europese Unie voor Nederland. Er werden verschillende aspecten meegenomen, zoals het voorkomen van financieringsoverlapping, het creëren van EU-

toegevoegde waarde en het bevorderen van de duurzaamheid. Bij de totstandkoming van het programma, waren met name monopolisten en in mindere mate begunstigden van open calls betrokken. Ondanks de inspanningen heeft de huidige implementatie van AMIF onbedoelde gevolgen gehad voor begunstigden, vooral op financieel gebied zoals financieringskloven bij begunstigden van open calls. Tot slot worden de bestaande, verplichte, EU-indicatoren soms als ontoereikend beschouwd voor het meten van de impact op projectniveau. Naast het bijhouden van de indicatoren is het dan ook van belang om kwalitatieve bevindingen op te tekenen. Deze bevindingen zouden mogelijk een beter beeld schetsen van de impact van AMIF.

De volgende aanbevelingen zijn op basis van deze hoofdconclusies geformuleerd:

- Moedig begunstigden aan om, naast verplichte indicatoren, ook kwalitatief te beschrijven wat de impact van projecten is zodat hierover gerapporteerd kan worden in de ex-post analyse. Deze aanbeveling is van toepassing op het resterende deel van de cyclus;
- Schets een duidelijk tijdspad zodat betrokken partijen voldoende tijd hebben om informatie aan te leveren. Deze aanbeveling is ook van toepassing op het resterende deel van de cyclus;
- Onderzoek mogelijkheden om de onbedoelde en / of onvoorziene gevolgen voor de begunstigden te adresseren, verlichten en / of voorkomen. Deze aanbeveling is van toepassing op een volgende cyclus.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en het doel van het onderzoek beschreven. Ook worden de onderzoeksvragen, die leidend zijn voor de evaluatie, gepresenteerd.

1.1 Aanleiding en scope

Nederland ontvangt Migratie en Veiligheidsfondsen vanuit de Europese Unie. De Migratie en Veiligheidsfondsen (EMVF) voor de periode 2021-2027 bestaan uit het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF), het Intern Veiligheidsfonds (ISF) en het Instrument voor Grensbeheer en Visa (BMVI). Deze tussenevaluatie is specifiek gericht op AMIF.

Het grootste deel van dit fonds gaat naar programma's op nationaal niveau, waarbij lidstaten een maximaal bedrag kunnen toekennen aan projecten. Daarnaast wordt het fonds gebruikt om de thematische faciliteit te financieren. Tenslotte worden lidstaten vanuit AMIF gecompenseerd voor het hervestigen van vluchtelingen van buiten Europa, evenals voor de relocatie van migranten uit lidstaten die verantwoordelijk zijn voor onevenredig grote aantallen vluchtelingen. Volgens artikel 44 van de Europese verordening (EU) 2021/1060 zijn lidstaten verplicht om de vanuit de EMVF 2021-2027 programma's tussentijds te evalueren. Dit rapport bevat om deze reden de tussentijdse evaluatie van het AMIF voor de periode 2021-2023.

De tussentijdse evaluatie heeft betrekking op alle vanuit AMIF 2021-2027 verleende acties door Nederland in de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023. Dit omvat enerzijds acties uitgevoerd onder het programma en acties die vanuit de thematische faciliteit aan het programma van Nederland zijn toegevoegd. Verleende acties onder de thematische faciliteit omvatten specifieke acties, maatregelen met betrekking tot hervestiging en relocatie van migranten en eventueel gefinancierde noodhulp.¹ In de huidige periode is echter geen sprake geweest van noodhulp.

Tot en met eind november 2023 heeft AMIF voor €99 miljoen aan Nederlandse acties verleend. In totaal ontvangen 54 acties financiering vanuit AMIF, uitgevoerd door een breed scala aan verschillende begunstigden. Consistent met het strategiedocument ontvangen het COA, de DT&V en de IND 59% van het beschikbare budget. Andere organisaties die grotere bedragen ontvangen uit AMIF zijn de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de stichtingen Save the Children en Vluchtelingenwerk. Kleinere bedragen zijn beschikbaar gesteld aan verscheidene gemeenten en andere stichtingen. Onder AMIF is tot dusverre één actie in het kader van een specifieke maatregel gefinancierd, namelijk ERRIN Care Taker door DT&V. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de grootste begunstigden.

¹ Op basis van de ontvangen documentatie zijn bij het onderzoeksteam alleen acties uitgevoerd onder de programma's bekend. In overleg met het Ministerie van Justitie & Veiligheid wordt vastgesteld of er ook relevante specifieke acties en maatregelen van de Europese Unie onder de scope van dit onderzoek vallen. Hetzelfde geldt voor ontvangen noodhulp en ontvangen compensatie voor de relocatie van migranten.

Tabel 1.1 Overzicht begunstigden AMIF²

Begunstigde	Beschikbaar gesteld bedrag uit AMIF
DT&V	€28.074.706
COA	€21.703.780
IOM	€11.888.293
IND	€8.245.385
Stichting Save the Children Nederland	€5.103.000
Vluchtelingenwerk Nederland	€3.891.169
Nationale Stichting ter Bevordering van Vrolijkheid	€3.504.848
Gemeente Arnhem	€1.512.035
Overig	€ 15.078.222
Totaal	€ 99.001.438

Bron: Ecorys op basis van voortgangsoverzicht migratie- en veiligheidsfondsen.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de tussentijdse evaluatie is om het proces van het ontwerp en de uitvoering van de programma's te beoordelen. De evaluatie is gebaseerd op de volgende vijf criteria uit de Better Regulation Guidelines: effectiviteit, efficiëntie, coherentie, relevantie en EU toegevoegde waarde. Over deze vijf criteria zijn 26 evaluatievragen opgesteld, die het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft gebundeld in drie onderzoeksvragen:³

1. Is er met de huidige aanpak en inzet een administratieve verlichting voor alle betrokkenen gerealiseerd/dan wel dat de aanpak en inzet redelijkerwijs zou moeten leiden tot een administratieve verlichting? Waar is er ruimte voor verdere administratieve verlichting?
2. Wat is de ervaring van (potentiële) begunstigden in het hele proces van totstandkoming van de programma's en de nationale subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI, tot en met de vaststelling van de projecten? Hoe wordt het aanvraagproces ervaren (systemische inrichting)? Wat zijn ervaringen van zowel nieuwe als ervaren aanvragers? Wat kan er nog verbeterd worden om de ervaring van de begunstigden te bevorderen?
3. Hoe is het proces van inrichting van de programma's (beginnende bij de Contourennota en het Nationale kader) en de subsidieregeling verlopen (ook met het oog op de criteria relevantie, effectiviteit en efficiëntie)? Wat kan van dit proces geleerd worden?

1.3 Context schets

Om het proces van het ontwerp en de uitvoering van de programma's te evalueren is de context waarin dit gebeurt van belang. Dit hangt namelijk nauw samen met de prioriteiten uit het nationale beleid op asiel.

² Tot en met eind november 2023, inclusief thematisch beschikbaar gestelde geldbedragen.

³ De drie hoofdvragen vormen de leidraad voor de tussenevaluatie. De tabel in Annex I weergeeft hoe de 26 subvragen (en de corresponderende criteria) gelinkt kunnen worden aan de drie hoofdvragen.

Het nationale beleid voor asiel in Nederland wordt ontwikkeld via het Beleidskompas, een gestructureerde beleidscyclus.⁴ De ontwikkeling van het beleid start met strategische beslissingen over de belangrijkste thema's die onderdeel moeten zijn van het beleid. Deze keuzes zijn van essentieel belang, omdat ze bepalen waar de prioriteiten komen te liggen binnen het asieldomain. Om deze keuzes te maken, worden verschillende relevante stakeholders geraadpleegd. Hierbij kan gedacht worden aan regionale en lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van migratie- en integratiebeleid, sociale partners, relevante maatschappelijke organisaties zoals vluchtelingenorganisaties en mensenrechtenorganisaties en internationale organisaties zoals de Internationale Organisatie voor Migratie. Na vaststelling van het nationale beleid onderzoekt men hoe de financiering georganiseerd wordt voor de kernaspecten van het asielbeleid. Het gaat hierbij om financiering in de orde van miljarden euro's (zie onderstaande tabel).

AMIF ondersteunt met name de onderdelen van het beleid die geen of minder financiering toebedeeld hebben gekregen. De Management Autoriteit (MA) heeft dus geen invloed op het beleid zelf, maar adviseert op basis van Europese Verordeningen en consultaties met ketenpartners en beleidsdepartementen welke beleidsonderdelen in aanmerking komen voor AMIF gelden. Hierbij kijken zij ook naar of deze onderdelen voldoen aan de voorwaarden uit de contourennota.

Hoewel de AMIF gelden dus een waardevolle aanvulling vormen, zijn ze relatief beperkt ten opzichte van de budgetten die op nationaal niveau beschikbaar zijn voor asielbeleid. Dit betekent dat de grootste financiering voor asiel afkomstig is uit nationale gelden, waarbij AMIF als een aanvullende bron wordt ingezet om specifieke gaten op te vullen en specifieke projecten te ondersteunen.

Tabel 1.2 Overzicht uitgaven nationale gelden (in miljoenen).

	2021	2022	2023	Totaal
Uitgaven migratie (art. 37 J&V)	1.443	3.329	7.171	11.943
Uitgaven integratie (art. 13 SZW)	190	343	425	958
Totaal	1.633	3.672	7.596	12.902

Bron: Ecorys op basis van de jaarverslagen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de methodologie van de evaluatie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd. Dit hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen van de evaluatie. Allereerst wordt ingegaan op de administratieve verlichting. Vervolgens wordt de ervaring van de begunstigden met het fonds geëvalueerd. Het laatste deel van hoofdstuk 3 is gericht op het proces van inrichting van de programma's en de subsidieregeling. Tot slot geeft hoofdstuk 4 een overzicht van de conclusies die zijn voortgekomen uit de evaluatie en worden enkele aanbevelingen gedaan.

⁴ [Beleidskompas](#)

2 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methode van dataverzameling toegelicht. Ook wordt kort ingegaan op de methode van data-analyse. Tot slot zijn enkele beperkingen voor het onderzoek beschreven.

2.1 Dataverzameling

Binnen deze evaluatie is gebruik gemaakt van twee dataverzamelmethode: deskstudie en interviews. Deze twee methoden worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

Deskstudie

De deskstudie bestond uit het scannen en doornemen van verschillende typen documenten, waaronder wetteksten, beleidsdocumentatie, informatie ten aanzien van de inrichting en uitvoering van de fondsen. De documenten die zijn gebruikt voor de evaluatie van het AMIF zijn de volgende:

- Contourennota Migratie- en Veiligheidsfondsen (2021-2027);
- AMIF programma fiche;
- Nationaal Programma AMIF – NL;
- Verslag 1e Monitoringscomité AMIF, ISF, BMVI;
- Handleiding projectadministratie (HPA);
- Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027.

Door de verschillende type documenten te analyseren werden inzichten verkregen over de inrichting van de programma's en de subsidieregeling. De deskstudie vormde een basis voor de analyse en beantwoording van de drie onderzoeksvragen.

Interviews

Aanvullend op de deskstudie hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen. In totaal zijn 8 interviews afgenomen waarbij relevante input voor AMIF is opgehaald. Voor de interviews is een selectie gemaakt van belanghebbenden die inzicht hebben gegeven in de ervaringen van verschillende groepen van AMIF (begunstigden met een monopolie positie, begunstigden van de open calls van de fondsen en de Management Autoriteit (MA)). Met oog op het laatste criterium (typen begunstigden open calls) werd gekozen voor een diversiteit aan begunstigden, met variatie in de grootte van de organisaties, de omvang van de geldbedragen die zij vanuit AMIF ontvangen, en hun ervaring met AMIF (weinig of veel). In tabel 2.1 is een overzicht weergegeven van de geïnterviewde partijen.

Tabel 2.1 Overzicht van interviews met begunstigden AMIF⁵

	Belanghebbenden	Totaal uit AMIF
Begunstigden met monopolie positie	IND	€8.245.385
	COA	€21.703.780

⁵ De bedragen zijn tot en met eind november 2023.

	Belanghebbenden	Totaal uit AMIF
Begunstigden open calls	VluchtenlingenWerk Nederland	€3.891.169
	Stichting Save the Children Nederland	€5.103.000
	Nationale stichting ter bevordering van de Vrolijkheid	€3.504.848
	COC Nederland	€509.098
Management Autoriteit	Ministerie van Justitie en Veiligheid	
Intermediaire Instantie (II)	Uitvoering van Beleid, Ministerie van SZW	

Bron: Ecorys op basis van voortgangsoverzicht migratie- en veiligheidsfondsen

2.2 Data-analyse

Ter uitvoering van de evaluatie is een evaluatiematrix opgesteld die als leidraad geldt voor de drie tussenevaluaties. In de matrix zijn de drie hoofdvragen gepresenteerd, de corresponderende evaluatievragen, de beoordelingscriteria, indicatoren, bronnen en het corresponderende evaluatiecriterium. De evaluatiematrix diende als handvat in de beantwoording van de hoofdvragen.

2.3 Onderzoeksbeperingen

Het onderzoek kent enkele beperkingen. Allereerst was er sprake van een korte looptijd van het onderzoek. Vanwege deze tijdsbeperking, was het niet mogelijk om alle belanghebbenden te interviewen. Er is desondanks een brede groep belanghebbenden geselecteerd om zoveel mogelijk inzicht te krijgen in het AMIF.

Een andere beperking is de relatief recente start van het fonds zelf. Als gevolg hiervan kan slechts op een beperkt aantal aspecten van de implementatie van AMIF gereflecteerd worden. Het gebrek aan gegevens maakt het moeilijk om een diepgaande analyse uit te voeren van alle facetten van het fonds en zijn effectiviteit.

3 Bevindingen

3.1 Administratieve verlichting

In deze sectie worden de bevindingen ten aanzien van de ervaringen met maatregelen om lasten te verlichten uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de ervaren administratieve lasten en de risicogerichte en proportionele controle.

3.1.1 *Genomen maatregelen met als doel lastenverlichting*

Er zijn in de administratieve vereisten voor de huidige cyclus door de Management Autoriteit (MA) een aantal veranderingen aangebracht met als doel de administratieve lasten voor begunstigen (zowel monopolisten als begunstigen van open calls) te verlichten. Op basis van gesprekken met begunstigen springen vier genomen maatregelen in het oog. Deze vier maatregelen worden in deze paragraaf behandeld.⁶ Belangrijk om hierbij in het achterhoofd te houden is dat deze tussentijdse evaluatie uitgevoerd wordt vóórdat de resultaten van de eerste controlemomenten bekend zijn en dat ervaringen met de maatregelen ten behoeve van lastenverlichting op beperkte ervaring gebaseerd zijn.

Handleiding Overheidstarieven

De optie tot verantwoording van de loonkosten op basis van de tarieven in de Handleiding Overheidstarieven (HOT) is ingesteld met als doel de administratieve lasten voor begunstigen lasten te verlichten.⁷ Begunstigen (zowel monopolisten als begunstigen van de open calls) zijn over het algemeen positief over deze maatregel omdat het hen in staat stelt om te werken met vaste tarieven in plaats van de individuele loonstaten per personeelslid. Het (jaarlijks opnieuw) verzamelen, overleggen en berekenen van de personeelskosten op basis van de loonstaten kostte de begunstigen veel tijd en capaciteit. Het toepassen van de HOT heeft voor begunstigen over het algemeen een positieve impact op gehad op de ervaren administratieve lasten.

Echter, verschillende begunstigen van open calls benoemen dat de tarieven die zijn vastgesteld in de HOT niet overeenkomen met de interne tarieven die deze organisaties hanteren. Deze discrepantie ontstaat ten dele doordat de HOT tarieven over een ander aantal contracturen wordt berekend dan het aantal contracturen dat begunstigen voor hun interne berekeningen gebruiken. De HOT uurtarieven vallen daarom lager uit dan de tarieven die de organisaties zelf hanteren. De optie om te werken met de HOT tarieven zorgt er daarom niet voor dat de personeelskosten die deze organisaties maken volledig worden gedekt.

Loonkosten berekenen op grond van een addendum

Naast de toepassing van de HOT tarieven, is ook de mogelijkheid om het totaalbedrag aan loonkosten te berekenen op grond van een addendum.⁸ In een dergelijk addendum wordt

⁶ Uit gesprekken met de MA blijkt dat er verschillende maatregelen zijn genomen om de diepgang van de controles te beperken. Niet alle maatregelen zijn echter niet aangehaald door begunstigen tijdens interviews. In deze paragraaf ligt het zwaartepunt bij de maatregelen die begunstigen aan hebben gehaald.

⁷ Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027

⁸ Ministerie van SZW, 2023, p.7; Subsidieregeling, artikel 13.2d

aangegeven welk percentage van de arbeidstijd van een werknemer wordt gespendeerd aan een AMIF project. Dit percentage, in combinatie met de totale brutoloonkosten betrekking hebbend op de periode van geldigheid van dit addendum, vormen de basis voor de berekening van de totale loonkosten. Wanneer van deze optie gebruik wordt gemaakt, is het niet nodig om een urenverantwoording door middel van tijdschrijven bij te houden en/of een uurtarief te berekenen.

Begunstigden, zowel monopolisten als begunstigden van de open calls, geven aan dat de optie om te werken met een addendum helpt om de administratieve lasten te verlichten. Met name het feit dat hiermee de urenverantwoording (aan de hand van bewijsstukken zoals e-mails en outlook agenda screenshots) substantieel verlicht is, wordt als zeer positief ervaren. Begunstigden benoemen ook dat het werken met een addendum, naar hun mening, beter binnen de wet- en regelgeving op gebied van privacy past omdat er geen extensieve bewijslast over gewerkte uren hoeft worden aangeleverd. Deze mening wordt gedeeld door de MA.

Flat rates voor directe- en indirecte kosten

Daarnaast hebben begunstigden in deze cyclus de keuze om te werken met flat rates voor directe- en indirecte kosten.⁹ Deze maatregel biedt begunstigden de mogelijkheid om de kosten van arbeid te vermenigvuldigen met 40%, ter dekking van de overige subsidiabele directe- en indirecte kosten. De maatregel biedt ook de mogelijkheid om de overige subsidiabele directe kosten (exclusief indirecte kosten en exclusief de kosten waarvoor een overheidsopdracht is uitgeschreven) te vermenigvuldigen met 20% ter dekking van de kosten van arbeid. Ook staat de maatregel toe om een flat rate van 7% of 15 % voor de indirecte kosten op te voeren (óf 15% over de eventuele kosten van arbeid óf 7% over alle eventuele subsidiabele kosten, exclusief wanneer er gebruik wordt gemaakt van de vermenigvuldiging met 40%). Wanneer begunstigden geen gebruik wensen te maken van de optionele flat rates, dan kunnen zij alle kosten opvoeren (zoals in de vorige cyclus).

Begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van de open calls) zijn over het algemeen positief over impact van de flat rates op de ervaren lasten. Gesprekspartners (zowel monopolisten als begunstigden van de open calls) geven aan dat de flat rates met name helpen de administratieve lasten te verlichten wanneer het gaat om projecten met (veel) directe personeelskosten. Het toepassen van de flat rate scheelt veel werk en verlicht de lasten substantieel.

Onder gesprekspartners (met name begunstigden van open calls) bestaat echter onzekerheid over het eindresultaat van toepassing van de flat rate. Het was voor deze organisaties ten tijde van het starten van projecten onduidelijk of de toepassing van de flat rate financieel voordeliger zou zijn dan het los opvoeren van alle kosten. De toepassing van de flat rate is weliswaar efficiënter, maar deze organisaties benadrukken dat het voor hen essentieel is om de subsidie uit te nutten en dat zij daarom bereid zijn om voor een zwaardere administratieve structuur te kiezen als dat financieel aantrekkelijker lijkt.

In de afweging om niet voor de flat rate optie te kiezen speelt ook mee dat er gedurende de implementatie van een project niet gewisseld kan worden van administratieve aanpak (en dat een begunstigde dus 'vast' zit aan de keuze, ook als deze financieel niet gunstig uitpakt) en

⁹ Ibid., p.28; Subsidieregeling, artikel 13.2

dat sommige begunstigden in de huidige cyclus een project voortzetten dat in de vorige cyclus gestart was en deze organisaties de voorkeur hadden om een zelfde administratieve structuur toe te passen als voor het eerdere project.

Voortgangsrapportages

Ten slotte wordt de invoering van het nieuwe proces met betrekking tot de **voortgangsrapportages** (tussentijdse controles in plaats van één eindcontrole) herhaaldelijk genoemd door gesprekspartners als ingevoerde maatregel ten behoeve van het verlichten van de administratieve lasten. In de huidige cyclus dienen projecten die langer dan 12 maanden duren een voortgangsrapportage in te dienen. In de voortgangsrapportage wordt rekening en verantwoording afgelegd over de voortgang van het project waarvoor subsidie is verleend.¹⁰ De eerste controles op van voortgangsrapportages worden op het moment van schrijven (februari 2024) uitgevoerd en het is daarom moeilijk om een beeld te schetsen van de effectiviteit van deze maatregel.

Echter, de eerste geluiden vanuit de begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) zijn overwegend positief. Zij geven aan dat het prettig is om relatief vroeg in het project te kunnen toetsen of de opgevoerde kosten (en bewijsvoering) juist zijn. Dit geeft de begunstigden meer vertrouwen en zekerheid dan wanneer deze kosten en bewijslast alleen aan het eind van een project gecontroleerd worden. Een bijkomend voordeel voor de begunstigden is dat zij afgekeurde kosten (aangepast) opnieuw kunnen opvoeren in een volgend controlemoment. Begunstigden zijn ook positief over het feit dat de invoering van tussencontroles, in principe, zou moeten leiden tot een betere verspreiding van de administratieve lasten over de gehele looptijd van het project. Er hoeft bij voortgangsrapportages slechts over het desbetreffende jaar van het project gerapporteerd te worden (inclusief de betalingsvordering). Hierdoor blijft de administratieve last beter behapbaar. Deze opzet helpt ook om wisselingen in personeel op te vangen omdat er minder wordt geleund op 'institutioneel geheugen'.

In de praktijk twijfelen begunstigden er echter aan of de invoering van voortgangsrapportages daadwerkelijk tot het verlichten van de administratieve lasten voor begunstigden leidt. Enkele begunstigden geven aan dat de voortgangsrapportages eerder leiden tot een verspreiding van de last, niet zozeer tot een verlichting van de lasten. Begunstigden noemen ook dat het proces rondom de voortgangsrapportages niet op alle punten duidelijk is en verwarring veroorzaakte. Zij wijten dit deels aan het feit dat de controles op voortgangsrapportages nu voor het eerst worden uitgevoerd maar deels ook aan beperkte begeleiding en handvatten vanuit de MA en de II. Ten slotte benoemt de MA dat zij van begunstigden terug heeft gekregen dat de goedkeuring van de voortgangsrapportages door de Intermediaire Instantie (II) soms lang op zich laat wachten. Zij zetten daarom in op het scherper handhaven op de proportionaliteit van de controles, zodat ook de goedkeuring (of afkeuring) sneller gecommuniceerd kan worden. De MA stimuleert de II om controles snel af te ronden zodat de MA kosten kan declareren bij de Europese Commissie (in de huidige programma periode, 2021-2027, kunnen de aan projecten uitgekeerde voorschotten niet meer opgenomen worden in de declaratie).¹¹ Als gevolg hiervan ervaart de II extra druk op de uitvoering en afronding van controles.

¹⁰ Ministerie van SZW, 2023, p.38; Subsidieregeling, artikel 26 en 27.

¹¹ Interview MA, februari 2024; Interview II, februari 2024.

De MA en de II beamen dat de voortgangsrapportages hen beter in staat stellen om de implementatie en voortgang van projecten te monitoren.¹² De II plaatst hierbij wel de kanttekening dat zij een risico zien in de nieuw geboden mogelijkheid voor begunstigen om kosten die in de controle op een voortgangsrapportage zijn afgekeurd, (aangepast) opnieuw in te dienen. Volgens hen bestaat de kans dat begunstigen de mogelijkheid tot het opnieuw indienen aangrijpen om kwalitatief minder sterke voortgangsrapportages aan te leveren. Om deze prikkel weg te nemen, suggereert de II om de mogelijkheid om kosten tussentijds (tijdens voortgangsrapportages) opnieuw in te dienen aan te passen en deze mogelijkheid alleen bij de eindcontrole te bieden.¹³

3.1.2 *Ervaren administratieve lasten*

Ondanks de verschillende maatregelen die genomen zijn met als doel de administratieve lasten te verlagen, geven begunstigen (zowel monopolisten als begunstigen van open calls) aan dat de ervaren administratieve lasten voor het beheer van AMIF bijzonder hoog zijn. Verschillende elementen dragen bij aan deze ervaren last, namelijk de hoge eisen aan bewijslast en de onduidelijkheid over bewijslast eisen.

Hoge eisen aan bewijslast

Begunstigen (zowel monopolisten als begunstigen van open calls) noemen dat de vereiste bewijslast voor AMIF bijzonder hoog is en hoger dan wat andere subsidieverstrekkers eisen. Enkele begunstigen van de open calls noemen dat de structuur van de interne administratie volledig is ingericht op AMIF. De, in de ogen van de begunstigen, hoge eisen zien op zowel de bewijslast voor personele kosten als deelnemersadministratie.

Wat betreft de **personeelskosten** weegt met name het aanleveren van bewijs ter onderbouwing van de gemaakte kosten zwaar. Het verzamelen van deze bewijsstukken (bijv. in de vorm van e-mails, outlook agenda screenshots, handtekeningen) kost tijd en is volgens de begunstigen buitenproportioneel. Hoewel enkele maatregelen in het leven zijn geroepen om deze last te verlichten, blijven begunstigen dit benoemen als pijnpunt. Hierbij doemt de vraag op of de maatregelen beperkt effect hebben of dat er nog beter kan worden gecommuniceerd over deze maatregelen.

Daarnaast noemen begunstigen van open calls (met name NGO's) dat het samenwerken met freelancers een bijzonder hoge last oplevert omdat, bijvoorbeeld, voor ieder project waarop een freelancer werkt een individueel contract afgesloten wordt (in plaats van één contract voor bijv. een jaar waarbij de desbetreffende freelancer op meerdere projecten werkt).¹⁴ De II benoemt dat de controle op de prestatieverklaringen voor hen ook een zware administratieve last vormt.

Al met al noemen begunstigen dat de financiële administratie van projecten een hoge werklust veroorzaakt, maar dat ervaring met de fondsen helpt deze processen zo efficiënt mogelijk in te richten. Veel begunstigen (met name begunstigen van open calls) benoemen dat de **deelnemersadministratie** uiteindelijk voor de meeste administratieve druk zorgt.

¹² Ibid.

¹³ Interview II, februari 2024.

¹⁴ Uit aanvullende verduidelijking vanuit MA blijkt dat dit echter geen vereiste is.

De deelnemersadministratie is van belang om te verifiëren of de kosten gelieerd aan de deelnemers subsidiabel zijn en kan bijdragen bij het bijhouden en onderbouwen van verplichte streefwaarden. De MA maakt onderscheid tussen activiteiten gericht op een doelgroep (een bredere groep) en deelnemers (wanneer de doelgroep bestaat uit een specifieke groep).¹⁵ Voor deelnemers moet aangetoond kunnen worden dat zij voldoen aan de doelstellingen die voor het desbetreffende project zijn opgesteld. De vereisten voor het rapporteren over een doelgroep zijn doorgaans soepeler.

Begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van de open calls) geven aan dat de vereiste bewijslast rondom deelnemers soms moeilijk te realiseren is. Zo beschikken sommige begunstigden (NGO's) niet over bepaalde informatie die zij wél nodig hebben om te kunnen bewijzen dat een deelnemer voldoet aan vereisten (bijv. gevoelige persoonsinformatie). Deze begunstigden worden wel geacht deze informatie te kunnen overleggen aan de MA en de II en moeten daarom met partijen die wél over deze informatie beschikken (bijv. COA) overeenkomen dat zij deze informatie rechtstreeks met de MA en de II delen. Ook hebben verschillende begunstigden twijfels over het registreren van bepaalde gegevens (zoals gender) omdat dit voor sommige begunstigden indruist tegen de eigen standpunten en / of tegen het recht op privacy van deelnemers, aldus enkele begunstigden.

Enkele begunstigden (monopolisten) hebben naast de reguliere projecten ook projecten toegekend gekregen in het kader van specifiek maatregelen. Projecten in het kader van specifieke maatregelen worden direct door de Europese Commissie goedgekeurd.¹⁶ Na deze goedkeuring wordt het programma aangepast en kan het nationale proces van projectaanvraag en toekenning plaatsvinden. Omdat bij deze projecten veelal sprake is van samenwerking tussen verschillende lidstaten loopt de controle van de verantwoording niet direct via de II maar via een externe accountant. Begunstigden benoemen dat het opvallend is dat de controle op de gelden vanuit projecten in het kader van specifieke maatregelen (o.a. Acties van de Unie) soepeler is dan de controle op de gelden die voor de reguliere projecten worden toegekend.

Onduidelijkheid over eisen

Begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van de open calls) geven aan dat, naast de hoge eisen voor de administratieve last, er onduidelijkheid bestaat over wat er precies vereist wordt. De onduidelijkheid vloeit grotendeels voort uit het feit dat de MA op bepaalde delen een invulling geeft aan de EU verordening. De EU verordening legt bijvoorbeeld neer dat kosten moeten worden onderbouwd met bewijslast, maar legt niet neer hoe dit gedaan dient te worden.¹⁷ De MA maakt daarop een vertaalslag op basis van de EU verordening en stelt regels op ten aanzien van de vereiste bewijslast. De MA probeert dit zo licht mogelijk te doen en zich tegelijkertijd te houden aan de EU verordening die stelt dat er bepaalde zekerheden moeten zijn over de adequate inzet van de middelen.¹⁸ De MA instrueert vervolgens de II om de controles uit te voeren. Dit doen zij op basis van de subsidieregeling. De subsidieregeling is leidend, de Handleiding Project Administratie (HPA) biedt handvatten voor de uitvoering hiervan.

¹⁵ Ibid; Interview MA, februari 2024.

¹⁶ De MA voert een eerste screening op de voorstellen uit, de Europese Commissie keurt deze vervolgens goed of af.

¹⁷ Europese verordening (EU) 2021/1060

¹⁸ Interview MA, februari 2024.

Begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van de open calls) geven echter aan dat [de subsidieregeling en de HPA soms onvoldoende helderheid en zekerheid biedt](#). Er wordt bijvoorbeeld gesproken van 'minimale' vereisten¹⁹ en er worden lijsten met voorbeelden gepresenteerd waarbij wordt aangegeven dat deze niet limitatief zijn.²⁰ Begunstigden geven aan dat deze verwoordingen ruimte bieden voor interpretatie (door zowel de begunstigden als de II en MA) waardoor verwarring ontstaat. Ook heerst het beeld dat de subsidieregeling en de HPA niet volledig op elkaar afgestemd zijn. Concreet geven begunstigden aan dat het voor hen lang niet altijd duidelijk is welke documentatie precies verzameld en aangeleverd dient te worden en welke bewijsstukken volstaan. Gevolg hiervan is, is dat een groot deel van de begunstigden aangeeft onzeker te zijn over de bewijsstukken die zij verzamelen. Wat opvalt is dat begunstigden de HPA soms als leidend document lijken te interpreteren terwijl dit niet het geval is. De subsidieregeling is leidend en de HPA biedt slechts handvatten voor de uitvoering hiervan.

Verskillende begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van de open calls) benoemen dat deze onzekerheid verder wordt versterkt doordat de [communicatie hierover niet eenduidig is](#). Allereerst wordt door vrijwel alle geïnterviewde begunstigden genoemd dat het feit dat de HPA niet beschikbaar was ten tijde van de aanvraag én de start van de projecten, het inrichten van de administratieve processen aanzienlijk heeft bemoeilijkt. Door het ontbreken van dit document was het voor de begunstigden niet duidelijk wat de administratieve vereisten zouden zijn en welke documentatie zij zouden moeten aanleveren. Deze kennisleemte vormde een uitdaging in het schrijven van de projectvoorstellen, in het realiseren van interne goedkeuring binnen de organisaties, en in de eerste fase van implementatie van de projecten.

Als gevolg van de verlate publicatie van de HPA, zochten veel begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) contact op met de II om opheldering te vragen.²¹ Sommige begunstigden gaven aan dat zij eenvoudig contact konden leggen met de II, andere begunstigden benoemden dat de communicatie juist lastig was. In alle gevallen benadrukten de begunstigden dat de antwoorden die zij vanuit de II ontvingen ten aanzien van onduidelijkheden rondom financiële- en deelnemersadministratie doorgaans niet voldoende duidelijkheid boden. Begunstigden gaven aan dat de II terughoudend was in het verschaffen van heldere richtlijnen. In verschillende gevallen hebben begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) ook contact gezocht met de MA om bepaalde vragen op te helderen. Hoewel de II het eerste aanspreekpunt is voor aanvragers en begunstigden, komt het in de praktijk regelmatig voor dat contact met de MA eenvoudiger verloopt en / of begunstigden (met name monopolisten) simpelweg kortere lijnen hebben met MA dan met de II (want monopolisten zijn veelal uitvoeringsorganisaties van Ministerie van Justitie en Veiligheid). Enkele begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) schetsen het beeld dat de antwoorden die zij van de MA en de II ontvingen soms van elkaar verschilden. Het gevolg van deze beperkte en niet-eenduidige communicatie is dat de onduidelijkheden voor de begunstigden niet altijd werden opgehelderd.

¹⁹ Handleiding projectadministratie Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021 –2027 v1.1, Ministerie van SZW, 2023, p.25.

²⁰ Ibid., p.28, 37.

²¹ Formeel dient contact met begunstigden via II te lopen. Echter, MA heeft in de praktijk ook veel contact met begunstigden (met name monopolisten) omdat deze partijen ook op andere terreinen samenwerken en er daarom 'korte' lijntjes zijn.

Tijdens startgesprekken met de II en in andere communicatie richting de begunstigden wordt, aldus begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) ook onvoldoende duidelijk waaraan bewijslast dient te voldoen.

De [eerste voortgangsrapportage](#) voelt, als gevolg van bovenstaande, voor een deel van de begunstigden [als een eerste moment waarop er écht duidelijkheid wordt verschaft over de vereiste bewijslast](#) ten aanzien van de financiën en de deelnemersregistratie. Dat, volgens begunstigden, pas tijdens een controlemoment duidelijk wordt welke bewijslast verzameld moet worden resulteert in grote spanning. Hoewel in de huidige cyclus op het moment van schrijven nog geen controle zijn afgerond, heerst onder begunstigden het idee dat naar aanleiding van de controles de kans groot is dat de II aanvullende bewijslast eist. Dit sentiment biedt aanleiding om de wijze van communicatie door de II (en de MA) over de bewijslast richting de begunstigden te heroverwegen. Eveneens is het opportuun om ervoor te zorgen dat de controles die worden uitgevoerd door de II in lijn zijn met de subsidieregeling en hier niet van afwijkt.

De [tweedelijns controle](#) op project niveau, even als de controle op programmaniveau wordt uitgevoerd door de Audit Dienst Rijk (ADR), aangewezen als de Audit Autoriteit (AA). Hierover staat de AA in direct contact met de MA. De AA voert een onafhankelijke controle uit en start deze gerichte controle op het moment dat projectkosten zijn meegenomen in een betalingsaanvraag aan de EC. Het indienen van betalingsaanvragen is een taak van de MA.²² De AA hanteert hierbij internationale standaarden / richtlijnen en is ook verplicht om op proportionele en risicogerichte wijze te controleren. Op programmaniveau wordt gewerkt met een foutmarge van 2%. Bij een foutmarge van meer dan 2% zal de AA mogelijk extra controles uitvoeren. Als het geen incident betreft dan wordt van de MA inzet verwacht om dit percentage in de volgende jaren te beperken.²³

In de huidige cyclus hebben op het moment van schrijven (februari / maart 2024) nog geen controles door de AA plaatsgevonden.

3.1.3 *Risicogericht en proportionele controle*

De eerste voortgangsrapportages, op basis van risicogerichte en proportionele controle²⁴, worden op het moment van schrijven (februari 2024) uitgevoerd en het is daarom moeilijk om een beeld te schetsen van de effectiviteit van deze maatregel.

Echter, op basis van eerste inzichten en ervaringen van begunstigden en de II, ontstaat het beeld dat deze vorm van controle met name leidt tot een verlichting van de lasten voor de II.²⁵ De risicogerichte en proportionele controle stelt de II in staat om in te zoomen op onderdelen daar waar zij de risico's het hoogst inschatten. Dit vergt weliswaar meer voorbereiding (o.a. het identificeren van risico's) maar de daadwerkelijke controle kan sneller uitgevoerd worden (in vergelijking met de steekproefmethode die in de implementatie van de vorige cyclus werd toegepast).

²² Interview II, februari 2024.

²³ Aanvullende schriftelijke feedback MA.

²⁴ Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027

²⁵ Interview II, februari 2024.

Het is op dit moment **onduidelijk in welke mate het risicogericht en proportioneel controleren door de II ook leidt tot versimpeling en verlichting voor begunstigden**. De begunstigden dienen (zoals ook in eerdere cycli verplicht was) namelijk een volledige administratie bij te houden en aan te leveren. Begunstigden krijgen, enerzijds, de boodschap mee dat de aan te leveren bewijslast is verlicht (o.a. ten aanzien van personeels- en deelnemersadministratie) en dat zij op bepaalde onderdelen minder bewijzen hoeven aan te leveren bij controles. Anderzijds dienen zij deze aanvullende bewijzen wel te kunnen overleggen indien hier tijdens controles aanleiding voor is. Deze instructies zijn niet alleen tweestrijdig maar leveren ook geen verlichting van lasten op voor de begunstigden omdat zij stukken alsnog volledig moeten verzamelen.

Over het algemeen is onder begunstigden **begrip voor de noodzaak voor controle** en het feit dat een deel van de eisen vanuit de Europese Commissie worden opgelegd. Echter, heerst het beeld onder begunstigden dat het controleproces en de gestelde eisen er met name op gericht zijn om de financieringsrisico's van de MA door te vertalen naar de begunstigden.

De MA herkent deze geluiden en heeft in de huidige cyclus reeds ingezet op maatregelen ten behoeve van het verlichten van de administratieve lasten. De insteek van de MA is om daar te controleren waar nodig met als hoofddoel om voldoende zekerheid te hebben om declaraties bij de Europese Commissie in te dienen en vergoed te krijgen. Er lijkt **ruimte voor verbetering te zijn ten aanzien van communicatie van deze nieuwe aanpak** (nieuw ten opzichte van de vorige cyclus) door de MA en de II richting de begunstigden.

De MA benoemt dat er op het moment van schrijven (februari / maart 2024) sprake is van een lage gerealiseerde foutmarge op programmaniveau. Deze foutmarge ziet op de vorige cyclus maar is echter ook relevant voor het bepalen van de 'zwaarte' van de risicogerichte en proportionele controle in de huidige cyclus.

Ten slotte noemen verschillende begunstigden (met name begunstigden van open calls) dat zij nauwer betrokken zouden willen zijn in het identificeren van de risico's zodat begunstigden meer kunnen profiteren van de mogelijkheid tot verlichting van administratieve lasten.

3.2 Ervaringen met aanvraag-, toekenning- en rapportageproces

Deze sectie gaat in op de ervaringen van betrokkenen (begunstigden en de management autoriteit) met de verschillende processen rondom de financiering vanuit AMIF 2021-2027. Eerst worden de ervaringen van betrokkenen met het aanvraag-, toekenning en rapportageproces toegelicht. Daarna komen de ervaringen met de communicatie en het monitoringssysteem rondom AMIF aanbod.

3.2.1 Aanvraag-, toekenning- en rapportageproces

In deze paragraaf worden de ervaringen rondom het aanvraag-, toekenning- en rapportage proces beschreven.

Het aanvraagproces verloopt soepel, maar was vertraagd en het format kan beter

Begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) ervaren het aanvraagproces in het algemeen als soepel. Het is voor hen duidelijk wat er van hen wordt verwacht bij de subsidieaanvraag.^{26 27} Informatie hierover is te vinden op de website van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.²⁸

Echter, meerdere begunstigden van open calls noemden de vertraging in de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen als aandachtspunt. De systemen voor het indienen van een aanvraag stonden pas in juli 2022 'open', terwijl het in november 2021 mogelijk had moeten zijn om een aanvraag in te dienen (volgens de origineel gecommuniceerde planning). De geringe communicatie over de vertraging en het aangepaste tijdsplan ervoeren begunstigden als frustrerend, omdat zij hierdoor geen duidelijkheid hadden over de planning van hun aanvragen en de benodigde personele inzet.

Uit gesprekken met verschillende begunstigden van open calls is gebleken dat het aanvraagformat over het algemeen als duidelijk wordt ervaren. Twee partijen benoemen dat het fijn is dat er in het aanvraagformulier meer tekstruimte is voor toelichting (in vergelijking met de vorige periode). Daarnaast ervaren zij het prettig dat er ruimte is om een beschrijvend Word bestand aan te leveren, in plaats van dat er enkel velden in een online portaal kunnen worden ingevuld.

Tegelijkertijd zien de begunstigden van open calls ook ruimte voor verbeteringen. Zo beschrijft één van de begunstigden dat bij het openen van het portaal niet gelijk duidelijk is welke informatie nodig is en dat dit pas bij verder klikken zichtbaar wordt. Dit wordt als onhandig ervaren, aangezien men dan eerst informatie moet invoeren om verder te kunnen. Daarnaast geeft één begunstigde van open calls aan dat het lastig is om contactpersonen in het portaal toe te voegen.

Een ander verbeterpunt dat werd opgemerkt is dat het budgettemplate gedurende het aanvraagproces veranderde. Als gevolg hiervan moesten sommige begunstigden hun reeds opgebouwde budget omzetten naar een nieuw template, dit leverde extra werk op.

Het proces van toekenning duurt lang

Het duurt lang voordat begunstigden geïnformeerd worden over de uitkomst van hun aanvraag, aldus meerdere begunstigden van open calls. Dit is problematisch voor NGO's voor wie een groot deel van de financiering uit het AMIF fonds voortkomt en die al een (af)lopend AMIF-gefinancierd project uitvoeren. Door de langzame toekenning, ontstaat er dan een leemte tussen de afronding van het ene project en de start van het andere project. Deze overbruggingsperiode vormt een grote financiële last voor de NGO's omdat zij veelal onvoldoende middelen hebben om deze periode zelf te overbruggen. Twee NGO's benoemden dat zij voor deze periode een aanvullende financiering vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben aangevraagd en ontvangen. Dit probleem wordt verder versterkt door de late start van de AMIF tranches.

²⁶ Een belangrijke kanttekening bij deze bevinding is dat enkel is gesproken met begunstigden van open calls die ook in voorgaande periode een aanvraag bij het AMIF hebben gedaan.

²⁷ Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027, art. 7 (Stcr. 2022, 12334)

²⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aanvragen EMVF 2021-2027 via [link](#).

Eén van de begunstigden van open calls benoemt dat het voor hen fijn zou zijn als zij een update krijgen over waar in het proces hun voorstel is. Dan hebben zij meer zicht op de status van de toekenning.

Formats voor verantwoording kunnen gebruiksvriendelijker

Uit gesprekken met verschillende begunstigden van open calls is gebleken dat er ruimte is voor verbetering van het verantwoordingsformat. Deze formats zouden volgens hen namelijk gebruiksvriendelijker kunnen. Eén van de genoemde punten is dat het toevoegen, filteren en sorteren van regels in het excel-bestand niet mogelijk is, wat door gebruikers als onhandig wordt ervaren. Ook werd genoemd dat het rapportageportaal lang gesloten was. Dit belemmerde de begunstigden van open calls te starten met het werken aan de verantwoordingsrapportages.

Ook het verantwoorden van streefwaarden ervaren zij als ingewikkeld.²⁹ Momenteel bevat het portaal een inhoudelijke rapportage en een financiële rapportage, maar zijn de streefwaardes daarbij losgekoppeld. Dit ervaren één begunstigde van open calls als onlogisch. Het is voor deze organisatie logischer als streefwaarden worden geïncorporeerd met de inhoudelijke rapportage, zodat zij deze meer op projectbasis kunnen beschrijven.³⁰

Ruimte voor verbetering rondom de Handleiding Project Administratie

Om begunstigden te ondersteunen bij de implementatie van projecten is er de HPA opgesteld.³¹ Uit gesprekken met begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) kwamen meerdere verbeterpunten naar voren ten aanzien van de HPA. Ten eerste wordt de HPA door begunstigden over het algemeen beschouwd als een juridisch document, wat de gebruiksvriendelijkheid voor begunstigden niet altijd ten goede komt. Gebruikers geven aan dat het niet altijd even duidelijk is hoe zij de informatie in de HPA in de praktijk moeten toepassen, omdat deze erg algemeen is en bij elk project een vertaalslag nodig is.

Een ander belangrijk punt dat naar voren kwam, is dat de HPA regelmatig onvoldoende duidelijkheid verschaft over de eisen aan de bewijslast (zie sectie 3.1.2). Tot slot ervaren begunstigden het als onhandig dat de HPA niet beschikbaar was bij de start van de subsidieregeling en evenmin bij de aanvraag van projecten (zie sectie 3.1.2).

3.2.2 Communicatie

De communicatie met de II over het aanvraag- en rapportageproces van het AMIF wordt over het algemeen als fijn ervaren door begunstigden. Zo wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid om een telefoonnummer te kunnen bellen voor vragen over Europese migratie en Veiligheidsfondsen via de website van het Ministerie van SZW, over het algemeen als zeer positief ervaren.³² Verschillende begunstigden van open calls hebben aangegeven dat dit een waardevolle ondersteuning is.

²⁹ Handleiding projectadministratie Subsieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021 –2027 v1.1, Ministerie van SZW, 2023, p. 35

³⁰ MA geeft in gesprek aan onvoldoende zicht te hebben op wijze waarop gerapporteerd dient te worden in het portaal door begunstigden om inhoudelijk op deze reflectie te kunnen reageren. Wel hebben zij aangegeven dat de verantwoording van de streefwaarden volgens hen wel onderdeel is van de inhoudelijke rapportage.

³¹ Handleiding projectadministratie Subsieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021 –2027 v1.1, Ministerie van SZW, 2023

³² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hoe komt u met ons in contact? Via [link](#).

Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat de communicatie tijdens het aanvraagproces, afhankelijk van de contactpersoon, varieert. Zo hebben begunstigden van open calls aangegeven dat de communicatie met betrekking tot AMIF-Integratie over het algemeen goed verliep. Echter, als het ging om projecten met betrekking tot AMIF-Asiel, ervoeren zij dat de communicatie minder helder en gestructureerd was.

Een punt van verbetering heeft betrekking op het gebrek aan begrip vanuit de MA en de II dat sommige begunstigden van open calls ervaren. Vanuit het oogpunt van de begunstigden is AMIF een van de verschillende subsidiestromen die zij ontvangen, ieder met verschillende eisen en deadlines. AMIF brengt een bijzonder hoge administratieve last met zich mee (zoals in paragraaf 3.1.2 beschreven) en gaat soms gepaard met korte deadlines voor het aanleveren van extra informatie. Begunstigden van open calls benoemen dat meer begrip wenselijk is, ook vanwege de beperkte personele capaciteit die begunstigden van open calls (met name NGO's) ervaren.

3.2.3 Monitoringssysteem

Sinds deze periode van de AMIF (2021-2027) dienen over projecten die langer duren dan 12 maanden, jaarlijks verantwoording te worden ingediend. De II ervaart het nieuwe monitoringssysteem als prettig, omdat zij gerichter kunnen monitoren op risico's en bijzonderheden. Dit geeft meer grip op projecten.

Wat betreft inhoudelijke monitoring, ervaart de MA de indicatoren die door de Europese Commissie zijn opgelegd om te monitoren als onvoldoende effectief om de kwaliteit en voortgang te kunnen meten op programmaniveau. De vooraf opgestelde indicatoren zijn namelijk niet altijd relevant voor de projecten, noch geven zij inzicht op de voortgang van de implementatie van het programma. Een voorbeeld daarvan is de indicator of de Schengen aanbevelingen zijn opgevolgd. Deze indicator vraagt naar het percentage van Schengenaanbevelingen die zijn geïmplementeerd. Echter worden ver uit de meeste Schengenaanbevelingen uit nationale middelen geadresseerd. De indicator gaat dus niet over de voortgang van het programma. Een ander voorbeeld is de indicator waarbij deelnemers van integratieprojecten na afloop van de activiteit moeten aangeven of deze nuttig is geweest voor de integratie. Deze indicator lijkt onvoldoende inzicht te geven in de kwaliteit en voortgang van het veelomvattende begrip over integratie. Eén van de begunstigde (monopolist) geeft aan dat het voor hen ook lastig is om vooraf indicatoren aan te leveren, als de aanvraag nog niet rond is. Het project is dan nog niet volledig helder, en daarmee is het opstellen van indicatoren voor hen moeilijk.³³

3.3 Proces van inrichting van het Programma en subsidieregeling

In deze sectie wordt het proces van inrichting van het Programma voor AMIF en de subsidieregeling uiteengezet. Allereerst worden de overwegingen van de MA bij het inrichten van het programma en de subsidieregeling beschreven. Daarna wordt de betrokkenheid van verschillende partijen in dit proces en de flexibiliteit van het programma besproken. Tot slot wordt de bruikbaarheid van de indicatoren van de ex-post impact analyse beschreven.

³³ Interview MA, februari 2024.

3.3.1 Overwegingen van de MA bij het inrichten van het AMIF programma en de subsidieregeling

Bij het inrichten van het Programma voor AMIF en de subsidieregeling, heeft de MA rekening moeten houden met een aantal vereisten vanuit de Europese Verordening³⁴ en de lidstaat specifieke aanbevelingen van de EU.³⁵ Deze vereisten worden in deze paragraaf kort beschreven.

Randvoorwaarden

Vanuit de Europese Verordening zijn er een aantal randvoorwaarden opgesteld. Het Programma voor AMIF dient zich te houden aan de horizontale randvoorwaarden en aan de communicatie vereisten van de gemeenschappelijke bepalingen.

Horizontale randvoorwaarden

De horizontale randvoorwaarden zijn vastgesteld op lidstaatniveau en gelden voor verschillende fondsen, waaronder ook het AMIF fonds. Deze horizontale randvoorwaarden zijn:³⁶

1. Doeltreffende toezichtmechanismen van de markt voor overheidsopdrachten;
2. Effectieve toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten;
3. Uitvoering en toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCPRD) in overeenstemming met Besluit 2010/48/EG van de Raad.

De horizontale randvoorwaarden staan ook vermeld in de subsidieregeling. Daarnaast heeft de MA ook het College van de Rechten van de Mens verzocht plaats te nemen in het monitoringscomité.³⁷ De randvoorwaarden worden in principe niet gecontroleerd op projectniveau. De randvoorwaarden zijn op nationaal niveau bij wet geregeld en begunstigden dienen binnen de wet te opereren. De MA gaat ervan uit dat de begunstigden zich hier zelf aan houden, en zullen dit alleen controleren wanneer er aanzienlijke twijfels zijn.³⁸

Communicatie vereisten gemeenschappelijke bepalingen

Vanuit de Gemeenschappelijke Bepalingen van de Europese Unie heeft de MA een plicht om te informeren en communiceren over de fondsen. Dit doen ze op verschillende manieren. Voor AMIF, ISF en BMVI is conform de Gemeenschappelijke Bepalingen³⁹ een communicatieplan opgesteld en een website opgericht waarop informatie over de programma's, de subsidieregeling en de openstellingen staan. Daarnaast publiceert de II op deze website een lijst met alle toegekende projecten en een lijst met een beschrijving van deze projecten.⁴⁰ Een andere manier waarop de MA informeert en communiceert over de fondsen, is dat ze samen met alle andere MA's van een fonds een website hebben

³⁴ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa.

³⁵ Programming Fiche. The Netherlands, future priorities.

³⁶ Ibid, Bijlage III. Horizontale voorwaarden

³⁷ Het College van de Rechten van de Mens neemt momenteel niet deel in het monitoringscomité.

³⁸ Interview MA, februari 2024

³⁹ Artikel 49 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa.

⁴⁰ [Intermediaire instantie](#)

gelanceerd: Europa om de Hoek.⁴¹ Deze website richt zich meer op de inhoud en zet regelmatig bepaalde projecten in de schijnwerpers.

Voorkomen van overlap in financiering

Ter voorkoming van overlap in de financiering van de fondsen, zijn de drie EMVF ook onderdeel van de op lidstaat niveau opgestelde partnerschapsovereenkomst.⁴² Deze partnerschapsovereenkomst heeft betrekking op de fondsen: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) en de financiële regels voor die fondsen, het Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF), Fonds voor Interne Veiligheid (ISF) en het instrument voor Grensbeheer en Visa (BMVI). In de partnerschapsovereenkomst wordt duidelijk waar er sprake is van synergie en complementariteit bij de uitvoering van de fondsen. Het AMIF fonds is daarom ook ingericht op een manier dat de invulling van de doelstellingen niet met een ander fonds zou moeten overlappen.⁴³ Een voorbeeld hiervan is de mogelijke overlap tussen het AMIF fonds en het ESF+ fonds. Beide fondsen bevatten onderdelen die gericht zijn op inburgering. Het AMIF fonds richt zich op de eerste fase van inburgering, zoals taallessen, terwijl het ESF+ fonds zich richt op een latere fase, zoals ondersteuning van kwetsbare werkenden. Om te voorkomen dat er overlap ontstaat tussen deze twee fondsen, is er structureel contact met het Ministerie van SZW, waaronder het ESF+ fonds valt. Daarnaast fungeert de intermediaire instantie UVB van het Ministerie van SZW als de MA voor het ESF+ fonds.

Added value voor de EU

Het Programma voor AMIF dient zo ingericht te zijn dat er een toegevoegde waarde voor de Europese Unie gecreëerd wordt.⁴⁴ De toegevoegde waarde voor de EU kan volgens de MA op twee manieren teruggevonden worden in de projecten die onder het Programma AMIF vallen:

1. Door projecten op te zetten waar geen financiële ruimte voor is binnen de nationale middelen.
2. Door projecten op te zetten met activiteiten die begunstigden al voorzien hadden (als onderdeel van nationaal beleid) en dankzij AMIF iets ruimer ingezet kunnen worden.

Zoals eerder vermeld ontvangen enkele begunstigden (monopolisten) ook gelden vanuit het AMIF programma in het kader van specifieke maatregelen. Hoewel het niet altijd gebeurt, kunnen begunstigden uit verschillende lidstaten met elkaar samenwerken via deze specifieke maatregelen. Daarnaast zouden de resultaten die behaald worden in bepaalde specifieke maatregelen voordelig kunnen zijn voor andere lidstaten, zoals het LADO project, waar een methode is ontwikkeld die helpt te bepalen wat de herkomst is van aanvragers van internationale bescherming op basis van een taalanalyse. Op deze manieren worden ook toegevoegde waarde voor de EU gecreëerd.

⁴¹ [Europa om de Hoek](#)

⁴² Artikel 10 tot en met 13 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa.

⁴³ Interview MA, februari 2024

⁴⁴ Art. 11 Verordening (EU) 2011/1147 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2011 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie

Duurzaamheid

Tot slot dient de MA bij het oprichten van het Programma AMIF rekening te houden met de duurzaamheid van de doelstellingen. De duurzaamheid van AMIF heeft de MA meegenomen in het Programma, hoewel dit niet nadrukkelijk is weergegeven in het document. Tijdens de gesprekken met begunstigen (met name van monopolisten), hebben ze het belang hiervan wel aangegeven. Daarnaast is de duurzaamheid met betrekking tot project activiteiten en resultaten een van de criteria waarop een aanvraag wordt beoordeeld.⁴⁵ Een voorbeeld van een project waarin de continuïteit naar voren komt, is het project: duurzame en hybride opvang van het COA. Het doel van dit project is tweeledig: enerzijds gaat het om het creëren van vernieuwende, hybride en flexibele opvangvormen. Anderzijds gaat het om het verduurzamen van locaties op het gebied van energieverbruik, circulariteit en biodiversiteit.

In de voorgaande periodes is er in het programma vooral veel aandacht geweest voor het ontwikkelen van nieuwe methodes. In het kader van de duurzaamheid, heeft de MA nu dan ook de nadruk gelegd op het daadwerkelijk implementeren van deze methodes. Dit houdt echter niet in dat er geen projecten meer zijn die zich richten op het ontwikkelen van nieuwe methodes. Zo heeft een van de begunstigen weinig nationale middelen om zich hier op te richten, waardoor zij dit onder het AMIF fonds verder kunnen ontwikkelen.

3.3.2 *Betrokkenheid van partijen bij inrichting van Programma en subsidieregeling*

In 2020 is de MA begonnen met het voorbereiden van de totstandkoming van de huidige AMIF cyclus.⁴⁶ Tijdens dit proces zijn ook de verschillende monopolie partijen betrokken. Andere partijen zijn conform artikel 8 Verordening (EU) 2021/1060 meegenomen bij de totstandkoming van het nationale beleid. Daarnaast maken deze partijen ook deel uit van het monitoringscomité. De wensen en doelstellingen van deze partijen zijn opgehaald en vervolgens meegenomen in het Programma. Hoewel deze betrokkenheid wordt gewaardeerd, lopen deze partijen ook tegen een aantal uitdagingen aan. Zo kon de input bijvoorbeeld steeds maar net op tijd worden aangeleverd. Voor een gedeelte had dit te maken met de interne organisatiestructuur van sommige monopolisten. De coördinatie mechanismen om de input bij verschillende onderdelen van de organisatie op te halen ontbraken bijvoorbeeld. Tegelijkertijd kwam de vraag om een bijdrage te leveren vanuit de MA aan de late kant. Ook werd er geen duidelijk tijdspad geschetst waardoor er onduidelijkheid bestond over de deadline voor het aanleveren van de informatie en de vervolgstappen. Ook ervoeren de begunstigen de volgorde als lastig. Eerst werd aan hen gevraagd om doelstellingen door te geven, terwijl de verduidelijkingen van de projectvoorstellen pas later plaatsvond. Deze volgorde wordt door de begunstigen (monopolisten) als onjuist beschouwd en bemoeilijkt bovendien het formuleren van concrete doelstellingen.

Eén gesprekspartner (begunstigde van de open calls) is voor een gedeelte betrokken geweest bij de totstandkoming van het Programma. Ter controle werden zij erbij betrokken toen het programma al voor een groot deel stond. Aan de hand van hun input zijn er nog aanpassingen gedaan aan het programma. Deze begunstigde gaf aan dat er een verschil is tussen AMIF-Asiel en AMIF-Integratie. Voor AMIF-Integratie was er voor deze begunstigde ruimte om mee te denken, terwijl dit met AMIF-Asiel niet het geval was. Andere gesprekspartners (begunstigen van de open calls) zijn niet betrokken geweest bij de totstandkoming. Voor hen

⁴⁵ Bijlage K. Behorende bij artikel 8, eerste lid van de Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021-2027.

⁴⁶ Interview MA, februari 2024

is er een informatiebijeenkomst georganiseerd nadat het Programma volledig stond, zodat ook zij ook op de hoogte zijn van de vervolgstappen. Sommige gesprekspartners (begunstigden voor de open calls) zijn tevreden met de rol die zij momenteel hebben, anderen geven aan graag meer betrokken te zijn bij de totstandkoming.

De II heeft deelgenomen aan de werkgroep subsidieregeling en is dus betrokken geweest bij de totstandkoming van deze regeling.⁴⁷ Op deze manier heeft de II een rol gespeeld in het vormgeven en het beoordelen van de uitvoerbaarheid van de regeling.

3.3.3 Flexibiliteit voor aanpassen van Programma

Vanwege de relatief recente start van AMIF, kan nog weinig gezegd worden over de flexibiliteit voor het aanpassen van het Programma AMIF. Een eerste reactie van de gesprekspartners (zowel begunstigden monopolisten en begunstigden voor de open calls) is dat er mogelijkheden zijn om het Programma aan te passen. Een voorbeeld hiervan is dat er door interne wijzigingen bij een monopolist veranderde interne prioriteiten waren. AMIF bood toen voldoende flexibiliteit om de ontvangen gelden op andere wijze te besteden. Een punt waar begunstigden tegen aan liepen is dat het echter lang kan duren voordat deze wijzigingen zijn doorgevoerd.

3.3.4 Onbedoelde en onvoorziene gevolgen voor begunstigden

De wijze waarop AMIF is ingericht en wordt geïmplementeerd brengt een aantal onbedoelde en / of onvoorziene gevolgen voor begunstigden met zich mee, met name op financieel gebied.

De vertraging van de tranches en de relatieve lange tijd tussen aanvraag en toekenning vormt een probleem voor begunstigden voor de open calls (NGO's) die reeds een AMIF project hebben (af)lopen. Door de latere start, ontstaat er [een leemte in de financiering](#) van de NGO en dit zorgt voor financiële druk op de organisaties (zie ook 3.2.1). Een begunstigde van de open calls (NGO) gaf aan dat zij uiteindelijk goedkeuring kregen om een project eerder te starten dan dat het daadwerkelijk toegekend was maar aan deze oplossing kleven grote risico's: als de aanvraag dan toch afgekeurd wordt, vervalt de financiering ook.

Daarnaast noemden twee begunstigden van open calls (NGO's) dat de [AMIF financiering dermate beperkt](#) is dat zij vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid extra financiële ondersteuning ontvangen. Dit komt omdat de AMIF-financiering niet alle loonkosten denkt. Het berekende uurtarief is te laag en er wordt met andere opslagpercentages gewerkt. Dit resulteert in een financieringskloof die door het ministerie wordt gedekt met de 10% cofinanciering.

Verder haalde een begunstigde van de open calls (NGO) aan dat de regeling rondom [voortfinanciering](#) voor problemen zorgt bij de desbetreffende organisatie. De begunstigde ontvangt namelijk 50% voortfinanciering bij de start van het project, 30% na de eerste voortgangsrapportage en de laatste 20% na afloop van de eindrapportage. De 30% voortfinanciering kan pas worden vrijgegeven wanneer meer dan 50% van de kosten zijn gemaakt. In het geval van deze begunstigde, was op het moment waarop de

⁴⁷ Ibid.

voortgangsrapportage initieel was ingepland, nog niet het geval. Op verzoek van de begunstigde is het controlemoment daarom uitgesteld zodat deze NGO toch aanspraak kon doen op de 30% voorfinanciering. Ook het vrijkomen van de laatste 20% na afloop van de eindcontrole zorgt voor problemen en staat, in de ogen van deze begunstigde, haaks op de nieuwe controlesystematiek waarbij in tussenstappen wordt gecontroleerd (in plaats van een grote controle aan het eind van een project). De nieuwe controlesystematiek zou de MA en de II voldoende zekerheid moeten geven dat de begunstigde kosten juist administreert en vrijgeven van 20% na afloop strookt, volgens deze NGO, niet met de insteek van de systematiek.

De MA probeert, wanneer zij op de hoogte zijn van deze onvoorziene gevolgen, zo veel mogelijk tegemoet te komen. De regelgeving is bijvoorbeeld zodanig opgesteld dat er flexibiliteit zit in het toekennen van financiering met terugwerkende kracht. Een voorwaarde hiervoor is wel dat hier geen risico's voor het Europese budget aan mogen kleven. Daarnaast heeft de MA zelf de regeling geschreven, waardoor zij deze ook kunnen aanpassen of aanscherpen. Voor het huidige fonds hebben ze reeds twee aanpassingen gedaan. Deze aanpassingen kunnen meerdere redenen hebben, maar een daarvan is de onbedoelde gevolgen voor begunstigden.⁴⁸

3.3.5 *Ex-post impact analyse*

Wanneer deze huidige cyclus tot een einde komt, zal er ook een ex-post impact analyse worden uitgevoerd. Om deze impactanalyse naar behoren uit te voeren, is het van belang dat er genoeg bruikbare informatie aanwezig is.

Gesprekspartners geven aan dat de huidige indicatoren die zijn opgesteld vanuit de EU niet altijd bruikbaar zijn op een projectniveau. Het bijhouden van het aantal trainingen voor werknemers in een asielzoekerscentrum geeft bijvoorbeeld geen beeld van de impact die deze trainingen hebben op de doelstellingen. Naast het bijhouden van de indicatoren is het dan ook van belang om kwalitatieve bevindingen bij te houden en hierover, voor zover mogelijk, te rapporteren. Het bewaren van deze soort gegevens, zorgt voor de aanwezigheid van voldoende bruikbare informatie, waardoor impactanalyse uitgevoerd kan worden.

⁴⁸ Interview MA, februari 2024.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd en wordt ingegaan op de aanbevelingen voor de Management Autoriteit, Audit Autoriteit en Intermediaire Instantie. Allereerst wordt ingegaan op de administratieve verlichting, vervolgens op de ervaringen van begunstigden rondom de aanvraag-, toekennings-, en rapportageprocessen. Tot slot wordt beschreven hoe het proces van inrichting van het Programma is verlopen.

4.1 Administratieve verlichting⁴⁹

Vier veranderingen die in AMIF 2021 – 2027 zijn ingevoerd met als doel het verlichten van de administratieve lasten voor begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) springen in het oog. Ten eerste heeft het toepassen van de [Handleiding Overheidstarieven](#) een positieve impact gehad op de ervaren administratieve lasten van begunstigden van zowel open calls als monopolisten. Ten tweede ervaren begunstigden (zowel monopolisten als begunstigden van open calls) de optie om te werken met een [addendum](#) als verlichtend, met name ten aanzien van de urenverantwoording. Ten derde helpen de [flat rates](#) om bij projecten met (veel) directe personeelskosten de administratieve lasten te verlichten. Een belangrijke kanttekening bij de toepassing van de Handleiding Overheidstarieven en de flat rates is dat deze mogelijkheden weliswaar tot minder administratieve lasten leiden maar dat zij, in sommige gevallen, financieel minder aantrekkelijk zijn voor begunstigden.

Tot slot worden de [voortgangsrapportages](#) (tussentijdse controles in plaats van één eindcontrole) genoemd als maatregel die de administratieve lasten verlichten. Er heerst echter twijfel of de voortgangsrapportages in de praktijk daadwerkelijk leiden tot een verlichting van de administratieve lasten, of dat het gaat om een verspreiding van de last. De algemene ervaring van begunstigden tot op heden is dat het proces rondom voortgangsrapportages niet altijd even duidelijk is en daarom alsnog in een hoge werkdruk resulteert.

Wat bovenal opvalt is dat de [maatregelen ten behoeve van lastenverlichting niet altijd volledig of compleet bekend zijn](#) bij begunstigden. De communicatie omtrent invoering van nieuwe maatregelen (ten opzichte van vorige cyclus) en concrete impact daarvan op, bijvoorbeeld, de vereiste bewijslast behoeft verbetering.

Er zijn daarnaast vier aanvullende knelpunten ten aanzien van administratieve lasten geïdentificeerd. Dit betreft, ten eerste, de [bewijslast voor personeelskosten](#). Hoewel enkele maatregelen zijn ingesteld om deze last te verlichten, blijven begunstigden dit benoemen als pijnpunt. Het verzamelen van deze bewijslast is tijdrovend en vergt veel personele capaciteit. Ten tweede vormt de [deelnemersadministratie](#) voor veel begunstigden (met name van de open calls) de grootste administratieve druk, te meer vanwege de hoge en soms moeilijk te

⁴⁹ Corresponderende vraag luidt: Is er met de huidige aanpak en inzet een administratieve verlichting voor alle betrokkenen gerealiseerd/dan wel dat de aanpak en inzet redelijkerwijs zou moeten leiden tot een administratieve verlichting? Waar is er ruimte voor verdere administratieve verlichting?

realiseren eisen. Hierbij spelen, onder anderen, beperkingen ten aanzien van privacywetgeving een belangrijke rol.

Ten derde zorgt de **onduidelijkheid in de subsidieregeling en de HPA** ten aanzien van vereiste bewijslast voor onzekerheid, omdat er ruimte blijft voor interpretatie rondom verwoordingen zoals 'minimale vereisten'. Ook heerst het beeld dat de subsidieregeling en de HPA niet altijd volledig op elkaar aansluiten en lijkt het voor begunstigden niet altijd duidelijk te zijn dat de subsidieregeling leidend is (en dat de HPA slechts handvatten voor uitvoering biedt). Heldere communicatie over de vereiste bewijslast is beperkt waardoor verwarring blijft bestaan en een controle het eerste echte moment van toetsing vormt. Vervolgens is het dan van belang dat de toetsing in lijn met de subsidieregeling wordt uitgevoerd.

Tot slot is het momenteel **onduidelijk in hoeverre het risicogericht en proportioneel controleren door de II leidt tot een administratieve verlichting voor begunstigden**. Deze nieuwe manier van controleren helpt de II om gericht te werk te gaan maar lijkt vooralsnog weinig op te leveren voor begunstigden omdat zij alsnog (zoals ook in de vorige cycli) een volledige administratie bijhouden en aanleveren. De boodschap dat begunstigden in eerste instantie minder bewijslast hoeven aan te leveren staat op gespannen voet met het bericht dat aanvullende bewijslast alsnog aangeleverd dient te worden, indien er gereede aanleiding voor nader onderzoek.

Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies vloeien de volgende aanbevelingen om de administratieve last verder te verlichten voort:

- Verbeter, waar mogelijk in de huidige cyclus, de communicatie richting begunstigden ten aanzien van de leidende subsidieregeling, wijzigingen in deze regeling (ten opzichte van de vorige cyclus) en vereiste bewijslast;
- Zorg, waar mogelijk in de huidige cyclus, voor betere afstemming tussen de MA en de II, zodat onduidelijkheid over de eisen in de subsidieregeling en de HPA eenduidig beantwoord worden. Zorg er ook voor de II ook in de praktijk als eerste contactpunt wordt gezien om tegenstrijdige berichtgeving te beperken;
- Houd, in de huidige cyclus, aandacht voor de impact van het risicogericht en proportioneel controleren op de begunstigden en onderzoek of deze nieuwe manier van werken daadwerkelijk tot lasten verlichting leidt voor de begunstigden;
- Verken mogelijkheden om de bewijslast voor de personeelskosten in de volgende cyclus verder te versoepelen;
- Verken mogelijkheden om de eisen voor de deelnemersadministratie in de volgende cyclus te versoepelen;

4.2 Ervaring met aanvraag-, toekennings- en rapportageproces⁵⁰

Over het algemeen ervaren begunstigden het aanvraagproces als soepel.⁵¹ Het is voor hen duidelijk wat er van hen wordt verwacht bij de subsidieaanvraag en het aanvraagformat is

⁵⁰ Corresponderende vraag luidt: Wat is de ervaring van (potentiële) begunstigden in het hele proces van totstandkoming van de programma's en de nationale subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI, tot en met de vaststelling van de projecten? Hoe wordt het aanvraagproces ervaren (systemische inrichting)? Wat zijn ervaringen van zowel nieuwe als ervaren aanvragers? Wat kan er nog verbeterd worden om de ervaring van de begunstigden te bevorderen?

⁵¹ Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat in het onderzoek enkel met ervaren aanvragers is gesproken.

voor hen werkbaar. Daarnaast ervaren zij de communicatie hierover met de II als prettig en waardevol.

Er zijn een aantal mogelijkheden voor verbetering van het aanvraagproces geïdentificeerd. Ten eerste is de [vertraging in de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen](#) een belangrijk aandachtspunt voor begunstigden. De geringe communicatie over de vertraging en het aangepaste tijdsplan is voor begunstigden frustrerend omdat zij hierdoor geen duidelijkheid hebben over de planning van aanvragen. Dit levert organisatorische en financiële problemen op. Beperken van vertraging en beter communicatie hieromtrent is opportuun.

Ten tweede zou het de [gebruiksvriendelijkheid](#) van het aanvraagportaal verbeteren als formats van tevoren gecommuniceerd worden en gedurende de aanvraagperiode ongewijzigd blijven. In het verlengde hiervan zou de HPA gebruiksvriendelijker opgesteld kunnen worden, zodat deze meer toegespitst is op de uiteindelijke gebruiker van het document.

Het [proces van toekenning wordt als langdurig ervaren](#). Dit levert met name begunstigden van open calls (NGO's) problemen op omdat door de late toekenning van de nieuwe tranche een leemte ontstaat tussen de afronding van het ene project en de start van het andere project. Verbeterde tussentijdse communicatie over het vaststellingsproces is gewenst.

Het [rapportageproces verloopt over het algemeen voorspoedig](#). Toch zijn hier eveneens enkele verbeterpunten geïdentificeerd. Het rapportageportaal is relatief laat toegankelijk en rapportage formats zijn niet altijd even gebruiksvriendelijk.

Over de effectiviteit van het nieuwe [monitoringsysteem](#) kunnen nog geen conclusies getrokken worden. Op eerste gezicht is de II tevreden omdat het hen in staat stelt gericht te controleren.

Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies vloeien de volgende aanbevelingen om de ervaringen van begunstigden te bevorderen:

- Communiceer, in het vervolg van de huidige cyclus, proactief en op heldere wijze over mogelijke vertragingen in het aanvraagproces;
- Maak aanpassingen in het aanvraagportaal die de gebruiksvriendelijkheid ten goede komen. Zorg bijvoorbeeld dat in een oogopslag inzichtelijk is welke informatie ingevuld dient te worden. Deze aanbeveling is van toepassing op het resterende deel van de cyclus;
- Stel templates aan de start van de aanvraagperiode vast en wijzig templates deze niet. Deze aanbeveling is van toepassing op de volgende cyclus;
- Zorg dat de HPA bij aanvang van het aanvraagproces beschikbaar is, zodat vooraf helder is welke vereisten er verbonden zijn aan de verantwoording. Overweeg ook om de HPA verder toe te spitsen op de uiteindelijke gebruiker. Deze aanbeveling is van toepassing op de volgende cyclus.
- Communiceer, in het vervolg van de huidige cyclus, proactief over voortgang van het toekenningproces.
- Maak aanpassingen in het rapportageproces die de gebruiksvriendelijkheid bevorderen. Deze aanbeveling is van toepassing op het resterende deel van de cyclus;

4.3 Proces van inrichting programma's en subsidieregeling⁵²

Bij het inrichten van het Programma voor AMIF en de subsidieregeling, was de MA verplicht rekening te houden met [randvoorwaarden vanuit de Europese Verordening](#): de horizontale randvoorwaarden en communicatie vereisten van de gemeenschappelijke bepalingen. Daarnaast zijn er ook specifieke aanbevelingen voor Nederland door de EU beschreven.

Daarnaast heeft de MA bij de inrichting rekening gehouden met een aantal aanvullende aspecten: het voorkomen van overlap in de financiering van fondsen, EU added value en continuïteit van de doelstellingen. Ter [voorkoming van overlap in de financiering](#) van de fondsen, zijn de drie EMVF ook onderdeel van de op lidstaat niveau opgestelde partnerschapsovereenkomst. Om [EU added value](#) te creëren wordt er enerzijds geïnvesteerd in projecten die met financiering vanuit AMIF ruimer opgezet kunnen worden en anderzijds wordt er geïnvesteerd in projecten waar geen financiële ruimte voor was binnen de nationale middelen. Ook vormt deelname van Nederlandse partijen aan projecten in het kader van specifieke maatregelen een logische toegevoegde waarde voor de EU. Tot slot wordt door de MA de [duurzaamheid](#) van de fondsen in ogenschouw genomen en wordt in de toekenning van projecten bewust aandacht geschonken aan het voortbouwen op eerdere projecten.

In 2020 is de MA begonnen met het voorbereiden van de totstandkoming van de huidige AMIF cyclus. Tijdens dit proces zijn verschillende monopolie partijen betrokken door hun wensen en doelstellingen mee te nemen in het Programma. Hoewel deze betrokkenheid werd gewaardeerd, [ontbrak het aan een duidelijk tijdsplan en vervolgstappen](#) voor het aanleveren van informatie. Begunstigden van open calls zijn slechts beperkt betrokken geweest bij de totstandkoming van het AMIF 2021-2027. Sommige begunstigden zijn tevreden met deze rol, anderen geven aan graag meer betrokken te zijn. Ten slotte, valt op dat het onduidelijk is in welke mate de praktijkervaring en inzichten van de controlerende afdeling voldoende zijn meegenomen in het vormgeven van de subsidieregeling.

De wijze waarop AMIF is ingericht en wordt geïmplementeerd resulteert in een aantal [onbedoelde en / of onvoorziene gevolgen voor begunstigden](#) (met name begunstigden van open calls), met name op financieel gebied. Zo zorgt de verlate start van de tranches, voor financieringsleemten bij NGO's, is de AMIF financiering beperkt dat enkele NGO's aanvullende financiering van het Ministerie van Justitie en Veiligheid ontvangen én ondersteuning ontvangen om aan de 10% cofinanciering te voldoen. Ook zorgt de regeling rondom voorfinanciering voor problemen bij begunstigden van open calls.

Ten slotte kan worden geconcludeerd dat de huidige indicatoren die zijn opgesteld vanuit de EU niet altijd bruikbaar zijn om impact te meten op projectniveau. Naast het bijhouden van de indicatoren is het dan ook van belang om kwalitatieve bevindingen op te tekenen omdat die mogelijk een beter beeld schetsen van de [impact](#) van AMIF.

Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies vloeien de volgende aanbevelingen om het proces van inrichting van het Programma te verbeteren:

⁵² Corresponderende vraag luidt: Hoe is het proces van inrichting van de programma's (beginnende bij de Contourennota en het Nationale kader) en de subsidieregeling verlopen (ook met het oog op de criteria relevantie, effectiviteit en efficiëntie)? Wat kan van dit proces geleerd worden?

- Moedig begunstigen aan om, naast verplichte indicatoren, ook kwalitatief te beschrijven wat de impact van projecten is zodat hierover gerapporteerd kan worden in de ex-post analyse. Deze aanbeveling is van toepassing op het resterende deel van de cyclus;
- Schets een duidelijk tijdspad zodat betrokken partijen voldoende tijd hebben om informatie aan te leveren. Deze aanbeveling is ook van toepassing op het resterende deel van de cyclus;
- Onderzoek mogelijkheden om de onbedoelde en / of onvoorziene gevolgen voor de begunstigen te adresseren, verlichten en / of voorkomen. Deze aanbeveling is van toepassing op een volgende cyclus.

Annex I: Hoofdvragen en evaluatievragen

Tabel 5.1 Overzicht hoofdvragen, evaluatievragen en criteria

Hoofdvraag	Evaluatievraag	Criteria
1. Is er met de huidige aanpak en inzet een administratieve verlichting voor alle betrokkenen gerealiseerd / dan wel dat de aanpak en inzet redelijkerwijs zou moeten leiden tot een administratieve verlichting. Waar is er ruimte voor verdere administratieve verlichting?	<ul style="list-style-type: none"> In welke mate dragen de keuzes die in o.a. het nationale kader zijn gemaakt bij aan de administratieve lastenverlichting? In hoeverre zijn de keuzes die zijn gemaakt effectief in het verlagen van de administratieve lasten? 	Effectiviteit
	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre wordt er voldaan aan de vereiste van risicogericht en proportioneel controleren, en in hoeverre draagt de huidige inrichting van risicogericht en proportioneel controleren bij tot een administratieve lastenverlichting voor alle stakeholders? Zijn de ingerichte processen en ICT systemen efficiënt en leiden ze niet tot onnodige administratieve lasten? Wat werkt goed en wat zijn de belemmeringen? Staat de bewijslast ter onderbouwing van de gemaakte kosten / de vereiste administratieve inspanning door de subsidieontvangers in verhouding tot de omvang van de kosten en de eisen vanuit de EU? In hoeverre worden de juiste mensen op de juiste tijden betrokken om zo effectief mogelijk het programma te implementeren? 	Efficiëntie
2. Wat is de ervaring van (potentiële) begunstigden in het hele proces van totstandkoming van de programma's en de nationale subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI, tot en met de vaststelling van de projecten. Hoe wordt het aanvraagproces ervaren (systemische inrichting). Wat zijn ervaringen van zowel nieuwe als ervaren	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre ervaren aanvragers die al langer bekend zijn met AMIF / ISF verbetering ten opzichte van de vorige periodes? Zijn de formats voor de aanvraag en de rapportage indiening via de ICT systemen voldoende duidelijk? Hoe is de communicatie rondom het doen van een aanvraag? Waar is nog efficiëntie winst te realiseren? 	Efficiëntie
	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre zijn de aanvraag, het rapportage en het vaststellingsproces helder en voorspelbaar voor zowel ervaren als nieuwe aanvragers? Welke uitdagingen in het aanvraag en rapportage proces, en in de uitvoering, komen aanvragers tegen en in hoeverre is er ruimte voor suggesties en oplossingen?. 	Effectiviteit

<p>aanvragers? Wat kan er nog verbeterd worden om de ervaring van de begunstigden te bevorderen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre zijn de gemeenschappelijke indicatoren bevorderlijk voor het monitoren van de impact en / of voortuitgang van de projecten? • In hoeverre is het gehele monitoring systeem, van aanvraag beoordeling, tot controle van de projecten tot rapportages van de II aan de MA voldoende ingericht om de kwaliteit en voortgang voldoende en tijdig te kunnen monitoren? • In hoeverre wordt de HPA (Handleiding Project Administratie) door aanvragers als een hulpmiddel ervaren? • Worden de horizontale randvoorwaarden (Horizontal Enabling Conditions) voldoende gerespecteerd en geïmplementeerd? En zo niet, welke niet? • Wordt er voldaan aan de communicatie vereisten van de gemeenschappelijke bepaling? En zo niet, aan welke vereisten wordt niet of onvoldoende voldaan? 	
<p>3. Hoe is het proces van inrichting van de programma's (beginnende bij de Contourennota en het Nationale kader) en de subsidieregeling verlopen (ook met het oog op de criteria relevantie, effectiviteit en efficiëntie)? Wat kan van dit proces geleerd worden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was de ervaring van de stakeholders (aanvragers en beleidsverantwoordelijken) wat betreft hun betrokkenheid bij het inrichten van het programma en de regelgeving? • Zijn de partners (partnership principe) tot nu toe voldoende betrokken bij het ontwerp van het AMIF-, BMVI-, ISF-programma en de uitvoering ervan? • Hoe zit het met de flexibiliteit tot aanpassing van het programma: kan deze worden aangepast naargelang de noodzaak/veranderende belangen en in hoeverre is die het gevolg van door EC opgelegde kaders en wensen, en in hoeverre is deze flexibiliteit een gevolg van onze eigen systemen en programma's? • Wordt er voldoende reactief omgegaan met onbedoelde en onvoorziene gevolgen voor begunstigden als gevolg van de doorgevoerde vereenvoudigingen? • Gezien de zeer beperkte omvang van de fondsen t.o.v het nationale beleidsbudget, als mede het feit dat het bij een aantal projecten om de uitvoering van EU verordeningen gaat, in hoeverre zijn we voldoende ingericht om de ex-post impact analyse te doen van de Europese fondsen? 	<p>Relevantie</p>

	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre zijn de in de programma's gekozen en beschreven onderwerpen bevorderend voor de continuïteit? Zijn de onderwerpen dusdanig relevant dat er langdurig op gebouwd kan worden? 	
	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre worden andere partijen (aanvragers, juridische partijen zoals JAZ WBJA etc.) efficiënt betrokken bij de inrichting van de subsidieregeling en de uitvoering van de gemeenschappelijke bepaling en fonds specifieke verordeningen? 	Efficiëntie
	<ul style="list-style-type: none"> Zijn er voldoende maatregelen genomen om de overlap van financiering door andere fondsen te voorkomen en synergiën te kapitaliseren? 	Coherentie
	<ul style="list-style-type: none"> Is er in de opzet en uitvoering van het programma voldoende oog voor added value voor de EU? Wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de bijlage IV opties van de fondsspecifieke verordeningen, of wordt er gebruik gemaakt van de Specific Action opties? 	EU toegevoegde waarde



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl