

MIDTERM-EVALUATIE ESF3 IN NEDERLAND

Resultaten en ervaringen halverwege
de programmaperiode 2000-2006

- samenvattende rapportage -

dr. J. Mevissen
drs. H-J. Batelaan
drs. B. Does
drs. H. Dekker
drs. G. Homburg
drs. D. Leveling
drs. R. Meijer
drs. B. van Waveren

Amsterdam/Den Haag, november 2003

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek. in opdracht van het
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding.....	1
1.1 ESF3 in Nederland.....	1
1.2 Doelstelling van de midterm-evaluatie.....	3
1.3 Leeswijzer	4
2 Resultaten.....	7
2.1 Subsidieaanvragen en -afwijzingen.....	7
2.2 Input (ESF3-financiering van projecten)	8
2.3 Output.....	10
2.4 Effectiviteit.....	11
2.5 Efficiëntie	12
2.6 Impact.....	13
2.7 Consistentie	14
2.8 Relevantie.....	16
2.9 De thematische prioriteiten binnen ESF3	17
2.10 De doelstelling 2 gebieden binnen ESF3	18
3 Ervaringen.....	21
3.1 ESF3: uitvoeringsconstellatie	21
3.2 ESF3: uitvoeringsproces	23
4 Aanknopingspunten voor de toekomst	25
4.1 Aanknopingspunten ten aanzien van de uitvoering van het programma	25
4.2 Aanknopingspunten ten aanzien van de inhoud van het programma.....	27

SAMENVATTING

Het programma

Voor de programmaperiode 2000-2006 van het Europees Sociaal Fonds heeft Nederland drie prioriteiten geformuleerd:

Prioriteit 1: Een sluitende aanpak voor volwassen werkzoekenden (630 miljoen euro).

Prioriteit 2: Behoud van een inzetbare beroepsbevolking (788 miljoen euro).

Prioriteit 3: Een leven lang leren (beroepsonderwijs) (280 miljoen euro).

Onder deze drie prioriteiten vallen zeven maatregelen, gericht op reïntegratie van kort- en langdurig werklozen, scholing voor werkenden, verbetering van dagindelingen van werknemers, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, versterking van de beroepsbegeleidende leerweg en praktijkonderwijs voor leerlingen zonder startkwalificaties.

De feitelijke uitvoering van het programma is laat van start gegaan. Pas in het derde programmajaar (2002) is sprake van een substantiële toename van het aantal projecten. Dit hangt samen met de late bekendmaking van subsidievoorwaarden en regels ten aanzien van administratie en beheer.

Ten tijde van de evaluatie (voorjaar/zomer 2003) waren er in totaal ruim 1300 aanvragen ingediend. Hiervan was 52 procent inmiddels toegekend en 24 procent nog in behandeling.

Benutting van financiële middelen

Het beslag van de aangevraagde en beschikte (goedgekeurde) projecten op het beschikbare budget loopt per maatregel fors uiteen. De twee uitersten:

- Voor projecten, gericht op reïntegratie van werklozen, blijft op basis van de aanvragen ruim 90 procent van het beschikbare budget onbenut.
- De aangevraagde subsidies voor scholing van werkenden overtreffen met 22 procentpunten het beschikbare budget.

Voor zover nu valt te overzien zullen projecten uiteindelijk minder declareren dan ze aangevraagd hebben. Dit betekent dat zo goed als zeker over de eerste programmajaren een groter deel van het ESF-budget niet gebruikt zal gaan worden dan voorzien op basis van de goedgekeurde aanvragen.

Er is in het hoofdrapport een aantal aanbevelingen gedaan om het bereik en gebruik van ESF-middelen te vergroten.

Output

Output van projecten kan alleen vastgesteld worden op basis van het betrekkelijk kleine aantal afgeronde projecten.

De door aanvragers beoogde output (volgens de projectaanvragen) blijft ver achter bij de in het EPD beoogde output. Dat geldt met name voor de projecten die gericht zijn op reïntegratie en het praktijkonderwijs (12 respectievelijk 18% ten opzichte van EPD). De scholing voor werkenden projecten overschrijden met 272 procent ruimschoots de EPD-doelstellingen.

De door projecten gerealiseerde output komt, over het geheel genomen ongeveer overeen met de output die men in de aanvraag voor ogen had. De verschillen per maatregel zijn echter groot. De projecten gericht op het praktijkonderwijs halen het laagste realisatiecijfer (13%); de reïntegratieprojecten voor langdurig werklozen de hoogste (123%). Deze cijfers zijn indicatief omdat zij gebaseerd zijn op zeer kleine aantallen afgesloten projecten.

Effectiviteit

De behaalde resultaten blijken niet altijd overeen te komen met de doelen die aanvragers zich gesteld hadden. Zo is bij reïntegratieprojecten maar voor 8 procent van de deelnemers uitstroom naar arbeid gerealiseerd, terwijl dat de belangrijkste doelstelling was. De beste match tussen belangrijkste doelstelling en belangrijkste resultaat is behaald op het vlak van scholing voor werkenden en - in iets mindere mate - de projecten in het onderwijsveld. In bijna alle gevallen liggen de behaalde resultaten iets lager dan de in de aanvragen aangegeven verwachte effectiviteit. Mogelijk is een en ander mede het gevolg van onnauwkeurigheden in de registratie van behaalde resultaten.

Efficiëntie

Bij alle maatregelen liggen de begrote kosten per deelnemer hoger dan de uiteindelijk gedeclareerde kosten. De kosten per deelnemer in de afgeronde projecten gericht op reïntegratie en scholing van werkenden liggen onder de gemiddelde kostprijs die in het EPD was voorzien. De kosten per deelnemer in de onderwijsprojecten vertonen een stijging.

Impact van ESF-projecten

In deze evaluatie is geen impact vastgesteld. Dit is niet verwonderlijk omdat het optreden van impact van uitgevoerde projecten tijd kost. Op dit moment is slechts een klein aantal projecten afgerond en die afronding is bovendien van recente datum. Projectaanvragers en -uitvoerders verwachten op termijn wel enige impact, met name in professionalisering van organisaties en processen. Voor een deel verwacht men echter ook dat dergelijke effecten weer wegebben met het aflopen van ESF-cofinancieringen.

Consistentie tussen het ESF-programma en landelijk arbeidsmarktbeleid

Wanneer consistentie wordt uitgelegd als ‘het ESF-programma is een aanvulling op het landelijke beleid’, dan zijn alleen de maatregelen gericht op scholing voor werkenden, dagindeling-arrangementen en versterking van het praktijkonderwijs als consistent aan te merken.

Als consistentie breder gedefinieerd wordt als ‘het ESF-programma is aanvullend of overlappend met het nationale arbeidsmarktbeleid’, dan zijn alle maatregelen consistent.

Relevantie van het ESF-programma

Ondanks de sinds 2000 (de periode waarin het EPD werd opgesteld) sterk veranderde situatie op de arbeidsmarkt blijkt de invulling van de maatregelen van het Nederlandse ESF-programma nog geschikt om de actuele problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken en om de aanstaande, actieve en werkloze beroepsbevolking meer weerbaar te maken op de arbeidsmarkt.

Dat neemt echter niet weg dat de specifieke invulling van afzonderlijke maatregelen meer toegespitst kan worden op de nieuw gerezen problemen. Er is in het hoofdrapport een aantal aanbevelingen gedaan om ESF-maatregelen het nationale arbeidsmarktbeleid beter te laten ondersteunen.

Uitvoering van het ESF-programma

De uitvoering is traag en met horten en stoten op gang gekomen. Inmiddels lopen vele procedures en processen beter. Ook is de communicatie en afstemming tussen het Agentschap, CFI van het Ministerie van OCW en de Commissie Dagindeling aanzienlijk verbeterd.

Desalniettemin is in het hoofdrapport een aantal aandachtspunten gegeven voor verdere verbetering van het uitvoeringsproces en vergroting van het vertrouwen in ESF3 als financieringsbron voor arbeidsmarktgerelateerde activiteiten.

Overige resultaten

Nederland heeft geen concrete invulling gegeven aan drie thema's die de Europese Commissie aandacht wil geven in de slipstream van het ESF-programma: de bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen, stimulering van werkgelegenheid in de ICT-sector en het vergroten van de algemene toegang tot ICT-faciliteiten en het ondersteunen van lokale ontwikkelingsinitiatieven op het terrein van werkgelegenheid. De op deze terreinen geboekte winst is te zien als onbedoeld neveneffect.

Over de neerslag van ESF3-middelen in de zogenaamde doelstelling 2 gebieden (economische herstructureringsregio's en stedelijke en plattelands-probleemregio's) zijn nog geen uitspraken te doen op basis van de voor deze evaluatie beschikbare gegevens.

1 INLEIDING

1.1 ESF3 in Nederland

Voor u ligt de samenvatting van de midterm-evaluatie van het ESF3-programma in Nederland. Het ESF3-geld is in Nederland besteed aan een veelheid van projecten gericht op de reïntegratie van werklozen, de scholing van met werkloosheid bedreigde werknemers en de begeleiding van leerlingen in het MBO en het praktijkonderwijs bij hun intrede op de arbeidsmarkt.

Het Nederlandse ESF3-programma is uitgewerkt in drie prioriteiten en zeven verschillende maatregelen.

Kader 1.1 Het Nederlandse ESF3-programma*

PRIORITEIT 1: EEN SLUITENDE AANPAK VOOR VOLWASSEN WERKZOEKENDEN

A: reïntegratietrajecten voor kortdurende werklozen 36% van het budget

PRIORITEIT 2: BEHOUD VAN EEN INZETBARE BEROEPSBEVOLKING

B: reïntegratietrajecten voor langdurige werklozen 36% van het budget

C: scholing voor werkenden 8% van het budget

D: verbetering dagindeling t.b.v. combinatie arbeid en zorg 1% van het budget

PRIORITEIT 3: EEN LEVEN LANG LEREN

E: bestrijding voortijdig schoolverlaten 11% van het budget

F: versterking beroepsbegeleidende leerweg 3% van het budget

G: praktijkonderwijs 3% van het budget

* De percentages in de tabel zijn afgerond. Het resterende deel van het budget (3%) betreft prioriteit 4, 'technische bijstand': dit deel van het budget levert een bijdrage aan de financiering van de beheersautoriteit ESF-Nederland (het Agentschap).

Het Europees Sociaal Fonds is het belangrijkste instrument van de Europese Unie om strategische doelstellingen op het terrein van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in concrete acties om te zetten. In de nieuwe programmaperiode 2000-2006 wordt het ESF-programma vooral ingezet om de acties van de lidstaten te ondersteunen in het kader van de gemeenschappelijke *Europese werkgelegenheidsstrategie*. Deze strategie is er op gericht om een beter klimaat te scheppen voor creatie en in-

standhouding van banen en voor het vergroten van de inzetbaarheid van de beroepsbevolking.

De nationale invulling van het ESF-programma is door de afzonderlijke lidstaten voorbereid in samenwerking met de Europese Commissie (EC) en vastgelegd in de vorm van een zogenaamd 'Enig programmeringsdocument' (EPD); op grond van de EPD's is door de Commissie subsidie toegekend. Het Nederlandse EPD is op 9 augustus 2000 door de Commissie goedgekeurd. Het EPD van Nederland vermeldt een budget van bijna 1.700 miljoen euro.

De zeven maatregelen van het Nederlandse programma worden gerealiseerd door middel van de uitvoering van projecten onder de verantwoordelijkheid van de aanvragers (zoals gemeenten, ministeries en scholingsfondsen). Eén project heeft in beginsel altijd betrekking op één bepaalde maatregel. Een aanvraag heeft steeds betrekking op één project of een cluster van deelprojecten, waarvan de looptijd niet langer dan twee jaar mag zijn.

Schema 1.2 laat zien dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eindverantwoordelijk is voor het programma, maar dat elke maatregel zijn eigen specifieke aanvragers, uitvoerders en doelgroepen heeft.

Schema 1.2 Eindverantwoordelijke, aanvragers, uitvoerders en deelnemers aan het ESF3-programma in Nederland

	maatregel A	maatregel B	Maatregel C	maatregel D	maatregel E	maatregel F	maatregel G
Eind-verantwoorde-lijkheid	SZW	SZW	SZW	SZW	SZW	SZW	SZW
Aanvragers	alle gemeenten	alle gemeenten	Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen	Dagindeling/ DCE	OCW	OCW	OCW
	Ministerie van Justitie	Ministerie van Justitie					
	UWV	UWV					
Uitvoerders	Reïntegratie-bedrijven	Reïntegratie-bedrijven	Scholings-instellingen (ROC)	Stichtingen	ROC/ vakinstelling	ROC/ vakinstelling	school voor praktijk-onderwijs
	Penitentiaire inrichtingen	Penitentiaire inrichtingen	Opleidings-instituten en bedrijven			Kennis-centrum beroeps-onderwijs bedrijfsleven (KBB)	
	ROC's	ROC's	trainers/opleiders/coaches				
Deelnemers	Werklozen	Werklozen	Werknemers	Particulieren, bedrijven en maatschapp. instellingen	deelnemers MBO-BOL voltijd	deelnemers MBO-BBL	leerlingen praktijk-onderwijs

De Nederlandse ESF3-regeling werd in het tweede programmajaar (zomer 2001) bekend gemaakt. Projecten konden echter al in 2000 en 2001 worden gestart en achteraf worden gesubsidieerd. Echter: pas in de loop van 2002 (dus in het derde programma-jaar) is sprake van een substantiële toename van het aantal gestarte projecten.

1.2 Doelstelling van de midterm-evaluatie

De hoofddoelen van de midterm-evaluatie zijn:

- het genereren van verantwoordingsinformatie voor de EC;
- het leveren van informatie over de voortgang en over eerste resultaten van de ESF-projecten alsmede van de procedures en organisatie die daaraan ten grondslag liggen.

In het verlengde van deze hoofddoelen richt deze evaluatie zich op:

- de relevantie van de doelstellingen en strategie in relatie tot de (veranderende) sociaal economische context;
- de mate van aansluiting van de uitvoering van het ESF-programma bij de nationale en Europese doelstellingen van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid;
- de mate waarin inzichten uit de midterm-evaluatie van betekenis zijn voor de vormgeving van de tweede programmaperiode.

Kader 1.2 Beperkte reikwijdte midterm-evaluatie

Midterm-evaluatie geeft midterm-conclusies

Het ESF-programma is halverwege de looptijd. De vertraging in de start van het ESF-programma en het nog geringe aantal afgeronde projecten waarvan de einddeclaratie is goedgekeurd, hebben geleid tot een vrij beperkte gegevensset waarop conclusies gebaseerd konden worden. De conclusies moeten worden beschouwd als indicaties.

Bovendien ontbrak het voor de evaluatie aan goede ijkpunten om de behaalde resultaten tegen af te zetten omdat de streefcijfers in het EPD daarvoor onvoldoende basis vormen.

Verder wordt niet uitgewerkt wat de door *de deelnemers* te behalen resultaten zijn. De co-financiering door ESF3 is aldus niet gebaseerd op het principe van outputfinanciering.

Kader 1.3 Evaluatiecriteria en indicatoren ten behoeve van de midterm-evaluatie

Evaluatiecriteria ESF3-programma

- Effectiviteit: de bereikte resultaten (resultaten van deze deelnemers).
- Efficiëntie: de resultaten in vergelijking met de gemaakte kosten, vertaald in gemiddelde kosten per deelnemer.
- Consistentie: de mate waarin de ESF3-doelstellingen aansluiten bij nationaal en Europees arbeidsmarktbeleid.
- Relevantie: de mate waarin de ESF3-doelstellingen aansluiten bij de sociaal-economische situatie in Nederland.

Indicatoren ten behoeve van de beoordeling van het programma

- Input: de financiering(sbronnen) van de projecten en specifiek de mate waarin ESF3 wordt benut.
- Output: het aantal deelnemers dat wordt beoogd en bereikt.
- Effectiviteit: de beoogde en daadwerkelijk gerealiseerde resultaten van deelnemers.
- Impact: de betekenis van de gerealiseerde resultaten, of, de effecten op langere termijn voor de deelnemers, zoals een duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt, een verbetering van het kwalificatieniveau van werknemers of schoolverlaters, maar ook het opnemen van nieuwe inzichten in regulier beleid of het overnemen van projecten door derden.

1.3 Leeswijzer

De voorliggende rapportage is een samenvatting van het hoofdrapport. Dit bestaat uit een evaluatie per maatregel en een consoliderend rapport waarin de deeldoorportages worden samengenomen en op programmaniveau wordt geëvalueerd.

We presenteren de eerste resultaten en ervaringen met het ESF3-programma en beschrijven in welke context - arbeidsmarktontwikkelingen en beleidsinspanningen - deze resultaten zijn behaald. We besluiten met enkele suggesties ter verbetering van de uitvoering van het programma. Hieronder geven we de opbouw van de samenvatting van deze evaluatie weer.

In hoofdstuk 2 ‘resultaten’ bespreken we de aantallen subsidieaanvragen, afwijzingen en toekenningen. Daarnaast wordt ingegaan op de input (financiering) en output (projecten) van ESF3-programma. Vervolgens komen de effectiviteit, de efficiëntie, de impact, de consistentie en de relevantie van het ESF3-programma aan de orde.

We besluiten het hoofdstuk met een bespreking van de thematische prioriteiten en de doelstelling 2 gebieden binnen ESF3.

Hoofdstuk 3 behandelt de ervaringen met de uitvoeringsconstellatie en het uitvoeringsproces in het algemeen.

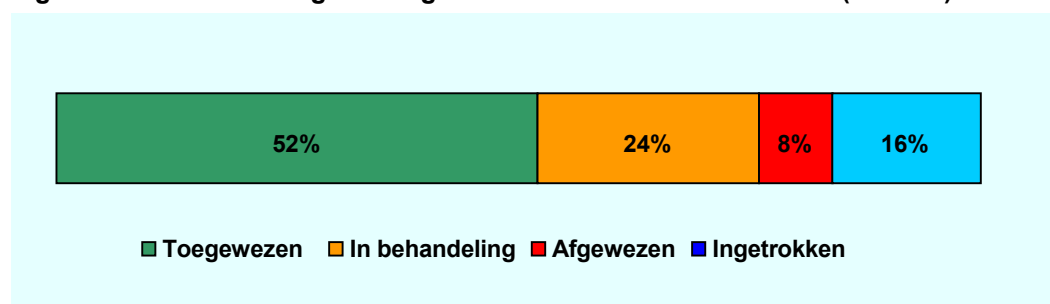
We besluiten deze rapportage met aan aanknopingspunten voor de toekomst (hoofdstuk 4) ten aanzien van de uitvoering en de inhoud van het programma.

2 RESULTATEN

2.1 Subsidieaanvragen en -afwijzingen

Voorafgaand aan de vraag hoeveel ESF-geld is aangevraagd en uitgegeven, stellen we eerst vast hoeveel projectaanvragen zijn ingediend¹ en hoeveel daarvan daadwerkelijk met ESF-geld van start konden gaan (zie figuur: 2.1).

Figuur 2.1 Behandeling aanvragen stand van zaken medio 2003 (N=1329)



Figuur 2.1 maakt duidelijk dat de helft van de aanvragen wordt gehonoreerd en dat slechts een klein deel van de aanvragen wordt afgewezen (8%). Tevens blijkt dat een aanzienlijk deel van de aanvragen (24%) nog in behandeling is. Dit betreft vooral aanvragen in het kader van maatregel D omdat de werving van projecten voor deze maatregel later is gestart. Verder kan worden gezegd dat de meeste aanvragen afkomstig zijn van het Ministerie van OCW.

Kader 2.1 Monitoring van projecten

Monitoring Agentschap op basis van verplichte rapportages door aanvragers

Het Agentschap beheert en onderhoudt een monitoringssysteem van alle ESF3-projecten in Nederland. De projecten zijn verplicht gegevens aan te leveren door middel van gestandaardiseerde rapportages. Het systeem registreert hoeveel deelnemers er per project worden bereikt en welke resultaten deze deelnemers boeken. Voorts zijn er gegevens opgenomen over de kosten van diverse projectactiviteiten. Ten slotte wordt bijgehouden hoeveel subsidieaanvragen er zijn en hoeveel projecten uiteindelijk worden gehonoreerd met een subsidie.

¹ Het onderwijsveld (maatregel E, F en G) heeft één clusteraanvrager, te weten het Ministerie van OCW. De diverse projecten binnen één clusteraanvraag zullen afzonderlijk worden meegenomen in deze rapportage.

Monitoringssysteem komt tegemoet aan minimeis ten aanzien van de evaluatie

Het monitoringssysteem van het Agentschap biedt voldoende basis voor het bepalen van de *input* en *output* van het ESF3-programma. Hiermee voldoet Nederland aan het door de Europese Commissie geëiste ‘common minimum’ voor de evaluatie. Het common minimum bevat de eis aan alle lidstaten dat zij op het niveau van het programma tenminste moet kunnen aangeven hoeveel geld is besteed en hoeveel deelnemers hiermee zijn bereikt.

Monitoringssysteem schiet nog te kort voor de evaluatie van het programma

Het monitoringssysteem van het Agentschap registreert een aantal zaken niet of niet optimaal, waardoor harde uitspraken over effectiviteit, efficiëntie en impact van de projecten en de daarbinnen ingezette instrumenten worden bemoeilijkt. Deze tekortkomingen bestaan er uit

- dat de indeling in zeven resultaatrubrieken te grof is om alle resultaten goed weer te geven (geldt voor alle maatregelen);
- dat projecten in te grote mate het resultaat ‘overige’ registreren (alle maatregelen);
- dat thema’s en activiteiten niet worden geregistreerd. De instrumenten worden bij maatregel C niet geregistreerd;
- dat uitval van deelnemers niet wordt geregistreerd (alle maatregelen) en dat de betrouwbaarheid van de registratie niet optimaal is: projecten registreren vaak resultaten die niet overeenkomen met het eerder opgegeven doel van het project (en de maatregel).

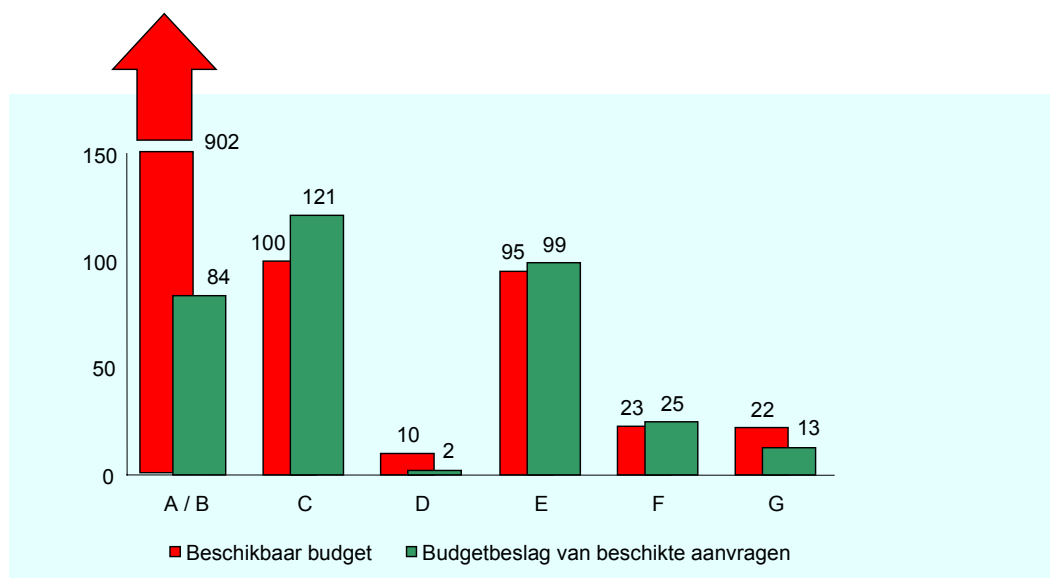
2.2 Input (ESF3-financiering van projecten)

Aangevraagde ESF3-subsidie

De onderstaande figuur (2.3) geeft weer in welke mate het aangevraagde subsidiebedrag medio 2003 overeenkomt met het beschikbare budget².

² Voor alle tabellen in deze samenvatting geldt: de peildata van de gegevens van de zeven maatregelen verschilt van elkaar evenals de jaren waarop de gegevens betrekking hebben. De conclusies geven de grote lijn weer. Voor de precieze gegevens verwijzen we naar het volledige eindrapport.

Figuur 2.2 Beschikbaar ESF3-budget (EPD) en aangevraagd en beschikt budget in miljoenen euro's medio 2003



De aanvragen op het gebied van de reïntegratie van werklozen (maatregel A en B) blijven sterk achter bij het beschikbare budget. Voor projecten in het kader van 'scholing van werkenden' (maatregel C) geldt het omgekeerde: het budget voor de jaren 2000 tot en met 2004 is medio 2003 overschreden. De aanvrager van projecten onder maatregel D (dagindelingprojecten) blijkt in 'de eerste ronde' ongeveer een vijfde deel van het beschikbare budget te hebben aangevraagd. Het onderwijsveld (maatregel E, F en G) heeft het beschikbare budget bijna volledig benut. De maatregel gericht op het praktijkonderwijs (maatregel G) blijft daarbij achter bij de maatregelen gericht op bestrijding van het voortijdig schoolverlaten (VSV, maatregel E) en versterking van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL, maatregel F).

Wanneer we de maatregelen aggregeren op het niveau van de drie prioriteiten, dan blijkt

- dat voor prioriteit 1, een sluitende aanpak voor volwassen werkzoekenden (maatregel A) slechts zes procent van het beschikbare budget is aangevraagd;
- dat voor prioriteit 2, behoud van een inzetbare beroepsbevolking (maatregelen B, C en D) ongeveer een derde deel van het budget (33%) is aangevraagd; en
- dat voor prioriteit 3, een leven lang leren (maatregelen E, F en G), nagenoeg het gehele budget (98%) is aangevraagd.

Gedeclareerde ESF3-subsidie (afgeronde projecten)

Een aangevraagd subsidiebedrag betekent niet dat hetzelfde bedrag ook daadwerkelijk wordt gedeclareerd. Tabel 2.1 laat zien dat de bedragen die de projecten uiteindelijk declareren lager liggen dan de oorspronkelijke aanvraag: het gedeclareerde bedrag ligt tussen de 30 en 60 procent van het aangevraagde bedrag. Wanneer we de gedeclareerde bedragen relateren aan het beschikbare budget, dan blijkt dat alleen maatregel E een substantieel deel van dit budget daadwerkelijk heeft benut. Bij dit alles moet wel bedacht worden dat een groot deel van de projecten nog niet is afgerond en dus nog geen einddeclaratie heeft ingediend.

Tabel 2.1 Beschikbaar budget in miljoenen euro's (EPD), beschikte en gedeclareerde bedragen medio 2003

	(I) budget EPD	(II) beschikte aanvragen + t.o.v. I	(III) Gedeclareerd bedrag t.o.v. aangevraagd bedrag (II)	(IV) gerealiseerd t.o.v. I
A & B	902	9%	55%	1%
C	100	122%	49%	16%
D	10	21%	0%	0%
E	95	104%	60%	58%
F	23	107%	31%	25%
G	22	60%	58%	12%

2.3 Output

De projecten formuleren in de subsidieaanvraag een doelstelling ten aanzien van het aantal deelnemers dat zij denken te kunnen bereiken.³ Of dat ook gebeurt is van vele factoren en omstandigheden afhankelijk. Tabel 2.2 geeft weer hoeveel deelnemers door de projecten werden beoogd en hoeveel deelnemers daadwerkelijk zijn bereikt door inmiddels afgeronde projecten (medio 2003).

³ De projecten van maatregel D richten zich op bedrijven en instellingen. Zij hebben geen individuele projectdeelnemers op het oog en blijven daarom in de paragrafen over output, effectiviteit en efficiëntie buiten beschouwing.

Tabel 2.2 Streefcijfers aantallen deelnemers (EPD) en door de projecten beoogde en gerealiseerde deelnemersaantallen medio 2003

	(I) streefcijfer EPD	(II) beoogd aantal deelnemers o.b.v. beschikte aanvragen	(III) gerealiseerd aantal deelnemers t.o.v. II	(IV) beoogd aantal / streefcijfer
A & B	485.000	59.000	110% 123%	12%
C	50.000	136.000	72%	272%
D	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
E	40.000	n.b.	80%	n.b.
F	8.000	7.000	78%	88%
G	5.900	1.000	13%	18%

De projecten onder maatregelen A en B (reïntegratie van werklozen) en maatregel G (begeleiding van leerlingen in het praktijkonderwijs) blijven met hun voornemens ten aanzien van het bereik sterk achter bij de door het EPD voorgerekende deelnemersaantallen. De projecten beogen respectievelijk 12 procent (A en B) en 18 procent (G) van het EPD-aantal te bereiken.

De projecten van maatregel C (scholing van werknemers) overschrijden met hun ambities de EPD-aantallen ruimschoots (272%). De projecten van maatregel F, begeleiding van leerlingen in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), komen in de buurt van het EPD-streefcijfer (88%).

De door de projecten nagestreefde aantallen komen over het geheel genomen overeen met het aantal deelnemers dat was beoogd: tussen de 72 procent en 123 procent van het beoogde aantal deelnemers. Maatregel G vormt hierop een uitzondering: deze projecten realiseren ongeveer 13 procent van het beoogde aantal deelnemers dat ze op het oog had.

2.4 Effectiviteit

Onder effectiviteit verstaan we niet de resultaten op het niveau van projecten (hoeveel geld is er gemoeid met de projecten en hoeveel deelnemers bereiken deze projecten), maar de resultaten die de *individuele deelnemers* boeken. Voltooiën zij hun opleiding of vinden zij de weg terug naar de arbeidsmarkt? Voor het beoordelen van de effectiviteit binnen de zeven maatregelen gaan we uit van de projecten die daadwerkelijk zijn afgerond.

Bij maatregel A en B zijn de belangrijkste doelstellingen volgens de aanvragen het voltooien van een reïntegratietraject en/of het aanvaarden van betaalde - eventueel gesubsidieerde - arbeid. Achteraf - bij de einddeclaratie - blijkt echter dat 63 procent van de deelnemers volgens de projecten scholing heeft gevolgd en 18 procent aan een reïntegratietraject heeft deelgenomen. Slechts acht procent van de deelnemers heeft arbeid aanvaard als resultaat van de deelname aan het ESF3-project.⁴

Bij maatregel C heeft 48 tot 56 procent van de deelnemers een hoger kwalificatieniveau behaald. Deze resultaten lijken overeen te komen met het belangrijkste doel van de projecten: het scholen van werknemers, zij het dat het moeilijk is om vast te stellen of werknemers ook op een hoger kwalificatieniveau hebben behaald ('opscholing'): veel deelnemers aan scholing hebben *deel*kwalificaties behaald.

In het ondermaatregelen worden de belangrijkste vooraf gestelde doelen (blijvende deelname aan het MBO bij maatregel E, het behalen van een vervolgw kwalificatie bij maatregel F en het aanvaarden van - eventueel gesubsidieerde - arbeid bij maatregel G) voor een belangrijk deel behaald. Bij maatregel E wordt bij 69 procent van de deelnemers een blijvende scholingsdeelname als resultaat geboekt, bij maatregel F behaalt 64 procent een vervolgw kwalificatie en bij maatregel G aanvaardt 61 procent van de leerlingen een vorm van betaalde arbeid.

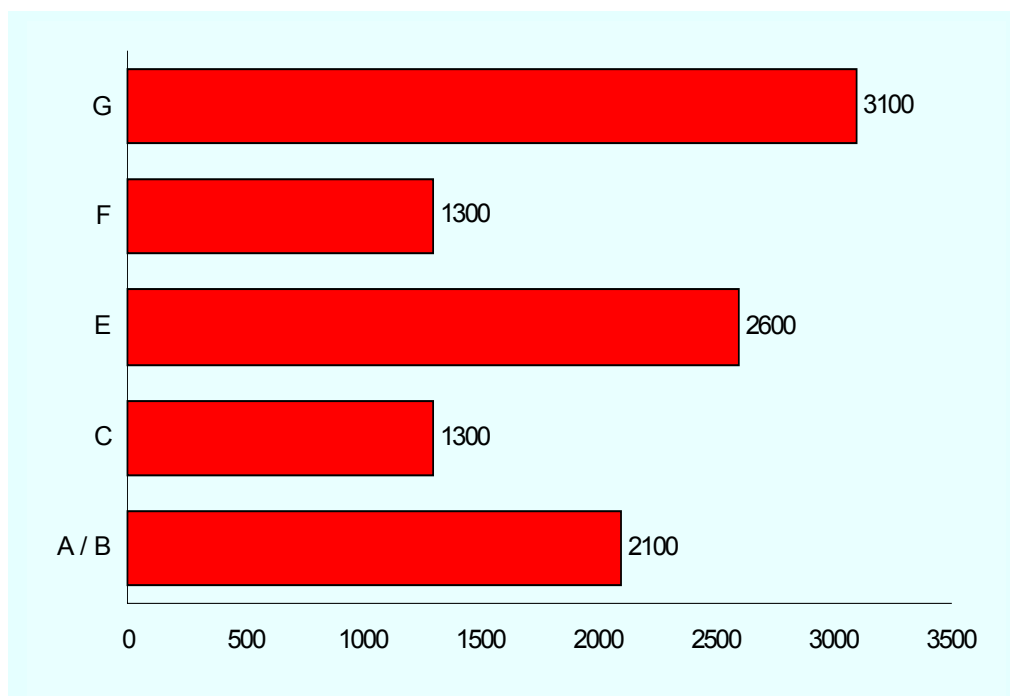
2.5 Efficiëntie

De kosten van de verschillende projectactiviteiten zijn nauwkeurig vastgelegd in het monitoringssysteem. Figuur 2.3 laat zien welke kosten gemiddeld per deelnemer zijn gemaakt.⁵ Zo zijn de kosten per ESF-deelnemer aan projecten in het praktijkonderwijs (maatregel G) het hoogst (3.100 euro per deelnemer) gevolgd door de kosten per deelnemer aan projecten ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten (maatregel E; 2.600 euro). De kosten per deelnemer aan scholingsprojecten voor werknemers (maatregel C) en projecten gericht op de beroepsbegeleidende leerweg (BBL; maatregel F) bedragen gemiddeld 1.300 euro per deelnemer.

⁴ De geregistreerde resultaten kunnen erop duiden dat het monitoringssysteem niet optimaal werkt. De scholingsvariabele is immers een resultaat dat de projecten onder maatregel E, F en G moeten gebruiken. Het kan echter ook zijn dat de projecten een *onbedoeld* resultaat behalen.

⁵ ESF3 is een co-financieringsvorm en vergoedt maximaal 50 procent van deze kosten.

Figuur 2.3 Gemiddelde projectkosten per deelnemer per maatregel in euro's



We stellen verder vast dat bij alle maatregelen blijkt dat de beoogde kosten per deelnemer hoger liggen dan het bedrag dat uiteindelijk wordt gedeclareerd. Voorts liggen de deelnemerskosten bij de maatregelen A, B en C onder de gemiddelde kostprijs die gehanteerd wordt in het EPD (ruim 3.600 euro voor maatregel A en B en zo'n 4.000 euro voor maatregel C). De projecten van de maatregelen gericht op de preventie van het voortijdig schoolverlaten (maatregel E) en de begeleiding van leerlingen in het praktijkonderwijs (maatregel G) laten een (soms aanzienlijke) stijging van de kosten zien tussen 2000 en 2003.

2.6 Impact

De Europese Commissie onderscheidt in de 'guidelines' voor evaluatie en monitoring acht vormen van mogelijke impacts. Een algemeen kenmerk is dat het gaat om resultaten die na de projectperiode op de lange termijn optreden of herkenbaar zijn. De geëvalueerde periode (minder dan twee jaar) is te kort om uitspraken te kunnen doen over de impacts van de ESF-financiering. Veel van de ontplooiende activiteiten zijn nog niet afgerond en de resultaten van het beperkte aantal projecten dat (enige tijd) is afgerond, hebben onvoldoende volume om hun invloed terug te vinden.

De projectaanvragers en -uitvoerders verwachten van ESF3-gefinancierde projecten effecten die kunnen doorwerken op de langere termijn. Sommige gemeenten (maatregel A en B) en instellingen voor praktijkonderwijs (maatregel G) zien van ESF3 een stimulerende werking uitgaan ten behoeve van de professionalisering van de eigen (administratieve) organisatie en het verbeteren van de eigen werkprocessen. De scholingsfondsen en onderwijsinstellingen hebben verder soms de verwachting dat de gerealiseerde scholing voor de deelnemers inderdaad betekent dat de cursisten en leerlingen op termijn een sterkere positie verwerven op de arbeidsmarkt.

De door de projectuitvoerders verwachte vormen van impact zijn voor een deel direct gerelateerd aan de beschikbare ESF-gelden. Met andere woorden: wanneer er geen ESF-gelden meer beschikbaar zijn verdwijnen de lange termijn-effecten.

2.7 Consistentie

Het in de guidelines⁶ geformuleerde doel van het criterium consistentie is *“na te gaan hoe het Nederlands ESF-programma samengaat met de landelijk arbeidsmarktbeleid, vastgelegd in het Nationaal Actieplan (NAP) en de Europese werkgelegenheidsstrategie (EES). Tevens dient aandacht besteed te worden aan de vergelijking tussen de impact van ESF met het nationaal beleid en de speciale meerwaarde van de Europese financiering.”*

Vrij vertaald wordt hiermee onderscheid gemaakt tussen enerzijds consistentie in beleid en anderzijds consistentie in financiering. In deze paragraaf wordt de consistentie in beleid beschreven.

De Nederlandse overheid stelt het NAP op aan de hand van het EES. De EES-doelstellingen worden door Nederland in het NAP overgenomen en uitgewerkt voor de Nederlandse situatie. Het NAP beschrijft hierbij de (gemeenschappelijke) inspanningen van de verschillende actoren op het terrein van werkgelegenheid, arbeidsmarkt en scholing en geeft aan op welke wijze ESF-middelen worden ingezet om de implementatie van het nationale beleid te ondersteunen.⁷ Op basis van de informatie uit het NAP is

⁶ Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000 - 2006, EC DG Employment, Industrial Relations and Social Affairs (July 1999).

⁷ *Nationaal Actieplan 2002*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

het EPD opgesteld. Aangezien het NAP aan de hand van de EES wordt opgesteld, wordt bij de samenstelling van het EPD de EES meegenomen.

De beoordeling van de aansluiting van het Nederlandse ESF3-programma bij het reguliere landelijke werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid is uitgevoerd door te bezien welke van de volgende drie situaties van toepassing is op de zeven maatregelen:

1. het nationaal beleid en de ESF-maatregel vullen elkaar aan;
2. de ESF-maatregel vertoont overlap met het Nederlands beleid; en
3. er is noch sprake van overlap, noch van aansluiting tussen het nationale beleid en het programma.

Consistentie kan op twee manieren worden gedefinieerd, een enge of een brede definitie:

- Volgens de enge definitie zou alleen in geval van ‘aanvulling’ sprake zijn van consistentie.
- Volgens de brede definitie is er in de eerste twee situaties, ‘aanvulling’ en ‘overlap’, sprake van consistentie.

Uitgaande van de brede definitie van consistentie in beleid en financiering geldt de consistentie voor alle maatregelen. Wordt de enge definitie van consistentie gevolgd, dan zijn alleen de maatregelen C, D en G consistent. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat ESF3 zijn toegevoegde waarde heeft en waar mogelijk het nationaal beleid aanvult.

Kader 2.2 De ontwikkeling van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is in de eerste jaren van dit ESF-programma niet sterk gewijzigd van karakter. De sluitende aanpak is nog steeds een van de belangrijkste onderdelen van het arbeidsmarktbeleid. Op het terrein van scholing van werknemers richt het overheidsbeleid zich op een aantal specifieke instrumenten zoals EVC. De sociale partners besteden steeds meer aandacht aan scholing in CAO's. Op het terrein van combineren van zorg en arbeid wordt nieuwe wetgeving ontworpen en geïmplementeerd. Op het terrein van het beroepsonderwijs worden diverse programma's en initiatieven uitgevoerd.

Medio 2003 lijken de beleidsprioriteiten zich enigszins te gaan wijzigen als gevolg van de gewijzigde sociaal-economische situatie. Vooral de aandacht voor de oplopende jeugdwerkloosheid is hiervan een voorbeeld.

Geconcludeerd moet worden dat het EPD, waarop het Nederlandse ESF-programma gebaseerd is, een arbeidsmarktanalyse heeft gegeven die, achteraf bezien, te optimistisch was over te verwachten ontwikkelingen. In elk geval is in deze contextbeschrijving weinig of geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de conjuncturele situatie slechter zou kunnen worden of dat beleid ingrijpend gewijzigd zou moeten worden.

We constateren echter dat dit over het geheel genomen geen ernstige consequenties heeft voor de invullingen van de zeven ESF3-maatregelen (zie paragraaf 2.8 over de relevantie van de zeven ESF3-maatregelen).

2.8 Relevantie

Het criterium “relevantie” is in de guidelines weergegeven als *“de adequaatheid van het ESF-programma om in te spelen op de zich ontwikkelende sociaal-economische context gedurende de ESF-periode”*. Wij hebben dit geïnterpreteerd als de mate waarin de strategie op hoofdlijnen zoals beschreven in het EPD, bruikbaar is in een veranderende sociaal-economische en arbeidsmarktsituatie.

Voor het criterium “relevantie” geldt dat alle maatregelen zoals benoemd in het EPD redelijk conjunctuurelastisch c.q. cyclusongevoelig zijn. Zowel in tijden van een hoogconjunctuur, zoals bij de start van de ESF-periode, als in de huidige periode van economische recessie, met als gevolg onder andere oplopende werkloosheid en een dalend aantal vacatures, kunnen ESF-middelen ten positieve worden aangewend om de aanstaande en zittende beroepsbevolking weerbaarder te maken op de arbeidsmarkt. Het tweede deel van de programmaperiode zal moeten uitwijzen of in de huidige recessie de ESF-middelen ook vaker worden aangewend voor de continuering van eerder ingezet beleid.

Kader 2.3 De dynamiek van de arbeidsmarkt

De sociaal-economische context waarin het ESF-programma 2000-2006 wordt uitgevoerd is gedurende de eerste helft van het programma aanzienlijk gewijzigd. Bij aanvang van het programma in 2000 heerste een hoogconjunctuur en werd uitgegaan van voortdurende economische groei en werkgelegenheidsgroei. Vanaf 2001 vond een kentering plaats. De economische groei daalt, evenals de werkgelegenheid en het aantal vacatures.

Op de arbeidsmarkt, is ondanks de conjuncturele omslag, *nog steeds* sprake van ontgroening én vergrijzing van de bevolking en van een toenemende arbeidsparticipatie. De werkloosheid onder lager opgeleiden is nog steeds hoger dan onder hoger opgeleiden. Verder speelt nog steeds het probleem van uitval in het beroepsonderwijs.

Ten opzichte van 2000 heeft een aantal trends zich daarentegen *niet* voortgezet. Aan de daling van de (jeugd)werkloosheid en de i/a ratio is een einde gekomen; de jeugdwerkloosheid loopt op en de i/a ratio ontwikkelt zich eveneens minder gunstig. Mede als gevolg van wijzigingen in beleid en regelgeving doet zich echter een positieve trendwijziging voor op het terrein van arbeidsongeschiktheid: het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is in 2003 voor het eerst sinds jaren weer gedaald.

2.9 De thematische prioriteiten binnen ESF3

Er zijn door de Europese Commissie drie thematische prioriteiten verbonden aan het ESF3-programma voor de periode 2000-2006:

1. *Equal Opportunities* (gelijke kansen voor vrouwen en mannen);
2. *Information Society* (informatie- en communicatietechnologie);
3. *Local Employment and Development Initiatives* (LEDI) (lokale ontwikkeling).

Het thema *Equal Opportunities* is gericht op de vergroting van de arbeidsdeelname van vrouwen. Een belangrijke reden was het lage arbeidsparticipatiecijfer van vrouwen in Nederland in vergelijking met andere West-Europese landen. Het thema *Information Society* is gericht op het stimuleren van werkgelegenheid in de informatie- en communicatietechnologiesector en het verlenen van toegang tot ICT-faciliteiten voor een breed publiek. Een voorbeeld van de derde prioriteit, het ondersteunen van *Local Employment and Development Initiatives* (LEDI) is het *TEP: Territorial Employment Pacts*. Dit zijn ‘*packages of activity based on a strategic rationalisation in a small geographic area*’. Kenmerken hiervan zijn een *bottom up* benadering, lokale samenwerkingsverbanden en innovatieve elementen.

De mate waarin deze drie thema's aandacht krijgen binnen de uitvoering van het ESF3-programma vormt een afgeleid evaluatiethema binnen deze midterm-evaluatie. In het EPD worden deze drie prioriteiten vermeld, maar wordt vooral gerefereerd aan het *algemene* Nederlandse beleid en wordt geen expliciete relatie gelegd met het ESF3-programma.

Het Nederlandse ESF3-programma kent geen expliciete doelstellingen ten aanzien van de thematische prioriteiten. In de uitvoering van de ESF3-regeling door het Agentschap wordt niet actief aangestuurd op het stimuleren van projecten op het terrein van de thematische prioriteiten. De projecten worden dan ook niet beoordeeld op hun bijdragen aan de thematische prioriteiten en worden hierop ook niet ondersteund door het Agentschap. Er wordt evenmin geregistreerd in hoeverre een bepaalde doelgroep wordt bereikt door de projecten. Ook weten aanvragers en uitvoerders niet dat deze prioriteiten door de Europese Commissie zijn benoemd. Dit heeft tot gevolg dat binnen de maatregelen de aanvragers en uitvoerders geen expliciete aandacht hebben voor de drie thema's. Dit neemt echter niet weg dat er bij de afzonderlijke maatregelen wel activiteiten zijn ontplooid om bijvoorbeeld vrouwen te bereiken met bepaalde projecten. Deze activiteiten zijn veelal het gevolg van bijvoorbeeld gemeentelijke doelstellingen of ideeën van individuele projectleiders.

2.10 De doelstelling 2 gebieden binnen ESF3

Het ESF3-programma kent ook een doelstelling 2. Doelstelling 2 biedt steun aan de volgende gebieden:

- Gebieden die bezig zijn zich aan te passen aan de veranderingen in de industriële en dienstensector.
- Door achteruitgang getroffen plattelandsgebieden.
- In moeilijkheden verkerende stedelijke gebieden.
- Van de visserij afhankelijke gebieden die zich in een crisissituatie bevinden.

De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om binnen ESF3 grotere steunbedragen toe te kennen aan doelstelling 2 gebieden. De doelstelling 2 gebieden stemmen in de praktijk vaak overeen met regio's of steden met een hogere werkloosheid dan het landelijke gemiddelde.

Een afgeleid evaluatiethema binnen deze midterm-evaluatie is de mate waarin zogeheten doelstelling 2 gebieden bereikt worden met de projecten in het kader van de zeven ESF3-maatregelen.

Er kunnen echter op dit moment nauwelijks uitspraken gedaan worden over welk deel van de ESF3-subsidie in doelstelling 2 gebieden is besteed. Dit komt omdat pas na afronding van een project bepaald kan worden (op grond van de gegevens van de einddeclaratie) hoeveel deelnemers wonen of werken in een doelstelling 2 gebied. Pas op dat moment kan het aldaar aangewende subsidiebedrag bepaald worden. Ook op het niveau van aanvragers is het niet goed mogelijk om aan te geven hoeveel deelnemers wonen of werken in een doelstelling 2 gebied, omdat de grenzen van de doelstelling 2 gebieden in bijna de helft van de gevallen niet gelijk lopen met gemeentegrenzen. Hierdoor is het evenmin mogelijk om bij de aanvraag van ESF3 al informatie te verschaffen over de aantallen deelnemers uit ESF2-gebieden.

3 ERVARINGEN

3.1 ESF3: uitvoeringsconstellatie

De Europese regelgeving is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geoperationaliseerd tot de Nederlandse subsidievoorwaarden, zoals beschreven in ‘Subsidieregeling ESF3’ (juni 2001).⁸ In de EU-verordeningen, en dus ook in de Nederlandse regeling, is regelgeving opgenomen ten aanzien van controle en beheer.

De uitvoering van de vorige programmaperiode (1994-1999) werd gekenmerkt door een onvoldoende adequaat controle- en beheersysteem en door onduidelijkheid over de regelgeving. Na afloop van de vorige programmaperiode heeft de handhaving van de regels met betrekking tot controle en beheer in het huidige ESF3-programma extra prioriteit gekregen.

Om de landelijke aansturing te verbeteren en de onregelmatigheidsrisico's te voorkomen, is er in de periode 2000-2006 gekozen voor het instellen van een aparte instantie voor controle en beheer (het Agentschap). Daarnaast is het aantal aanvragende partijen gereduceerd. Deze kregen daarbij meer beleidsruimte om een coördinerende rol te vervullen.⁹ Verder was het streven externe bureaus en onderaanneming terug te dringen omdat deze als een specifiek risico voor onregelmatigheden werden gezien.

De veranderingen hebben geleid tot een uitvoeringsconstellatie die in schema 3.1 is weergegeven.

Het Ministerie van SZW is eindverantwoordelijk. Het Agentschap doet de controle en het beheer. Er is een beperkt aantal aanvragers aangewezen per maatregel, verantwoordelijk voor de uitvoering van het project.

⁸ Voor de maatregelen E, F en G geldt dat het Ministerie van OCW eigen regelgeving heeft geformuleerd, op basis van de ‘Subsidieregeling ESF3’, speciaal gericht op de praktijk van de uitvoerders in het onderwijs. Ook voor maatregel D wordt aparte regelgeving gehanteerd.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26642 nr.1.

Tabel 3.1 Schematische weergave taken en actoren per maatregel - situatie per april 2003

	Prioriteit 1 Sluitende aanpak volwassen werk- zoekenden	Prioriteit 2 Behoud van een inzetbare beroepsbevolking			Prioriteit 3 Een leven lang leren (beroepsonderwijs)		
	maatregel A	maatregel B	Maatregel C	maatregel D	maatregel E	maatregel F	maatregel G
Eind- verantwoorde- lijk	SZW	SZW	SZW	SZW	SZW	SZW	SZW
Aanvragen en rapporteren	alle gemeenten	alle gemeenten	Opleidings- en ontwikke- lingsfondsen	Dagindeling/ DCE	OCW	OCW	OCW
	Ministerie van Justitie	Ministerie van Justitie					
	UWV	UWV					
Technisch/ adm. controle en beoordeling aanvraag/ declaratie	Agentschap	Agentschap	Agentschap	Agentschap	Agentschap	Agentschap	Agentschap
Vorbereiden inhoudelijke toetsing aanvraag/ declaratie	Ministerie van Justitie (bij reïntegratie gedeti- neerden)	Ministerie van Justitie (bij reïntegratie gedeti- neerden)		Dagindeling/ DCE	OCW, directie BVE	Vereniging Kenniscentra beroeps- onderwijs bedrijfsleven (COLO)	Uitvoerings- en Coördinatie- groep (UCG)
Ondersteuning aanvragers	Advies- bureaus	Advies- bureaus	Advies- bureaus				
Onder- steuning uitvoerders				Dagindeling / DCE	CFI, uitvoering ECG	CFI, uitvoering ECG	CFI, uitvoering ECG
Uitvoerders	Reïntegratie- bedrijven	Reïntegratie- bedrijven	Scholings- instellingen (ROC)	Stichtingen	ROC/ vakinstelling	ROC/ vakinstelling	school voor praktijk- onderwijs
	Penitentiaire inrichtingen	Penitentiaire inrichtingen	Opleidings- instituten en bedrijven			Kennis- centrum beroeps- onderwijs bedrijfsleven (KBB)	
	ROC's		Trainers/ opleiders/ coaches				
Deelnemers	Werklozen	Werklozen	Werknemers	Particulieren, bedrijven en maatschapp. instellingen	deelnemers MBO-BOL voltijd	deelnemers MBO-BBL	leerlingen praktijk- onderwijs

In maatregel D is een belangrijke rol ingeruimd voor Dagindeling/DCE met betrekking tot de technisch/administratieve en de inhoudelijke controle. Voor de maatregelen E tot en met G is door het Ministerie van OCW een extra beheerslaag gecreëerd, met extra regelgeving voor de uitvoering van projecten door onderwijsinstellingen.

3.2 ESF3: uitvoeringsproces

Het is de vraag of de uitvoeringsconstellatie de mate van succes van de projecten beïnvloedt. Anders gezegd: hebben de projecten hinder ondervonden van of baat gehad bij de huidige uitvoeringsconstellatie? En: is er iets te zeggen over de verschillen per maatregel als het gaat om de uitvoeringsconstellatie? Of: zijn de projecten in het onderwijsveld belemmerd door het grotere aantal actoren dat is gemoeid bij de voorbereiding van de aanvraag en de uitvoering van het project?

Het ESF-programma is laat van start gegaan (juni 2001) en heeft voor het eerst te maken met EU-regelgeving ten aanzien van controle en beheer. Dit heeft niet alleen consequenties gehad voor de uitvoeringsconstellatie, maar ook voor de beleving van aanvragers en uitvoerders van de administratieve eisen. Aanvragers en uitvoerders ervaren de regelgeving veelal als streng en de toename in het aantal accountantscontroles zorgt ervoor dat (potentiële) aanvragers ESF3 vaak als een risicovolle financieringsbron beschouwen. Vooral de aanvragers binnen de maatregelen A en B (en in mindere mate binnen G) maken dan ook veelal gebruik van externe adviseurs.

Het achterblijven van het aantal aanvragen in sommige maatregelen wordt door het Agentschap deels geweten aan de slechte naam van de ESF regeling (onduidelijkheden in interpretatie van regelgeving en strenge administratieve eisen en controles) door de ervaringen van aanvragers in de vorige ESF-periode.¹⁰

Het Agentschap voert relatief kort haar huidige rol uit en de interpretatie van de regelgeving stond met name in de eerste programmajaren regelmatig ter discussie. Dit veroorzaakte een onzekere situatie voor zowel het Agentschap als de projectaanvragers/-uitvoerders. Onduidelijkheid over de interpretatie van de regelgeving en personeelstekorten bij het Agentschap heeft in de eerste twee programmajaren bij het beoordelen van aanvragen (soms grote) vertraging veroorzaakt.

In het kader vatten we de conclusies per maatregel samen voor wat betreft de gevolgen van de gewijzigde uitvoeringsconstellatie voor de uitvoering van het ESF3-programma.

¹⁰ Zie ook 4-maands Eigenaarsrapportage mei-augustus 2002, Agentschap SZW p.11.

Kader 3.1 Uitvoeringswijze en -proces per maatregel

Maatregel A, B en C

Het Agentschap is een actieve partner voor de aanvragers in deze maatregelen. Het geeft voorlichting en ondersteunt bij de aanvraag. Een knelpunt bij het uitvoeren van deze taak was de onzekerheid over wijzigingen in de interpretatie van regelgeving. Dit leidt tot een verminderd vertrouwen bij (potentiële) aanvragers, en vertraging bij aanvragen en eindrapportages. Volgens een aantal in het onderzoek betrokken aanvragers groeit het Agentschap in haar rol en voert ze de begeleidende en adviserende rol steeds beter uit.

Maatregel D

Voor maatregel D wordt de subsidieaanvraag geclusterd ingediend door Dagindeling/DCE. Voor de dagindelingsprojecten werkt dit goed, omdat Dagindeling/DCE vanuit haar rol bij de experimenten uit de Stimuleringsmaatregel ervaring heeft met het onderwerp, de begeleiding en de uitvoering van de projecten. De projecten zijn zeer tevreden met de betrokkenheid van Dagindeling/DCE. De samenwerking met het Agentschap is volgens Dagindeling/DCE goed. Maar ook voor deze maatregel geldt dat de aanvraagprocedure niet geheel volgens planning is verlopen, vanwege verschillende interpretaties van de regelgeving. Zo verlangde het Agentschap een projectvoorstel dat financieel volledig en goed onderbouwd was. Dagindeling/DCE vond daarentegen dat enige speelruimte nodig was om eventueel in te kunnen springen op ontwikkelingen in het veld.

Maatregel E tot en met G

De uitvoeringsconstellatie voor de maatregelen in prioriteit 3 is uitgebreider dan voor de andere maatregelen. Het Ministerie van OCW heeft eigen regelgeving geformuleerd die op een aantal punten strenger is dan de algemene ESF-regelgeving. Er zijn meer partijen betrokken bij de inhoudelijke controle van de aanvraag en declaratie. Deze constructie heeft voor- en nadelen.

Voordeel is dat onderwijsinstellingen een meer op hun praktijk gerichte regelgeving kennen. Het ministerie controleert goed vooraf en vergroot daarmee de kans dat achteraf geen beschikkingen hoeven te worden aangepast. De nadelige gevolgen waren gelegen in de communicatie tussen CFI en het Agentschap: dit verliep niet vlekkeloos en het heeft geleid tot vertraging bij het beschikken van aanvragen en einddeclaraties. Daarnaast is inherent aan het aanvragen of rapporteren per cluster dat wanneer één project nader bekeken moet worden, dit vertraging oplevert voor de andere projecten in het cluster.

4 AANKNOPINGSPUNTEN VOOR DE TOEKOMST

Welke aanknopingspunten bieden de bevindingen uit deze midterm-evaluatie voor het verbeteren van de uitvoering en inhoud van het programma? Wij formuleren twee soorten aanknopingspunten voor beleid¹¹:

- uitvoeringsgerelateerde aanknopingspunten;
- inhoudelijke aanknopingspunten.

De aanbevelingen vallen elk onder één of meer van de volgende doelstellingen:

1. het vergroten van het bereik en gebruik van ESF3;
2. het verbeteren van het uitvoeringsproces;
3. het verder herstellen van het vertrouwen in ESF3 als financieringsbron voor projecten;
4. het ondersteunen van het nationale arbeidsmarktbeleid.

4.1 Aanknopingspunten ten aanzien van de uitvoering van het programma

Voorlichting, begeleiding en advisering

1. Een verbeterde en intensievere manier van voorlichten, begeleiden en adviseren vergroot mogelijk het gebruik van ESF3, bevordert een soepel uitvoeringsproces en draagt bij aan het herstel van vertrouwen in ESF3:
 - Verbeter en intensiveer de voorlichting aan aanvragers en vooral ook potentiële aanvragers. Draag zorg voor de kennisoverdracht tussen verschillende projecten, maar ook tussen het Agentschap en de projecten. Zorg voor een verbetering van de kennis van het Agentschap over bijvoorbeeld het ‘scholingsveld’ binnen maatregel C. Overweeg de voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren naar type uitvoerder en specifieke onderwerpen (zoals de thematische prioriteiten).
 - Intensiveer de *advisering en begeleiding* van aanvragers en deelnemende instellingen, vooral in de voorbereidingsfase. Zorg bij het Agentschap voor *vaste contactpersonen* voor aanvragers. Vergroot - vooral op het gebied van de onderwijs-

¹¹ In het eindrapport zijn veertig aanbevelingen uitgewerkt. Het navolgende biedt hiervan een samenvatting.

praktijk - de *inhoudelijke kennis* van het Agentschap door meer interactie met de spelers in het veld.

Regelgeving

2. Strengere en belastende regels kunnen mogelijk worden versoepeld en vereenvoudigd. De behoefte aan aanpassingen in of aanvullingen op de regelgeving is het grootst ten aanzien van:
 - de drie-offerte eis;
 - de verdeelsleutels met betrekking tot de indirecte vaste kosten;
 - de verantwoording van de aan ESF-projecten *toe te rekenen uren*.
3. Aanpassingen in de regelgeving die kunnen leiden tot een herstel van vertrouwen in ESF3 en een grotere deelname aan ESF3, zijn bijvoorbeeld:
 - een garantie dat een project op basis van een *beschikte aanvraag* kan worden uitgevoerd zonder geconfronteerd te worden met nieuwe regelgeving;
 - een garantie dat een *goedgekeurde einddeclaratie* niet kan leiden tot latere terugvordering bij de aanvrager;
 - een *regeling zonder voorschotten*, maar met een door een accountant gecontroleerde tussendeclaratie (dit biedt aanvragers de zekerheid dat hun projectadministratie op orde is);
 - een verkorting van de huidige *bewaarplicht* van de projectadministratie mogelijk is naar vergelijkbare bewaartermijnen als die van de belastingdienst.

Monitoring

4. Een belangrijke mogelijke verbetering is gelegen in de voorbereiding van de eind-evaluatie van het ESF3-programma. De midterm-evaluatie is immers belemmerd door een aantal tekortkomingen in de monitor van het Agentschap. Ten aanzien van het monitoringssysteem formuleren we de volgende aanknopingspunten:
 - overweeg een uitgebreidere indeling van categorieën waarmee (beoogde) resultaten worden weergegeven;
 - formuleer een duidelijke toelichting voor het gebruik van deze categorieën;
 - registreer de daadwerkelijk ondernomen activiteiten/instrumenten in de database; in prioriteit 3 worden thema's van activiteiten bij de aanvraag gemeld, maar niet in de database opgenomen;
 - registreer de uitval van projectdeelnemers;
 - registreer of activiteiten plaatsvinden binnen de thematische prioriteiten.

4.2 Aanknopingspunten ten aanzien van de inhoud van het programma

5. De veranderingen op de arbeidsmarkt en veranderende prioriteiten van het arbeidsmarktbeleid vragen om een voortdurende toets of ESF3 voldoende bijdraagt aan het nationale beleid. Met name de vraag is relevant of deze bijdrage effectiever zou kunnen. Mogelijke aanknopingspunten voor aanpassingen in de uitvoering van ESF3 zijn:

- besteed meer aandacht aan specifieke doelgroepen: werklozen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, werklozen die uitvallen uit de reïntegratietrajecten, oudere werknemers, niet-werkende vrouwen, arbeidsongeschikten en jongeren met een taalachterstand;
- overweeg het aantal soorten aanvragers uit te breiden met bijvoorbeeld Regionale Platforms voor Arbeidsmarktbeleid en uitzendbureaus;
- stimuleer - door middel van ESF3-cofinanciering - lokale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, RPA's, uitzendbureaus et cetera;
- stimuleer binnen de diverse ESF3-maatregelen een vraaggerichte benadering van de arbeidsmarkt in plaats van de huidige aanbodgerichte werkwijze.