



Tussentijdse evaluatie ESF Acties A en D

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

drs. L. Boer, S. Bouma MA,
drs. M. Folkeringa, drs. L. De Ruig

Projectnummer: B3757

Zoetermeer, 21 september 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Halverwege de programmaperiode van ESF 2007-2013 is geconstateerd dat zich de volgende knelpunten voordoen bij de uitvoering van Acties A en D:

- Gemeenten waren aanvankelijk terughoudend met aanvragen (Actie A)
- Gemeenten en O&O-fondsen – die ook subsidie voor Actie D mogen aanvragen – geven de beschikte middelen in beperkte mate uit (Actie A en D).

Om de oorzaken van deze knelpunten te achterhalen, heeft het ministerie van SZW Research voor Beleid en EIM opdracht gegeven een evaluatie- en uitvoeringsonderzoek uit te voeren naar Acties A en D. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Suzanne Bouma en Lianne Boer onder begeleiding van Lennart de Ruig (Research voor Beleid) en Mirjam Tom en Mickey Folkeringa onder begeleiding van Wim Verhoeven (EIM).

Extern is het onderzoek begeleid door een klankbordgroep bestaande uit André van der Leest (VNO-NCW en MKB Nederland, Koninklijke Metaalunie), Cees Schoenmakers (VNO-NCW), Fedor Heida (Vereniging Nederlandse Gemeenten), Isabel Coenen (FNV Vakcentrale), Ilse de Mecheleer (Europese Commissie), Irene Koot en René Sepers (Agentschap SZW) en Dick Beekhuizen en Paul van den Heuvel (ministerie van SZW).

Wij danken de klankbordgroep voor de nuttige input en begeleiding. Ook willen wij alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Lennart de Ruig (Research voor Beleid)

Mickey Folkeringa (EIM)

Projectleiding



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Vraagstelling	7
1.3	Onderzoeksverantwoording	10
1.4	Leeswijzer	14
2	Actie A en D: inhoud en werkwijze	15
2.1	Inhoud Actie A en D	15
2.2	Financiering en verantwoording ESF-subsidie	16
2.3	Belangrijke wijzigingen 2007-2010	19
2.4	Werkwijze Actie A	21
2.5	Werkwijze Actie D	24
3	Resultaten in beeld	27
3.1	Input	27
3.2	Output	31
3.3	Resultaat	34
3.4	Impact	37
3.5	Coverage ratio	39
3.6	Samenvattend	40
4	Verklaringen wel en niet aanvragen	43
4.1	Verklaringen voor aanvragen	43
4.2	Algemene verklaringen ondervraag	45
4.3	Verklaringen niet-aanvragen op actieniveau	47
4.4	Samenvattend	48
5	Verklaringen voor lage en hoge realisatie	49
5.1	Algemene verklaringen onderrealisatie	49
5.2	Verklaringen onderrealisatie op actie- en projectniveau	53
5.3	Verklaringen hoge realisatie	55
5.4	Samenvattend	59
6	Verwachte eindresultaten	61
6.1	Uitgangspunten prognose	61
6.2	Verwachte input, output en resultaat	63
6.3	Verwachte realisatie van doelen	70
7	Conclusies en aanbevelingen	73
7.1	Huidige resultaten	73
7.2	Verwachte eindresultaten	76
7.3	Aanbevelingen	78

Bijlage 1	Vragenlijsten	83
Bijlage 2	Overzicht geraadpleegde respondenten	89
Bijlage 3	Indicatoren ESF Acties A en D	91

1 Inleiding

In dit eerste inleidende hoofdstuk gaan we in op de achtergrond (1.1) en vraagstelling (1.2) van het onderzoek. Paragraaf 1.3 bevat de onderzoeksverantwoording. In de laatste paragraaf (1.4) wordt de opzet van het rapport beschreven in een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

Sinds 1 januari 2007 is een nieuw programma (2007 – 2013) in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF) van start gegaan, één van de Europese structuurfondsen. Het ESF ondersteunt de lidstaten bij het bereiken van de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie: *to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.*

ESF kent in Nederland in de periode 2007-2013 drie prioriteiten:

- Prioriteit 1: Het vergroten van het arbeidsaanbod
- Prioriteit 2: Het bevorderen van insluiting op de arbeidsmarkt van kansarmen
- Prioriteit 3: Het vergroten van het aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal

Deze drie prioriteiten zijn de basis voor de vijf acties A t/m E. Actie A is gericht op het helpen van mensen die lastig zelfstandig een baan kunnen vinden (ouderen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en niet-uitkeringsontvangers). Actie B en C zijn respectievelijk voor de re-integratie van gedetineerden en het verbeteren van de aansluiting met de arbeidsmarkt voor leerlingen van het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Tot slot wordt de ESF-subsidie ingezet voor additionele scholing, opleiding en toerusting van laaggekwalificeerde werknemers op of tot de arbeidsmarkt (Actie D) en sociale innovatie, gericht op verhoging van de arbeidsproductiviteit (Actie E). In 2009 is een actie voor jeugd toegevoegd, Actie Jeugd, gericht op additionele scholing, opleiding en toerusting van jongeren op of tot de arbeidsmarkt.

1.2 Vraagstelling

Nu de helft van de doorlooptijd van ESF 2007-2013 verstreken is, valt te constateren dat zich knelpunten voordoen bij de uitvoering van Acties A en D:

- Gemeenten waren aanvankelijk terughoudend met aanvragen (Actie A)
- Gemeenten en O&O-fondsen – die ook subsidie voor Actie D mogen aanvragen – geven de beschikte middelen in beperkte mate uit (Actie A en D).

De sterke onderbenutting van de middelen veroorzaakt risico's voor de beheersing van subsidieregeling en risico's op decommittering, wat wil zeggen dat onbenutte middelen terugvallen in de Europese begroting. Bovendien kunnen de knelpunten in de uitvoeringspraktijk ertoe leiden dat de doelstellingen van Actie A en D niet worden gerealiseerd.

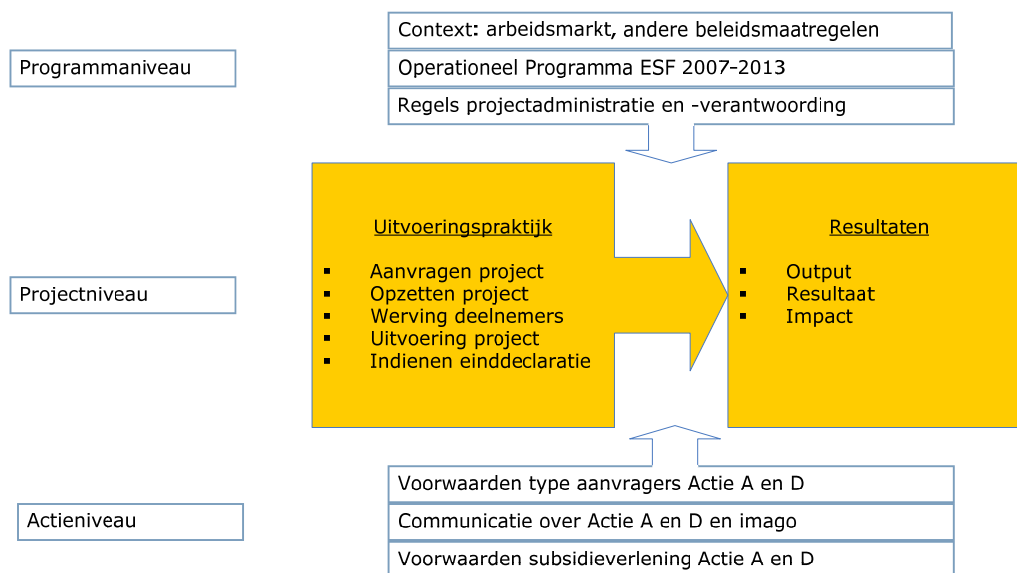
Om de oorzaken van deze onderbenutting te achterhalen, heeft het ministerie van SZW Research voor Beleid en EIM opdracht gegeven een evaluatie- en uitvoeringsonderzoek uit te voeren naar Acties A en D.

Op grond van de startnotitie van het ministerie van SZW is de volgende drieledige doelstelling van het onderzoek geformuleerd:

- Het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de doelstellingen van Actie A en D zijn te behalen
- Het geven van verklaringen voor het niet behalen van doelstellingen en voor de onderrealisatie van Actie A en D
- Het doen van aanbevelingen waardoor de doelstellingen beter zijn te behalen.

Het niet aanvragen of uitgeven van ESF-subsidie kan verschillende oorzaken hebben. Om die oorzaken bloot te leggen en een goed inzicht te verkrijgen in de uitvoeringspraktijk en de mate waarin de uitvoering leidt tot het behalen van de doelstellingen, is een analysekader gebruikt. Dit analysekader deelt de oorzaken in naar niveau (programma-, actie- en projectniveau), zodat helder wordt welke eventuele aanpassingen in ESF 2007-2013 nodig zijn. Daarnaast legt het analysekader een verband tussen de (processtappen in de) uitvoeringspraktijk en de behaalde resultaten. De onderstaande figuur toont het analysekader.

Figuur 1.1 Analysekader uitvoerings- en evaluatieonderzoek ESF A en D



Op basis van de doelstellingen van het onderzoek en het analysekader zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Resultaten

1. Wat zijn de huidige resultaten van Actie A en D (voor zover informatie beschikbaar is)?
 - a. Outputniveau

- b. Resultaatniveau
 - c. Impactniveau
2. In welke mate zijn de doelen verbonden aan Actie A en D – gegeven de huidige resultaten – te behalen?
- a. Outputniveau
 - b. Resultaatniveau
 - c. Impactniveau

Uitvoeringspraktijk

3. Welke knelpunten ervaren gemeentelijke aanvragers (en eventueel O&O-fondsen) bij het aanvragen van ESF-subsidie?
- a. Knelpunten op programmaniveau, waaronder:
 - i. Moeizame bureaucratie, in het bijzonder de projectadministratie en –verantwoording
 - ii. Gewijzigde context
 - b. Knelpunten op Actieniveau, waaronder:
 - i. Subsidievoorwaarden
 - ii. Imago en bekendheid van en communicatie over ESF Actie A en D
 - c. Knelpunten op projectniveau, waaronder:
 - i. Aanvragen subsidie project
 - ii. Opzetten project
 - iii. Werven deelnemers
4. In welke mate zijn deze knelpunten oorzaak van de terughoudendheid van gemeenten bij het aanvragen van ESF subsidie voor Actie A?
- a. Oorzaken op programmaniveau
 - b. Oorzaken op Actieniveau
 - c. Oorzaken op projectniveau
5. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de onderrealisatie van projecten binnen de Acties A en D?
- a. Oorzaken op programmaniveau
 - b. Oorzaken op Actieniveau
 - c. Oorzaken op projectniveau
6. Indien uit het antwoord op vraag 2 blijkt dat de doelen niet te behalen zijn, welke oorzaken liggen hieraan dan ten grondslag?
- a. Oorzaken op programmaniveau
 - b. Oorzaken op Actieniveau
 - c. Oorzaken op projectniveau

Aanbevelingen

7. Welk(e) (type) maatregelen zouden op een effectieve en efficiënte wijze kunnen bijdragen aan het wel/beter bereiken van de doelstellingen, waaronder het aanpakken van de onderrealisatie, en op welke termijn?

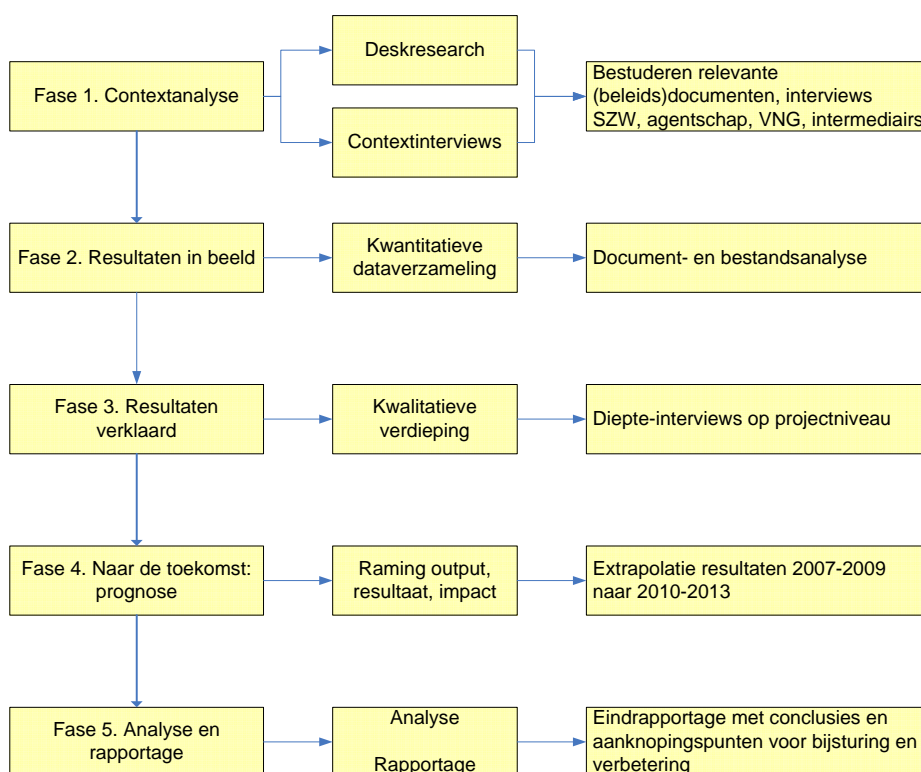
1.3 Onderzoeksverantwoording

In deze paragraaf gaan we in op de onderzoeksopzet (1.3.1) en de wijze waarop de te onderzoeken projecten zijn geselecteerd (1.3.2).

1.3.1 Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, is gekozen voor een gefaseerde onderzoeksopzet. De kern van het onderzoek bestaat uit diepte-interviews met aanvragers van subsidie (fase 3). Onderstaand schema geeft de fasering van het onderzoek en de bijbehorende onderzoeksactiviteiten kort weer. Onder het schema lichten we elke fase kort toe.

Figuur 1.2 Fasering van het onderzoek



Fase 1: Contextanalyse

In fase 1 is een contextanalyse uitgevoerd waarbij de (beleids-)achtergrond en context van het programma in beeld zijn gebracht. Hiertoe is deskresearch uitgevoerd van relevante beleidsdocumentatie over het ESF-programma en zijn diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van het Agentschap SZW, het ministerie van SZW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en werkgeversorganisatie VNO-NCW.

Fase 2: Resultaten in beeld

Parallel aan de contextanalyse heeft EIM in fase 2 door middel van kwantitatieve analyses de resultaten van ESF-periode 2007-2009 in kaart gebracht. De resultaten zijn weergege-

ven in de vorm van indicatoren op het niveau van output, resultaten en impact zoals gedefinieerd in het Operationeel Programma. Om het bereik van het programma inzichtelijk te maken, is tevens is per actie de *coverage ratio* berekend. Hierbij is het aantal deelnemers met succes vergeleken met het totaal aantal potentiële deelnemers van een activiteit. Voor de berekening van de resultaten is gebruikgemaakt van (combinaties van) verschillende bronnen. We lichten hieronder het brongebruik per niveau en het *coverage ratio* per actie toe.

In bijlage 3 staan alle indicatoren per actie en per niveau in een tabel weergegeven.

Actie A

Om de output te berekenen heeft EIM gebruikgemaakt van de ESF-monitoren deelnemerskenmerken, opgesteld door het CBS. Op *resultaatsniveau* is gebruikgemaakt van de deelnemersadministratie van Agentschap SZW, aangevuld met gegevens uit de ESF-monitoren deelnemerskenmerken van het CBS. Bij het vaststellen van de *impact* moet sprake zijn van een duurzame arbeidsplaats. Ook hiervoor heeft EIM gebruikgemaakt van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Het CBS heeft deze cijfers aangeleverd. Met behulp van de in- en uitschrijfdatum is vastgesteld in hoeverre de arbeidsduur minimaal 6 maanden is.

De *coverage ratio* van Actie A betreft het aantal deelnemers aan ESF-activiteiten Actie A ten opzichte van het totaal aantal trajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen van Actie A. Het aantal deelnemers is afkomstig uit de aangeleverde gegevens van het Agentschap. Cijfers over het aantal gestarte re-integratietrajecten door gemeenten zijn afkomstig uit de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) van CBS.

Actie D

De aanpak voor het vaststellen van de resultaten van Actie D was vergelijkbaar met de aanpak voor Actie A. Actie D kent één indicator op *outputniveau*: het bereikt aantal deelnemers, uitgesplitst naar M/V. EIM heeft deze indicator ontleend aan gegevens uit de deelnemersadministratie van het Agentschap SZW. Om de indicatoren op *resultaatsniveau* in kaart te brengen, is ook gebruikgemaakt van de deelnemersgegevens van het Agentschap SZW. Ook het niveau van de behaalde kwalificatie en het aantal deelnemers dat een EVC-traject, dan wel een sectoroverstijgende scholing heeft gevolgd en succesvol heeft doorlopen is aan de deelnemersadministratie ontleend. Bij de *impact* gaat het bij Actie D om de vraag in hoeverre de deelnemers een duurzame arbeidsplaats weten te behouden. EIM heeft voor de vaststelling van deze indicator gebruikgemaakt van het SSB van het CBS.

Bij het vaststellen van de *coverage ratio* gaat het bij Actie D om het aandeel deelnemers dat een startkwalificatie behaalt op het totaal aantal deelnemers. EIM heeft deze informatie ontleend aan de deelnemersregistratie van het Agentschap SZW.

Fase 3: Resultaten verklaard

De derde fase vormde de kern van het onderzoek. Centraal stond de vraag waarom doelen al dan niet zijn behaald en welke aanknopingspunten er zijn om successen te borgen en de doelstellingen beter te bereiken. Om dit te onderzoeken heeft Research voor Beleid de uitvoeringspraktijk van de projecten op kwalitatieve wijze door middel van interviews in beeld gebracht.

Hiertoe zijn in totaal 19 projecten onder Actie A en 15 projecten onder Actie geselecteerd (zie verder paragraaf 1.3.2). Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met de project-vertegenwoordigers van gemeenten en O&O-fondsen en enkele adviesbureaus. Daarnaast is een interview gehouden met het UWV. Daar waar dit nodig was zijn interviews gehouden op zowel beleids- als uitvoeringsniveau. In totaal zijn uiteindelijk 18 interviews uitgevoerd voor Actie A en 16 voor Actie D. In bijlage 2 is een overzicht van geïnterviewde respondenten opgenomen.

In de interviews kwamen de volgende thema's aan bod:

- redenen voor al dan niet aanvragen
- de toegevoegde waarde van ESF-subsidie voor de projecten
- het opstellen van de aanvraag
- het opzetten en uitvoeren van projecten
- de administratieve verantwoording.

Tot slot is de respondenten gevraagd naar verbeteruggesties. Bijlage 1 bevat een volledig overzicht van de vragen die aan de respondenten zijn voorgelegd.

Fase 4: Naar de toekomst: extrapolatie resultaten 2007-2009 naar 2010-2013

In deze fase hebben Research voor Beleid en EIM samen de resultaten van de voorgaande fasen geanalyseerd om te komen tot een prognose voor de ESF-periode 2010-2013. Rekening houdend met de veranderende context waarbinnen ESF opereert, is input voor de extrapolatie zowel aan de verzamelde kwantitatieve gegevens als aan de gehouden interviews ontleend.

De prognose is gestart met een raming van output, resultaat en impact over de gehele periode voor de acties A en D door het extrapoleren van de resultaten over de jaren 2007-2009 naar 2010-2013. Uit de interviews zijn vervolgens relevante contextfactoren gedestilleerd die volgens respondenten van invloed zijn op de impact van ESF. Het gaat hier vooral om de economische ontwikkeling en om administratieve factoren. Bij deze laatste gaat het met name om de negatieve invloed van wijzigingen in het programma 2007-2013 ten opzichte van het programma 2000-2006 op de realisatie van toegekende projecten en bedragen. Op basis van dit verklaringsmodel is de trendlijn uit de extrapolatie bijgesteld en is de definitieve prognose opgesteld.

Fase 5: Analyse en rapportage

Na afloop van de dataverzameling en prognoses vond de overkoepelende analyse en rapportage plaats. Het analysekader zoals beschreven in paragraaf 1.2 diende als hulpmiddel bij het analyseren van de data. Op basis hiervan zijn aanknopingspunten voor verbetering geïdentificeerd die hebben geleid tot concrete aanbevelingen over de (noodzaak tot) bijstelling van de subsidieregeling.

1.3.2 Selectie van projecten

Bij het selecteren van projecten is gestreefd naar een maximale spreiding naar de mate van succes in de uitvoeringspraktijk. Zoals hierboven vermeld, heeft het ministerie geconstateerd dat zich bij de uitvoering van Acties A en D in elk geval twee knelpunten voordoen:

- Gemeenten zijn terughoudend met aanvragen (Actie A)

- Gemeenten en O&O-fondsen – die subsidie voor Actie D mogen aanvragen – geven de beschikte middelen in beperkte mate uit: er is sprake van onderrealisatie (Actie A en D). Om de oorzaken van deze knelpunten te achterhalen, zijn deze toegepast als belangrijkste selectiecriteria voor de selectie van projecten.

Allereerst is binnen elke actie een selectie gemaakt op basis van *goede* en *tegenvallende* realisatie. In de groep wel aanvragers, maar tegenvallende realisatie zijn ook enkele 'in-trekkers' meegenomen.

Om de criteria 'goede' en 'tegenvallende' realisatie te operationaliseren, is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om het gemiddelde en de spreiding van de realisatie te bezien. Op basis daarvan is een percentage als grens gekozen waarboven een 'goede' realisatie geldt. De gemiddelde realisatie op dat moment, en daarmee de grens, was voor Actie A 43% en voor Actie D 38%. Binnen de categorieën lage en hoge realisatie is spreiding aangebracht door zowel aanvragers te kiezen met een realisatie net boven of net onder het gemiddelde als aanvragers met een realisatie ver boven en ver onder het gemiddelde.

Specifiek voor *Actie A* golden verder de volgende, additionele criteria:

- Om te achterhalen waarom gemeenten terughoudend zijn bij het aanvragen van subsidie A, is een aantal gemeenten geselecteerd die *geen* aanvraag hebben ingediend.
- Omdat binnen Actie A de urgentie van deelname aan het programma toeneemt naarmate er een tekort is op het W-deel (het Werkdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB)), zijn ook enkele gemeenten geselecteerd die een tekort op het W-deel laten zien.
- Om zicht te krijgen op de mate waarin deze terughoudendheid samenhangt met de kenmerken van het *huidige* programma, zijn tot slot enkele gemeenten geselecteerd die *wel* in eerdere programma's participeerden, maar nu *geen* aanvraag hebben ingediend.

Bij de selectie van projecten binnen *Actie D* is verder onderscheid gemaakt tussen 1) afdrachtplichtige en niet-afdrachtplichtige O&O-fondsen en 2) O&O-fondsen die brancheprojecten initiëren en O&O-fondsen die projecten initiëren voor individuele bedrijven.

Bovenstaande criteria hebben geresulteerd in de volgende selectie:

Actie A: totaal 17 gemeenten

Gemeenten met een hoge realisatie:	6
Gemeenten met een lage realisatie:	4
Aanvraag ingetrokken:	3
Niet aangevraagd:	4

Actie D: totaal 12 O&O-fondsen

Fondsen met een hoge realisatie:	7
Fondsen met een lage realisatie:	5

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de inhoud en subsidiecriteria van Acties A en D van het ESF-programma. Het hoofdstuk gaat tevens in op de feitelijke werkwijze van aanvragers wanneer zij subsidie aanvragen en projecten opzetten. In de volgende drie hoofdstukken gaan we in op de resultaten en de verklaringen van de knelpunten onder Actie A en D.

Hoofdstuk 3 bevat kwantitatieve gegevens over de output en resultaten van beide Acties. Hoofdstuk 4 beschrijft de verklaringen voor wel en niet aanvragen door gemeenten en O&O-fondsen, met de nadruk op de oorzaken van het relatief lage aantal aanvragen onder Actie A. In Hoofdstuk 5 gaan we in op verklaringen van de hoogte van de realisatie, waarbij de nadruk ligt op de knelpunten die leiden tot de lage realisatie onder beide acties. Hoofdstuk 6 bevat de prognose voor de toekomst, waarin we inschatten in hoeverre de doelstellingen van ESF Actie A en D in deze periode zullen worden bereikt.

De conclusie in Hoofdstuk 7, tot slot, bevat de overkoepelende analyse, een prognose voor de volgende programmaperiode en aanbevelingen ter verbetering van de realisatie.

Hiernaast bevat het rapport een aantal bijlagen. Bijlage 1 bevat de vragenlijst voor de interviews. Bijlage 2 is het overzicht van geraadpleegde respondenten. In Bijlage 3 is het overzicht met output-, resultaat- en impactindicatoren per actie opgenomen.

2 Actie A en D: inhoud en werkwijze

Dit hoofdstuk beschrijft de inhoud en subsidiecriteria van Acties A en D van het ESF-programma (2.1). Paragraaf 2.3 biedt een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in het programma sinds de vorige programmaperiode. Het hoofdstuk gaat vervolgens in op beoordeling, financiering en verantwoording van ESF-projecten door Agentschap SZW (2.2). De feitelijke werkwijze van aanvragers wanneer zij subsidie aanvragen en projecten opzetten komt aan de orde in paragraaf 2.4 en 2.5.

2.1 Inhoud Actie A en D

In deze paragraaf gaan we in op de meest kenmerkende aspecten van Actie A en D. Hiertoe bespreken we de doelgroepen, het type projecten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd en de subsidievoorwaarden van beide acties.

2.1.1 Doelgroepen

Kenmerkend voor Actie A en D is dat beide acties zich richten op kwetsbare doelgroepen met een achterstand tot of op de arbeidsmarkt. Actie D is bedoeld voor laaggekwalificeerde werknemers. Vaak heeft deze doelgroep geen startkwalificatie. Actie A is gericht op doelgroepen zonder baan en met een afstand tot de arbeidsmarkt:

- Niet-uitkeringsgerechtigden werkloos werkzoekenden (Nuggers)
- Ouderen van 55 jaar en ouder met een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB)
- Gedeeltelijk arbeidsgeschikten die naast een uitkering van het UWV, een aanvullende uitkering op grond van de WWB ontvangen of personen met een medische belemmering die uitsluitend een uitkering op grond van de WWB ontvangen (arbeidsbelemmerden).¹

2.1.2 Subsidie als stimulans

Door subsidie voor deze doelgroepen beschikbaar te stellen heeft SZW gemeenten en het bedrijfsleven willen stimuleren aandacht aan deze groepen te besteden. Onder Actie A mogen gemeenten en het UWV subsidie aanvragen; onder Actie D mogen O&O-fondsen subsidie aanvragen. Later gedurende de programmaperiode zijn O&O-fondsen ook toegevoegd aan Actie A. Fondsen vragen subsidie aan voor de branche (sectoraanvraag) of namens afzonderlijke bedrijven.

¹ Agentschap SZW, Jaarverslag 2008 ESF 2007-2013, pag. 51.

2.1.3 Type projecten: equiperen en afstand verkleinen

Aanvragers kunnen subsidie aanvragen voor projecten die de afstand op en tot de arbeidsmarkt voor deze doelgroepen verkleinen. Onder Actie A komen projecten voor subsidie in aanmerking die deelnemers toerusten en de 'mogelijkheden tot duurzame arbeidsinpassing' vergroten.¹ Het betreft re-integratietrajecten waarbij deelnemers scholing, training en individuele en/of groepsbegeleiding krijgen.

Om laaggeschoolde werknemers op te leiden en beter te equiperen kunnen O&O-fondsen onder Actie D subsidie aanvragen voor opleidingen (maximaal mbo-4 niveau) die 'in de branche als extra kwalificatie voor de arbeidsmarkt worden erkend, civiel effect hebben en algemeen toegankelijk zijn'.² Er kan alleen subsidie worden aangevraagd voor erkende opleidingen die zijn opgenomen in het centraal register beroepsopleidingen (Crebo-register) of daaraan gelijk zijn gesteld. Bedrijfsspecifieke opleidingen, EHBO cursussen en BHV cursussen vallen niet onder ESF.

2.2 Financiering en verantwoording ESF-subsidie

De aanvraag en afhandeling van subsidies verloopt via het Agentschap SZW van het ministerie van SZW.³ In deze paragraaf beschrijven we de beoordeling van aanvragen, de wijze van verantwoording en de criteria die hiervoor gelden.

2.2.1 Beoordeling en financiering

De financiering van de projecten is het beste weer te geven aan de hand van het uitvoeringsproces van aanvragen en einddeclaraties. Uitgangspunt is het beschikbare budget voor ESF-projecten. Voor de programmaperiode 2007-2013 was in eerste instantie voor de acties A en D respectievelijk € 199,2 miljoen en € 373,5 miljoen beschikbaar. In 2009 is een bedrag van € 75 miljoen overgeheveld van Actie A naar de nieuwe Actie Jeugd, waardoor het beschikbare bedrag voor Actie A daalde naar € 124 miljoen.

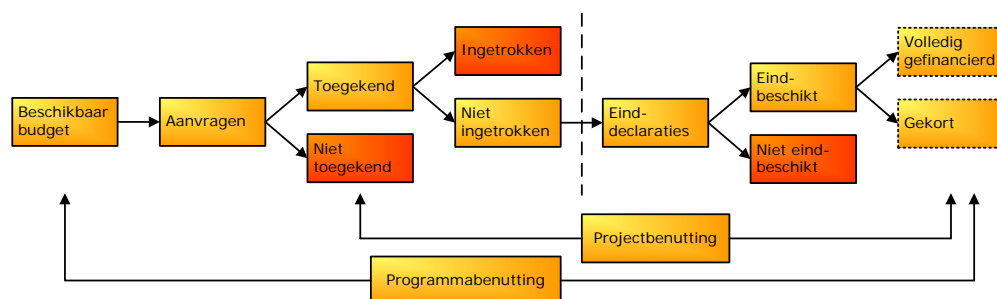
De aanvragen en bijbehorende bedragen worden door het Agentschap SZW beoordeeld. Dat besluit vervolgens of een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) wordt toegekend of niet. In de periode dat het project loopt, is het mogelijk dat het project na verlening van het subsidiebedrag door de aanvrager op enig moment wordt ingetrokken.

¹ Factsheet Actie A, ESF 2007-2013, versie oktober 2009.

² Factsheet Actie D, ESF 2007-2013, versie september 2009.

³ Voor meer informatie, zie www.agentschap.szw.nl

Figuur 2.1 Stroomschema uitvoeringsproces van financiering



Bron: Regioplan (2005), ESF 3 Final Evaluation; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Beoordelingscriteria

Het Agentschap hanteert bij de beoordeling van aanvragen zowel kwalitatieve als procedurele criteria. Bij overtekening van het budget in een aanvraagstijdvak worden bij de beoordeling van de subsidieaanvragen onder Actie A de volgende kwalitatieve criteria gehanteerd:

- duurzaamheid van de arbeidsinpassing,
- concreetheid van de beschreven activiteiten,
- de mate waarin de activiteiten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het project
- spreiding over de verschillende doelgroepen.

Bij gelijke waardering bepaalt het tijdstip van ontvangst de volgorde van uitkering van subsidie.

Voor Actie D gold aan het begin van de programmaperiode dat aanvragen werden gescoord en gerangschikt op basis van een aantal kwalitatieve criteria. Aanvragen die een bepaald percentage van de prioritaire doelgroepen betrokken bij de projecten kregen extra punten toegekend waardoor ze hoger in de ranking kwamen te staan en zo meer kans maakten op subsidie. Als prioritaire doelgroepen werden aangewezen:

- deelnemers zonder startkwalificatie
- gedeeltelijk arbeidsgeschikten
- deelnemers jonger dan 24 jaar
- deelnemers ouder 44 jaar
- percentage vrouwelijke deelnemers.

Hiernaast geldt een aantal procedurele criteria. Aan het begin van deze programmaperiode gold voor beide Acties dat een project niet langer mocht duren dan 12 maanden. Daarnaast dienen aanvragers zorg te dragen voor 60% co-financiering. De belangrijkste procedurele criteria voor Actie A zijn:

- minimaal € 250.000,- aan begrote projectkosten;
- aanvrager dient per doelgroep een projectaanvraag in;
- projectkosten bedragen maximaal 10% van het beschikbare ESF-jaarbudget voor Actie A. Voor het UWV geldt een maximum van 20%;
- geen financiering uit andere structuurfondsen of communautaire initiatieven;

Als belangrijkste procedurele criteria voor Actie D gelden:

- Er is een maximum van 2% van het subsidieplafond per aanvrager;
- Overheadkosten en aan overhead gerelateerde exploitatiekosten bedragen niet meer dan 20% van het beschikbaar gestelde budget;
- Deelnemers moeten geregistreerd zijn als deelnemer aan het project;
- Geen samenloop met andere (Europese) financiering.

2.2.2 Controle en eindverantwoording

Bij de aanvragers van de projecten waaraan subsidie is toegekend, voert het Agentschap SZW gedurende de looptijd van het project een interim-controle uit. Na afronding van het project stellen aanvragers de eindverantwoording op. Zij hebben hiervoor drie maanden de tijd.¹ Vervolgens voert een controleteam van het Agentschap de eindcontrole van de deelnemers- en projectadministratie uit. Op basis van de einddeclaratie beoordeelt het Agentschap of de aanvrager in aanmerking komt voor volledige financiering van het aangevraagde bedrag, of een deel daarvan.

Na de eindcontrole wordt direct een voorschot van 100% van de vast te stellen subsidie uitgekeerd. De subsidie wordt na maximaal 24 maanden definitief beschikt. Gedurende deze twee jaar houdt de Audit Autoriteit (de Rijksauditedienst van het ministerie van Financiën) steekproefsgewijs een tweedelijnscontrole. Verder schrijft Europese regelgeving voor dat een controle door de Europese Commissie achteraf tevens mogelijk is.

Administratieve vereisten

Naast de hierboven beschreven subsidievoorwaarden, stelt ESF eisen aan de eindverantwoording van de gesubsidieerde projecten. De kern van de administratieve vereisten is dat de *deelname* van elke deelnemer aan re-integratietrajecten en opleidingen en de *urenbesteding* van begeleiders en opleiders *aantoonbaar* moet worden gemaakt. Om dit te borgen vereist ESF dat de administratie van projecten in ieder geval bestaat uit:

- Deelnemersadministratie: geeft inzicht in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers dan wel in termen van geleverde producten en diensten en bevat, afhankelijk van de aard van het project, een aantal (in functiescheiding) vast te leggen gegevens;
- Financiële administratie: geeft inzicht in de subsidiabele kosten, de verworven inkomsten en de financiering alsmede de wijze waarop deze aan het project worden toegerekend;
- Urenadministratie: geeft inzicht in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van (personele) uren en bevat, afhankelijk van de aard van het project, een aantal (in functiescheiding) vast te leggen gegevens.

De administratieve vereisten worden ten behoeve van aanvragers uitgelegd in de Handleiding Projectadministratie (HPA). Voor meer informatie over alle vereisten verwijzen wij naar deze handleiding, welke is in te zien op de website van het ministerie van SZW.²

¹ Handleiding Projectadministratie Europees Sociaal Fonds 2007 – 2013 versie september 2009.

² http://docs.minszw.nl/pdf/135/2009/135_2009_1_22231.pdf

2.2.3 Budgetbeheersing

Het feit dat toegekende ESF-projecten kunnen worden ingetrokken en dat aanvragers de beschikbare middelen in beperkte mate uitgeven, maakt het lastig om de programmagelden optimaal te benutten. Het ministerie van SZW probeert de programmabenuutting zo hoog mogelijk te krijgen via het instellen van subsidieplafonds en het toekennen van aanvragen.

Potentiële aanvragers kunnen aanvragen voor subsidie indienen gedurende door de minister vastgestelde aanvraagtijdvakken. Per tijdvak stelt het ministerie een subsidieplafond vast, het maximaal beschikbare bedrag. Bij de vaststelling van het plafond houdt het ministerie in de eerste plaats rekening met de tot dan toe gedeclareerde bedragen. Deze gelden kunnen immers niet meer worden vergeven. In de tweede plaats kijkt het ministerie naar de toegekende bedragen die nog open staan. Deze gelden kunnen in principe nog worden gedeclareerd. De ervaring leert dat slechts een deel van de openstaande bedragen wordt gedeclareerd. De rest van de gelden wordt dan niet benut.

Om dit zo veel mogelijk te voorkomen stelt het ministerie een *fictief* realisatiepercentage vast, op basis van recente programmaresultaten. Met dit realisatiepercentage kan een inschatting worden gemaakt van de hoogte van het subsidieplafond, zodanig dat de uiteindelijk gedeclareerde bedragen in de buurt komen van het maximaal beschikbare budget. Het ministerie maakt daarbij een 'veilige' schatting van het realisatiepercentage, dat wil zeggen niet te laag. Indien het realisatiepercentage uiteindelijk hoger is dan ingeschat, bestaat het risico dat het uiteindelijk gedeclareerde bedrag het maximaal beschikbare subsidiebedrag overtreft. Het ministerie moet in dat geval deze verplichtingen uit eigen zak betalen. SZW heeft deze middelen niet beschikbaar. Op de begroting van SZW zijn hiertoe geen middelen gereserveerd.

2.3 Belangrijke wijzigingen 2007-2010

Uit controles van projectadministraties en evaluaties van de vorige ESF-periode is gebleken dat het risico op onderrealisatie bij ESF hoog is. Om daarop te anticiperen heeft SZW, met toestemming van de Europese Commissie, wijzigingen doorgevoerd in het Operationeel Programma. Het doel van de aanpassingen is enerzijds om een hogere realisatie te stimuleren en anderzijds de administratieve lasten voor aanvragers te verminderen. In deze paragraaf geven we een aantal belangrijke wijzigingen beknopt weer. Voor een meer gedetailleerd overzicht verwijzen wij naar de website van Agentschap SZW.¹

¹ Wijzigingen kunnen worden gevonden bij de FAQ's via http://www.agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391264&menu_item=13061#125831160, op de pagina van de geïntegreerde subsidieregeling per 2009 via http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=159486&rubriek_id=391265, en via het overzicht van documenten en publicaties via http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391265&menu_item=13062. (website Agentschap SZW, 29 juni 2010)

Programmaniveau

Belangrijke wijzigingen ten opzichte van de vorige programmaperiode zijn¹:

- Projecten kunnen niet meer met terugwerkende kracht worden aangevraagd.
- Er zijn aanvraagtijdvakken ingevoerd.
- Alleen door het Agentschap erkende O&O fondsen mogen subsidie aanvragen.
- Het subsidiepercentage is voor de acties A en D verlaagd van 50% naar 40%.
- Een accountantsverklaring, die voorheen verplicht was, is niet meer nodig. Het Agentschap voert de controles uit (maar is geen administrateur).
- De te declareren overhead bedraagt voor aanvragers maximaal 20%.

Per 2009 zijn in aanvulling hierop nog een aantal wijzigingen doorgevoerd. Tot 1 september 2009 maakte de Handleiding Projectadministratie (HPA) integraal onderdeel uit van de subsidieregeling, waardoor aanvragers bij de uitvoering van projecten verplicht waren de handleiding nauwgezet te volgen. De HPA maakt nu geen deel meer uit van de regelgeving en heeft uitsluitend de status van een *handleiding*. Het staat de aanvrager vrij om van de handleiding af te wijken, mits op andere manier aan de in de Subsidieregeling opgenomen voorwaarden wordt voldaan. Andere belangrijke wijzigingen zijn:

- Omdat de projectperiode voor aanvragers te kort bleek, is voor Actie A en D de projectduur verhoogd van 12 naar 18 maanden.
- De procedure voor gebruikmaking van gewaarmerkte kopieën in de projectadministratie is vereenvoudigd.
- De toets op marktconformiteit kan achterwege blijven bij bedragen onder de 15.000 euro.
- Voor de berekening van loonkosten kan worden volstaan met het brutoloonbedrag plus een opslag van 28%.
- Voor projectmedewerkers die een vast gedeelte van hun werktijd voor een ESF-project werken, kan onder voorwaarden op basis van een addendum bij het arbeidscontract uren worden verantwoord.

Actie A

Belangrijke wijzigingen voor Actie A per 2009 zijn:

- De doelgroepen van de regeling zijn uitgebreid:
 - De doelgroepen zijn uitgebreid met personen uit subgroepen met een uitkering van het UWV;
 - Het UWV mag nu zelfstandig subsidie aanvragen, zonder samen te werken met een gemeente;
 - Het UWV mag per 1 september 2009 een maximumsubsidie aanvragen van 50% in plaats van 20%.
 - Ook O&O fondsen mogen subsidie aanvragen onder Actie A.
- Per 2009 kunnen aanvragers volstaan met één aanvraag voor alle drie de doelgroepen. Zij hoeven ook maar één keer verantwoording af te leggen. Hiermee vervalt de eis van een minimum projectbedrag van 250.000 euro per doelgroep.

¹ Website Agentschap SZW, FAQ's:
http://www.agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391264&menu_item=13061#125831160 (28 mei 2010)

Actie D

Per 2009 zijn ook voor Actie D wijzigingen doorgevoerd. Een belangrijke wijziging is het vervallen van de rankingsystematiek. Om een hogere realisatie te stimuleren is hiervoor in de plaats een flexibel subsidiebedrag en bonussysteem ingevoerd. Wanneer aanvragers 75% van de van de in de beschikking tot subsidieverlening vermelde totale subsidiabele kosten realiseren, komen zij in aanmerking voor een bonus. Wanneer aanvragers daarnaast inzetten op prioritaire doelgroepen, komen zij tevens in aanmerking voor een bonus. Voor iedere behaalde doelstelling kan 1 procentpunt extra subsidiepercentage worden verdiend, wat resulteert in een lager cofinancieringspercentage.¹

Andere wijzigingen zijn:

- De 'genderreis', een vereist minimum percentage aan het aandeel vrouwelijke deelnemers, is komen te vervallen;
- Opleidingen die niet CREBO geregistreerd zijn, hoeven niet meer voor erkenning voorgelegd te worden aan het Agentschap SZW: fondsen mogen zelf toetsen of een opleiding voldoet aan de criteria uit de Subsidieregeling ESF.²

2.4 Werkwijze Actie A

In deze paragraaf beschrijven we kort de overwegingen die bij gemeenten een rol spelen wanneer zij besluiten ESF-subsidie aanvragen onder Actie A. Vervolgens gaan we in op hun werkwijze bij het opstellen van de aanvraag, het opzetten van projecten en het voeren van de administratie en de actoren die bij deze processen zijn betrokken. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op knelpunten en succesfactoren in deze processen.

2.4.1 Aanvragen van ESF-subsidie

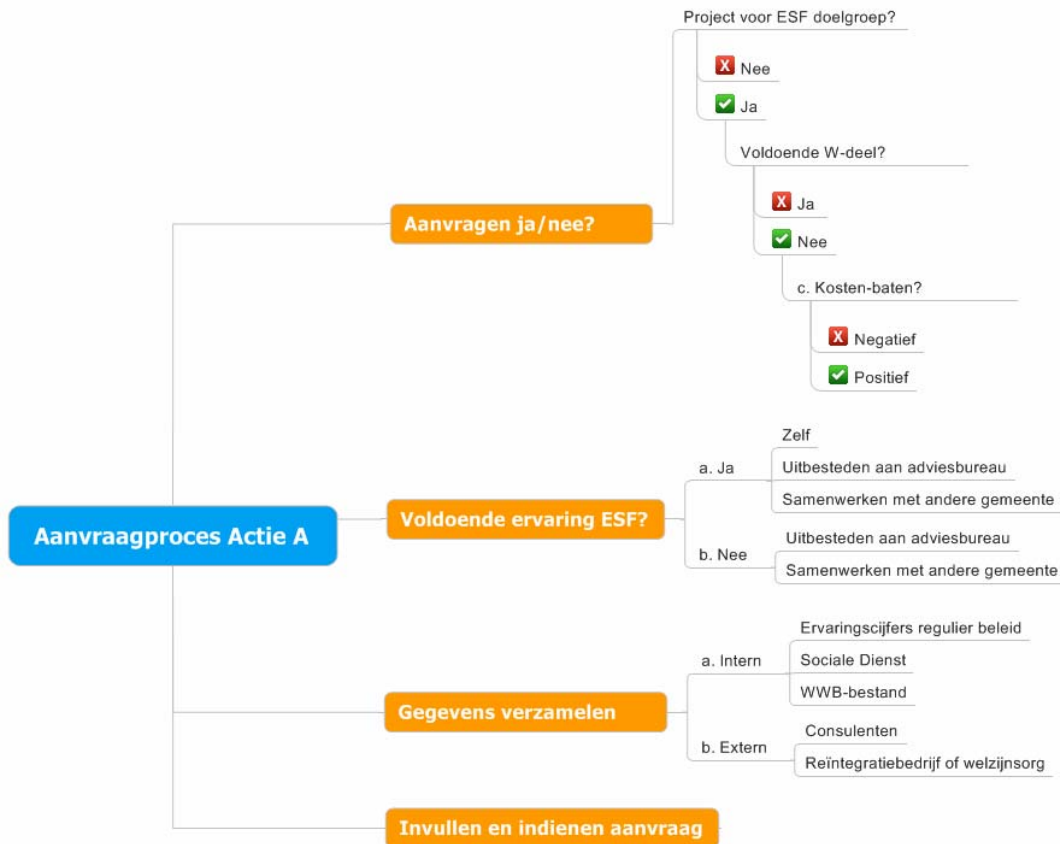
In onderstaande figuur zijn de overwegingen van gemeenten die meespelen in de beslissing om ESF-subsidie aan te vragen en vervolgens om de aanvraag op te stellen schematisch weergegeven. De overwegingen zijn afgeleid uit de interviews met gemeenten en adviesbureaus.

¹ Factsheet Actie D, ESF 2007-2013, versie september 2009.

² Website Agentschap SZW, FAQ's:

http://www.agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391264&menu_item=13061#125831160 (28 mei 2010)

Figuur 2.1 Aanvraagproces Actie A



Afweging om ESF aan te vragen

Bij de beslissing om ESF-subsidie aan te vragen, spelen bij gemeenten een aantal overwegingen een rol. Gemeenten overwegen zelden een nieuw project op te starten naar aanleiding van ESF; zij zoeken geschikte projecten bij de ESF-subsidie of zoeken voor een bestaand project aanvullende middelen. In het eerste geval bezien ze of een bestaand project aansluit bij de doelgroepen van ESF Actie A (Nuggers, 55+ en arbeidsbelemmerden). In het tweede geval is veelal een tekort aan re-integratiemiddelen ontstaan waardoor aanvullende middelen nodig zijn om re-integratieprojecten uit te kunnen voeren. Hiernaast is het mogelijk dat een gemeente wordt benaderd door een zorginstelling die via de gemeente subsidie wil aanvragen voor een project.¹ Hiernaast maken gemeenten een kosten-baten afweging, waarbij wordt afgewogen of de ESF-subsidie opweegt tegen de kosten die de administratieve lasten met zich mee brengen.

¹ Dit was het geval bij één van de geïnterviewde gemeenten.

Zelf, samen of uitbesteden?

Nadat de beslissing is genomen om ESF-subsidie aan te vragen, bezien gemeenten of zij de aanvraag zelf opstellen of dit uitbesteden aan een andere partij. Deze andere partij kan het reïntegratiebureau of de zorginstelling zijn die het project voor de gemeente uitvoert, een andere gemeente of een adviesbureau.

Gemeenten die weinig ervaring hebben met het aanvragen van ESF-subsidie besluiten meestal het opstellen van de aanvraag uit te besteden aan een adviesbureau. In een aantal gevallen werken gemeenten samen, waarbij een ervaren trekker de aanvraagprocedure coördineert. Veel ervaring met ESF betekent echter niet altijd dat de gemeente de procedure helemaal zelf coördineert. Ook ervaren gemeenten maken gebruik van ondersteuning van een adviesbureau bij het opstellen van de aanvraag, met name om zicht te krijgen op recente wijzigingen in het programma.

Behoeft peilen en gegevens verzamelen

Om een begroting op te kunnen stellen, verzamelen gemeenten de benodigde gegevens over de doelgroep van het project. Wanneer het opstellen van de aanvraag is uitbesteed aan een adviesbureau, leveren de gemeente en de eventueel betrokken welzijnsorganisatie gegevens aan het bureau of geeft het adviesbureau de organisaties de opdracht bepaalde gegevens aan te leveren. Gegevens worden afgeleid uit zowel interne bronnen (ervaringscijfers, WWB-bestand, sociale dienst) als externe (consulenten, welzijnsorganisaties).

Opstellen en invullen aanvraag

Op basis van de aangeleverde gegevens wordt een begroting en de aanvraag opgesteld. Adviesbureaus aan wie het opstellen van de aanvraag is uitbesteed, stellen deze op in overleg met de gemeente of aanvragende welzijnsorganisatie. Gemeenten proberen alle informatie tijdig te verzamelen om op de dag dat het aanvraagtijdstip start het aanvraagformulier op internet snel in te kunnen vullen.

2.4.2 Projecten en administratie

‘Wat missen we nog?
Wat kunnen we niet
met de reguliere
middelen bereiken?’

Zoals hierboven vermeld, vragen gemeenten veelal ESF-subsidie aan voor bestaande projecten. Enkele respondenten geven aan dat naar aanleiding van ESF een nieuw project is gestart. Maar de meeste gemeenten worden door ESF niet gestimuleerd om nieuwe projecten op te starten.

Voor gemeenten geldt ESF vooral als *aanvullend* op de reguliere middelen en bronnen als provinciale subsidies. De meeste projecten waren zonder ESF-subsidie alsnog doorggegaan. Slechts een enkel project had zonder subsidie moeten worden stopgezet. Dit geldt voor zowel gemeenten die voldoende re-integratiemiddelen hebben als gemeenten waar een tekort op het W-deel ontstaat. Sporadisch wordt wel een nieuwe aanpak uitprobeerd binnen een bestaand project.

Projecten worden vaak uitgevoerd door welzijnsorganisaties, die op hun beurt externe re-integratiebedrijven of -consulenten aan kunnen trekken om cliënten te begeleiden. Tevens

is het mogelijk dat de gemeente door een welzijnsorganisatie wordt benaderd om voor een project namens deze organisatie ESF-subsidie aan te vragen.

De meeste gemeenten schakelen een advies- of administratiebureau in om hen te begeleiden bij het organiseren van de administratieve verantwoording. Enkele van de geïnterviewde gemeenten hebben gedurende de jaren vaste medewerkers aangesteld of een gespecialiseerde afdeling opgericht die zich fulltime bezighouden met ESF-subsidies. Deze medewerkers of afdelingen coördineren (naast het opstellen van de aanvraag) de administratie en de verantwoording. Gemeenten die zich voorbereiden op de administratieve vereisten bereiden hiernaast de interne bedrijfsvoering en de betrokken afdelingen (financiën, informatievoorziening, archivering, etc.) voor op de ESF-administratie. In Hoofdstuk 5 gaan we nader op deze voorbereiding in.

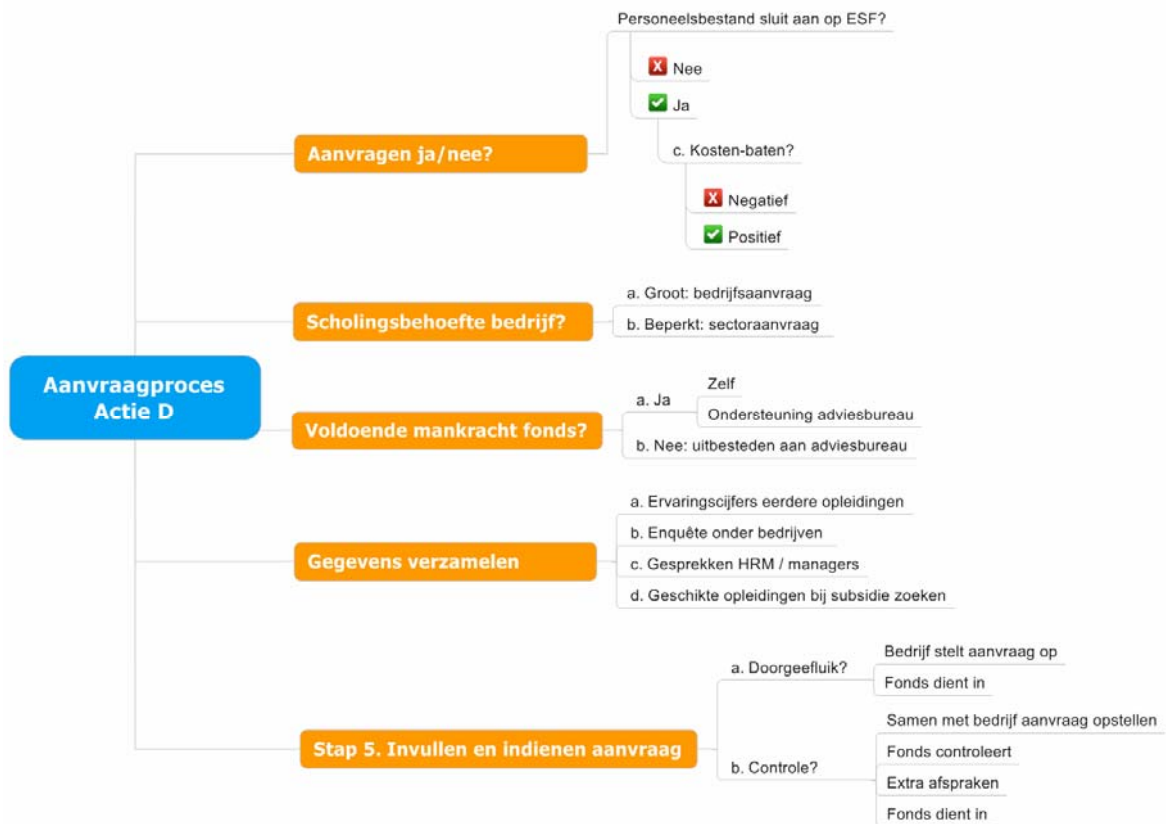
2.5 Werkwijze Actie D

In deze paragraaf beschrijven we kort de overwegingen die bij O&O-fondsen een rol spelen wanneer zij besluiten ESF-subsidie aanvragen onder Actie D. Bij fondsen spelen iets andere overwegingen een rol dan bij gemeenten. Vervolgens gaan we ook hier in op hun werkwijze bij het opstellen van de aanvraag, het opzetten van projecten en het voeren van de administratie.

2.5.1 Aanvragen van ESF-subsidie

Figuur 2.2 geeft de overwegingen van O&O-fondsen in het aanvraagproces schematisch weer. Deze overwegingen zijn afgeleid van de interviews met fondsen en adviesbureaus.

Figuur 2.2 Aanvraagproces Actie D



Afweging om ESF aan te vragen

De eerste overweging om ESF aan te vragen is of het personeelsbestand van de sector past bij de ESF-doelgroepen onder Actie D. Ook maken O&O-fondsen een kosten-baten afweging; levert de ESF-subsidie naar verwachting voldoende op om zowel de opleidingen als de kosten van de administratie te dragen?

Bedrijfs- of sectoraanvraag?

Via O&O-fondsen worden twee typen aanvragen ingediend; aanvragen door een bedrijf en sectoraanvragen. De omvang van de scholingsbehoefte, ofwel het aantal cursussen waar behoefte aan is, is hiervoor bepalend. Bedrijven met een grote scholingsbehoefte dienen via het fonds zelfstandig een aanvraag in. Het betreft de grotere bedrijven met eigen opleidingsprogramma's. Soms neemt een kleiner bedrijf deel aan een bedrijfsaanvraag. Bedrijven met een beperkte opleidingsbehoefte, grotendeels kleine bedrijven, nemen deel aan een sectoraanvraag.

Zelf of uitbesteden?

Over het algemeen hebben de geïnterviewde O&O-fondsen voldoende middelen in huis, maar niet altijd de *mankracht* om dit traject te coördineren. Indien dat het geval is, trekt het fonds een adviesbureau aan. Vrijwel elk geïnterviewd O&O-fonds heeft een adviesbureau in de arm genomen.

Behoeftte peilen en gegevens verzamelen

Praktisch alle geïnterviewde O&O-fondsen zeggen voorafgaand aan een aanvraag behoefteonderzoek uit te voeren binnen de sector. Om te peilen wat de behoefte aan opleidingen is, worden enquêtes gehouden, gesprekken met managers en HRM-medewerkers van bedrijven gevoerd of stuurt het fonds een mailing uit om bedrijven uit te nodigen deel te nemen aan de ESF-aanvraag. Fondsen zoeken veelal geschikte, bestaande opleidingen bij de ESF-subsidie.

Een aantal geïnterviewde O&O-fondsen stimuleert bedrijven actief om ESF-subsidie aan te vragen. Deze fondsen besteden gedurende het hele jaar aandacht aan ESF. Een genoemde manier om bedrijven aan boord te krijgen is het organiseren van bijeenkomsten voor P&O-ers en te adverteren op de website. Eén fonds biedt deelnemende bedrijven extra middelen bovenop de ESF-subsidie om aanvragen aantrekkelijker te maken.

Opstellen en indienen aanvraag

Op basis van de informatie die uit het behoefteonderzoek naar voren komt, wordt een begroting en aanvraag opgesteld. Sommige geïnterviewde fondsen fungeren hierbij letterlijk alleen als doorgeefluik. Met name de grotere bedrijven stellen zelf een aanvraag op (al dan niet in overleg met het adviesbureau dat hen begeleidt). Fondsen faciliteren het opstellen van de aanvraag, maar beoordelen deze niet inhoudelijk.

Een aantal fondsen begeleidt het opstellen van de aanvraag intensief. Deelnemende bedrijven stellen samen met het fonds een aanvraag op, waarna het fonds de aanvraag controleert aan de hand van de ESF-voorwaarden. Als alles in orde is, dient het fonds de aanvraag namens het bedrijf in bij het Agentschap. Om afwijzing te voorkomen en bedrijven extra te committeren aan het project, stellen sommige fondsen extra voorwaarden aan aanvragen. In Hoofdstuk 3 gaan we hier dieper op in.

2.5.2 Projecten en administratie

Opleidingen worden zowel intern als extern bij bedrijven uitgevoerd. Indien een cursus extern wordt uitgevoerd, neemt het O&O-fonds of het bedrijf een opleidingsbureau of een ROC in de arm om de opleiding te verzorgen.

Ook voor Actie D geldt dat ESF-subsidie wordt beschouwd als aanvullende middelen voor bestaande opleidingen. In veel branches is het opleiden en certificeren van werknemers verplicht of gemeengoed. De grote bedrijven hebben een staand opleidingsprogramma, waarvoor zij ESF aanvragen als aanvulling op het eigen budget. De kleinere bedrijven zonder intern opleidingsprogramma hebben meer behoefte aan ESF-subsidie. In Hoofdstuk 4 en 5 gaan we hier nader in op de toegevoegde waarde van ESF voor het bedrijfsleven.

O&O-fondsen schakelen voor het voorbereiden op en voeren van de ESF-administratie advies- of administratiebureaus in. Fondsen beschikken over het algemeen wel over de financiële middelen, maar niet de mankracht om de administratie zelf te voeren. Enkele fondsen hebben een medewerker of een speciale projectorganisatie aangesteld om de ESF-administratie te coördineren. In Hoofdstuk 5 gaan we nader in op de manier waarop fondsen en bedrijven de ESF-administratie hanteren.

3 Resultaten in beeld

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de ESF-acties uit de aanvraagperiode 2007 - 2008, op basis van de beschikbare cijfers. Een belangrijke kanttekening hierbij is op basis van de beschikbare cijfers dus alleen een beeld kan worden geschetst van de opstartfase van deze programmaperiode. De eerste paragraaf schetst een beeld van de input in termen van aangevraagde, toegekende en eindbeschikte subsidiebedragen (3.1). Daarmee ontstaat een beeld van de huidige realisatie van de projecten. De resultaten van de ESF-acties A en D worden beoordeeld op drie niveaus, namelijk op output-, resultaat- en impactniveau. De resultaten op deze drie niveaus komen in de daaropvolgende paragrafen aan de orde (3.2, 3.3, 3.4). In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de coverage ratio, waarmee het bereik van de ESF-acties inzichtelijk wordt gemaakt. Bij de bespreking van de resultaten wordt tevens aangegeven in hoeverre momenteel de kwantitatieve doelen, zoals gesteld in het Operationeel Programma, worden behaald. De laatste paragraaf trekt de belangrijkste conclusies (3.6).

3.1 Input

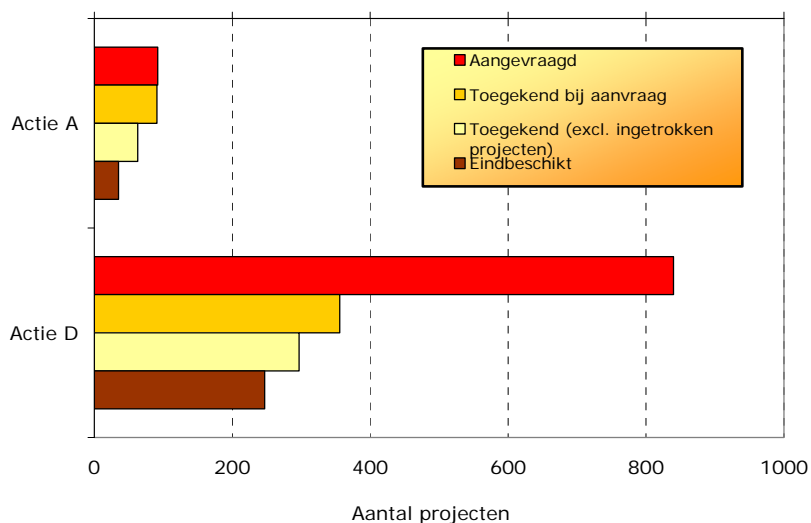
De benutting van de ESF-financiering kan zowel op programmaniveau als op projectniveau worden beoordeeld. Bij programmabenuutting wordt een vergelijking gemaakt tussen het beschikbare ESF-budget en het totale subsidiebedrag dat door aanvragers gezamenlijk wordt gedeclareerd. Projectbenutting is het verschil tussen de financiering die bij de start van een project is aangevraagd en toegekend en de financiering die bij de einddeclaratie is beschikt. In deze paragraaf gaan we steeds op beide niveaus in.

Van toegekende projecten in de periode 2007-2008 wordt 31 procent (Actie A) en 17 procent (Actie D) ingetrokken

Op basis van gegevens van het Agentschap SZW kan in kaart worden gebracht hoeveel projecten en de daarmee gemoeide subsidiebedragen worden aangevraagd, en welke daarvan uiteindelijk worden eindbeschikt. Dit schetst een beeld van de mate van realisatie van de projecten. Figuur 3.1 schetst de huidige situatie. Het gaat hierbij om alle projecten die zijn ingediend in de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2.¹ De resulterende projecten worden vervolgens geregistreerd in de budgetjaren 2007, 2008 en 2009. In totaal gaat het om 92 aangevraagde projecten in Actie A en 840 aangevraagde projecten in Actie D.

¹ De tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 hebben betrekking op alle aanvragen die zijn ingediend in respectievelijk juni 2007, oktober 2007 en oktober 2008.

Figuur 3.1 Aangevraagde, toegekende en eindbeschikte projecten, tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2



Bron: Agenschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Bij Actie A zijn bijna alle projectaanvragen toegekend, terwijl bij Actie D meer dan de helft van alle projectaanvragen is afgewezen bij de aanvraag. Een deel van de projecten dat van start gaat, wordt vervolgens ingetrokken na toekenning van de subsidiebedragen. Van de projecten uit de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 is bij Actie A inmiddels 31 procent van de toegekende projecten ingetrokken. Bij Actie D gaat het om 17 procent van de toegekende projecten. Deze percentages kunnen nog verder toenemen, omdat nog niet voor alle projecten een einddeclaratie is ingediend. Bij Actie A wordt van 31 procent van de projecten nog een einddeclaratie verwacht, bij Actie D geldt dit voor 14 procent van de projecten. Ook in de eindfase van een project kan het voorkomen dat het project wordt ingetrokken en er geen einddeclaratie wordt ingediend. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer in de praktijk verkeerde definities zijn gehanteerd, bijvoorbeeld voor de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden. Een ander voorbeeld is wanneer sprake is van een zeer lage realisatie van een project, waardoor voor een aanvrager de kosten voor indiening van een einddeclaratie relatief hoog kunnen zijn ten opzichte van het te declareren bedrag.

Tabel 3.1 schetst de mate waarin de beschikbare ESF-budgetten worden aangevraagd, toegekend en welke bedragen uiteindelijk worden gedeclareerd door aanvragers van projecten in de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2, op basis van gegevens van het Agenschap SZW. Hiermee kan een beeld worden geschetst van de huidige programma- en projectbenutting.

Tabel 3.1 Programma- en projectbenutting, projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2

	Actie A			Actie D		
	2007	2008	2008-2	2007	2008	2008-2
<i>Programmaniveau</i>						
ESF-subsidieplafond per tijdvak	€ 36.994.407	€ 53.187.662	€ 67.490.944	€ 106.714.638	€ 53.357.319	€ 110.000.000
Aangevraagd	€ 8.612.062	€ 15.641.147	€ 27.820.753	€ 171.670.491	€ 184.735.235	€ 110.559.233
Toegekend bij aanvraag	€ 8.369.092	€ 14.158.456	€ 27.489.553	€ 105.023.668	€ 59.169.451	€ 106.842.261
Ingetrokken na verlening	€ 2.544.622	€ 3.838.643	€ 2.652.544	€ 9.924.933	€ 12.229.576	€ 6.822.834
Toegekende bedragen die niet zijn gedeclareerd bij einddeclaratie	€ 3.612.355	€ 5.330.268	€ 2.949.344	€ 58.273.809	€ 23.787.232	€ 30.398.981
Toegekende bedragen van projecten waarvoor nog geen einddeclaratie is ingediend	-	€ 510.000	€ 18.715.436	€ 3.226.601	€ 5.893.756	€ 40.450.978
Gedeclareerde bedragen	€ 2.212.115	€ 4.479.545	€ 3.172.229	€ 33.598.325	€ 17.258.887	€ 29.169.468
Programmabenuiting (cumulatief)	2%	5%	8%	9%	14%	21%
<i>Projectniveau</i>						
Toegekend bij aanvraag (1)	€ 6.390.192	€ 9.244.091	€ 6.121.573	€ 91.872.134	€ 41.046.119	€ 59.568.449
Gedeclareerde bedragen (2)	€ 2.464.632	€ 4.227.028	€ 3.172.229	€ 33.598.325	€ 17.258.887	€ 29.169.468
Projectbenutting (2)/(1)	39%	46%	52%	37%	42%	49%

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Huidige programmabenuiting laag

Bij Actie A ligt het totale budget dat jaarlijks wordt aangevraagd ver achter bij de jaarlijkse subsidieplafonds. In het laatste aanvraagstijdvak 2008 bijvoorbeeld werd van het beschikbare budget slechts 41 procent aangevraagd. Bij Actie D hebben alle aanvragers gezamenlijk voor de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 het beschikbare budget juist overvraagd. Bij de toekenning van budgetten is bij Actie A te zien dat er nauwelijks projecten zijn afgewezen en dat het aangevraagde bedrag bijna volledig is toegekend. Bij Actie D is het gezien de overvraging van het budget noodzakelijk geweest om een groot aantal projecten af te wijzen.

Een relatief groot deel van de toegekende bedragen bij aanvraag wordt niet gedeclareerd bij de einddeclaratie van afgesloten projecten. In totaal is bij Actie A bijna een kwart van het totale bedrag uiteindelijk niet gedeclareerd. Bij Actie D gaat het zelfs om 41 procent van het totale bedrag. Zoals hierboven vermeld moet een deel van de aanvragers van projecten in de genoemde tijdvakken nog een einddeclaratie indienen. De hiermee gemoeide toegekende bedragen zijn tevens in de tabel opgenomen.

De gedeclareerde bedragen in Actie A en Actie D zijn uiteindelijk een fractie van het beschikbare ESF-budget. Met name bij Actie A is sprake van een duidelijke onderbenutting van het programma. Afgezet tegen het totale beschikbare budget voor de periode 2007-

2013 is de programmabenuutting binnen de Acties A en D momenteel 8 procent respectievelijk 21 procent, halverwege de programmaperiode. De programmaperiode is opgedeeld in zeven gelijke tranches. Wanneer de programmabenuutting conform deze tranches verloopt zou voor de jaren 2007 tot en met 2009 in totaal 42% van de beschikbare middelen moeten zijn benut. Daarbij moet worden aangetekend dat een groot deel van de projecten uit tijdvak 2008-2 nog moeten worden gedeclareerd.

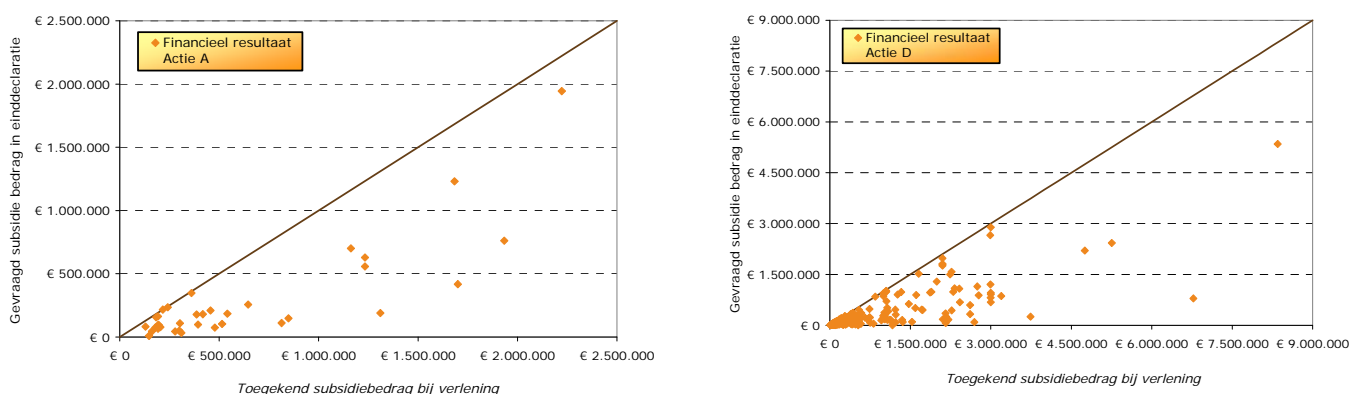
Huidige projectbenuutting ook laag, maar neemt toe tussen 2007 en 2009

Op projectniveau is benuutting het verschil tussen de financiering die bij de start van een project is aangevraagd en toegekend en de financiering die bij de einddeclaratie is beschikbaar. Het totale bedrag dat aanvragers uiteindelijk declareren bij afronding van de projecten, is in 2009 ongeveer de helft van het totale toegekende bedrag bij de aanvraag. Dit geldt voor zowel Actie A als Actie D. Ook op projectniveau is dus sprake van een sterke mate van onderbenuutting. Wel is bij beide Acties sprake van een toename van de projectbenuutting tussen 2007 en 2009. In 2007 lag de projectbenuutting bij Actie A en Actie D nog op respectievelijk 39 en 37 procent. Gemiddeld over de periode 2007-2009 is sprake van een projectbenuutting van 45 procent bij Actie A en 42 procent bij Actie D.

Onderrealisatie vindt op brede schaal plaats

Er is dus zowel op programma- als op projectniveau sprake van onderbenuutting (of onderrealisatie) van de ESF-gelden. Op projectniveau is een sterke mate van spreiding te zien in de projectbenuutting per aanvrager. Zowel projecten met een lage realisatie als met een hoge realisatie komen veelvuldig voor. Figuur 3.2 geeft inzicht in de mate van spreiding van de projectbenuutting van de afgeronde projecten.

Figuur 3.2 Toegekende subsidiebedragen afgezet tegen gevraagde subsidiebedragen in einddeclaratie per project, scatterplot, afgesloten projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 (o.b.v. einddeclaratie)



Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Bij zowel Actie A als Actie D is sprake van een relatief groot aantal projecten met een lage realisatie. Bij Actie A heeft bijna 70 procent van de projecten een realisatie van minder dan

50 procent, dat wil zeggen dat minder dan 50 procent van het toegekende bedrag uiteindelijk is gedeclareerd. Bij Actie D is dit aandeel 60 procent.

De figuren verschaffen meer inzicht. Hierin is per project het toegekende subsidiebedrag afgezet tegen het gevraagde subsidiebedrag bij de einddeclaratie. Indien alle projecten een volledige realisatie (100 procent) zouden kennen, zouden alle punten in de figuur zich op de diagonale lijnen bevinden. Dit is slechts bij enkele projecten het geval, vooral bij de kleinere projecten. Hoe verder een punt van de diagonaal afwijkt, des te groter is de mate van onderrealisatie. Te zien is dat bij zowel Actie A als Actie D een aantal projecten een hoog toegekend subsidiebedrag heeft gekregen, terwijl het gedeclareerde subsidiebedrag veel lager ligt. De grotere projecten hebben over het algemeen een hogere realisatie, maar vooral bij Actie A zijn er binnen de categorie grote projecten een aantal projecten met een verhoudingsgewijs lage realisatie. Geconcludeerd kan worden dat onderrealisatie op brede schaal plaatsvindt bij de afgeronde projecten in de Acties A en D.

3.2 Output

De output van de ESF-activiteiten wordt uitgedrukt in het bereikte aantal deelnemers per activiteit. Hieraan zijn kwantitatieve doelstellingen gekoppeld. De bereikte deelnemers zijn vastgelegd in de deelnemersadministratie van het Agentschap SZW. Het bereikte aantal deelnemers wordt vastgesteld aan de hand van de ingediende einddeclaraties door aanvragers, en dus bij afronding van projecten. Deelnemers aan projecten die om welke reden dan ook worden ingetrokken gedurende het project, worden niet meegeteld. De peiling betreft hier alle projecten die in de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 zijn aangevraagd en waarvoor een einddeclaratie is ingediend.

Outputdoelstellingen worden bereikt

Zowel voor Actie A als Actie D worden momenteel de vooraf ten doel gestelde aantallen deelnemers behaald (zie Tabel 3.2).

In Actie A was de doelstelling om na drie jaar 14.190 deelnemers te bereiken. In de periode 2007-2009 zijn bijna 500 deelnemers extra bereikt in Actie A. De verdeling tussen mannelijke en vrouwelijke deelnemers is daarbij redelijk in evenwicht. Een beeld van de verdeling naar de verschillende doelgroepen kan worden afgeleid uit de ESF monitor deelnemerskenmerken van het CBS.¹ Meer dan de helft van de deelnemers behoort tot de groep deels arbeidsgeschikten. Ongeveer 28 procent bestaat uit niet-uitkeringsontvangers en 14 procent uit 55-plussers. Binnen alle doelgroepen is geen sprake van een duidelijke oververtegenwoordiging van mannen of vrouwen.

¹ De definitie van het geregistreerde aantal deelnemers verschilt tussen Agentschap SZW en CBS. Het Agentschap registreert op basis van de einddeclaratie. Dit is de feitelijke output. Het CBS stelt aantallen en deelnemerskenmerken vast op basis van de deelnemers aan *lopende* projecten. Deze aantallen zijn hoger dan de feitelijke output, doordat lopende projecten nog kunnen worden ingetrokken of doordat achteraf gezien bij de einddeclaratie niet alle deelnemers voor financiering in aanmerking komen.

Tabel 3.2 Bereikte aantallen deelnemers ESF-Acties A en D, afgesloten projecten tussenvakken 2007, 2008 en 2008-2 (o.b.v. einddeclaratie)^a

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
A1. Bereikt aantal deelnemers Actie A (doelstelling: 14.190)	7.148	7.484	14.632
Verdeling deelnemers over doelgroepen:			
A2. Niet-uitkeringsontvangers	23%	30%	28%
A3. 55-plussers	15%	13%	14%
A4. Deels arbeidsgeschikten	62%	56%	59%
D1. Bereikt aantal deelnemers Actie D (doelstelling: 54.000)	132.933	62.965	195.899

^a De aandelen bij de indicatoren A2, A3 en A4 zijn berekend op basis van de ESF monitor deelnemerskenmerken van het CBS. Het gaat hier om de verdeling op basis van de deelnemers aan lopende projecten in 2007 en 2008. Gegevens over 2009 zijn nog niet beschikbaar.

Bron: *Agentschap SZW en ESF monitor deelnemerskenmerken CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.*

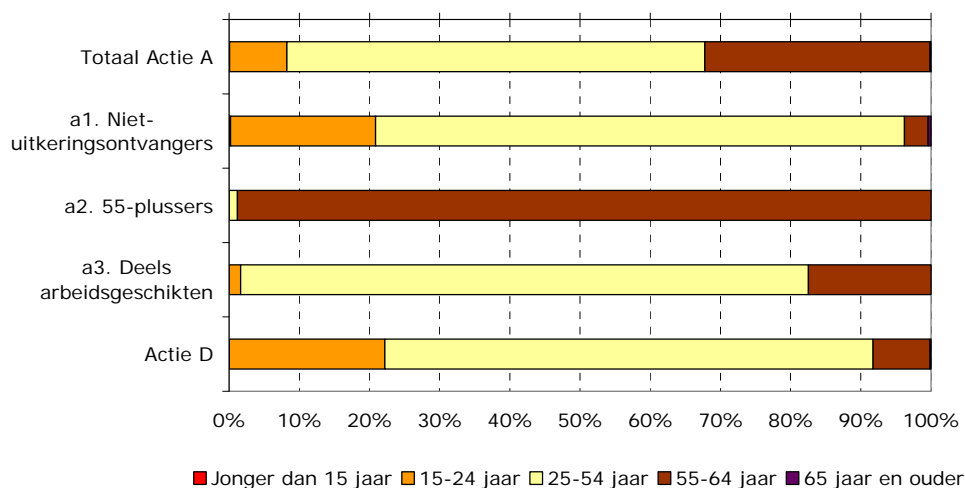
Bij Actie D is de doelstelling meer dan ruimschoots behaald. Het bereikte aantal deelnemers is meer dan drie keer zo hoog als het aantal in de gekwantificeerde doelstelling. Tweederde van alle deelnemers in Actie D is man.

Bij de interpretatie van de uitkomsten moet bedacht worden dat personen aan meer dan één project kunnen deelnemen, zowel binnen een Actie als ook tussen verschillende Acties. Binnen een Actie gaat het dan vooral om deelnemers aan hetzelfde project waarvoor in opeenvolgende jaren subsidie is aangevraagd. Hierdoor kan het voorkomen dat een persoon meerdere keren geteld wordt. Volgens de ESF monitor deelnemerskenmerken 2008 namen in dat jaar ongeveer een kwart van alle deelnemers (dus inclusief de acties B, C en E) volgtijdelijk deel aan meer dan één ESF-project.

Via de ESF monitor deelnemerskenmerken kunnen ook andere demografische kenmerken zoals leeftijd en herkomstgroepering van de deelnemers in kaart worden gebracht. In Figuur 3.3 is te zien dat het grootste deel van de deelnemers in zowel Actie A als in Actie D van middelbare leeftijd is (25 tot en met 54 jaar). Het gaat hierbij om deelnemers in lopende projecten in 2008. Gegevens over 2009 zijn nog niet beschikbaar. Oudere deelnemers participeren relatief vaker in projecten in Actie A, wat uiteraard verband houdt met de selectie van 55-plussers als specifieke doelgroep.¹ Verder valt op dat één op de vijf deelnemers in de categorie niet-uitkeringsgerechtigden van jonge leeftijd is (15-24 jaar).

¹ Overigens is het vreemd dat voor 1 procent van de deelnemers binnen de doelgroep 55-plussers de vastgelegde leeftijd 54 of jonger is. Waar dit aan ligt is vooralsnog onduidelijk. Mogelijk gaat het hier om administratieve fouten.

Figuur 3.3 Deelnemers lopende projecten, naar leeftijd, 2008



Bron: ESF Monitor deelnemerskenmerken 2008 CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Relatief veel niet-westerse allochtone deelnemers in Actie A

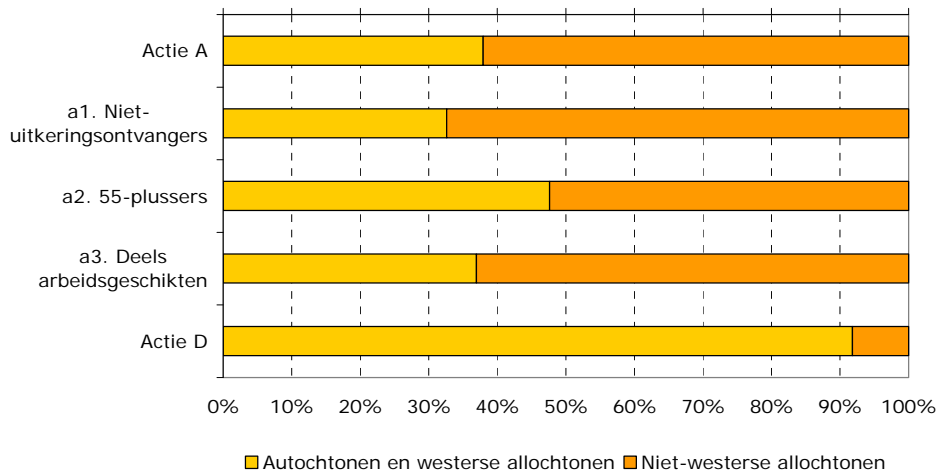
Meer dan 60 procent van de deelnemers aan Actie A is van niet-westerse komaf (zie Figuur 3.4). Het aandeel is wat lager voor de doelgroep 55-plussers en wat hoger voor de doelgroep niet-uitkeringsontvangers. Landelijk gezien is het aandeel niet-westerse allochtonen in de werkloze beroepsbevolking een kwart in 2008, voor de specifieke groep 55-plussers is het aandeel 13 procent. Onder de niet-beroepsbevolking (werklozen die niet bij het UWV WERKbedrijf staan ingeschreven als werkzoekenden) is het aandeel niet-westerse allochtonen 35 procent.¹ Onder de groep deelnemers in Actie A bevinden zich dus relatief veel niet-westerse allochtonen, wanneer dit wordt vergeleken met de verdeling van de verschillende doelgroepen.

Onder de deelnemers in Actie D is het aandeel niet-westerse allochtonen met 8 procent vergelijkbaar met het aandeel niet-westerse allochtonen in de werkzame beroepsbevolking (9 procent²).

¹ Op basis van Enquête Beroepsbevolking, CBS.

² Op basis van Enquête Beroepsbevolking, CBS.

Figuur 3.4 Deelnemers lopende projecten, naar herkomstgroepering, 2008



Bron: ESF Monitor deelnemerskenmerken 2008 CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

3.3 Resultaat

Het resultaat van ESF-projecten wordt gemeten via een reeks indicatoren die weergeven in hoeverre deelnemers aan de projecten iets hebben bereikt in termen van afgeronde trajecten, diploma's en/of kwalificaties of het vinden van een baan. De Acties A en D kennen verschillende indicatoren (zie Tabel 3.3 en Tabel 3.4). Aan een aantal van de indicatoren zijn kwantitatieve doelstellingen gekoppeld. De hier gepresenteerde gegevens zijn afkomstig van het Agentschap SZW. De resultaten van de projecten worden vastgelegd in de einddeclaratie en de eindrapportage aan het Agentschap. Ook hier betreft de peiling alle projecten die in de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 zijn aangevraagd en waarvoor een einddeclaratie is ingediend.

Resultaatdoelstellingen Actie A worden nog niet gehaald

Voor Actie A zijn in het Operationeel Programma twee indicatoren geformuleerd, te weten het aantal afgeronde re-integratietrajecten en aanvaarding van arbeid. De kwantitatieve doelstellingen van beide indicatoren zijn gedefinieerd als percentage van het totaal aantal deelnemers. Het aantal afgeronde re-integratietrajecten ligt met 2 procent ver onder de doelstelling van 75 procent. Onder mannelijke deelnemers is het resultaatpercentage iets hoger dan onder vrouwelijke deelnemers, maar ook onder mannelijke deelnemers wordt de doelstelling niet gehaald. Ook de tweede doelstelling, tenminste 8 procent van de deelnemers vindt een baan na afronding van het project, wordt niet gehaald. Het resultaatpercentage blijft steken op 5 procent. Tussen mannelijke deelnemers en vrouwelijke deelnemers is geen verschil.

Echter, op het moment van de einddeclaratie is meer dan de helft van de re-integratietrajecten nog lopende. Van alle afgeronde re-integratietrajecten waren bijna 700 deelnemers betrokken bij voortijdig beëindigde trajecten. Dit komt neer op 10 procent van alle afgeronde trajecten. Als ditzelfde uitvalpercentage geldt voor de nog lopende trajecten, dan zal de doelstelling worden gehaald. Het percentage afgeronde re-integratietrajecten zou dan uitkomen op 90 procent. Mogelijk zou dan ook de tweede doelstelling, 8 procent van de deelnemers vindt werk, kunnen worden gehaald indien een deel van de deelnemers aan de langer lopende re-integratietrajecten een baan vindt.

Tabel 3.3 Afgeronde re-integratietrajecten en aanvaarding van arbeid door deelnemers Actie A, afgesloten projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
<i>Aantal</i>			
A5. Afgeronde re-integratietrajecten	3.389	2.759	6.148
A6. Aanvaarding arbeid	334	353	687
<i>Als % van aantal deelnemers</i>			
A5. Afgeronde re-integratietrajecten (doelstelling: 75%)	47%	37%	42%
A6. Aanvaarding arbeid (doelstelling: 8%)	5%	5%	5%

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Resultaatdoelstellingen Actie D worden gehaald

Voor Actie D zijn een achttal indicatoren geformuleerd. Twee daarvan kennen een kwantitatieve doelstelling, namelijk het aantal afgeronde trajecten en het aantal bereikte deelnemers dat een startkwalificatie (niveau 2) heeft behaald. Ook hier is de indicator voor de doelstelling gedefinieerd als percentage van het aantal deelnemers. Het aantal afgeronde trajecten is conform de doelstelling: 86 procent van alle trajecten is uiteindelijk afgerond, waar een percentage van 85 tot 90 procent beoogd werd. Tussen mannelijke en vrouwelijke deelnemers is er geen verschil. Het beoogde aantal deelnemers dat een startkwalificatie behaalt wordt ook gehaald. In totaal is het 12 procent van de deelnemers gelukt om een startkwalificatie te behalen, terwijl 10 procent werd beoogd. In de noemer van het percentage gaat het hier overigens om deelnemers die voor de deelname geen beschikking hadden over een startkwalificatie. Mannelijke deelnemers scoren iets beter dan vrouwelijke deelnemers. Via de overige indicatoren zijn andere projectresultaten af te leiden. Zo heeft één op de zes deelnemers een (deel)kwalificatie behaald op niveau 2, 3 of 4.

Tabel 3.4 Aantal afgeronde trajecten en bereikte aantallen deelnemers Actie D dat (deel)kwalificatie behaald en EVC-traject of sectoroverstijgende scholing heeft gevolgd, afgesloten projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 (obv einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
<i>Aantal</i>			
D2. Afgeronde trajecten	114.505	54.239	168.744
D3. Bereikte deelnemers dat (deel)kwalificatie behaalt op niveau 1	5.125	2.399	7.524
D4. Bereikte deelnemers dat (deel)kwalificatie behaalt op niveau 2 t/m 4	23.829	8.819	32.648
D5. Bereikte deelnemers dat startkwalificatie behaalt	5.928	1.776	7.704
D6. Bereikte deelnemers dat is opgeschoold naar kwalificatie niveau 3 of 4	3.188	1.940	5.128
D7. Bereikte deelnemers dat EVC-traject heeft gevolgd	3.211	957	4.168
D8. Bereikte deelnemers dat een kwalificatie heeft behaald door volgen van erkende opleiding anders dan die genoemd in creboregister	84.874	43.408	128.282
D9. Bereikte deelnemers dat sectoroverstijgende scholing heeft gevolgd	7.927	1.456	9.383
<i>Als % van aantal deelnemers</i>			
D2. Afgeronde trajecten (doelstelling: 85-90%)	86%	86%	86%
D3. Bereikte deelnemers dat (deel)kwalificatie behaalt op niveau 1	4%	4%	4%
D4. Bereikte deelnemers dat (deel)kwalificatie behaalt op niveau 2 t/m 4	18%	14%	17%
D5. Bereikte deelnemers dat startkwalificatie behaalt (doelstelling: 10%)	14%	8%	12%
D6. Bereikte deelnemers dat is opgeschoold naar kwalificatie niveau 3 of 4	2%	3%	3%
D7. Bereikte deelnemers dat EVC-traject heeft gevolgd	2%	2%	2%
D8. Bereikte deelnemers dat een kwalificatie heeft behaald door volgen van erkende opleiding anders dan die genoemd in creboregister	64%	69%	65%
D9. Bereikte deelnemers dat sectoroverstijgende scholing heeft gevolgd	6%	2%	5%

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

3.4 Impact

Bij de beoordeling van de impact van de Acties A en D binnen het ESF-programma wordt gezien in hoeverre de Acties leiden tot een blijvend resultaat voor de deelnemers. De impact wordt gemeten via het aantal deelnemers dat na afloop van het traject een duurzame arbeidsplaats bemachtigt. Een duurzame arbeidsplaats wil in dit geval zeggen dat de deelnemer minimaal een half jaar werkzaam is op de arbeidsplaats. Bij Actie A gaat het er vooral om hoeveel deelnemers een duurzame baan *bemachtigen*, aangezien de meeste deelnemers een reïntegratietraject starten zonder baan. Bij Actie D hebben de meeste deelnemers reeds een baan bij aanvang en gedurende het traject. Hier gaat het er vooral om in hoeverre de deelnemers hun baan *behouden*.

Nog te prematuur voor beoordeling impact

Een beoordeling van de impact is op dit moment nog moeilijk af te geven. Sowieso zijn hier in het Operationeel Programma geen kwantitatieve doelstellingen aan gekoppeld, maar daarnaast is het momenteel alleen mogelijk om van beëindigde projecten in 2007 en 2008 de impact vast te stellen.

De impact-gegevens zijn aangeleverd door het CBS. Het CBS heeft op basis van de einddeclaraties van projecten¹ bepaald welke projecten in Actie A en Actie D in 2007, 2008 of 2009 beëindigd zijn. Via bronbestanden van het Agentschap SZW zijn gegevens van deelnemers aan deze projecten te achterhalen. Van alle deelnemers van de ESF-projecten in actie A en D die zijn beëindigd in 2007 en 2008 is bepaald of ze in de maand van het einde van het project, zes maanden later en twaalf maanden later een baan hadden. Hiervoor zijn de bestanden van het Agentschap SZW gekoppeld aan de polisadministratie van het UWV, waarin alle banen zijn opgenomen op enig moment in de periode januari 2007 tot en met december 2009. Het gaat hierbij uitsluitend om banen in loondienst - werk als zelfstandige is niet meegenomen. Voor 2009 is alleen bepaald of deelnemers in de maand van het einde van het project een baan hadden. Er zijn nog geen gegevens beschikbaar over banen zes of twaalf maanden later voor de deelnemers uit 2009. De hier gepresenteerde gegevens zijn ondubbelde; elke persoon wordt maximaal één keer per jaar per actie meegeteld. Het kan namelijk voorkomen dat personen aan meerdere projecten per actie deelnemen. Indien iemand aan meerdere projecten heeft deelgenomen is de arbeidsmarktpositie bepaald bij het einde van het meest recent beëindigde project.

Bijna één op de tien deelnemers Actie A bemachtigt duurzame baan

Van de deelnemers aan de in 2007 en 2008 beëindigde projecten binnen Actie A heeft het CBS vastgesteld hoeveel deelnemers aan het einde van het traject een baan bemachtigd hebben, en hoeveel van deze deelnemers een half jaar na beëindiging van het traject werkzaam zijn in een baan (zie tabel 3.5). Van alle deelnemers die direct na beëindiging van het traject een baan bemachtigen, lukt het 79 procent om de baan een half jaar te behouden. In totaal hebben ruim 500 deelnemers een duurzame baan bemachtigd, ongeveer gelijk verdeeld naar geslacht. Dit betreft 9 procent van het totaal aantal deelnemers, oftewel bijna één op de tien deelnemers. Bijna alle van deze deelnemers waren ook na een jaar nog werkzaam. Een ander resultaat dat niet tot uiting komt in de indicatoren is dat ongeveer

¹ Aangeleverd door Agentschap SZW, stand van zaken 25 mei 2010.

230 deelnemers die aan het einde van het traject nog geen baan hadden, zes maanden na dato wel werkzaam waren op een arbeidsplaats (5 procent van het totaal aantal deelnemers).

In de tabel is verder niet opgenomen dat 12 procent van de deelnemers *direct* na het einde van het traject een baan (dus nog niet duurzaam) hebben bemachtigd. Eerder was te zien in paragraaf 3.3 dat van slechts 5 procent van de deelnemers een nieuwe baan als resultaat was vastgelegd in de deelnemersadministratie van het Agentschap. Voor een groot aantal projecten was op het moment van de einddeclaratie echter nog geen resultaat vastgelegd, omdat trajecten nog lopende waren. De koppeling van de gegevens aan de polisadministratie van het UWV verschaft zodoende meer inzicht in de uiteindelijke resultaten van de projecten. Deze inzichten zijn verwerkt in de prognoses in hoofdstuk 6.

Tabel 3.5 Bereikte duurzame uitstroom naar arbeid ESF-Acties A en D, afgesloten projecten 2007-2008 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
<i>Aantal</i>			
A7. Aantal deelnemers Actie A dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	240	280	520
D10. Aantal deelnemers Actie D dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	63.090	42.560	105.670
<i>Als % van aantal deelnemers</i>			
A7. Aantal deelnemers Actie A dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	9%	9%	9%
D10. Aantal deelnemers Actie D dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	95%	94%	95%
<i>Als % van aantal deelnemers met een baan na beëindiging traject</i>			
A7. Aantal deelnemers Actie A dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	75%	82%	79%
D10. Aantal deelnemers Actie D dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	98%	97%	98%

Bron: CBS op basis van Agentschap SZW en polisadministratie UWV; bewerking Research voor Beleid/EIM.

95 procent van deelnemers Actie D behoudt duurzame baan

Binnen Actie D hebben bijna alle deelnemers (98 procent) aan het einde van het traject een baan. In totaal gaat het om 108.210 deelnemers. Van dit aantal zijn 105.670 deelnemers een half jaar na beëindiging van het traject nog werkzaam, zo'n 95 procent van alle deelnemers. De meeste van deze deelnemers hebben ook na twaalf maanden nog een baan (93 procent, niet in tabel opgenomen). Mannelijke deelnemers zijn licht oververtegenwoordigd binnen deze groep. Van de deelnemers die geen baan hebben aan het eind van het traject, hebben nog zo'n 1.100 deelnemers na een half jaar een baan weten te bemachtigen.

3.5 Coverage ratio

Naast de resultaten op output-, resultaat- en impactniveau kan het ESF-programma worden beoordeeld door zogenoemde coverage ratio's te bezien. Het gaat dan om de output op de verschillende Acties, afgezet tegen de totale doelgroep van deze activiteiten. Daarmee wordt het bereik van het programma inzichtelijk gemaakt. Dit is van belang omdat het directe effect van deelname aan het ESF-programma bestaat uit een kwaliteitsverhoging (of verhoging van de baankans), zonder dat dit aansluitend direct tot een (duurzame) baan hoeft te leiden.

Realisatie coverage ratio Actie A ver verwijderd van doelstelling

De coverage ratio bij Actie A relateert het aantal deelnemers aan het aantal re-integratietrajecten dat jaarlijks start voor de relevante doelgroepen. Het aantal gestarte trajecten kan worden ontleend aan de Monitor Arbeidsmarkt van het ministerie van SZW.¹ Daaruit blijkt dat in de jaren 2007 tot en met 2009 er in totaal 126.000 trajecten zijn gestart voor deels arbeidsgeschikten (via het UWV). Via gemeenten zijn in dezelfde periode naar schatting 295.000 trajecten opgestart voor bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden.² In totaal zijn er dan naar schatting 421.000 trajecten gestart voor de doelgroepen in Actie A in de periode 2007-2009. Hierbij zijn de trajecten voor werklozen met een WW-uitkering buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet tot de doelgroep van Actie A behoren.

Aangezien het totaal aantal deelnemers aan Actie A in de betreffende periode 14.632 is, komt de coverage ratio uit op 3 procent (zie tabel 3.6). Dit percentage is ver verwijderd van de doelstelling van 30 procent. Het lukt momenteel dus nog onvoldoende om de beoogde doelgroepen met ESF-subsidie te bereiken.

¹ Ministerie van SZW, *Monitor Arbeidsmarkt 2009 en 2010*.

² Van 2009 is voor de gemeentelijke trajecten alleen het aantal voor het eerste halfjaar bekend. Het totaal aantal trajecten voor 2009 is geschat door het aantal uit het eerste halfjaar te verdubbelen.

Tabel 3.6 Coverage ratio's ESF-Acties A en D, afgesloten projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	
Aantal gestarte re-integratietrajecten (1)	421.000
Aantal deelnemers Actie A (2)	14.632
A7. Aantal deelnemers Actie A t.o.v. aantal trajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen Actie A (doelstelling 30%) (2)/(1)	3%
Aantal deelnemers Actie D (3)	195.899
Aantal deelnemers dat startkwalificatie behaalt (4)	65.207
D11. Aandeel van deelnemers dat een startkwalificatie haalt in totaal aantal deelnemers (doelstelling 26%) (4)/(3)	33%

Bron: Agentschap SZW, UWV, Statistiek Re-integratie Gemeenten CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Doelstelling coverage ratio Actie D gehaald

Bij Actie D ligt de focus op een verhoging van de aandacht van O&O-fondsen voor deelnemers zonder startkwalificatie. Om dit te kunnen monitoren, is hier de coverage ratio gedefinieerd als het aandeel deelnemers dat een startkwalificatie haalt in het totaal aantal deelnemers aan Actie D. Ruim 65.000 deelnemers aan projecten uit de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 zijn bezig geweest met het behalen van een startkwalificatie, oftewel 33 procent van het aantal deelnemers aan Actie D. Dit betekent dat op dit vlak de doelstelling wordt gehaald.

3.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk is geschetst in hoeverre de doelstellingen van het ESF-programma 2007-2013 in de Acties A en D momenteel, halverwege de programmaperiode, worden behaald.

Lage programmabenuutting

Op dat vlak kan allereerst worden geconcludeerd dat de huidige programmabenuutting tot en met 2009 laag is, vooral bij Actie A. De voornaamste reden bij Actie A is dat het totaal aangevraagde budget ver achter blijft bij het beschikbare budget. Momenteel is de programmabenuutting 8 procent ten opzichte van het totale beschikbare budget. Bij Actie D is juist sprake van overvraging van het beschikbare budget door aanvragers. Hierdoor heeft het Agentschap een groot aantal aanvragen moeten afwijzen. Door de hogere aanvragen valt de programmabenuutting bij Actie D hoger uit dan bij Actie A (momenteel 21 procent ten opzichte van het totale beschikbare budget).

Onderrealisatie op brede schaal

Een belangrijke achtergrond van de lage programmabenuutting is de lage benutting op projectniveau. Het totale bedrag dat aanvragers uiteindelijk declareren bij afronding van de projecten, is in 2009 ongeveer de helft van het totale toegekende bedrag bij de aanvraag, zowel bij Actie A als Actie D. De spreiding van de projectbenutting per aanvrager is groot.

Bij zowel Actie A als Actie D is sprake van een relatief groot aantal projecten met een lage realisatie. Projecten met een hoge realisatie komen relatief minder vaak voor. Geconcludeerd kan worden dat onderrealisatie op brede schaal plaatsvindt bij de afgeronde projecten in de Acties A en D.

Doelstellingen m.b.t. output zijn behaald, maar m.b.t. resultaat en coverage ratio's ten dele

De doelstellingen met betrekking tot output (bereikte aantal deelnemers) zijn gehaald, voor Actie D zelfs ruimschoots. Bij de resultaatindicatoren is het beeld gemengd. In Actie A worden de doelstellingen (nog) niet gehaald. Echter, meer dan de helft van de opgestarte re-integratietrajecten is nog lopende. Als hetzelfde succespercentage van de reeds afgeronde trajecten van toepassing is, zullen de doelstellingen wellicht kunnen worden gehaald. De doelstellingen bij de resultaatindicatoren voor Actie D worden wel behaald.

Het lukt momenteel nog onvoldoende om de gewenste doelgroepen binnen Actie A te bereiken. De doelstelling met betrekking tot de coverage ratio wordt niet gehaald. Bij Actie D is dit wel het geval. Een beoordeling van de impact is op dit moment nog moeilijk af te geven. Het is momenteel alleen mogelijk om van afgesloten projecten in 2007 en 2008 de impact vast te stellen. Daaruit blijkt dat 9 procent van de deelnemers binnen Actie A een duurzame baan heeft bemachtigd en dat 95 procent van de deelnemers binnen Actie D hun (duurzame) baan behoudt, na beëindiging van het traject.

Tabel 3.7 vat de ESF-resultaten en de mate waarin de gekwantificeerde doelstellingen worden behaald samen.

Tabel 3.7 ESF-resultaten afgezet tegen gekwantificeerde doelstellingen, afgesloten projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 (obv einddeclaratie)

Indicator	Score	Doelstelling	Behaald?
<i>Output</i>			
A1. Bereikt aantal deelnemers Actie A	14.632	14.190	✓
D1. Bereikt aantal deelnemers Actie D	195.899	54.000	✓
<i>Resultaat</i>			
A5. Afgeronde re-integratietrajecten	42%	75%	✗
A6. Aanvaarding arbeid	5%	8%	✗
D2. Afgeronde trajecten	86%	85-90%	✓
D5. Bereikte deelnemers dat startkwalificatie behaalt	12%	10%	✓
<i>Coverage ratio</i>			
A7. Aantal deelnemers Actie A t.o.v. aantal trajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen Actie A	3%	30%	✗
D11. Aandeel van deelnemers dat een startkwalificatie haalt in totaal aantal deelnemers	21%	26%	✗

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

4 Verklaringen wel en niet aanvragen

In dit hoofdstuk gaan we in op factoren die het al dan niet aanvragen van ESF-subsidie verklaren, zowel op algemeen niveau als op actieniveau. We starten met redenen die aanvragers hebben om subsidie aan te vragen (4.1). Daarna bezien we wat de belangrijkste, algemene verklaringen zijn voor niet-aanvragen (4.2), gevolgd door verklaringen op actieniveau (4.3).

4.1 Verklaringen voor aanvragen

In deze paragraaf zetten we de verklaringen uiteen voor aanvragen door O&O-fondsen en gemeenten. Waar gemeentelijke aanvragen tot op heden achterblijven, blijkt uit hoofdstuk 3 dat O&O-fondsen het ESF-budget sterk overvragen. Onder gemeenten neemt het aantal aanvragen recent ook toe. Uit de interviews komen hiervoor de volgende verklaringen naar voren:

- ESF heeft meerwaarde voor aanvragers
- De re-integratiemiddelen van gemeenten (het W-deel uit de WWB) raken op
- In veel branches is opleiden en certificeren verplicht of gemeengoed.

Hieronder werken we deze verklaringen verder uit, geïllustreerd met citaten uit de interviews. We beginnen met een algemene verklaring voor het aanvragen van ESF-subsidie (4.1.1), gevolgd door verklaringen die gelden op actieniveau (4.1.2 en 4.1.3).

4.1.1 Algemeen: ESF heeft meerwaarde

In Hoofdstuk 2 gaven we weer dat ESF voor de meeste aanvragers aanvullend is op reguliere middelen en geen stimulans om nieuwe projecten op te starten. Dat wil echter niet zeggen dat ESF geen meerwaarde heeft voor aanvragers. Wanneer hen de vraag wordt gesteld wat voor toegevoegde waarde de ESF-subsidie voor hun projecten heeft, vertellen zowel gemeenten als O&O-fondsen dat de subsidie hen in staat stelt projecten te *verbreden*, *verdiepen* en te *vernieuwen*:

- 1 *verbreden*: de extra middelen werken 'volumevergroterend' en stellen aanvragers in staat het bereik van projecten te vergroten.
- 2 *verdiepen*: projecten kunnen met ESF worden geïntensiveerd. Voor gemeenten geldt dat met de extra middelen de caseload van consultants wordt verkleind, waardoor cliënten intensiever kunnen worden begeleid. Bedrijven investeren het extra geld in de verbetering van de kwaliteit van hun opleidingsprogramma.
- 3 *vernieuwen*: gemeenten geven aan dat met de subsidie binnen een bestaand project een nieuwe aanpak kan worden uitgetoet.

Zonder subsidie waren projecten volgens aanvragers op kleinere schaal, met minder activiteiten of opleidingen, of met vertraging uitgevoerd.

“Zonder ESF hadden we niet zo veel kunnen doen en zo'n hoge uitstroom kunnen realiseren.”
“Er is door ESF meer mogelijk. We kunnen meer mensen helpen.”
“Absolute toevoeging. Zonder ESF was er misschien wel een project, maar niet op deze manier.”
“ESF is een welkome aanvulling. Het kan voor kleine bedrijven net de druppel zijn als hun budget beperkt is om ze over de streep te halen.”

4.1.2 Actie A

Uit de kwantitatieve analyse in Hoofdstuk 3 komt naar voren dat het aantal ESF-aanvragen door gemeenten recent toeneemt. Deze trend wordt bevestigd in de interviews. De belangrijkste verklaring voor de toename van aanvragen die hieruit naar voren komt, is het opraken van de gemeentelijke re-integratiemiddelen.

Bij gemeenten ontstaat indirect door de economische crisis een tekort binnen het budget van het Werk-deel van de WWB-middelen, waaruit gemeenten re-integratieactiviteiten betalen. Om het toenemend aantal werklozen terug te geleiden naar de arbeidsmarkt putten gemeenten steeds meer uit re-integratiemiddelen. Daarnaast neemt het W-deel af door bezuinigingen. Gemeenten beschikken dus over minder W-deel, terwijl het aantal klanten toeneemt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat dit tekort voor gemeenten een belangrijke stimulans is om alternatieve financieringsbronnen te zoeken. ESF is één van deze bronnen. Het opraken van de re-integratiemiddelen zou in de nabije toekomst dan ook kunnen leiden tot een toename van aanvragen door gemeenten. In hoofdstuk 6 gaan we nader op deze voorspelling in.

4.1.3 Actie D

Het hoge aantal aanvragen onder Actie D kan worden verklaard door het feit dat in veel branches het certificeren en opleiden van werknemers verplicht of tenminste gemeengoed is. Dit geldt met name voor werknemers met een lage of geen startkwalificatie. De invoering van de deeltijd-WW, een maatregel om ontslagen als gevolg van de economische crisis te voorkomen, heeft volgens respondenten mogelijk bijgedragen aan het hoge aantal aanvragen en deelname onder Actie D. Deze subsidieregeling stelt bedrijven bij deelname verplicht om werknemers (om) te scholen. Bedrijven zijn zo wellicht extra gestimuleerd om aanvullende middelen te zoeken.

De grotere bedrijven hebben bovendien vaak een eigen opleidingsprogramma, waarvoor zij ESF-subsidie aanvragen. ESF past immers goed bij sectoren met een personeelsbestand waarin lager geschoolden een groot aandeel hebben.

“Mensen zijn vaak lager geschoold zonder startkwalificatie en die moeten worden opgeleid. Ook zonder ESF geld zijn de opleidingen dus nodig.”

“Over het algemeen worden er soms misschien nieuwe dingen georganiseerd, maar voor het gesubsidieerde project zijn alleen verplichte opleidingen georganiseerd (BHV, EHBO). De certificaten moeten goed bij worden gehouden door de sector.”

“Sinds 2004 moeten chauffeurs een bepaald diploma hebben om een pas te kunnen aanvragen. Ook zittende chauffeurs moeten dit diploma alsnog halen. Toen ontstond een grote vraag naar opleidingen (...). (...) Toen is ESF in beeld gekomen, met name vanwege de kwalificatie van laag geschoolde mensen.”

4.2 Algemene verklaringen ondervraag

In deze paragraaf gaan we in op algemene verklaringen voor niet-aanvragen. In paragraaf 4.1.1 behandelen we het negatieve imago van ESF onder aanvragers. In paragraaf 4.1.2 lichten we kort de invloed van de economische crisis op het aantal aanvragen toe.

4.2.1 Negatief imago

Aan het achterblijven van aanvragen ligt in belangrijke mate een negatief *imago* van het ESF-programma ten grondslag. Dit imago heeft twee aspecten. Enerzijds beschouwen aanvragers de administratieve lasten van het ESF-programma als complex en hoog. Een tweede aspect is de plotselinge sluiting van het ESF-loket in 2005, wat heeft geleid tot een vertrouwensbreuk bij aanvragers. Om deze redenen beschouwen aanvragers ESF als risicovol, wat hen ervan weerhoudt subsidie aan te vragen.

Administratieve lasten ESF complex en hoog

Aanvragers beschouwen de administratieve vereisten van ESF als zeer omvangrijk en complex. De vele wijzigingen, weergegeven in hoofdstuk 2, dragen hieraan bij. Om aan de administratieve vereisten te kunnen voldoen, wijst de praktijk uit dat de organisatie ‘ESF-proof’ moet worden gemaakt. Met name aanvragers van beperkte schaal zonder ervaring met ESF zijn niet goed in staat hiervan de kosten te dragen. Voor hen staat de subsidie voor de directe kosten niet in verhouding tot de (indirecte) kosten die het opzetten van een ESF-proof administratie met zich meebrengt. De in hoofdstuk 2 genoemde kosten-baten afweging, die aanvragers maken wanneer ze overwegen subsidie aan te vragen, valt dus bij deze aanvragers sneller negatief uit.

‘Het fonds heeft speciaal 1 extra fte aangetrokken om de administratieve lasten te kunnen beheersen.’

Naast de hoge administratieve lasten, brengen de volgende aspecten van de ESF-regeling volgens respondenten extra risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering van de organisatie:

- Omdat (met name reeds bestaande) projecten vaak langer doorlopen dan de ESF-projectperiode van 18 maanden, moeten aanvragers elk jaar opnieuw subsidie aanvragen. Elke aanvraagperiode bestaat dus het risico dat de subsidieaanvraag wordt afgewezen, waardoor er een verstoring van de continuïteit van het project kan optreden.

- De korte projectduur resulteert hiernaast in een meer complexe administratie, waarmee het risico op omissies toeneemt. Hoewel een project in de praktijk doorloopt, moeten aanvragers elke projectperiode een afzonderlijke projectadministratie voor ESF aanleggen.
- Aanvragers ervaren de periode van 24 maanden tussen eindcontrole en de definitieve eindbeschikking als te lang. Ondanks het voorschot dat na de eindcontrole direct wordt uitgekeerd, vormt de lange wachttijd volgens respondenten een risico voor de bedrijfsvoering. Onder hen leeft het gevoel dat zij twee jaar moeten wachten op gelden die zij al hebben besteed.
- Een accountantscontrole door de Europese Commissie is jaren na dato nog mogelijk, wat aanvragers interpreteren als een risico; achteraf kan het subsidiebedrag alsnog worden gekort.
- Omdat controles achteraf mogelijk zijn, moeten aanvragers deelnemersdossiers tot en met 2020 bewaren, wat substantiële lasten met zich meebrengt, te meer omdat de manier van archiveren vaak anders is dan de reguliere manier van archiveren.
- De co-financieringsregeling schrijft voor dat aanvragers deze periode niet 50% maar 60% van de kosten van projecten zelf dragen. Met name kleinere aanvragers ervaren dit percentage als hoog.
- De kosten van adviseurs die de aanvraag opstellen en geen vast bedrag hanteren (*no cure no pay*), waar veel aanvragers mee te maken hebben, zijn niet subsidiabel.

“Het project is afgerond in 2007 en nog steeds is geen subsidie uitgekeerd. Bij de laatste aanvraag zijn om deze reden al enkele bedrijven afgehaakt.”

“Ik ken gemeenten die geen aanvraag meer indienen, omdat ze bang zijn dat het geld nooit wordt uitgekeerd.”

“De gemeente heeft kastenvol dossiers staan.”

4.2.2 Sluiting ESF-loket vorige periode werkt door

Uit de interviews blijkt dat een aantal aanvragers negatieve ervaringen heeft opgedaan in de vorige programmaperiode, wat hen er in de huidige periode van heeft weerhouden subsidie aan te vragen.¹ In 2005 werd het ESF-loket gesloten, omdat het budget voor die periode onverwacht binnen korte tijd werd overschreden. Aanvragers hebben deze sluiting als plotseling en abrupt ervaren, omdat zij in de veronderstelling verkeerden dat er nog ruim voldoende middelen beschikbaar waren. Aanvragers die van plan waren aan te vragen of wiens aanvraag op dat moment ter beoordeling bij het Agentschap lag, werden door de sluiting gedupeerd. Daarnaast is de wijze waarop aanvragers erover op de hoogte zijn gebracht (via een internetpublicatie en een e-mail) niet goed gevallen. De sluiting blijkt bij sommige organisaties nog vers in het geheugen te liggen.

‘Kort voor de sluiting werd in Scheveningen tijdens een bijeenkomst nog opgeroepen om met z’n allen ESF-subsidie aan te vragen. En twee weken later was het loket dicht.’

¹ Deze reden geldt voor sommige organisaties die in de huidige periode niet hebben aangevraagd.

4.2.3 Invloed economische crisis

De economische crisis is een tweede verklaring voor het niet indienen van een subsidieaanvraag. Volgens geïnterviewden stellen aanvragers tijdens crisistijd andere prioriteiten dan scholing en reïntegratie. Bedrijven stellen de continuïteit van de organisatie voorop en doen een 'pas op de plaats' wat betreft scholing. Zij zijn tijdens crisistijd lastiger te motiveren ESF-subsidie aan te vragen. Ook gemeenten stellen andere prioriteiten in crisistijd. Volgens enkele geïnterviewde gemeenten kon of wilde het bestuur projecten voor ESF-doelgroepen als Nuggers niet financieren, omdat de eerste prioriteit als gevolg van de crisis elders lag.

De economische crisis biedt echter een plausibeler verklaring voor *wel* aanvragen. In het algemeen heeft de economische crisis meer invloed op de hoogte van de realisatie dan op het aantal aanvragen. In hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in.

4.3 Verklaringen niet-aanvragen op actieniveau

In deze paragraaf gaan we kort in op verklaringen voor niet-aanvragen op actieniveau.

4.3.1 Actie A

Uit hoofdstuk 3 blijkt het achterblijven van het aantal aanvragen door gemeenten een belangrijke reden voor de onderbenutting van de programmamiddelen onder Actie A. De belangrijkste reden waarom gemeenten minder snel geneigd waren ESF-subsidie aan te vragen is dat zij over voldoende re-integratiemiddelen, het W-deel uit de WWB, beschikten. Aanvullende middelen in de vorm van subsidie waren voornamelijk voor veel gemeenten niet nodig.

Daarnaast bleek de aanvraagsgrens per doelgroep, die in 2007 en 2008 nog gold, te hoog voor kleine gemeenten. Destijds konden gemeenten alleen per doelgroep een aanvraag indienen. Zoals in Hoofdstuk 1 staat beschreven, heeft SZW deze grens inmiddels verlaagd; gemeenten mogen nu meerdere doelgroepen onder een aanvraag scharen, waardoor de grens van 250.000 gemakkelijker kan worden behaald.

4.3.2 Actie D

In hoofdstuk 3 staat beschreven dat de middelen onder Actie D steeds worden overvraagd. Een mogelijke verklaring voor (toekomstig) eventueel niet-aanvragen door bedrijven is een veranderende behoefte aan een bepaald type werknemers. Respondenten signaleren een toenemende behoefte aan hoger opgeleide werknemers op HBO-niveau. Aan deze behoefte liggen twee ontwikkelingen ten grondslag.

Ten eerste valt door de vergrijzing de ervaren managementlaag bij veel bedrijven weg. Werknemers in lagere posities moeten door middel van opleidingen worden geëquipeerd om door te groeien en de vacante managementposities te vervullen. Daarnaast hebben met name technische sectoren behoefte aan hoger en technisch geschoolden op HBO-niveau,

een behoefte die de technische sector in Nederland al langere tijd kenmerkt. Respondenten vinden het wenselijk als ESF beter aan deze behoeften zou voldoen; mogelijk neemt het aantal aanvragen door bedrijven dan verder toe.

4.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk kwamen verklaringen voor het wel en niet aanvragen van ESF-subsidie aan de orde, zowel op algemeen als actieniveau. In het algemeen vragen aanvragers ESF-subsidie aan als *aanvulling* op de middelen. Zonder ESF waren projecten meestal alsnog doorgegaan. Dat betekent niet dat ESF geen meerwaarde heeft; met ESF zijn aanvragers in staat projecten te verdiepen, te verbreden en te vernieuwen.

De belangrijkste factor van invloed op het aantal aanvragen onder Actie A is de hoogte van het W-deel. De afgelopen jaren beschikten gemeenten over voldoende W-deel, wat een belangrijke verklaring is voor het achterblijven van het aantal aanvragen. Op dit moment doet het opraken van deze middelen als gevolg van de economische crisis zich voelen, wat gemeenten aanspoort om wel ESF-subsidie aan te vragen. Het hoge aantal aanvragen onder Actie D wordt in sterke mate verklaard door het feit dat het opleiden van laaggeschoolde werknemers in veel sectoren verplicht of gemeengoed is.

Wat betreft niet aanvragen, vormen contextuele factoren als de economische crisis op algemeen niveau ten dele een verklaring. Een zeer belangrijke verklaring is het negatieve *imago* van het ESF-programma. Het belangrijkste aspect van dit imago is dat aanvragers de administratieve lasten als complex en hoog beschouwen. Een aspect van minder belang, maar dat ook in deze programmaperiode nog doorwerkt, is de plotselinge sluiting van het ESF-loket in 2005. Om deze redenen beschouwen aanvragers ESF als risicovol, wat hen ervan weerhoudt subsidie aan te vragen.

5 Verklaringen voor lage en hoge realisatie

In het vorige hoofdstuk zijn verklaringen voor het al dan niet aanvragen van ESF-subsidie besproken. In dit hoofdstuk gaan we in op verklaringen voor de over- en onderbenutting van de subsidie. In paragraaf 5.1 bespreken we verklaringen voor de lage realisatie die gelden voor zowel Actie A als Actie D, om in paragrafen 5.2 te vervolgen met verklaringen voor onderrealisatie op actie- en projectniveau. Tot slot komt een aantal succesfactoren aan de orde waardoor aanvragers in staat bleken tot een hoge realisatie te komen (5.3).

5.1 Algemene verklaringen onderrealisatie

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat zowel op programma- als projectniveau sprake is van een zeer sterke onderbenutting van ESF-gelden. De onderbenutting binnen Actie A kan deels worden verklaard door het feit dat de aanvragen door gemeenten achterblijven. Maar dat is niet de enige verklaring. In deze paragraaf gaan we in op andere verklaringen voor de onderrealisatie binnen ESF.

Contextfactoren blijken beduidend minder invloed te hebben op de hoogte van de realisatie dan het geval was bij het al dan niet aanvragen. De onderbenutting van subsidiegelden kan met name worden verklaard door administratieve en communicatieve knelpunten, namelijk:

- Aanvragers worden meer afgerekend op administratieve vereisten dan op effectiviteit
- Gebrek aan eenduidigheid en tijdigheid communicatie over regels
- Gebrek aan ervaring met ESF-administratie
- Gebrek aan sturing door aanvragers op uitvoerende organisaties

Het gevolg van deze knelpunten is dat veel aanvragers in hun aanvraag hoog inzetten, om eventuele bijkomende kosten op te kunnen vangen. Achteraf is de realisatie daardoor laag. Dit geldt zowel voor Actie A als Actie D.

In deze paragraaf gaan we nader op deze verklaringen in.

5.1.1 Administratie versus resultaten

Volgens de respondenten speelt de wijze waarop het Agentschap controles uitvoert een belangrijke rol bij de hoogte van de realisatie. De overgrote meerderheid van de respondenten ervaart de controles door het Agentschap als extensief met een nadruk op administratieve details. Zij geven aan dat tijdens controles de focus van het controleteam van het Agentschap met name ligt op de urenregistratie en de aanwezigheid van hand- en dagtekeningen op facturen en presentielijsten. Wanneer sprake is van een administratieve ommissie in een deelnemersdossier stellen aanvragers dat zij onvoldoende in staat worden gesteld deze fout te herstellen. Zij kunnen het betreffende dossier niet declareren, waardoor de realisatie lager uitvalt.

Respondenten vinden het frustrerend en demotiverend dat zij meer worden afgerekend op de kwaliteit van de projectadministratie dan op de behaalde resultaten. Hoewel een project in de praktijk goede resultaten heeft bereikt, kan de focus op administratieve vereisten alsnog leiden tot een lage realisatie. In het geval van ESF is een 'succesvol' project met een hoge realisatie niet zozeer een effectief project, maar een project waarvan de administratie zodanig op orde was dat alle kosten konden worden gedeclareerd.

Opvallend is dat deze ervaringen gelden voor alle typen aanvragers. Zowel fondsen als gemeenten als aanvragers met een hoge realisatie als aanvragers met een lage realisatie zijn deze mening toegedaan. Ook aanvragers met veel ervaring stellen dat de controles focus- sen op administratieve details.

"Er is teveel verantwoording. Te gedetailleerd. Het gaat toch eigenlijk om de grote lijnen. Het is een superproject!"

"De facturen moeten originele kopieën zijn met een handtekening en een dagstempel erop. Als gevolg zit ik tweeënhalf uur per week handtekeningen te zetten."

"Tijdens de controle waren er acht mensen: vijf controleurs, twee van het ministerie om de controleurs te controleren, en een beleidsmedewerker om te controleren of de controleurs het goed deden."

"De controleurs willen altijd *iets* vinden."

"De controles gingen zo ver dat er over de declaratie van *wc-papier* werd gediscussieerd."

Gemengd beeld respondenten over de achtergrond van controles

Opvallend is dat onder respondenten een gemengd beeld bestaat over de achtergrond van de wijze van controleren door het Agentschap. Enerzijds begrijpt men dat Nederland dient te voldoen aan de administratieve vereisten die zijn verbonden aan het Europese subsidieprogramma. De inzet van medewerkers aan ESF en de aanwezigheid van een deelnemer bij een activiteit of opleiding moet volgens deze regels nu eenmaal worden aangetoond. Anderen zijn van mening dat Nederland de Europese vereisten te streng interpreteert. Een aantal aanvragers brengt de manier van controleren in verband met personele wisselingen bij het Agentschap en de onervarenheid van jongere controleurs, die gespitst zouden zijn op details (zie verder paragraaf 5.1.4).

5.1.2 Communicatie: gebrek aan eenduidigheid en tijdigheid

Aanvragers stellen dat, naast de eindcontroles, een gebrek aan eenduidigheid en tijdigheid in de communicatie over de ESF-criteria hen parten speelt bij het uitvoeren van projecten en het realiseren van de vooraf gestelde resultaten.

Respondenten stellen dat de interpretatie van en de communicatie over de regels door het Agentschap niet *eenduidig* is:

- Tijdens de interim-controle krijgen aanvragers te maken met een ander team, bestaand uit adviseurs, dan bij de eindcontrole, dat bestaat uit accountants. Aanvragers signaleren verschillen in interpretatie tussen deze adviserende en controlerende functies binnen het Agentschap.
- Daarnaast stellen respondenten dat de adviseurs tijdens de interim-controle vaak geen bindende toezeggingen doen over de kwaliteit van de administratie. Ook de reguliere

contactpersonen bij het Agentschap zijn volgens aanvragers niet bevoegd bindende uitspraken te doen over de kwaliteit van de administratie.

- Aanvragers hebben vaak te maken met verschillende of wisselende contactpersonen, die regels elk anders kunnen interpreteren. Een oorzaak hiervan is dat het personeelsbestand van het Agentschap recent sterk is gewijzigd, wat nadelige gevolgen heeft gehad voor de communicatie.
- Een ander aspect van een gebrek aan eenduidigheid is de nieuwe status die de HPA in de nieuwe programmaperiode heeft gekregen. De HPA heeft niet meer de status van bindende richtlijn, maar van een handboek met handvatten. Aanvragers kunnen er vanuit gaan dat, als zij de HPA volgen, hun administratie aan de eisen voldoet. Zij mogen ook van de HPA afwijken, maar moeten daarbij wel voldoen aan de eisen in de ESF-regeling. Volgens een aantal respondenten biedt de HPA nu onvoldoende zekerheid om hun administratie op in te richten. Men twijfelt in hoeverre men nog op het HPA kan vertrouwen.

Volgens respondenten communiceert het Agentschap daarnaast *niet tijdig* over wijzigingen in de regels tijdens de aanvraagperiode. Volgens SZW komt de communicatie over de voorwaarden richting aanvragers laat op gang, omdat Nederland hiervoor afhankelijk is van de besluitvorming in Brussel. Het ministerie wil en kan pas communiceren over de voorwaarden zodra alles vaststaat. Het gevolg is dat aanvragers niet altijd tijdig op de hoogte kunnen worden gesteld. Tevens worden regels gewijzigd tijdens lopende projecten. Volgens respondenten reageert het Agentschap hiernaast soms traag op vragen, wat met name een knelpunt vormt wanneer het vragen betreft over van definities van doelgroepen. Meerdere respondenten geven aan letterlijk maanden te hebben moeten wachten op antwoord.

"In de interim-controle bevinden zich vooral adviseurs; pas bij de eindcontrole zijn de accountants aanwezig. Die zijn veel strikter."
"De definitie van de doelgroep werd te laat door het Agentschap vastgesteld, zodat de aanvraag uiteindelijk moest worden ingetrokken"
"Een nieuwe eis aan het deelnemersdossier tijdens het project heeft grote gevolgen voor een opleidingsproject met 30.000 deelnemers; dan moet je dus 30.000 dossiers aanpassen."
"Op dit moment heeft de gemeente een vaste contactpersoon, maar aan het begin van de programmaperiode startte het Agentschap met een compleet nieuwe organisatie met nieuwe mensen. Toen hadden we te maken met drie tot vijf wisselende contactpersonen."

Gevolgen

Door het gebrek aan eenduidigheid twijfelen aanvragers over de correcte manier van administreren. Het is bijvoorbeeld onvoldoende helder welke indirecte kosten subsidiabel zijn. De interim-controle fungeert onvoldoende als tussentijds advies- en bijstuurmoment en de HPA biedt te weinig zekerheid. Pas tijdens de eindcontrole wordt duidelijk wat er schort aan de administratie. Op dat moment kan niet meer voldoende worden bijgestuurd met als gevolg dat er minder kosten kunnen worden gedeclareerd.

Het gebrek aan tijdigheid kan tevens nadelige gevolgen hebben voor de realisatie. Wijzigingen in bijvoorbeeld definities tijdens lopende projecten kunnen leiden tot een lagere realisatie of tot het intrekken van een aanvraag. Daarnaast kunnen wijzigingen in administratieve voorwaarden resulteren in extra administratieve lasten en dus extra indirecte kosten, omdat deelnemersdossiers bijvoorbeeld moeten worden aangevuld.

Voornemen tot verbetering

Het Agentschap heeft het voornemen de communicatie richting aanvragers te verbeteren. Recent is een vaste contactpersoon toebedeeld aan aanvragers. De interim-controle wordt per 1 juli 2010 afgeschaft en vervangen door meerdere contactmomenten gedurende het project.

5.1.3 Gebrek aan ervaring met ESF-administratie

Tegenover de twee bovengenoemde verklaringen voor een lage realisatie, staat een gebrek aan ervaring met de ESF-administratie bij aanvragers. Een groot deel van de aanvragers en uitvoerende organisaties (re-integratie- en welzijnsorganisaties, bedrijven, opleidingsinstellingen etc.) heeft weinig of geen ervaring met ESF in huis. Een aantal van de geïnterviewde respondenten heeft gedurende de jaren vaste medewerkers of een gespecialiseerde afdeling aangesteld die zich fulltime bezighouden met ESF-subsidies. Zo hebben zij ruim ervaring op kunnen doen met het voeren van de ESF-administratie. Dit betreft echter een enkeling.

Onvoldoende expertise speelt met name een rol bij aanvragers en uitvoerders die voor het eerst een ESF-project uitvoeren en niet goed bekend zijn met de regeling en de administratieve vereisten. De vele wijzigingen in het programma, waarvan hoofdstuk 2 een indruk gaf, maken het lastig om ervaring op te doen. Onervaren aanvragers maken eerder fouten in de administratie dan aanvragers met meer ervaring, waardoor zij minder kosten kunnen declareren. Hierdoor valt de benutting van de subsidie lager uit dan verwacht.

5.1.4 Gebrek aan sturing op uitvoerende organisaties

De aard van de administratieve vereisten en het gebrek aan ervaring van uitvoerende organisaties noopt tot een goede sturing op de uitvoering en administratie van projecten. Niet alle gemeenten en fondsen blijken voldoende zicht te hebben op de manier waarop uitvoerende organisaties de ESF-administratie voeren. Sommige gemeenten en fondsen fungeren letterlijk als doorgeefluik voor uitvoerende organisaties; zij vragen subsidie aan namens een bedrijf of welzijnsinstelling en zijn niet betrokken bij het opstellen van de aanvraag of de uitvoering van het project. Wat betreft opleidingsfondsen komt uit het onderzoek naar voren dat kleinere fondsen met beperkte middelen over minder *leverage* beschikken dan grote fondsen met ruime budgetten.

Een gebrek aan sturing kan een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van de administratie van uitvoerders en daarmee op de hoogte van de realisatie. Als een instantie ontbreekt die de administratie van projectuitvoerders onderwerpt aan een pre-controle, voordat het Agentschap overgaat tot de eigenlijke controle, is het risico op omissies groter. Dit geldt met name voor onervaren aanvragers, die extra begeleiding nodig hebben, en voor aanvragers die zelfstandig de administratie verzorgen zonder ondersteuning van een adviesbureau.

5.1.5 Inspelen op tegenvallende resultaten niet mogelijk

Het feit dat aanvragen tussentijds niet kunnen worden gewijzigd, draagt tevens bij aan een lage realisatie. Om te voorkomen dat zij zelf de kosten moeten dragen wanneer meer resultaten worden geboekt dan vooraf opgegeven, zetten aanvragers in hun aanvraag bewust hoog in of leveren ze globale gegevens op over de doelgroep en de resultaten. In dit geval lijkt de uiteindelijke realisatie laag en is sprake van onderbenutting van het subsidiebedrag, terwijl feitelijk de resultaten zijn bereikt die de aanvrager in realiteit voor ogen had. Voor aanvragers wordt het risico op kosten verkleind, terwijl het risico op onderbenutting van het subsidiebedrag juist toeneemt.

“We weten dat we tussentijds nooit meer aan kunnen aanvragen, dus vragen we altijd iets meer aan dan we verwachten te halen.”
“Het gaat uiteindelijk toch om de onderbouwing van de gemaakte kosten.”

5.2 Verklaringen onderrealisatie op actie- en projectniveau

Naast bovengenoemde factoren, gelden voor Actie A en D nog een aantal specifieke verklaringen voor de lage realisatie. In paragraaf 5.2.1 bespreken we de verklaringen voor Actie A; in paragraaf 5.2.2 gaan we in op verklaringen voor Actie D.

5.2.1 Actie A

Bij Actie A kan onderrealisatie binnen projecten deels worden verklaard op resultaatniveau. De doelgroepen waarop deze actie zich richt blijken lastig te bereiken en te motiveren, waardoor de resultaten van projecten tegen kunnen vallen.

Het blijkt met name lastig een beeld te krijgen op de omvang en behoeften van Nuggers en 55+ers die geen reïntegratietraject volgen, omdat deze groepen niet in de bestanden van de gemeente zijn opgenomen. Daardoor is het mogelijk dat gemeenten de verwachte resultaten in de aanvraag te hoog inschatten met het risico dat de directe (en daardoor de indirecte) kosten uiteindelijk lager uitvallen. Daarnaast hebben gemeenten soms moeite de doelgroepen te motiveren deel te nemen aan een project met als doel re-integratie op de arbeidsmarkt. Bij Nuggers is extra problematisch dat de gemeente geen mogelijkheid heeft tot ‘zachte dwang’.

Gemeenten ondervinden in de praktijk tevens dat doelgroepen als arbeidsbelemmerden geruime tijd nodig hebben om een niveau te bereiken dat acceptabel is voor de arbeidsmarkt. Hoewel de duur van de projectperiode inmiddels is verlengd van 12 naar 18 maanden, is ook deze duur volgens respondenten te kort om resultaten te boeken. Door de economische crisis is dit probleem verergerd; het toeleiden van de doelgroepen naar de arbeidsmarkt is verder bemoeilijkt. Om deze redenen bereiken gemeenten aan het eind van de projectperiode minder deelnemers dan zij vooraf hebben ingeschat, waardoor de realisatie lager uitvalt. Bijkomend probleem is dat onder ESF de begroting tussentijds niet kan worden aangepast aan tegenvallende resultaten.

Hiernaast speelt mee dat de ESF-definities van de doelgroepen niet goed aansluiten bij de definities die gemeenten hanteren. Veel geïnterviewde gemeenten voeren namelijk al regulier beleid voor de doelgroepen zoals aangewezen onder Actie A. Met name de ESF-definities van de doelgroepen 55+ en arbeidsbelemmerden sluiten niet altijd goed aan bij het reguliere arbeidsmarktbeleid dat gemeenten voeren. Gemeenten komen hier soms pas achter wanneer het project al loopt. Deelnemers blijken toch niet onder de ESF-doelgroepen te vallen, waardoor deze niet kunnen worden gedeclareerd en de realisatie lager uitvalt.

“We wilden de doelgroep met een wortel overhalen en niet met een stok. De mogelijkheid tot werk was de wortel. Maar er kwam niemand opdagen, dus moesten we het toch met een stok proberen. Als stok werd het intrekken of verminderen van de uitkering gebruikt.”

“Deelnemers aan het project hadden gemiddeld 4 jaar nodig om op een niveau te komen dat acceptabel is voor de arbeidsmarkt. Tijdens crisistijd verergerde dit probleem; toen was het vinden van regulier werk nog lastiger.”

“Onze gemeente hanteert de doelgroep 45+, niet 55+.”

“Wij stimuleren mensen vanaf 57,5 jaar niet meer naar werk te zoeken, omdat dat in de praktijk niet haalbaar is gebleken.”

5.2.2 Actie D

Ook voor Actie D gelden een aantal specifieke knelpunten die bijdragen aan een lage realisatie. De rankingsystematiek, die tot 2009 gold voor Actie D, heeft een sterke negatieve invloed gehad op de hoogte van de realisatie.

Voor de ranking onder Actie D geldt een aantal kwantitatieve criteria (zie hoofdstuk 2). In geval van deze actie is het niet goed mogelijk kwalitatieve criteria toe te passen, omdat de aanvragen op kwalitatieve aspecten zeer vergelijkbaar zijn. Niet alle branches kunnen echter voldoen aan de gestelde kwantitatieve criteria. Een voorbeeld: branches met voldoende of hoge percentages vrouwelijke medewerkers kregen een hogere score. Voor technisch georiënteerde sectoren zijn deze percentages niet altijd haalbaar, waardoor zij lager in de ranking terechtkwamen en een groot risico liepen geen subsidie te krijgen. In een streven zo hoog mogelijk in de ranking te eindigen, gaven aanvragers zo hoog mogelijke streefpercentages op. Deze percentages waren vaak niet realistisch, waardoor de realisatie achteraf laag leek. Dit is een belangrijke verklaring voor zowel de sterke overvraag als de lage realisatie onder Actie D.

Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven, is mede om bovenstaande redenen de rankingsystematiek vervangen door een bonussysteem, waarbij aanvragers bij een realisatie hoger dan 75% extra subsidie verdienen wanneer zij zich richten op prioritaire doelgroepen. Onder Actie A is het wel mogelijk kwalitatieve criteria in de rankingsystematiek te hanteren, omdat de projecten voldoende divers zijn.

“De percentages vrouwen en deels arbeidsongeschikten waren voor deze branche niet haalbaar en leidde tot onrealistische begrotingen. In 2008 is de branche daardoor laag in de ranking terechtgekomen en afgewezen, omdat de subsidie inmiddels op was.”

“Ons streefaantal voor vrouwen was 31%, 7,4% is bereikt. Dit streefaantal is veel te hoog; de sector kent slechts enkele percentages vrouwelijke werknemers. De kosten zijn dan ook te hoog ingeschat.”

Andere verklaringen voor de onderrealisatie binnen Actie D zijn:

- Omdat het niet mogelijk is aanvragen tijdens lopende projecten te wijzigen, kunnen fondsen niet goed inspelen op ontwikkelingen binnen de branche. Voor sectorale aanvragen geldt bijvoorbeeld dat het niet mogelijk is tijdens een lopend project nieuwe aanvragen van bedrijven en daarmee nieuwe opleidingen aan de aanvraag toe te voegen. Overigens is het Agentschap voornemens zich hieromtrent soepeler op te stellen, onder voorwaarde dat het fonds de aanpassing van de aanvraag goed kan onderbouwen.
- Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven, inventariseren de meeste fondsen de behoeften van de sector alvorens de aanvraag op te stellen. Omdat deze behoefteonderzoeken echter lang voor de daadwerkelijke toekenning van de aanvraag worden uitgevoerd, is het beeld van de behoeften niet meer actueel wanneer het project start. Door verschillende factoren kan de behoefte van de branche immers zijn gewijzigd, waardoor de realisatie lager uitvalt. Zo kunnen bedrijven die voor de start van de economische crisis ESF-subsidie hebben aangevraagd en tijdens de crisis werknemers hebben moeten ontslaan, minder opleidingen uitvoeren dan gepland. In sommige sectoren is verder een groot verloop van jonge medewerkers of vinden medewerkers vooraf gekozen opleidingen toch minder interessant.
- Een aantal respondenten stelt dat bedrijven moeite hebben om het opleidingsniveau van deelnemende medewerkers te verantwoorden. Een diploma of een ander document dat het opleidingsniveau aantoont, bevindt zich niet altijd in de dossiers van de personeelsafdeling, omdat daar bij aanstelling van medewerkers niet naar wordt gevraagd. Hierdoor voldoen de ESF-deelnemersdossiers niet aan de eisen, waardoor fondsen minder deelnemers mogen declareren.

5.3 Verklaringen hoge realisatie

Hoewel er sprake is van een sterke onderrealisatie, komt uit hoofdstuk 3 naar voren dat een hoge realisatie ook mogelijk is. In deze paragraaf gaan we in op verklaringen voor een grote benutting van de subsidiegelden, te beginnen met algemeen geldende verklaringen (5.3.1). Paragrafen 5.3.2 en 5.3.3 beschrijven succesfactoren op actieniveau.

De economische crisis heeft naast nadelige ook een positieve invloed op het aantal aanvragen en de hoogte van de realisatie. De invloed van de crisis verschilt per type aanvrager; in paragrafen 5.3.2 en 5.3.3 gaan we hier per actie afzonderlijk op in.

5.3.1 Algemene verklaringen

Een hoge realisatie van projecten kan worden verklaard door een goede voorbereiding op de administratieve lasten die komen gaan. Ten tweede blijkt een goede en tijdige communicatie tussen het Agentschap en aanvragers een gunstige invloed te hebben op de realisatie. In deze paragraaf gaan we op beide verklaringen in.

Een goed begin is het halve werk

Aanvragers bereiden zich op verschillende manieren voor:

- Aanstellen verantwoordelijke trekker
- Ervaring met ESF-administratie in huis (halen)
- Organisatie ESF-proof maken
- Aanvullende eisen stellen aan aanvragen en administratie
- Realistisch omgaan met begroting en kosten

Hieronder gaan we nader op elke manier in.

Aanstellen verantwoordelijke trekker

Als een verklaring voor hoge realisatie noemen aanvragers het feit dat een specifieke projectorganisatie, afdeling of persoon binnen de organisatie *verantwoordelijk* is gemaakt voor ESF-subsidies. Uit de interviews komt een aantal voorbeelden naar voren van aanvragers die intern trekkers hebben aangesteld om de aanvraagprocedures en de administratieve verantwoording te coördineren. Genoemde taken van deze trekkers zijn:

- coördinatie aanvraagtraject (zie ook hoofdstuk 2)
- onderhouden contacten met uitvoerende organisaties
- stimuleren uitvoerende organisaties ESF aan te vragen
- voorlichting uitvoerende organisaties over administratieve vereisten
- controle kwaliteit administratie en eindverantwoording uitvoerende organisaties

Door de stimulerende, voorlichtende en controlerende rol van deze trekkers neemt de kwaliteit van de aanvraag en de administratie toe, waarmee de kans op een hoge realisatie groter wordt.

Good practices

Gemeente Emmen: ESF-bureau

Gemeente Emmen heeft een speciaal bureau voor ESF, het ESF Bureau Drenthe. Hier werken tussen de 8 en 16 mensen, afhankelijk van de omvang van de projecten en hoogte van de verkregen subsidie. Het bureau coördineert de aanvragen, uitvoering van projecten en fungeert als vraagbaak, ook voor andere gemeenten in de provincie Drenthe.

Meer informatie: www.esfbureaudrenthe.nl

Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Brandweer / NVBR: projectorganisatie

Dit fonds is recent begonnen met het aanvragen van ESF-subsidie. Gezien de zwaarte en complexiteit van de administratieve vereisten heeft het fonds bewust een speciale projectorganisatie opgezet die het ESF-traject binnen de branche coördineert. De projectorganisatie is met name zeer alert op de voorlichting over en kwaliteit van de administratie door brandweerorganisaties.

Informatie over NVBR: www.nvbr.nl

Ervaring met ESF-administratie in huis (halen)

Aanvragers met ESF-ervaring hebben beduidend minder moeite met de administratieve verantwoording dan aanvragers zonder ervaring. Wij refereren hier naar de *interne* ervaring met de ESF-*administratie*. Om ervaring op te doen heeft een aanvrager de eerste ESF-aanvraag beschouwd als pilotproject. Ervaring wordt echter meestal verkregen door, zoals hierboven vermeld, intern een trekker aan te wijzen, of een adviesbureau in de arm te nemen. Het bureau begeleidt de aanvragers en uitvoerders om aanvragen op te stellen, de organisatie ESF-proof te maken of neemt de hele administratie op zich.

Het merendeel van de geïnterviewde aanvragers heeft een advies- of administratiebureau in de arm genomen in diverse stadia van de ESF-subsidie. Adviesbureaus zijn tevens ingehuurd voor uitvoerende organisaties die via de gemeenten en O&O-fondsen een ESF-aanvraag indienen. Ervaring met de ESF-administratie wordt met name door O&O-fondsen op waarde geschat. De presentie van adviesbureaus is bij Actie D dan ook sterker dan bij Actie A.

Opvallend is dat ook ervaren aanvragers behoefte hebben aan externe begeleiding. Zij raadplegen adviesbureaus bijvoorbeeld om te controleren of aanvragen realistisch zijn en om op de hoogte te blijven van de vele wijzigingen in de ESF-regeling.

Organisatie ESF-proof maken

De ESF-administratie is meestal anders dan de wijze van administreren die de interne bedrijfsvoering van aanvragers hanteert. Als verklaring voor een hoge realisatie noemen aanvragers het aanpassen van de interne organisatie aan de ESF-administratie. Aanvragers noemen de volgende handelingen die zij verrichten om de organisatie 'ESF-proof' te maken:

- inrichten van projectorganisatie
- organiseren van afstemming tussen betrokken interne actoren (projectorganisatie, afdelingen archief- of informatiebeheer en financiën)
- registratiesystemen aanpassen of een nieuw systeem aanschaffen en installeren
- aparte archivering organiseren voor deelnemers- of cliëntdossiers

Aanvullende eisen stellen

Om te voorkomen dat een aanvraag en de verantwoording worden afgewezen door het Agentschap stellen sommige aanvragers extra, strengere eisen bovenop de ESF-voorwaarden aan uitvoerende organisaties. Voorbeelden van zulke eisen zijn:

- ervaring in huis (halen) met ESF, hetzij intern of extern
- minimumgrens qua budget aan aanvraag om de kosten te kunnen dekken
- realistisch omgaan met begroting in aanvragen (zie ook hieronder)
- controle administratie door accountant, voordat het Agentschap tot controle overgaat (een eis die niet is opgenomen voor de ESF-periode 2007-2013)

Realistisch omgaan met begroting en kosten

Tot slot noemen respondenten het realistisch omgaan met de begroting en de kosten als verklaring voor hoge realisatie. In tegenstelling tot het hoger begroten, noemt een aantal ervaren aanvragers en adviseurs het realistisch begroten als cruciale succesfactor. Aan de voorkant realistisch begroten leidt volgens deze respondenten tot een hoge realisatie.

Om te voorkomen dat uit de eindcontrole blijkt dat bepaalde kosten niet mogen worden gedeclareerd en de aanvrager deze kosten zelf moet dragen, geeft een aantal aanvragers alleen die kosten op, waarvan zeker is dat deze vallen onder de voorwaarden van ESF. Sommigen besluiten al in het aanvraagtraject bepaalde kosten niet op te nemen in de aanvraag, anderen declareren in de eindverantwoording alleen directe kosten en nemen de indirecte kosten helemaal voor eigen rekening.

“Ons fonds hanteert een grens van minimaal 50.000 euro per aanvraag. Want dat betekent 20.000 euro aan ESF-subsidie en je moet wel de kosten eruit kunnen halen.”

“Voordat we een project opstarten gaan we al uit van een mogelijke ESF-subsidie, dus hebben we intern en extern de zaakjes al op orde voor als het komt.”

“We weten nu dat de begeleiders geen urenregistratie kunnen bijhouden, dus houden we de kosten van de begeleiders buiten de aanvraag.”

“Wij *eisen* dat een bedrijf een adviesbureau inhuurt om de administratie te verzorgen; anders gaat het fout.”

“Als een bedrijf een aanvraag wil indienen stellen wij als fonds de voorwaarde dat dit bedrijf ervaring met ESF in huis heeft, hetzij zelf intern, hetzij in de vorm van een adviesbureau.”

“Dus geen wc-papier opgeven in de einddeclaratie.”

Goede en tijdige communicatie

Een goede communicatie tussen het Agentschap en aanvragers blijkt een gunstig effect te hebben op de onderlinge relatie en het verloop van projecten. Aanvragers zeggen tevens dat een vaste contactpersoon bij het Agentschap bijdraagt aan een goede onderlinge relatie. Zowel aanvragers als het Agentschap stellen het op prijs als open en tijdig wordt gecommuniceerd over wijzigingen en knelpunten. Uit de ervaringen van een aanvrager blijkt dat een goede communicatie richting het Agentschap en tijdige melding van tegenvallende resultaten en andere knelpunten het proces van eindverantwoording versoepelt. Omissies in de administratie worden niet pas ontdekt tijdens de eindverantwoording, maar gedurende het project al opgelost. Het Agentschap vindt het op haar beurt prettig om tijdig te worden ingelicht over tegenvallende realisatie. Naast een soepeler verloop van de eindverantwoording, krijgt het Agentschap zo sneller zicht op de besteding van het subsidiebedrag, wat sturing op de programmabenuutting vergemakkelijkt.

5.3.2 Actie A

In deze paragraaf gaan we in op verklaringen voor een hoge realisatie die specifiek gelden voor Actie A. Naast bovengenoemde verklaringen wordt een hoge realisatie in het geval van gemeenten ook verklaard door de aanpak die zij op projectniveau hanteren.

Het zit hem in de aanpak

Gemeenten noemen een aantal manieren waarop Nuggers, 55+ers en arbeidsbelemmerden goed bereikt en gemotiveerd kunnen worden, waardoor zij goede resultaten hebben bereikt. In zijn algemeenheid geldt dat de *betrokken inzet* van een projectleider van groot belang is voor het welslagen van een project.

Om de ESF-doelgroepen *te vinden en daadwerkelijk te bereiken* wanneer zij niet zijn opgenomen in de reguliere bestanden van de gemeente is creativiteit van belang:

- Gemeenten proberen doelgroepen letterlijk *op straat* via 'vindplekken' te vinden.
- Sommige gemeenten gaan *langs de deuren* om mensen op de hoogte te stellen van projecten en hen te betrekken bij activiteiten. Deze manier werkt goed bij mensen die hun huis nauwelijks nog uitkomen.
- Een persoonlijke en professionele benadering is van belang.
- *Internet* blijkt een nuttige bron te zijn met name om Nuggers te bereiken.

Met het initiatief *@Wurk in NW Fryslân* van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân en het WERKbedrijf probeert de regio Noord-West Friesland Nuggers te werven en te begeleiden naar werk. De wervingscampagne is getiteld *Baas zoekt vrouw* en heeft als kern de aansprekende website www.baaszoektvrouw.nl.

Mede dankzij de mogelijkheid die de aanvullende middelen van ESF hen biedt om nieuwe aanpakken uit te proberen (vernieuwing), heeft een aantal gemeenten methodes ontwikkeld waarmee ook zeer moeilijk te motiveren en te re-integreren cliënten geholpen kunnen worden:

- Het is van belang om de *caseload* van consulenten zodanig te beperken, dat zij in staat zijn hun cliënten *intensief* en *gedurende het hele traject* te begeleiden.
- Hierbij zou elke cliënt een *vaste consulent* heeft moeten hebben, zodat een vertrouwensband wordt opgebouwd.
- Volgens een respondent bleek het naast een intensieve een op een begeleiding zeer effectief om individuele contactmomenten *af te wisselen met een groepsaanpak en trainingen*.
- Tot slot kan *'zachte dwang'* bij cliënten met een uitkering hen stimuleren mee te doen aan een project of activiteit.

5.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk kwamen verklaringen voor lage en hoge realisatie van ESF-subsidie aan de orde, zowel op algemeen als actieniveau.

Verklaringen voor onderrealisatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat factoren van administratieve aard voor zowel Actie A als Actie D de belangrijkste verklaring vormen voor onderrealisatie. Volgens respondenten is de belangrijkste verklaring voor onderrealisatie de nadruk op administratieve vereisten in de eindverantwoording in plaats van resultaten. Door een gebrek aan eenduidigheid en tijdigheid in de communicatie over (wijzigingen in) de regels weten aanvragers niet goed waar zij aan toe zijn, waardoor sneller omissies in de administratie optreden.

Hier staat echter tegenover dat veel aanvragers en uitvoerende organisaties weinig of geen ervaring hebben met de ESF-administratie, waardoor zij meer moeite hebben met de administratie en sneller fouten maken. Een gebrek aan sturing op en controle van de aanvraag en ESF-administratie door aanvragers op met name onervaren uitvoerende organisaties doet tevens af aan de kwaliteit van de eindverantwoording. Het gevolg van deze knelpunten is dat aanvragers in hun aanvraag hoog inzetten, om te voorkomen dat zij een deel van

de kosten alsnog zelf moeten dragen. Deze onrealistische manier van begroten is een belangrijke verklaring voor onderbenutting van de subsidie.

De economische crisis blijkt op actieniveau de belangrijkste verklaring voor onderrealisatie. Voor Actie A geldt dat het toeleiden van de toch al lastig te reïntegreren doelgroepen naar de arbeidsmarkt door de crisis nog moeilijker wordt; in het geval van Actie D worden minder opleidingen uitgevoerd door ontslagen of is behoefte aan een ander type opleidingen (omscholen). Onder Actie D heeft de rankingssystematiek het onrealistisch begroten door aanvragers zeer versterkt.

Verklaringen voor hoge realisatie

Aangezien de belangrijkste verklaringen van onderrealisatie van administratieve aard zijn, liggen ook de verklaringen voor hoge realisatie op dit vlak. Een goede voorbereiding op de administratieve lasten die komen gaan, is het halve werk en daarmee de belangrijkste verklaring voor een goede realisatie. Sterke sturing, controle en ervaring, hetzij in huis of in huis gehaald in de vorm van een ervaren adviesbureau, is hierbij het meest van belang, gevolgd door het ESF-proof maken van de organisatie.

Op actieniveau kunnen goede resultaten onder Actie A worden verklaard door creativiteit bij het vinden en motiveren van cliënten en een individuele, intensieve aanpak door een vaste consulent. Voor Actie D geldt dat veel deelnemers worden bereikt, omdat opleiden verplicht of gemeengoed is in een aantal branches.

6 Verwachte eindresultaten

Dit hoofdstuk gaat in op de verwachte resultaten in de resterende programmaperiode 2010-2013. Paragraaf 6.1 beschrijft eerst de uitgangspunten van de opgestelde prognoses. Paragraaf 6.2 gaat vervolgens in op de verwachte resultaten op input-, output-, resultaat- en impactniveau. Ook verwachtingen over de coverage ratio's komen aan bod. Paragraaf 6.3 ten slotte confronteert de verwachte eindresultaten met de gekwantificeerde doelstellingen. Dit schetst een beeld van de mate waarin de kwantitatieve doelstellingen te behalen zijn aan het eind van de programmaperiode.

6.1 Uitgangspunten prognose

De prognoses van de verwachte eindresultaten gaan uit van ongewijzigd beleid, dat wil zeggen dat de huidige uitvoering van het ESF-programma gehandhaafd blijft en er geen aanpassingen worden ingevoerd. Verder zijn de verwachte ontwikkelingen binnen het programma geplaatst tegen de context van de verwachte economische ontwikkeling. De aanvraag en het gebruik van ESF-middelen zijn deels afhankelijk van de ontwikkeling van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt.

Uitgangspunten ontwikkeling economie en arbeidsmarkt

Aangesloten is bij de prognoses van het CPB omtrent de toekomstige economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt op middellange termijn.¹ De volgende geschetste ontwikkelingen zijn voor het ESF-programma relevant:

- Het CPB verwacht dat op middellange termijn de Nederlandse economie zich zal herstellen. Voor de komende kabinetsperiode (2011-2015) verwacht het CPB een gemiddelde BBP-groei van 1¾ procent. De werkgelegenheid reageert met enige vertraging op de conjuncturele ontwikkeling en neemt (na de scherpe dalingen in 2009 en 2010) in de jaren 2011-2015 met ¼ procent per jaar toe. Deze stijging van de werkgelegenheid wordt meer dan volledig gerealiseerd in de zorg.
- De komende jaren zal het arbeidsaanbod niet meer groeien als gevolg van demografische ontwikkelingen. Hoewel momenteel de potentiële beroepsbevolking (bevolking 15-65 jaar) nog groeit, zal deze vanaf 2011-2012 gaan afnemen. Doordat de participatiegraad onder vrouwen de komende jaren nog toeneemt, neemt het structurele arbeidsaanbod nog toe tot 2015. Het CPB verwacht dat in de periode 2011-2015 het arbeidsaanbod structureel toeneemt met ongeveer 140.000 personen, wat overeenkomt met een gemiddelde groei van 0,4 procent per jaar. Deze groei komt vrijwel geheel voor rekening van vrouwen, het arbeidsaanbod van mannen neemt niet noemenswaardig meer toe. De structurele groei van het arbeidsaanbod in personen is weliswaar positief, maar kent een neerwaartse trend. Deze trend zet stevig door in de periode 2011-2015, vooral doordat de groei van de participatiegraden van vrouwen langzaam maar zeker zijn grens lijkt te bereiken.

¹ Zie CPB (2010), *Nieuwsbrief juni 2010/2* en CPB (2010), *Economische Verkenning 2011-2015*.

- Door de economische crisis is de arbeidsparticipatie tijdelijk afgenomen. Een van de ontwikkelingen die optreedt tijdens crises en laagconjunctuur is het zogenaamde *discouraged-worker-effect*. Dit houdt in dat mensen - ontmoedigd door de economische vooruitzichten - zich terugtrekken van de arbeidsmarkt waardoor de arbeidsparticipatie afneemt. Daarnaast wachten vrouwen met (her)intreding op de arbeidsmarkt en blijven jongeren langer doorleren. De komende jaren zullen weer meer van deze mensen de arbeidsmarkt betreden door de aantrekkende economie.
- De werkloosheid daalt met 1¼ procentpunt en komt in 2015 uit op 5¼ procent. Hiermee is de werkloosheid in 2015 nog steeds hoger dan voor de crisis. Dat is een beeld dat past bij eerdere ervaringen met financiële crises, zij het dat de stijging in Nederland in internationaal en historisch perspectief erg meevalt.

Prognoseproces

De realisatiegegevens van input (financiering), deelnemersaantallen en bereikte resultaten uit de administratie van het Agentschap SZW vormen de basis voor de prognose. Gegevens over input zijn beschikbaar t/m tijdvak 2009-2, gegevens over deelnemersaantallen en bereikte resultaten zijn afkomstig uit de einddeclaraties van aanvragers tot en met tijdvak 2008-2. Met de gegevens kunnen trends over een betrekkelijk korte periode (2007-2009) worden weergegeven. Dit maakt het enigszins mogelijk om voor die jaren een eventueel verband met de conjunctuur/economische crisis vast te stellen. De trends zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar de periode 2010-2013. Het prognoseproces is weergegeven in Figuur 6.1.

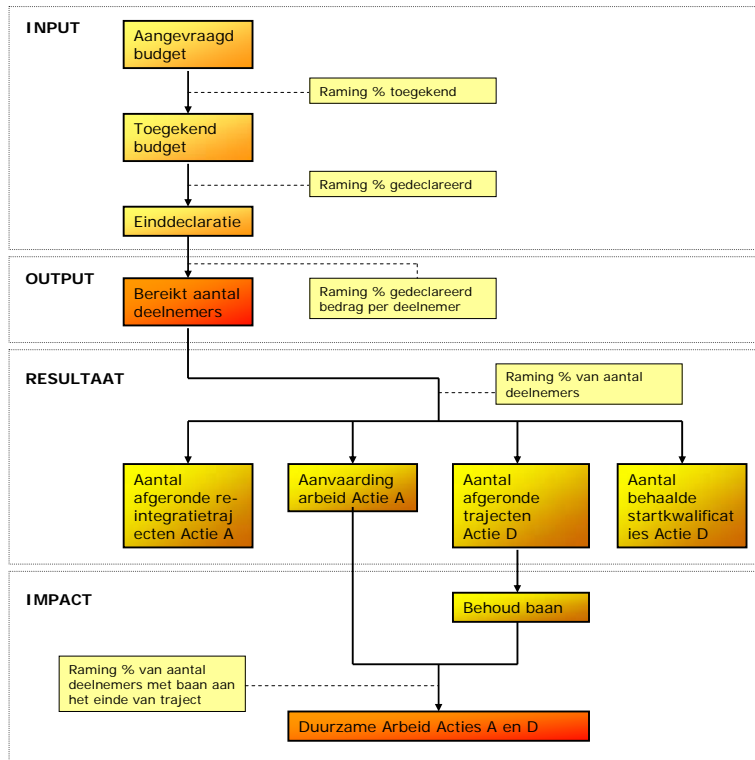
De eerste stap is een raming van de input. Hiervoor is tevens gebruik gemaakt van de ervaringen uit het vorige ESF-programma 2000-2006.¹ Hieruit blijkt een positief verband tussen de gedeclareerde bedragen en de conjunctuur (correlatie is 0,64). Vervolgens wordt een raming gemaakt van het percentage toekenningen, waaruit het totaal totale toegekende bedrag volgt. Ten slotte wordt het percentage dat uiteindelijk wordt gedeclareerd geraamd, waaruit het totale gedeclareerde bedrag volgt.

Uit de realisatiegegevens kan het gemiddelde gedeclareerde bedrag per deelnemer worden vastgesteld. Door de toekomstige gedeclareerde bedragen te delen door dit gemiddelde ontstaat een raming van de output, in termen van bereikte deelnemers.

Uit de realisatiegegevens kan tevens het percentage deelnemers worden vastgesteld dat een bepaald resultaat behaalt. Per resultaatindicator is een raming gemaakt van dit succespercentage. Daarbij is gebruik gemaakt van aanvullende informatie, zoals historische CBS-gegevens die inzicht geven in het verband tussen conjunctuur en re-integratie- en scholingstrajecten, alsook studies omtrent arbeidsmarkteffecten van re-integratie en scholing. Indien geen informatie hieromtrent aanwezig is, is uitgegaan van de gerealiseerde effecten in 2007 tot en met 2009.

¹ Zie Jaarverslag 2007, ESF 3 2000-2006.

Figuur 6.1 Prognoseproces



Bron: Research voor Beleid/EIM.

Voor de raming van de impact is aanvullend gebruik gemaakt van gegevens uit de polisadministratie van het UWV, waaruit is af te leiden of deelnemers een half jaar na beëindiging van het traject nog steeds werkzaam zijn. Uitgangspunt van de raming is het aantal deelnemers dat aan het eind van het traject een baan bemachtigt (Actie A) dan wel behoudt (Actie D). Vervolgens is geraamd welk percentage van deze deelnemers ook na een half jaar nog een baan heeft. Historische gegevens daarover zijn beschikbaar over 2007 en 2008. De trendmatige ontwikkeling is doorgetrokken naar toekomstige jaren, waarbij tevens rekening is gehouden met effecten van de conjunctuur.

6.2 Verwachte input, output en resultaat

6.2.1 Input

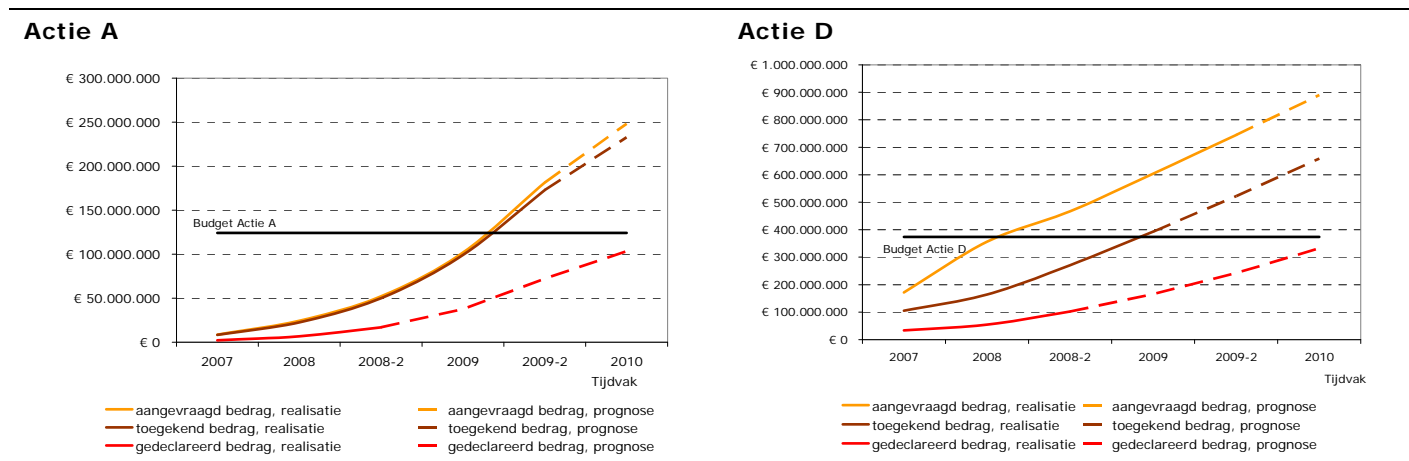
Toename aangevraagde bedragen

De aangevraagde bedragen in de tijdvakken 2009 en 2009-2 stijgen sterk, vooral voor Actie A, maar ook voor Actie D. De economische crisis lijkt dus geen negatief effect te hebben op de ontwikkeling van de aangevraagde bedragen. Door de economische crisis moeten gemeenten hun prioriteiten heroverwegen en hebben ze steeds minder de beschikking over

eigen middelen voor re-integratie, waardoor ze sneller ESF-subsidies aanvragen. Dit speelt voor Actie A. De stijging binnen Actie D vloeit voort uit de verhoogde aandacht voor scholing van werkenden, waarop tevens de verplichte scholing binnen de regeling Deeltijd ww een invloed heeft.

Het subsidieplafond voor Actie A in het aanvraagstijdvak 2010 is reeds bekend, en vastgesteld op 65 miljoen euro.¹ Dit is waarschijnlijk het laatste aanvraagstijdvak voor Actie A voor de ESF-periode 2007-2013. Het is aannemelijk dat de aangevraagde bedragen voor Actie A iets afnemen in tijdvak 2010 vanwege de samenhang tussen de economische ontwikkeling en het aantal re-integratietrajecten (zie Figuur 6.2). Er zijn aanwijzingen voor een negatief verband tussen de conjunctuur enerzijds en het aantal re-integratietrajecten anderzijds.² Nu de economie iets zal aantrekken zullen er naar verwachting minder re-integratietrajecten worden opgestart.

Figuur 6.2 Input ESF-programma, realisatie en prognose cumulatieve bedragen, projecten tijdvakken 2007 t/m 2010



Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.

Voor Actie D is aanvraagstijdvak 2010 nog niet opengesteld en dus ook nog geen subsidieplafond bekend. Ook is nog niet duidelijk of er de resterende periode één of twee tijdvakken worden opengesteld. In de prognose is uitgegaan van één extra tijdvak, waarin beoogd wordt het resterende budget optimaal te benutten. Aangenomen is dat het subsidieplafond in tijdvak 2010 hetzelfde is als in tijdvak 2009 (150 miljoen euro). De aangevraagde bedragen zullen vermoedelijk verder toenemen. Er zijn indicaties voor een positief verband tussen de economische ontwikkeling en de mate van postinitiële scholing.³ Daarom is in de

¹ Zie Factsheet Actie A, versie juli 2010.

² Uit halfjaarlijkse CBS-gegevens uit de Statistiek Re-integratie Gemeenten over de periode 2005-2009 blijkt dat de instroom van re-integratietrajecten via gemeenten negatief samenhangt met de conjunctuur, en de uitstroom juist positief.

³ Uit een CPB-studie blijkt dat de mate van postinitiële scholing afhankelijk is van de conjunctuur. Bij lage werkloosheid is de arbeidsmarkt schaars en zal meer postinitiële scholing worden aangeboden om het aanbod beter af te stemmen op de vraag. Daarnaast zullen werkgevers meer doen om werknemers te behouden vanwege de schaarste. Zie CPB (2007), *Postinitiële scholing en werkloosheid*.

prognose uitgegaan van een verdere toename van de aangevraagde bedragen in tijdvak 2010.

Afstemming toekomstige toegekende bedragen op huidige realisatie

Doordat de aangevraagde bedragen snel oplopen, ligt bij Actie D het totale aangevraagde budget al twee keer zo hoog als het beschikbare budget aan het eind van tijdvak 2009-2. Ook bij Actie A heeft het totale aangevraagde bedrag het maximale beschikbare budget inmiddels overschreden. Omdat de huidige programmabenuutting zeer laag is, zijn er nog voldoende gelden beschikbaar voor nieuwe projecten. Bij het openstellen van nieuwe aanvraagtijdvakken kijkt het ministerie van SZW naar de openstaande toegekende bedragen. De ESF-ervaringen uit het verleden leren dat slechts een deel van de openstaande bedragen wordt gedeclareerd en dat de rest van de gelden niet wordt benut.

Om dit zo veel mogelijk te voorkomen stelt het ministerie een fictief realisatiepercentage vast, op basis van recente programmaresultaten. Dit realisatiepercentage wordt gebruikt voor een inschatting van de hoogte van het subsidieplafond en het toekennen van bedragen, zodanig dat de uiteindelijk gedeclareerde bedragen in de buurt komen van het maximaal beschikbare budget. Het ministerie maakt daarbij een 'veilige' schatting van het realisatiepercentage, dat wil zeggen niet te laag.¹

Het realisatiepercentage van de huidige projecten die zijn afgerond (gedeclareerd of ingetrokken) is bij Actie A toegenomen van ongeveer 26 procent in tijdvak 2007 naar 36 procent in tijdvak 2008-2. Bij Actie D is dit realisatiepercentage toegenomen van 33 procent in tijdvak 2007 naar 44 procent in tijdvak 2008-2. In de prognoses is aangenomen dat deze percentages verder toenemen naar 52 procent voor Actie A en 66 procent voor Actie D in tijdvak 2010.

Programmabenuutting stijgt naar 83 procent bij Actie A en 89 procent bij Actie D

Volgens de prognoses wordt dan aan het eind van de programmaperiode voor Actie A naar verwachting ongeveer 103 miljoen euro gedeclareerd en voor Actie D 332 miljoen euro. Daarmee komt de verwachte programmabenuutting uit op 83 procent voor Actie A en 89 procent voor Actie D. Indien het uiteindelijke realisatiepercentage hoger uitvalt dan het fictieve realisatiepercentage waarmee in de prognoses is gerekend, zal de programmabenuutting toenemen. Omgekeerd resulteert een lager realisatiepercentage in een lagere programmabenuutting.

6.2.2 Output

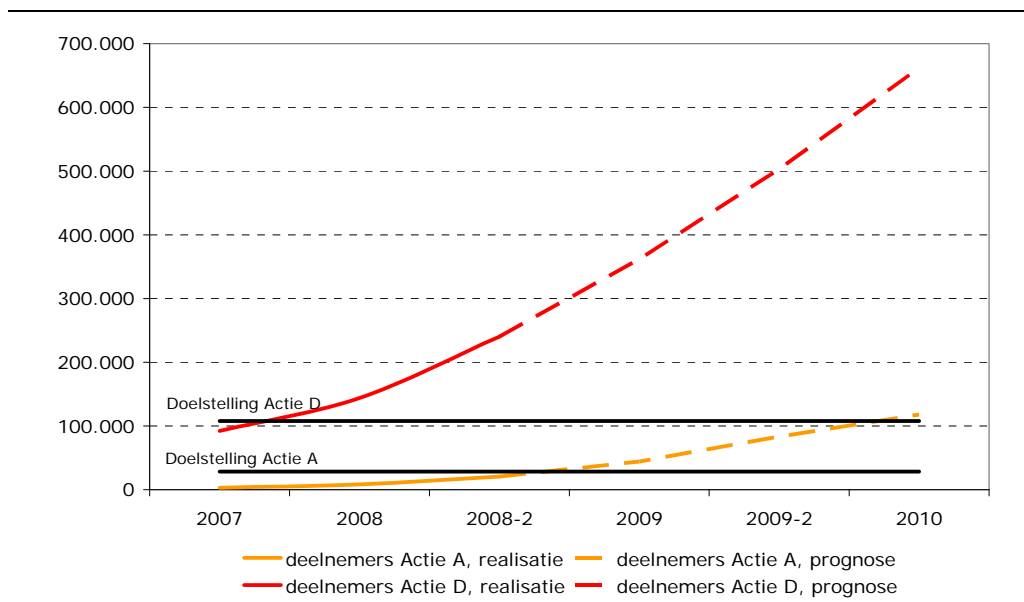
Sterke toename aantal deelnemers

Door de sterke stijging van het aantal aanvragen en de bijhorende bedragen in de tijdvakken 2009 en 2009-2 zal ook het aantal bereikte deelnemers in beide Acties naar verwachting sterk toenemen (zie Figuur 6.3). Bij Actie A vlakkt de toename wat af in tijdvak 2010

¹ Indien het realisatiepercentage uiteindelijk hoger is dan ingeschat, bestaat het risico dat het uiteindelijk gedeclareerde bedrag het maximaal beschikbare subsidiebedrag overtreft. Het ministerie moet dan binnen de eigen begroting middelen zoeken om aan deze verplichtingen te voldoen. Hiertoe heeft het ministerie van SZW geen middelen op de eigen begroting beschikbaar.

doordat het subsidieplafond en daarvan afgeleid de verwachte toegekende bedragen in dit tijdvak lager zijn dan de voorgaande tijdvakken.

Figuur 6.3 Output ESF-programma, realisatie en prognose cumulatieve aantallen deelnemers, projecten tijdvakken 2007 t/m 2010



Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.

Outputdoelstellingen ruimschoots bereikt

De beoogde aantallen deelnemers in de kwantitatieve doelstellingen worden zonder twijfel gerealiseerd. Bij Actie D is de doelstelling na verwerking van de projectresultaten van tijdvak 2008 al gehaald, terwijl dit bij Actie A naar verwachting na verwerking van de projecten van tijdvak 2009 plaatsvindt. Volgens de prognoses zal het totaal aantal verwachte deelnemers aan het eind van de programmaperiode uitkomen op bijna 118.000 voor Actie A en ruim 661.000 voor Actie D.

Uit de interviews blijkt dat een aantal ESF-aanvragers meerwaarde ziet in gebruik van de ESF-middelen om het menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt te vergroten. Het gebruik van ESF-middelen stelt hen bijvoorbeeld in staat om meer deelnemers te bereiken dan zonder de middelen. Bij Actie D komt de hoge output tevens voort uit de verplichting voor veel sectoren om werknemers op te leiden.

6.2.3 Resultaat

Aandeel afgeronde re-integratietrajecten stijgt naar 89 procent

Momenteel worden de resultaatdoelstellingen niet gehaald bij Actie A. Voor een deel komt dit echter doordat ongeveer de helft van de re-integratietrajecten nog lopende is. Gemeenten merken in de praktijk dat doelgroepen als arbeidsbelemmerden geruime tijd nodig hebben om een niveau te bereiken dat acceptabel is voor de arbeidsmarkt. Van alle deelnemers met afgeronde re-integratietrajecten, heeft 90 procent het traject met succes afgerond, terwijl 10 procent van de deelnemers hun re-integratietraject niet heeft beëindigd. Indien

wordt aangenomen dat een vergelijkbaar deel van deze trajecten succesvol wordt afgerond als de reeds afgeronde projecten, stijgt het percentage afgeronde re-integratietrajecten naar 90 procent. In de prognoses is aangenomen dat dit percentage iets lager zal zijn. Het lijkt aannemelijk dat de kans op slagen van een re-integratietraject afneemt naarmate de duur van het project toeneemt. De prognose van het aandeel afgeronde re-integratietrajecten voor projecten in de resterende tijdvakken 2009, 2009-2 en 2010 komt uit op 89 procent (zie Tabel 6.1).

Tabel 6.1 Resultaat ESF-programma, realisatie en prognose, projecten tijdvakken 2007 t/m 2010

Indicator	2007	2008	2008-2	Prognose reste-
				rende tijdvakken t/m 2010
A5. Afgeronde re-integratietrajecten	86%	82%	88%	89%
A6. Aanvaarding arbeid	10%	12%	14%	17%
D2. Afgeronde trajecten	87%	81%	87%	87%
D5. Bereikte deelnemers dat startkwalificatie behaalt	9%	7%	19%	15%

Bron: *Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.*

Baankans doelgroepen Actie A neemt toe

Ook het percentage deelnemers dat een baan vindt na een re-integratietraject ligt met 5 procent momenteel nog onder de doelstelling. Zoals hierboven vermeld is meer dan de helft van de re-integratietrajecten nog lopende op het moment van de einddeclaratie. Uit de door het CBS aangeleverde impact-gegevens blijkt dat van de deelnemers aan projecten die zijn beëindigd in 2007 en 2008 zo'n 12 procent aan het einde van het traject een baan heeft. Uit die gegevens blijkt verder ook dat dit percentage verder stijgt voor de deelnemers aan beëindigde projecten in 2009.

Hier spelen ook de effecten van de economische crisis een rol. Voor Actie A geldt dat het toeleiden van de toch al lastig te re-integreren doelgroepen naar de arbeidsmarkt door de crisis nog moeilijker wordt. De oplopende werkloosheid, teruglopende werkgelegenheid en ruimere arbeidsmarkt verkleinen de kans op een baan, zeker voor de relatief kansarme doelgroepen in Actie A. Uit ander onderzoek blijkt verder dat in situaties met omvangrijke werkloosheid en geringe openstaande vraag de effecten op de werkgelegenheid op korte termijn gering zijn.¹ Bij een lage werkloosheid en relatief veel baanopeningen zijn de effecten iets groter. Het CPB verwacht dat de economie en werkgelegenheid weer aantrekt vanaf 2012-2013, waarmee ook de baankansen in het algemeen en voor de doelgroepen in Actie A in het bijzonder weer zullen toenemen. Naar verwachting zal 17 procent van de deelnemers aan projecten in de tijdvakken 2009, 2009-2 en 2010 naar een baan toegeleid worden.

¹ SEOR (2005), *Effectiviteit van re-integratie*.

Aantal afgeronde trajecten Actie D blijft op peil

Bij Actie D ligt het percentage afgeronde trajecten rond 80-90 procent. Mogelijk heffen de effecten van de economische crisis elkaar op. Hoewel bedrijven een pas op de plaats doen wat betreft opleidingen of behoefte hebben aan ander type opleidingen waardoor resultaten lager uitvallen, weegt de verplichting van de Deeltijd ww werknemers op te leiden zwaarder, waardoor alsnog voldoende werknemers worden opgeleid. De verwachting voor de periode 2010-2013 is dat het aantal afgeronde trajecten op dit peil blijft. Door de aantrekkende economie zullen tegen 2013 weer tekorten ontstaan op een aantal segmenten van de arbeidsmarkt, waardoor het belang van (postinitiële) scholing voor het afstemmen van het aanbod op de vraag weer toeneemt.

Percentage deelnemers dat startkwalificatie haalt neemt toe

Er is in de literatuur weinig bekend over de relatie tussen het aantal personen dat een startkwalificatie behaalt en de economische ontwikkeling. Momenteel is sprake van een toename van het percentage deelnemers dat een startkwalificatie bemachtigt. Zonder verdere informatie is deze trend geëxtrapoleerd naar de tijdvakken 2009, 2009-2 en 2010. Volgens deze prognose komt het percentage uit op 15 procent.

6.2.4 Impact

Ook kans op duurzame baan voor doelgroepen Actie A neemt toe

Niet elke deelnemer die aan het einde van een traject binnen Actie A een baan bemachtigt is in staat om de baan te behouden. Het kan gaan om een tijdelijke baan, maar het is ook mogelijk dat de deelnemer ook na een traject nog niet voldoende capaciteiten heeft om de baan goed te kunnen uitvoeren, waardoor de werkgever kan besluiten om niet verder te gaan met deze werknemer. Van de deelnemers die een baan bemachtigen, is na een half jaar 80 procent nog werkzaam. Een relatief groot deel van de bemachtigde banen is dus duurzaam. Ongeveer 11 procent van alle deelnemers aan beëindigde projecten tussen 2007 en 2009 heeft een duurzame baan bemachtigd. Te verwachten is dat met de aantrekkende conjunctuur en werkgelegenheid vanaf 2012-2013 ook de kans op duurzame banen weer zal toenemen (zie tabel 6.2). Wel is het zo dat in een situatie van economische groei de omvang van flexibele arbeid en ook de baan-baan mobiliteit (met enige vertraging) toeneemt.¹ Dit beperkt weer de groei van het aantal deelnemers met duurzame banen. Uiteindelijk is de verwachting dat zo'n 13.400 deelnemers in de periode 2010-2013 een duurzame baan bemachtigt.

Percentage deelnemers met duurzame baan Actie D neemt toe

Uit de CBS-gegevens blijkt dat het aantal deelnemers aan Actie D met een duurzame baan na het traject is gedaald (als percentage van het totaal aantal deelnemers). Vermoedelijk speelt de economische crisis hierbij een rol. De afzet en productie in het bedrijfsleven is sterk gedaald, wat minder werk oplevert voor de werkende beroepsbevolking. Dit heeft een afname van het aantal banen tot gevolg. Wanneer de economische groei weer aantrekt vanaf 2012 zullen ook de kansen toenemen voor deelnemers aan Actie D voor behoud van hun baan. De verwachting is dat over de periode 2010-2013 ongeveer 96 procent van de deelnemers hun baan voor minimaal 6 maanden behoudt.

¹ Zie UWV (2010). *Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op WW*, Kennismemo 10 02, en Van Leeuwen en Zwinkels (2009). *Conjunctuur en baan-baan-mobiliteit*, in: Sociaal Bestek.

Tabel 6.2 Impact ESF-programma, realisatie en prognose, projecten 2007 t/m 2013^a

Indicator	2007	2008	2009	Prognose 2010 t/m 2013
<i>Aantal</i>				
A7. Aantal deelnemers Actie A dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	0	520	1.450	13.431
D10. Aantal deelnemers Actie D dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	7.020	98.650	86.757	436.495
<i>Als % van aantal deelnemers</i>				
A7. Aantal deelnemers Actie A dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	0%	9%	12%	13%
D10. Aantal deelnemers Actie D dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	98%	94%	93%	96%

^a De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op projecten die zijn beëindigd in de jaren 2007, 2008 en 2009. Omdat het CBS de gegevens op deze wijze heeft aangeleverd, is hier niet gekozen voor de indeling in tijdvakken (zoals elders in dit hoofdstuk).

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van CBS, Agentschap SZW en polisadministratie UWV.

6.2.5 Coverage ratio's

Coverage ratio Actie A stijgt naar 16 procent

De coverage ratio met betrekking tot de tot nu toe afgeronde projecten binnen Actie A blijft nog ruim achter bij de doelstelling. Er is wel een stijgende lijn waar te nemen in de recentere tijdvakken (zie Tabel 6.3). Het aantal deelnemers aan Actie A zal in de tijdvakken 2009, 2009-2 en 2010 sterk stijgen ten opzichte van de eerdere tijdvakken, als gevolg van de sterke toename van de aangevraagde en toegekende bedragen. Ook de programma- en projectbenutting zal naar verwachting toenemen. Het totaal aantal re-integratietrajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen van Actie A zal iets afnemen door de aantrekkende economische groei. In tijden van hoogconjunctuur is doorgaans een afname van het aantal re-integratietrajecten te zien. De coverage ratio voor de tijdvakken 2009, 2009-2 en 2010 komt volgens de prognose uit op 16 procent.

Tabel 6.3 Coverage ratio's ESF-Acties A en D, realisatie en prognose, projecten tijdvakken 2007 t/m 2010

Indicator	2007	2008	2008-2	Prognose resterende tijdvakken t/m 2010
Aantal gestarte re-integratietrajecten (1)	130.000	139.000	152.000	616.864
Aantal deelnemers Actie A (2)	3.085	5.365	12.182	97.207
A7. Aantal deelnemers Actie A t.o.v. aantal trajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen Actie A (2)/(1)	2%	4%	8%	16%
Aantal deelnemers Actie D (3)	92.222	51.773	96.158	421.436
Aantal deelnemers dat startkwalificatie behaalt (4)	35.213	10.511	19.483	153.443
D11. Aandeel van deelnemers dat een startkwalificatie haalt in totaal aantal deelnemers (4)/(3)	38%	20%	20%	36%

Bron: Agentschap SZW, UWV, Statistiek Re-integratie Gemeenten CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Coverage ratio Actie D stijgt naar 36 procent

Het aantal deelnemers dat probeert een startkwalificatie te behalen zal naar verwachting toenemen de komende jaren. Bij een aantrekkende economie en toenemende werkgelegenheid zullen er ook voor laaggeschoolden zonder startkwalificatie kansen op de arbeidsmarkt ontstaan. Wellicht kunnen deze laaggeschoolden een baan bemachtigen, maar niet zonder de verplichting van werkgevers om een startkwalificatie te halen. Het belang van postinitiële scholing zal toenemen. Uit CBS-cijfers blijkt ook dat het aantal personen in de beroepsbevolking zonder startkwalificatie dat regulier onderwijs volgt, gestaag toeneemt.¹ De toename is sterker in tijden van hoogconjunctuur dan in tijden van laagconjunctuur. Het aantal deelnemers dat een startkwalificatie haalt neemt sterker toe dan het totaal aantal deelnemers binnen Actie D. De coverage ratio zal daarom naar verwachting toenemen tot 36 procent voor de projecten binnen de tijdvakken 2009, 2009-2 en 2010.

6.3 Verwachte realisatie van doelen

Wanneer alles wordt doorgerekend voor de gehele programmaperiode, is te zien dat naar verwachting bijna alle doelstellingen worden gehaald (zie Tabel 6.4). Alleen de beoogde coverage ratio binnen Actie A wordt niet gehaald.

De verwachting is dat de ESF-activiteiten binnen Actie A uiteindelijk ertoe leiden dat 15.400 deelnemers een duurzame baan bemachtigt, 13 procent van het totaal aantal deelnemers. Binnen Actie D behouden 628.920 deelnemers hun (duurzame) baan, ofwel 95 procent van het totaal aantal deelnemers. Aan deze impact-gegevens zijn geen kwantitatieve doelstellingen gekoppeld.

¹ Op basis van de Enquête Beroepsbevolking, CBS.

Tabel 6.4 Verwachte ESF-eindresultaten afgezet tegen gekwantificeerde doelstellingen, programmaperiode 2007-2013

Indicator	Verwachte score	Doelstelling	Behaald?
<i>Output</i>			
A1. Bereikt aantal deelnemers Actie A	117.839	28.380	✓
D1. Bereikt aantal deelnemers Actie D	661.590	108.000	✓
<i>Resultaat</i>			
A5. Afgeronde re-integratietrajecten	88%	75%	✓
A6. Aanvaarding arbeid	14%	8%	✓
D2. Afgeronde trajecten	87%	85-90%	✓
D5. Bereikte deelnemers dat startkwalificatie behaalt	14%	10%	✓
<i>Coverage ratio</i>			
A7. Aantal deelnemers Actie A t.o.v. aantal trajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen Actie A	15%	30%	✗
D11. Aandeel van deelnemers dat een startkwalificatie haalt in totaal aantal deelnemers	35%	26%	✓

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de overkoepelende conclusies. Paragraaf 7.1 gaat in op de huidige resultaten en in paragraaf 7.2 bespreken we de prognoses. Het hoofdstuk eindigt met aanbevelingen voor eventuele aanpassingen aan de ESF-Acties A en D om de programmabenuutting in de toekomst te verbeteren (paragraaf 7.3).

7.1 Huidige resultaten

7.1.1 Programmabenuutting momenteel laag...

De huidige benutting van het ESF-programma 2007-2013 binnen de Acties A en D is voornamelijk laag. De programmabenuutting binnen de Acties A en D is momenteel 8% respectievelijk 21%, halverwege de programmaperiode. Op algemeen niveau blijken de verklaringen voor deze lage realisatie met name van administratieve en communicatieve aard. Aanvragers geven aan moeite te hebben met de complexiteit, omvang en de wijze van controleren van de administratieve vereisten van ESF:

- Hoewel respondenten begrijpen dat de deelname van deelnemers en de inzet van uitvoerders moet worden aangetoond, ligt in de eindverantwoording volgens respondenten de nadruk te sterk op administratieve details in plaats van de resultaten van projecten. Alle typen aanvragers zijn deze mening toegedaan.
- Door een gebrek aan eenduidigheid en tijdigheid in de communicatie van het Agentschap over de regels weten aanvragers niet goed waar zij aan toe zijn, waardoor sneller omissies in de administratie optreden.
- Hier staat tegenover dat veel aanvragers en uitvoerende organisaties weinig of geen ervaring hebben met het voeren van een ESF-administratie, waardoor zij sneller fouten maken.
- Een gebrek aan sturing op het aanvraag- en administratieproces bij uitvoerende organisaties doet tevens af aan de kwaliteit van de administratie.

Voor ESF geldt dus dat de realisatie van een succesvol project dat veel resultaten heeft bereikt alsnog laag kan uitvallen, omdat de ESF-administratie niet aan de eisen voldoet. In dat geval komen de kosten van de niet te declareren deelnemers op de aanvragers zelf neer. Om dit te voorkomen, zetten aanvragers in hun aanvraag hoog in. Deze onrealistische manier van begroten vormt voor zowel Actie A als Actie D een belangrijke verklaring voor de lage programmabenuutting.

Actie A

Bij Actie A blijft voor de tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2 het totaal aangevraagde budget ver achter bij het beschikbare budget. Dit is de voornaamste achtergrond van de zeer lage programmabenuutting bij Actie A. Belangrijke verklaringen voor het niet-aanvragen van ESF-gelden onder Actie A zijn de administratieve vereisten, die door aanvragers als complex en zwaar worden beschouwd, en het feit dat in de afgelopen jaren gemeenten over voldoende

re-integratiemiddelen beschikten. Ook speelt een rol dat de aanvraaggrens van 250.000 euro voor kleine gemeenten te hoog was.

Daarnaast valt onder Actie A op dat relatief veel projecten voortijdig zijn ingetrokken en de projectbenutting laag is (45 procent). Naast bovengenoemde administratieve knelpunten speelt de aard van de doelgroepen waarop deze actie zich richt een rol. De doelgroepen hebben een aantal jaren nodig om een niveau te bereiken dat acceptabel is voor de arbeidsmarkt. Omdat ESF-projecten niet langer duren dan 12 of 18 maanden, zijn om deze reden aan het eind van de projectperiode de resultaten vaak niet bereikt. De economische crisis heeft het toeleiden van de doelgroepen naar de arbeidsmarkt nog meer bemoeilijkt.

Actie D

Bij Actie D is juist sprake van overvraging van het beschikbare budget. De overvraag wordt in sterke mate verklaard door het feit dat veel sectoren bepaalde opleidingen en cursussen voor werknemers verplicht hebben gesteld. Daarnaast hebben de grotere bedrijven vaak een staand, intern opleidingsprogramma. Ook de invoering van de deeltijd-WW heeft bijgedragen aan de overvraging door (om-)scholing als verplichte voorwaarde te stellen.

Ook bij Actie D is de projectbenutting echter laag, met 42 procent. Onder Actie D heeft, naast de administratieve knelpunten, de rankingssystematiek een negatieve invloed gehad op de wijze waarop aanvragers omgaan met hun begroting. Om zo hoog mogelijk in de ranking terecht te komen, dienen zij onrealistische streefpercentages in, waardoor de realisatie achteraf laag uitvalt. Hiernaast maken veel bedrijven vanwege de economische crisis een pas op de plaats wat opleidingen betreft; de continuïteit van het bedrijf heeft prioriteit.

Bij beide acties speelt mee dat het niet mogelijk is om tijdens lopende projecten de oorspronkelijke aanvraag te wijzigen. Zo kan er niet worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen, waardoor een lage realisatie niet kan worden voorkomen.

Tabel 7.1 ESF-resultaten afgezet tegen gekwantificeerde doelstellingen, programma-periode 2007-2013

Indicator	Realisatie tijdvakken 2007, 2008 en 2008-2			Prognose alle tijdvakken		
	Score	Doelstelling	Behaald?	Score	Doelstelling	Behaald?
<i>Output</i>						
A1. Bereikt aantal deelnemers Actie A	14.632	14.190	✓	117.839	28.380	✓
D1. Bereikt aantal deelnemers Actie D	195.899	54.000	✓	661.590	108.000	✓
<i>Resultaat</i>						
A5. Afgeronde re-integratietrajecten	42%	75%	✗	88%	75%	✓
A6. Aanvaarding arbeid	5%	8%	✗	8%	8%	✓
D2. Afgeronde trajecten	86%	85-90%	✓	87%	85-90%	✓
D5. Bereikte deelnemers dat startkwalificatie behaalt	12%	10%	✓	14%	10%	✓
<i>Coverage ratio</i>						
A7. Aantal deelnemers Actie A t.o.v. aantal trajecten dat jaarlijks start voor de doelgroepen Actie A	3%	30%	✗	15%	30%	✗
D11. Aandeel van deelnemers dat een startkwalificatie haalt in totaal aantal deelnemers	33%	26%	✓	35%	26%	✓

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.

7.1.2 ...maar doelstellingen worden grotendeels behaald

Ondanks de lage programmabenuutting ligt het programma redelijk op schema als het gaat om het behalen van de doelstellingen zoals geformuleerd in het Operationeel Programma.

Outputdoelstellingen (ruimschoots) gehaald

In de eerste plaats worden de outputdoelstellingen (bereikte aantallen deelnemers) momenteel gehaald, binnen Actie D zelfs ruimschoots. Bij Actie D komt de hoge output vooral voort uit de verplichting voor veel sectoren om werknemers op te leiden. Een andere verklaring die uit het onderzoek naar voren komt, is dat de aanvullende middelen van ESF aanvragers in staat stelt projecten te verbreden, verdiepen en te vernieuwen. Het bereik van projecten wordt zo groter. Gemeenten slagen er, mede dankzij de ESF-subsidie, gaandeweg in effectieve methoden te ontwikkelen om de moeilijk te bereiken en motiveren doelgroepen te vinden en te helpen.

Resultaatdoelstellingen ten dele bereikt

Ten tweede worden de resultaatdoelstellingen ten dele bereikt. Binnen Actie A worden de doelstellingen (nog) niet gehaald. Echter, meer dan de helft van de re-integratietrajecten is nog lopende. Zoals eerder vermeld, ondervinden gemeenten dat doelgroepen als arbeidsbelemmerden meer tijd nodig hebben dan de projectperiode van 18 maanden om een niveau te bereiken dat acceptabel is voor de arbeidsmarkt. Als hetzelfde succespercentage van de reeds afgeronde trajecten van toepassing is, zullen de doelstellingen wellicht kunnen worden gehaald. Daarnaast heeft het uitbreken van de economische crisis medio 2008 mogelijk een negatief effect gehad op de baankans van gere-integreerden.

Binnen Actie D worden de resultaatdoelstellingen momenteel gehaald. Mogelijk heffen de effecten van de economische crisis elkaar op. Hoewel bedrijven een pas op de plaats maken wat betreft opleidingen of behoefte hebben aan ander type opleidingen waardoor resultaten lager uitvallen, weegt de verplichting van de deeltijd-WW werknemers op te leiden zwaarder, waardoor alsnog voldoende werknemers worden opgeleid.

Doelstelling coverage ratio Actie D bereikt maar voor Actie A niet

Het lukt momenteel nog onvoldoende om de gewenste doelgroepen binnen Actie A te bereiken. De doelstelling met betrekking tot de coverage ratio wordt niet gehaald. Hierbij hoort overigens de kanttekening dat de doelstelling bij Actie A gebaseerd is op het oorspronkelijke budget van 199,2 miljoen Euro. Bij de tussentijdse overheveling van 75 miljoen Euro aan middelen naar de Actie Jeugd is de doelstelling niet aangepast. Dezelfde doelstelling moet dus met aanzienlijk minder middelen worden bereikt. Maar ook als de doelstelling van de coverage ratio neerwaarts evenredig bijgesteld zou worden, wordt de doelstelling niet gehaald. De doelstelling zou dan uitkomen op 19 procent, terwijl het verwachte bereik op 15 procent blijft steken. Bij Actie D wordt de doelstelling wel bereikt. O&O-fondsen zijn voldoende in staat om de ESF-projecten te richten op deelnemers zonder startkwalificatie.

Nog te prematuur voor beoordeling impact

Een beoordeling van de impact is op dit moment nog moeilijk af te geven. Het is momenteel alleen mogelijk om van afgesloten projecten in 2007 en 2008 de impact vast te stellen. Daaruit blijkt dat 9 procent van de deelnemers binnen Actie A een duurzame baan heeft bemachtigd en dat 95 procent van de deelnemers binnen Actie D hun (duurzame) baan behoudt, na beëindiging van het traject.

7.2 Verwachte eindresultaten

7.2.1 Bij ongewijzigd beleid worden doelstellingen in 2013 gehaald...

Om een inschatting te maken in hoeverre de doelstellingen aan het eind van het programma worden behaald zijn prognoses gemaakt van input, output, resultaat en impact van het programma. Deze prognoses gaan uit van ongewijzigd beleid.

Wanneer het huidige beeld naar de toekomst wordt doorgetrokken blijkt allereerst uit de gegevens van het Agentschap dat de aangevraagde bedragen in de tijdvakken 2009 en 2009-2 bij zowel Actie A als Actie D sterk stijgen. Door de economische crisis moeten ge-

meenten hun prioriteiten heroverwegen en hebben ze steeds minder de beschikking over eigen middelen voor re-integratie, waardoor ze sneller ESF-subsidies aanvragen. Dit speelt voor Actie A. De stijging binnen Actie D vloeit voort uit de hoge aandacht voor scholing, waarbij de deeltijd ww de doorslag geeft.

Doordat de aangevraagde bedragen snel oplopen, ligt bij Actie D het totale aangevraagde budget al twee keer zo hoog als het beschikbare budget aan het eind van tijdvak 2009-2. Ook bij Actie A heeft het totale aangevraagde bedrag het maximale beschikbare budget inmiddels overschreden. Ook in tijdvak 2010 zal het totale aangevraagde bedrag naar verwachting weer hoog zijn, mede als gevolg van de hoge subsidieplafonds. De toegekende bedragen zullen waarschijnlijk de subsidieplafonds benaderen. Dit is het gevolg van de strategie van het ministerie van SZW om via de subsidieplafonds en het toekennen van de bedragen te sturen op een zo hoog mogelijke programmabenuutting. Daardoor zal de output van het programma stijgen. Over de gehele programmaperiode bezien zullen de outputdoelstellingen naar verwachting ruimschoots worden gehaald.

Hetzelfde geldt voor het behalen van alle resultaatdoelstellingen. Bij Actie A zal het aantal afgeronde re-integratietrajecten naar verwachting de doelstelling overtreffen. Ook het percentage deelnemers dat werk vindt wordt gehaald, deels door een toename van de baankans door de aantrekkende economie. Daarbij is wel aangenomen dat alle re-integratietrajecten worden afgerond. Uit de huidige cijfers blijkt dat ongeveer de helft van de trajecten langer duren dan de maximale projectduur van 18 maanden. Ook het beoogde aantal afgeronde trajecten binnen Actie D en het aantal deelnemers dat een startkwalificatie behaalt wordt naar verwachting gehaald.

De verwachting is dat de ESF-activiteiten binnen Actie A uiteindelijk ertoe leiden dat 15.400 deelnemers een duurzame baan bemachtigt, 13 procent van het totaal aantal deelnemers. Binnen Actie D behouden 628.920 deelnemers hun (duurzame) baan, ofwel 95 procent van het totaal aantal deelnemers. Aan deze impact-gegevens zijn geen kwantitatieve doelstellingen gekoppeld.

De doelstelling van de coverage ratio bij Actie A wordt niet gehaald, ondanks dat de ratio wel flink toeneemt de komende jaren. Bij Actie D wordt de beoogde coverage ratio naar verwachting wel overtroffen.

7.2.2 ... sturing op programmabenuutting bemoeilijkt door lage realisatie

Hoewel de projectbenuutting bij Actie A en D fors zal toenemen zullen bij ongewijzigd beleid de programmagelden volgens de prognoses niet volledig benut worden. Volgens de prognoses komt de programmabenuutting voor Actie A uit op 83 procent, en voor Actie D op 89 procent.

De sterke toename van de programmabenuutting is het gevolg van de sturing van het ministerie van SZW via de subsidieplafonds en de toekenning van projecten en bedragen. Hiervoor kijkt het ministerie naar de gedeclareerde bedragen en naar de toegekende bedragen die nog openstaan. Bij deze laatste maakt het ministerie een inschatting van de bedragen

die nog gedeclareerd gaan worden middels een fictief realisatiepercentage, gebaseerd op recente programmaresultaten. Het realisatiepercentage is toegenomen gedurende de eerste jaren van de programmaperiode. De prognoses gaan uit van een verdere toename van dit percentage naar 52 procent voor Actie A en 66 procent voor Actie D aan het eind van de programmaperiode. Indien deze fictieve realisatiepercentages hoger uitvallen, zal de programmabenuutting toenemen. Omgekeerd zal de programmabenuutting dalen bij lagere realisatiepercentages.

Een belangrijke achtergrond van de lage fictieve realisatiepercentages is de lage benutting op projectniveau. Daarnaast worden relatief veel goedgekeurde projecten naar verloop van tijd ingetrokken. Dit speelt met name bij Actie A. Indien er niets verandert aan de bestaande knelpunten op het gebied van verantwoording, controleren, communicatie en sturing op administratie, kan niet worden verwacht dat de benutting van de ESF-gelden op projectniveau optimaal stijgt.

Door de lage projectrealisatie wordt de sturing op de programmabenuutting voor het Agentschap en het ministerie van SZW danig bemoeilijkt. Omdat de aangevraagde subsidiebedragen niet altijd realistisch zijn, is de uiteindelijke hoogte van de subsidiebesteding in de loop van de programmaperiode lastig in te schatten. Om het afbreukrisico op programma-niveau te beperken, moeten het ministerie en het Agentschap continu rekening houden met het feit dat begrotingen te hoog zijn ingeschat en inspelen op tegenvallende realisaties. Daarbij lopen zij tevens het risico dat aan het einde van de rit meer ESF-gelden worden gedeclareerd dan het maximaal beschikbare budget. Dit is een onwenselijke situatie aangezien het ministerie geen extra middelen heeft om het bedrag boven het maximum uit te keren. Inherent aan deze systematiek is dat er altijd aan het einde van de programmaperiode een deel van de programmagelden onbenut blijven. De mate waarin middelen onbenut blijven hangt af van de betrouwbaarheid van de realisaties van projecten.

7.3 Aanbevelingen

De vraag is nu hoe verder te gaan met Actie A en D. Positief is dat het behalen van de doelstellingen goed mogelijk lijkt. Maar uit het onderzoek blijkt ook dat er uitvoeringsproblemen bestaan, waardoor er sprake is van een hoge mate van onderrealisatie op projectniveau. Op basis van het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen te formuleren om de projectbenutting verder op te sturen en de sturing op de programmabenuutting te vereenvoudigen. De focus ligt hierbij op verbeteringen die nog in de huidige programmaperiode zijn door te voeren.

Er zijn vier centrale aanbevelingen te doen die uiteenvallen in verschillende sub-aanbevelingen:

- 1 Verbetering communicatie en relatie met aanvragers
- 2 Grotere rol voor kwalitatieve criteria, realisme en resultaten uit het verleden
- 3 Bevordering ervaring met en sturing op ESF-administratie door aanvragers
- 4 Risico voor aanvragers verkleinen

Vooraf de eerste twee aanbevelingen zijn goed door te voeren in de huidige programmaperiode. Voor uitvoering van de laatste twee aanbevelingen is de speelruimte voor het minis-

terie van SZW en het Agentschap beperkt, omdat hiervoor op bepaalde punten wijziging van de huidige regelgeving van de Europese Commissie nodig is. Binnen de huidige programmaperiode is het niet reëel om deze wijzigingen na te streven.

1. Verbetering communicatie en relatie

De eerste aanbeveling is dat de onderlinge relatie en communicatie tussen het Agentschap en aanvragers kan worden verbeterd. Het is van belang tijdens de uitvoering van projecten meer samen op te trekken en helder, tijdig en eenduidig te communiceren over knelpunten. Zo komen omissies in de administratie *gedurende* projecten al naar voren en niet pas tijdens de eindcontrole. Het proces van de eindverantwoording, dat op dit moment vaak stroef verloopt, wordt daardoor versoepeld. De volgende maatregelen kunnen bijdragen aan verbetering van de relatie en de communicatie.

Verbetering afstemming

Een belangrijk knelpunt van communicatieve aard is een gebrek aan afstemming tussen de (interne) adviserende en (externe) controlerende functies bij het Agentschap. Het gaat hierbij onder andere om de verschillende teams die de interim- en eindcontroles uitvoeren. Een interim-controle, per 1 juli 2010 vervangen door meerdere contactmomenten, wordt met name door onervaren aanvragers op prijs gesteld als advies- en checkmoment. Een tussentijdse controle of contactmoment heeft echter alleen nut als uitspraken over de kwaliteit van de administratie betrouwbaar zijn en niet worden herroepen in de eindcontrole. Indien de afstemming tussen beide teams verbetert en het Agentschap richting aanvragers eenduidig over de administratieve vereisten communiceert, weten aanvragers beter waar zij aan toe zijn. Interne en externe controles kunnen hiertoe bijvoorbeeld worden gebundeld. Indien dat niet mogelijk is, zou bij een interim-controle of tussentijds adviesmoment een (externe) auditor betrokken kunnen worden.

Een vaste contactpersoon

Het Agentschap is in februari 2009 gestart om een vaste contactpersoon per aanvrager of per project toe te wijzen. Dit is een goede stap en draagt bij aan een eenduidiger manier van communiceren. Als er sprake is van personele wijzigingen, is het van belang de continuïteit in de communicatie richting aanvragers zo goed mogelijk te borgen.

De eenduidigheid zou nog sterker verbeteren als deze contactpersoon zowel als adviseur als auditor fungeert, ofwel formeel en betrouwbaar antwoord kan en mag geven op vragen over de administratieve vereisten. Indien het niet mogelijk is beide functies te verenigen is het wellicht nuttig om de functies van contactpersoon en auditor nauwer met elkaar in verbinding te brengen.

Snellere beantwoording van vragen

Hiernaast hebben aanvragers behoefte aan een snellere beantwoording van vragen over definities en indirecte en directe kosten. Tijdige beantwoording is voor hen met name van belang wanneer zij hun aanvraag aan het voorbereiden zijn en de dag waarop het aanvraag-tijdvak opent. Een betere interne afstemming bij het Agentschap wat betreft het beantwoorden van vragen kan hieraan bijdragen.

Helderheid scheppen

Aanvragers geven aan dat hen niet altijd helder is welke regels wanneer zijn gewijzigd. Ervaren aanvragers raadplegen hiervoor nog steeds externe adviseurs. Tijdens het onderzoek bleek bijvoorbeeld dat wijzigingen lastig zijn te traceren op de website van het Agentschap; ze staan verspreid over verschillende onderdelen van de site. Om aanvragers goed op de hoogte te houden, zouden alle wijzigingen op dezelfde plek op de website kunnen worden ondergebracht. Ook zou de intensiteit van de communicatie over aanpassingen van de regels kunnen worden verhoogd (extra nieuwsbrieven per e-mail).

Verder kan een verduidelijking van de achtergrond ('het waarom') van de regels en de (on-)mogelijkheid bepaalde regels te wijzigen bijdragen aan het begrip van aanvragers voor de administratieve vereisten. Wat is het nut van bepaalde regels? Waarom kunnen bepaalde regels niet worden gewijzigd en andere wel?

Aanvragers aansporen knelpunten tijdig te melden

Om beter en sneller zicht te krijgen een tegenvallende realisatie en problemen met de administratieve verantwoording, zou het Agentschap aanvragers meer kunnen aansporen en faciliteren om knelpunten gedurende projecten al te melden.

Vertrouwen

Om het vertrouwen van aanvragers in ESF en de communicatie door het Agentschap te verbeteren, is het wellicht nuttig op korte termijn een reeks kleinschalige bijeenkomsten tussen medewerkers van het Agentschap en aanvragers te organiseren. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen ervaringen worden uitgewisseld, waardoor aan beide zijden mogelijk meer begrip ontstaat. Ook zouden specifieke knelpunten aan de orde kunnen worden gesteld. Een aantal respondenten heeft zich tijdens de interviews voor dit onderzoek bereid getoond met het Agentschap van gedachten te wisselen over het programma.

2. Grotere rol voor kwalitatieve criteria, realisme en resultaten uit het verleden

De tweede aanbeveling, een grotere rol voor realistisch begroten, de kwaliteit van projecten en resultaten bij de beoordeling van aanvragen en in de eindverantwoording laten meespelen, kan bijdragen aan een hogere subsidiebenutting.

Check op resultaten, kwaliteit en realisme in beoordeling

Ten eerste zou er, uiteraard naast de vereiste procedurele criteria, bij de beoordeling van subsidieaanvragen een grotere rol toe kunnen worden gedicht aan resultaten uit het verleden en de kwaliteit van de projecten. Bij Actie D is ook de vraag van belang in hoeverre de ingediende begroting en streefgetallen realistisch zijn. Welke resultaten en realisatie heeft de aanvrager in het verleden behaald? Wat is de achtergrond van deze realisatie? Voor Actie A kan meer rekening worden gehouden met de voorgestelde aanpak. Wat is de kwaliteit en mogelijke effectiviteit van de voorgestelde aanpak om de doelgroep te re-integreren? Door dergelijke afwegingen te betrekken in de beoordelingsfase neemt de kans op een hoge realisatie toe.

De rankingssystematiek bij Actie D versterkte het onrealistisch begroten door aanvragers. Onder Actie D is de rankingssystematiek inmiddels afgeschaft en is in plaats daarvan een

bonussysteem ingevoerd. In geval van overvraag van het beschikbare budget, een scenario dat gezien de prognoses zeer realistisch is, is een manier nodig om aanvragers te scoren. Het valt te overwegen alleen een ranking in te voeren waarmee meer rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de voorgestelde projecten, resultaten uit het verleden en die een check op realisme kent, zodat alleen de beste projecten met de grootste kans op effectiviteit en een hoge realisatie subsidie ontvangen.

Meer aandacht voor resultaten bij eindverantwoording

Aanvragers geven aan dat zij het jammer vinden dat tijdens de eindverantwoording relatief veel aandacht wordt besteed aan administratieve 'details' en weinig aan resultaten en effectiviteit van projecten. Om de subsidiebesteding te kunnen verantwoorden dient de administratie van aanvragers uiteraard te voldoen aan de vereisten. Maar het bereiken van goede resultaten dient tevens gestimuleerd te worden. Projecten die goede resultaten en impact bereiken, zouden bijvoorbeeld beloond kunnen worden middels een bonus.

3. Bevordering ervaring met en sturing op ESF-administratie

Ten derde is het van belang het opdoen van ervaring met en sturing op de ESF-administratie te bevorderen.

Peer-to-peer

Hiertoe kan het nuttig zijn best practices nog beter te verspreiden. Niet alleen informatie over projecten met een hoge effectiviteit, maar ook over manieren waarop de ESF-administratie het slimst en kostenefficiënt kan worden georganiseerd en hoe het best kan worden gestuurd op de administratie van uitvoerende organisaties. Een manier om best practices te verspreiden is mogelijk via peer-to-peer communicatie, waarbij een steun- of adviespunt bestaat uit ervaren aanvragers op verzoek van andere aanvragers vragen beantwoordt en voorlichting geeft. De vorige periode bestond een dergelijk steunpunt onder Actie A, tot het ESF-loket sloot in 2005.

Extra begeleiding nieuwe aanvragers

Omdat de eerste ESF-aanvraag voor aanvragers vaak fungeert als leertraject, is het zinvol om de intensiteit van de communicatie met en begeleiding van nieuwe aanvragers te verhogen. Hiertoe zouden nieuwe aanvragers kunnen worden aangespoord in een vroeg stadium in het aanvraagproces al contact op te nemen met het Agentschap voor informatie en good practices.

Aansporen ervaring en sturing

Om aanvragers aan te sporen ervaring op te doen met de ESF-administratie, zouden succesvolle projecten met een hoge realisatie, een langdurige relatie met ESF en het in huis hebben (of halen) van (externe) ervaring kunnen worden beloond. Dit kan bijvoorbeeld door in de beoordelingsfase meer rekening te houden met resultaten uit het verleden en de mate van ervaring van de aanvrager.

Om aanvragers aan te sporen goed te sturen op de administratie van eventuele uitvoerende organisaties, zou de wijze van sturing als criterium in de beoordelingsfase kunnen worden opgenomen.

Belang continuïteit

Om aanvragers in staat te stellen te 'wennen' aan de ESF-administratie, is het nuttig deze programmaperiode continuïteit en zekerheid te bieden en geen wijzigingen in de regels door te voeren. Uiteraard kan dit alleen wanneer ook door de Europese Commissie geen wijzigingen worden doorgevoerd.

4. Risico voor aanvragers verkleinen

Tot slot zou het risico voor aanvragers kunnen worden verkleind om aanvragen van ESF-s aantrekkelijker te maken. Aanvragers beschouwen de zwaarte van de administratieve lasten namelijk als een groot risico. Om de kosten-baten afweging vaker positief te doen uitvallen, is het van belang de administratieve lasten voor aanvragers te beperken. Echter, hier geldt dat Nederland gebonden is aan Europese regelgeving en tijdspad van verantwoording, waardoor lastenverlichting binnen zekere grenzen moet plaatsvinden. Tevens speelt mee dat, zoals eerder vermeld, het van belang is de continuïteit van de regels voorlopig te waarborgen. Op langere termijn kunnen, in overleg met de Europese Commissie, mogelijk de volgende aanpassingen worden gedaan om een deel van het risico voor aanvragers weg te nemen:

- Om aanvragers beter in staat te stellen te reageren op ad hoc ontwikkelingen, zouden de regels omtrent het wijzigen van een ingediende aanvraag kunnen worden versoepeld. Omdat het subsidiebedrag al is beschikt en andere aanvragers daar afhankelijk van zijn, dient dit wel binnen redelijke grenzen te gebeuren. Het Agentschap heeft reeds het voornemen bepaalde wijzigingen toe te staan, mits de aanvrager deze goed kan onderbouwen en tijdig, dat wil zeggen voor indiening van de einddeclaratie, worden gemeld.
- Indien mogelijk, zou de subsidie sneller definitief kunnen worden gemaakt dan na de huidige 24 maanden.
- Idealiter wordt de duur van de projectperiode nog verder verlengd, waardoor de vooraf gestelde resultaten nog binnen de projectperiode worden bereikt (Actie A). Met een langere projectperiode hoeven aanvragers tevens minder vaak opnieuw subsidie aan te vragen voor hun project.

Bijlage 1 Vragenlijsten

Evaluatie- en uitvoeringsonderzoek ESF-acties A en D

B3757. Contextinterviews.

A. Achtergrondinformatie

Het Ministerie van SZW heeft Research voor Beleid en EIM gevraagd een uitvoerings- en evaluatieonderzoek uit te voeren van de ESF acties A en D. Op basis van het door ons voorgestelde onderzoek kan het ministerie van SZW bepalen of bijstelling van Subsidieregeling 2007-2013 nodig is en zo ja, welke aspecten gewijzigd dienen te worden. Het uitvoerings- en evaluatieonderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden.

Naast een cijfermatig inzicht in de behaalde resultaten en inzicht in de verklaringen van de resultaten, willen we door middel van (diepte)interviews inzicht verkrijgen van de achtergrond en (veranderende) context waarbinnen het programma wordt uitgevoerd en de belangrijke overwegingen en ontwikkelingen hierbij in beeld brengen. We zijn daarom erg geïnteresseerd in uw zicht op de context waarbinnen de acties A en D worden uitgevoerd en het zicht op behaalde resultaten.

B. Interviewvragen

1. Context waarbinnen Acties A en D worden uitgevoerd

- a. Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen periode afgespeeld die invloed hebben op Actie A en D?
- b. Welke beleidsoverwegingen spelen een rol om al dan niet subsidie aan te vragen?

2. Zicht op resultaat van Acties A en D

- a. Wat zijn de huidige resultaten van Actie A en D (voor zover informatie beschikbaar)?
 - Output niveau
 - Resultaatsniveau
 - Impactniveau
- b. Verwacht u een ondervraag van Actie A en/of D?
- c. Verwacht u onderrealisatie van Actie A en/of D?
- d. In welke mate zijn de doelen verbonden aan Actie A en D te behalen?
 - Output niveau
 - Resultaatsniveau
 - Impactniveau

3. (Mogelijke) verklaringen voor ondervraag

- a. Welke knelpunten ervaren gemeentelijke aanvragers en (eventueel) O&O-fondsen bij het aanvragen van de ESF-subsidie?
 - Op Programmaniveau (waaronder moeizame bureaucratie en gewijzigde context)
 - Op Actieniveau (waaronder subsidievoorwaarden en imago/bekendheid van ESF)
 - Op Projectniveau (waaronder aanvragen subsidie, opzetten en werven)
- b. In welke mate zijn deze knelpunten oorzaak van de terughoudendheid van gemeenten bij het aanvragen van ESF subsidie voor actie A?
 - Op Programmaniveau
 - Op Actieniveau
 - Op Projectniveau
- c. Indien gemeenten terughoudend: wat is hier (mogelijk) de reden van?

4. (Mogelijke) verklaringen voor onderrealisatie

- a. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de onderrealisatie van projecten binnen Acties A en D?
 - Op Programmaniveau
 - Op Actieniveau
 - Op Projectniveau

5. (Mogelijke) succesfactoren

- a. Welke (mogelijke) succesfactoren zijn er te onderscheiden bij en voor uitvoering van het programma?
 - Op programmaniveau
 - Op projectniveau
 - Op Actieniveau

6. Oorzaken niet behalen doelstellingen Acties A en D

- a. Indien verwachting dat de doelen niet worden bereikt: welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?
 - Op programmaniveau
 - Op projectniveau
 - Op Actieniveau

7. Aanbevelingen

- 1 Welk(e) (type) maatregelen zouden een effectieve en efficiënte wijze kunnen bijdragen aan het wel/beter bereiken van de doelstelling?
 - Op programmaniveau
 - Op projectniveau
 - Op Actieniveau
- b. Op welke termijn dienen de (type) maatregelen toegepast te worden?

Evaluatie- en uitvoeringsonderzoek ESF-acties A en D

B3757. Diepte-interviews

Achtergrondinformatie

Het Ministerie van SZW heeft Research voor Beleid en EIM gevraagd een uitvoerings- en evaluatieonderzoek uit te voeren van de ESF acties A en D. Op basis van het door ons voorgestelde onderzoek kan het ministerie van SZW bepalen of bijstelling van Subsidieregeling 2007-2013 nodig is en zo ja, welke aspecten gewijzigd dienen te worden. Het uitvoerings- en evaluatieonderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden.

Naast een cijfermatig inzicht in de behaalde resultaten, willen we door middel van diepte-interviews inzicht verkrijgen in de verklaringen van de resultaten en de succesfactoren en knelpunten binnen het programma. We zijn daarom erg geïnteresseerd in uw redenen van wel/geen aanvraag en uw ervaringen met het programma.

Interviewvragen

Hebt u tijdens de huidige programmaperiode een aanvraag ingediend?

- Ja (verder met onderdeel B)
- Nee (verder met onderdeel A)

A. Aanvraag: nee

1. Hebt u in eerdere programmaperiode(s) een aanvraag ingediend?

- Ja (verder met vraag 3)
- Nee (verder met vraag 2)

2. Om welke reden heeft u geen aanvraag ingediend?

- Op Programmaniveau (waaronder moeizame bureaucratie, recessie en imago/bekendheid van ESF, tekort of overschot W-deel)
- Op Actieniveau (waaronder subsidievoorwaarden en administratieve lasten)
- Op Projectniveau (waaronder aanvragen subsidie, opzetten en werven)

3. Om welke reden heeft u deze periode geen aanvraag ingediend?

- Op Programmaniveau (zie hierboven plus gewijzigde context)
- Op Actieniveau
- Op Projectniveau

B. Aanvraag: ja

1. Hebt u in eerdere programmaperiode(s) een aanvraag ingediend?

- Ja
- Nee

2. Welke aanvra(a)g(en) heeft u deze programmaperiode ingediend?

- Actie A Toelichting project
- Actie D Toelichting project

3. Wat zijn de achtergronden van de aanvraag?

- a. Waarom heeft u ESF-subsidie aangevraagd?
- b. Welke meerwaarde heeft ESF-subsidie? Zou het project ook zonder subsidie zijn opgestart?

4. Hoe verliep het proces van aanvraag van het project?

- c. Wat was uw aanpak?
- d. Heeft u een adviseur ingeschakeld? Wat zijn uw ervaringen daarmee?
- e. Hebt u knelpunten ondervonden?
- f. Had u vooraf een beeld van de behoeften in het veld?
- g. Wat waren succesfactoren bij de aanvraag van het project?

5. Hoe is het opzetten van het project verlopen?

- a. Wat was uw aanpak?
- b. Hebt u knelpunten ondervonden?
- c. Wat waren succesfactoren bij de opzetten van het project?

6. Hoe is de uitvoering van het project verlopen? (Projectniveau)

- a. Wat was uw aanpak?
- b. Hebt u knelpunten ondervonden?
- c. Wat waren succesfactoren bij het uitvoeren van het project?

7. Is het project al afgerond?

- Ja
- Nee (verder met vraag 10)

8. Hoe verloopt de verantwoording van het project?

- a. Welke elementen van de verantwoording vormen een knelpunt?
- b. Welk beeld had u vooraf van de verantwoording(slasten)?
- c. Hoe pakt u de verantwoording aan? Laat u zich ondersteunen?

9. Wat zijn de resultaten van het project?

- a. Worden de vooraf gestelde doelstellingen naar verwachting gehaald?
- b. Wordt de beschikte subsidie naar verwachting opgemaakt?
 - Ja
 - Nee
- c. Wat dient te verbeteren om in de toekomst de aanvraag, de opzet en/of de uitvoering van projecten (nog) beter te laten verlopen?
 - Op Programmaniveau
 - Op Actieniveau
 - Op Projectniveau

10. Wat zijn de verwachte resultaten van het project?

- a. Worden de vooraf gestelde doelstellingen naar verwachting gehaald?
- b. Hoe lang duurt het naar verwachting totdat het project is afgerond (in maanden)?
- c. Wordt de beschikte subsidie naar verwachting opgemaakt?
 - Ja (verder met e)
 - Nee (verder met d)
- d. Wat dient te verbeteren om het project nog te kunnen realiseren?
- e. Had er iets verbeterd kunnen worden om de aanvraag, de opzet en/of de uitvoering van het project (nog) beter te laten verlopen?
 - Op Programmaniveau
 - Op Actieniveau
 - Op Projectniveau

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde respondenten

Respondenten Fase 1

Ministerie van SZW

Dick Beekhuizen
Paul van den Heuvel

Agentschap SZW

Gerard Slotema
Steven Billiet
Annet Bek

VNO-NCW

André van der Leest (Koninklijke Metaalunie)

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Fedor Heida

Respondenten Fase 3

Actie A

Gemeente Venlo

Pieter Adema

Gemeente Lelystad

Sjoerd Vonk

Gemeente Frankeradeel

Klaas Leen

Gemeente Amsterdam

Peter Koeree
Kees van Werkhoven

Gemeente Haarlem

Fred Vonk

Gemeente Tilburg

Stijn Huijben
Wim Verheijen

Ingetrokken:

Gemeente Rotterdam

Sami Tasar

Gemeente Almelo

Mw. Abba

Gemeente Deventer

Frank Dieleman

Gemeente Leiden

Marianne Kooijmans
Lidia van Leeuwen

Gemeente Emmen

Ton Kamphuis (ESF bureau Drenthe)

Gemeente Heerlen

Mw. K. Kremer
Dhr. Lenoir (directeur RIMO)

Gemeente Joure

André de Jong

UWV

Marcel Reijnders (ESF bureau UWV)

Niet aangevraagd 2007-2013:

Gemeente Zwolle

Jan Demmer

Gemeente Bergen op Zoom

Dhr. J.M.P.A. Bakx

Gemeente Maastricht

Jean Clerx

Gemeente Smallingerland

Margriet Wielens

Actie D

Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Brandweer / NVPR

Leon Kersjens

Leon Kuijpers

MODINT / SO MITT

Colette Hofman

Anniek Vijgen (adviesbureau Oude Avenhuis en Van Dijk)

OTTO

Ron Verhoeven

Stichting 631/634

Robert van der Meer

Stichting Fonds Collectieve Belangen voor de Vleessector

Martha Zandbergen

Marc Grandsaerd (adviesbureau Hezelburcht/Bosch)

Sociaal Fonds Taxi

Dhr. Spijkers

Stichting Sociaal Fonds Recreatie

Mw. Van de Molen (Centrum Paritaire Dienstverlening)

STOOF

Jurrien Koops

Louis Spannings (ESF adviseur)

OTIB

Bart Kuipers

Theo den Blanken

Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding in de Metalektro (A+O)

Anouk van Es

Opleidings- en Ontwikkelingsfonds fonds ENb

Marco Sassen

OOMT

Mw. Coolsma

Bijlage 3 Indicatoren ESF Acties A en D

Doelstelling Actie A

- Vergroten van het arbeidsaanbod door additionele toerusting van personen met een achterstand op of tot de arbeidsmarkt.

Nr.	Indicator	Specifieke definities	Gekwantificeerde doelstelling
<u>Outputniveau (jaarlijks)</u>			
A.1	Bereikt aantal deelnemers, opgesplitst naar M/V	-	4.730 deelnemers
A.2	Bereikt aantal niet-uitkeringsontvangers, opgesplitst naar M/V	Niet-uitkeringsontvanger: zoals deze in WWB en participatiebudget wordt gehanteerd	-
A.3	Bereikt aantal 55-plussers met WWB-uitkering, opgesplitst naar M/V	55-plusser: persoon in de leeftijd 55 tot en met 64 jaar. WWB-uitkering: uitkering op grond van WWB	-
A.4	Bereikt aantal deels arbeidsgeschikten, opgesplitst naar M/V	Deels arbeidsgeschikte: persoon met uitkering op grond van WAO, WIA, WAZ, Wajong naar een mate van arbeidsongeschiktheid van minder dan 80% danwel personen met een (medische) belemmering met uitsluitend een WWB-uitkering	-
<u>Resultaatniveau (cumulatief)</u>			
A.5	Aantal afgeronde re-integratietrajecten, opgesplitst naar M/V	Re-integratietraject: een re-integratietraject kan scholing, training en begeleiding bevatten Afgerond re-integratietraject: een traject, dat deelnemer ESF-project heeft doorlopen en waarbij geen sprake is van voortijdige uitval	75% van de ingestroomde deelnemers rondt re-integratietraject ESF-project af
A.6	Aanvaarding van arbeid, opgesplitst naar M/V	Aanvaarding van arbeid: zowel op basis van een dienstverband (arbeidsovereenkomst/aanstelling in openbare dienst) als zelfstandig ondernemer	8% van de ingestroomde deelnemers stroomt uit naar arbeid
<u>Impactniveau (cumulatief)</u>			
A.7	Bereikte duurzame uitstroom naar arbeid, opgesplitst naar M/V	Duurzame uitstromers naar arbeid: aantal deelnemers dat duurzaam (een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats	-
<u>Coverage ratio</u>			
A	Aantal deelnemers aan ESF-trajecten Actie A t.o.v. totaal aantal trajecten dat jaarlijks start voor doelgroepen Actie A	-	30%

Doelstelling Actie D

- Opscholing van werkenden zonder startkwalificatie tot een startkwalificatie ter voorkoming van arbeidsuitval voor deze potentieel kwetsbare groep.
- Opscholing van werknemers met een startkwalificatie naar hogere niveaus tot maximaal mbo-4 niveau om doorstroom te vergroten en het opleidingsniveau te laten matchen met de toegenomen vereisten.
- Stimuleren sectoroverstijgende scholing.

Nr.	Indicator	Specifieke definities	Gekwantificeerde doelstelling
<u>Outputniveau (jaarlijks)</u>			
D.1	Bereikt aantal deelnemers (laaggekwalificeerde werkenden, w.o. zelfstandigen), opgesplitst naar M/V	<p>Laaggekwalificeerd: opleiding tot en met mbo-4 niveau</p> <p>Werkende: persoon jonger dan 65 jaar die op grond van arbeidsovereenkomst danwel aanstelling in openbare dienst, arbeid verricht als werknemer of zzp-er</p> <p>Zelfstandige: persoon die inkomen verwerft door voor eigen rekening of risico arbeid te verrichten in eigen bedrijf of zelfstandig uitgeoefend beroep (incl. meewerkende gezinsleden)</p>	18.000 deelnemers
<u>Resultaatniveau (cumulatief)</u>			
D.2	Aantal afgeronde trajecten, opgesplitst naar M/V	Traject: beroepskwalificerende scholing op niveau 1 t/m 4, EVC-trajecten, sectoroverstijgende scholing of erkende opleiding anders dan genoemd in creboregister	85-90% van ingestroomde deelnemers rondt traject binnen ESF-project af
D.3	Bereikt aantal deelnemers dat (deel)kwalificatie behaalt op niveau 1, opgesplitst naar M/V	(Deel) kwalificatie op niveau 1: als bedoeld in Wet educatie en beroepsonderwijs	-
D.4	Bereikt aantal deelnemers dat deelkwalificatie behaalt op niveau 2 t/m 4, opgesplitst naar M/V	(Deel)kwalificatie op niveau 2 t/m 4: als bedoeld in Wet educatie en beroepsonderwijs	-
D.5	Bereikt aantal deelnemers dat startkwalificatie behaalt, opgesplitst naar M/V	Startkwalificatie: minimale onderwijsniveau volgens overheid dat nodig is om kans te maken op duurzaam werk. Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of mbo-diploma vanaf niveau 2	10% van deelnemers, die voor aanvang van project onder startkwalificatie zit, behaalt startkwalificatie
D.6	Bereikt aantal deelnemers dat is opgeschoold naar kwalificatie niveau 3 of 4, opgesplitst naar M/V	Kwalificatie op niveau 3 en 4: als bedoeld in Wet educatie en beroepsonderwijs	-
D.7	Bereikt aantal deelnemers dat EVC-traject heeft gevolgd, opgesplitst naar M/V	EVC: Erkenning Verworven Competenties	-
D.8	Bereikt aantal deelnemers dat een kwalificatie heeft behaald door het volgen van een erkende opleiding anders dan die genoemd in het creboregister, opgesplitst naar M/V	Creboregister: Centraal register beroepsopleidingen	-

<i>Nr.</i>	<i>Indicator</i>	<i>Specifieke definities</i>	<i>Gekwantificeerde doelstelling</i>
D.9	Bereikt aantal deelnemers dat sectoroverstijgende scholing heeft gevolgd, opgesplitst naar M/V	Sectoroverstijgende scholing: projecten waarbij twee of meer O&O-fondsen samenwerken met het doel de mobiliteit tussen sectoren te vergroten. Hiermee wordt bedoeld dat opleidingen die betrekking hebben op een bepaalde sector door medewerkers van een andere sector gevolgd worden.	-
<u>Impactniveau (cumulatief)</u>			
D.10	Bereikt aantal deelnemers met duurzame arbeidsplaats	Duurzame arbeid: aantal deelnemers dat duurzaam (een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats	-
<u>Coverage ratio</u>			
D	Verhoogde aandacht van O&O-fondsen voor deelnemers zonder startkwalificatie, aandeel van deelnemers dat een startkwalificatie haalt op totaal aantal deelnemers	-	26%

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl