

EINDEVALUATIE ESF3 IN
NEDERLAND

Programmaperiode 2000-2006

- samenvatting -

Drs. Helga Dekker
Drs. Maaïke Heijnen
Dr. Jos Mevissen

Amsterdam/Den Haag, december 2005

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0) 20 - 5315315
Fax : +31 (0) 20 - 6265199

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

INHOUDSOPGAVE

1	ESF3 in Nederland	1
2	Input (ESF3-financiering van projecten).....	6
3	Output (het aantal bereikte deelnemers).....	8
4	Effectiviteit.....	10
5	Efficiëntie.....	12
6	Relevantie	14
7	Impact	14
8	Consistentie	16
9	ESF na 2006	18

Snelle ontwikkelingen na 1 juli 2005

De peildatum van de final evaluation is 1 juli 2005. Deze evaluatie is dus uitgevoerd vóór de afronding van het programma. De reden hiervan is dat de resultaten van deze evaluatie aan de Europese Commissie moeten worden overgedragen voor het einde van 2005.

Na de peildatum en met name in oktober 2005 is plotseling het aantal aanvragen dermate snel toegenomen dat het risico van overschrijding van het voor Nederland beschikbare ESF-budget aanzienlijk werd. Op 28 oktober 2005 is daarom door het Ministerie van SZW besloten om per direct en zonder vooraankondiging, geen subsidieaanvragen meer in ontvangst te nemen. Het ESF-loket is op die datum gesloten.

1 ESF3 in Nederland

Algemeen	<p>De afgelopen jaren zijn in het kader van het verbeteren van de werkgelegenheid en van de werking van de arbeidsmarkt tal van activiteiten en projecten financieel gesteund door het ESF3-programma, één van de structuurfondsen van de Europese Unie.</p> <p>Het huidige programma loopt van 2000 tot en met 2006 en omvat voor Nederland een totaalbedrag van € 1,7 miljard (bij aanvang). Jaarlijks is er dus zo'n € 250 miljoen beschikbaar.</p> <p>De programmaperiode 2000-2006 is gewijd aan een gemeenschappelijke Europese werkgelegenheidsstrategie. De nationale invulling van het ESF-programma is door de afzonderlijke lidstaten voorbereid in samenwerking met de Europese Commissie en is vastgelegd in de vorm van een zogenaamd 'Enig programmeringsdocument' (EPD). Op grond van de EPD's is door de Commissie subsidie toegekend.</p>
Prioriteiten Nederland	<p>Voor de programmaperiode 2000-2006 heeft Nederland drie prioriteiten geformuleerd, die zijn onderverdeeld in verschillende maatregelen. In 2004 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de maatregelen en in de bijbehorende doelstellingen. Tabel 0.1 toont de verschillende maatregelen zoals deze op dit moment van kracht zijn.</p>

Tabel 0.1 Overzicht maatregelen met doelstelling en financiële bijdrage ESF per maatregel

	Maatregel	Doelstelling	Percentage van het budget*
	<i>Prioriteit 1: Activering werkzoekenden en arbeidsgehandicapten</i>		
A	Activerend arbeidsmarktbeleid voor werkzoekenden en arbeidsgehandicapten	Het bestrijden van werkloosheid en inactiviteit van werkzoekenden en arbeidsgehandicapten	31%
	<i>Prioriteit 2: Inzetbaarheid van de beroepsbevolking</i>		
B	B1. Preventie instroom in arbeidsongeschiktheid en verbetering arbeidsomstandigheden B2. Vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg	Het voorkomen van instroom in ziekte/ arbeidsongeschiktheid én het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg.	32%
C	Scholing van werkenden	Via scholing en training de inzetbaarheid van werkenden vergroten ter voorkoming van werkloosheid	13%
D	Artikel 4. van de ESF-verordening (Dagindeling)	Innovatieve projecten gericht op het verhogen van de participatie van jongeren, ouderen en allochtone groepen	2%
	<i>Prioriteit 3: Een leven lang leren</i>		
E	Bestrijding voortijdig schoolverlaten	Het bestrijden van voortijdig schoolverlaten via een preventieve, brede en integrale benadering	12%
F	Versterking beroepsbegeleidende leerweg	Het toeleiden naar de BBL van die personen/ doelgroepen die zich zelfstandig geen plaats op de arbeidsmarkt kunnen verwerven	4%
G	Praktijkonderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs	Komen tot een landelijk gecoördineerde nazorg voor alle scholen voor praktijkonderwijs en speciaal onderwijs	3%

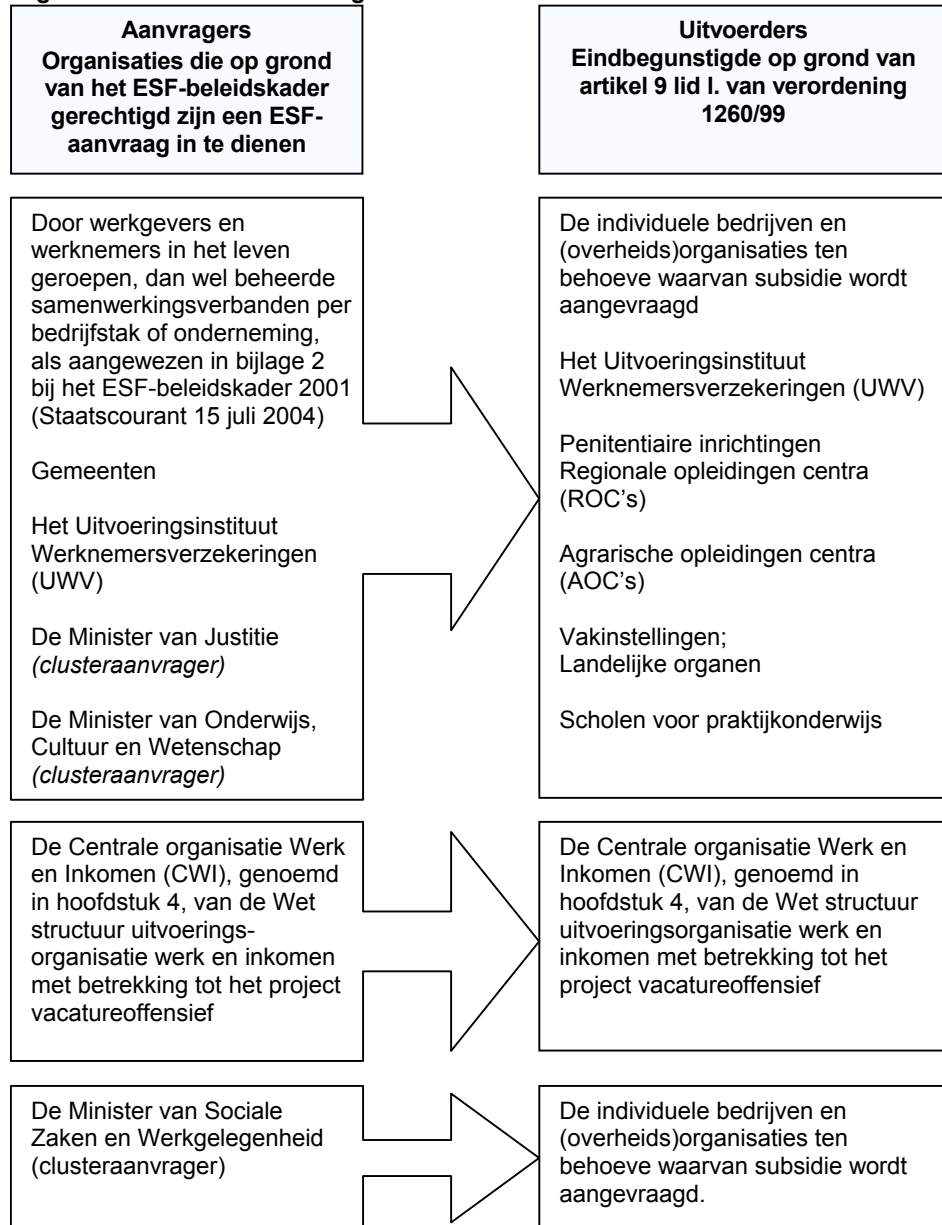
Bron: EPD, Programmacomplement ESF 3 Periode 2000-2006, augustus 2004.

* Drie procent van het programmabudget (52 miljoen euro) gaat naar Technische Bijstand, waarmee onder andere in de kosten voor de beheersautoriteit (het Agentschap SZW) is voorzien.

Voor juli 2003 kende iedere maatregel zijn eigen specifieke groepen aanvragers. Gemeenten, het Ministerie van Justitie en het UWV konden voor maatregel A en B (oud) aanvragen, O&O-fondsen voor maatregel C, Dagindeling/DCE voor maatregel D en het Ministerie van OCW voor maatregel E, F en G. Na de midterm-evaluatie is die

verdeling losgelaten en kunnen de aanvragers voor vrijwel alle maatregelen een aanvraag indienen. Figuur 0.1 toont de nieuwe verhouding tussen aanvragers en uitvoerders.

Figuur 0.1 Overzicht aanvragers en uitvoerders



Bron: Ministerie van SZW, Wijziging Programmacomplement ESF 3 Periode 2000-2006, september 2005.

De final evaluation van ESF3

De algemene richtlijnen van de Structuurfondsen (Verordening 1260) vereisen een actualisatie van de midterm-evaluatie (hierna MTE) door middel van een final evaluation (hierna FE). Naast deze formele noodzaak, levert de FE input voor een eventuele toekomstige

Doelen FE	<p>programmaperiode en dient zij als bron voor de ex-post evaluatie van de programmaperiode.</p> <p>De final evaluation van ESF3 over de programmaperiode 2000-2006 heeft vier hoofddoelen:</p> <ol style="list-style-type: none">Inzicht geven in de stand van zaken ten aanzien van ESF3 in Nederland.Een analyse geven van de impact en toegevoegde waarde van ESF-inspanningen.Input leveren voor de vormgeving van een eventuele nieuwe programmaperiode.De basis leggen voor de ex-post evaluatie van de programma-periode 2000-2006.
Inhoud FE	<p>In tegenstelling tot de MTE gaat de FE niet meer breed in op de verschillende maatregelen en projecten. Wel wordt dieper ingegaan op bepaalde gebieden van 'strategisch belang', zodat er beter conclusies kunnen worden getrokken over de impact en de meerwaarde van een bepaalde maatregel.</p> <p>De FE is gericht op het trekken van algemene conclusies op een paar hoofd-thema's van alle maatregelen (<i>reviewing</i>). Een belangrijk onderdeel is een dieptestudie van één maatregel van strategisch belang (<i>focussing</i>). Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hiervoor maatregel C 'Scholing van werkenden' geselecteerd.</p>

Evaluatiecriteria en indicatoren

- Effectiviteit: de bereikte resultaten (aantal deelnemers; resultaten van deze deelnemers).
- Efficiëntie: de resultaten in vergelijking met de gemaakte kosten.
- Consistentie: de mate waarin de doelstellingen van ESF3 of de doelstellingen van de maatregelen aansluiten bij nationaal en Europees arbeidsmarktbeleid.
- Relevantie: de mate waarin de doelstellingen van ESF3 of de doelstellingen van de maatregelen aansluiten bij de sociaal-economische situatie in Nederland.

Uitspraken over de vier evaluatiecriteria zijn ontleend aan informatie van **vier evaluatie-indicatoren**:

- Input: de financiering(sbronnen) van de projecten en specifiek de mate waarin ESF3 wordt benut.
- Output: het aantal deelnemers dat wordt beoogd en bereikt.
- Resultaten: de beoogde en daadwerkelijk gerealiseerde resultaten van deze deelnemers.
- Impact: blijvend resultaat, dat pas op de lange termijn zichtbaar is en zowel bedoeld als onbedoeld kan zijn.

De midterm-evaluatie besloeg een periode van 3,5 jaar, peildatum 1 juni 2003. De final evaluation heeft als peildatum 1 juli 2005 en omvat daarmee 5,5 jaar van de hele programmaperiode.¹ De eindevaluatie vindt dus 1,5 jaar voor het einde van de periode plaats. Hiervoor is gekozen, omdat er voor partijen zo voldoende tijd overblijft om op basis van bevindingen uit de eindevaluatie een nieuwe programmaperiode vorm te geven.

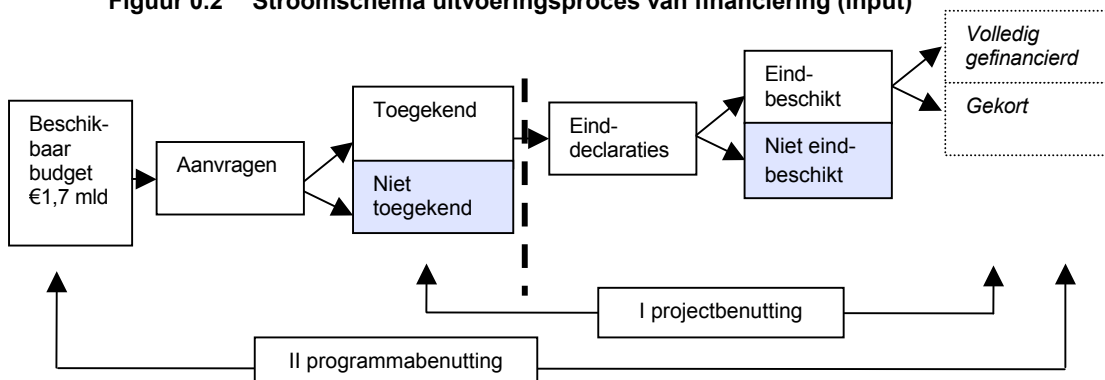
Leeswijzer

De hierna volgende tekst is een samenvatting van het evaluatierapport. Deze bestaat uit de uitwerking van de evaluatiecriteria en de - indicatoren.

We beginnen met de input- en outputcijfers. De input (de financiering van de projecten) is het beste weer te geven aan de hand van het uitvoeringsproces van aanvragen en einddeclaraties (zie figuur 0.2). Interessante vergelijkingen in dit verband zijn de verhoudingen:

- I) *Projectbenutting*: aangevraagde financiering - eindbeschikt en toegekende financiering
- II) *Programmabenuiting*: beschikbaar budget - eindbeschikt en toegekende financiering.

Figuur 0.2 Stroomschema uitvoeringsproces van financiering (input)



De output betreft het aantal deelnemers dat uiteindelijk bereikt wordt. We bekijken ook hier wat in de aanvragen beoogd wordt en wat uiteindelijk volgens de einddeclaraties gerealiseerd is.

In de volgende paragrafen komen effectiviteit, efficiëntie, relevantie, impact en consistentie van het ESF3-programma aan de orde. De resultaten worden in het kader van effectiviteit besproken.

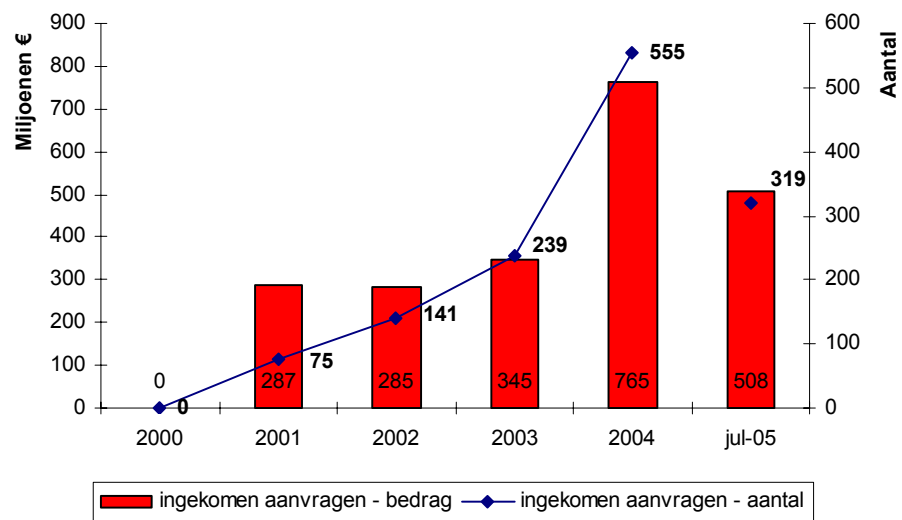
¹ Uitspraken over realisaties hebben feitelijk betrekking op een nog kortere periode omdat daarvoor alleen gebruik gemaakt kan worden van afgesloten c.q. gedeclareerde of eindbeschikte projecten op 1 juli en niet van nog in behandeling zijnde aanvragen of nog lopende projecten.

2 Input (ESF3-financiering van projecten)

Figuur 0.3 geeft weer hoeveel aanvragen er per jaar zijn ingediend en voor welke bedragen. Op de peildatum 1 juli 2005 zijn, vanaf de start van het programma, in totaal 1329 aanvragen ingediend.

Aantal aanvragen Er zijn sinds medio 2004 al meer aanvragen gedaan dan in de hele periode ervoor. Ook de bijbehorende bedragen zijn toegenomen. In 2001 werd € 287 miljoen aangevraagd voor 75 projecten, terwijl in juli 2005 al € 508 miljoen is aangevraagd voor 319 projecten.

Figuur 0.3 Totaal ingekomen aanvragen per jaar dat deze zijn binnengekomen in euro's en aantal (per 1 juli 2005)



Bron: Agentschap SZW.

Programma-
benutting Tot 1 juli 2005 zijn 954 aanvragen toegekend voor een bedrag van ruim € 1,4 miljard. Sinds 2004 is er een sterke toename van het aantal aanvragen. Er is op de peildatum nog voor ruim € 427 miljoen aan aanvragen in behandeling.

Situatie na de peildatum van 1 juli 2005

In de maand oktober 2005 is voor meer dan € 500 miljoen aan subsidie aangevraagd.

Tot de sluiting van het ESF-loket per 28 oktober 2005, is voor in totaal € 2,8 miljard subsidie aangevraagd. Daarvan is € 1,7 miljard al toegekend. Gemiddeld wordt rond de 53 procent van de aan projecten toegekende budgetten daadwerkelijk gerealiseerd. Er zijn echter nog honderden projecten in behandeling waarmee in totaal een bedrag van ruim € 1 miljard gemoeid is.

Ten opzichte van het oorspronkelijke budget is op de peildatum ongeveer 14 procent gerealiseerd. Verdeeld over de prioriteiten, is de realisatie als volgt:

Prioriteit 1: 9 procent voor werkzoekenden

Prioriteit 2: 15 procent voor werkenden

Prioriteit 3: 22 procent voor schoolgaande jeugd

De verhouding waarin de prioriteiten het budget benutten is anders dan waar in eerste instantie vanuit is gegaan. Voor werkzoekenden was 36 procent van het budget gereserveerd, terwijl het aandeel in benutting tot nu toe, per 1 juli 2005, 22 procent bedraagt.

Focus maatregel C

Maatregel C is gericht op het opleiden en trainen van werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie. Maatregel C wordt aangevraagd door O&O-fondsen en de projecten bestaan voornamelijk uit scholingsactiviteiten. In de praktijk zijn er drie soorten projecten te onderscheiden, namelijk:

- Vraaggerichte projecten. Ruim de helft van de projecten gaat uit van de opleidingsbehoefte van werkgever én werknemer en biedt uiteenlopende soorten scholing aan. In principe kunnen alle werknemers van de betrokken werkgevers deelnemen aan scholing. De vraaggerichte projecten zijn in het bijzonder gericht op het verbeteren van de algemene inzetbaarheid en het scholingsbeleid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de administratie ligt meestal bij de werkgevers. De administratieve lasten van deze projecten zijn door de differentiatie in opleidingen hoog. O&O-fondsen fungeren veelal als doorgeefluik voor deze projecten.
- Aanbodgerichte projecten. Bijna een kwart van de projecten kenmerkt zich door het aanbod van enkele opleidingen aan deelnemers in specifieke functies. Het aanbod van een opleiding is verbonden met de werkzaamheden van een werknemer. De individuele opleidingsbehoefte van een werknemer is hierbij niet primair van belang. Belangrijke

doelstellingen in aanbodgerichte projecten zijn het voorkomen van (direct) ontslag en het verbeteren van het functioneren van werknemers. Het aanvragende O&O-fonds is meestal verantwoordelijk voor de uitvoering en de administratie. De administratieve lasten van deze projecten zijn laag door het gebruik van bestaande opleidingen en van een standaardopleiding voor alle deelnemers. De meeste projecten zijn gericht op het MKB.

- Innoverende projecten. Ruim een kwart van de projecten richt zich op het ontwikkelen van nieuwe opleidingen. De noodzaak om een nieuwe opleiding te ontwikkelen kan drie redenen hebben, namelijk het ontbreken van opleidingen, een verouderd opleidingsaanbod of het niet aansluiten van bestaande opleidingen bij de werkzaamheden in de sector. Het verbeteren en ontwikkelen van het scholingsaanbod is een veel voorkomende doelstelling in innoverende projecten. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en administratie ligt bij het aanvragende fonds. De projecten zijn vaak het eerste en het enige project van het fonds. De administratieve lasten zijn hoog door moeilijk te verantwoorden kosten en de noodzaak van het opzetten van een administratie bij een nieuwe opleiding.

3 Output (het aantal bereikte deelnemers)

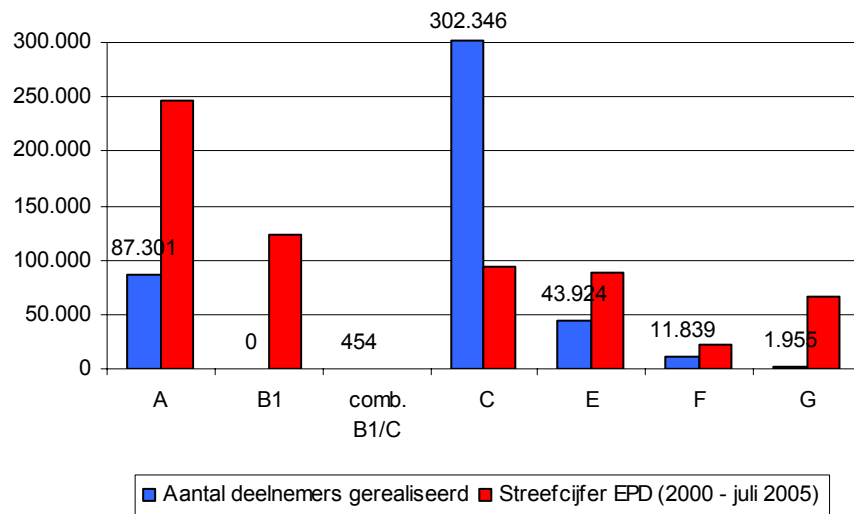
De output van ESF3 wordt uitgedrukt in het aantal deelnemers dat binnen de projecten is bereikt.

Aantal deelnemers

Ten opzichte van het EPD-streefcijfer is het gerealiseerde aantal deelnemers vooralsnog laag (zie figuur 0.4). In totaal is tot nu toe 59 procent van het nagestreefde aantal deelnemers bereikt. Maatregel C springt er positief uit.

Hoewel in deze maatregel 60 procent van het aangevraagde aantal wordt gerealiseerd, ligt het totaal aantal deelnemers aanzienlijk hoger dan streefcijfer uit het EPD (323% hoger). Dit komt omdat voor veel meer deelnemers projecten worden aangevraagd dan ten tijde van het opstellen van de streefcijfers werd verwacht.

Figuur 0.4 Bereikt aantal deelnemers (eindeclaraties) vergeleken met streefcijfers EPD (5,5 jaar)



Bron: Agentschap SZW.

- De maatregelen B1 en B2 (gestart na 1 juli 2004) hebben nog geen beschikte eindeclaraties, dus de cellen zijn leeg. Er is voor de combinatie B1/C geen streefcijfer geformuleerd. Maatregel D heeft geen betrekking op individuele deelnemers, de aantallen worden niet geregistreerd. Daarom wordt deze maatregel hier buiten beschouwing gelaten.
- Het EPD-cijfer is berekend voor de periode tot 1 juli 2005, gebaseerd op 5,5 jaar.

Een belangrijke kanttekening bij de gepresenteerde outputgegevens is dat een deel van de deelnemers nog 'in traject' zit. Het totaal aantal deelnemers dat in de huidige programmaperiode bereikt wordt zal uiteindelijk waarschijnlijk aanzienlijk hoger zijn.

Realisatiegraad

Er blijft op projectniveau echter een groot verschil tussen het aantal deelnemers dat in de aanvraag wordt gepland en het aantal dat in de eindeclaraties uiteindelijk als gerealiseerd wordt gemeld.

De belangrijkste redenen voor de lage realisatie van het aantal deelnemers (ten opzichte van de aanvraag) zijn in alle maatregelen:

- het niet-declareren van alle deelnemers;
- een bewust ruime schatting bij de aanvraag;
- een onbedoelde overschatting van de doelgroep (uitval); en
- de vooraf niet goed in te schatten ontwikkeling van de economische situatie.

Deelnemers

Van de deelnemers is 70 procent man en is gemiddeld 28 procent tussen de 31-40 jaar. Ongeveer 20 procent van de deelnemers is werkzoekend, 70 procent is werkend en de rest is schoolgaande jeugd. In maatregel D wordt het aantal deelnemers niet geregistreerd, omdat de projecten gericht zijn op de ontwikkeling van methoden en het

verspreiden van kennis. Als output van maatregel D meten we in hoeverre indirect begunstigen worden bereikt. Het gaat dan om het bereiken van diverse doelgroepen door bewustwording, voorlichting en publiciteit. De resultaten van eenderde van de projecten in maatregel D worden overgenomen door gemeenten. Maatschappelijke organisaties nemen ongeveer voor een kwart van de projecten de resultaten over.

Horizontale thema's

De horizontale thema's, ofwel thematische prioriteiten, zijn onderwerpen die binnen het ESF-programma zijn aangewezen door de Europese Commissie als speerpunten in het beleid. Zij horen expliciete aandacht te krijgen bij de opzet en doelstellingen van alle projecten. De horizontale thema's zijn als volgt geformuleerd:

- gelijke kansen: gelijke kansen voor vrouwen en mannen;
- lokale initiatieven: plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven bevorderen;
- ontwikkeling van ICT: de sociale dimensie van de informatiemaatschappij en het werkgelegenheidsaspect daarvan.

Aanvankelijk was er geen zicht op de aandacht die binnen projecten gegeven werd aan de horizontale thema's. Daarom zijn na de midterm-evaluatie per september 2004 de horizontale thema's opgenomen in het aanvraag- en einddeclaratieformulier. Dit geeft in ieder geval inzicht in het aantal projecten dat activiteiten op een of meer van de thema's uitvoert. Uit de aanvragen van ná september 2004 blijkt dat het grootste deel van de aanvragers (76%) aangeeft dat het project op geen van de drie horizontale thema's betrekking heeft.

Voorzover projecten gericht zijn op een horizontaal thema, dan is dat vooral op het thema 'gelijke kansen' (19%). Het grootste aandeel in dit percentage vormen de projecten in maatregel C, waar dit thema in maar liefst bijna 30 procent van de projecten een rol speelt. Dit is opvallend gezien het feit dat 81 procent van de deelnemers, binnen maatregel C-projecten, man is.

4 Effectiviteit

De mate waarin het beoogde resultaat van een project bereikt wordt, duiden we aan met de term effectiviteit. Dit (beoogde) resultaat is beschreven voor de individuele projectdeelnemers in de aanvraag- en einddeclaratieformulieren.

Beoogde en behaalde resultaten Voor 28 procent van de deelnemers in het totale ESF-programma is het beoogde resultaat het behalen van een vervolgwakificatie.

Daarnaast zijn het behalen van een startkwalificatie (24%) en het deelnemen aan scholing/ beroepsopleiding (21%) veel genoemde beoogde resultaten.

Het meest behaalde resultaat van de projecten is 'deelname aan scholing of een beroepsopleiding' met 46 procent van alle deelnemers (zie tabel 0.2). Een vijfde van de deelnemers behaalt een vervolgw kwalificatie en van alle deelnemers wordt slechts 2 procent toegeleid naar arbeid.

Het behalen van een startkwalificatie wordt veel als resultaat beoogd (24%), maar minder vaak gerealiseerd (14%). Deelname aan scholing is voor meer deelnemers gerealiseerd dan beoogd (46% tegenover 21%).

Tabel 0.2 Gerealiseerde resultaten* op basis van ingediende einddeclaraties in percentage van totaal per 1 juli 2005 (n=544.000 aangekruiste resultaten)

	A	Comb. B1/C**	C	E	F	G	Totaal aandeel resultaten*
Aanvaarden van arbeid	10	0	0	2	0	56	2
Deelname aan reïntegratietraject	60	0	0	0	0	0	9
Deelname scholing/beroepsopleiding	10	0	51	71	10	1	46
Behalen startkwalificatie	1	31	17	5	4	0	14
Behalen vervolgw kwalificatie	0	69	26	1	60	0	21
Overig	18	0	4	21	25	43	8
Totaal aantal aangekruiste resultaten	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Agentschap SZW.

• Per deelnemer kan meer dan één resultaat worden gerealiseerd.

* De gerealiseerde resultaten zijn gebaseerd op de ingediende einddeclaratieformulieren van voor de wijzigingen van juli 2004. Er zijn geen gerealiseerde resultaten voor maatregel B1, B2 en D. De ingediende nieuwe formulieren betreffen dertien projecten, die hier buiten beschouwing worden gelaten.

** De percentages zijn gebaseerd op één afgerond project in de combinatie B1/C.

Indicatoren

In het EPD worden zogenaamde resultaatindicatoren beschreven per maatregel, maar deze kennen geen streefcijfers. Om de effectiviteit per maatregel te bepalen, hebben we het uiteindelijk gerealiseerde resultaat vergeleken met de resultaatindicator.

Er zijn twee indicatoren (maatregel A en E) die niet optimaal zijn afgestemd op de activiteiten en de doelstellingen van de maatregelen. Activiteiten binnen maatregel A en E volgen een integrale benadering die erop gericht zijn om mensen naar werk te leiden (A) of te behouden in het onderwijs (E). Over maatregel B1 en B2 valt nog niets te zeggen, omdat er geen resultaten gemeten konden worden.

Een opvallend goed scorende maatregel is maatregel F ‘versterking BBL’. De maatregel is het meest effectief met een percentage van 60 procent van de deelnemers dat een vervolgw kwalificatie haalt en 4 procent van de deelnemers dat een startkwalificatie haalt.

Focus maatregel C

Maatregel C heeft een relatief groot bereik en er is sprake van een redelijke realisatie van de vooraf gestelde doelen, zoals deelname aan scholing en verbetering algemene inzetbaarheid. In de focusstudie worden de volgende effecten op deelnemers en op structuren en systemen benoemd:

- *Deelname aan scholing en het behalen van een kwalificatie* wordt in bijna alle projecten beoogd en in verschillende mate gerealiseerd. Slechts zeven procent van de projecten richt zich volledig op het behalen van een startkwalificatie. Eén op de drie projecten richt zich zowel op het behalen van een startkwalificatie als op het behalen van een deelkwalificatie. De meerderheid van de deelnemers in deze gecombineerde projecten behaalt echter alleen deelkwalificatie. De mogelijkheid om werknemers een startkwalificatie te laten behalen wordt hiermee niet volledig benut.
- Het merendeel van de projecten beoogt en bereikt een *verbetering van de algemene inzetbaarheid* van de deelnemers. De verbetering van de inzetbaarheid met productkennis en vaardigheden draagt direct bij aan het *verbeteren van het functioneren van werknemers*.
- Ruim de helft van de projecten heeft een directe positieve invloed op de sectorale scholingsinfrastructuur. Deze invloed bestaat uit drie effecten, namelijk *toename van transparantie van het onderwijsaanbod*, *verbetering van het niveau van scholing* en *ontwikkeling van nieuwe opleidingen*.
- In één op de tien projecten *versterkt het O&O-fonds zijn positie*. Door hun kennis en ervaring met ESF hebben deze O&O-fondsen een functie voor de werkgevers in de sector gekregen.

5 Efficiëntie

Projectkosten

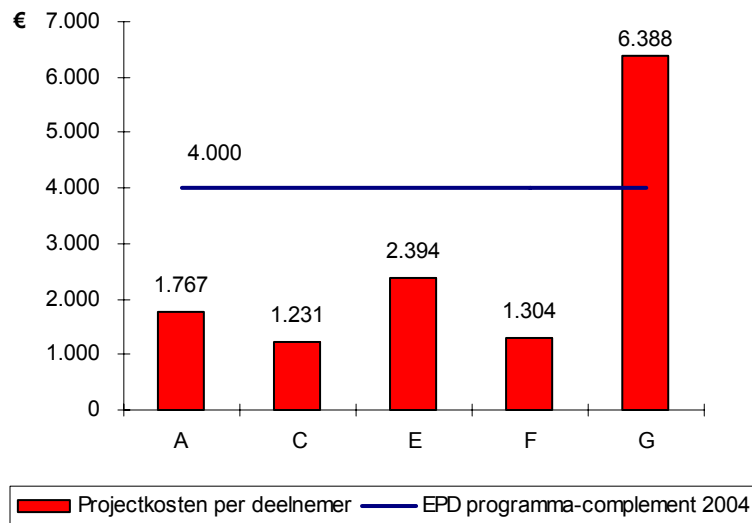
Onder efficiëntie verstaan we de resultaten in vergelijking met de gemaakte kosten, oftewel de projectkosten per deelnemer. In het EPD werd aanvankelijk geschat dat de gemiddelde projectkosten (inclusief co-financiering) rond de € 4000 zouden liggen. De gemiddelde projectkosten per deelnemer liggen bij vrijwel alle

maatregelen lager dan deze schatting. In figuur 0.5 staan de actuele projectkosten per deelnemer op basis van beschikte einddeclaraties. Uit de grafiek blijkt dat de projectkosten voor alle maatregelen relatief dicht bij elkaar liggen, in ogenschouw nemende dat de activiteiten en omvang van projecten bijzonder veel kunnen verschillen. In de aanvragen variëren de gemiddelde kosten van € 394 in B1 tot € 13.957 per deelnemer in maatregel G. Een verklaring voor deze hoge kosten in het praktijkonderwijs ligt in het feit dat de projecten vaak gericht zijn op het investeren in de leeromgeving, bijvoorbeeld in de vorm van het investeren in leerlingwerkplaatsen. Dit zijn grote, maar structurele investeringen.

Administratie

De administratieve lasten blijven hoog. De administratie kost volgens aanvragers/uitvoerders veel tijd en geld en de aanvrager loopt veel financieel risico wanneer een administratieve fout geconstateerd wordt. Sommige aanvragers huren daarom een administratiekantoor in, of besluiten de moeilijk te verantwoorden kosten niet te declareren.

Figuur 0.5 Gemiddelde projectkosten per deelnemer op basis van beschikte einddeclaraties (tegenover de geschatte projectkosten uit het EPD)



Bron: Agentschap SZW.

- De ESF subsidie betreft 50 procent van de bovenstaande kosten, m.u.v. maatregel D, die voor 100 procent door ESF wordt gefinancierd.
- Voor de projecten B1 en B2 zijn nog geen einddeclaraties beschikt.

6 Relevantie

Conjunctuur

Relevantie is de mate waarin de ESF3-doelstellingen aansluiten bij de sociaal-economische situatie in Nederland. De mate van relevantie kan dus veranderen onder invloed van veranderingen in deze situatie. De sociaal-economische context waarin het ESF-programma 2000-2006 wordt uitgevoerd is aanzienlijk gewijzigd. Bij aanvang van het programma in 2000 heerste een hoogconjunctuur en werd nog uitgegaan van aanhoudende economische groei en groei van de werkgelegenheid. Inmiddels is de economische groei fors gedaald en is de werkloosheid sinds 2001 jaarlijks gestegen. Opmerkelijk genoeg heeft dit over het geheel genomen geen ernstige consequenties voor de relevantie van de vormgeving van ESF. Deze blijkt redelijk conjunctuur-ongevoelig, waarschijnlijk door de mix van curatieve en preventieve maatregelen.

De maatregelen zijn dus conjunctuurelastisch en nog steeds in meer of mindere mate relevant. Na de wijzigingen in het programma van 2004 is het programma zelfs relevanter geworden, zoals door toevoeging van maatregel B1 'preventie instroom WAO' en maatregel B2 'combinatie zorg/werk' en door de toevoeging van het VSO als uitvoerder in maatregel G 'praktijkonderwijs'.

7 Impact

Impact is het blijvend resultaat, dat pas op langere termijn zichtbaar is en zowel bedoeld als onbedoeld kan zijn. In deze final evaluation zijn we geïnteresseerd in de impact van het programma, nu het in een verder gevorderd stadium is. Dat betekent dat we kijken in hoeverre er (medio 2005) al duurzame resultaten te signaleren zijn van het ESF3-programma.

Volgens de guidelines voor de monitoring en evaluatie van het programma² zijn er impactindicatoren op drie niveaus te onderscheiden. Voor het Nederlandse programma en deze evaluatie zijn er twee relevant:

1. Impact op het niveau van personen, bijvoorbeeld:
stabiliteit/continuïteit van plaatsingspercentages, het voorkomen van

² European Commission, DG for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Monitoring and Evaluation Unit: Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006. July 1999.

werkloosheid onder werkenden, duurzame participatie op de arbeidsmarkt van inactieven.

Impact op niveau van individuen is onderzocht voor maatregel C.

De impact van projecten 'scholing voor werkenden' blijkt met name te liggen in:

- de verbetering van de arbeidsmarktpositie;
- het voorkomen van ontslag;
- de bewustwording van het nut van scholing;
- toename van scholingsbereidheid.

2. Impact op het niveau van structuren en systemen. Dit is geoperationaliseerd als: de mate van positieve indirecte opbrengsten en de tevredenheid daarover.

De impact op dit niveau is vooral te vinden in het verbeteren en uitbreiden van opleidingen (maatregel C, E, F en G) en het specifieke innovatieve karakter van maatregel D.

Scholingsattitude	In het algemeen kan gezegd worden dat de impact van ESF3 waarschijnlijk vooral bestaat uit een verhoogde scholingsattitude bij werkgevers en werknemers. Daarnaast zijn de nieuwe inzichten uit maatregel D-projecten lange termijnresultaten, voor zover die overgenomen worden in regulier beleid.
Impact geen doel	De vormgeving van ESF3 in Nederland was er eigenlijk niet op gericht om veel impact te genereren en het is nooit een expliciet doel geweest. De invloed van het programma wordt vooral gezien als beleidsversnellend, niet als aanjager van ingrijpende veranderingen. Daarnaast is een groot deel van de maatregelen en projecten in het huidige programma primair gericht op preventie, het handhaven van een status quo. Het langetermijneffect van preventieve ingrepen is echter moeilijker vast te stellen dan van curatieve ingrepen, gericht op het bewerkstelligen van een blijvende verandering.

Focus maatregel C

Bijna alle aanvragers beogen de arbeidsmarktpositie van de deelnemers op langere termijn te verbeteren. Het voorkomen van werkloosheid en het verbeteren van de sectorale scholingsinfrastructuur wordt in slechts enkele projecten beoogd. In de focusstudie worden de volgende impacts op deelnemers en op structuren en systemen benoemd:

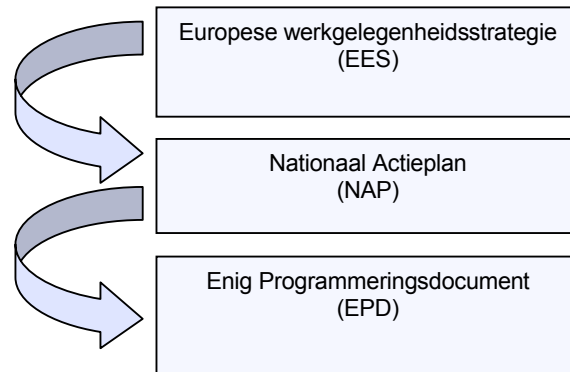
- In de meeste projecten wordt volgens de geïnterviewde O&O-fondsen door de gevolgde scholing de *arbeidsmarktpositie van de deelnemers verbeterd*.

- Eén op de vier projecten *voorkomt* volgens de geïnterviewde O&O-fondsen *direct ontslag* als de scholing met goed gevolg wordt afgelegd. Uit de vergelijkingsanalyse tussen deelnemers aan ESF-scholing en een controlegroep werknemers blijkt dat deelnemers aan ESF-scholing een *kleinere kans* hebben *op ontslag*. Het is echter niet mogelijk om nauwkeurige uitspraken te doen, zeker niet over de doorwerking van het effect op langere termijn. Door een tweetal selectiemechanismen zijn de groepen niet direct vergelijkbaar. Door de onderzoeksopzet is de enquête voornamelijk uitgezet bij deelnemers die nog werkzaam zijn bij hun werkgever. Daarnaast scholen werkgevers voornamelijk werknemers waarvan de werkgever verwacht dat zij langer zullen blijven.
- De *bewustwording van het nut van scholing* neemt in twee derde van de projecten bij werknemers toe en in de helft van de projecten bij werkgevers.
- Bij werknemers *neemt de scholingsbereidheid toe* in twee derde van de projecten. Bij de helft van de projecten blijft de werkgever na afronding *investeren in scholing*.
- Bijna de helft van de projecten draagt bij aan de *verbetering en uitbreiding van opleidingen*. Als in de toekomst echter niet blijvend geïnvesteerd wordt in deze opleiding, dan zal deze vorm van impact in de loop van de tijd steeds kleiner worden.

8 Consistentie

Consistentie is de mate waarin de doelstelling van ESF3 of van de maatregelen aansluiten bij nationaal en Europees arbeidsmarktbeleid. Op basis van de informatie uit het NAP is het Enig Programmeringsdocument Europees Sociaal Fonds (EPD) opgesteld. Via het Nationaal Actieplan zouden daarom elementen van de Europese werkgelegenheidsstrategie terug te vinden moeten zijn in het EPD. Figuur 0.6 geeft dit grafisch weer.

Figuur 0.6 Samenhang nationale en Europese beleidsdocumenten



Het ESF-programma is consistent met de meerderheid van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en nationaal beleid (uit het NAP 2004). Er zijn drie punten waar geen overlap is, maar waarvan in het EPD vooraf is afgesproken dat deze niet door ESF bediend zouden worden. Dit zijn:

- scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap;
- werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken;
- omzetten zwartwerk in reguliere arbeid.

Consistentie
sinds MTE

Sinds de wijzigingen in het programma in 2004, met name door de toevoeging van maatregel B1 en B2, is het programma consistent met ander (nationaal) beleid op het gebied van het verminderen van de WAO-instroom en het verbeteren van de combinatie zorg/werk. Om de financiële consistentie van ESF3 te beoordelen, is de ESF-financiering vergeleken met de financiering van nationaal arbeidsmarktbeleid. De publieke uitgaven van het Ministerie van SZW voor actief arbeidsmarktbeleid stegen van 2000 tot 2003, daarna zijn ze gedaald. De jaarlijkse uitgaven in het kader van ESF3 zijn de afgelopen jaren iets gestegen. De verhouding tussen de ESF-financiering en financiering van het nationaal arbeidsmarktbeleid is daarmee ook enigszins gewijzigd. Het aandeel ESF is de afgelopen jaren gestegen van 3 naar 4 procent. Door het (deels) afschaffen van nationale regelingen is ESF een belangrijkere financiële pijler in het arbeidsmarktbeleid geworden. Het ESF-programma vult het nationale beleid financieel aan en is daarmee ook in financieel opzicht consistent.

9 ESF na 2006

Medio 2005 bevond de uitvoering van het ESF-programma zich in een versnellingsfase, die begonnen is na de MTE van 2003. Deze is echter met de aanvraagstop van 28 oktober tot een einde gekomen.

In onze rapportage is geen prognose van de toekomst opgenomen, omdat dit na het besluit van 28 oktober naar de mening van het Ministerie van SZW achterhaald is.

We hebben wel, op basis van de stand van zaken, aanbevelingen gedaan voor een eventuele toekomstige programmaperiode.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die wij, in het verlengde van de uitgevoerde final evaluation hebben gedaan zijn gebaseerd op een zogenaamde SMART-benadering. De inrichting van de nieuwe programmaperiode moet in onze ogen meer dan het nu geëvalueerde programma voldoen aan de eisen van: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Beleidsmatig doel

Het nieuwe ESF-programma moet naar onze mening beleidsmatig gericht zijn op het bieden van een plaats op de arbeidsmarkt, in betaalde dan wel gesubsidieerde arbeid, van degenen die zo'n plaats niet op eigen kracht kunnen verwerven.