



Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking

**Evaluatie van processen en tussentijdse
resultaten van het ESF-programma SITS**

Douwe Grijpstra (Panteia)
Henri Faun (Panteia)
Thijs Driessen (Panteia)
Bert-Jan Buiskool (Ockham-IPS)

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Zoetermeer, 31 oktober 2018

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. 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 Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Management Summary

Background

Within the Active Inclusion Investment Priority of the Dutch European Social Fund (ESF) programme, EUR 5.3 million is allocated to projects that focus on (1) social innovation and / or (2) transnational cooperation (within the ESF regulation for 'Sociale Innovatie & Transnationale Samenwerking' - SITS).

In order to draw lessons on the design of the SITS scheme and implementation practice for the current and the next programming period, an interim evaluation of the SITS scheme was carried out. Since the programme is still running and only a limited number of projects are currently completed, this evaluation mainly focused on the implementation process; looking at practical issues that can be adjusted and improved, either during this programming period or otherwise in the next programming period. This evaluation therefore had two main objectives:

- Improving the design of the SITS scheme for the next ESF programming period (formulation of the objective, subsidy criteria, organisation of the application and implementation process, requirements for data to be collected, requirements for accountability, etc.)
- Improving the implementation process in the current and next ESF programming period (application, assessment, decision making, monitoring, and completion)

The evaluation consisted of a desk research, followed by interviews with various stakeholders, which were analysed in an integrated manner.

Key findings

Mid-2018, a total of 34 applications were received, of which 22 were approved. Of the 22 approved, the majority (18) was in the field of social innovation. Three projects focused on transnational cooperation and one on both social innovation and transnational cooperation. By mid-2018, two projects were completed. Both in the field of social innovation.

The **SITS scheme serves its original purpose**. The SITS scheme supports the initiation of innovation and the development of new products/working methods with which municipalities can take up their responsibilities to reduce youth unemployment and the labour integration of people at a distance from the labour market. More specifically, the evaluation also shows that SITS also addresses 'new' target groups of municipalities in the social domain.

In general, the **SITS scheme fits well with the needs of beneficiaries**. Many project applicants indicate that their original project idea fits well with the SITS scheme, and did not lead to major adjustments in the project design. The SITS scheme has encouraged applicants to pay more attention, than originally planned, on their dissemination strategy; the involvement of final beneficiaries in the design and implementation of the project; and the measurement of the effects. The design of the scheme also makes projects more aware of the underlying problem analysis of their project, the innovative nature, and the formulation of concrete goals.

At the start, there was some **confusion about the definition and demarcation of the concept of 'social innovation'** within the programme. Several applicants were requested (in a letter) to clarify the socio-innovative aspect of their project. During the implementation of the scheme, a better understanding has emerged about the delineation of social innovation within the ESF managing authority (in consultation with experts), as well as communication became clearer to potential applicants.

Predominantly positive experiences have been gained with working with centre municipalities ('centrumgemeenten') as an applicant on behalf of the Labour Market Region ('AMR') and associated municipalities. They usually have the knowledge to guide an application, because they work more often with the ESF and other subsidy programmes. This generally works quite well when there are clear cooperation structures and transparent decision-making processes within the AMR about the project applications to be submitted. If these structures and processes are not present, this can in some cases limit the opportunities for other municipalities, that want to submit an application, but do not get the chance, because a central municipality already has two running projects, or are not supporting their application.

The **communication with the ESF managing authority (Uitvoering Voor Beleid - UVB) is generally considered as good and helpful** by project holders. The more intensive and closer the contacts between the applicant and the managing authority are, the easier the process.

Until now, **the evaluation does not provide a reason to assume that budgets are not fully used** till the end of the programming period. Centre municipalities indicate that new projects are in the pipeline, the same applies to the 'Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen' (UWV).

Despite of the positive assessment of SITS, there are still some challenges identified:

- Within innovative projects, it is not always easy to plan and indicate **how the innovation and development process actually will take place**, and in the case of several projects, things will run differently than expected.
- It is sometimes **difficult for the project to give account** for their project (outcomes).
- An application for **transnational cooperation proves difficult to submit**, if there are no contacts with potentially interesting international partners.
- Dissemination is difficult since these are often **context / regionally bounded developments, which cannot always easily translated 1-to-1 to other municipalities**.
- Little **knowledge is shared between projects**, while there is a need for this. The ESF managing authority (UVB) plays a modest role in knowledge sharing, which limits the learning potential between projects.
- The SITS scheme focuses on step 1 to 4 of the **innovation process**: (1) diagnosis, (2) generating ideas; (3) prototyping / piloting (4) evaluation and tightening of the idea. There is little room for scaling up and spreading innovation (step 5) and mainstreaming innovation in regular practice (step 6).

Recommendations

1. Improve subsidy scheme and implementation process in the current programming period

Based on the evaluation, the following recommendations are made for the current programming period:

- a) **Improve the clarity and transparency of the scheme.** More clarity is needed in all phases about what is expected from the applicant. This applies to communication in the preparation and the assessment criteria used. More clarity and transparency can also shorten the time needed for the application and assessment process. More clarity is also needed about how projects give account for their project (outcomes).
- b) **Strengthen the role of the ESF managing authority (UVB) as a knowledge broker.** UVB can position itself more strongly as a 'knowledge broker' to facilitate the exchange of experience and knowledge between projects or disseminate project outcomes at programme level. In addition, the ESF managing authority (UVB) can play a role facilitating Dutch applicants in transnational cooperation in other ESF programmes abroad. At this moment there are already several contacts with other Member States and several questions from applicants are answered, but this can be dealt with in a more structured way (service and communication).
- c) **Improve aspects in the implementation process.** Consider inviting applicants during the expert meeting where they can further explain their application and answer questions from the managing authority (UVB) and experts. This would ease the procedure with written questions and answers, so that the application process could proceed more quickly. In addition, ensure better communication during the application with project managers. Now correspondence is usually addressed to the legal representative who can sign on behalf of the applicant (e.g. director or mayor). This could be addressed in the e-portal by allowing a two-way communication within a secure environment. Finally, it is important to shorten the application processes.
- d) **Carefully monitor the progress of applications and anticipate in time.** Although there is currently no reason to assume that budgets are not fully utilised towards the end of the programming period, it is important that the ESF managing authority (UVB) continues to monitor the applications (and activate where necessary) to ensure that interest ultimately translates into actual applications. If there are clear indications that insufficient applications are being submitted, the ESF managing authority (UVB) should more actively promote the scheme under Labour Market Regions (AMR) that have not yet submitted an application, and consider softening the application conditions, for example by allowing three project applications per centre municipality. This can also provide a solution in case centre municipalities limit the opportunities for other municipalities that want to submit an application.

2. Considerations for a future subsidy scheme post 2020

Although it is not yet known what the future ESF programme (post 2020) for the Netherlands will look like, the following considerations can be presented:

- a) **Choose a design of projects and financing that matches the innovative and uncertain nature of social innovation.** Innovation processes do not always run as expected. It can therefore be difficult to predict in advance during the project application which costs will be incurred. It is advisable to consider setting up the subsidy in tranches (according to the example of the Flemish model, also partly used in the old EQUAL programme).
- b) **Consider a broader (bottom up) definition of social innovation, taking into account the local context.** Consider a different set-up for the selection process and which projects are selected or not. Similar ideas in different municipalities can always be financed in parallel, provided that the development takes place in the local context, in collaboration with local civil society organisations and the local target group.
- c) **Consider adding a third component to SITS: transfer of innovation.** In the current and future SITS scheme, consider including the transfer of innovation between municipalities in the Netherlands as an eligible activity (or reinforce the attention for this).

Samenvatting

Achtergrond

Binnen de investeringsprioriteit Actieve Inclusie is er 5,3 miljoen euro beschikbaar voor projecten die zich richten op (1) sociale innovatie en/of (2) transnationale samenwerking (SITS). Het gaat daarbij met name om het ontwikkelen en het op grotere schaal toepassen van innovatieve oplossingen voor de aanpak van sociale behoeften.

Om lessen te leren over de inhoud van de subsidieregeling en uitvoeringspraktijk voor de huidige en de volgende programmaperiode, is er een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de SITS-regeling. Aangezien het programma nog loopt en er pas een beperkt aantal projecten is afgerond, focust deze evaluatie zich vooral op de processen en kijken we naar praktische zaken die hetzij in deze, of anders in de volgende subsidieperiode, kunnen worden aangepast en verbeterd. Deze evaluatie heeft daarmee twee hoofddoelen:

- Het verbeteren van de subsidieregeling voor de volgende ESF-periode (formulering doel, subsidiocriteria, inrichting subsidieproces, eisen aan te verzamelen data, eisen aan verantwoording enzovoorts)
- Het verbeteren van het uitvoeringsproces in de huidige en volgende ESF-periode (aanvraag, beoordeling, beslissing, monitoring, afdoening)

De input voor de evaluatie is verkregen door deskresearch, gevolgd door interviews met verschillende stakeholders. Alle verzamelde informatie is integraal geanalyseerd.

Uitkomsten

Medio 2018 zijn er in totaal 34 subsidieaanvragen ontvangen, waarvan 22 goedgekeurd zijn. Van de 22 goedgekeurde aanvragen was het merendeel (18) op het gebied van sociale innovatie. Drie projecten waren gericht op transnationale samenwerking en één op zowel sociale innovatie als transnationale samenwerking. Medio 2018 waren er twee projecten helemaal afgerond. Beide op het gebied van sociale innovatie.

Bij de onderzochte projecten wordt de **subsidie ingezet waarvoor deze bedoeld is**: het op gang brengen van innovatie en het ontwikkelen van nieuwe producten/werkwijzen waarmee gemeenten hun taken kunnen oppakken voor het terugdringen van jeugdwerkloosheid en de arbeidsinpassing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Meer specifiek laat de evaluatie ook zien dat ESF SITS ook 'nieuwe' doelgroepen voor de gemeenten in het sociale domein adresseert.

Over het algemeen **sluit de SITS-regeling goed aan bij de behoeften in het veld**. Veel projectaanvragers geven aan dat zij hun oorspronkelijke projectidee niet substantieel hebben hoeven aanpassen op basis van de SITS-regeling. De SITS-regeling heeft aanvragers gestimuleerd meer aandacht dan oorspronkelijk gepland te besteden aan de disseminatie strategie; het betrekken van eindbegunstigden in de vormgeving en implementatie van het project; en de effectiviteitsmeting. Ook maakt de vormgeving van de SITS-regeling dat

projecten zich bewuster zijn van de onderliggende probleemanalyse van hun project, het vernieuwend karakter, en het stellen van concrete doelen.

In het begin was er nog wel **verwarring over de term 'sociale innovatie'**. Meerdere aanvragers zijn verzocht (in een vragenbrief) om het sociaal-innovatieve aspect beter te onderbouwen. Gedurende de uitvoering van de regeling is er een beter begrip ontstaan over de afbakening van sociale innovatie binnen de directie Uitvoering van Beleid (in samenspraak met experts), zodat daar eenduidig over gecommuniceerd kan worden naar potentiële aanvragers.

Overwegend positieve ervaringen zijn opgedaan met het werken met centrumgemeenten als aanvrager namens de Arbeidsmarktregio (AMR) en bijbehorende niet-centrumgemeenten. Zij hebben meestal de kennis om een aanvraag goed te begeleiden, omdat ze vaker met ESF-subsidies werken. Dit werkt over het algemeen goed wanneer er duidelijke overlegstructuren zijn en transparante besluitvormingsprocessen binnen de AMR over de in te dienen projectaanvragen. Indien deze structuren en processen niet aanwezig zijn, kan dit in sommige gevallen belemmerend zijn voor niet-centrumgemeenten die een aanvraag willen indienen, maar hier niet de kans toe krijgen, omdat een centrumgemeente al 2 aanvragen heeft lopen of de aanvraag niet ziet zitten.

De **communicatie met de directie UVB wordt over het algemeen als goed en behulpzaam ervaren**. Hoe intensiever en nauwer de contacten zijn tussen de aanvrager en UVB, hoe gemakkelijker processen lopen.

De evaluatie geeft tot op heden **geen aanleiding te veronderstellen dat budgetten niet volledig worden benut**. Centrumgemeenten geven aan dat nieuwe projecten in de pijplijn zitten, dat geldt ook voor het UWV.

Desondanks zijn er nog enkele uitdagingen te formuleren.

- Bij innovatieve projecten is het vooraf niet altijd goed aan te geven **hoe het innovatie- en ontwikkelproces zal verlopen** en bij meerdere projecten lopen de zaken dan ook anders dan vooraf verwacht.
- Het is voor de aanvragers soms **lastig om de verantwoording goed vorm te geven**.
- Een **aanvraag voor transnationale samenwerking blijkt lastig in te dienen** als er nog geen contacten met potentieel interessante internationale partners zijn.
- **Disseminatie is lastig**: het zijn context/regionaal gebonden ontwikkelingen, die zich niet altijd 1-op-1 laten vertalen naar andere gemeenten.
- Er wordt weinig **kennis gedeeld tussen projecten**, terwijl er wel behoefte aan is. UVB speelt een bescheiden rol in kennisdeling waardoor het leerpotentieel tussen projecten wordt beperkt.
- De SITS-regeling focust zich op stap 1 tot en met 4 van het **innovatieproces** (diagnose; genereren ideeën; prototyping /piloting; evaluatie en aanscherping idee). Er is weinig ruimte voor het opschalen en verspreiden van innovatie (stap 5) en verankering van innovatie in de reguliere praktijk van sociale innovatie proces (stap 6).

Aanbevelingen

1. Verbeteren subsidieregeling en uitvoeringsproces in de huidige programma periode

Op basis van de evaluatie zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd voor de huidige programma periode:

- a) **Verbeter de duidelijkheid en transparantie van de regeling.** In alle fasen is er meer duidelijkheid nodig over wat er van de aanvrager wordt verwacht. Dit geldt voor de communicatie in de voorbereiding en de gehanteerde beoordelingscriteria. Meer duidelijkheid en transparantie kan ook de doorlooptijd verkorten van het aanvraag- en beoordelingsproces. Meer duidelijkheid is ook nodig over de prestatieverantwoording.
- b) **Versterk de rol van UVB als kennismakelaar.** UVB kan zich sterker positioneren als 'kennismakelaar' om de uitwisseling van ervaring en kennis tussen projecten te faciliteren, of projectuitkomsten op programma niveau zelf breder te dissemineren. Daarnaast kan UVB een rol spelen in het faciliteren van Nederlandse promotoren in transnationale samenwerking in andere ESF-programma's in het buitenland. Op dit moment zijn er al diverse contacten met andere lidstaten en worden vragen van aanvragers beantwoord, maar dit kan meer gestructureerd worden aangepakt (dienstverlening en communicatie).
- c) **Verbeter een aantal aspecten in het uitvoeringsproces.** Overweeg om aanvragers uit te nodigen tijdens de expertbijeenkomst waar zijn hun aanvraag kunnen toelichten op basis van vragen van UVB en experts. Dit zou de schriftelijke afhandeling via een vragenbrief en antwoord daarop onnodig maken, waardoor het aanvraagproces sneller zou kunnen verlopen. Daarnaast: zorg voor betere communicatie tijdens de aanvraag naar projectleiders, c.q. inhoudelijk deskundigen. Nu is correspondentie veelal gericht aan de tekenbevoegde persoon van de centrumgemeente (bijvoorbeeld directeur of wethouder). Dit zou in de e-portal kunnen worden opgepakt door communicatie in twee richtingen toe te staan binnen die beveiligde omgeving. Ten slotte, probeer zo mogelijk, aanvraagprocessen te verkorten.
- d) **Monitor voortgang voor aanvragen en anticipeer tijdig.** Ondanks dat er op dit moment geen aanleiding is te veronderstellen dat budgetten niet volledig worden benut, is het van belang dat UVB (toekomstige) aanvragers blijft monitoren (en waar nodig activeert) om te zorgen dat interesse uiteindelijk zich ook vertaalt in werkelijke aanvragen. Indien er duidelijke signalen zijn dat er onvoldoende aanvragen worden ingediend, kan UVB actiever de regeling te promoten onder AMR's die nog geen aanvraag hebben ingediend, en te overwegen de mogelijkheden te verruimen, door bijvoorbeeld drie projectaanvragen toe te staan. Dit kan tevens een uitkomst bieden als de projecten van centrumgemeenten ten koste gaan van projecten in niet-centrumgemeenten.

2. Overwegingen voor een toekomstige subsidieregeling post 2020

Hoewel nog niet bekend is hoe het toekomstige ESF-programma post 2020 voor Nederland eruit komt te zien zijn de volgende overwegingen te presenteren:

- a) **Kies een opzet van projecten en financiering die past bij het innovatieve en onzekere karakter van de ontwikkeling van iets nieuws.** Ontwikkelprocessen lopen namelijk niet altijd zoals verwacht. Het kan dan ook moeilijk zijn om bij de projectaanvraag bij voorbaat te voorspellen welke kosten er gemaakt gaan worden. Het is te overwegen om de subsidie in tranches op te zetten (volgens het voorbeeld van het Vlaams model; ook deels gehanteerd in het oude EQUAL-programma).
- b) **Kies voor een bredere (bottom up) definitie van sociale innovatie, met inachtneming van de lokale context.** Een andere opzet voor het keuzeproces welke projecten wel en niet worden gefinancierd: soortgelijke ideeën in verschillende gemeenten kunnen altijd parallel aan elkaar worden gefinancierd, mits de ontwikkeling binnen de lokale context plaatsvindt in samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties en de lokale doelgroep.
- c) **Overweeg een derde component aan SITS toe te voegen: transfer van innovatie.** Overweeg om in huidige en toekomstige SITS-regeling de 'transfer' van innovatie tussen gemeenten in Nederland, als subsidiabele activiteit op te nemen (of de aandacht hiervoor te versterken).

Inhoudsopgave

Management Summary	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	12
1.1 Evaluatie	12
1.2 Onderzoeksaanpak	12
1.3 Leeswijzer	13
2 De regeling ESF SITS	15
2.1 Context ESF en het tot stand komen van SITS	15
2.2 Wat is sociale innovatie?	16
2.3 Wat is transnationale samenwerking?	16
2.4 Beoogde doelen	17
2.5 Interventiologica	18
3 Evaluatie: resultaten tot nu toe	20
3.1 Aanvragen en toekenningen	20
3.2 Aansluiting aanvragen op doelstellingen SITS	26
4 Procesevaluatie	37
4.1 Voorbereiding en subsidieaanvraag	37
4.2 Beoordeling	43
4.3 Uitvoering: monitoring	47
4.4 Afronding: afdoening	49
4.5 Disseminatie en mainstreaming	50
5 Lessen uit het buitenland	52
5.1 Historie van ESF-investeringen in sociale innovatie en transnationale samenwerking	52
5.2 Interessante praktijken in het buitenland	53
5.3 Casus: ESF in Vlaanderen	55
5.4 Conclusie	57
6 Conclusies en lessen	58
6.1 Conclusies	58
6.2 Verbeteren subsidieregeling en uitvoeringsproces in de huidige programma periode	60
6.3 Overwegingen voor een toekomstige subsidieregeling na 2020	62

1 Inleiding

1.1 Evaluatie

In opdracht van Uitvoering Van Beleid, onderdeel van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben Panteia en Ockham IPS een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de subsidieregeling Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking (SITS).

Aangezien het programma nog loopt en er pas een beperkt aantal projecten is afgerond, focust deze evaluatie zich vooral op de processen en kijken we naar praktische zaken die, hetzij in deze subsidieperiode of anders in de volgende subsidieperiode, kunnen worden aangepast en verbeterd. Deze evaluatie heeft daarmee twee hoofddoelen:

1. Het verbeteren van de subsidieregeling voor de volgende ESF-periode (formulering doel, subsidiecriteria, inrichting subsidieproces, eisen aan te verzamelen data, eisen aan verantwoording enzovoorts)
2. Het verbeteren van het uitvoeringsproces in de huidige en volgende ESF-periode (aanvraag, beoordeling, beslissing, monitoring, afdoening)

Centrale probleemstelling

Bij de bovenstaande doelen is de volgende centrale probleemstelling geformuleerd:

Welke lessen kunnen we trekken ten aanzien van de inhoud van de subsidieregeling en uitvoeringspraktijk voor de huidige en de volgende programmaperiode?

De centrale probleemstelling is nader uitgewerkt in een reeks onderzoeksvragen, die wij telkens aan het begin van het relevante hoofdstuk weergeven en beantwoorden.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit deskresearch gevolgd door interviews met verschillende stakeholders en eindigt met een integrale analyse.

Deskresearch

Door middel van een documentstudie hebben we de huidige regeling, de processen en de aanvragen geanalyseerd. Hiervoor zijn de volgende documenten bekeken en geanalyseerd:

- De huidige regeling
- Subsidieaanvragen
- Beoordelingsformulieren
- Vragenbrieven
- Voortgangsrapporten
- Eindafrekeningen
- Overige communicatie tussen aanvragers en Uitvoering van Beleid.

Interviews

Vervolgens zijn er face-to-face groepsinterviews uitgevoerd met beleidsambtenaren van de Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen

(PDV) en beoordelaars van projectaanvragen om zicht te krijgen op de ontwikkeling en de processen binnen de regeling. Om de ervaringen vanuit het veld in kaart te brengen zijn telefonische of persoonlijke interviews uitgevoerd met subsidie-aanvragers, subsidie-adviseurs en experts op het gebied van sociale innovatie (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Interviews

Interviews	Aantal
Groepsinterview met beleid (PDV) (2 personen)	1
Groepsinterview met beoordelaars van aanvragen (3 personen)	1
Projectaanvragers	15
Waarvan:	
- 1 Aanvraag toegekend	5
- 2 Aanvragen toegekend	4
- Aanvraag afgewezen	2
- Aanvraag niet doorgezet/teruggetrokken	4
Internationale partner	1
Subsidie-adviseurs	2
Expert Sociale Innovatie	1
Buitenlandse experts	2
Total aantal interviews	23

Er zijn in totaal 15 verschillende centrumgemeenten geïnterviewd waarvan vier centrumgemeenten twee (goedgekeurde) projectaanvragen hebben ingediend. Twee geïnterviewde projectaanvragers hebben een afwijzing gekregen. Alle vier de projecten met een transnationale component zijn geïnterviewd (waarvan één internationale partner). Deze gesprekken zijn aangevuld met gesprekken met subsidieadviseurs, UWV en (buitenlandse) experts.

Uiteindelijk zijn de resultaten uit de deskresearch en interviews gezamenlijk geanalyseerd.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport zijn alle uitkomsten uit de tussentijdse evaluatie opgenomen. Achtereenvolgens gaan we op de volgende zaken in:

- In hoofdstuk 2 geven wij een korte toelichting op de regeling SITS, met daarbij aandacht voor doelen, definities en de interventielogica.
- In hoofdstuk 3 presenteren wij de tot nu toe behaalde (feitelijke) resultaten, inclusief een oordeel in hoeverre deze resultaten inhoudelijk aansluiten bij de beoogde doelen.
- In hoofdstuk 4 belichten we de procesmatige kant van de regeling: per stap die een aanvrager doorloopt, lichten we de procedures toe en geven daarbij aan hoe deze in de praktijk uitpakken en worden ervaren door de aanvragers.
- In hoofdstuk 5 lichten we enkele voorbeelden toe van ESF-regelingen op het gebied van sociale innovatie en/of transnationale samenwerkingen in andere Europese landen, waaronder een uitgebreide casus over Vlaanderen.
- In hoofdstuk 6, ten slotte, trekken we conclusies en beantwoorden we de probleemstelling door enkele lessen te formuleren ten aanzien van de inhoud van de subsidieregelingen en uitvoeringspraktijk voor het huidige en de volgende programmaperiode.

2 De regeling ESF SITS

In dit hoofdstuk lichten we de regeling SITS toe, daarbij gaan we achtereenvolgens in op de context van SITS in ESF-verband (paragraaf 2.1), de centrale aspecten 'sociale innovatie' (2.2) en transnationale samenwerking (2.3) en de beoogde doelen. Al deze aspecten komen samen in de interventielogica (2.5)

2.1 Context ESF en het tot stand komen van SITS

Met behulp van investeringen vanuit het Europees Sociaal Fonds probeert Nederland bepaalde doelstellingen te bereiken. Hiervoor zijn verschillende investeringsprioriteiten gekozen.

Nationale EU-2020 doelstellingen

Vanuit het Europees Sociaal Fonds wordt er voor de programmaperiode 2014-2020 €510 miljoen beschikbaar gesteld om te investeren in de economische en sociale structuur van Nederland. In 2010 heeft de Europese Unie het 10-jarenplan Europa 2020 opgesteld. Hierin staan afspraken over economische groei en werkgelegenheid. De nationale uitdagingen voor Nederland op de korte en langere termijn liggen op het terrein van arbeidsparticipatie en sociale inclusie.

1. De nationale doelstelling met betrekking tot arbeidsparticipatie is dat 80% van de bevolking in de leeftijdsgroep 20-64 jaar aan het werk is (bruto). In 2012 lag de gemiddelde bruto arbeidsparticipatie op 76,6%.
2. De nationale doelstelling met betrekking tot sociale inclusie en armoedebestrijding is een vermindering in 2020 van het aantal personen in de leeftijdsgroep 0-64 in een huishouden met een lage werkintensiteit met 100.000.

Deze twee doelstellingen liggen in elkaars verlengde: enerzijds worden mensen in staat gesteld zich via betaald werk aan (dreigende) armoede te onttrekken en anderzijds gaat dit gepaard met een stijgende arbeidsparticipatie.

Investeringsprioriteiten

Nederland wil beide doelstellingen bereiken via een focus op drie investeringsprioriteiten:

1. Actieve inclusie; De belangrijkste is de investeringsprioriteit "Actieve inclusie", uitgewerkt in de vorm van actieve re-integratie, c.q. het bevorderen van arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt inclusief bestrijding van jeugdwerkloosheid. Hiermee worden gelijktijdig beide doelstellingen bediend, zowel verhoging van de arbeidsparticipatie als sociale inclusie en tegengaan van armoede. De inzet van het ESF voor actieve inclusie ligt in lijn met de totstandkoming van de Participatiewet die de doelstelling heeft om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur regulier werk.
2. Duurzame inzetbaarheid

3. Toeleiding naar werk door ontwikkeling op een vraaggestuurde wijze van het arbeidsaanbod in de vier grote steden (G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht).

Sociale Innovatie en Actieve inclusie

Binnen de investeringsprioriteit Actieve inclusie is er 5,3 miljoen euro beschikbaar voor projecten die zich richten op (1) sociale innovatie en/of (2) transnationale samenwerking (SITS). Een project in dit kader heeft tot doel het bevorderen van sociale innovatie of het bevorderen van transnationale samenwerking op het terrein van actieve inclusie. Het gaat daarbij met name om het ontwikkelen en het op grotere schaal toepassen van innovatieve oplossingen voor de aanpak van sociale behoeften.

2.2 Wat is sociale innovatie?

In de voorgaande ESF-programmaperiode lag de nadruk wat betreft sociale innovatie op arbeidsorganisaties. Tijdens de huidige programmaperiode 2014-2020 is de nadruk verschoven naar sociale innovatie in de aanpak van sociale behoeften met het oog op arbeidstoeleiding.

Sociale innovatie wordt (binnen de EU¹) gedefinieerd als de ontwikkeling en implementatie van nieuwe ideeën op het gebied van producten, diensten, methoden, processen en instrumenten, die tegemoetkomen aan sociale behoeften en nieuwe sociale verbanden en samenwerking tot stand brengen op het terrein van actieve inclusie.

De definitie van sociale innovatie laat veel ruimte voor invulling, maar de bedoeling binnen deze subsidieregeling is om op een meer efficiënte en/of effectieve manier hardnekkige maatschappelijke problemen aan te pakken met het oog op actieve inclusie. Het is een visie op arbeid en werk die uitgaat van gelijke mogelijkheden en kansen voor elk individu, ongeacht beperkingen, leeftijd, gender, sociaal-culturele achtergrond, etniciteit, et cetera, met volledige acceptatie en waardering van de samenleving.

De bedoeling bij deze subsidieregeling is dat er een 'bottom-up'-werkwijze wordt gehanteerd waarbij het veld (onder aanvoering van een aanvragende gemeente) het initiatief neemt wat betreft de ontwikkeling van projecten.

2.3 Wat is transnationale samenwerking?

De tweede doelstelling binnen de regeling is het ondersteunen van transnationale samenwerking met het oog op de bevordering van wederzijds leren en de verbetering van de doeltreffendheid van de door het ESF ondersteunde beleidsmaatregelen.

Transnationale samenwerking aangaan met een partner uit een andere lidstaat van de Europese Unie (bijvoorbeeld kennisinstituten of regionale

¹ Daarmee wijkt het begrip af van wat er in de Nederlandse literatuur meestal wordt bedoeld met sociale innovatie, namelijk het creëren van een aantrekkelijke context binnen een organisatie voor het realiseren van innovatieve producten/diensten.

of lokale gemeenschappen) is wenselijk met het oog op de bevordering van wederzijds leren en delen van kennis en ervaringen. Het uitwisselen van ervaringen of het samen optrekken in projectuitvoering leidt vaak tot nieuwe, vruchtbare inzichten. Transnationale samenwerking bij sociale innovatieprojecten wordt dan ook voorgestaan. Het oogmerk hiervan is de doeltreffendheid van de door het ESF ondersteunde beleidsmaatregelen op het gebied van arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren.

Transnationale samenwerking hoeft echter niet beperkt te blijven tot projecten op het gebied van sociale innovatie. Ook voor projecten met een andere insteek kunnen subsidieaanvragen voor transnationale samenwerking worden ingediend. Het kan bijvoorbeeld gaan om projecten op het gebied van bevordering van gelijke kansen. In alle gevallen moet het wel gaan om projecten in het kader van actieve inclusie.

2.4 Beoogde doelen

De regeling SITS stelt (vooral) gemeenten in staat om innovatieve oplossingen te beproeven en te evalueren voor de verbetering van de doelmatigheid van beleid. Dit is vooral relevant om nieuwe uitdagingen voor gemeenten het hoofd te bieden. In recente jaren zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk geworden voor meer taken in het sociale domein. Dit betekent ook dat ze met (voor hen) nieuwe doelgroepen in contact komen.

Om voor doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt actieve inclusie te realiseren (en zo veel mogelijk te voorkomen dat ze in een bijstandsuitkering terecht komen) zijn er vaak wel creatieve en innovatieve ideeën. Er is echter beperkt budget beschikbaar om dergelijke ideeën daadwerkelijk te ontwikkelen om zo uiteindelijk tot een nieuwe aanpak of een nieuw product te komen. ESF SITS zorgt voor een aanvullend budget.

Binnen het thema 'Actieve Inclusie' is er ruimte gecreëerd voor innovatieve projectvoorstellen vanuit de concrete beleidspraktijk op het terrein van sociale inclusie (maatschappelijke vernieuwing). Een project komt in aanmerking voor subsidie indien het project is gericht op één of twee van de volgende thema's:

1. **Methodiek- en instrumentontwikkeling:** Binnen dit thema valt het testen, verbeteren, onderzoeken, evalueren en innoveren van bestaande of nieuwe instrumenten of werkwijzen uit de praktijk van arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt²; De begrippen methode en instrument zijn brede en complementaire begrippen waarbij methode staat voor een manier van werken en instrument voor hulpmiddel.
2. **Kennisdeling:** het bevorderen van wederzijds leren van ervaringen uit de praktijk van arbeidstoeleiding van de mensen met een afstand

² Enkele voorbeelden van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn: jeugdwerklozen, mensen met een arbeidsbeperking respectievelijk met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, mensen langer dan zes maanden werkloos, oudere werklozen, niet-uitkeringsontvangers (geen onderwijs, geen werk, geen uitkering), mensen met een taalachterstand en ex-gedetineerden.

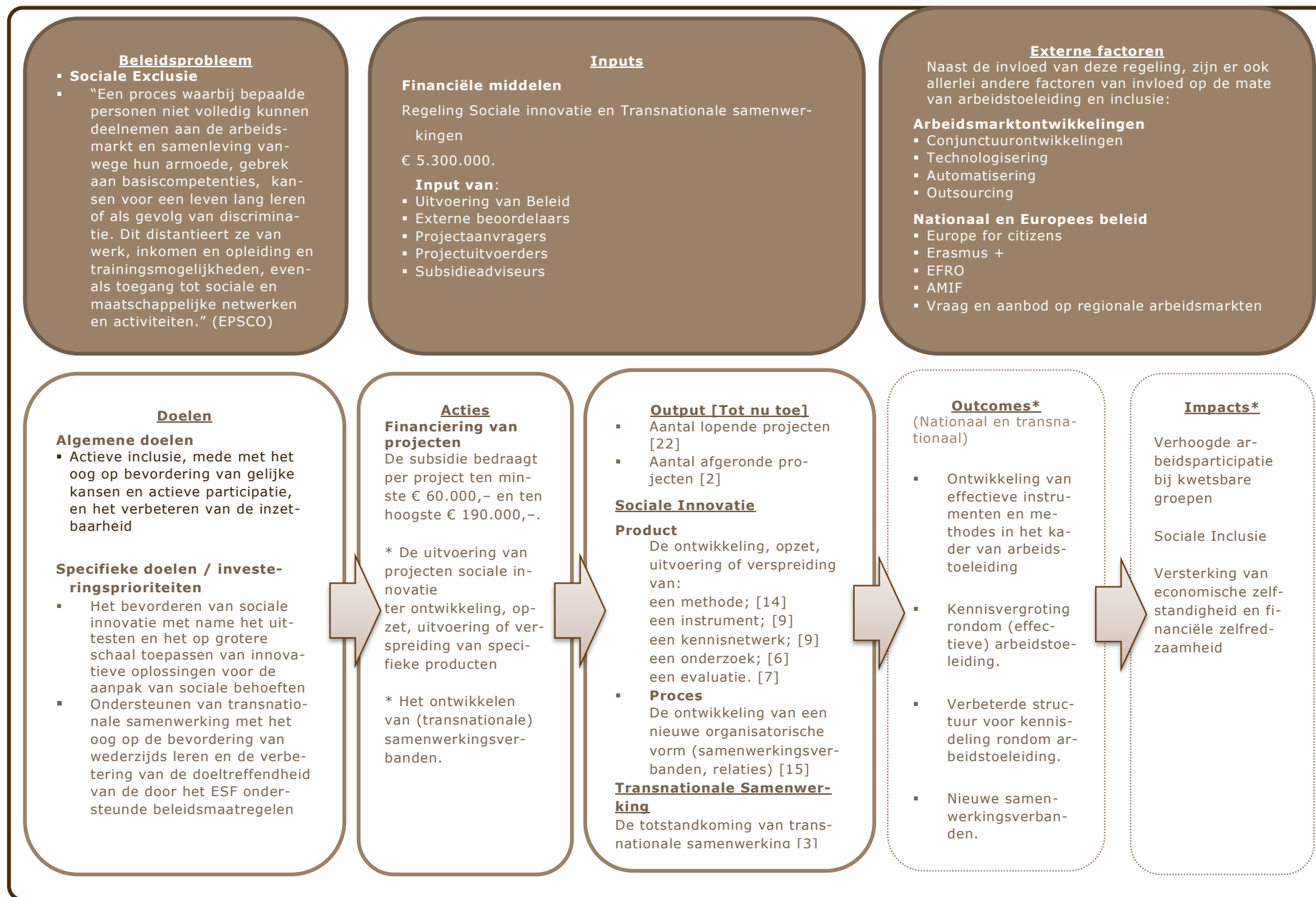
tot de arbeidsmarkt. Deze kennisdeling wordt veelal tot stand gebracht door het opzetten van en het deelnemen in kennisnetwerk.

De projecten binnen Sociale Innovatie moeten gericht zijn op de ontwikkeling en implementatie van nieuwe ideeën voor producten, diensten en processen die een antwoord kunnen vormen op maatschappelijke uitdagingen op het terrein van actieve inclusie. Voor projecten met als doel transnationale samenwerking op het gebied van actieve inclusie is het niet verplicht dat deze sociaal innovatief zijn. Van belang is dat binnen transnationale projecten kennis wordt gedeeld en uitgewisseld op het gebied van actieve inclusie.

2.5 Interventiologica

In de figuur 1 op pagina 18 is de interventiologica van het programma SITS samengevat, met een beschrijving van het beleidsprobleem, doelen, input, acties, output, outcome, impact en externe factoren die een rol spelen in de implementatie van de regeling en de uiteindelijke outcome (zoals algemene arbeidsmarktontwikkelingen en (inter)nationaal beleid). Het beoordelen van de outcome en impact behoort niet tot de reikwijdte van het onderzoek.

Figuur 1. Interventiologica ESF-SITS (Outcomes en impacts van de regeling worden niet betrokken in dit onderzoek)



3 Evaluatie: resultaten tot nu toe

In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige stand van zaken in de regeling SITS. Bij aanvang van deze tussenevaluatie (medio 2018) loopt de regeling nog en zijn er pas twee projecten afgerond. Hierdoor kunnen er nog geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van de hele regeling. Wel brengen we de huidige aanvragen en toekenningen in beeld (paragraaf 3.1) en is een beeld te schetsen van in hoeverre de huidige projecten en aanvragen aansluiten bij de doelen, zoals deze in hoofdstuk 2 zijn geschetst (paragraaf 3.2).

De inhoud van dit hoofdstuk wordt gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen die voor deze evaluatie zijn geformuleerd.

3.1 Aanvragen en toekenningen

3.1.1 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen algemeen
1. Hoe ziet de ESF-regeling SITS er in het algemeen uit? In termen van: <ul style="list-style-type: none">• Aantal aanvragen• Aantal afwijzingen• Aantal gestarte projecten• Aantal afgeronde projecten• Budget(verdeling)• Verdeling tussen methodiek- en instrumentontwikkeling en kennisdeling• Geografische spreiding
2. Wat zijn de redenen van afwijzingen, kortingen en/of nihilstellingen?
3. Waarom zijn er alleen aanvragen door centrumgemeenten gedaan en niet door UWV of het ministerie van J&V?
4. Voldoen geselecteerde projecten op het gebied van transnationale samenwerking aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking (doel, planning, betrokkenheid, capaciteit, follow up) en (indien van toepassing) gaat het om een aanpak die bewezen effectief, specifiek en toepasbaar is in Nederland en reproduceerbaar is?

3.1.2 Aanvragen en toekenningen

Medio 2018 was de status van de aanvragen als volgt (Figuur 2):

- In totaal waren er 34 subsidieaanvragen geweest, waarvan er nog 3 in behandeling waren.
- In totaal waren zeven aanvragen ingetrokken. In drie gevallen hiervan ging het om een terugtrekking om een latere startdatum te kunnen realiseren. Deze projecten zijn vervolgens opnieuw ingediend, waarop er als nog een toekenning volgde. Drie van de andere intrekkingen kwamen gedurende het aanvraagproces (waarvan één na het krijgen van een vragenbrief³) en één intrekking vond plaats nadat de subsidie al was verleend.

³ Het project leek teveel op een project dat bij een andere gemeente werd uitgevoerd. Om toch in aanmerking te komen voor een subsidie, moest er een ander projectvoorstel worden

- Twee aanvragen zijn afgewezen. De reden hiervoor was in beide gevallen dat het project niet aansloot bij de doelen van het programma SITS omdat er geen sprake was van sociale innovatie. Dit wil zeggen: de voorgestelde projecten waren niet vernieuwend genoeg.
- Bij één aanvraag is het verleende subsidiebedrag lager dan de verzochte subsidie. Dit had te maken met niet-subsidiabele opgevoerde kosten. Verder is ongeveer de helft van de projecten goedgekeurd onder aanvullende voorwaarden. Hierbij is er niet gekort op het beschikte subsidiebedrag maar hebben de aanvragers wel wat aanvullingen/aanpassingen moeten doen binnen het project. Zo hebben enkele partijen de gehanteerde externe tarieven naar beneden moeten bijstellen. Ook is het voorgekomen dat er subsidie verleend is onder de voorwaarde dat er nog enige uitleg rondom het projectplan wordt gegeven of dat er een nieuwe begroting aangeleverd moet worden. Daarnaast is enkele keren benadrukt om aan de subsidie-eisen te voldoen.
- Van de 22 goedgekeurde aanvragen was het merendeel (18) op het gebied van sociale innovatie. Drie projecten waren gericht op transnationale samenwerking en één op zowel sociale innovatie als transnationale samenwerking.
- Bij aanvang van deze evaluatie (medio 2018) waren er twee projecten helemaal afgerond, beide op het gebied van sociale innovatie.

Figuur 2 Status projectaanvragen SITS (medio 2018)



De toegekende projecten hadden gezamenlijk een waarde van 3,6 miljoen euro. Het merendeel van de aanvragen was voor het maximale budget van 190.000 euro (Tabel 3.1).

ingediend. De gemeente had echter alleen interesse in de uitvoer van het project volgens het ingediende voorstel, waarna is afgezien van een nieuwe aanvraag.

Tabel 3.1 Budgetverdeling toegekende projecten

Budget	Aantal Projecten
€ 190.000	13
€ 100.000 - €190.000	5
<€100.000	4
Totaalbedrag	€3.600.000

In tabel 3.2 staat een overzicht met de beoogde doelgroep per project. Hierbij moet wel vermeld worden dat het voornaamste doel van de regeling de innovatie zelf is (zoals methodiek/ instrumentontwikkeling en/of onderzoek) om daarmee indirect een bijdrage te leveren aan bepaalde doelgroepen.

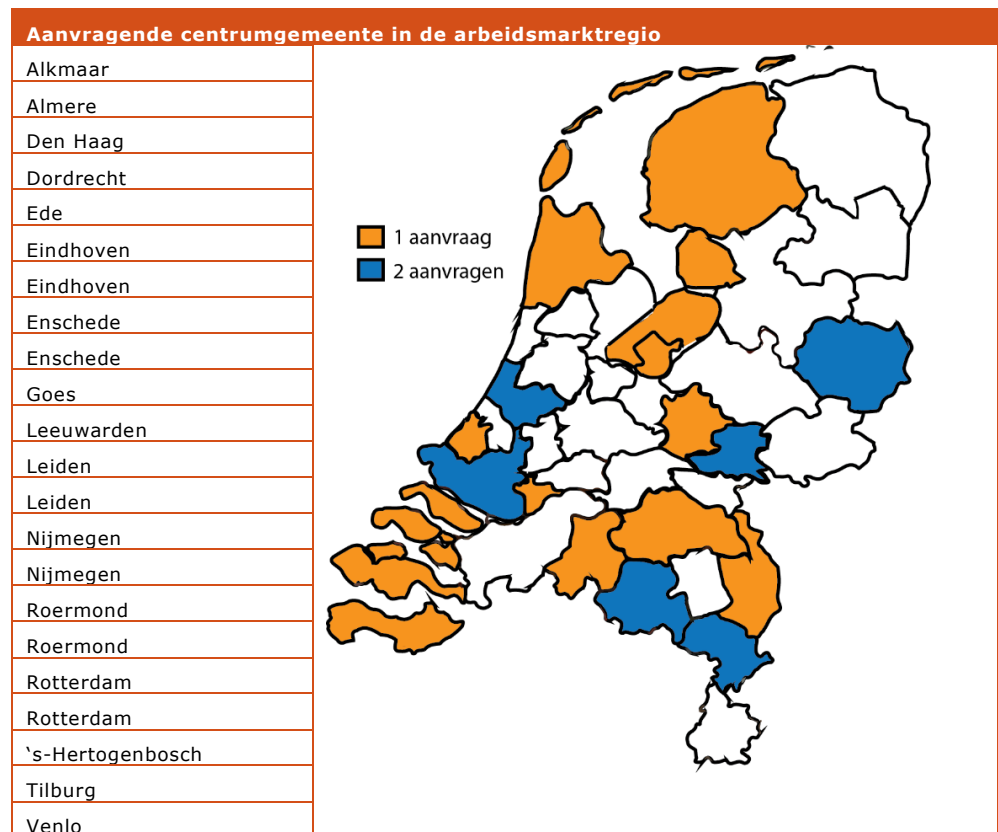
Tabel 3.2 Beoogde doelgroepen binnen de projecten

Kwetsbare jongeren	12
Kwetsbare werkzoekenden algemeen	6
Statushouders	4

Uit de analyse van de beoogde doelgroepen van alle projecten blijkt dat de projecten zijn gericht op kwetsbare jongeren, kwetsbare werkzoekenden in het algemeen en statushouders. Er is geen project dat in het bijzonder gericht is op 50+’ers.

De geografische spreiding van de projecten is weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Geografische spreiding van projecten over de arbeidsmarktregio’s



Tabel 3.3 laat zien dat maar enkele centrumgemeenten twee aanvragen hebben ingediend, terwijl de meerderheid van de centrumgemeenten maar één aanvraag heeft ingediend. Op basis van deze gegevens kan men concluderen dat voor de meeste centrumgemeenten de drempel van maximaal twee lopende projecten binnen de ESF-SITS-regeling, niet als beperkend wordt gezien.

De meeste projecten hebben een meerledig doel (zie tabel 3.4). Methode-ontwikkeling speelt bij de meerderheid van de projecten een rol. Veelal hangt dit samen met instrumentontwikkeling en/of onderzoek.

Tabel 3.4 Verdeling tussen methodiek- en instrumentontwikkeling en kennisdeling (in chronologische volgorde van projectaanvraag)

Centrumgemeente	Methode ontwikkelen	Instrument ontwikkelen	Onderzoek	Evaluatie	Opzetten en deelnemen kennisnetwerk
Enschede					
Leiden					
Leeuwarden					
Eindhoven					
Rotterdam					
Almere					
Dordrecht					
Roermond					
Alkmaar					
Goes					
Leiden					
Roermond					
Eindhoven					
's-Hertogenbosch					
Nijmegen					
Rotterdam					
Tilburg					
Venlo					
Nijmegen					
Den Haag					
Enschede					
Ede					
Totaal	14	9	9	6	8

Afzien van aanvraag

Rondvraag onder centrumgemeenten laat zien dat het animo om een aanvraag voor de SITS-regeling in te dienen niet overweldigend is. De meeste centrumgemeenten hebben een uitvraag gedaan onder de gemeenten in hun arbeidsmarktregio, maar kregen hier in veel gevallen weinig respons op. Niet alle geïnteresseerde gemeenten, die de mogelijkheden hebben verkend om een aanvraag in te dienen, komen uiteindelijk tot een daadwerkelijke aanvraag. Het is niet exact bekend hoeveel gemeenten uiteindelijk geen aanvraag indienen. Schatting van UVB is dat dit bij meer geïnteresseerde gemeenten het geval zal zijn. Op basis

van de interviews met de beoordelaars, aanvragers en subsidie-adviseurs komen wij tot de volgende mogelijke redenen voor het niet indienen van een aanvraag door geïnteresseerde partijen:

- **Cofinanciering:** De cofinanciering is een integraal onderdeel van het realiseren van innovatie onder de regeling SITS om daarmee o.a. eigenaarschap onder aanvragers/ uitvoerende partijen te vergroten. De verplichting tot cofinanciering speelt bij een aantal potentiële aanvragers een beperkende rol. Het is niet altijd mogelijk om gemeentelijke budgetten vrij te maken voor sociale innovatie (vaak zijn hier ook nog eens extra formatieplaatsen voor nodig). Enkele gemeenten geven aan dat ze zonder de verplichting tot cofinanciering graag een aanvraag hadden ingediend. Andere gemeenten zijn van mening dat de kosten voor sociale innovatie volledig gedekt moeten worden.
- **Voorfinanciering:** Aanvragers weten vaak niet dat ze al 50% van het tussentijds gerealiseerde bedrag kunnen ontvangen na het indienen van een voortgangsrapportage. Zij ervaren daarom dat ze een groot deel van het project moeten 'voorfinancieren'. Een aanbeveling is om dit vanuit UVB beter te communiceren naar aanvragers toe.
- **Administratieve lasten en lang aanvraagproces:** De beoordelaars vermoeden dat de administratieve eisen die samenhangen met de aanvraag en verantwoording een afschrikkende werking hebben op potentiële aanvragers. Dit werd overigens door de gemeenten die wel een project uitvoeren met behulp van SITS deels tegengesproken, maar men erkent wel dat aanvraag en verantwoording veel handelingen vereisen en dat de aanvraagprocedure lang duurt. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat dit grotendeels hetzelfde is als voor andere ESF-subsidies. Men stelt dat dit beeld van hoge administratieve lasten te maken met de (blijvende) negatieve beeldvorming rond ESF. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat de laatste jaren veel verbeterd is (vereenvoudigen van administratieve lasten en verantwoording).
- **Relatief klein subsidiebedrag in relatie tot eisen:** Een aanvullende dimensie op het bovengenoemde punt van de administratieve lasten en het aanvraagproces is het aspect dat de moeite voor het verkrijgen van de subsidie niet opweegt tegen het beperkte subsidiebedrag. Relevant is of gemeenten alsnog een vergelijkbaar project starten vanuit andere financieringsbronnen. Indien dit zo is, was SITS dus niet strikt noodzakelijk om de innovatie te realiseren. Indien een potentieel project om deze reden wordt afgeblazen, is het echter wel degelijk een aandachtspunt voor de regeling (in relatie tot uitputting van budget). Er is naar voren gekomen dat in ieder geval één aanvraag⁴ is teruggetrokken omdat de aanvragende partij oordeelde dat de administratieve lasten dusdanig hoog waren in relatie tot de opbrengsten, dat besloten is om geen aanvraag in te dienen. Indien deze lasten er niet waren geweest, was het project wel doorgegaan.

⁴ Een kanttekening bij deze observatie is dat we niet met alle potentiële aanvragers hebben kunnen spreken. Hierdoor weten we niet in hoeverre er partijen zijn afgehaakt door een te laag subsidiebedrag.

- **Projectvereisten:** Enkele aanvragers stellen dat ze onzeker waren of hun projectidee - a priori - voldoende zou aansluiten bij de vereisten aan sociale innovatie, zoals omschreven in de regeling. Enkele aanvragers geven aan de voorwaarden stevig te vinden. Met name de criteria sociale innovatie en betrokkenheid van einddoelgroep/belanghebbenden in het design en de implementatie van het project waren voor veel aanvragers onduidelijk. In deze gevallen werden de criteria als te veeleisend gezien. Die veronderstellen een goede kennis van wat nieuw en innovatief is.
- **Vorbereidingstijd en -inspanningen:** Vaak kost het tijd om het project op de rails te zetten (vanwege bestuurlijke afstemming). Daardoor zijn enkele aanvragen later ingediend dan oorspronkelijk verwacht. Aanvragers gaven ook aan dat het veelal veel voorbereidingstijd kost om een transnationaal samenwerkingsproject op te zetten (identificeren van buitenlandse partner; gemeenschappelijke behoefteanalyse; ideevorming; intentieverklaring; identificeren van gezamenlijke doelstelling(en) en activiteiten). Dit vereist een intensief contact vooraf. Aangezien plannen voor transnationale samenwerking vooraf niet altijd vastomlijnd zijn en de uitvoering aan verandering onderhevig is, en dit niet altijd rijmt met de verantwoordingsmechanismen van ESF, kiezen aanvragers ervoor om geen risico te lopen. Aanvragers geven ook meermalen aan dat ze niet hebben gekozen voor transnationale samenwerking aangezien ze het niet een toegevoegde waarde vonden van hun project. Ook zijn ze niet bekend zijn met buitenlandse partijen die met soortelijke vraagstukken bezig zijn ('zit niet in onze mindset en we hebben geen connecties').
- **Alternatieve financieringsbronnen:** Potentiële aanvragers overwegen ook andere subsidiemogelijkheden voor hun projecten, zoals andere regelingen (ZonMW), fondsen (VSB-fonds, Oranjefonds), Interreg (voor grensoverschrijdende projecten) en het bedrijfsleven. In sommige gevallen kiezen aanvragers voor SITS, nadat bleek dat de andere subsidiemogelijkheden afvielen.

Een interessante observatie in deze tussentijdse evaluatie is het feit dat er tot nu toe alleen gemeenten gebruik hebben gemaakt van de regeling SITS. Het UWV en het ministerie van JenV kwamen ook in aanmerking om een aanvraag te doen, maar hebben dit vooralsnog niet gedaan. Het UWV heeft wel interesse getoond. Dit gaf de gelegenheid om gericht na te vragen waarom deze interesse zich niet heeft vertaald in een aanvraag. De reden die de contactpersoon bij UWV opgaf is dat SITS geen prioriteit heeft. Er zijn momenteel andere zaken die volgens UWV voorrang verdienen. Cofinanciering speelt volgens UWV geen belemmerende rol. UWV is wel van plan om op korte termijn alsnog een aanvraag in te dienen. Naast het eigen projectidee is het UWV enkele keren benaderd door externe partijen om in het kader van SITS een project op te zetten. Het UWV geeft echter aan dat daar voor hen geen potentiële projecten tussen zaten. Het Ministerie van JenV heeft interesse getoond om een project op te zetten met Noorwegen maar dit was niet mogelijk omdat Noorwegen geen EU-lid is.

De vraag of de geselecteerde projecten op het gebied van transnationale samenwerking voldoen aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking en of het gaat om een aanpak die bewezen effectief, specifiek en toepasbaar is in Nederland en reproduceerbaar is, wordt beantwoord in paragraaf 3.2.4.

3.2 Aansluiting aanvragen op doelstellingen SITS

3.2.1 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen verbeteren subsidieregeling	
5.	In hoeverre sluit de regeling aan bij de behoefte van de aanvragers? Zien we daarbij verschillen tussen aanvragen vanuit verschillende partijen?
6.	Sluiten de doelen, thema's en activiteiten uit de subsidieregeling aan bij de behoeften en ontwikkelmogelijkheden van het veld?
7.	In hoeverre sluiten aanvragen /project plannen aan bij de verschillende fasen die een innovatieproces doorloopt: Stap 1: goede diagnose van het probleem en het definiëren van de vraag hoe de onderliggende factoren van het probleem te adresseren. Stap 2: genereren van ideeën en alle methoden die nodig zijn om dit te ondersteunen Stap 3: prototyping, piloten, en aanpassen van het idee door het in de praktijk te testen Stap 4: aanscherpen van het idee en het garanderen voor duurzame toepassing Stap 5: opschalen en verspreiden van de innovatie (disseminatie) Stap 6: verankering van de innovatie in reguliere praktijk (mainstreaming).
8.	Zijn de beoogde aanvragers (in de zin van doelgroep) bereikt? Zijn de ingediende aanvragen gericht op projecten die bij sociale innovatie en/of transnationale samenwerking verwacht mogen worden?
9.	In hoeverre is de leidende rol van centrumgemeenten bij de aanvraag wenselijk? In hoeverre heeft dit subsidieaanvragen in de weg gestaan? Is het zinvol de regeling ook voor kleinere gemeenten toegankelijk te maken?
10.	Hoe wordt er een afweging gemaakt tussen de verspreiding van het budget over zo veel mogelijk regio's en de optimale benutting van het budget?
11.	In hoeverre is het zinvol en wenselijk om bij een beperkt aantal projectaanvragen grotere projecten te financieren?

3.2.2 Aansluiting op behoefte

In het algemeen geldt dat de subsidieregeling goed aansluit op de behoeften van de aanvragers.⁵ Naast de mening van vertegenwoordigers van toegekende projecten is het geringe aantal afwijzingen ook een indicator voor de mate waarin de regeling bij de behoeften past. Veel projectaanvragers geven aan dat dat zij hun oorspronkelijke projectidee niet substantieel hebben hoeven aanpassen op basis van de SITS-regeling. Dit duidt op een goede aansluiting tussen de vormgeving van de regeling en behoefte in het veld. In enkele gevallen benadrukken projectaanvragers dat ze extra aandacht hebben besteed aan de disseminatiestrategie, die in hun oorspronkelijk plan minder belicht was, en aan

⁵ In de onderbouwing van deze stelling zit echter (uiteraard) een 'selectiebias': we hebben vooral gesproken met gemeenten die subsidie toegekend hebben gekregen, dus spreekt het voor zich dat zij tevreden zijn over de mogelijkheden die ze hebben gekregen dankzij de subsidie.

het betrekken van eindbegunstigden in de vormgeving en implementatie van de regeling. Ook geeft een aantal aanvragers aan dat er meer nadruk is komen te liggen op onderzoek om de effectiviteit te meten van de nieuw ontwikkelde methoden en/of instrumenten. Daarnaast maakt de regeling projecten bewuster van de onderliggende probleemanalyse van hun project, het vernieuwend karakter, en het stellen van concrete doelen. Deze aspecten worden ook veelal benadrukt in de vragenbrief.

Kritische geluiden over de vormgeving van de regeling betreffen veelal de maximale doorlooptijd van projecten. In de praktijk is er meer tijd nodig om een project op te starten (conceptontwikkeling; afstemming) en partners op één lijn te krijgen (zeker in het geval van transnationale samenwerking). Respondenten geven aan dat ze vaak al zes maanden bezig zijn, voordat ze aan de werkelijke projectactiviteiten toe komen. Als er een wetenschappelijk onderzoekscomponent in zit, is er ook vaak te weinig tijd om de effecten van nieuwe methodieken/instrumenten te meten. Daarnaast is er vaak weinig doorlooptijd om voldoende aandacht te besteden aan de disseminatieactiviteiten van de projectuitkomsten. In een aantal gevallen zijn projecten om op tijd te kunnen afronden al van start gegaan voor de definitieve goedkeuring van hun aanvraag (met problemen dat kosten die gemaakt zijn buiten de projectperiode niet gedeclareerd kunnen worden; in enkele gevallen speelt dit ook voor projecten waarvan de startdatum op eigen verzoek is verschoven). In deze gevallen vragen aanvragers om meer clementie in de regeling, en om een grotere bandbreedte waarbinnen kosten gedeclareerd kunnen worden.

Het minimum en maximum beschikbare ESF-budget voor een project wordt over het algemeen als voldoende beschouwd. Enkele gesproken aanvragers hebben wel twijfels bij het hebben van een drempel en plafond in de regeling en zien graag meer flexibiliteit om kleine en grote projecten in te dienen.

Zoals eerder aangegeven was het voor deze evaluatie niet mogelijk om alle centrumgemeenten die geen aanvraag hebben gedaan te spreken over hun oordeel over de aansluiting tussen de regeling en hun behoefte. Wel is er gesproken met enkele gemeenten die bij UVB interesse in de regeling hadden getoond, maar (vooralsnog) geen aanvraag hebben gedaan. De redenen waarom deze gemeenten hun interesse (nog) niet hebben vertaald in een aanvraag waren divers. Dit was bijvoorbeeld, omdat zij zich nog aan het oriënteren zijn, of dat zij opzagen tegen de administratie die bij een projectaanvraag zou komen kijken. Er waren echter geen signalen dat de regeling inherent niet zou aansluiten op de behoeften van gemeenten.

Een verdere onderbouwing voor de mate waarin de regeling aansluit bij de behoeften van gemeenten komt voort uit de inhoud van de projecten die met behulp van de regeling SITS zijn opgestart. Deze sluiten goed aan op de doelstellingen die het ministerie van SZW en UVB op het oog hadden voor deze regeling. Zo zijn meerdere gemeenten zeer positief over de mogelijkheden om beleidsinstrumenten en methodes te ontwikkelen. Eén van de respondenten gaf daarbij aan dat er bij gemeenten veelal wel budget is voor de uitvoering van beleid, maar dat er voor de

ontwikkeling van nieuwe methoden geen apart budget is. Aan deze behoefte komt de regeling SITS juist tegemoet.

Het nut van een regeling kan ook worden vastgesteld door te kijken in hoeverre projecten van de grond waren gekomen als SITS er niet was. In de meeste gevallen ondersteunt SITS bestaande/lopende projecten (zoals binnen de experimenteerregeling van de participatiewet⁶) of bestaande ideeën die gekoppeld zijn aan de SITS-regeling. Een minderheid van de projecten is specifiek geïnitieerd als gevolg van SITS. Vanuit het veld zijn er wisselende reacties gekomen of een project doorgang zou hebben gevonden indien de SITS-regeling niet had bestaan. In enkele gevallen gaat het over bestaande projecten die al liepen en die zijn gekoppeld aan SITS voor additionele financiering. Deze projecten zouden ook doorgang vinden zonder SITS. In andere gevallen zijn projecten al begonnen, voordat goedkeuring is verkregen vanuit UVB, aangezien gemeentelijke budgetten al gereserveerd zijn. Enkele partijen geven aan dat ze zonder SITS op zoek zouden zijn gegaan naar alternatieve financieringsbronnen. Ook geven veel partijen aan dat indien er geen of minder SITS-subsidie was geweest het project kleiner en/of in gewijzigde vorm was opgezet. Veelal zou er minder ruimte zijn voor het onderzoekmatig onderbouwen van de effectiviteit van nieuwe methodieken en disseminatie van project uitkomsten. Enkele projectaanvragers geven aan dat hun project anders geen doorgang had gevonden.

Ten slotte zien we ook dat de beoogde doelgroepen worden bediend met de projecten die met behulp van financiering uit SITS worden ontwikkeld. Meerdere gemeenten benoemen expliciet de nieuwe doelgroepen waarmee ze de afgelopen jaren te maken hebben gekregen: jongeren vanuit het VSO en statushouders. Een kritische opmerking van één aanvrager is echter wel dat SITS beter kan aansluiten bij recente ontwikkelingen in gemeenteland, wanneer de focus zou worden verlegd van 'aan het werk helpen van werkzoekenden' naar 'vergroten van zelfredzaamheid'. Gemeenten proberen momenteel integraal te werken in het sociaal domein (participatiewet, jeugd, kwetsbaren in het algemeen). De respondent geeft aan dat de huidige SITS-regeling vooral gerelateerd is aan de arbeidsmarkt waarbij het uitgangspunt "betaald werk" is. Op dit punt zou echter meer maatwerk passen. De ene persoon zou wel moeten uitstromen naar een baan in loondienst, maar voor een andere zou dat niet een verplicht doel moeten zijn. Door de definitie wat meer op te rekken van puur "werk" naar "participatie" zou men de doelgroepen beter onderdeel uit kunnen laten maken van een gecombineerde aanpak. Dit gebeurt bij gemeenten ook steeds meer bij de inzet van reguliere re-integratiemiddelen.

SITS en de tijdelijke regeling experimenten Participatiewet

De regeling SITS heeft enige samenhang met de Tijdelijke regeling experimenten Participatiewet. Op 1 maart 2017 is deze tijdelijke regeling gepubliceerd. Binnen deze regeling is het mogelijk voor gemeenten om

⁶ In het kader van de Participatiewet is sprake van een experiment indien een gemeente door de Staatssecretaris van SZW is aangewezen als een experimentgemeente. Met een dergelijke aanwijzing krijgt de gemeente tijdelijk de bevoegdheid om op onderdelen af te wijken van de Participatiewet, om daarmee te onderzoeken hoe de Participatiewet met betrekking tot a-beleidsinschakeling doeltreffender uitgevoerd kan worden.

te onderzoeken wat het beste werkt om mensen naar werk toe te leiden. Het doel van de Tijdelijke regeling experimenten Participatiewet is erg in lijn met de regeling SITS en de AMR's zijn geïnformeerd door de beleidsdirectie PDV dat ze SITS in kunnen zetten bij de Experimenten. Hier wordt ook op ingespeeld. Dit blijkt ook uit het feit dat drie projecten binnen de regeling SITS, evaluaties zijn van experimenten met de participatiewet.

3.2.3 Doelen en thema's: sociale innovatie

Bij de ontwikkeling van de regeling is er binnen de directie PDV en UVB veel discussie geweest over het begrip 'Sociale Innovatie' en hoe dit vormgegeven zou moeten worden in de subsidieregeling. Sociale innovatie is namelijk een breed begrip dat moeilijk te beoordelen is. Men wilde daarbij aansluiten bij de discussie binnen de Europese Commissie.

In het kader van deze discussie is de Erasmus Universiteit gevraagd een publicatie op te stellen om een goede basis te krijgen voor Sociale Innovatie in de regeling. Het idee was om het toe te spitsen op sociale innovatie op het gebied van actieve inclusie. De hoop was dat het onderzoek van de Erasmus Universiteit zou leiden tot een operationalisering van het begrip in een toetsingskader. Het rapport was echter nog erg theoretisch, waardoor het nog steeds lastig is voor UVB om de toetsing van de aanvragen concreet te maken. Als gevolg hiervan is het ook voor de aanvragers onduidelijk aan welke eisen een project moet voldoen om sociaal innovatief te zijn.

Voornamelijk aan het begin van de regeling zorgde dit voor onduidelijkheid en verwarring bij zowel UVB als de eerste aanvragers. Wat onder sociale innovatie wordt verstaan, werd in het begin nog weleens anders uitgelegd aan aanvragers. Overigens heeft het gebrek aan een hele duidelijk definitie voor sociale innovatie en bijbehorende selectiecriteria de selectie van projecten niet in de weg gestaan. Projectaanvragen kunnen namelijk gedurende de gehele programmaperiode worden ingediend. Er was dus geen sprake van enkel een inschrijving en beoordeling aan het begin van de programmaperiode. Dit zorgde ervoor dat er meer overleg kon plaatsvinden tussen UVB en de aanvragers.

3.2.4 Doelen en thema's: transnationale samenwerking

Aangezien er slechts vier transnationale partnerschappen zijn gefinancierd, was het alleen mogelijk op beperkte schaal informatie hierover te verzamelen. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat transnationale samenwerking wordt bemoeilijkt doordat Nederlandse aanvragers niet altijd voldoende bekend zijn met (de toegevoegde waarde van) transnationale samenwerking; de juiste partners kennen; en dat transnationale samenwerking veel voorbereiding vergt. Daarnaast zijn de plannen voor transnationale samenwerking vooraf niet altijd vastomlijnd en is de uitvoering aan verandering onderhevig, wat niet altijd goed rijmt met de gebruikelijke verantwoordingsmechanismen van ESF.

Wat opvalt, is dat in de vier transnationale partnerschappen binnen SITS de buitenlandse partner vaak een kleine rol speelt. Partners tekenen een overeenkomst dat ze het project samen uitvoeren, maar verder

ligt alles (procedureel) bij de Nederlandse aanvrager (zie de eisen in de onderstaande box). Er is ook geen sprake van (co)financiering voor de uitgevoerde werkzaamheden door de buitenlandse partners vanuit andere ESF-programma's, wat een actieve bijdrage aan het project bemoeilijkt. Vaak zijn transnationale partnerschappen gebaseerd op bestaande relaties waarmee een project met een internationale vergelijking of kennisuitwisseling wordt opgezet. Als gevolg hiervan voldoen de transnationale projecten niet helemaal aan de voorwaarden van succesvolle samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en complementariteit.

Indien er een aanvraag wordt ingediend in het kader van een transnationale samenwerking, dient er een transnationale partnerschapsovereenkomst bijgevoegd te worden. Deze partnerschapsovereenkomst moet ook aan enkele voorwaarden voldoen:

- a. een beschrijving van het onderliggende probleem of gemeenschappelijk belang;
- b. een omschrijving van de gemeenschappelijke transnationale doelstelling;
- c. een beschrijving van de activiteiten, bedoeld in artikel A31, eerste lid;
- d. een beschrijving van de toegevoegde waarde die verwacht wordt van de transnationale samenwerking;
- e. afspraken op het gebied van organisatie met betrekking tot:
 1. de bijdrage en verantwoordelijkheden van elke transnationale partner;
 2. de coördinatie en besluitvorming;
 3. de werktaal of werktalen;
 4. monitoring van de voortgang;
 5. budgetspecificatie en kostendeling, financieel beheer en het voorkomen van dubbele financiering;
 6. het om niet ter beschikking stellen aan derden van de producten, bedoeld in artikel A31.

De huidige opzet van de regeling en het ontbreken van een financiële tegemoetkoming van de loonkosten voor de gedane werkzaamheden van de buitenlandse partner, vormt geen stimulans voor transnationale samenwerking. Daarnaast was er ook onduidelijkheid of de inzet van een buitenlandse partij of transnationale partner tijdens een internationale reis (250 Euro per werkdag) alleen betrekking heeft op de inzet in Nederland of in het buitenland. Mede als gevolg hiervan zijn buitenlandse partners voorzichtig in hun toezeggingen in de aanvraag of konden gemaakte afspraken met buitenlandse partners niet altijd worden nagekomen.

Het combineren van gelden van verschillende buitenlandse ESF-programma's blijkt in de praktijk lastig (door verschillende invulling van ESF-regelingen en looptijd van projecten). Wel lopen er een aantal initiatieven op Europees niveau om dit beter te stroomlijnen (zie volgend hoofdstuk). Daarnaast is er geen financiële compensatie voor het lange aanloopproces voor het identificeren van partners; het definiëren van

een gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelstellingen; en doorvertaling hiervan in concrete samenwerkingsactiviteiten.

De ervaring leert dat het vaak lastig is op voorhand tijdens het aanvraagproces te definiëren op welke onderwerpen kennis kan worden uitgewisseld, wat de wederzijdse behoefte is van projectpartners en welke activiteiten daarbij horen. Als gevolg hiervan is tijdens de aanvraag nog niet helemaal duidelijk of de transnationale samenwerking is gebaseerd op aanpakken die bewezen effectief zijn, specifiek en toepasbaar in Nederland. Dit krijgt in veel gevallen pas gestalte tijdens het project met het gevaar dat de oorspronkelijk geformuleerde projectdoelstellingen en daarbij behorende activiteiten niet worden behaald (wat een risico met zich meebrengt in de verantwoording). Daarnaast is samenwerking met buitenlandse partijen altijd afhankelijk van individuele personen en als deze wegvallen, bestaat er een gevaar dat partners hun betrokkenheid bij het project verliezen.

Aanvragers van transnationale samenwerkingsprojecten geven aan dat de voorbereidende werkzaamheden voor transnationale samenwerking idealiter binnen het project gefinancierd moeten worden, en waar mogelijk gefaseerd: (1) voorbereiding; (2) implementatie.

3.2.5 Aansluiting op fasen innovatieproject

Aangezien het bij de regeling SITS per definitie om innovatie moet gaan, is het relevant om te zien hoe de projecten zich verhouden tot het proces van (Sociale) Innovatie. Dit bestaat namelijk uit zes stappen⁷:

- Stap 1: goede diagnose van het probleem en het definiëren van de vraag hoe de onderliggende factoren van het probleem te adresseren.
- Stap 2: genereren van ideeën en alle methoden die nodig zijn om dit te ondersteunen
- Stap 3: prototyping, piloten, en aanpassen van het idee door het in de praktijk te testen
- Stap 4: aanscherpen van het idee en het garanderen voor duurzame toepassing
- Stap 5: opschalen en verspreiden van de innovatie (disseminatie)
- Stap 6: verankering van de innovatie in reguliere praktijk (mainstreaming).

In het gesprek met vertegenwoordigers van de directie PDV gaf men aan dat SITS voornamelijk betrekking heeft op de eerste drie tot vier stappen. Het belangrijkste doel is immers voor aanvragers om met behulp van SITS een innovatie tot stand te brengen en om deze vervolgens in het eigen beleid in te passen. Aangezien de context van de ontwikkelingen veelal verschilt, is het lastig om de innovatie op te schalen naar algemene toepassingen (stap 5). Het inpassen in het beleid zit vooral in stap 6, maar is niet iets wat met de subsidie gefinancierd moet worden. Dit is namelijk onderdeel van het regulier beleid en niet van de innovatie zelf.

⁷ European Commission (2018). The ESF support to Social Innovation. Final Report. Witten by Fondazione Giacomo Brodolini.

De gemeenten zelf zien ook de ontwikkeling van de innovatie vooral als het belangrijkste doel van de regeling. De regeling wordt getypeerd als een regeling voor het ontwikkelen en testen van nieuwe methoden en instrumenten. Desalniettemin wordt er wel als eis gesteld dat er ook sprake is van disseminatie. Hierin zit nog wel eens een knelpunt. Een methode die voor een specifieke regio wordt ontwikkeld, is namelijk niet altijd één-op-één naar andere regio's te vertalen. Bovendien leveren innovaties niet altijd een complete handleiding op van stappen die men moet zetten. Het eindproduct kan ook een website of video zijn. Deze zijn lastiger duurzaam beschikbaar te stellen en houden. Er is binnen de regeling namelijk geen mogelijkheid om een website na de looptijd van het project te blijven financieren.

Enkele respondenten refereren aan het oude EQUAL-programma (onderdeel van ESF 2000-2006), waar systematische aandacht werd besteed aan stap 5 en 6 van het innovatieproces. Deze lessen van EQUAL zijn volgens verschillende respondenten onvoldoende verankerd in de huidige SITS regeling en de impact van de regeling zou kunnen worden vergroot als er meer aandacht zou zijn voor disseminatie en verankering op zowel project- als programmaniveau.

Ook geven respondenten aan dat in een mogelijke nieuwe regeling de 'transfer' van innovatie, centraler mag komen te staan, als een van de gesubsidieerde activiteiten, of als derde component van de SITS regeling (naast sociale innovatie en transnationale samenwerking). Transfer van innovatie maakt het mogelijk om ontwikkelde innovatieve producten (methoden en instrumenten) ergens anders te implementeren. In het ESF-programma van België Vlaanderen is deze mogelijkheid ingebouwd ('Transfer of Innovation').

3.2.6 Rol van de centrumgemeenten

Momenteel is de regeling opengesteld voor centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's, het UWV en het ministerie van JenV. Volgens de directie PDV hangt dit samen met de opzet van ESF: dit zijn immers partijen die nu ook in aanmerking komen om aanvragen te doen in het kader van andere ESF-programma's. Ook zouden alleen de grotere gemeenten voldoende expertise hebben voor een ESF-aanvraag. Ook met de inrichting van de nieuwe arbeidsmarktregio's is het logisch om ook in het kader van de SITS-regeling de centrumgemeente als regisseur te laten optreden. De gedachte hierachter is dat omliggende gemeenten in de AMR direct, dan wel indirect, profiteren van de projecten.

De **centrumgemeenten** geven aan dat ze de huidige opzet, waarbij zij de regie hebben in de aanvraagprocedure, erg waarderen. Ze waarderen de bottom-up werking waarbij vanuit de praktijk wordt ingespeeld op de regionale arbeidsmarkt. In de meest gevallen stemmen centrumgemeenten de SITS-aanvragen af tussen gemeenten en vormt dit een vast onderdeel van hun bestuurlijk overleg (of werkgroep van gemeentelijke subsidieadviseurs) in de AMR. In deze gevallen wordt tevens gezamenlijk besloten of een SITS-aanvraag wordt ingediend of niet. Uit gesprekken met centrumgemeenten blijkt dat in veel gevallen centrumgemeenten een uitvraag hebben gedaan onder gemeenten of er ideeën zijn voor een SITS-aanvraag, en faciliteren ze het aanvraagproces.

Centrumgemeenten geven aan dat hun huidige rol goed werkt en dat ze het liefst de regie te willen behouden over de SITS-aanvragen en projecten. Ook wordt genoemd dat sociale innovatie een bepaalde organisatiegraad vergt. Als voorbeeld wordt gegeven dat wanneer gemeentes bijvoorbeeld nog niets doen met statushouders, zij eerst de basis op orde moeten hebben. Het is daarom niet zinvol om ook andere gemeenten (niet centrumgemeenten) te laten aanvragen die deze basis nog niet hebben. De producten worden ten slotte ook gedeeld met het hele land en dus ook de gemeentes in de regio. Het is daardoor zinvoller om sociale innovatie te laten plaatsvinden binnen organisaties die al verder zijn op een bepaald terrein. Andere gemeenten kunnen hier vervolgens weer van leren. Ook andere partijen laten positieve geluiden horen, zoals projectleiders. Door de aanvraag via de centrumgemeente te laten lopen, maakt dat project promotors niet eerst met hun idee langs alle gemeenten individueel moeten, maar dat dit via de centrumgemeente kan worden gedaan, en daardoor gemeenten makkelijker te mobiliseren zijn.

Over het algemeen heerst er tevredenheid onder **niet-centrumgemeenten** over de rol van de centrumgemeenten als aanvrager. Dit geldt met name voor de kleine gemeenten die niet goed in staat zijn om een SITS-aanvraag in te dienen (capaciteitsvraagstuk in de zin van beschikbaarheid ambtenaren die een aanvraag kunnen begeleiden, als specifieke kennis over ESF en sociale innovatie). Desondanks worden ook enkele kritische geluiden geventileerd door niet-centrumgemeenten en subsidieadviseurs. Enkele gesprekspartners geven aan dat ze de rol van de centrumgemeente te dominant vinden. Voorbeelden zijn genoemd waarin ideeën voor aanvragen vanuit niet-centrumgemeenten zijn geblokkeerd, zonder duidelijke uitleg of reden. In deze gevallen ontbreekt het vaak aan een overlegorgaan waar gemeenten systematisch de mogelijkheden van SITS bespreken, potentiële aanvragen beoordelen op hun relevantie en levensvatbaarheid, en daar gezamenlijk een besluit over nemen. Hier wordt veelal gebrekkig gecommuniceerd over de mogelijkheden om een SITS-aanvraag in te dienen en wordt er geen systematische uitvraag gedaan onder gemeenten of er interesse is om een aanvraag in te dienen. Dit geldt met name voor grotere gemeenten die voortdurend projecten hebben lopen, waardoor er ook geen prikkel is om samenwerking met randgemeenten op te zoeken. Daarnaast is het enkele keren voorgekomen dat er al twee aanvragen/projecten tegelijkertijd liepen, waardoor niet-centrumgemeenten werden geïnformeerd dat er op dit moment geen mogelijkheden zijn om een aanvraag in te dienen. Ook geeft UVB aan dat ze regelmatig vragen hebben gekregen van niet-centrumgemeenten om een aanvraag in te dienen.

De evaluatie laat zien dat er goede redenen zijn om de aanvragen via centrumgemeenten te laten verlopen, mits er een goede en transparante bestuurlijke afstemming bestaat tussen de centrumgemeente en andere gemeentes in de regio. Indien de structuur van de AMR goed is (mate van samenwerken en communicatie) is de huidige opzet van de regeling goed. Indien deze structuur niet goed is, zien niet-centrumgemeenten problemen om projecten op te zetten. Deze regeling stelt eisen aan de bestuurlijke afstemming binnen de arbeidsmarktregio's.

3.2.7 Benutting van budget in relatie tot regio's en projectomvang

Een belangrijk aspect bij de evaluatie van de SITS regeling is de vraag of de huidige financiële kaders passen bij de behoeften van de aanvragers. Daarbij speelt een aantal aspecten een rol, namelijk de benutting van het hele budget voor SITS, de beschikbare middelen per project, het aantal projecten dat tegelijk gefinancierd kan worden per aanvrager en de subsidiabele kosten.

Benutting van het budget

De directie PDV hecht er waarde aan dat het volledige budget voor SITS wordt benut voor projecten. In de praktijk blijkt dat de aanvragers niet altijd het volledige bedrag benutten waarvoor ze een subsidieaanvraag hebben gedaan. Met het oog hierop is in juni besloten om het budget dat kan worden aangevraagd te verhogen tot 7 miljoen euro. Dit brengt met zich mee dat bij een benutting van gemiddeld 75 procent door de projecten, het budget van 5,3 miljoen volledig wordt benut. Enkele respondenten geven aan dat in de regeling niet helder is geformuleerd of voor projecten ook een ondergrens is geformuleerd voor de einddeclaratie. Binnen de regeling is er geen ondergrens voor de einddeclaratie omdat innovatieve projecten kunnen 'mislukken'. Het is dus geen probleem voor de financiële afrekening indien er geen sociale innovatie heeft plaatsgevonden. Dit is een goed punt van de regeling, omdat het potentiële sociale innovatie in ieder geval niet belemmert.

Tot op heden geeft de evaluatie geen aanleiding om te denken dat budgetten niet volledig worden benut. Centrumgemeenten geven aan dat nieuwe projecten in de pijplijn zitten, net als voor de UWV. UVB moet aanvragers blijven monitoren (en waar nodig activeren) om te zorgen dat dit uiteindelijk ook wordt doorvertaald in werkelijke aanvragen.

Subsidiebedrag

Het maximale subsidiebedrag per project is nu 190 duizend euro. Aangezien vijftig procent van het bedrag wordt gesubsidieerd, gaat het dus maximaal om budgetten van 380 duizend euro per project. De directie PDV ziet dit als voldoende budget voor een innovatieproject. De Algemene Verordening voor de structuurfondsen en de ESF-regulering geven echter meer ruimte om de co-financieringspercentage voor sociale innovatie en transnationale partnerschappen op te hogen (tot 60%).⁸ Er zijn echter belangrijke redenen om het percentage niet op te hogen. Ten eerste benadrukt de 50-procentsgrens de aanjaagfunctie van SITS: de aanvrager moet er zelf ook belang in zien om de beoogde innovatie tot stand te brengen en het niet vooral van subsidie laten afhangen. Ten tweede zou dit negatieve consequenties hebben voor de beschikbare budgetten voor andere Prioritaire Assen. Als de SITS-projecten voor meer dan 50 procent worden gefinancierd, moet dit bedrag er bij andere onderdelen van het ESF weer van af worden gehaald.

Sommige aanvragers geven aan dat ze liever zouden zien dat het maximaal aan te vragen subsidiebedrag wordt verhoogd en/of dat het aandeel van de subsidie in de totale projectomvang op meer dan 50 procent wordt gesteld. De vraag om een hoger bedrag aan financiering wordt

⁸ In afwijking van artikel 120, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wordt het maximaal medefinancieringspercentage voor een prioritaire as met tien procentpunten verhoogd, maar tot niet meer dan 100 %, wanneer de gehele prioritaire as is gewijd aan sociale innovatie of transnationale samenwerking of een combinatie van beide.

onderstreept door het feit dat een meerderheid van de aanvragers het maximale bedrag heeft aangevraagd. Over of het medefinancieringspercentage hoger zou moeten liggen dan 50%, komt een gemengd beeld uit de evaluatie, dat verschilt tussen verschillende typen aanvragers.

- 1) Partijen die nu (succesvolle) aanvragen hebben ingediend, geven aan niet al te veel moeite te hebben gehad met de cofinanciering. Ze wilden toch al projecten uitvoeren en extra geld is dan "mooi meegenomen". Ook mede dankzij de bezuinigingen in het sociale domein proberen ze zoveel mogelijk externe financiering (o.a. in de vorm van subsidies) te verwerven.
- 2) Er zijn veel projectideeën bij gemeenten gesneuveld omdat er geen cofinanciering is gevonden. In tegenstelling tot andere ESF-projecten is het bij een SITS-project veelal onmogelijk om eigen personeel in te zetten om deze cofinanciering op te vullen. Het zijn vaak projecten bovenop de reguliere werkzaamheden. Hiervoor moet dan nieuw personeel worden geworven of externe partijen worden ingehuurd.

Twee projecten tegelijk

Op dit moment kunnen er twee projecten per arbeidsmarktregio tegelijk lopen. Deze keuze is bij de opzet van de regeling gemaakt om voldoende gemeenten/arbeidsmarktregio's de gelegenheid te geven om een aanvraag te doen. Het maximeren van het aantal lopende projecten zou voor sommige regio's een beperking kunnen zijn. Het aantal aanvragen laat echter zien dat maar enkele centrumgemeenten twee aanvragen hebben ingediend (in totaal zes centrumgemeenten), terwijl de meerderheid van de centrumgemeenten maar één aanvraag heeft ingediend. Op basis van deze informatie kan men concluderen dat voor de meeste centrumgemeenten de drempel van twee lopende projecten niet als beperkend wordt gezien. UVB rapporteert ook maar één geval dat een gemeente binnen een arbeidsmarktregio een project wilde opstarten, terwijl de arbeidsmarktregio al twee projecten had lopen, waardoor het niet mogelijk was om een extra projectaanvraag in te dienen binnen deze arbeidsmarktregio.

De maximering van het aantal projecten per centrumgemeente lijkt dan ook geen groot obstakel te zijn voor de meeste centrumgemeenten. Wel geven meerdere centrumgemeenten aan dat ze nieuwe projecten in de pijplijn hebben bij afronding van een van de lopende projecten. Alleen in enkele centrumgemeenten werd melding gemaakt dat de maximering een probleem is en dat er duidelijk behoefte is om meer projecten tegelijkertijd te kunnen uitvoeren. Dit geldt voornamelijk voor de grotere centrumgemeenten. Mocht tegen het einde van de programmaperiode het budget niet op lijken te raken, kan UVB in deze gevallen overwegen het aantal projecten per centrumgemeente uit te breiden.

Subsidiabele kosten

In de onderstaande box zijn de subsidiabele kosten uit de subsidieregeling opgesomd. Deze wijken iets af van andere ESF-regelingen (zoals die voor actieve inclusie). Dit komt omdat de SITS-regeling meerdere typen kosten omvat. Hierdoor is in deze regeling de 'flat rate' niet van toepassing (een opslagpercentage van 40%) op personeelskosten.⁹ Dit heeft gezorgd voor veel onduidelijkheid onder aanvragers, die niet begrepen

⁹ Om de geboden mogelijkheid van 40% opslag op de directe loonkosten te kunnen benutten is het noodzakelijk dat deze binnen het project niet gecombineerd worden met externe kosten die betrekking hebben op dezelfde of gelijksoortige activiteiten.

waarom voor SITS geen 'flat rate' wordt gehanteerd. Verder is een belangrijk criterium dat de kosten volgens de huidige regeling dus redelijk en noodzakelijk moeten zijn. Dit wordt door aanvragers gezien als erg subjectief en soms lastig achteraf te onderbouwen.

Ter uitvoering van de subsidiabele activiteiten binnen SITS-projecten komen in afwijking van de rest van het ESF-programma, voor subsidiëring uitsluitend **redelijke** en **noodzakelijke** kosten in aanmerking voor de volgende drie onderdelen:

1. Ter uitvoering van de subsidiabele activiteiten van het project, vermeld in bijlage 1, komen voor subsidiëring de volgende kostensoorten in aanmerking:

- a. externe kosten;*
- b. directe loonkosten voor zover deze berekend zijn op basis van het aantal werkelijk gerealiseerde uren tegen een individueel berekend tarief op basis van het brutoloon, vermeerderd met een opslag van 32% van het brutoloon en waarbij het aantal werkbare uren per jaar is gesteld op 1.720 bij een voltijds dienstverband;*
- c. plaatsingsubsidies.*

2 Ten behoeve van het beheer van het project komen voor subsidiëring uitsluitend de volgende kostensoorten in aanmerking:

- a. externe kosten voor projectcoördinatie en -administratie;*
- b. directe loonkosten projectcoördinatie en -administratie voor zover deze berekend zijn op basis van het aantal werkelijk gerealiseerde uren tegen een individueel berekend tarief op basis van het brutoloon, vermeerderd met een opslag van 32% en waarbij het aantal werkbare uren per jaar is gesteld op 1.720 bij een voltijds dienstverband.*

3 De directe loonkosten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en het tweede lid, onderdeel b, worden verhoogd met een opslag van 40% ter dekking van de overige subsidiabele kosten van het subproject.

Bij de regels omtrent subsidiabele kosten worden enkele kritische kanttekeningen geplaatst door de aanvragers;

- De maximale tarieven voor externe experts (zoals hoogleraren) zijn te laag om de mensen in te huren die men wil. Medewerkers van een hogeschool, universiteit of een kennisinstituut werken vaak niet voor minder dan een uurtarief van 125 Euro en als gevolg daarvan moet er extra geld worden ingelegd om deze partijen te financieren.
- Transnationale projecten geven aan het jammer te vinden dat de loonkosten van de buitenlandse partner niet onder de subsidie vallen. Alleen de reis- en verblijfskosten van de buitenlandse partner in en naar Nederland worden door SITS betaald. Dit werd als een beperking gezien.

4 Procesevaluatie

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van de procesevaluatie van de regeling SITS. Dit doen wij aan de hand van de verschillende fasen waar een project doorheen gaat, namelijk:

1. Voorbereiding en subsidieaanvraag door aanvragers,
2. Beoordeling aanvraag door UVB,
3. Uitvoering: monitoring,
4. Afronding: afdoening,
5. Disseminatie en mainstreaming.

Per fase belichten we (uitgaande van de onderzoeksvragen) zowel de formele procedures en werkwijzen als de ervaringen van de aanvragers in de praktijk. Hieruit worden telkens enkele aandachtspunten benoemd.

4.1 Voorbereiding en subsidieaanvraag

Voordat een partij een subsidieaanvraag indient, is er een fase van oriëntatie en voorbereiding. Dat begint allereerst bij de bewustwording van de mogelijkheid tot een subsidieaanvraag en hoe deze samenhangt met de ontwikkeling van het idee voor het project. Vervolgens wordt er (al dan niet) een subsidieaanvraag gedaan. Daar komen enkele procedures bij kijken, zoals het aanleveren van de juiste stukken en eventueel het ontvangen en beantwoorden van een vragenbrief.

In deze paragraaf zoomen we in op deze eerste stappen van een project. We belichten hoe (potentiële) aanvragers kennisnemen van de subsidiemogelijkheid, hoe dit samenhangt met de ontwikkeling van ideeën, welke partijen erbij betrokken zijn en hoe het hele proces van voorbereiding en aanvraag wordt ervaren. Daarbij schenken we ook uitdrukkelijk aandacht aan de rol die UVB speelt bij de voorbereiding door aanvragers en mogelijke redenen waarom een aanvraag niet wordt doorgezet.

4.1.1 Onderzoeksvragen

<i>Vorbereiding en indienen aanvraag</i>
12. Hoe zijn de aanvragers bewust geworden/gemaakt van de subsidie?
13. Hoe is de projectaanvraag tot stand gekomen? Zowel inhoudelijk (welke aanleiding/probleem/behoefte?), als procesmatig (welke partijen zijn betrokken?).
14. Hoe hebben aanvragers zich voorbereid op de aanvraag? Wat was de rol van subsidieadviseurs bij de aanvraag?
15. Hoe wordt de administratieve afhandeling van de aanvraag ervaren, zijn aanvraagprocedures helder en begrijpt men welke informatie op welke wijze moet worden aangeleverd?
16. Hoe wordt de communicatie tussen aanvrager en Uitvoering van Beleid c.q. de beoordelaars tijdens het aanvraagproces ervaren? In hoeverre vindt er sturing of begeleiding plaats door Uitvoering van Beleid bij het aanvragen?

4.1.2 Inrichting procedure en rol UVB

Bekendmaking en informatieverstrekking

Periodiek worden de centrumgemeenten bij elkaar geroepen voor kennisbijeenkomsten en regiobijeenkomsten. Hierbij worden gemeenten onder andere geïnformeerd over de nieuwste ontwikkelingen rondom ESF-subsidies. Dit zijn zes bijeenkomsten met steeds ongeveer tien tot twaalf centrumgemeenten (dus alle arbeidsmarktregio's zijn meerdere keren per jaar betrokken). Hierdoor zijn de gemeenten allemaal geïnformeerd over de SITS-regeling. Binnen centrumgemeenten zijn er doorgaans aangewezen personen die verantwoordelijk zijn voor ESF-subsidies. Accounthouders bij UVB hebben intensief contact met deze personen binnen de centrumgemeenten en dus ook in het kader van deze regeling. Daarnaast wordt informatie rondom de regeling verspreid via de website van UVB.

Contact met UVB

Volgens de beoordelaars gaat het aanvraagproces op veel verschillende manieren. Veelvoorkomende voorbeelden hiervan zijn:

- Er zijn partijen die UVB laten weten dat ze interesse hebben om een aanvraag in te dienen. Vervolgens kan UVB de aanvragers wijzen op de criteria waar de aanvraag aan moet voldoen.
- Er zijn ook veel gemeentes die vragen stellen aan UVB in hoeverre hun idee voor een subsidie in aanmerking zou kunnen komen. UVB kan vervolgens sturen op inhoud en levensvatbaarheid, en extra uitleg geven of het project mogelijkwijds doorgang kan vinden met behulp van subsidie. Door UVB wordt gewezen op de zaken waar in de projecten meer aandacht voor moet komen.
- Er zijn echter ook partijen die direct via het E-portal een aanvraag indienen en dus niet vooraf contact zoeken met UVB en/of hun aanvraag toetsen op het voldoen aan de voorwaarden.

Indienen aanvraag

De subsidieaanvrager dient via de elektronische weg een subsidieaanvraag in, inclusief projectbeschrijving, begroting en financieringsplan.

De projectbeschrijving moet in ieder geval het volgende bevatten:

- a. een beschrijving van de aard en de omvang van de voorgenomen activiteiten,
- b. een beschrijving van de doelstelling, resultaten en producten die de subsidieaanvrager met de activiteiten nastreeft,
- c. een beschrijving van de wijze waarop de activiteiten zullen worden uitgevoerd, verantwoord en geadministreerd,
- d. de duur van de projectperiode,
- e. een beschrijving van de benodigde en beschikbare operationele en financiële capaciteit voor de uitvoering van de voorgenomen activiteiten.

4.1.3 Praktijkervaringen

Gezien de inhoud van de regeling en de wijze van voorlichting ligt de regio duidelijk bij de centrumgemeenten. Dit leidt ertoe dat alle centrumgemeenten via UVB bekend zijn geraakt met de beschikbare ESF-subsidies en daarbinnen dus de SITS-regeling. Alle centrumgemeenten hebben al eerder ervaring opgedaan met het aanvragen van ESF-subsidies. Daarbij komt het geregeld voor dat de betrokken medewerkers van de

gemeente fulltime bezig zijn met het aanvragen en begeleiden van ESF-subsidietrajecten. In niet alle gevallen zijn de projectleiders ook de expert op het gebied van sociale innovatie.

Potentiële samenwerkingspartners van de centrumgemeenten nemen veelal kennis van de regeling doordat ze benaderd worden door centrumgemeenten. Daarnaast komt het ook voor dat enkele partijen uit het veld kennisnemen van de regeling en vervolgens de centrumgemeente benaderen om een projectaanvraag in te dienen. Hierbij zijn veelal externe subsidie-adviseurs betrokken. Deze adviseurs geven aan dat de laatste jaren veel ten positieve is veranderd ten aanzien van versimpeling van lasten en verantwoording, maar ook dat UVB meer meedenkt dan in het verleden. Zoals één van de ESF adviseurs van een gemeente verwoordt: "Als gevolg hiervan heb je meer vertrouwen en durf je meer te doen".

Oorsprong idee voor aanvraag

De algemene teneur die bij gemeentes bestaat, is dat sinds de decentralisaties in het sociaal domein ze enerzijds een groter takenpakket hebben gekregen en anderzijds onvoldoende financiële middelen hebben om deze taken uit te voeren. Ieder aanvullend geldbedrag dat kan worden verkregen, is welkom. Het liefst zijn ze op zoek naar structureel meer middelen, maar bij gebrek hieraan zoeken ze mogelijkheden in tijdelijke subsidieregelingen als Erasmus+, AMIF en ESF.

In Tabel 3.5 zijn verschillende varianten geschetst van hoe gemeenten tot een SITS-aanvraag komen. Daarbij is de centrale vraag op welke wijze het idee voor een project en de financiering samenkomen. Dat wil zeggen: is men voor een idee op zoek naar toepasselijke financiering, of leidt de beschikbaarheid van financiering ertoe dat men een project start? Daarbij is geen duidelijke meest voorkomende variant vast te stellen. Ook combinaties van de verschillende varianten kunnen van toepassing zijn. Bij de inventarisatie komt duidelijk naar voren dat de subsidie weldegelijk een sterk stimulerende werking heeft gehad ten aanzien van de projecten. Vaak leven er al wat projectideeën en als er vervolgens kennis wordt genomen van de mogelijkheid van subsidie, is dat een extra stimulans om het project op te gaan zetten.

Tabel 3.5 Aanleidingen voor de SITS aanvraag

Omschrijving	
SITS als drijvende kracht	Gemeentes worden door de regeling gestimuleerd om aan de slag te gaan met een project in het kader van SITS.
SITS als financieringsbron voor bestaand project(idee)	Er bestaat al een project (of een idee voor een project) en vervolgens wordt er gekeken of hier subsidie voor mogelijk is. Zodoende komen gemeentes uit bij SITS.
Centrumgemeente als regisseur	Centrumgemeenten nemen kennis van de SITS-regeling en benaderen regiogemeenten en/of overige partijen met de vraag of ze ideeën hebben voor een SITS-project.
Subsidie-adviseurs als drijvende kracht	Subsidieadviseurs benaderen gemeentes om subsidie aan te vragen in het kader van SITS.
Externe partijen als aanvrager	Externe partijen die interesse hebben in een SITS-project, benaderen de centrumgemeente om een projectaanvraag in te dienen.

Rol van subsidieadviseurs

Uit de gesprekken met aanvragers blijkt dat bij het merendeel van de aanvragen op een of andere manier een subsidie-adviseur betrokken is. Subsidie-adviseurs kennen binnen de SITS-regeling verschillende rollen:

- De eerste rol die ze aannemen is het benaderen van potentiële aanvragers in de voorbereidende fase. Hierbij kennen de subsidie-adviseurs vooral een informerende rol naar centrumgemeenten toe.
- De tweede rol die ze aannemen is de rol van de aanvraagcoördinator. Ze zorgen hierbij voor de processen rondom het ontwikkelen van projectideeën, dragen zorg voor het voldoen van de aanvraag aan de gestelde eisen en onderhouden het contact met UVB.
- Een derde rol die subsidieadviseurs kunnen aannemen is het bijhouden van de (financiële) administratie

Naast subsidieadviseurs zijn er ook externe bureaus/zzp'ers actief die de projecten uitvoeren. Gemeenten hebben soms niet de mankracht om de projecten daadwerkelijk zelf uit te voeren.

Communicatie met UVB

De communicatie met UVB wordt over het algemeen als goed en behulpzaam ervaren. Uit de interviews met aanvragers van toegekende projecten blijkt dat hoe intensiever en nauwer de contacten zijn tussen de aanvrager en UVB, hoe gemakkelijker processen lopen. Op basis van persoonlijke contacten kunnen aanvragen meteen goed worden vormgegeven en op correcte wijze ingediend. Bovendien kan men op voorhand een indicatie krijgen of een idee aan de eisen voor subsidietoekenning voldoet. Het loont dus waarschijnlijk voor beide kanten om zo vroeg mogelijk in het (aanvraag)proces persoonlijk contact te hebben, en voor UVB om begeleiding te geven. Zoals gezegd de laatste jaren heeft een cultuurverandering plaatsgevonden met UVB medewerkers die meer en meer meedenken met projecten.

Gemeenten met minder ervaring en minder goede contacten signaleren echter ook dat de relatie aanvankelijk moeizaam kan zijn. Als een aanvrager een projectidee heeft, denkt het UVB redelijk mee maar vaak horen aanvragers: "Werk het projectplan maar uit en dan kunnen we er concreter naar kijken". Het is voor (potentiële) aanvragers daardoor niet snel duidelijk of een project mogelijkwijs doorgang kan vinden.

Ook hebben enkele aanvragers zich verkeken op de samenwerking met UVB. Zo wordt UVB soms verweten te weinig een "partner" te zijn. Een gemeente dient een aanvraag in, wordt opgeroepen en moet men een soort 'examen' doen (de vragenbrief). Vanuit de aanvragers wordt de wens geuit om de aanvraag meer in samenspraak te doen. In de ogen van enkele aanvragers zou het veel beter zijn als UVB vanaf het begin een open houding aanneemt en gaat samenwerken met de aanvragers om er zoveel mogelijk uit te halen. Het is nu veel werk voor relatief weinig geld, waarbij het voor de aanvrager lange tijd onduidelijk is of het project inderdaad gefinancierd zal worden.

Ervaring leidt tot meer aanvragen

Uit de interviews met uitvoerders van lopende en afgeronde projecten blijkt dat er sprake is van een leerproces gedurende de aanvraag en uitvoering van een project. Veelal leren aanvragers na één project hoe het één en ander werkt en verloopt. Deze lessen worden dan meegenomen in een mogelijke tweede of volgende aanvraag. Het is daarom niet geheel verrassend dat zes van de zestien aanvragers al een tweede project hebben lopen. Een aantal van hen heeft ook al bevestigd een derde en zelfs vierde aanvraag te gaan doen.

Correspondentie met centrumgemeente

Een veel gehoord verbeterpunt vanuit de aanvragers is om correspondentie (bijvoorbeeld de vragenbrief) vanuit aanvragers met het UVB niet enkel te laten verlopen via briefpost naar de penvoerder toe. In dergelijke samenwerkingsverbanden komt het namelijk vaak voor dat niet de centrumgemeente, maar een samenwerkingspartner of subsidie-adviseur de projectaanvraag (deels) verzorgt. Doordat de informatie via briefpost wordt verstuurd naar de formele aanvrager bij de centrumgemeenten komt de post pas laat bij de daadwerkelijke projectuitvoerders, waardoor termijnen om te reageren te kort worden.

Een mogelijkheid om dit te verbeteren is om kopieën van de formele correspondentie te plaatsen in het E-portal. Vervolgens zouden meerdere mensen vanuit de samenwerking toegang moeten hebben tot de E-portal.

Lange aanvraagprocedure

Door UVB en de aanvragers wordt opgemerkt dat het aanvraag- en beoordelingsproces te lang duurt. De voornaamste reden van het trage proces is dat de beoordeling van sociale innovatie lang duurt doordat de experts maar eens in de zes weken bij elkaar komen. De lange termijnen hebben als nadeel dat een project aan momentum kan verliezen en het aanvragers kan afschrikken.

Veel werk

Naast het feit dat de totale aanvraag lang duurt kost het in termen van inspanningen ook veel tijd. Er moeten bijvoorbeeld vijf bijlagen geüpload worden. Bij menig andere subsidieaanvragen hoeft dit niet, waardoor men bij SITS voor een relatief kleiner bedrag, meer werk moet verrichten.

Lopende projecten

Een veelgehoord probleem van (potentiële) aanvragers is dat er geen overzicht was over (de inhoud van) lopende projecten bij andere gemeenten. Het was hierdoor lastig om in te schatten wanneer een projectaanvraag mogelijkerwijs doorgang kan vinden, aangezien het project vernieuwend moet zijn, en anders dan hetgeen al elders ontwikkeld. Ook is het door het ontbreken van een overzicht niet mogelijk om even wat informatie op te vragen bij andere gemeentes. Zeker in het kader van kennisuitwisseling zou een dergelijk overzicht wenselijk zijn. In het verleden was er weliswaar een document met projectbeschrijvingen maar dit was dermate summier dat niet echt duidelijk werd waar een gemeente exact mee bezig was. Ten tijde van het schrijven van het rapport is dit overzicht wederom beschikbaar gesteld op de website van UVB.

Format ontoereikend

Een terugkerend onderwerp in de vragenbrief was de vraag vanuit UVB voor een uitgebreidere/specifieke begroting. De aanvragers gaven aan dat ze zich bij de eerste aanvraag echter moesten houden aan een bepaald format. Hierin kan men niet specifieker zijn. UVB geeft daarentegen aan dat de formats slecht worden ingevuld. Een aanbeveling is om het begrotingsformat iets scherper te maken en eventueel aanvullende uitleg mee te sturen.

Begroting biedt onvoldoende vrijheid

Naast een ontoereikend format is de begroting ook inhoudelijk van tevoren lastig te voorspellen. Het innovatieproces is vooraf niet volledig voorspelbaar. Binnen het project is er volgens aanvragers onvoldoende mogelijkheid om af te wijken van de begroting. Dit belemmert het innovatieve proces.

E-portal

De E-portal wordt als gebruiksvriendelijk ervaren. Het is overzichtelijk en ook de teller van woorden wordt als prettig ervaren. Dit houdt het kort, strak en kost niet onnodig veel werk. Toch zijn er ook enkele aanvragers die moeite hebben met het E-portal. Zo had één gemeente er mee te maken dat het systeem vaak vastliep en "...moest de invoer opnieuw als er een punt of spatie teveel stond".

Momenteel vindt er eenrichtingsverkeer plaats binnen de E-portal. Het is een veilige omgeving, dus het zou ook mogelijk moeten zijn dat UVB hier de berichtgeving van UVB naar de aanvragers plaatst.

4.2 Beoordeling

In het kader van de evaluatie hebben we gekeken hoe de beoordelingscriteria ten opzichte van elkaar worden gewogen en hoe de beoordelaars tot overeenstemming komen. Ook is het vanuit het perspectief van de aanvragers relevant in hoeverre er mogelijkheden zijn tot communicatie en aanpassing (c.q. aanscherping) van de aanvraag. De exacte criteria, de weging daarvan en de wijze waarop deze worden toegepast, zijn tijdens de evaluatie geëxpliciteerd. Voorop staat dat de criteria inzicht geven in het sociaal innovatieve en/of transnationale karakter van het project

4.2.1 Onderzoeksvragen

Beoordeling
17. Hoe vindt de beoordeling van de aanvragen plaats? <ul style="list-style-type: none">• welke criteria worden gehanteerd?• hoe worden de criteria gewogen?• hoe komen beoordelaars tot overeenstemming?
18. Wat is de (eventuele) rol van externe beoordelaars? C.q. welke rol zouden externe beoordelaars kunnen spelen?
19. Hoe verhouden de Nederlandse procedures en beoordelingscriteria zich tot de regels en criteria van de buitenlandse partners bij projecten rond transnationale samenwerking? In hoeverre vormt dit een belemmering voor het van de grond krijgen van projecten rond transnationale samenwerking?

4.2.2 Inrichting procedure en rol UVB

Het beoordelingsproces ziet er als volgt uit:

1. Twee beoordelaars beoordelen de aanvraag
2. Adviseurs Sociale Innovatie geven tijdens een expertmeeting advies rondom het sociaal innovatieve karakter van de aanvraag. Tijdens deze expertmeetings worden ingediende aanvragen besproken.
3. De twee beoordelaars van UVB sluiten af met een individuele conclusie en kiezen individueel voor een van de volgende beschikkingsopties:
 - a) Verlenen zonder extra voorwaarden
 - b) Verlenen met extra voorwaarden
 - c) Vragenbrief/ vragenmail/ afspraak maken
 - d) Afwijzen
4. Uiteindelijk bekijkt de werkverdelers de beoordelingen van de eerste twee beoordelaars en velt uiteindelijk het beslissende oordeel. Deze eindbeoordeling van de werkverdelers kan afwijken van de beoordelingen van de eerste twee.
5. Indien er onduidelijkheden of onvolledigheden in de aanvraag staan, worden er middels een vragenbrief aanvullende vragen gesteld aan de aanvrager. In enkele gevallen is er naar aanleiding van de eerste beoordeling een gesprek met de aanvragers geweest.
6. Na de beantwoording van de vragenbrief door de aanvrager, beoordelen wederom twee beoordelaars deze antwoorden. Deze zullen ook weer een individueel oordeel vellen.
7. De werkverdelers zal uiteindelijk de finale beslissing nemen over het al dan niet verlenen van de subsidie.

Bij de beoordeling wordt de volgende checklist van subsidiecriteria gehanteerd:

Subsidiecriteria

- a.** het project past binnen het doel
- b.** het project een duur heeft van ten hoogste 24 maanden, gerekend vanaf de datum van ontvangst van de volledige subsidieaanvraag dan wel, indien toepassing wordt gegeven aan het vierde lid, de startdatum van het project, genoemd in de beschikking tot subsidieverlening;
- c.** de subsidieaanvraag een concrete omschrijving bevat van de wijze waarop de resultaten tijdens of na afronding van het project worden verspreid;
- d.** de subsidieaanvraag in het kader van transnationale samenwerking een transnationale partnerschapsovereenkomst bevat;
- e.** de subsidieontvanger bij het verzoek tot vaststelling van de subsidie voegt:
 - 1°.** een verslag van de activiteiten gericht op de totstandkoming van ten minste één product als bedoeld in artikel A31, eerste lid;
 - 2°.** het product zelf, indien de activiteiten geresulteerd hebben in de totstandkoming hiervan;
 - 3°.** ten behoeve van verspreiding een samenvatting van het verslag, en, indien van toepassing, een samenvatting van het product.

De aanvraag moet bovendien voldoen aan een aantal criteria: naast subsidiabiliteit hebben die criteria betrekking op haalbaarheid, kwaliteit uitvoering en administratie, redelijke kosten-batenverhouding, financiering, controleerbaarheid. Deze criteria zijn vastgelegd in nationale regelgeving en zijn weigeringsgronden voor een subsidieaanvraag.

Beoordeling Sociale Innovatie door UVB

De belangrijkste component binnen de aanvraag is de mate van sociale innovatie. Subsidie-aanvragers dienen in een bijlage uit te weiden over de mate van sociale innovatie. Uit de analyses van de toetsingskaders en de vragenbrieven blijkt sociale innovatie het criterium waar de meeste aanvullende vragen over worden gesteld. Bij het beoordelingsproces zijn ook externe experts op het terrein van sociale innovatie betrokken.

Bij de projectaanvraag dienen aanvragers te onderbouwen waarom het project sociaal innovatief is. Dit gebeurt aan de hand van een beschrijving van de volgende zaken.

- a. de mate waarin het project een maatschappelijke uitdaging betreft die door middel van sociale innovatie tot actieve inclusie van de doelgroep kan leiden;
- b. de behoefte, waarin de gewenste uitkomst van de methodiek- of instrumentontwikkeling of kennisdeling, bedoeld in artikel A28, tweede lid, voorziet;
- c. de wijze waarop de doelgroep bij de aanpak van de maatschappelijke uitdaging betrokken is;
- d. de wijze waarop belanghebbende partijen bij de aanpak van de maatschappelijke uitdaging betrokken zijn;
- e. de redenen waarom en de mate waarin het project en de voorgestelde methodiek- of instrumentontwikkeling of kennisdeling, bedoeld in artikel A28, tweede lid, innovatief, creatief of onconventioneel is en bijdraagt aan de vermogens tot actieve inclusie van de doelgroep, respectievelijk aan de vermindering van barrières in de samenleving ten behoeve van actieve inclusie van de doelgroep;
- f. de mate waarin verschillende aspecten die tot sociale exclusie kunnen leiden, aan bod komen in de aanpak;
- g. de criteria, die worden gebruikt om aan te tonen dat sprake is van succes of falen.

4.2.3 Praktijkervaringen

Sociale innovatie

In paragraaf 3.2.3 is reeds toegelicht dat de definitie van het begrip 'sociale innovatie' aan het begin van het programma niet helemaal duidelijk was. Dit gold zowel voor de beoordelaars als de aanvragers. Ook de publicatie van de Erasmus Universiteit bracht hierin onvoldoende duidelijkheid. Dit bemoeilijkte de beoordeling van aanvragen.

Veel aanvragers hebben naar aanleiding van hun eerste aanvraag aanvullende vragen gekregen over de mate van innovatie. De criteria van sociale innovatie waren echter niet duidelijk bij de aanvragers. Aanvragers misten hierin ook een stuk begeleiding van UVB (adviesgesprekken; relevante voorbeelden op de website; en feedback op aanvraag). In het begin werd de definitie van sociale innovatie door medewerkers van UVB ook verschillend uitgelegd, aldus subsidieadviseurs betrokken bij verschillende aanvragen.

Beeld van aanvragers

Beoordelingscriteria zijn onbekend onder aanvragers. Het is een 'black box' waar men vooraf niet precies weet op basis waarvan de beoordeling plaatsvindt. Zelfs de aanvragers die voorafgaand aan het indienen van

de aanvraag contact hadden gehad met UVB, waren niet volledig op de hoogte van de exacte beoordelingscriteria.

Vragenbrief

De vragenbrieven hebben over het algemeen niet geleid tot veranderingen in de aanpak. In de meeste gevallen ging het om een verduidelijking van het aspect sociale innovatie. Aanvragers moeten in aanvulling op het document Sociale Innovatie soms meerdere keren toelichten in hoeverre ze daadwerkelijk sociaal innovatief bezig zijn. Dit werkte voor verschillende aanvragers demotiverend. Sommige centrumgemeenten hebben als gevolg hiervan gebeld met UVB, wat vaker tot een tevredenstellend resultaat heeft geleid en een oplossing.

Indien gevraagd geven geïnterviewden een alternatieve werkwijze voor het beoordelen van een aanvraag. Men stelde voor om aanvragers tijdens de expertbijeenkomst een pitch te laten houden waarin het project kan worden toegelicht. Dit zou de schriftelijke afhandeling via vragenbrief en antwoord daarop onnodig maken, waardoor het aanvraagproces sneller zou kunnen verlopen. Deze werkwijze is er vooralsnog niet van gekomen, maar men houdt het open als optie voor een volgende subdieronde.

4.2.4 Procedures en beoordelingscriteria bij projecten rond transnationale samenwerking

In de evaluatie is nagegaan hoe de Nederlandse procedures en beoordelingscriteria zich verhouden tot de regels en criteria van de buitenlandse partners bij projecten rond transnationale samenwerking. Uit interviews blijkt dat het combineren van ESF-gelden vanuit verschillende ESF-programma's in verschillende lidstaten in de praktijk lastig is (door verschillende invulling van ESF-regelingen, criteria, type aanvragers en looptijd van regelingen). Gedurende de interviews met buitenlandse projectpartners en experts zijn er geen concrete voorbeelden genoemd van het samenbrengen van programma's en regelingen. De algemene indruk is dat de loonkosten van buitenlandse partners niet worden gesubsidieerd door nationale ESF-programma's (alleen de door buitenlandse partners gemaakte reiskosten voor hun reis naar Nederland) met als gevolg dat transnationale partnerschappen nooit gelijkwaardig zijn in termen van budget allocatie en activiteiten. Wel loopt er een aantal initiatieven op Europees niveau om transnationale samenwerking tussen landen met behulp van ESF te bewerkstelligen, inclusief een gemeenschappelijk raamwerk voor project promotoren van verschillende lidstaten, dat samenwerking faciliteert. In dit raamwerk zijn 'calls for proposals' uitgezet met als doel om transnationale samenwerkingsactiviteiten binnen bepaalde thema's op te zetten (twee aanvraagrondes hebben plaatsgevonden; één in 2016 en één in 2018). Daarnaast zijn er verschillende tools ontwikkeld die transnationale samenwerking bevorderen, zoals een website met informatie voor iedereen die geïnteresseerd is in transnationale samenwerking; een partner database; en verschillende publicaties en events rond transnationale samenwerking.¹⁰ Het is niet bekend of Nederland gebruik heeft gemaakt van deze 'calls for proposals'.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/about-esf-transnational-cooperation>

4.3 Uitvoering: monitoring

4.3.1 Onderzoeksvragen

Monitoring
20. Op welke wijze monitort Uitvoering van Beleid de voortgang van projecten? Welke tussenrapporten/voortgangsrapporten moeten er worden aangeleverd en aan welke eisen moeten deze voldoen?
21. Krijgt Uitvoering van Beleid voldoende inzicht in de voortgang van de projecten uit de huidige monitoring?
22. Hoe ervaren projectleiders de monitoring? Hoeveel werk brengt dit met zich mee, in hoeverre is er sprake van (onnodige) administratieve lasten, zijn de eisen ten aanzien van de monitoring relevant?

4.3.2 Inrichting procedure en rol UVB

Tijdens tussentijdse (monitoring)bezoeken staan de volgende punten op de agenda:

- Voortgang project
- Kennisdeling
- Tussen-/eindproducten
- Projectadministratie
- Afspraken

Bij het monitorbezoek staat de voortgang van het project centraal. Er wordt gekeken naar wat er wel en niet gebeurt in vergelijking met de aanvraag. Een belangrijk gesprekspunt tijdens de monitoring zijn zaken waar aanvragers/projectuitvoerders tegenaan lopen. Zijn er bijvoorbeeld wijzigingen in het project? Liggen ze op schema? Zijn de resultaten allemaal haalbaar?

De beoordelaars van de projectaanvragen beschouwen dit als erg waardevol, omdat dingen af en toe niet lopen zoals gewenst. Wijzigingen binnen het project moeten tussentijds worden doorgegeven. Indien dit niet gebeurt, wordt er mogelijk gekort op het uiteindelijke subsidiebedrag. Advisering vanuit UVB kan een positieve werking hebben. Als er zaken in de uitvoering anders lopen dan verwacht of zelfs helemaal misgaan, is het beter dit tijdig te weten te komen dan dat men het pas aan het einde te horen krijgt en het dan eventueel gevolgen heeft voor het al dan niet uitbetaald krijgen van de subsidie.

Naast het gesprek over de voortgang worden er enkele formele zaken op basis van een checklist behandeld, zo worden (tussen)producten beoordeeld, wordt gekeken of de projectadministratie compleet is en wordt er vooruitgekeken naar de eindbeoordeling.

4.3.3 Praktijkervaringen

De tussentijdse monitoring wordt op zich over het algemeen positief ontvangen door de projectuitvoerders. Het verstevigt de relatie met UVB en men kan over en weer duidelijk maken of het project op het goede spoor zit. Aanvragers ervaren de monitoring doorgaans als een logisch en regulier onderdeel van de subsidieverstrekking, en de tijdsinvestering die ermee gemoeid is wordt niet als bovenmatig belastend ervaren.

Wel zijn aanvragers van mening dat het monitorbezoek op een laat moment plaatsvindt (halverwege het project) en dat daardoor bepaalde zaken pas laat aan het licht komen als er systematisch fouten in een project zitten. Een voorbeeld hiervan was een AMR die een aanvraag had ingediend onder Transnationale Samenwerking. Hier bleek tijdens het monitorbezoek dat bepaalde activiteiten niet subsidiabel waren, aangezien er geen transnationale dimensie in verwerkt was. Uiteindelijk heeft de AMR op basis van het gesprek besloten geen risico te nemen en deze activiteiten voor eigen rekening te nemen. Ondanks dat het uiteindelijk helder is waarom deze activiteiten in de huidige vorm niet in aanmerking komen voor ESF-subsidie, hadden ze dit graag in een eerdere fase willen weten (het monitorbezoek was hiervoor te laat en ze hadden dit graag teruggekoppeld gekregen bij het begin van het project).

Rond de prestatieverantwoording die tijdens de tussentijdse monitoring voor het eerst wordt behandeld, bestaat wel wat verwarring. Zowel UVB als de gemeentes hebben beide moeite met de eindverantwoording/prestatieverantwoording. De verwachtingen hierover lopen uiteen en daarom benadrukken enkele projectleiders dat ze graag eerder hadden geweten wat er exact aan bewijsstukken overlegd moet worden voor de monitoring.

De beoordelaars geven aan dat ze weinig ervaring hebben met een dergelijke prestatieverantwoording op projectniveau. Bij andere regelingen (zoals actieve inclusie) zijn de resultaten op deelnemersniveau wat eenvoudiger te verantwoorden en te beoordelen. Bij de SITS-regeling moeten de projecten op prestaties worden beoordeeld. Het is daarbij veel lastiger om in te schatten of een resultaat als 'voldoende' kan worden beschouwd.

Afhankelijk van hoe intensief het contact met UVB tot de monitoring is geweest, kan de monitoring een eerste moment zijn waarop de projectuitvoerders te weten komen welke bewijsstukken ze moeten aanleveren om de subsidie uitgekeerd te krijgen. Voor enkele aanvragers was dit bij aanvang van het project niet geheel duidelijk mede dankzij het ontbreken van een duidelijk format voor een prestatieverantwoording. In enkele gevallen werd voor de projectleiders pas in de aanloop naar de monitoring duidelijk wat er (in grote lijnen) van hen werd verwacht, waardoor ze met terugwerkende kracht voortgangs- en verantwoordingsrapporten moesten opstellen. UVB geeft echter aan dat het een bewuste keuze is om geen vaststaand format voor een prestatieverantwoording te hanteren, aangezien de eindproducten (en bijbehorende activiteiten) sterk verschillen tussen projecten. Dit kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van een boekje, website of methode zijn. Een aanbeveling is om het vrije format en de verwachtingen daaromtrent duidelijker te communiceren naar aanvragers toe aangezien dit een veel genoemde opmerking is.

Vanuit enkele aanvragers zijn geluiden gehoord dat administratieve processen die momenteel worden gehanteerd het proces van sociale innovatie belemmeren. Er moet te strak worden vastgehouden aan het pro-

jectplan en de verwoorde prestaties daarin. Hierdoor is het voor projectleiders lastig om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen binnen de projecten. Toch zijn er ook veel aanvragers die wel de gewenste vrijheid ervaren en UVB als goede overlegpartner zien waardoor veranderingen binnen projecten mogelijk zijn. Goede communicatie tussen UVB en de aanvragers is hierbij zeer belangrijk.

4.4 Afronding: afdoening

Aan het einde van het project vindt de afronding en afdoening plaats. In deze fase wordt door UVB beoordeeld in hoeverre het project aan de verwachtingen voldoet.

4.4.1 Onderzoeksvragen

Afdoening

23. Hoe vindt de afdoening plaats en in hoeverre sluit dit aan bij de wensen en behoeften van de projectuitvoerders?

4.4.2 Inrichting procedure en rol UVB

De uitkering van het subsidiebedrag is de belangrijkste (zakelijke) stap in de relatie tussen de projecten en Uitvoering van Beleid. Op het moment dat alle procedures rond de aanvraag zijn doorlopen, lijkt dit slechts een formaliteit. Het is echter van belang om goed te bekijken of de procedures rond de afdoening en de timing hiervan, passen in de werkwijzen van de projecten.

Bij de eindcontrole toetst UVB vooral op de rechtmatigheid van kosten. Kortom: waar hebben de aanvragers exact subsidie voor ontvangen en zijn de subsidies wel aan deze activiteiten uitgegeven? Projectaanvragers moeten een activiteitenverslag opstellen waaraan de gedeclareerde uren gekoppeld worden. Ook bij transnationale samenwerkingsprojecten worden er producten 'geproduceerd'. Dit moet ook verantwoord worden (bijvoorbeeld in een rapport over de samenwerking). De aandacht voor de specifieke activiteiten betekent dat er in vergelijking met andere ESF-regelingen meer naar de inhoud wordt gekeken (het eindproduct en de totstandkoming hiervan).

4.4.3 Praktijkervaringen

Op het moment van de evaluatie waren er pas twee projecten volledig afgerond. Dit geeft nog te weinig houvast om algemene uitspraken te doen over de afronding en afdoening. Er zijn geen duidelijke knelpunten naar voren gekomen vanuit de projectuitvoerders. Maar het is ook nog niet duidelijk in hoeverre de geschetste misverstanden rond de prestatieverantwoording voor bepaalde projecten ook in de afrondende fase voor onverwachte situaties zal zorgen, waarbij bijvoorbeeld uitgevoerde activiteiten niet subsidiabel blijken te zijn geweest.

Wel zijn enkele projecten gekort op hun subsidie. In enkele gevallen heeft dit te maken dat bepaalde kosten (van ingediende rekeningen) buiten de projectperiode vallen. In andere gevallen zijn projecten gekort omdat aanbestedingsregels niet zijn gevolgd. In het eerste geval pleiten aanvragers ervoor een ruimere bandbreedte te hanteren voor het indienen van kosten, aangezien voorbereidingen vaak al in gang worden gezet voordat het project officieel start. Het tweede geval heeft vaak te maken met dat ESF gelden worden aangevraagd door lopende projecten

met bestaande partners (zoals o.a. voor de projecten die zijn ingediend in het kader van de experimenteerregeling participatiewet). Aangezien de regels duidelijk zijn wanneer een meervoudig onderhands inkooptraject moet worden gehanteerd (drempelbedrag van 50.000 euro), is het aan te bevelen dit beter onder de aandacht te brengen bij toekomstige projectaanvragers.

4.5 Disseminatie en mainstreaming

Wat tot nu niet expliciet is meegenomen in de evaluatie, is de rol van Uitvoering van Beleid in het breder dissemineren (en mainstreamen) van opgedane projectervaringen en -inzichten en hoe zij projecten hierin (kan) ondersteunen. Ervaring leert dat projecten niet altijd goed in staat zijn om hun projectuitkomsten breder te dissemineren of bepaalde doelgroepen te bereiken (beleidsmakers/politici), wat een belangrijke component is het in het innovatieproces. Daarnaast zijn er horizontale lessen te trekken tussen de projecten, die nader onder de aandacht kunnen worden gebracht.

4.5.1 Onderzoeksvragen

Disseminatie op programmaniveau

24. Wat doet Uitvoering van Beleid aan het dissemineren van project uitkomsten en hoe ondersteunt zij projecten hierin? Welke lessen zijn te trekken voor de toekomst?

4.5.2 Inrichting procedure en rol UVB

In bijlage 6 van de aanvraag moeten projecten aangeven hoe ze omgaan met kennisdelen en verspreiding van hun projectuitkomsten (een vereiste in de aanvraag).

UVB zelf onderneemt een aantal activiteiten om de projectresultaten te verspreiden, zoals op hun website en tijdens diverse events (zoals de regionale bijeenkomsten). Ook spelen ESF-award verkiezingen een belangrijke rol in het verdere verspreiden van succesvolle projecten. Van de 10 genomineerden dit jaar zitten er ook 3 of 4 SITS-projecten bij. Deze partijen krijgen geld om een filmpje te maken om hun projectuitkomsten verder te verspreiden.

Toch heeft UVB (tot aan het schrijven van deze rapportage) een gepaste afstand met betrekking tot het verder verspreiden van projectuitkomsten en trekken van lessen tussen projecten. Dit laten ze voornamelijk aan de projecten zelf over. Conform de regeling wordt op het moment van schrijven van dit evalatierapport een proces in gang gezet waarbij eindproducten worden gepubliceerd op de website.

4.5.3 Praktijkervaringen

Vanuit het veld wordt opgemerkt dat gemeenteland erg divers is qua organisatie. Doordat hierdoor sommige uitkomsten van projecten niet eenvoudigweg over zijn te nemen door andere gemeentes is disseminatie vaak lastig. Inspireren is veelal het hoogst haalbare. Daarnaast speelt

ook mee dat partijen doorgaans het wiel opnieuw willen uitvinden. Deelproducten kunnen daarentegen wel helpen in het kader van disseminatie.

Belangrijke vormen van disseminatie zijn volgens partijen het voeren van gesprekken en het "komen kijken". Het langsgaan bij goede initiatieven levert volgens enkelen veel betere leerervaringen op dan onderzoeken en rapportages. Vanwege de verschillen tussen gemeenten is het vaak beter om via voorbeelden te inspireren dan te proberen een formule 1-op-1 te kopiëren.

Een punt van kritiek is dat veel van dit soort activiteiten niet binnen de regeling passen. Veelal gaat het hier om activiteiten die plaatsvinden na het project en niet gedeclareerd kunnen worden. Zo kan een vorm van disseminatie bijvoorbeeld een website zijn maar dit vergt een continue financiering. Dit valt niet binnen de subsidiabele kosten. Voor transnationale samenwerking is het bijvoorbeeld ook van belang dat de website in andere talen beschikbaar komt. Dit is echter niet mogelijk binnen de regeling.

Projecten die iets hebben ontwikkeld waar andere gemeenten hun voordeel mee zouden kunnen doen, zouden extra budget moeten kunnen krijgen om na hun project verder te werken aan de "transfer" van hun innovatie. In het Vlaamse ESF-programma is hiermee ervaring opgedaan (waar transfer van innovatie een derde component is naast sociale innovatie en transnationale samenwerking, zie hoofdstuk 5).

Respondenten geven aan dat UVB zich sterker kan positioneren als 'kennismakelaar' om ervaring tussen projecten te delen, of projectuitkomsten op programmaniveau zelf breder te dissemineren. Er vindt weinig uitwisseling plaats tussen projecten, waar UVB in zou kunnen faciliteren. Hierin kunnen de ervaringen opgedaan met het EQUAL-programma bruikbaar zijn.

5 Lessen uit het buitenland

In dit hoofdstuk bespreken wij de resultaten van een korte deskresearch naar relevante inspirerende voorbeelden uit andere Europese landen. Deze internationale voorbeelden zijn bekeken ter inspiratie voor de regeling SITS in Nederland en welke verbeteringen er mogelijk zijn voor de gesignaleerde uitdagingen. De internationale vergelijking is onder andere uitgevoerd op basis van een recente studie van de Europese Commissie naar de bijdrage van het ESF aan sociale innovatie¹¹, aangevuld met enkele verdiepende interviews. Ook wordt gekeken welke rol sociale innovatie en transnationale samenwerking spelen in de huidige voorstellen van de Europese Commissie voor de toekomstige ESF+ regulering (post 2020).

5.1 Historie van ESF-investeringen in sociale innovatie en transnationale samenwerking

In de programma periode 2000-2006 is al uitgebreide ervaring opgedaan met 'sociale innovatie' en 'transnationale samenwerking' binnen het Communautair Initiatief EQUAL, waarin nadrukkelijk een koppeling werd gemaakt tussen innovatie en transnationale samenwerking. Het EQUAL-initiatief werd niet verder voortgezet in de periode 2007-2013, met de nadrukkelijke intentie om de ervaringen van EQUAL te 'mainstreamen' in het ESF. In 2007-2013 werd de transnationale samenwerking beperkt tot het opzetten van 17 'learning networks' en 'communities of practice', gefinancierd vanuit de 'learning for change' programma.

De periode 2014-2020 omvat een aantal nieuwe elementen ten aanzien van sociale innovatie en transnationale samenwerking. Het idee is dat sociale innovatie wordt geadresseerd in alle prioritaire assen, of door het benoemen van een speciale prioritaire as voor sociale innovatie, die meerdere investeringsprioriteiten omvat van verschillende thematische doelstellingen. Artikel 9 van de ESF-regulering geeft aan dat sociale innovatie moet worden gepromoot volgens een aanpak met als doel *het testen, evalueren en opschalen van innovatieve oplossingen*, om sociale behoeften te adresseren, in partnerschap met relevante partners. De ESF-regulering geeft ook een mandaat aan de Europese Commissie voor het faciliteren van wederzijds leren tussen lidstaten, het opzetten van netwerken, en het dissemineren/promoten van goede praktijken en methodologieën. Artikel 11(2) van de ESF-regulering geeft lidstaten tevens de ruimte om 10% extra co-financiering te geven aan een prioritaire as die zich specifiek richt op sociale innovatie. Ook dienen lidstaten te rapporteren in hun jaarrapportage aan de Europese Commissie over de voortgang op het gebied van sociale innovatie (artikel 14(4)f).

Voor de toekomst voorziet de Europese Commissie nadrukkelijke aandacht voor sociale innovatie en transnationale samenwerking. In de voorstellen van de Europese Commissie (zoals gepresenteerd op 30 mei

¹¹ European Commission (2018). The ESF support to Social Innovation. Final Report. Witten by Fondazione Giacomo Brodolini.

2018)¹² voor de nieuwe ESF+ regeling, wordt het belang benadrukt van sociale innovatie, en in het bijzonder het testen en evalueren van innovatieve aanpakken, zodat deze opgeschaald kunnen worden in regulier beleid. Het voorstel is dat elke lidstaat minimaal één prioriteit richt op sociale innovatie of het opschalen van sociale innovatie (of beide). Het maximale cofinancieringspercentage van de EU mag worden verhoogd tot 95% (zie artikel 13). In de voorstellen staat ook nadrukkelijk dat ESF+ aandacht besteedt aan transnationale samenwerking.

5.2 Interessante praktijken in het buitenland

Een recente studie van de Europese Commissie naar de bijdrage van ESF aan sociale innovatie¹³, geeft een aantal aanknopingspunten/overwegingen voor de toekomstige vormgeving van sociale innovatie in het Nederlandse ESF-programma¹⁴.

- De meeste operationele programma's adresseren **sociale innovatie als horizontale prioriteit** binnen hun programma, terwijl de minderheid van de programma's een specifieke prioritaire as hebben voor sociale innovatie. In de landen waar sociale innovatie als horizontale prioriteit is opgenomen, worden specifieke 'calls for proposals' voor sociale innovatie gepubliceerd, of projecten gestimuleerd die een sociaal innovatieve aanpak volgen, door deze meer punten te geven in de beoordeling. Sommige landen, zoals Polen, hebben in de huidige programmaperiode bewust gekozen voor een gerichte aanpak met een specifieke prioritaire as, omdat de ervaring in het vorige programma was dat een horizontale benadering leidde tot een gebrekkige coördinatie en zichtbaarheid van sociale innovatie, en daardoor niet heeft geresulteerd in een sterke verankering, promotie en opschalen van sociaal innovatieve instrumenten.
- Een beperkt aantal lidstaten koppelt sociale innovatie nadrukkelijk aan **transnationale samenwerking** en het participeren in **internationale netwerken**.
- De meerderheid van de operationele programma's werkt met een **brede definitie van sociale innovatie**. Een voorbeeld hiervan is het federale ESF-programma in Duitsland, dat benadrukt dat sociale innovatie voornamelijk gaat om het oplossen van een probleem. Als gevolg hiervan hoeft de innovatie niet per se een 'nieuwe' methodiek/instrument te zijn, maar kan het ook een verbetering of aanpassing zijn van een bestaande methodiek. Hieronder vallen ook aanpakken die al in andere regio's succesvol zijn geïmplementeerd en worden getest in een nieuwe regio (de innovatie is in dit geval het contextualiseren van bestaande instrumenten). De gedachte hierachter is dat bij een te strikte definitie van sociale innovatie, weinig projecten zich kwalificeren als sociaal innovatief. Een essentieel onderdeel van sociale innovatie is *partnerschap*. Het belang van samenwerking wordt

¹² European Commission (2018), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the European Social Fund Plus (ESF+) {SEC(2018) 273 final} - {SWD(2018) 289 final}

¹³ European Commission (2018). The ESF support to Social Innovation. Final Report. Witten by Fondazione Giacomo Brodolini.

¹⁴ De studie van de Europese Commissie naar de bijdrage van ESF aan sociale innovatie bevat praktijkvoorbeelden in België, Duitsland, Polen, Portugal en Zweden. Deze praktijkvoorbeelden zijn verder besproken tijdens een interview met de projectleider van deze studie.

benadrukt in verschillende programma's, zoals in Italië, waar sociale innovatie wordt gezien als het ontwikkelen van nieuwe ideeën en diensten, waaronder nieuwe manieren van samenwerken tussen nieuwe en bestaande actoren (zoals genoemd in het regionaal ESF-programma Piëmont en het nationaal Operationeel Programma 'Grote Steden'). Een klein aantal programma's definieert sociale innovatie meer strikt als een experimentele aanpak (testen, evalueren en opschalen). In het laatste geval ligt er veel nadruk op de evaluatie van de effecten van het experiment. Voorbeelden van deze benadering zijn te vinden in het Operationeel Programma Baden Württemberg (in Duitsland) en het operationele programma "West Wales and the Valleys" en 'East Wales' (in het Verenigd Koninkrijk).

- Sommige landen zien **sociale innovatie als een doel op zich**, terwijl andere landen sociale innovatie als middel zien om sociale 'problemen' op te lossen, en de effectiviteit/efficiëntie van overheidsbeleid te vergroten. In het eerste geval wordt sociale innovatie geoperationaliseerd als capaciteitsopbouw van overheden en lokale gemeenschappen om sociale uitdagingen beter te identificeren en te participeren in de vormgeving en implementatie van oplossingsrichtingen. In dit geval draagt ESF bij aan het versterken van de competenties om sociaal te innoveren (d.m.v. participerende aanpakken). Een concreet voorbeeld hiervan is het nationale ESF-programma in Polen, dat als doel heeft om bij te dragen aan een ecosysteem voor sociale innovatie. Hiervoor moet capaciteit worden opgebouwd onder semipublieke en non-gouvernementele organisaties. Hiervoor financiert ESF non-profit organisaties die als intermediair ('sociale innovatie incubator') optreden en op hun beurt lokale initiatieven of individuen kunnen financieren. Hun voornaamste taak is om sociale innovaties te identificeren op lokaal niveau en samen met lokale organisaties te werken aan de ontwikkeling van innovatieve instrumenten, deze te testen, en verder te verspreiden. Deze 'incubators' acteren hiermee als een intermediair tussen het ministerie/ESF-programma en het veld, maar zijn tegelijkertijd ook begunstigden van het programma. Deze 'incubators' worden geselecteerd aan de hand van een oproep (op dit moment zijn er 17 incubators geselecteerd). Een ander voorbeeld is het ESF-programma in Nedersaksen (Duitsland) dat regionale kantoren heeft geopend m.b.v. ESF-gelden, die als taak hebben om ideeën van andere landen te verspreiden in de regio. In Portugal, wordt ESF ingezet ten behoeve van het strategisch initiatief genaamd 'Portugees Sociaal Innovatie Initiatief', dat als doel heeft om ondernemerschap en sociale innovatie te promoten en oplossingsrichtingen te ontwikkelen voor sociale problemen. Eén van de financiële instrumenten richt zich op "capaciteitsopbouw voor sociale innovatie" met een financiële bijdrage voor het ontwikkelen van competenties van teams die werken aan sociale innovatie.
- Sommige operationele programma's gebruiken nadrukkelijk sociale innovatie om een **aantal centrale grote projecten** op te zetten (voor het ontwikkelen van nieuwe wetgeving, hervorming arbeidsmarkt of sociaal beleid, zoals in Italië in hun nationaal wetgevingsprogramma), terwijl andere programma's meer een decentrale aanpak volgen (ondersteuning van bottom-up initiatieven van lokale gemeenschappen). Polen is een interessant voorbeeld (operationeel programma 'PO WER') waarin onderscheid wordt gemaakt tussen micro

en macro innovaties. Macro innovaties richten zich op projecten geïmplementeerd door grotere entiteiten, zoals overheden, die impact hebben op beleid en praktijk. Micro innovaties gaan over innovaties op lokaal niveau. Ook Portugal is een interessante praktijk waar ESF-bijdrage aan sociale innovatie duidelijk gekoppeld is aan een nationale strategie ('Portugese sociale innovatie initiatief'). Dit maakt het mogelijk om uitkomsten op systeemniveau te dissemineren

- Sommige landen **focussen hun inzet ten aanzien van sociale innovatie op één thema** (zoals vluchtelingen/asielzoekers in Duitsland) terwijl andere landen een brede focus hebben.
- Sommige landen adresseren sociale innovatie vanuit een **regionale ontwikkelagenda** (voor onderzoek en innovatie). Vaak worden in deze initiatieven ESF en EFRO-gelden gecombineerd (multi-fonds programmering), zoals bijvoorbeeld in het regionale programma in Piëmont, waar de combinatie van ESF en EFRO-gelden het noodzakelijk maakt dat vier verschillende overheden samenwerken in de ontwikkeling van een sociale innovatie strategie (genaamd WE.CA.RE). Veelal wordt ESF in deze context ingezet voor het identificeren (en ontwikkelen) van innovatieve training programma's voor vaardigheden die nodig zijn in de regionale economie.
- Weinig voorbeelden zijn gevonden van ESF-programma's die systematisch alle **stappen van het sociaal innovatie proces** adresseren in hun aanpak (en met name de stappen gerelateerd aan het opschalen/verspreiden van de innovatie en de verankering van de innovatie in de reguliere praktijk). Enkele positieve uitzonderingen zijn het regionale ESF-programma Piëmont en het Nationaal Operationeel Programma Grote Steden in Italië, die een stapsgewijze benadering hanteren (diagnose; design; pilot; en duurzaamheid met support, coaching en training van lokale actoren). Ook het Vlaams ESF-programma is een positief voorbeeld, zoals hieronder verder beschreven.

5.3 Casus: ESF in Vlaanderen

Gedurende de interviews met internationale experts werd duidelijk dat het Vlaams ESF-programma het meest inspirerende voorbeeld is voor Nederland, aangezien de Vlamingen met hun programma alle stappen binnen het proces van sociale innovatie adresseren (diagnose, generen van ideeën, prototyping, finetunen, opschalen en verspreiden en verankeren).¹⁵ Daarnaast heeft het programma ruimte gecreëerd om naast sociale innovatie en transnationale samenwerking ook activiteiten te ondersteunen om nieuwe methodieken/werkwijzen, die bewezen effectief zijn, te implementeren in nieuw contexten (onder de noemer van 'transfer van innovatie'). Hieronder staan enkele interessante elementen van het Vlaamse ESF programma opgesomd, die Nederland kan overwegen voor een toekomstige vormgeving van een SITS-regeling¹⁶:

¹⁵ Binnen Prioriteit As 5 van het Operationeel Programma in België (Vlaanderen)

¹⁶ Informatie verkregen aan de hand van een aanvullend interview met de algemeen directeur van het Vlaams ESF Agentschap. Binnen Prioriteit As 5 van het ESF programma in Vlaanderen zijn vier verschillende oproepen gedaan, waarvan twee interessant voor Nederland: (1) innovatie door experimenteren; (2) innovatie door adaptatie. De overige twee hebben betrekking op (1) sociale innovatie op de werkvloer bij bedrijven/organisaties; (2) duurzame inzetbaarheid op de werkvloer.

- De aanpak van ESF Vlaanderen is interessant, aangezien daar besloten is om het begrip sociale innovatie niet aan de voorkant (administratief) te definiëren. Dit heeft men gedaan op basis van negatieve ervaringen in de voorgaande programmaperiode, waarin werd geconcludeerd dat een te strenge definitie ook belemmerend kan werken voor innovatie (ook omdat innovatie sterk context afhankelijk is). Als gevolg hiervan laten ze aanvragers zelf bepalen wat innovatief is. Experts (tijdens een 'pitch') beoordelen de innovativiteit en maatschappelijke relevantie van het idee, en geven direct feedback aan de aanvragers wat ze goed en minder goed aan het projectidee vinden. Deze constructieve feedback wordt door aanvragers als positief ervaren en leerzaam voor verdere verbetering van hun project idee.
- In het Vlaamse ESF-programma worden projectaanvragen voor sociale innovatie en transnationale partnerschappen 'gepitched' voor een jury van experts. Experts nemen vervolgens een beslissing of de aanvrager projectsubsidie krijgt om zijn idee verder uit te werken, gedurende negen maanden, waarna het projectplan wederom wordt 'gepitched' om in aanmerking te komen voor de tweede fase (implementatie van 15 maanden). Gedurende de eerste 9 maanden wordt het project ondersteund door medewerkers van het Vlaams ESF-agentschap. Na deze 15 maanden volgt een finale beoordeling van het project en wordt bepaald of er extra budget wordt vrijgemaakt voor het verder dissemineren van de opgedane kennis en ervaringen. Deze aanpak is o.a. geïnspireerd op het oude EQUAL-programma (programma periode 2000-2006) met een gefaseerde aanpak en nadrukkelijke aandacht voor transnationale samenwerking en disseminatie en 'mainstreaming' van innovatieve projectuitkomsten.
- Aanvragers krijgen voor transnationale samenwerking na een positief beoordeelde 'pitch' door externe experts, drie maanden de tijd om hun projectaanpak verder uit te werken met hun buitenlandse partner(s) (project definitie, partnerschap en projectplan) waarna ze opnieuw beoordeeld worden door externe experts of het project ook werkelijk mag worden uitgevoerd. Tijdens deze drie maanden kunnen ze, indien nodig, begeleiding krijgen van het Vlaamse ESF-agentschap in het verder ontwikkelen van hun project en ontvangen ze een lumpsum van 12 tot 15 duizend Euro voor de voorbereidingsactiviteiten. Deze voorbereidingssubsidie werkt, aangezien transnationale samenwerking nu beter van de grond komt in het Vlaamse ESF-programma, in vergelijking met de vorige programmaperiode, en voldoet aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking. Daarnaast laten transnationale samenwerkingsprojecten betere project uitkomsten zien (aanpakken die bewezen effectief, specifiek en toepasbaar zijn in België).
- In het Vlaamse ESF-programma is de financiële drempel voor aanvragers weggenomen aangezien de projectkosten volledig kunnen worden gedeclareerd. De Europese Commissie co-financiert 50% van de projectkosten, terwijl de overheid de overige 50% betaalt. Hiermee krijgen projecten de volledige support (100%) om te investeren in sociale innovatie en transnationale samenwerking onder de voorwaarde dat het idee goed is.
- In het Vlaamse ESF-programma is de focus gelegd op partnerschap en vertrouwen (tussen Agentschap en project promotors). Medewerkers van het Agentschap ondersteunen de projecten in de uitvoering

van hun project (als adviseurs). Hiervoor zijn de medewerkers getraind. Wel is het van belang dat er een duidelijk onderscheid is in rollen (een persoon zal nooit de adviserende en beoordelende rol combineren). Daarnaast wordt er in de verantwoording van projecten gestuurd op proces in plaats van output (je wordt afgerekend op inspanningsverplichting). Ook als het project faalt (wat een integraal onderdeel is van innovatie) wordt de subsidie uitgekeerd voor het gedane werk. Projecten worden ook stopgezet indien blijkt dat het niet werkt. Dit is ook een wezenlijk onderdeel van de drie fasen die het Vlaamse programma hanteert voor sociale innovatie: (1) voorbereiding; (2) implementatie; (3) disseminatie. Na elke fase wordt beoordeeld of het project voldoende potentieel heeft om door te gaan naar de volgende fase.

De activiteiten op het gebied van sociale innovatie en transnationale samenwerking binnen het Vlaamse ESF-programma, zijn nog niet geëvalueerd. Als gevolg hiervan kan nog weinig worden gezegd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze activiteiten.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een aantal interessante initiatieven aan bod gekomen, die ter inspiratie kunnen dienen voor de toekomstige vormgeving van sociale innovatie in het Nederlands ESF-programma. Vooral het Vlaamse voorbeeld is interessant, omdat het een gefaseerde aanpak volgt en er sterk wordt gestuurd op 'excellente' projecten. Daarnaast acteert het ESF-agentschap in Vlaanderen als partner van projecten. Verder zijn er in andere landen ook interessante voorbeelden te noemen, zoals de 'incubator' aanpak in Polen waar organisaties financiering krijgen om sociaal innovatieve projecten te identificeren en te begeleiden (als intermediair tussen het ministerie/ESF-autoriteit en het werkveld).

6 Conclusies en lessen

6.1 Conclusies

Op basis van de evaluatie kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Bij de onderzochte projecten is duidelijk dat de **subsidie ingezet waarvoor deze is bedoeld**: het op gang brengen van innovatie en het ontwikkelen van nieuwe producten/werkwijzen waarmee gemeenten hun taken kunnen oppakken voor het terugdringen van jeugdwerkloosheid en de arbeidsinpassing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Meer specifiek laat de evaluatie ook zien dat ESF SITS ook 'nieuwe' doelgroepen voor de gemeenten in het sociale domein adresseert.
- Over het algemeen **sluit de SITS-regeling goed aan bij de behoeften in het veld**. Veel projectaanvragers geven aan dat zij hun oorspronkelijke projectidee niet substantieel hebben hoeven aanpassen op basis van de SITS-regeling. De SITS-regeling heeft aanvragers gestimuleerd meer aandacht te besteden aan de disseminatie strategie; het betrekken van eindbegunstigden in de vormgeving en implementatie van het project; en de effectiviteitsmeting, dan oorspronkelijk gepland. Ook maakt de vormgeving van de SITS-regeling dat projecten bewuster zijn van de onderliggende probleemanalyse van hun project, het vernieuwend karakter, en het stellen van concrete doelen.
- In het begin was er nog wel **verwarring over de term 'sociale innovatie'**. Meerdere aanvragers zijn verzocht (in een vragenbrief) om het sociaal-innovatieve aspect beter te onderbouwen. Dit is natuurlijk lastig als er geen duidelijke definitie voor is. Gedurende de uitvoering van de regeling is er een beter begrip ontstaan over de afbakening van sociale innovatie binnen UVB (en in samenspraak met experts), zodat daar eenduidig over gecommuniceerd kan worden naar potentiële aanvragers. Gesprekken met aanvragers en subsidie-adviseurs geven aan dat de criteria voor sociale innovatie (maar ook het criterium met betrekking tot de betrokkenheid van einddoelgroepen en belanghebbenden) niet heel duidelijk zijn voor nieuwe aanvragers, en een drempel opwerpen om een aanvraag in te dienen.
- **Transnationale samenwerking zorgt niet voor administratieve problemen**. De transnationale partners krijgen namelijk alleen reis- en verblijfskosten naar Nederland vergoed en niet hun tijdsinvestering. Dit betekent dat er geen lastige afstemmingen nodig zijn tussen internationale en Nederlandse subsidieregels voor SITS. Er hoeft alleen een samenwerkingsovereenkomst te worden getekend en men moet de declaraties indienen.
- **Er zijn overwegend positieve ervaringen opgedaan met het werken met Centrumgemeenten** als aanvrager namens de AMR en bijbehorende niet-centrumgemeenten. Zij hebben meestal de kennis om een aanvraag goed te begeleiden, omdat ze vaker met ESF-subsidies werken. Dit werkt over het algemeen goed wanneer er duidelijke overlegstructuren zijn en transparante besluitvormingsprocessen binnen de AMR over de in te dienen projectaanvragen. Indien deze structuren en processen niet aanwezig zijn, kan dit in sommige gevallen belemmerend zijn voor niet-centrumgemeenten die een aanvraag willen indienen, maar hier niet de kans toe krijgen, omdat een centrumgemeente al 2 aanvragen heeft lopen of de aanvraag niet ziet zitten. Het aantal aanvragen laat echter zien dat maar enkele centrumgemeenten twee aanvragen hebben ingediend (in totaal zes centrumgemeenten), terwijl de meerderheid van de centrumgemeenten maar één aanvraag heeft ingediend. Op basis van deze informatie kan men concluderen dat voor de meeste centrumgemeenten de drempel van twee lopende projecten niet als beperkend wordt gezien. Overigens leek dit slechts in twee van de gesproken arbeidsmarktregio's een probleem te zijn.

- De **communicatie met UVB wordt over het algemeen als goed en behulpzaam ervaren**. Hoe intensiever en nauwer de contacten zijn tussen de aanvrager en UVB, hoe gemakkelijker processen lopen.
- De evaluatie geeft tot op heden **geen aanleiding dat het budget niet volledig wordt en benut**. Centrumgemeenten geven aan dat nieuwe projecten in de pijplijn zitten, net als voor het UWV.

Daarnaast zijn er nog enkele uitdagingen te formuleren:

- Bij innovatieve projecten is het vooraf niet altijd goed aan te geven **hoe het innovatie- en ontwikkelproces zal verlopen** en bij meerdere projecten lopen de zaken dan ook anders dan vooraf verwacht. Toch is de hele subsidie gebaseerd op de werkwijze die vooraf wordt vastgelegd. De regeling staat echter toe om de aanvraag te wijzigen als daar aanleiding voor is, maar dit is niet altijd helemaal duidelijk voor de aanvrager.
- Het is voor de aanvragers soms **lastig om de verantwoording goed vorm te geven**. Sommige aanvragers gaan ervan uit dat dit in een vaststaand format moet, maar dit was er niet. Het uitgangspunt is dat aanvragers zelf de vorm moeten bepalen, aangezien het eindproduct vrij van vorm is, omdat innovatie niet in een format gestopt kan worden. De vrije vorm geeft onzekerheid onder aanvragers of alles goed wordt verantwoord en of men op basis hiervan de opgevoerde kosten wel subsidiabel zijn. Formats voor de einddeclaratie zijn er wel, maar zijn pas in een laat stadium (wegens technische problemen) op de website geplaatst. Wel waren deze op te vragen bij UVB.
- Een **aanvraag voor transnationale samenwerking blijkt lastig in te dienen** als er nog geen contacten met potentieel interessante internationale partners zijn. Het is niet mogelijk om de voorbereidingskosten voor het vinden van een geschikte internationale partner met SITS te bekostigen. Ook alle afstemming over de inhoud en opzet van het beoogde project kan niet worden bekostigd. Dit betekent dat er al veel investeringen van Nederlandse aanvragers (maar ook buitenlandse partners) worden gevraagd voordat een transnationaal partnerschapsproject een aanvraag kan indienen.
- Disseminatie is lastig: het zijn **context/regionaal gebonden ontwikkelingen, die zich niet altijd 1-op-1 laten vertalen naar andere gemeenten**. Desondanks is er wel een strenge selectie bij de subsidieverstrekking, waarbij er geen twee gelijksoortige (of te zeer vergelijkbare) projecten een aanvraag mogen doen. Het is echter moeilijk te achterhalen wat er in andere gemeenten al gebeurt en bovendien: het kan zijn dat, wanneer een (ogenschijnlijk) vergelijkbaar project in een andere gemeente is afgerond, er (door de veranderende ontwikkelingen, innovaties en flexibiliteit in de uitvoering van een SITS-project) uiteindelijk een product is gemaakt dat (1) anders is dan verwacht en (2) niet toepasbaar op een andere gemeente. Dit betekent dat de regel dat twee innovaties niet te veel op elkaar mogen lijken in sommige gevallen lokale innovatie in de weg kan staan.
- Er wordt weinig **kennis gedeeld tussen projecten**, terwijl aanvragers hier wel behoefte aan hebben. UVB speelt een bescheiden rol in kennisdeling waardoor het leerpotentieel tussen projecten wordt beperkt.
- De SITS-regeling focust zich op stap 1 tot en met 4 van het **innovatieproces** (diagnose; genereren ideeën; prototyping /piloting; evaluatie en aanscherping idee). Er is weinig ruimte voor het opschalen en verspreiden van innovatie (stap 5) en verankering van innovatie in de reguliere praktijk van sociale innovatie proces (stap 6). Het opschalen en verankeren is niet de nadrukkelijke focus van de SITS-regeling, maar meer aandacht hiervoor zou de mogelijkheid bieden om de impact van de regeling te vergroten.

Overige meer **specifieke knelpunten** die aanvragers ervaren zijn:

- Beoordelingscriteria zijn niet bekend, dit maakt het lastig om in één keer een goede, complete aanvraag te doen die zo goed mogelijk aansluit bij het toetsingskader.
- Ervaringen met medewerkers van UVB zijn wisselend. Wanneer er goede warme contacten zijn, wordt er meer medewerking en meedenken ervaren bij het opzetten van een project. Partijen die deze contacten nog niet hebben, ervaren meer moeite met de samenwerking in de aanloop naar een projectaanvraag.
- Een beperkt aantal aanvragers geeft aan dat de projectperiode van 24 maanden te kort is om het project goed uit te voeren. Men geeft aan dat het tijd kost om het project op te starten en projectpartners te mobiliseren (zeker in het kader van transnationale samenwerking). In enkele gevallen wordt de startdatum verschoven om dit probleem te adresseren, met als keerzijde dat kosten/ uren gemaakt buiten de officiële projectperiode niet zijn op te voeren.
- Het aanvraagproces en beoordeling worden als lang ervaren. In totaal heeft UVB 18 weken om tot een beschikking te komen. Voor een AMR die snel met een project van start wil, wordt dit als zeer lang ervaren. Inmiddels is de termijn waarop de experts voor de beoordeling van sociale innovatie samenkomen verkort, namelijk op oproepbasis en naar behoefte. Dit is al een verbetering ten opzichte van het begin van de regeling, toen de experts slechts eenmaal per zes weken bij elkaar kwamen.

Aangezien er nog maar een beperkt aantal projecten is afgrond, velt deze evaluatie geen oordeel over de effectiviteit en impact van de gesubsidieerde projecten en daarmee de regeling.

6.2 Verbeteren subsidieregeling en uitvoeringsproces in de huidige programma periode

Zoals in de conclusies vermeld, geeft de evaluatie een algemeen positief oordeel over de uitvoering van de SITS-regeling. De regeling voorziet in een duidelijke behoefte en er is geen directe aanleiding dat budgetten niet volledig worden benut. Toch zijn er suggesties te geven voor de verbetering van de huidige regeling

(1) Verbeter de duidelijkheid en transparantie van de regeling

In alle fasen is er meer duidelijkheid nodig over wat er van de aanvragers wordt verwacht:

- *Communicatie in de voorbereiding:* meer meedenken door UVB over hoe kansrijk een aanvraag zal zijn en op welke wijze dit beter kan. Voorbeelden van sociale innovatie uit lopende SITS projecten kunnen als inspiratie voor toekomstige aanvragers worden gebruikt (type innovatie en welke activiteiten). Dit leidt ook tot een beter begrip wat de regeling en UVB precies onder sociale innovatie verstaan.
- *Duidelijkheid over beoordelingscriteria:* deze zijn nu niet duidelijk/niet bekend. Als hier meer over bekend is, kan een aanvrager een meer gerichte inschrijving doen. Duidelijkheid over het begrip 'sociale innovatie' is ook nodig.

Beide bovenstaande punten zijn vooral ook belangrijk in het licht van de lange tijd die er bij de beoordeling komt kijken. Als een aanvraag in één keer goed gedaan kan worden, hoeft de aanvraagprocedure niet onnodig lang te duren.

- *Duidelijkheid over prestatieverantwoording:* Aangezien het eindproduct vrij van vorm is, mede afhankelijk van de innovatie is er soms onduidelijkheid bij aanvragers wat ze moeten opleveren. Wel kan UVB voorbeelden geven van andere projecten hoe zij de prestatieverantwoording hebben vormgegeven en wat ze hiervan verwachten.

Het feit dat meer duidelijkheid en bekendheid een stimulans voor gemeenten is om een aanvraag te doen, blijkt mede uit het feit dat een aantal gemeenten méér dan één aanvraag doet en gemeenten met twee projecten geven daarbovenop aan dat ze nog meer aanvragen overwegen.

(2) Versterk de rol van UVB als kennismakelaar.

UVB kan zich sterker positioneren als 'kennismakelaar' om ervaringen tussen projecten te delen, of projectuitkomsten op programmaniveau zelf breder te dissemineren. Er vindt weinig uitwisseling plaats tussen projecten, waar UVB in zou kunnen faciliteren. Deze behoefte werd geuit door aanvragers. Hierin kunnen de ervaringen opgedaan met het EQUAL-programma bruikbaar zijn. Daarnaast kan UVB een sterkere rol spelen in het faciliteren van Nederlandse promotoren in transnationale samenwerking in andere ESF programma's in het buitenland (met in acht name dat andere lidstaten andere regels hanteren voor Transnationale Samenwerking). Op dit moment zijn er al diverse contacten met andere lidstaten en worden vragen van aanvragers beantwoord, maar dit kan meer gestructureerd worden aangepakt (dienstverlening en communicatie)

(3) Verbeter een aantal aspecten in het uitvoeringsproces.

Naast de bovengenoemde aanbevelingen is een aantal specifieke acties aan te bevelen:

- Overweeg om aanvragers uit te nodigen tijdens de expertbijeenkomst waar zijn hun aanvraag kunnen toelichten op basis van vragen van UVB en experts. Dit zou de schriftelijke afhandeling via een vragenbrief en antwoord daarop onnodig maken, waardoor het aanvraagproces sneller zou kunnen verlopen. Ervaring leert dat direct contact tussen aanvrager en UVB sneller werkt, aangezien antwoorden op vragenbrieven in veel gevallen ook weer vragen oproepen.
- Zorg voor betere communicatie tijdens de aanvraag naar projectleiders, c.q. inhoudelijk deskundigen. Nu is correspondentie veelal gericht aan de tekenbevoegde persoon van de centrumgemeente (bijvoorbeeld directeur of wethouder). Dit zorgt voor een vertraging, bijvoorbeeld bij het ontvangen en beantwoorden van de vragenbrief. Dit zou in de e-portal kunnen worden opgepakt door communicatie in twee richtingen toe te staan binnen die beveiligde omgeving.
- Probeer, zo mogelijk, aanvraagprocessen te verkorten. Bovenstaande aanbevelingen kunnen hieraan bijdragen.

(4) Monitor voortgang voor aanvragen en anticipeer tijdig

Ondanks dat er op dit moment geen aanleiding is dat budgetten niet volledig worden benut, is het van belang dat UVB (toekomstige) aanvragers blijft monitoren (en waar nodig activeert) om te zorgen dat interesse zich uiteindelijk vertaalt in werkelijke aanvragen. Indien er duidelijke signalen zijn dat er onvoldoende aanvragen worden ingediend, dient UVB actiever de regeling te promoten onder AMR's die nog geen aanvraag hebben ingediend, en te overwegen de mogelijkheden voor niet-centrumgemeenten te verruimen, door bijvoorbeeld drie projectaanvragen toe te staan (AMR, waarin grote steden zijn vertegenwoordigd, gaven aan dat er een potentieel is om meer dan 2 aanvragen tegelijkertijd in te dienen / uit te voeren).

6.3 Overwegingen voor een toekomstige subsidieregeling na 2020

Hoewel nog niet bekend is hoe het toekomstige ESF-programma post 2020 voor Nederland eruit komt te zien en op welke investeringsprioriteiten en acties Nederland zich gaat richten, kunnen we op basis van de ervaringen in het huidige programma en uit het buitenland, enkele overwegingen presenteren die kunnen worden meegenomen in de discussie rond het toekomstig programma.¹⁷

(1) Kies een opzet van projecten en financiering die past bij het innovatieve en onzekere karakter van de ontwikkeling van iets nieuws.

Deze processen lopen namelijk niet altijd zoals verwacht. Het kan dan ook moeilijk zijn om bij de projectaanvraag bij voorbaat te voorspellen welke kosten er gemaakt gaan worden. Het is te overwegen om de subsidie in tranches op te zetten (volgens het voorbeeld van het Vlaams model; ook deels gehanteerd in het oude EQUAL-programma):

- Eerst een financiering voor de voorbereiding op basis van een meer globaal idee. Dit geeft enerzijds meer houvast voor de volgende fase, maar het stelt gemeenten die een transnationale samenwerking willen opzetten ook in de gelegenheid om deze voorbereiding (met internationale bezoeken over en weer) ook te financieren met behulp van SITS. De eerste financiering werkt op deze wijze als een vliegwiel voor de verdere ontwikkeling.
- Uit de voorbereiding blijkt beter wat men van een project kan verwachten, hier kan de begroting op worden ingericht. De tweede fase is dan een eerste ontwerp. Eventueel kunnen er vervolgfases voor ontwikkeling volgen als het eerste ontwerp niet voldoet/niet werkt. De ontwikkeling krijgt zo meer het karakter van een (voortdurend) experiment. Daarbij moeten er wel altijd duidelijk aanwijsbare kosten zijn voor het experiment. Echter: doordat de financiering in tranches plaatsvindt, kan er flexibeler per fase/tranche worden gebudgetteerd en (uiteindelijk) uitgekeerd.
- Als er uiteindelijk een product/methodiek is ontwikkeld, kan er een financiering worden gegeven voor disseminatie, indien het product inderdaad geschikt lijkt voor verdere verspreiding.

Hiermee volgt de regeling meer de vijf stappen in het sociale innovatie proces. Een belangrijke uitdaging is ervoor te zorgen dat de subsidie hierbij niet wordt gebruikt voor regulier beleid (en reguliere beleidsontwikkeling). De prestatieverantwoording is dan niet per se een product (aangezien het innovatieproces kan mislukken) maar een rapport met de werkwijze en de lessen die men eruit heeft getrokken. Die zijn er namelijk altijd wel, al is het maar wat er niet werkt en waarom dit niet werkt. Dit is wellicht ook waardevolle input voor andere gemeenten.

¹⁷ In de voorstellen van de Europese Commissie (zoals gepresenteerd op 30 mei 2018) voor de nieuwe ESF+ regulering wordt het belang benadrukt van sociale innovatie, en in het bijzonder het testen en evalueren van innovatieve aanpakken zodat deze opgeschaald kunnen worden in regulier beleid. Het voorstel is dat elke lidstaat minimaal één prioriteit richten op sociale innovatie of het opschalen van sociale innovatie (of beide). De maximale cofinanciering percentage van de EU mag worden verhoogd tot 95% (zie artikel 13). In de voorstellen staat ook nadrukkelijk dat ESF+ aandacht besteed aan transnationale samenwerking. Bron: European Commission (2018), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+) {SEC(2018) 273 final} - {SWD(2018) 289 final}

(2) Kies voor een bredere (bottom up) definitie van sociale innovatie, met inachtneming van de lokale context.

Een andere opzet voor het keuzeproces welke projecten wel en niet worden gefinancierd: soortgelijke ideeën in verschillende gemeenten kunnen altijd parallel aan elkaar worden gefinancierd, mits de ontwikkeling binnen de lokale context plaatsvindt in samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties en de lokale doelgroep. De eigen leefwereld is namelijk bepalend voor het feit of iets wel of niet werkt. Doordat het specifiek voor de lokale context wordt opgezet, is het per definitie innovatief en ook per definitie anders dan 'soortgelijke' projecten in andere gemeenten. Hiermee is ook het probleem opgelost dat gemeenten niet van elkaar weten met welke innovatie ze bezig zijn en er dus eventueel projecten worden afgewezen omdat ze hetzelfde doel/opzet hebben. Alle innovatieve projecten in de lokale context krijgen subsidie, omdat ze per definitie anders zijn.

(3) Overweeg een derde component aan SITS toe te voegen: transfer van innovatie.

Overweeg om in huidige en toekomstige SITS-regeling de 'transfer' van innovatie tussen gemeenten in Nederland, als subsidiabele activiteit op te nemen in de huidige regeling (of de aandacht hiervoor te versterken). Een andere optie is transfer van innovatie als derde component van de SITS regeling (naast sociale innovatie en transnationale samenwerking) in de toekomstige ESF regelgeving op te nemen. Transfer van innovatie maakt het mogelijk om ontwikkelde innovatieve producten (methoden en instrumenten) ergens anders te implementeren. In het ESF-programma van België/Vlaanderen is deze mogelijkheid ingebouwd en zijn er goede ervaringen mee opgedaan.