



RAPPORT

# Eindevaluatie uitvoering evaluatieplan ESF 2014-2020

68170 – Openbaar - 27 oktober 2022

Bram Berkhout, Mark van der Staaij, Douwe Hylkema, Irene van Eldik

# Inhoudsopgave

<b>Nederlandse samenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>English summary .....</b>	<b>6</b>
<b>HOOFDSTUK 1. ....</b>	<b>8</b>
Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen .....	9
1.3 Evaluatiekader en onderzoeksaanpak .....	10
1.4 Leeswijzer.....	11
<b>HOOFDSTUK 2. ....</b>	<b>12</b>
<b>Eindevaluatie uitvoering Evaluatieplan ESF .....</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding .....	12
2.2 Input en throughput.....	12
1. Algemene bevindingen .....	12
2. Voorgenomen en uitgevoerde evaluaties. ....	14
3. Bevindingen specifiek voor regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren ....	17
4. Bevindingen specifiek voor regeling Actieve Inclusie .....	17
5. Bevindingen specifiek voor regeling GTI .....	17
6. Bevindingen specifiek voor regeling SITS.....	17
2.3 Output en outcome .....	18
7. Verkregen inzichten en de bruikbaarheid ervan .....	18
8. Gegeven aanbevelingen en de opvolging ervan .....	19
2.4 Doeltreffendheid van het evaluatieplan .....	20
2.5 Doelmatigheid van het evaluatieplan .....	20
2.6 Conclusies en aanbevelingen .....	21

<b>HOOFDSTUK 3.</b>	<b>23</b>
<b>Belangrijkste bevindingen doeltreffendheid ESF-programma</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 Actieve inclusie/GKND	23
3.3 Duurzame inzetbaarheid	26
3.4 Regeling Geïntegreerde territoriale investering	26
3.5 Regeling Sociale innovatie en transnationale samenwerking	27
3.6 Conclusies	27
<b>HOOFDSTUK 4.</b>	<b>28</b>
<b>Belangrijkste bevindingen doelmatigheid ESF-programma</b>	<b>28</b>
4.1 Inleiding	28
4.2 Actieve inclusie	28
4.3 Duurzame inzetbaarheid	29
4.4 Geïntegreerde territoriale investering	30
4.5 Sociale innovatie en transnationale samenwerking	30
4.6 Conclusies	30
<b>HOOFDSTUK 5.</b>	<b>32</b>
<b>Belangrijkste bevindingen toegevoegde waarde ESF-programma</b>	<b>32</b>
5.1 Inleiding	32
5.2 Actieve inclusie/GKND	32
5.3 Duurzame inzetbaarheid	34
5.4 Geïntegreerde territoriale investering	36
5.5 Regeling Sociale innovatie en transnationale samenwerking	36
5.6 Conclusies	36
Bijlage 1. Bestudeerde documenten	38
Bijlage 2. Afgenomen interviews	40

## NEDERLANDSE SAMENVATTING

# Eindevaluatie uitvoering evaluatieplan ESF 2014-2020

## Onderzoeksdoel en aanpak

Het Europees Sociaal Fonds (hierna ESF) heeft in de periode van 2014 tot en met 2020 in Nederland € 507 miljoen aan Europese middelen beschikbaar gesteld om te investeren in drie prioriteiten: (1) actieve inclusie, (2) actief en gezond ouder worden en (3) toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven.

Om de uitvoering van de Nederlandse plannen te monitoren en evalueren, is over de programmaperiode 2014-2020 voor het eerst gewerkt met een integraal evaluatieplan. Het voornaamste doel van dit evaluatieplan was om op een systematische manier inzicht te krijgen in de uitvoering en de effecten van het Nederlandse ESF-programma. Berenschot heeft in 2022 in opdracht van de afdeling Uitvoering Van Beleid (hierna UVB) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een eindevaluatie uitgevoerd op de uitvoering van dit evaluatieplan. De primaire bron voor de beantwoording van onderzoeksvragen was een meta-analyse van 36 beschikbare documenten, hoofdzakelijk eindrapporten van de evaluaties uit het evaluatieplan. Ter aanvulling van de meta-analyse hebben we binnen het ministerie ook zes (groeps)interviews gehouden met ambtenaren die vanuit beleidsdirecties of UVB betrokken waren bij de Nederlandse ESF-regelingen. Het veldwerk voor het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 13 juli tot en met 19 september 2022.

## Bevindingen over de uitvoering van het evaluatieplan

Ons onderzoek heeft veel inzicht opgeleverd over de uitvoering van het evaluatieplan ESF. De detailbevindingen hierover vindt u in hoofdstuk 2 van dit rapport. Op basis van een overkoepelende analyse van deze bevindingen zijn wij tot de volgende conclusies gekomen:

1. Bijna alle in het evaluatieplan opgenomen evaluaties zijn uitgevoerd. Enkele voorgenomen evaluaties zijn niet uitgevoerd (het laatste verdiepende onderzoek AI bijvoorbeeld), waarvoor inhoudelijke argumenten zijn aangedragen.
2. Een aantal aanvullende evaluaties zijn uitgevoerd die niet waren opgenomen in het evaluatieplan. De keuze om deze onderzoeken uit te voeren is wederom inhoudelijk geweest. Geïnterviewden geven aan dat deze onderzoeken bekostigd zijn uit middelen die zijn vrijgekomen door eerdergenoemde onderzoeken die niet zijn uitgevoerd.
3. Uit de interviews blijkt dat het evaluatieplan de betrokken beleidsdirecties en UVB tijdig en voldoende verantwoordings- en sturingsinformatie heeft opgeleverd, waarbij vooral de procesevaluaties sturingsinformatie hebben opgeleverd die meerdere keren is benut om de uitvoeringsprocessen te verbeteren. De informatie die de effectevaluaties hebben opgeleverd, geven inzicht in de toegevoegde waarde van het programma en dienen daarnaast vooral ter verantwoording richting de EU.
4. Bij de uitvoering van het evaluatieplan zijn voornamelijk bruto-effectmetingen uitgevoerd, oftewel hoeveel deelnemers zijn bereikt met gesubsidieerde interventies. Het gaat hierbij om interventies waarvan uit literatuur bekend is dat ze effectief zijn. Netto-effectmetingen – een wens vanuit de EU – zijn niet uitgevoerd nadat een verkenning door het CPB aangaf dat het meten van netto-effecten niet realistisch was. Geïnterviewden hebben dit niet ervaren als een gemis.

5. De evaluatieonderzoeken hebben veel aanbevelingen opgeleverd. Uit de documentanalyse en de interviews blijkt dat deze in de meeste gevallen in de uitvoering en binnen de beleidsdirecties besproken zijn. In een aantal gevallen zijn de aanbevelingen ook opgevolgd, doorgaans om uitvoeringsprocessen te verbeteren. De opvolging werd niet herleidbaar vastgelegd. Een deel van de aanbevelingen op de structuur of de inhoud van een programma zal worden opgepakt wanneer een nieuw ESF-programma wordt ontworpen.
6. Verder valt het op dat er aanbevelingen gedaan worden die alleen nuttig zijn voor een volgende programmaperiode. Inmiddels is duidelijk dat in de nieuwe programmaperiode van ESF een aantal regelingen niet meer terug zullen komen, zoals SITS en GTI. Deze aanbevelingen kunnen dus niet worden opgevolgd.
7. Uit het onderzoek blijken geen grote ondoelmatigheden bij de uitvoering van het evaluatieplan. De frequentie van de verdiepende onderzoeken voor de regeling AI had lager gekund.

## Doeltreffendheid, doelmatigheid en toegevoegde waarde van het Operationeel Programma

Het evaluatieplan beoogde inzicht te geven in de effecten van het Operationeel Programma. Wij onderzochten in welke mate de uitgevoerde evaluaties inzicht gaven in de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het effect (toegevoegde waarde) per prioriteitsas van het ESF-programma (zie hoofdstukken 3 tot met 5). Overkoepelend levert dit de volgende conclusies op:

- **Doeltreffendheid.** Voor AI en beide DI-regelingen blijkt uit het AIR en het dashboard dat de nagestreefde doelen behaald zijn. De regelingen worden om die reden als doeltreffend beschouwd. Uit de evaluatie van de DIS-regeling blijkt dat de doelstelling behaald is om sector breed blijvende aandacht voor duurzame inzetbaarheid te creëren. De GTI- en SITS-regeling leveren zowel de evaluatierapporten als de AIRs geen inzichten op over de doeltreffendheid ervan.
- **Doelmatigheid.** De beschikbare evaluatierapporten en ook de jaarverslagen (AIR's) leveren geen inzicht op over de doelmatigheid van de besteding van de ESF-programmagelden. Voor AI geldt dat uit de evaluatierapporten wel blijkt dat de administratieve last van verantwoording voor aanvragers gedurende de programmaperiode al is verlaagd door in te zetten op andere kostenmethodieken. Dit heeft de doelmatigheid voor aanvragers van AI verbeterd. Voor GTI wordt uit de evaluatie juist duidelijk dat de gebruikers van de regeling een hoge administratieve last hebben ervaren, en ook voor SITS zijn er door de gebruikers ervan ondoelmatigheden ervaren in de verantwoording van projecten, waardoor meer werk is verricht dan eigenlijk nodig was.
- **Toegevoegde waarde.** Voor AI is de toegevoegde waarde vooral te vinden in het volume-effect, en daarnaast in kleinere mate vanuit het kwaliteitseffect, het innovatie-effect en de verbeterde samenwerking tussen gemeenten onderling alsook met vso en pro. De prioriteitsas DI heeft toegevoegde waarde gecreëerd door meer bewustwording van, inzet op en inzicht in duurzame inzetbaarheid te realiseren. Bij GTI blijkt de toegevoegde waarde voornamelijk te zitten in de verbetering van het vestigingsklimaat en investeringen in bedrijventerreinen en (potentiële)werknemers. Ook heeft het bijgedragen aan het verminderen van de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van de G4 gemeenten, al viel niet vast te stellen in welke mate. Bij SITS is toegevoegde waarde gerealiseerd op het ontwikkelen van innovatie in Nederland. De internationale samenwerking en verspreiding van innovatie is niet succesvol geweest.



## ENGLISH SUMMARY.

# Eindevaluatie uitvoering evaluatieplan ESF 2014-2020

## Research purpose and approach

In the period from 2014 to 2020, the European Social Fund (hereafter ESF) has made €507 million in European funds available in the Netherlands to invest in three priorities: (1) active inclusion, (2) active and healthy ageing and (3) access to employment for jobseekers and non-active people.

To monitor and evaluate the implementation of the Dutch plans, an integrated evaluation plan was used over the 2014-2020 programme period. The main purpose of this evaluation plan was to gain insight into the implementation and effects of the Dutch ESF programme in a systematic way. Berenschot, commissioned by the Implementation of Policy (UVB) of the Ministry of Social Affairs and Employment, carried out a final evaluation on the implementation of this evaluation plan in 2022. The primary source for answering the research questions was a meta-analysis of 36 available documents, mainly final reports of the evaluations from the evaluation plan. To supplement the meta-analysis, six (group) interviews were conducted within the ministry with officials involved in Dutch ESF schemes from policy directorates or UVB. The fieldwork for the study was carried out in the period from 13 July to 19 September 2022.

## Findings on the implementation of the evaluation plan

Our research yielded many insights on the implementation of the ESF evaluation plan. Detailed findings on this can be found in Chapter 2 of this report. Based on an overarching analysis of these findings, we have reached the following conclusions:

1. Almost all evaluations included in the evaluation plan have been carried out. A few planned evaluations were not carried out (the last in-depth AI study, for example), for which substantive arguments were provided.
2. A number of additional evaluations were carried out that were not included in the evaluation plan. The choice to carry out these studies was again substantive. Interviewees indicated that these studies were funded from resources released by previously scheduled studies that were not carried out.
3. The interviews indicated that the evaluation plan provided the relevant policy directorates and UVB with timely and sufficient accountability and steering information, with the process evaluations in particular providing steering information that was used several times to improve implementation processes. The information provided by the impact evaluations provides insight into the added value of the programme and, in addition, mainly serves as accountability to the EU.
4. In implementing the evaluation plan, gross impact measurements were mainly carried out, i.e. how many participants were reached by subsidised interventions. These interventions are known from literature to be effective. Net impact measurements - a wish from the EU - were not carried out after a survey by CPB indicated that measuring net effects was not realistic. Interviewees did not perceive this as a shortcoming.
5. The evaluation studies produced many recommendations. Our document analysis and interviews show that in most cases these have been discussed in executive departments and within policy departments. In a number of cases, the recommendations were also followed up, usually to improve implementation processes. Follow-up was not traceably recorded. Some of the recommendations on programme structure or content will be taken up when a new ESF programme is designed.

6. It is noticeable that the recommendations that are made are only useful for the next programme period. It has become clear that in the next ESF programming period, a number of schemes will not return, such as SITS and GTI. Thus, these recommendations cannot be followed up.
7. The study shows no major inefficiencies in the implementation of the evaluation plan. The frequency of in-depth studies for the AI scheme could have been lower.

## Effectiveness, efficiency and added value of the Operational Programme

The evaluation plan aimed to provide insight into the effects of the Operational Programme. We examined to what extent the evaluations carried out provided insight into the effectiveness, efficiency and impact (added value) per priority axis of the ESF programme (see chapters 3 to 5). Overall, this yields the following conclusions:

- **Effectiveness.** For AI and both SE schemes, the annual reports (AIRs) and the dashboard show that the intended objectives have been achieved. The schemes are therefore considered effective. The evaluation of the SE sector scheme shows that the objective of creating sector-wide sustained attention to sustainable employability has been achieved. For the GTI and SITS schemes, both evaluation reports and AIRs do not provide insights on their effectiveness.
- **Efficiency.** The available evaluation reports as well as the annual reports (AIRs) do not provide insights on the efficiency of spending ESF programme funds. For AI, the evaluation reports do show that the administrative burden of accountability for applicants has already been reduced during the programme period by deploying other cost methodologies. This has improved efficiency for AI applicants. For GTI, on the contrary, the evaluation makes it clear that users of the scheme have experienced a high administrative burden. Both for GTI and for SITS, inefficiencies have been experienced by its users in project accountability, resulting in more work than was actually necessary.
- **Added value.** For AI, added value is mainly to be found in the volume effect, and also to a smaller extent in the quality effect, the innovation effect and improved cooperation between municipalities as well as with vso and pro schools. The SE priority axis created added value by increasing awareness, commitment and understanding of sustainable employability. For GTI, the added value appears mainly in improving the business climate and investments in business parks and (potential) employees. It also contributed to reducing the mismatch between supply and demand on the labour market of the G4 municipalities, although it could not be determined to what extent. At SITS, added value was achieved through further developing innovation in the Netherlands. The international cooperation and dissemination of innovation has not been successful for SITS.

## HOOFDSTUK 1.

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF) is het langstlopende structuurfonds en het belangrijkste instrument in de Europese Unie om voor alle EU-burgers werkgelegenheid te ondersteunen, mensen aan beter werk te helpen en te zorgen voor eerlijkere arbeidskansen. De uitgaven van het ESF bedragen zo'n tien procent van het totale budget van de Europese Unie. Het ESF werkt met programmacycli van steeds zeven jaar: het laatste programma liep van 2014 tot en met 2020.

Het ESF heeft in de periode van 2014 tot en met 2020 in Nederland € 507 miljoen aan Europese middelen beschikbaar gesteld om te investeren in drie prioriteiten:

### 1. Actieve inclusie

De algemene doelstelling luidt de bevordering van sociale inclusie en de bestrijding van armoede en discriminatie. Het budget bedraagt € 361.025.499.

Binnen deze algemene doelstelling zijn er twee specifieke doelstellingen:

- Het bevorderen van arbeidstoeleiding van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor kunnen centrumgemeenten binnen een arbeidsmarktregio (AMR) twee soorten aanvragen indienen: een voor de doelgroep van gemeenten en een voor leerlingen in het praktijkonderwijs (pro) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Het UWV kan een aanvraag indienen voor de groep arbeidsbeperkten en de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan een aanvraag indienen voor (ex-)gedetineerden.
- Projecten gericht op sociale innovatie en transnationaliteit op het terrein van actieve inclusie. Organisaties met een goed plan konden hiervoor subsidie aanvragen.

### 2. Actief en gezond ouder worden

De algemene doelstelling luidt de bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit. Het budget bedraagt € 101.000.000

Binnen deze algemene doelstelling geldt een specifieke doelstelling: het bevorderen van de duurzame arbeidsinzet van werkenden. Er zijn twee verschillende subsidieregelingen namelijk een voor bedrijven en instellingen en een voor regio's en sectoren.

### 3. Toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven.

De algemene doelstelling luidt bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit. Het beschikbare budget bedraagt € 25.000.000. De specifieke doelstelling is de ontwikkeling van vraaggestuurd arbeidsaanbod in de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Er zijn vier aanvragers. Zij dienen evenwel de investering vanuit het ESF te combineren met een investering vanuit EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling).

De besteding van de ESF-subsidiegelden op voorgaande drie prioriteitsassen heeft plaatsgevonden aan de hand van vijf aparte subsidieregelingen:

- De regelingen Actieve Inclusie en Sociale Innovatie en transnationale samenwerking (beiden op prioriteits Actieve Inclusie)
- De regelingen Duurzame Inzetbaarheid bedrijven en Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren (beiden op prioriteits Actief en gezond ouder worden)



- De regeling Geïntegreerde territoriale investering (op prioriteitsas Toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven)

In het Operationeel Programma 2014-2020 is ook nog de prioriteitsas Technische bijstand opgenomen. Het gaat hier om de uitgaven voor de uitvoering van de subsidieregelingen, ontwikkeling en installatie van monitoringsystemen, externe evaluatie en publiciteit. Het gaat hier dus de werkzaamheden van UVB.

Om de uitvoering van de Nederlandse plannen te monitoren en evalueren, is er over de programmaperiode 2014-2020 voor het eerst gewerkt met een integraal evaluatieplan.<sup>1</sup> Berenschot heeft in 2022 in opdracht van de afdeling Uitvoering Van Beleid (hierna UVB) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een eindevaluatie uitgevoerd op de uitvoering van dit evaluatieplan. In dit rapport doen wij hier verslag van.

## 1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Het doel van de eindevaluatie is dat UVB leerpunten oplevert voor toekomstige evaluatieplannen. Om dit te realiseren moet de eindevaluatie:

- inzicht bieden in hoeverre het evaluatieplan is uitgevoerd zoals bedacht;
- inzicht bieden in hoeverre de doelen van het evaluatieplan zijn gerealiseerd;
- een overzicht geven van de belangrijkste bevindingen van de evaluaties;
- inzicht bieden in de mate waarin lessen uit de evaluatieonderzoeken zijn benut;
- inzicht bieden in hoeverre de uitgevoerde evaluaties meerwaarde hebben voor de beleids- en uitvoeringspraktijk.

In het verlengde van het onderzoeksdoel heeft de opdrachtgever ons voor de eindevaluatie negen onderzoeksvragen meegegeven. Acht van de onderzoeksvragen hebben betrekking op de uitvoering van het evaluatieplan en de beantwoording ervan vormt daarom de kern van onze opdracht. De negende vraag is meer programma-inhoudelijk van aard en vraagt om een samenvatting op hoofdlijnen van wat de verrichte evaluaties aan inzicht hebben opgeleverd op de **doeltreffendheid**, de **doelmatigheid** en het **effect** (toegevoegde waarde) van het ESF-programma.

### Onderzoeksvragen gerelateerd aan uitvoering evaluatieplan

1. Welke evaluaties zijn uitgevoerd per subsidieregeling?<sup>2</sup>
2. Zijn alle voorgenomen evaluaties uit het evaluatieplan uitgevoerd? (Waarom wel/niet?)
3. Is het evaluatieplan volledig, dat wil zeggen levert het tijdig en voldoende verantwoordings- en sturingsinformatie (beleidsmatig en uitvoeringstechnisch) op?
4. Welke lessen kunnen getrokken worden aangaande (de uitvoering van) het evaluatieplan?
5. Zijn er verbeterpunten voor toekomstige evaluatieplannen voor EU-regelingen?
6. In hoeverre is het evaluatieplan doelmatig?
7. Zijn aanbevelingen uit de evaluatieonderzoeken besproken en opgenomen in een vervolgplan (zowel beleidsmatig als uitvoeringstechnisch)? En zijn die opgevolgd? (Waarom wel/niet?)
8. Op welke wijze hebben aanbevelingen vanuit de onderzoeken bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van het programma?

---

<sup>1</sup> Dit plan is destijds opgesteld door het Agentschap SZW. Sinds 1 januari 2018 is het Agentschap SZW overgaan in de afdeling UVB. Omwille van consistentie gebruiken wij in dit rapport alleen de naamvoering UVB, ook als het nog in de tijd van het Agentschap SZW heeft plaatsgevonden.

<sup>2</sup> In paragraaf 1.1 van dit rapport is uitgewerkt hoe de begrippen 'prioriteitsas' en 'subsidieregeling' zich tot elkaar verhouden.

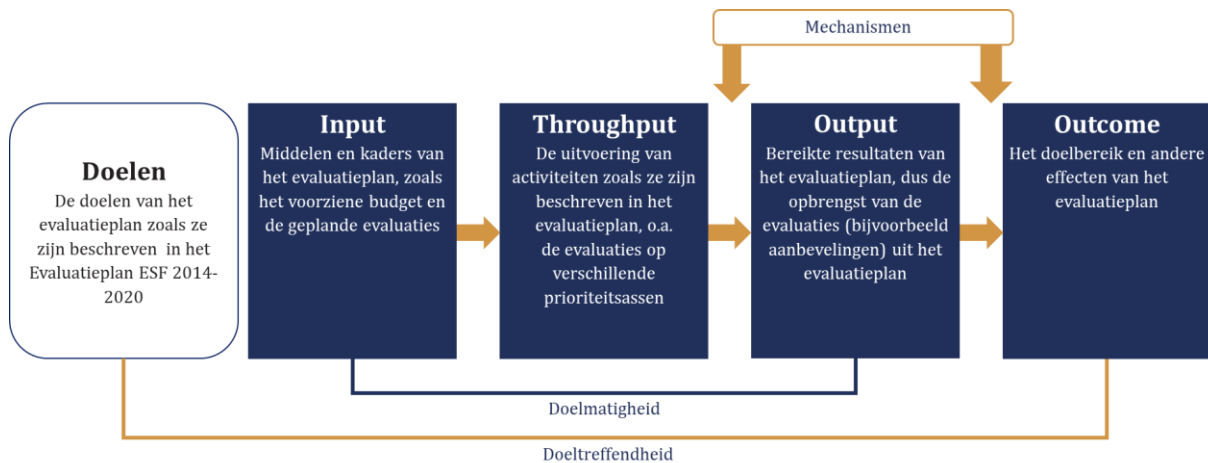
## Programma-inhoudelijke onderzoeksvraag

9. Wat zijn de belangrijkste inzichten uit de uitgevoerde evaluaties met betrekking tot de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het effect van het ESF-programma per subsidieregeling?

### 1.3 Evaluatiekader en onderzoeksaanpak

#### Evaluatiekader

Voor de ordening en analyse van de onderzoeksbevindingen hebben we in het onderzoek onderstaand evaluatiekader gehanteerd (figuur 1). In het figuur is voor ieder onderdeel een korte toelichting te vinden. Door het evaluatiekader te gebruiken, hebben we op een gestructureerde manier de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden.



Figuur 1. Evaluatiekader.

#### Onderzoeksaanpak

De dataverzameling om de onderzoeksvragen te beantwoorden, bestond hoofdzakelijk uit meta-analyse van beschikbare documenten (waaronder alle evaluatierapporten). In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle door ons bestudeerde documenten, dit zijn er in totaal 36. Voor de systematische analyse van deze documenten hebben we gebruik gemaakt van Atlas.ti. Bij de start van het onderzoek was al duidelijk dat we niet alle acht onderzoeksvragen die betrekking hebben op het evaluatieplan, zouden kunnen beantwoorden met behulp van alleen de meta-analyse op de evaluatierapporten. Daarom hebben, conform ons onderzoeksplan, een zestal (groeps)interviews plaatsgevonden. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van welke interviews hebben plaatsgevonden en wie eraan hebben deelgenomen.

De evaluatie op de prioriteitsas Technische bijstand was ten tijde van ons onderzoek nog niet afgerond en is om die reden buiten onze analyse/opdracht gehouden.

Het bleek verder tijdens de uitvoering van ons onderzoek dat het moeilijk was om voor de verschillende interviews de juiste personen om de tafel te krijgen. In principe wilden we voor de hele evaluatieperiode zowel de uitvoerders van het evaluatieplan in de interviews betrekken, alsook de personen die vanuit beleid en uitvoering betrokken waren bij de uitvoering van de verschillende ESF-regelingen (hoe hebben zij de evaluaties ervaren en wat hebben ze eraan gehad). In de praktijk bleek dit moeilijk volledig te realiseren. Dit had verschillende redenen: door tussentijdse functiewisselingen, medewerkers die uit dienst zijn gegaan bij SZW of door pensionering. Uiteindelijk heeft dit tot gevolg gehad dat in de regeling-inhoudelijke interviews niet altijd mensen vanuit zowel beleid als uitvoering om de tafel zaten.

## 1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is de kern van het rapport. We beschrijven daarin onze bevindingen over de uitvoering van het evaluatieplan, trekken hier ook een aantal conclusies uit en benoemen de leerpunten voor een volgend evaluatieplan. Het hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de acht onderzoeksvragen die hierover gaan.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 bieden de lezer per subsidieregeling een samenvatting van de belangrijkste inzichten die de uitgevoerde evaluaties hebben opgeleverd over respectievelijk de doeltreffendheid, doelmatigheid en het effect van het ESF-programma.

## HOOFDSTUK 2.

# Eindevaluatie uitvoering Evaluatieplan ESF

## 2.1 Inleiding

Het te evalueren evaluatieplan richtte zich op het evaluatieprogramma voor het ESF 2014-2020. Het evaluatieplan had tot doel om:

1. op een systematische manier inzicht te krijgen in de effecten van het ESF;
2. de kwaliteit van de evaluaties te verbeteren door middel van een goede planning en de beschikbaarheid van de benodigde gegevens voor het uitvoeren van evaluaties te borgen;
3. het evalueren van de doelstellingen, neergelegd in het Operationeel Programma 2014-2020, te waarborgen;
4. de richtlijnen conform de Europese Verordening uit te voeren.<sup>3</sup>

In ons onderzoek zijn we nagegaan hoe (doelmatig) het evaluatieplan is uitgevoerd en of bovenstaande doelen ermee zijn bereikt. Na het grondig bestuderen van de uitgevoerde evaluaties, zijn het vooral de groepsinterviews geweest die ons de informatie hierover hebben opgeleverd. In de volgende paragrafen beschrijven we onze bevindingen op niveau van de elementen uit het evaluatiekader.

## 2.2 Input en throughput

In deze paragraaf beschrijven we onze onderzoeksbevindingen over de opzet (input) en de feitelijke uitvoering van het evaluatieplan (throughput).

### Algemene bevindingen

- **Bevinding 1:** net als in de programmaperiode 2007-2013 lag in de programmaperiode 2014-2020 de nadruk op het evalueren van de dienstverlening, de implementatie van de regelingen, het verbeteren van nieuwe regelingen en het resultaat. Nieuw is dat in deze programmaperiode ook nadruk is gelegd op het evalueren van het met het ESF-programma bereikte effect. In het Operationeel Programma 2014-2020 is hiertoe de basis gelegd voor het meten van het effect, door het opnemen van indicatoren die voldoen aan de daaraan gestelde eisen. De streefwaarden van de resultaatindicatoren zijn door de ex-ante evaluatie van Panteia (2013) als realistisch benoemd. Een voorbeeld hiervan is of deelnemers van projecten binnen 24 maanden uitstromen naar betaald werk, zodat op project- en programmaniveau het effect beoordeeld kan worden.
- **Bevinding 2:** de geïnterviewden die destijds betrokken waren bij het opstellen van het evaluatieplan hebben aangegeven dat er in de ontwerpfase bewust gekozen is voor een evaluatieplan dat verder reikt dan wat op basis van de Europese Verordening nodig was. Er was bij betrokken beleidsdirecties van SZW en UVB namelijk echt behoefte aan een goed beeld van 'het verhaal achter de aantallen'.

---

<sup>3</sup> Deze verordening voorziet in het verrichten van evaluaties om de kwaliteit van het ontwerp en de uitvoering van programma's te verbeteren en de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het effect ervan te beoordelen.

- **Bevinding 3:** vanuit de EU is voor de programmaperiode 2014-2020 lidstaten ook gevraagd inzicht te bieden in de netto-effectiviteit (zie kader hieronder) van de bestede programmagelden. Om invulling te geven aan de wens vanuit de EU, heeft UVB al vroeg in de programmaperiode een haalbaarheidsstudie laten uitvoeren door het Centraal Planbureau (CPB) of in het kader van het Nederlandse ESF-programma een netto-effectiviteitsonderzoek mogelijk is op basis van een (quasi-)experimentele methode.<sup>4</sup> De studie maakt duidelijk dat een netto-effectiviteitsmeting redelijkerwijs niet haalbaar is voor het Operationeel Programma. Het CPB stelt in de studie vast dat maar een deel van de met ESF-geld gefinancierde beleidsinstrumenten (quasi-)experimenteel te evalueren lijkt (namelijk bij het UWV). Het is daardoor niet mogelijk de netto-inzet van ESF-middelen in zijn geheel op een (quasi-)experimentele manier te evalueren. De totale som van ESF-middelen bestaat immers uit een groot aantal onderdelen. Het evalueren van de middelen als geheel is daarom niet mogelijk.

In onze interviews is aangegeven dat de conclusies van het CPB ertoe hebben geleid tot een besluit om tijdens de looptijd van het evaluatieplan niet verder in te zetten op het meten van de netto-effectiviteit van het Nederlandse ESF-programma. Wel is er op basis van literatuur gezocht naar een onderbouwing van de interventielogica achter de regeling Actieve Inclusie. Ook is bij alle regelingen gemeten hoeveel personen en bedrijven gebruik hebben gemaakt van door ESF gefinancierde interventies. De groepsinterviews maken duidelijk dat voor beleid en uitvoering dit inzicht in met ESF-subsidies gerealiseerde volumes voldoende is. De respondenten gaven aan dat van veel gesubsidieerde interventies namelijk in algemene zin al bekend is dat ze effectief zijn. Het is daarom volgens hen eigenlijk alleen belangrijk of er door ESF hogere volumes zijn gerealiseerd.

#### Netto-effectiviteit

Het CPB definieert netto-effectiviteit van het Nederlandse ESF-programma als volgt: de verhoging van de arbeidsmarktparticipatie, de verlaging van de uitkeringsafhankelijkheid of de bevordering van duurzame arbeidsinzet van werkenden, die causaal kunnen worden toegeschreven aan de inzet van het instrument. In de kern gaat het hier om de vraag of objectief is vast te stellen wat de bijdrage is van de uitvoering van het ESF-programma aan de vastgestelde effecten, zoals hogere sociale inclusie en afgenomen armoede. Ook zonder interventie zal een deel van de werklozen mettertijd betaald werk vinden, bijvoorbeeld 20% in een jaar. Als blijkt dat 30% van een groep vergelijkbare deelnemers aan een ESF-programma na een jaar werk heeft, dan is de netto-effectiviteit van het programma 10%.

- **Bevinding 4:** in het algemene groepsinterview over het evaluatieplan is aangegeven dat het achteraf vreemd is dat er in het evaluatieplan geen aparte evaluatie is opgenomen om de doelmatigheid van de bestede middelen vast te stellen. Nu hebben de uitgevoerde evaluaties, en dan vooral de procesevaluaties, voornamelijk een beeld opgeleverd van de administratieve lasten voor aanvragers om gebruik te maken van de subsidiegelden.
- **Bevinding 5:** er zijn in het evaluatieplan alleen effectmetingen opgenomen op het niveau van de prioriteitsassen van het ESF-programma, maar niet op het niveau van het gehele programma. In de interviews is dit (ook achteraf) als een logische keuze bestempeld. De beoogde beleidseffecten en daarmee de gebruikersgroepen van de afzonderlijke regelingen zijn te divers om in één evaluatie mee te nemen.

---

<sup>4</sup> Haalbaarheid (quasi-)experimentele evaluatie ESF-activiteiten, CPB, 2016.



- **Bevinding 6:** er is in het algemene interview aangegeven dat er bij de uitvoering van het evaluatieplan actief is ingezet op een goede kwaliteit van de evaluaties. We hebben in het interview of op basis van de documenten niet kunnen vaststellen of men zich hierbij heeft gehouden aan de voorwaarden voor kwaliteitsmanagement die in het evaluatieplan zelf zijn opgenomen. De respondenten hebben in het interview zelf wel aangegeven dat de kwaliteitsborging van de ESF-evaluaties niet anders is vormgegeven dan bij andere evaluaties die het ministerie van SZW uitvoert of laat uitvoeren. Er is bijvoorbeeld bij de ESF-evaluaties gewerkt met de inzet van (externe) klankbordgroepen om toe te zien op de uitvoering van de onderzoeken. In het interview is verder wel benoemd dat voor de evaluatie van het ESF-programma men een kwalitatief hoogwaardige methode heeft ontwikkeld en dat deze is toegepast om de behaalde resultaten van projecten in beeld te brengen. Deze methode bestond eruit dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) tijdens de programmaperiode op basis van microdata periodiek heeft gemeten wat de inzet van de ESF-subsidie bij de afzonderlijke groepen deelnemers heeft opgeleverd. Bij deze metingen zijn de deelnemersgroepen steeds door het CBS ontdebeld, waardoor dubbeltellingen voorkomen zijn. Respondenten gaven aan dat in andere lidstaten dubbeltellingen wel voor kunnen komen in de gepresenteerde resultaten. De resultaten van de CBS-metingen zijn weergegeven in een openbaar dashboard.
- **Bevinding 7:** er is door UVB vooraf niet beoogd om met de evaluaties uit het evaluatieplan ook te gaan meten of en hoe de uitvoering van het Nederlandse ESF-programma bijdraagt aan het realiseren van de zogenaamde EU 2020-doelstellingen. In het algemene interview over het evaluatieplan gaven de respondenten aan dat dit min of meer een bewuste keuze is geweest. Het ESF-programma raakt wel aan één van deze doelstellingen, namelijk dat 75% van de Europese bevolking tussen 20 en 64 jaar tegen 2020 een baan moet hebben. Dit is echter zo'n brede en algemene doelstelling, dat de bijdrage van het ESF-programma hieraan vooraf heel klein is verondersteld en daarom ook niet meetbaar. De bijdrage van het ESF-programma aan het totale landelijke budget ter bevordering van arbeidsparticipatie is namelijk maar heel klein, terwijl dit voor andere EU-lidstaten veel groter kan zijn. Dit betekent overigens dat er in de evaluatierapporten zelf niet gerapporteerd wordt over de ontwikkeling op deze EU 2020-doelstellingen, dat gebeurt wel jaarlijks in het jaarverslag over het ESF-programma (het AIR) dat aan de EU moet worden opgeleverd. In deze jaarverslagen zijn reguliere cijfers die het CBS over de arbeidsparticipatie bijhoudt, opgenomen.

## Voorgenomen en uitgevoerde evaluaties.

- **Bevinding 8:** in het evaluatieplan waren in totaal negentien evaluaties opgenomen. Eén voorgenomen evaluatie is uiteindelijk niet uitgevoerd, namelijk de tweede evaluatie van GTI. Voor de regeling SITS was er in het evaluatieplan wel een optie opgenomen voor een tussenevaluatie. Er is echter geen gebruik gemaakt van deze optie door UVB. De keuze om de tweede evaluatie van GTI niet uit te voeren, is gemaakt door het feit dat betrokkenen bij deze regeling verwachtten dat een tweede evaluatie niet meer inzicht zou opleveren dan de eerste evaluatie. Deze tweede evaluatie moet gezien worden als een tussenevaluatie omdat het in 2019 nog te vroeg was op de GTI-regeling een eindevaluatie uit te voeren. Er zijn in de evaluatieperiode echter ook evaluaties/onderzoeken uitgevoerd die initieel geen onderdeel uitmaakten van het evaluatieplan. Tot slot zijn er evaluaties uitgevoerd als procesevaluatie, terwijl die in het evaluatieplan waren opgenomen als (ook) een effectevaluatie. In Tabel 1 geven we een totaal overzicht van voorgenomen en uitgevoerde evaluaties. Bij een paar van de in de tabel opgenomen evaluaties is een voetnoot opgenomen dat er een andersoortige evaluatie is uitgevoerd dan voorgenomen.

- **Bevinding 9:** de timing van de in het plan opgenomen evaluaties volgde de aparte tijdsvakken waarin UVB de ESF-subsidies beschikbaar heeft gesteld. Hierdoor moest het mogelijk zijn om na een evaluatiemoment eventueel nog tijdens de programmaperiode bij te sturen. In de praktijk is bij de uitvoering van de evaluaties in principe steeds de voorgenomen planning aangehouden. De gekozen timing van de evaluaties is volgens de uitvoering en de beleidsdirecties in de meeste gevallen goed uitgevallen. De planning van de evaluaties sloot in de praktijk goed aan op de beleids- en uitvoeringscyclus. Vooral voor de procesevaluaties gaven de respondenten aan dat het handig was dat deze al vroeg in de evaluatieperiode zijn uitgevoerd; de evaluatie-uitkomsten konden daardoor daadwerkelijk gebruikt worden om het subsidieproces op onderdelen te verbeteren. Soms bleek een geprogrammeerde evaluatie achteraf toch te vroeg te zijn uitgevoerd (en dus geprogrammeerd). De evaluatie SITS is hierbij al als voorbeeld genoemd. Deze evaluatie is conform het evaluatieplan wel op tijd uitgevoerd, maar om inhoudelijke reden had de evaluatie volgens betrokkenen beter later kunnen plaatsvinden.

Tabel 1. Overzicht van de uitvoering van het evaluatieplan.

Titels van de onderzoeken	Publicatie	Opgenomen in evaluatieplan	Uitgevoerd
<b>Actieve Inclusie</b>			
Tussenevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020	2016		X
Eindevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020	2018	X	X
Verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie over de periode 2014-2015	2016	X	X
Verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie over de periode 2014-2016	2017	X	X
Evaluatie ESF Actieve Inclusie Derde verdiepende onderzoek over 2014-2017	2019	X	X
Evaluatie ESF Actieve Inclusie Vierde verdiepende onderzoek over 2018	2019	X	X
Evaluatie ESF Actieve Inclusie Vijfde verdiepende onderzoek over 2019	2020	X	X
Evaluatie ESF Actieve Inclusie Zesde verdiepende onderzoek over 2020		X	
Evaluatie ESF Actieve Inclusie 2014-2020 Syntheserapport	2021		X
<b>GKND<sup>5</sup></b>			
Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie. Bevindingen op basis van groeps gesprekken met medewerkers en gemeenten	2021	X	X

<sup>5</sup> In het vierde verdiepende onderzoek op de regeling Actieve Inclusie is ook GKND als onderzoeksthema meegenomen.

Titels van de onderzoeken	Publicatie	Opgenomen in evaluatieplan	Uitgevoerd
<b>SITS<sup>6</sup></b>			
Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking. Evaluatie van processen en tussentijdse resultaten van het ESF-programma SITS <sup>7</sup>	2018	X	X
<b>Duurzame Inzetbaarheid bedrijven/instellingen</b>			
Tussenevaluatie eerste openstelling ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid	2015	X	X
Eindevaluatie eerste openstelling ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid bedrijven/instellingen	2016	X	X
<b>Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren</b>			
Evaluatie ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren. Eerste tussenrapport	2017	X	X
Evaluatie ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren. Eindrapport tweede fase	2020	X	X
Evaluatie ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren. Eindrapport derde fase en algehele synthese	2021		X
<b>GTI</b>			
Evaluatie Geïntegreerde territoriale investering <sup>8</sup>	2019	X	X
Tweede evaluatie GTI		X	
<b>Overige evaluaties</b>			
Evaluatie Technische Bijstand <sup>9</sup>	2022	X	
Evaluatie naar de 2020-doelstellingen van de EU		X	
Evaluaties bij afwijkende resultaten uit de geplande monitoring		X	
Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach	2019		X
Haalbaarheid (quasi-)experimentele evaluatie ESF-activiteiten	2016	X	X

<sup>6</sup> In het evaluatieplan was voor SITS nog een optie opgenomen voor een tussenevaluatie. Deze is niet uitgevoerd.

<sup>7</sup> In het evaluatieplan was deze evaluatie opgenomen als een effectmeting, terwijl UVB uiteindelijk een procesevaluatie heeft aanbesteed.

<sup>8</sup> In het evaluatieplan was deze evaluatie opgenomen als zowel een proces- als een effectevaluatie. Uiteindelijk is het alleen een procesevaluatie geworden en is later besloten de effectevaluatie niet alsnog uit te voeren.

<sup>9</sup> De evaluatie van Technische Bijstand moet volgens het evaluatieplan uiterlijk op 31 december 2022 opgeleverd worden.

## Bevindingen specifiek voor regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren

- **Bevinding 10:** de laatste twee jaar van het ESF-programma Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren waren volgens de geïnterviewden vanwege de coronapandemie erg spannend. De respondenten ervoeren door het eerder vastgelegde evaluatieplan te weinig flexibiliteit om voorgenomen evaluaties later uit te kunnen voeren. De suggestie die onze gesprekspartners op basis van deze ervaring geven, is om in toekomstige evaluatieplannen meer flexibiliteit in te bouwen zodat er in het uitvoeren van evaluaties beter ingespeeld kan worden op grote onvoorziene zaken.

## Bevindingen specifiek voor regeling Actieve Inclusie

- **Bevinding 11:** binnen het Nederlandse ESF-programma is in budgettaire zin de regeling Actieve Inclusie het grootst. In het evaluatieplan waren voor deze regeling dan ook de meeste evaluaties opgenomen. In totaal waren er voor de regeling Actieve Inclusie acht evaluaties voorgenomen, namelijk een onderzoek naar de implementatie en uitvoering van de eerste openstellingsronde, zes verdiepende effectonderzoeken en een apart onderzoek naar GKND. Uiteindelijk zijn er negen evaluaties uitgevoerd: twee procesevaluaties (een meer dan voorgenomen), vijf verdiepende effectonderzoeken (een minder dan voorgenomen), het aparte onderzoek rond het thema GKND en een niet voorgenomen afsluitend syntheseonderzoek. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het opgestelde evaluatieprogramma breed en als volledig is ervaren.

Uiteindelijk zijn niet alle verdiepende onderzoeken uitgevoerd. Er was gebudgetteerd voor zes van dit soort onderzoeken, maar uiteindelijk is het bij vijf verdiepende onderzoeken gebleven. De reden om het laatste verdiepende onderzoek niet uit te voeren kwam door het feit dat er bij de beleidsafdeling en de uitvoering hier geen behoefte meer aan was. De eerdere onderzoeken hadden volgens de beleidsafdeling en de betrokken onderzoekers vanuit het ministerie van SZW alle benodigde informatie namelijk al opgeleverd: bij de vijfde meting was al voor 90% van de deelnemers het gerealiseerde effect gemeten. Het uitvoeren van het laatste verdiepende onderzoek zou in de praktijk te weinig extra kennis hebben opgeleverd. Het laten vervallen van het laatste verdiepende onderzoek was goed mogelijk omdat hier in het contract met het uitvoerend bureau in was voorzien.

## Bevindingen specifiek voor regeling GTI

- **Bevinding 12:** Hoewel de procesevaluatie van de regeling GTI uitgebreide en nuttige aanbevelingen heeft opgeleverd over het proces en de inrichting van GTI voor de volgende programmaperiode zullen deze inzichten niet benut kunnen worden omdat de regeling GTI in de volgende programmaperiode geen vervolg zal krijgen. Een deel van de aanbevelingen uit de evaluatie zullen dan ook niet benut worden.

## Bevindingen specifiek voor regeling SITS

- **Bevinding 13:** bij het uitvoeren van de evaluatie van de regeling SITS is door UVB afgeweken van het evaluatieplan, er is namelijk alleen een procesevaluatie uitgevoerd. Deze procesevaluatie heeft nuttige aanbevelingen opgeleverd voor SITS. Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op het vaststellen van het begrip sociale innovatie en op enkele procesmatige aspecten van het aanvraagproces van het huidige operationele programma.

## 2.3 Output en outcome

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten (output) en het doelbereik (outcome), die met de uitvoering van het evaluatieplan bereikt zijn.

### Verkregen inzichten en de bruikbaarheid ervan

- **Bevinding 14:** de respondenten van het groeps gesprek over de regeling DIS gaven aan dat de uitvoering van het evaluatieplan hen weinig nieuwe inzichten heeft opgeleverd. Er zijn uiteindelijk dan ook maar weinig tot geen procesmatige of inhoudelijke aanpassingen gedaan enkel op basis van de uitgevoerde evaluaties uit het plan. Deze evaluaties hebben volgens de gesprekspartners meer een bevestiging opgeleverd van de effecten van het beleid en hoe de uitvoering van de regeling wordt ervaren door aanvragers, en dat de regeling op bepaalde elementen moet worden aangescherpt. Deze bevestiging door de onderzoeken uit het evaluatieplan is als externe legitimering voor de programma-uitgaven richting de EU wel belangrijk. De beperkte toegevoegde waarde van het evaluatieplan voor DIS komt ook doordat UVB al veel aan reguliere monitoring doet. Hierdoor staan veel knelpunten uit de evaluaties al goed op het netvlies van UVB en is UVB al vaak in staat geweest om hierop in te grijpen.
- **Bevinding 15:** de evaluaties van de implementatie en uitvoering van de regeling Actieve Inclusie hebben volgens onze respondenten juist veel nieuwe informatie opgeleverd, welke in een aantal gevallen direct tot procesaanpassingen hebben geleid. De respondenten geven als voorbeeld dat uit de procesevaluaties is gebleken dat de aanvragers weinig transparantie ervaarden in het beoordelingsproces. Door dit inzicht wist UVB dat het beter en anders moest communiceren, bijvoorbeeld mondeling in plaats van schriftelijk of per mail. Ook is naar aanleiding van de evaluatie-uitkomsten over de zogenaamde VCV-methode<sup>10</sup> definitief besloten om deze manier van kostendeclaratie aan te passen. Het vierde verdiepende onderzoek maakte tot slot duidelijk dat er bij de subsidieaanvragers voor GKND behoefte was aan meer ondersteuning/informatie. Naar aanleiding van deze evaluatiebevinding heeft UVB werkbezoeken en bustours georganiseerd. In de groepsinterviews is overigens wel aangegeven dat dit soort veranderingen op basis van de aanbevelingen uit de onderzoeken nooit officieel zijn vastgelegd, en daarom ook niet door ons in de documentatie zijn aangetroffen.
- **Bevinding 16:** de respondenten die deelnamen aan het groepsinterview over de regeling Actieve Inclusie hebben ook aangegeven dat de evaluaties hun naar eigen zeggen de gewenste inhoudelijke informatie hebben opgeleverd. Dat evaluaties er niet in alle gevallen in geslaagd zijn hun alle gewenste inzichten (bijvoorbeeld de bewezen toegevoegde waarde van ingezette interventies) aan te reiken, konden onze gesprekspartners begrijpen. Niet alles valt namelijk goed te onderzoeken, bijvoorbeeld omdat de registraties (van bijvoorbeeld ingezette activiteiten) ontbreken.
- **Bevinding 17:** de evaluatie van GTI heeft weinig inzicht gegeven in de effecten van het programma, maar heeft voornamelijk inzicht gegeven in de knelpunten op procesniveau. In het groepsinterview over de GTI-regeling gaven de respondenten aan dat het lastig is gebleken om een procesevaluatie en effectmeting te combineren: een procesevaluatie wil je vroeg in het proces uitvoeren, terwijl een effectmeting pas na enkele jaren kan worden uitgevoerd. Desalniettemin beoordeelde de respondenten de evaluatie de regeling als doeltreffend.
- **Bevinding 18:** in veel interviews gaven de respondenten aan dat de bruikbaarheid van de inzichten uit de geprogrammeerde evaluaties positief zijn beïnvloed door in het evaluatieplan een duidelijke splitsing te maken tussen evaluaties op implementatie en proces, effectevaluaties en monitorings- en

---

<sup>10</sup> De VCV staat voor Vereenvoudigde Caseload Verantwoording. Deze methodiek lichten we in paragraaf 4.2 van dit rapport verder toe.



verantwoordingsonderzoeken. De gekozen timing van de verschillende onderzoeken heeft de bruikbaarheid in algemene zin bevorderd omdat het de mogelijkheid om bij te sturen positief beïnvloedt. Het op basis van onderzoek kunnen bijsturen wordt namelijk bepaald door het moment waarop de uitkomsten beschikbaar zijn. Voor SITS gaven de respondenten in het algemene interview aan dat men achteraf beter de procesevaluatie had kunnen scheiden van de effectevaluatie. Nu zijn beide aspecten in één evaluatie opgepakt. Voor het meten van de inhoudelijk effecten vond deze evaluatie echter te vroeg plaats.

- **Bevinding 19:** we hebben op basis van de documenten en de interviews niet goed kunnen vaststellen of het door het evaluatieplan strategischer plannen van de uit te voeren evaluaties heeft bijgedragen aan (1) een doeltreffender en efficiënter gebruik van ESF-middelen binnen het Operationeel Programma; (2) het leereffect en een beter inzicht in de werking en de effectiviteit van de gebruikte instrumenten; of (3) waar wenselijk, een effectieve bijsturing van het Operationeel Programma. In het evaluatieplan staat dat deze effecten wel werden beoogd. De respondenten gaven in de diverse interviews over het algemeen aan dat deze effecten te algemeen en te breed zijn om een causaal verband te leggen met het beschikbaar komen van de evaluaties uit het evaluatieplan. Wel gaven zij aan dat door de keuze van UVB om al eerder dan de door de EU verplicht gestelde midterm-evaluatie (proces)evaluaties uit te voeren, UVB beter in staat was om de procesvoering tussentijds bij te stellen. Door de vroegtijdige beschikbaarheid van de inzichten uit de procesevaluatie konden er bijvoorbeeld voor de regeling Actieve Inclusie al voor het tweede en derde tijdvak procesaanpassingen worden doorgevoerd.

## Gegeven aanbevelingen en de opvolging ervan

- **Bevinding 20:** alle door ons bestudeerde evaluatierapporten bevatten aanbevelingen van de onderzoekers. In totaal heeft dit geresulteerd in een grote hoeveelheid aanbevelingen. Op basis van de bestudeerde documenten en de beslismemo's die intern zijn opgesteld naar aanleiding van een afgeronde evaluatie, hebben wij niet kunnen vaststellen in hoeverre de gegeven aanbevelingen zijn opgevolgd.
- **Bevinding 21:** de zes interviews leveren in het algemeen het beeld op dat aanbevelingen uit de evaluaties intern wel altijd zijn besproken, maar niet altijd worden overgenomen/geïmplementeerd. Bij aanbevelingen uit procesevaluaties is het implementeren ook vaker en sneller (vaak nog binnen de programmaperiode) gebeurd dan die uit effectevaluaties. De respondenten uit de interviews verklaarden dit door het feit dat procesaanbevelingen vaak kleiner en eenvoudiger te implementeren zijn. Zij gaven verder aan dat als de meer inhoudelijke aanbevelingen worden overgenomen, het voornemen vaak is om deze aanbevelingen mee te nemen bij een ontwerp van het nieuwe subsidieprogramma vanaf 2021.
- **Bevinding 22:** in het algemene interview over het evaluatieplan is aangegeven dat de geïdentificeerde knelpunten in de verschillende evaluatierapporten vaak zeer nuttig waren, echter werden daar door de betrokken onderzoekers regelmatig aanbevelingen over geformuleerd die niet altijd werkbaar waren of waarbij uitvoering/beleid er op een andere manier invulling aan had willen geven. In het gesprek is aangegeven dat dit vaak komt omdat de onderzoekers niet voldoende kennis hebben van de beleids- en uitvoeringsprocessen om tot werkbare aanbevelingen te komen. Het zou volgens de betrokken respondenten wenselijker zijn als onderzoekers zich in evaluatierapporten (mogen) beperken tot het goed opschrijven van het aangetroffen beleids- of uitvoeringsprobleem. Het is dan aan beleid en uitvoering om op de door de onderzoekers goed beschreven problemen, werkbare oplossingsrichtingen te vinden.
- **Bevinding 23:** in het groepsgesprek over de regeling DI-bedrijven gaven de respondenten aan dat ze meer aan de slag hadden kunnen gaan met (een deel van) de aanbevelingen uit de evaluaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanbeveling uit de procesevaluatie om de communicatie voor aanvragers te verduidelijken. In sommige gevallen kozen de betrokkenen er echter bewust voor om een aanbeveling

van de onderzoekers niet op te volgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanbeveling om de acht thema's van DI-bedrijven te handhaven. In plaats daarvan koos UVB ervoor om de thema's in vier bredere thema's op te delen. We hebben niet in het onderzoek kunnen achterhalen wat hier de reden voor is.

- **Bevinding 24:** in hetzelfde groeps gesprek over de regeling DI-bedrijven gaven de respondenten over de opvolging van de aanbevelingen verder aan dat je bij een uitvoerende organisatie niet altijd de tijd of ruimte hebt om aan de slag te gaan met de aanbevelingen uit de evaluaties. Het zou goed zijn als de uitvoeringsteams een moment tussen de verschillende tijdvakken inbouwen om het bredere perspectief van de evaluaties zich eigen te maken om zo beter te bepalen hoe de uitkomsten en aanbevelingen uit de evaluaties meerwaarde kunnen hebben voor de toekomstige uitvoering.

## 2.4 Doeltreffendheid van het evaluatieplan

Voor het te evalueren evaluatieplan zijn vooraf de volgende doelen geformuleerd:

1. Het op een systematische manier inzicht krijgen in de effecten van het ESF;
2. De kwaliteit van de evaluaties verbeteren door middel van een goede planning en de beschikbaarheid van de benodigde gegevens voor het uitvoeren van evaluaties borgen;
3. Het waarborgen van het evalueren van de doelstellingen, zoals deze zijn beschreven in het Operationeel Programma 2014-2020;
4. De evaluaties conform de richtlijnen uit de Europese Verordening uitvoeren.

De hiervoor beschreven bevindingen uit de documenten en de interviews geven ons voldoende aanleiding om te concluderen dat de uitvoering van het evaluatieplan heeft bijgedragen aan het realiseren van de eerste en derde doelstelling. Dit zal ook uit de volgende hoofdstukken blijken, waarin wij op een aantal onderdelen een overzicht geven van de inhoudelijke bevindingen uit de opgeleverde evaluatierapporten. We moeten echter wel benoemen dat er door de uitvoering van het evaluatieplan geen inzicht is gekomen in de netto-effectiviteit van het ESF-programma. Dit is echter een keuze die na de verkenning van het CPB bewust gemaakt is door UVB.

Het doelbereik op de tweede en vierde doelstelling is voor geen van de onderzochte regelingen echt goed en volledig vast te stellen op basis van ons onderzoek. We denken wel dat het evaluatieplan heeft bijgedragen aan een goede planning van de evaluaties. Het voordeel hiervan is dat sturingsinformatie, vooral uit de procesevaluaties, tijdig voor beleid en uitvoering beschikbaar is gekomen. Hierdoor kon er een aantal keren tussentijds worden bijgestuurd op het uitvoeringsproces. Het lijkt ons aannemelijk dat dit voor de gebruikers van de rapporten bijdraagt aan de ervaren kwaliteit van de rapporten.

## 2.5 Doelmatigheid van het evaluatieplan

Bij de doelmatigheid van het evaluatieplan gaat het in theorie om de vraag of de effecten die met uitvoering ervan tot stand zijn gekomen, ook tegen lagere kosten bereikt had kunnen worden. In de verschillende interviews bleek dit een moeilijk eenduidig te beantwoorden vraag. Ook voor ons is deze vraag niet goed te beantwoorden, niet in de laatste plaats omdat bij het evaluatieplan geen harde kwantitatieve effecten benoemd en gerealiseerd zijn. We beperken ons daarom hieronder tot het beschrijven de onderzoeksbevindingen die raken aan de doelmatigheid van het evaluatieprogramma.

- **Bevinding 25:** het ministerie van SZW heeft over de periode 2014-2022 bijna € 2,9 miljoen besteed aan externe onderzoeken/evaluaties in relatie tot het ESF-programma. In de kostenraming vooraf ging UVB ervan uit minimaal € 2,7 miljoen te moeten besteden, en maximaal € 2,9 miljoen. Het maximaal beschikbare budget is dus besteed. In het algemene groepsinterview over het evaluatieplan hebben de respondenten ons dit ook verteld. Het budget dat begroot was voor onderzoeken die uiteindelijk niet zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld het laatste verdiepingsonderzoek voor de regeling AI), is volgens de respondenten besteed aan andere niet voorgenomen onderzoeken.

- **Bevinding 26:** Volgens de deelnemers aan het groepsgesprek over de evaluatie van de regeling DIS had hun deel van het evaluatieplan tegen lagere kosten uitgevoerd kunnen worden. Er had volgens hen namelijk bezuinigd kunnen worden op de uitvoering van het syntheserapport. Daarbij merken wij wel op dat het syntheserapport voor deze regeling initieel niet was opgenomen in het evaluatieplan. De reden waarom dit onderzoek toch wel is uitgevoerd, is ons niet gegeven.
- **Bevinding 27:** in het groepsgesprek over het evaluatieprogramma voor de regeling AI gaven de respondenten aan dat het achteraf bezien niet nodig was geweest om jaarlijks verdiepende onderzoeken uit te voeren. Voor de verantwoording richting de Europese Commissie was het voldoende geweest om vanuit CBS de cijfers van de effectmetingen te ontvangen. Inhoudelijk was het voldoende geweest om hierin te verdiepen in een tussentijdse- en een eindevaluatie. Bij het opstellen van het evaluatieplan vond men het echter moeilijk om te bepalen hoe een en ander zou gaan verlopen, en daarom is ervoor gekozen om ieder jaar opnieuw de inhoudelijke focus te bepalen voor een verdiepend onderzoek. Het werd destijds ook belangrijk gevonden om er voldoende geld voor te reserveren.
- **Bevinding 28:** de door ons geïnterviewde onderzoekers van SZW die betrokken waren bij het evaluatieplan, geven aan dat het belangrijk is geweest dat met de keuze voor het evaluatieplan ook meteen meerjarig budget is gekomen voor het uitvoeren van de verschillende evaluaties. Dit werkt volgens hen beter dan dat er per onderzoek budget gevonden moet worden. Het geeft meer zekerheid dat inhoudelijk gewenste onderzoeken ook echt opgepakt kunnen worden. Zowel de onderzoekers als de betrokkenen vanuit beleid en uitvoering geven wel aan dat het wenselijk is dat er tussentijds besloten kan worden om een deel van het beschikbare onderzoeksbudget anders te besteden. Het is dus belangrijk om voor de bestedingsrichtingen enige ruimte te creëren in het evaluatieplan.

## 2.6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen die we hebben beschreven in de voorgaande vier paragrafen trekken we de volgende conclusies over de uitvoering van het evaluatieplan:

1. Bijna alle in het evaluatieplan opgenomen evaluaties zijn uitgevoerd. Enkele voorgenomen evaluaties zijn niet uitgevoerd (bijvoorbeeld het laatste verdiepende onderzoek AI), waarvoor inhoudelijke argumenten zijn aangedragen.
2. Een aantal aanvullende evaluaties zijn uitgevoerd die niet waren opgenomen in het evaluatieplan. De keuze om deze onderzoeken uit te voeren is wederom inhoudelijk geweest. Geïnterviewden geven aan dat deze onderzoeken bekostigd zijn uit middelen die zijn vrijgekomen door de eerdergenoemde niet uitgevoerde onderzoeken.
3. Uit de interviews blijkt dat het evaluatieplan de betrokken beleidsdirecties en UVB tijdig en voldoende verantwoordings- en sturingsinformatie heeft opgeleverd, waarbij vooral de procesevaluaties sturingsinformatie hebben opgeleverd die meerdere keren is benut om de uitvoeringsprocessen te verbeteren. De informatie die de effectevaluaties hebben opgeleverd, geven inzicht in de toegevoegde waarde van het programma en dienen daarnaast vooral ter verantwoording richting de EU.
4. Bij de uitvoering van het evaluatieplan zijn voornamelijk bruto-effectmetingen uitgevoerd, oftewel hoeveel deelnemers zijn bereikt met gesubsidieerde interventies. Het gaat hierbij om interventies waarvan uit literatuur bekend is dat ze effectief zijn. Netto-effectmetingen – een wens vanuit de EU – zijn niet uitgevoerd, nadat een verkenning door het CPB aangaf dat het meten van netto-effecten niet realistisch was. De door ons geïnterviewde beleidsdirecties hebben dit niet ervaren als een gemis. Het is niet onderzocht of externe stakeholders dit ook zo ervaren.
5. De evaluatieonderzoeken hebben veel aanbevelingen opgeleverd. Uit de documentanalyse en de interviews blijkt dat deze in de meeste gevallen in de uitvoering en binnen de beleidsdirecties besproken zijn. In een aantal gevallen zijn de aanbevelingen ook opgevolgd, doorgaans om uitvoeringsprocessen te verbeteren. De opvolging werd niet herleidbaar vastgelegd. Een deel van de

aanbevelingen voor de structuur of de inhoud van een programma zal worden opgepakt wanneer een nieuw ESF-programma wordt ontworpen.

6. Verder valt het op dat er aanbevelingen gedaan worden die alleen nuttig zijn voor een volgende programmaperiode. Inmiddels is duidelijk dat in de nieuwe programmaperiode van ESF een aantal regelingen niet meer terug zullen komen, zoals SITS en GTI. Deze aanbevelingen kunnen dus niet worden opgevolgd.
7. De respondenten hebben in de interviews geen grote ondoelmatigheden benoemd als het gaat om de uitvoering van het evaluatieplan. Voor de verdiepende onderzoeken voor de regeling AI is wel aangegeven dat de frequentie achteraf misschien lager had gekund. Het laatste voorgenomen verdiepende onderzoek is overigens om inhoudelijke redenen niet uitgevoerd. In de uitvoering en bij de beleidsdirectie had men voldoende kennis opgehaald met de eerdere verdiepende onderzoeken.

De evaluatie van het evaluatieplan ESF heeft de volgende lessen/verbeterpunten opgeleverd voor toekomstige evaluatieplannen op de ESF-regeling of andere EU-subsidieregelingen:

1. Bouw in het evaluatieplan voldoende flexibiliteit in; giet het evaluatieplan met andere woorden niet in beton. Er moet voldoende ruimte zijn om vanwege inhoudelijke redenen evaluaties niet of later uit te voeren, of andere niet geprogrammeerde evaluaties toe te voegen.
2. Denk goed na over de timing van evaluaties, zowel procesmatige evaluaties als evaluaties om effecten te meten. Soms is het namelijk nog te vroeg om effecten te kunnen meten. Het is wel raadzaam om evaluaties van het uitvoeringsproces vroeg in te zetten en dus apart van de inhoudelijke effectmeting uit te voeren. Vroeg uitgevoerde procesevaluaties (bijvoorbeeld na een eerste tijdvak) leveren namelijk soms wel informatie op waarmee uitvoeringsprocessen direct verbeterd kunnen worden.
3. Bedenk bij het aanbesteden van een evaluatie waar mogelijk of het te verwachten is dat een subsidieregeling ook in een volgende programmaperiode zal worden doorgezet. Indien het de verwachting is dat dit niet het geval zal zijn, is het de vraag of het doelmatig is om nog een evaluatie uit te voeren.
4. Het valt tot slot te overwegen om uitvoerders van het evaluatieplan te vragen om in evaluatierapporten geen inhoudelijke aanbevelingen meer op te nemen. Uit de interviews blijkt namelijk dat deze voor beleidsdirecties en de uitvoering soms door de formulering slecht uitvoerbaar zijn. Het is beter dat de onderzoekers zich dan beperken tot het zo goed mogelijk opschrijven van het aangetroffen beleids- of uitvoeringsprobleem. Het is dan aan beleid en uitvoering om voor de beschreven problemen werkbare oplossingsrichtingen te vinden.

## HOOFDSTUK 3.

# Belangrijkste bevindingen doeltreffendheid ESF-programma

## 3.1 Inleiding

De evaluaties uit het evaluatieplan moesten erin voorzien dat de uitvoering van het Nederlandse ESF-programma op doeltreffendheid, doelmatigheid en het effect beoordeeld kan worden. Ons is daarom ook gevraagd samen te vatten wat de belangrijkste bevindingen uit de evaluatierapporten zijn als het gaat om deze drie onderwerpen. In dit hoofdstuk doen we dit voor de doeltreffendheid van het ESF-programma.

Het begrip doeltreffendheid wordt in het evaluatieplan als volgt gedefinieerd: het verwezenlijken van de doelstellingen van het programma. Er staat in het evaluatieplan ook beschreven dat de effectiviteit wordt geëvalueerd door het vergelijken van wat is verkregen met wat is gepland. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen outputs (directe uitkomsten/producten van de projecten) en de resultaten (bijdrage aan doelstellingen).

In het vervolg van dit hoofdstuk geven we per subsidieregeling de belangrijkste bevindingen die raken aan doeltreffendheid op basis van de hiervoor gegeven definitie. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal overkoepelende conclusies op basis van de samengevatte bevindingen.

## 3.2 Actieve inclusie/GKND

### **Bevinding 1. De uitvoeringspraktijk binnen ESF AI is grotendeels in lijn met de interventielogica**

De feitelijke uitvoering van de ESF-regeling Actieve Inclusie is voor een groot deel in lijn met de vooraf bedachte interventielogica. Er zijn echter wel verschillen te zien tussen de verschillende ESF-projecten. De projecten voor (ex)leerlingen vso en pro, UWV en JenV voldoen voor het grootste deel aan de interventielogica. Deze zetten in op een mix van redelijk passende en effectieve instrumenten, wat impliceert dat er vooraf al uitgegaan kon worden van een doeltreffende inzet. Echter, bij de projecten in gemeenten wordt vooral ingezet op klantmanagement waardoor er minder diversiteit van instrumenten is. Een betere mix van instrumenten zou volgens de onderzoekers de doeltreffendheid voor gemeenten kunnen verhogen. Ook wat betreft de doelgroep is er meer doeltreffende inzet mogelijk. Door een brede afbakening van de doelgroep voor Actieve Inclusie kan er ook ingezet worden om mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen, terwijl de inzet op oudere werkzoekenden en langdurig uitkeringsgerechtigden (met een langere afstand tot de arbeidsmarkt) de doeltreffendheid zou kunnen verbeteren.



## **Bevinding 2. Alle streefwaarden voor outputindicatoren betreffende het aantal deelnemers Actieve Inclusie zijn behaald**

Voor de ESF-subsidie voor Actieve Inclusie zijn streefwaarden opgesteld in het Operationeel Programma voor het aantal personen dat in totaal met alle verstrekte subsidies bereikt dient te worden. De streefwaarden zijn voor alle drie de projecttypen behaald. In onderstaande lijst ziet u de projectcategorie, de streefwaarde en het gerealiseerde aantal deelnemers:

- Projecten Arbeidsmarktregio's – streefwaarde 72.500 – doel behaald: 235.020 deelnemers.
- Projecten UWV – streefwaarde 5.700 – doel behaald: 12.720 deelnemers.
- Projecten JenV – streefwaarde 10.900 – doel behaald: 13.420 deelnemers.

De streefwaarden voor arbeidsmarktregio's en UWV werden al snel tijdens de looptijd behaald, waar de streefwaarde van JenV pas later in de looptijd werd behaald. Van het aantal deelnemers binnen de arbeidsmarktregio's is 72% gerealiseerd in projecten van gemeenten en 28% met vso en pro projecten. Het forse overschrijden van de streefwaarden voor arbeidsmarktregio's kan worden verklaard doordat het vaakst gekozen instrument, namelijk casemanagement voor gemeenten, ingezet kon worden bij een groot aantal personen uit de doelgroepen en goed te administreren en verantwoorden is. De vereenvoudiging van de verantwoordingsmethodiek heeft hier ook aan bijgedragen. De inzet op de vso en pro-projecten, UWV en JenV waren vooral activiteiten die al onderdeel zijn van het reguliere beleid, waar door de inzet van de ESF-subsidie meer gebruik van gemaakt kon worden.

## **Bevinding 3. De streefwaarden voor zes van de acht interventies voor Actieve Inclusie behaald**

Er zijn in het Operationeel Programma voor de regeling AI per aanvrager en soms per doelgroep indicatoren geformuleerd en streefwaarden vastgesteld. Deze indicatoren worden gemeten op persoonsniveau direct na afronding van een traject en twaalf maanden later. De doelen per resultaatindicator zijn als volgt geformuleerd:

Gemeenten en vso en pro:

- Percentage deelnemers doelgroep Actieve Inclusie dat het individuele traject heeft afgerond en betaald werk heeft gevonden op of voor einddatum van het ESF-project (20%).
- Percentage deelnemers doelgroep Actieve Inclusie dat uiterlijk binnen twaalf maanden na einddatum van het project het individuele traject heeft afgerond en betaald werk heeft gevonden (25%).

UWV:

- Percentage deelnemers doelgroep UWV dat het individuele traject heeft afgerond en betaald werk heeft gevonden op of voor einddatum van het ESF project (55%).
- Percentage deelnemers doelgroep UWV dat uiterlijk binnen twaalf maanden na einddatum van het project het individuele traject heeft afgerond en betaald werk heeft gevonden (65%).

JenV:

- Percentage ex-strafrechtelijk respectievelijk civielrechtelijk geplaatste jongeren dat een ESF-traject heeft gevolgd, dat een maand na verblijf in de inrichting een baan heeft dan wel een opleiding volgt (60%).
- Percentage ex-gedetineerden/deelnemers ESF-project dat binnen één maand na beëindiging van detentie een baan heeft of een opleiding volgt(22%).

In de tabel op de volgende pagina is opgenomen welke resultaten bereikt zijn op de hiervoor weergegeven indicatoren.

Tabel 2. Realisatie van programma specifieke resultaatindicatoren voor het vinden van (verbeterd) werk.

Aanvrager	Doelgroep	Einde traject		Een jaar na einde traject	
		Streefwaarde	Realisatie	Streefwaarde	Realisatie
Gemeenten	Alle deelnemers	20%	<b>36%</b>	25%	<b>28%</b>
Vso en pro	Alle deelnemers	20%	<b>30%</b>	25%	<b>35%</b>
UWV	Alle deelnemers	55%	<b>56%</b>	65%	<b>63%</b>
JenV	Jongeren (civiel- en strafrechtelijk)	60%	<b>77%</b>		
	(ex-)gedetineerden	22%	<b>14%</b>		

De tabel maakt duidelijk dat de resultaatindicatoren voor gemeenten en vso en pro scholen allemaal zijn gerealiseerd. Voor het UWV is de streefwaarde direct na een traject wel gerealiseerd, maar loopt de indicator voor twaalf maanden na een traject nog iets achter op de streefwaarde. De indicator jongeren voor JenV is gerealiseerd, die voor (ex-)gedetineerden loopt nog wel achter op de streefwaarde. De onderzoekers geven aan dat deze laatste indicator mogelijk te ambitieus was, omdat uitstroom naar werk na detentie in veel gevallen niet in de eerste maand plaatsvindt maar pas later. Voor de jongeren geldt het continueren van een eerder gestarte opleiding dan ook als een succes.

Hoewel niet alle resultaatindicatoren zijn gerealiseerd, zijn de indicatoren voor de projecten met de grootste deelnemersaantallen, namelijk de gemeenten en vso en pro scholen, wel ruimschoots behaald.

#### **Bevinding 4. De vereisten voor administratie en verantwoording hadden veel invloed op de keuze voor op te voeren activiteiten**

De vereisten voor administratie en verantwoording speelden bij ESF Actieve Inclusie een belangrijke rol in de keuze voor de opgevoerde activiteiten. Zowel de administratieve last als eventuele risico's van non-subsidiabiliteit probeert men te minimaliseren. Zo wordt het subsidiebudget zo veel als mogelijk gerealiseerd met een klein aantal makkelijk te verantwoorden activiteiten waar veel kosten mee gemoeid zijn, en is de keuze voor de doelgroep en activiteiten breed geformuleerd zodat deze flexibel zijn in de verantwoording achteraf. De keuze voor het type activiteit wordt niet zozeer inhoudelijk (bijvoorbeeld bewezen effectief) gemotiveerd.

Dit is mede ingegeven door een sterke sturing vanuit UVB op eenvoudig te verantwoorden subsidiabele kosten. Resultaat van deze inzet is dat zowel de indicator rechtmatige uitvoering als de indicator volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget is gerealiseerd.

#### **Bevinding 5. De ingezette instrumenten waren niet de juiste om daadwerkelijk bij te dragen aan het doel van GKND**

De GKND-activiteiten zijn positief gewaardeerd door deelnemers (voornamelijk professionals van gemeenten, UWV en het ministerie van SZW), maar hebben geringe impact gehad op hun gedrag, alsook het gedrag van de werkgevers en professionals waarmee zij in contact staan. De georganiseerde bijeenkomsten voor professionals lijken volgens de onderzoekers van de evaluatie niet het juiste instrument om op landelijk niveau daadwerkelijk bij te dragen aan gelijke kansen en non-discriminatie. Deze bevindingen vragen volgens hen dan ook om een heroverweging van de inzet van instrumenten voor GKND door UVB.

### 3.3 Duurzame inzetbaarheid

#### **Bevinding 6. Over de gehele programmaperiode kregen 10.726 organisaties voor beide DI ESF-regelingen subsidie toegewezen**

Ten tijde van het AIR van 2021 hadden 7.248 DI-projecten de einddeclaratie voor vaststelling van de subsidie ingediend. Hoewel er in het AIR geen uitsplitsing is gemaakt van de projecten naar DI-bedrijven en DIS, blijkt hieruit dat de streefwaarden van 5.500 arbeidsorganisaties voor DI-bedrijven ruimschoots zijn gehaald.

#### **Bevinding 7. Deelnemende bedrijven waren positief over het bereik van de activiteiten uit de projecten**

In de projecten werden verschillende activiteiten en producten ingezet om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te vergroten. Gerealiseerde projecten maakten vaak gebruik van campagnes, onderzoeken, workshops en coachingstrajecten. Het was sterk afhankelijk per project hoe veel activiteiten werden ingezet. In het eerste tijdvak was het aantal deelnemers (organisaties en/of medewerkers) bij de activiteiten in ruim de helft van de gevallen groter dan, of gelijk aan wat vooraf werd verwacht. Bij 40% van de activiteiten waren er minder deelnemers dan verwacht. In deze gevallen bleek het vaak lastig om deelnemers te activeren omdat activiteiten een aanzienlijke tijdsinvestering vergden. Essentieel voor een goede deelname aan activiteiten bleek een sterke connectie met het O&O-fonds of brancheorganisaties die bij het project aangesloten waren.

#### **Bevinding 8. De doelstelling van DIS om sectorbreed blijvende aandacht voor duurzame inzetbaarheid te creëren is behaald**

Sectorbrede structuren om duurzame inzetbaarheid te bevorderen werden opgebouwd en best practices werden verspreid. Vrijwel alle projecten (98%) gaven aan dat de sector of regio na het project van plan is om verder te gaan met de resultaten. De meeste projecten (87%) gaven aan dat een vervolgpriject zou worden opgestart en dat de resultaten van het project verder verspreid zouden worden binnen de sector of de regio (80%). Verder gaf ongeveer 60% van de bevroagde projectleiders aan dat de resultaten van hun projecten zouden worden ingepast binnen individuele organisaties. Bij 36% van de projecten zijn de resultaten gebruikt bij de cao-onderhandelingen. Resultaten van de projecten werden nog beperkt ingepast in andere sectoren of regio's.

Naast de inbedding van projectresultaten op sectorniveau, hebben de projecten ook effecten gehad op individuele bedrijven. Ruim 80% van de deelnemende bedrijven gaf aan dat de projecten blijvende effecten hebben gehad op het beleid over duurzame inzetbaarheid. In de meeste gevallen (64%) ging dit om de continuering van activiteiten en beleidsinterventies op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Een derde van de bedrijven paste het HR-beleid of reguliere werkzaamheden aan als gevolg van het project en 10% van de bedrijven gaf aan nieuwe projecten of vervolgprijecten te gaan organiseren, of bestaande activiteiten uit te breiden.

### 3.4 Regeling Geïntegreerde territoriale investering

#### **Bevinding 9. Geen zicht op aantal bereikte werkgevers en deelnemers**

In totaal is 5% van de ESF-middelen oftewel € 25 miljoen gereserveerd voor de prioriteitsas GTI. Uit het evaluatierapport (eind 2018) blijkt dat de output van het programma destijds op orde was. Ten tijde van de evaluatie zijn er twintig projecten gestart, waarmee 252 bedrijven zijn benaderd door EFRO-projecten. Het aantal deelnemers dat is bereikt met de ESF-middelen is 20.770. Dit is geregistreerd in het CBS Dashboard. Het aantal bereikte werkgevers is niet bekend.

### **Bevinding 10. Door onvoldoende effectindicatoren geen inzicht in effectiviteit**

Hoewel de uitkomsten goed gerapporteerd worden, zijn onvoldoende effectindicatoren beschikbaar om een uitspraak te doen over de effectiviteit van het programma in het behalen van de doelstelling. Hoewel het betrekkelijk eenvoudig is om de resultaten van project te meten, zoals het aantal uitgevoerde projecten of het aantal deelnemers, is het lastig om aan te tonen dat het programma daadwerkelijke resultaten heeft geboekt en bijvoorbeeld de werkloosheid heeft doen afnemen. Met andere woorden, de netto-effectiviteit van de inzet van de subsidiegelden is niet gemeten. Gelet op de omvang verwachten deelnemers van de interviews geen grote effecten als gevolg van het programma. Desalniettemin wordt het programma grotendeels als doeltreffend beoordeeld door geïnterviewden.

## **3.5 Regeling Sociale innovatie en transnationale samenwerking**

### **Bevinding 11. De doeltreffendheid van de SITS-regeling valt niet vast te stellen**

Omdat de evaluatie van SITS is uitgevoerd als een 'tussentijdse procesevaluatie' is de doeltreffendheid van het programma niet accuraat vast te stellen. Daarnaast geven respondenten aan dat het effect van sociale innovatie lastig is te meten en dat de gesubsidieerde projecten doorgaans geen personen als deelnemers hebben, waardoor CBS-microdata geen uitkomst biedt voor het meten van het effect. Wel is duidelijk dat de meeste projecten zijn gericht op het ontwikkelen van innovatie, terwijl er weinig aandacht is voor achterhalen welke innovaties effectief blijken en het verspreiden van deze innovaties tussen EU-lidstaten. UVB kan de rol van kennismakelaar (deels) op zich nemen om de doeltreffendheid te vergroten maar heeft daar in beperkte mate opvolging aan gegeven. Dit onderzoek kan dus slechts in zeer beperkte mate inzicht geven in het effect van SITS. Gezien het aantal projecten dat betrekking heeft op transnationale samenwerking en de weinige aandacht op het verspreiden van kennis, kan gesteld worden dat het doel van SITS om innovatie te verspreiden onder lidstaten vermoedelijk niet behaald is, terwijl het doel om innovatie te stimuleren deels behaald lijkt.

## **3.6 Conclusies**

Om de doeltreffendheid van het ESF-programma vast te stellen, is er bij de meeste ESF-regelingen vooral gemeten hoeveel personen en bedrijven gebruik hebben gemaakt van door ESF gefinancierde interventies. De verklaring voor deze keuze om vooral op volumes te meten, ligt in het feit dat al bij het opstellen van het Operationeel Plan gekeken is of op basis van bestaande literatuur bekend is of de te subsidiëren interventies bewezen effectief zijn. Er is daarbij voor Actieve Inclusie voldoende bewijs voor effectiviteit gevonden voor de instrumenten casemanagement, loonkostensubsidie, scholing en jobcoaching.

Voor de AI en de twee DI-regelingen blijkt uit het AIR en het dashboard dat de nagestreefde volumes behaald zijn en de regelingen worden om die reden als doeltreffend beschouwd. Ook blijkt uit evaluatie van de DIS-regeling dat de doelstelling om sectorbreed blijvende aandacht voor duurzame inzetbaarheid te creëren, is behaald. Voor de veel kleinere GTI-regeling en SITS-regeling leveren zowel de evaluatierapporten als het AIR's geen inzichten op over de doeltreffendheid.

Bij de AI-regeling hadden de vereisten voor administratie en verantwoording veel invloed op de keuzes van de subsidieaanvragers over op te voeren activiteiten. Deze keuzes zijn dus niet alleen inhoudelijk (inzet bewezen effectieve interventies) gemotiveerd.

## HOOFDSTUK 4.

# Belangrijkste bevindingen doelmatigheid ESF-programma

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we samen wat de belangrijkste bevindingen uit de evaluatierapporten zijn over de doelmatigheid van het ESF-programma. Nadere toelichting vanuit de opdrachtgever maakt duidelijk dat het bij de doelmatigheid zowel gaat om de doelmatigheid van het proces van de implementatie en uitvoering van het programma als om de doelmatigheid van de besteding van de ESF-middelen.

In het vervolg van dit hoofdstuk geven we per subsidieregeling de belangrijkste bevindingen uit de bestudeerde rapporten weer die raken aan doelmatigheid op basis van de hiervoor gegeven definitie. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal overkoepelende conclusies op basis van de samengevatte bevindingen.

## 4.2 Actieve inclusie

### **Bevinding 1. Beschikbare subsidie voor ESF AI is bijna volledig benut**

De prioriteitsas Actieve Inclusie heeft 71% (inclusief SITS) van het totale ESF budget 2014-2020 ontvangen, € 363 miljoen in totaal. Ten tijde van de eindevaluatie was 94% van deze middelen benut.

### **Bevinding 2. Kostenmethodiek VCV uiteindelijk als positief ervaren, andere methoden ook**

Subsidieontvangers zijn positief over de inzet van vereenvoudigingsmogelijkheden betreffende de verantwoording van ESF-activiteiten en de hieraan verbonden kosten. Een van de vereenvoudigingen is de VCV-methodiek. De VCV staat voor Vereenvoudigde Caseload Verantwoording. De methodiek leidt tot vereenvoudigde projectadministratie doordat de loonkosten van medewerkers met een eigen vaste caseload worden toegerekend aan ESF op basis van de verhouding wel-ESF-/niet-ESF-deelnemers in de caseload. Zo hoeft er geen specifieke urenadministratie te worden bijgehouden. De invoering van de VCV-methodiek was niet eenvoudig, maar eenmaal ingevoerd ervaren gemeenten dit als een vereenvoudiging van de systematiek. 94% van de respondenten<sup>11</sup> geeft aan deze methode ook in de toekomst te blijven gebruiken. Ook de flatrate en Simplified Cost Options zijn positief beoordeeld. De flatrate wordt ingezet voor het vereenvoudigen van de subsidiering van overheadkosten door een opslag van 40% op subsidiabele loonkosten te hanteren voor het dekken van de overhead. De kosten hoeven dan niet nader gespecificeerd en verantwoord te worden. De Simplified Cost Options was een vereenvoudigde wijze van verantwoording volgens de PxQ-systematiek<sup>12</sup>. Voor bepaalde type activiteiten kon zo een vast subsidiebedrag worden verkregen zonder dat de kosten verder verantwoord hoefden te worden. Bij driekwart van de aanvragers verliep de einddeclaratie soepel.

---

<sup>11</sup> Eindevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling (tweede procesevaluatie).

<sup>12</sup> PxQ-systematiek betekent dat voor bepaalde typen activiteiten (Q) vaste subsidiebedragen (P) ontvangen worden zonder dat de kosten hiervan verder gespecificeerd hoeven te worden.

### 4.3 Duurzame inzetbaarheid

**Bevinding 3. Bij de eerste openstelling van DI-bedrijven is ruim 40% van het beschikbaar gestelde subsidiebudget onbenut gebleven. Vanwege de ervaring van UVB dat ongeveer 55% van de verleende subsidies daadwerkelijk door bedrijven werd benut, koos UVB er tijdens de uitvoering van de regeling voor om voor een groter bedrag dan het geprogrammeerde budget subsidies aan bedrijven toe te kennen (overcommitting). Over de hele programmaperiode is uiteindelijk het geprogrammeerde budget niet overschreden.**

Tijdens de eerste openstelling voor DI-bedrijven werden 2.100 aanvragen gehonoreerd. Bij de eerste openstelling is ongeveer 40% van het beschikbaar gestelde subsidiegeld onbenut gebleven.

Verassend veel organisaties (13%) met wel een gehonoreerde aanvraag kregen geen subsidie uitgekeerd omdat zij geen vaststellingsverzoek indienden. Verder bleef uitkering van de toegewezen subsidie vaak achterwege omdat aanvragen werden teruggetrokken, einddeclaraties niet werden ingediend of UVB het vaststellingsverzoek afkeurde. De belangrijkste reden voor het afwijzen van het vaststellingsverzoek was dat de uitgevoerde activiteiten en projecten waarvoor de subsidie was aangevraagd niet bleken te gaan over de bevordering van duurzame inzetbaarheid, maar over het optimaliseren van arbeidsprocessen. Van de € 19,8 miljoen die gereserveerd was voor DI-bedrijven werd een kleine € 11,2 miljoen daadwerkelijk uitgekeerd in het eerste tijdvak. De overige € 8,7 miljoen bleef onbenut en werd beschikbaar gesteld in latere aanvraagtijdvakken.

Voor DI-bedrijven werd tot en met 2021 in totaal voor € 112,5 miljoen aan subsidieaanvragen goedgekeurd. Dit is een ruime verdubbeling van het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget van € 52 miljoen euro.<sup>13</sup> In het interview over duurzame inzetbaarheid gaven de gesprekspartners aan dat het bewust beleid was om meer subsidieaanvragen goed te keuren dan dat ze na de einddeclaratie ook daadwerkelijk aan subsidie betaalden. Dit is gebaseerd op eerdere ervaringen dat 55-60% van de verleende subsidie ook daadwerkelijk werd gerealiseerd. Tot en met eind 2021 werd een bedrag van € 54,8 miljoen ook daadwerkelijk vastgesteld.

De prognose is dat over de gehele programmaperiode in totaal een bedrag van € 56 miljoen uitgekeerd wordt voor DI-bedrijven, waarmee de realisatie van het geprogrammeerde budget voor DI-bedrijven mogelijk iets hoger uitvalt dan in het Operationeel Plan werd voorzien. Daarmee lijkt de keuze om meer subsidie te verlenen een goede inschatting te zijn geweest.

**Bevinding 4. Het eerste tijdvak van DIS kende een onderrealisatie. Ook over de gehele programmaperiode lijkt aanzienlijk minder subsidie te zijn uitgekeerd voor DIS dan was vrijgemaakt.** In het eerste tijdvak werden in totaal 66 subsidieaanvragen ingediend, waarvan 54 geheel of gedeeltelijk werden toegekend. De absorptie van het eerste tijdvak van DIS verliep nog redelijk. Van de beschikbaar gestelde € 12,5 miljoen voor het eerste tijdvak was bij de eerste tussenevaluatie € 9,5 miljoen toegewezen. De gemiddelde omvang van het totale projectbudget van de positief beschikte projecten was € 390.000; de gemiddelde omvang van de verstrekte subsidie van positief beoordeelde projecten was € 176.000. Hiermee zijn 46 projecten in het eerste tijdvak ook daadwerkelijk gerealiseerd. De projecten werden voornamelijk aangevraagd door Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen) en door werkgeversorganisaties en in veel mindere mate door regio's. Het restant van het beschikbare budget dat overbleef uit het eerste tijdvak voor DIS na de realisatie, is meegenomen voor subsidieaanvragen in volgende tranches. Op basis van het AIR van 2021 lijkt het absorptievermogen van de latere tijdvakken van DIS beperkt te zijn geweest. Over de gehele programmaperiode werd voor DIS tot en met 2021 in totaal voor € 40 miljoen aan subsidie verleend. Hiervan was tot en met 2021 in totaal € 8,7 miljoen

---

<sup>13</sup> Dit bedrag is exclusief de prestatiereserve. Inclusief prestatiereserve gaat het om een bedrag van € 55 miljoen.

vastgesteld na het beoordelen van de einddeclaraties. Een verklaring voor het grote verschil tussen het beschikbare budget en de realisatie is dat een deel van de aanvragen geen einddeclaratie indient, of een deel van de activiteiten toch niet subsidiabel blijkt.

## 4.4 Geïntegreerde territoriale investering

### **Bevinding 5. Het volledige beschikbare subsidiebedrag is verleend**

De absorptie binnen het GTI-programma verliep redelijk in de eerste aanvraagronde: € 9,2 miljoen was destijds gerealiseerd van de beschikbare € 12 miljoen vanuit ESF-middelen, oftewel 77%. De realisatie van EFRO-middelen was niet bekend. Budget dat overbleef in de eerste periode is meegenomen in de tweede periode, waarbij de verwachting was dat deze middelen (vrijwel) volledig benut zullen worden. Het AIR van 2021 geeft aan dat het volledige bedrag (€ 25,1 miljoen) is verleend dat beschikbaar is gesteld voor dit thema.

### **Bevinding 6. De administratieve lasten voor de verantwoording zijn als hoog ervaren**

Aanvragers ervaren hoge administratieve lasten voor het verantwoorden van de kosten van hun project, zowel voor ESF- als voor EFRO-projecten. Beide subsidieregelingen maken namelijk gebruik van een eigen (verschillende) verantwoordingssystematiek.

## 4.5 Sociale innovatie en transnationale samenwerking

### **Bevinding 7. Niet alle beschikbare middelen zijn benut**

Voor de uitvoering van het SITS-programma is 1% van de totale ESF-middelen gereserveerd, oftewel € 5,3 miljoen. Halverwege 2018 zijn er 34 subsidieaanvragen gedaan voor SITS, waarvan 22 projecten zijn goedgekeurd met een gezamenlijke waarde van € 3,6 miljoen. Het leek er dan ook op dat de beschikbare subsidiegelden volledig besteed konden worden. Het Annual Implementation Report over 2021 geeft echter aan dat tot dan toe € 2,3 miljoen is verstrekt, terwijl toentertijd in totaal voor € 7,1 miljoen aan subsidie is verleend inclusief lopende projecten. Vermoedelijk zullen niet alle beschikbare middelen benut worden in het programma.

### **Bevinding 8. Er is sprake van relatief hoge terugval in de realisatie van projecten**

Zowel voor UVB als aanvragers verliep de start van SITS stroef: het was niet direct duidelijk hoe het begrip 'sociale innovatie' moest worden afgebakend. Dit is uiteindelijk opgelost door met aanvragers van de subsidieregeling in gesprek te gaan. Deels door onduidelijke definiëring van sociale innovatie, ervoeren aanvragers van de ESF-subsidie voor de SITS-regeling het aanvraagproces als een 'black box', dat tevens lang duurde in de ogen van aanvragers. Ook de uitvoering van het project verliep niet geheel vlekkeloos. Doordat het monitorbezoek halverwege het project plaatsvond, kwamen mogelijke systematische fouten in een project pas laat aan het licht, bijvoorbeeld dat bepaalde activiteiten niet subsidiabel waren omdat er geen transnationale dimensie verwerkt was in het project. Dit leidde tot een relatief hoge terugval in de realisatie van de toegekende projecten.

## 4.6 Conclusies

De beschikbare evaluatierapporten en ook de jaarverslagen (AIR's) leveren geen inzicht op over de doelmatigheid van de besteding van de ESF-programmagelden. De evaluatierapporten en AIR's leveren gezamenlijk wel het inzicht op van de mate waarin de beschikbare subsidiebudgetten zijn besteed.

De evaluatierapporten bieden verder wel enig inzicht in de doelmatigheid van het proces van de implementatie en uitvoering van het programma, vooral als het gaat om de administratieve last die de subsidie-aanvragers hebben ervaren.



Voor Actieve Inclusie geldt dat uit de evaluatierapporten blijkt dat de administratieve last van verantwoording voor aanvragers is verlaagd door in te zetten op andere kostenmethodieken. Dit heeft de doelmatigheid voor aanvragers van AI verbeterd. Voor GTI wordt uit de evaluatie juist duidelijk dat de gebruikers van de regeling een hoge administratieve last hebben ervaren, en ook voor SITS zijn er door de gebruikers ervan ondoelmatigheden ervaren in de verantwoording van projecten

## HOOFDSTUK 5.

# Belangrijkste bevindingen toegevoegde waarde ESF-programma

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we samen wat de belangrijkste bevindingen uit de evaluatierapporten zijn over de toegevoegde waarde van het ESF-programma. Nadere toelichting vanuit de opdrachtgever maakt duidelijk dat het bij toegevoegde waarde gaat om het voordeel (of nadeel) die directe deelnemers verkrijgen op het einde van hun deelname aan een interventie of na afronding van een project. Het gaat hier om de effecten op de lange termijn en de bredere effecten voor de omgeving, welke dus breder zijn dan de doelen en streefwaarden zoals geformuleerd in het Operationeel Programma.

In het vervolg van dit hoofdstuk geven we per subsidieregeling de belangrijkste bevindingen uit de bestudeerde rapporten weer die raken aan de toegevoegde waarde van het programma. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal overkoepelende conclusies op basis van de samengevatte bevindingen.

## 5.2 Actieve inclusie/GKND

### **Bevinding 1. Actieve Inclusie heeft door middel van vier effecten toegevoegde waarde gecreëerd voor de doelgroep**

De opbrengsten van het programma Actieve Inclusie komen voort uit verschillende effecten die bijdragen aan het doel om meer mensen aan het werk te helpen. Zo is er door inzet van de subsidie bij gemeenten onder andere ingezet op de re-integratie van meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door de instrumenten voor een groter aantal mensen in te zetten en/of het ondersteuningsaanbod te verbreden. Dit is het **volume-effect**. Daarnaast is er sprake van een **kwaliteitseffect**, waardoor er intensievere vormen van begeleiding konden worden aangeboden en was er de mogelijkheid om meer maatwerk te bieden en te werken met een kleinere caseload. Voor het UWV was het door de ESF-subsidie mogelijk om extra inzet te kunnen plegen ter activering van de doelgroep Wajong. Naast het volume en kwaliteitseffect was er sprake van een **innovatie-effect**, hoewel hier in mindere mate sprake van is. Er zijn wel nieuwe activiteiten uitgevoerd dankzij de ESF-gelden, maar het merendeel van de gelden is besteed aan bestaande interventies. Als laatste is er sprake van toegenomen **regionale samenwerking** tussen enerzijds gemeenten en anderzijds vso en pro scholen als resultaat van ESF AI.

Bij gemeenten is het voornaamste effect van de ESF Actieve Inclusie subsidie het volume-effect en kwaliteitseffect. Zij geven aan vooral meer klanten te hebben bediend door de subsidie, alsook klanten intensiever te hebben begeleid. Het innovatie-effect is beperkt voor gemeenten. Een klein deel van de toegevoegde waarde wordt hier aan toegeschreven. Van een verbeterde samenwerking tussen gemeenten, centrumgemeenten en vso en pro scholen is duidelijk sprake, zoals eerder ook toegelicht in bevinding twee van output.

Bij vso en pro scholen ligt de toegevoegde waarde vooral in het kwaliteitseffect, namelijk het intensiever begeleiden van de jongeren. De scholen zien geen volume-effect; er zijn door de ESF-subsidie niet méér jongeren bediend. Een goede verklaring voor het ontbreken van het volume-effect is dat in beginsel alle leerlingen van de scholen die perspectief op werk hebben, regulier al worden begeleid naar werk. Ook het innovatie-effect is beperkt voor pro/vso-projecten, er zijn weinig nieuwe activiteiten gefinancierd. Als laatste heeft ESF Actieve Inclusie ook bij pro/vso-projecten bijgedragen aan regionale samenwerking omdat het gezamenlijke subsidietraject aanleiding gaf tot extra overleg voor de besteding van ESF-middelen. Dit is zowel voor scholen onderling als scholen en gemeenten met elkaar.

### **Bevinding 2. De samenwerking verliep goed en is verbeterd, er zijn echter geen gezamenlijke projecten tot stand gekomen**

De onderlinge samenwerking tussen centrumgemeenten, gemeenten en vso en pro scholen is goed verlopen tijdens de aanvraag en uitvoering van het programma. De samenwerking is tevens geïntensiveerd sinds de start van ESF Actieve Inclusie, waardoor er nieuwe samenwerking (bijvoorbeeld door overleggen) is ontstaan. In 34% van de gevallen heeft het moeten samenwerken vanwege de ESF-subsidie zelf geleid tot een verandering in de samenwerking met en tussen de partijen. Er was echter geen sprake van inhoudelijke samenwerking; er zijn ondanks de intensievere samenwerking geen gezamenlijke projecten opgezet. Dit komt vooral doordat dit lastiger in de verantwoording was.

### **Bevinding 3. Deel van de toegevoegde waarde van Actieve Inclusie vindt pas na de subsidieperiode plaats**

Niet alleen tijdens het tijdvak van ESF AI maar ook daarna treedt er toegevoegde waarde op van het programma. Dit komt doordat tijdens het ESF-tijdvak de reguliere activiteiten zijn gefinancierd vanuit het ESF-budget, waardoor na het tijdvak het vrijgemaakte budget kan worden besteed aan aanvullende inzet op re-integratie. Dit geldt voor gemeenten, vso en pro en het UWV. De toegevoegde waarde voor JenV-projecten vindt uitsluitend plaats tijdens het gesubsidieerde tijdvak. Zonder de ESF-subsidie hadden veel van deze projecten geen doorgang gevonden omdat regulieren budgetten van JenV hier niet volledig in voorzien.

ESF-financiering heeft naast de directe toegevoegde waarde ook indirecte toegevoegde waarde voor gemeenten en vso en pro scholen. Binnen het tijdvak is er niet altijd een direct effect omdat niet altijd direct meer begeleiding kan worden geboden en dus ook niet meteen meer klanten kunnen worden bediend. Omdat pas na afloop van de subsidieperiode ook daadwerkelijk de subsidie wordt toegekend, kan dit nog worden uitgegeven aan aanvullende activiteiten en instrumenten ná de subsidieperiode. Dit valt buiten het ESF-blikveld maar leidt wel tot indirecte toegevoegde waarde. Daarnaast kan het bijvoorbeeld ook toegevoegd worden aan de algemene reserve van de gemeente of school.

### **Bevinding 4. De ondernomen GKND-activiteiten werden positief beoordeeld, maar hebben weinig opgeleverd**

Er zijn verschillende activiteiten georganiseerd ter bevordering van het horizontale thema GKND. Er zijn drie bustours en twee trainingen met in totaal 92 deelnemers geweest. De meeste deelnemers waren professionals van gemeenten, UWV en het ministerie van SZW. Werkgevers werden beperkt bereikt met de ondernomen activiteiten. De deelnemers waren wel overwegend positief over de georganiseerde activiteiten, echter hebben de activiteiten ze weinig nieuwe kennis opgeleverd en niet aangezet tot concrete actief ter bevordering van GKND in de uitvoeringspraktijk. De opgedane kennis werd daarnaast ook niet verder verspreid of nabesproken met collega's en samenwerkingspartners. Het is dan ook niet aannemelijk dat deze activiteiten echt verandering konden bewerkstelligen.

### 5.3 Duurzame inzetbaarheid

#### **Bevinding 5. De ESF-regeling DI-bedrijven had een positief effect op de aandacht voor duurzame inzetbaarheid bij de doelgroep. Zonder de ESF-steun hadden vrijwel alle deelnemende organisaties geen actie ondernomen op het gebied van duurzame inzetbaarheid**

Hierbij werd gekeken naar het belang van de ESF-subsidie voor het in gang zetten van activiteiten voor duurzame inzetbaarheid. De eerste openstelling van de ESF-regeling DI-bedrijven kende een grote mate van doelmatigheid volgens de eindevaluatie. In negen van de tien gevallen heeft de ESF-regeling bijgedragen aan de inzet van organisaties op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Bijna de helft van de deelnemers gaf aan dat met het ESF-project de eerste stappen zijn gezet om met duurzame inzetbaarheid aan de slag te gaan. Ongeveer twee derde van de deelnemers schakelde met het ESF-project voor het eerst externe deskundigheid op het gebied van duurzame inzetbaarheid in. De ESF-subsidie was in de meeste gevallen essentieel voor de uitvoering van projecten op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Zonder de ESF-subsidies hadden deze organisaties niet, of in mindere mate, projecten op het gebied van duurzame inzetbaarheid (laten) uitvoeren. De regeling had vooral een positief effect op de omvang, doorlooptijd en/of de kwaliteit van de projecten.

#### **Bevinding 6. De ESF-regeling DI-bedrijven had directe toegevoegde waarde voor deelnemende organisaties**

In de effectmeting van de doeltreffendheid van de regeling werden directe opbrengsten van de gesubsidieerde adviestrajecten in kaart gebracht. De effectmeting keek enerzijds naar de directe toegevoegde waarde die met de ESF-subsidies werd behaald door middel van de externe adviestrajecten over duurzame inzetbaarheid. Anderzijds onderzocht de effectmeting de implementatie van veranderingen binnen de organisaties als gevolg van de adviestrajecten. Ongeveer vier op de vijf organisaties deden als gevolg van de adviestrajecten inzichten op over duurzame inzetbaarheid binnen de organisatie, de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en achtergronden van mogelijke verbeteringen in duurzame inzetbaarheid. Deze vergrote kennis en inzichten over het belang van duurzame inzetbaarheid kunnen gezien worden als directe toegevoegde waarde van de adviestrajecten.

#### **Bevinding 7. De ESF-regeling DI-bedrijven had ook indirecte toegevoegde waarde voor deelnemende organisaties**

De adviestrajecten hadden tot doel om organisaties na afloop van de trajecten (verder) in beweging te brengen om al dan niet zelfstandig aan de slag te gaan met de bevordering van duurzame inzetbaarheid. Zo had de ESF-regeling als gevolg van de implementatie van veranderingen binnen de organisaties na de adviestrajecten, ook indirecte toegevoegde waarde voor de deelnemende organisaties. De adviestrajecten leidden namelijk in de meeste gevallen tot vervolgacties bij organisaties, zoals de implementatie van een plan van aanpak met vervolgstappen (79% van de werkgevers heeft vervolgstappen gezet en 9% verwacht dit in de nabije toekomst te doen). Werkgevers die enkel voor het opstellen van een adviestraject subsidie hebben gekregen gaan in dezelfde mate op vervolgstappen over als werkgevers die ook voor de begeleiding en implementatie van trajecten subsidie kregen.

#### **Bevinding 8. Projecten uit de ESF-regeling DI-bedrijven hadden een grote bijdrage aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers van deelnemende organisaties**

Overall vergrootten de externe adviestrajecten het bewustzijn onder werkgevers (84%) en werknemers (77%) over duurzame inzetbaarheid. Ook bleken werkgevers (79%) en werknemers (77%) zich beter bewust van het nut van investeringen in de eigen duurzame inzetbaarheid. Daarnaast waren de adviestrajecten, voor zowel werknemers als werkgevers, vaak een aansporing tot grotere betrokkenheid bij het thema en zorgden ze voor meer dialoog over duurzame inzetbaarheid.

Verder bleek dat bij alle projecten uit de zes de inhoudelijke thema's<sup>14</sup> binnen de ESF-regeling DI-bedrijven effecten zijn ervaren door zowel werknemers als werkgevers, die wijzen op de bevordering van duurzame inzetbaarheid van werknemers. Onderzoekers vroegen in de effectevaluatie in hoeverre werknemers en werkgevers bepaalde effecten bij de verschillende inhoudelijke thema's hebben ervaren, zoals meer motivatie in het werk, een betere benutting van competenties, en minder psychische belasting of stress. Werknemers en werkgevers bleken de meeste effecten goed te herkennen of nog te verwachten. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de verzamelde data gebaseerd is op de perceptie van respondenten en dat zij dit niet konden onderbouwen met harde bewijzen. Ook zijn de effecten nog niet altijd van toepassing op de gehele organisatie, maar op een deel van de werknemers.

Vrijwel alle effecten van de projecten die raakten aan de thema's 'leercultuur voor werknemers', 'aanpassen organisatie van het werk' en 'interne en externe mobiliteit' waren zowel volgens werkgevers als de ondernemingsraad veel groter dan op voorhand verwacht. Effecten van projecten binnen het thema gezond en veilig werken waren volgens zowel werkgevers als de ondernemingsraad vaak minder groot dan op voorhand verwacht.

### **Bevinding 9. De ESF-regeling DIS was behoorlijk effectief en had toegevoegde waarde**

Volgens de projectleiders behaalden de helft van de projecten de doelstellingen volledig, of meer dan vooraf beoogd. Ruim 60% van de bevraagde deelnemende werkgevers vond de resultaten gelijk of beter dan op voorhand verwacht. Alle projecten zetten stappen in de beleidsketen. Een bescheiden aantal werkgevers gaf aan dat de resultaten slechts deels zijn behaald. Veel deelnemende bedrijven gaven aan zonder de ESF-steun geen acties te hebben ondernomen op het gebied van duurzame inzetbaarheid.

Bij ongeveer 80% van de deelnemende projecten droeg het project volgens de projectleiders bij aan een beter begrip van problemen op het gebied van duurzame inzetbaarheid en kennis van effectieve interventies om hiermee om te gaan. Volgens ruim de helft van de projectleiders hebben hun projecten in grote mate bijgedragen aan meer bewustzijn van werknemers (52%) en werkgevers (58%) over duurzame inzetbaarheid. Ruim de helft van de deelnemende organisaties gaf aan na het project meer aandacht te hebben voor duurzame inzetbaarheid.

### **Bevinding 10. Structurele effecten van de projecten op de duurzame inzetbaarheid van werknemers zijn nog niet goed waarneembaar, wel ervaren werknemers en werkgevers positieve ontwikkelingen die op termijn bij kunnen dragen aan de duurzame inzetbaarheid van werknemers**

Effecten van de projecten op de duurzame inzetbaarheid van medewerkers waren ten tijde van de eindevaluatie (2021) nog lastig te meten. Zaken als een lager ziekteverzuim, versterkt arbeidsmarktperspectief en een hogere mobiliteit zijn pas op de langere termijn zichtbaar. Projecten lieten wel positieve ontwikkelingen zien op indicatoren die op termijn bij kunnen dragen aan een lager ziekteverzuim en een versterkt arbeidsmarktperspectief, zoals toegenomen werknemerstevredenheid, kennis en vaardigheden over duurzame inzetbaarheid en gezondheid. Een rondvraag door de onderzoekers bij bedrijven bevestigde dit beeld. Bedrijven meldden vaker effecten zoals gemotiveerder en bewuster personeel, wat op termijn bij kan dragen aan een lager ziekteverzuim en de arbeidsmarktpositie van medewerkers.

---

<sup>14</sup> De thema's 'gezond en veilig werken', 'leercultuur voor werknemers', 'aanpassen organisatie van het werk', 'interne en externe mobiliteit', 'flexibele werkcultuur' en 'arbeidstijdenmanagement' waren inhoudelijk van aard. De thema's 'bedrijfs- of organisatiescan' en 'periodiek onderzoek duurzame inzetbaarheid van werknemers' gingen over specifieke methoden die gebruikt werden bij de adviestrajecten.

### **Bevinding 11. De steun vanuit de ESF-regeling DIS had veel toegevoegde waarde voor de projecten en deelnemende bedrijven**

Zonder ondersteuning vanuit het ESF-regeling DIS zouden van de 54 gestarte projecten veertien (waarschijnlijk) niet, of 27 minder uitgebreid zijn uitgevoerd. Slechts drie projecten zouden zonder de steun van het ESF ongewijzigd door zijn gegaan. Dit wijst op een duidelijke meerwaarde van het programma aan de realisatie van de projecten. Zonder de steun zouden de activiteiten bij de bedrijven in het kader van de projecten rondom duurzame inzetbaarheid vaak niet door zijn gegaan.

## 5.4 Geïntegreerde territoriale investering

### **Bevinding 12. GTI heeft bijgedragen aan vermindering van de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van de G4**

Op projectniveau was er weinig sprake van een samenwerking tussen verschillende partijen en financieringsstromen. Desalniettemin dragen de projecten die uitgevoerd worden onder GTI bij aan een vermindering van de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van de G4. Ook benoemt de evaluatie van Ecorys een verbetering van het vestigingsklimaat en investeringen in bedrijventerreinen en (potentiële)werknemers. Daarnaast wordt in de interviews genoemd dat partijen die betrokken zijn bij het programma op beleidsniveau een intensievere samenwerking zien tussen gemeentelijke afdelingen op sociaal en economisch gebied.

## 5.5 Regeling Sociale innovatie en transnationale samenwerking

### **Bevinding 13. De subsidieregeling wordt ingezet waar deze voor bedoeld is maar soms zou een project ook zonder ESF-financiering hebben plaatsgevonden**

Uit de evaluatie blijkt dat de subsidieregeling ingezet wordt waarvoor deze bedoeld is en dat deze goed aansluit bij de behoefte in het veld. Vanuit de aanvragers 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 (zoals binnen de experimenteerregeling van de participatiewet) en bestaande ideeën die zijn gekoppeld aan SITS voor additionele financiering. Deze projecten zouden ook doorgang vinden zonder SITS, terwijl andere projecten zonder SITS niet zouden starten. De toegevoegde waarde van SITS zal zich voornamelijk manifesteren bij de ontwikkeling van innovatie binnen Nederland gezien slechts enkele projecten gericht waren op internationale samenwerking en de buitenlandse partners vaak slechts een bijrol speelden.

## 5.6 Conclusies

De toegevoegde waarde van de verschillende ESF-subsidieregelingen blijkt in de meeste gevallen duidelijk uit de evaluatierapporten en jaarverslagen (AIR's). Er is echter in geen van de gevallen een effectiviteitsmeting uitgevoerd, waardoor de werkelijke toegevoegde waarde van een regeling voor de maatschappij niet (kwantitatief) gemeten is. Netto-effectiviteitsmetingen zijn redelijkerwijs niet haalbaar binnen het ESF programma (zie ook de toelichting op netto effectiviteit in hoofdstuk 2.2)

Voor Actieve Inclusie blijkt het grootste deel van de toegevoegde waarde uit het volume-effect. De subsidieaanvragers hebben door het gebruik van de ESF-subsidie meer klanten met bewezen effectieve interventies richting werk begeleid. Daarnaast heeft er bij de subsidieaanvragers in mindere mate ook een kwaliteitseffect, innovatie-effect en een verbetering van de samenwerking plaatsgevonden. Het programma duurzame inzetbaarheid heeft bij bedrijven en sectoren vooral toegevoegde waarde gecreëerd doordat er met de gesubsidieerde projecten meer bewustwording van, inzet op en inzicht in duurzame inzetbaarheid is gerealiseerd. Daarnaast zouden de projecten zonder ESF-subsidie in de meeste gevallen niet gerealiseerd zijn.

Voor het programma GTI blijkt uit de evaluatie dat de toegevoegde waarde ervan ligt in de verbetering van het vestigingsklimaat en investeringen in bedrijventerreinen en (potentiële)werknemers. Het programma blijkt in de praktijk bijgedragen te hebben aan het verminderen van de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van de G4-gemeenten. Er valt echter niet vast te stellen in welke mate dit is gebeurd.

Bij het programma SITS is de toegevoegde waarde door de onderzoekers gevonden in het feit dat een deel van de projecten om sociale innovatie te bevorderen zonder de ESF-subsidie niet plaats had gevonden. Echter, het andere deel van de projecten zou zonder ESF-subsidie wel alsnog zijn gerealiseerd. Het gaat hier om projecten die al liepen (zoals binnen de experimenteerregeling van de participatiewet) en bestaande ideeën die zijn gekoppeld aan SITS voor additionele financiering. Dit maakt dat het lastig vast te stellen is in hoeverre een ESF-subsidie voor SITS ook daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft gecreëerd.



## Bijlage 1. Bestudeerde documenten

- Jaarverslag ESF2014-2020 Uitvoeringsjaar 2018, Uitvoering Van Beleid (2019).
- Jaarverslag ESF 2014-2020 Uitvoeringsjaar 2021, Uitvoering Van Beleid (2022).
- Beslismemo effectevaluatie SITS, Uitvoering Van Beleid (2022).
- Haalbaarheid (quasi-)experimentele evaluatie ESF-activiteiten, CPB (2016).
- Evaluatieplan ESF 2014-2020, Agentschap SZW (2015).
- Ex-ante evaluatie ESF 2014-2020, Panteia (2013).
- Factsheet Operationeel Programma ESF 2014-2020, Agentschap SZW (2014).
- Operational programme under the 'investment for growth and jobs' goal, European Commission (2014).
- Tussenevaluatie Implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020, Bureau Bartels en Regioplan (2016).
- Memo tussenevaluatie Actieve Inclusie, Agentschap SZW (2016).
- Eindevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020, Bureau Bartels en Regioplan (2018).
- Memo Eindevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020, Uitvoering Van Beleid (2018).
- Verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie over de periode 2014-2015, Regioplan en Bureau Bartels (2016).
- Verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie over de periode 2014-2016, Regioplan en Bureau Bartels (2017).
- Memo Tweede Verdiepingsonderzoek Actieve Inclusie, Agentschap SZW (2017).
- Evaluatie ESF Actieve Inclusie Derde verdiepende onderzoek over 2014-2017, Regioplan en Bureau Bartels (2019).
- Evaluatie ESF Actieve Inclusie Vierde verdiepende onderzoek over 2018, Regioplan en Bureau Bartels (2019).
- Memo Implementatiememo Vierde verdiepende onderzoek ESF Actieve Inclusie, Uitvoering Van Beleid (2019).
- Evaluatie ESF Actieve Inclusie Vijfde verdiepende onderzoek over 2019, Regioplan en Bureau Bartels (2020).
- Evaluatie ESF Actieve Inclusie 2014-2020 Syntheserapport, Regioplan en Bureau Bartels (2021).
- Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach, SEOR Erasmus School of Economics (2019).
- Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie, Bevindingen op basis van groepsgesprekken met medewerkers van gemeenten, De Beleidsonderzoekers (2021).
- CBS Factsheet Actieve Inclusie in Nederland, CBS (2016).
- Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking. Evaluatie van processen en tussentijdse resultaten van het ESF-programma SITS, Panteia (2018).
- Memo Evaluatie SITS, MT directie DSU/UVB (2018).
- Tussenevaluatie eerste openstelling ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid, Bureau Bartels (2015).
- Eindevaluatie eerste openstelling ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid bedrijven/instellingen, Bureau Bartels (2016).
- Evaluatie ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren. Eerste tussenrapport, SEOR en Ockham|IPS (2017).
- Memo Reactie Aanbevelingen.

- Evaluatie ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren. Eindrapport tweede fase, SEOR en Ockham|IPS (2020).
- Memo Uitkomsten tweede tussenrapportage Evaluatie DI regio's en sectoren, Uitvoering Van Beleid (2020).
- Evaluatie ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren. Eindrapport derde fase en algehele synthese, SEOR en Ockham|IPS (2021).
- Memo Uitkomsten eindrapportage Evaluatie DI Regio's en Sectoren, Uitvoering Van Beleid (2021).
- Evaluatie Geïntegreerde territoriale investering, Ecorys (2019).
- Memo Resultaten en vervolg op Evaluatie GTI, Uitvoering Van Beleid (2019).
- Memo Rapporten Evaluatie SITS en Evaluatie GTI (2019).

## Bijlage 2. Afgenomen interviews

1. Evaluatieplan ESF – Algemeen: Brian van Apeldoorn, Dick Beekhuizen, Reyhan Cephe, Pieter Melis, Steven Billiet, Luuk Mallee.
2. Evaluatieplan ESF – Actieve Inclusie: Brian van Apeldoorn en Reyhan Cephe.
3. Evaluatieplan ESF – Duurzame Inzetbaarheid bedrijven: Veena Balgobind en Inge Beckers.
4. Evaluatieplan ESF – Duurzame Inzetbaarheid sectoren: Gerard Slotema, Gerard van Velzen, Govert Maessen, Pieter Melis en René Sepers.
5. Evaluatieplan ESF – SITS en GTI: Annet Bek, Brian van Apeldoorn en Andrej Vajner.
6. Evaluatieplan EFF – Horizontaal thema gelijke kansen en non-discriminatie: Heidi de Both-Kloosterziel en Evert van der Zwan.



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)