

Sociale Innovatie in ESF 2021-2027

Een verkennend onderzoek
November 2019

Ockham IPS
Bert-Jan Buiskool

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

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

Voorwoord

Nederland heeft in het huidige ESF-programma voor 2014-2020, maar ook in eerdere programma's, uitgebreid ervaring opgedaan met sociale innovatie. Ook voor de nieuwe programma periode 2021-2027 benadrukt de Europese Commissie (in de concept regulering ESF+) het belang van sociale innovatie en stuurt zij lidstaten aan om iets te doen met sociale innovatie. Op dit moment is Nederland bezig met de ambtelijke voorbereiding op het nieuwe ESF+ programma 2021-2027. De planning is dat er eind 2019 een concept Operationeel Programma (OP) gereed is. In de maanden daarvoor dienen onderbouwde beslissingen te worden genomen over de inrichting van het programma, waaronder de wijze waarop "innovatieve acties" in het programma worden geadresseerd.

Dit rapport presenteert de resultaten van een verkennend onderzoek naar welke beleidsdoelen kunnen worden ondersteund onder het Sociale Innovatie gedeelte binnen het nieuwe ESF-programma. Het rapport gaat in op de (kennis)behoefte aan sociale innovatie en hoe deze behoefte aansluit bij de vereisten van het nieuwe ESF+ programma. Tevens gaat het rapport in op de lessen m.b.t. de vormgeving van sociale innovatie binnen het huidige ESF-programma (en eerdere programma's) in Nederland, maar ook ervaringen uit het buitenland. Op basis hiervan presenteert het rapport verschillende uitgangspunten voor de toekomstige invullen van Sociale Innovatie binnen het Nederlandse ESF-programma en beschrijft (en beoordeelt) het rapport verschillende modaliteiten en scenario's.

Onze dank gaat uit naar de respondenten die hebben bijgedragen aan het onderzoek (variërend van ambtenaren van beleidsdirecties SZW en Uitvoering van Beleid, ESF-experts, potentiële ESF-aanvragers; en (sociale) innovatiedeskundigen). Zij hebben het onderzoek verrijkt met hun verfrissende ideeën om het ESF-programma meer in lijn te brengen met een opzet en financiering die past bij het innovatieve (en onzekere) karakter van sociale innovatie. Vanwege privacywetgeving zijn de namen van respondenten niet opgenomen in een bijlage van het rapport.

Tevens willen wij de begeleidingscommissie bedanken voor hun actieve bijdrage aan het onderzoek en hun feedback op de conceptversie van het rapport.

Ockham IPS

Samenvatting

Aanleiding

De directie Participatie Decentrale Voorzieningen van het ministerie SZW, belast met de beleidscoördinatie ESF, verlangt een verkennend onderzoek naar welke beleidsdoelen kunnen worden ondersteund onder het Sociale Innovatie gedeelte van ESF + OP en een sterke/zwakte analyse van verschillende beleidsopties voor de invulling van sociale innovatie in het programma.

Doel

Het verkennend onderzoek heeft tot doel om inzicht te geven welke beleidsdoelen kunnen worden ondersteund onder het Sociale Innovatie gedeelte binnen het nieuwe ESF-programma, het volgende in acht nemende: de nationale behoefte aan sociale innovatie; de vereisten van de ESF+ verordening; aansluiting op de nationale beleidsvisie op ESF+; en de ervaringen met de huidige subsidieregeling.

Methode

Het onderzoek omvatte een deskresearch, interviews met betrokken actoren, klankbordsessie, en analyse en rapportage. In totaal is er met 30 respondenten gesproken, waarvan 7 beleidsambtenaren van SZW; 5 personen van Uitvoering van Beleid (SZW); 1 beleidsambtenaar van BZK; 3 vertegenwoordigers van sociale partners; 4 vertegenwoordigers van gemeenten; 6 vertegenwoordigers van sociale ondernemingen; en 5 experts op het gebied van (sociale) innovatie. Een selectie van deze respondenten is uitgenodigd voor een klankbordsessie waarin de voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn gedeeld en nader besproken.

Conclusies

Op basis van de nationale, regionale en lokale (kennis) behoefte; de uitgangspunten van ESF 2021-2027; de lessen van de huidige en eerdere ESF-programma's in Nederland en andere EU-landen; en de interviews met stakeholders, kan een aantal uitgangspunten/ principes worden geformuleerd, voor de toekomstige vormgeving van het sociale innovatie gedeelte van ESF.

- Leg op voorhand niet vast wat de sociale innovatie zou moeten zijn, maar stuur op 'uitdagingen' en werkzame mechanismen van sociale innovatie
- Breng (1) de ontwikkeling van sociale innovatie, (2) transfer van SI en (3) versterking van het ecosysteem tezamen in het programma
- Sociale innovatie vereist een multidisciplinaire; interdisciplinaire; multi-governance aanpak. Dit vraagt om verbreding van thema's en type aanvragers
- Kies een opzet van projecten en financiering die past bij het innovatieve en onzekere karakter (fasering van sociaal innovatieve projecten)
- Beperkt budget moet gefocust ingezet worden (pleidooi van een nationale call zoals in de huidige SITS-regeling i.p.v. versnippering over de regio's)
- Introduceer ontwikkelingspartnerschappen (met o.a. verplichte betrokkenheid van een kennisinstelling)
- Kies voort een thematische benadering i.p.v. laat 'duizend bloemen' groeien (thematische calls verspreid over de programmaperiode)
- Zet in op challenges/ competitie element (selecteer de projecten met meeste potentie)
- Zorg voor ondersteunende structuur (kennisdeling; disseminatie; horizontale en verticale mainstreaming; opzetten nationaal thematisch netwerk; koppelen van ambassadeurs aan projecten)
- Activeer sociale ondernemingen binnen het sociaal innovatie gedeelte van het ESF-programma (sociale ondernemingen in ontwikkelingspartnerschap; identificeren van behoefte).

- Beperk de administratieve lasten voor innovatieve projecten (reken af op leerervaring en (impact) evaluatie i.p.v. harde resultaten)
- Zet meer (budget) in op sociale innovatie (vanwege toegevoegde waarde en potentiële impact op lange termijn)

In het onderzoek zijn verschillende scenario's en modaliteiten geïdentificeerd en beoordeeld voor de toekomstige vormgeving van het sociaal innovatieve gedeelte van ESF.

- **Modaliteit 1:** Voortzetting huidige regeling met enkele aanpassingen
- **Modaliteit 2:** Uitvoering door arbeidsmarktregio's op basis van uitgewerkt plan
- **Modaliteit 3:** Transfer van sociale innovatie
- **Modaliteit 4:** Ontwikkeling ecosysteem voor sociale innovatie
- **Modaliteit 5:** Sociale innovatie op de werkvloer (bedrijven)
- **Modaliteit 6:** Ondersteuning Social Impact Bonds
- **Modaliteit 7:** Ondersteuning Sociale Ondernemingen

Op basis van de analyse verdienen de volgende modaliteiten verdere reflectie voor het nieuwe ESF-programma:

- **Modaliteit 1 (voortzetting huidige regeling met aanpassingen):** met name de gefaseerde aanpak; de selectie van de projecten met meest potentie; en het werken met nationale en programmatische/ thematische calls, zijn elementen die de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van het programma verbeteren. Daarnaast is deze modaliteit flexibel genoeg zodat verschillende partijen kunnen participeren in de call, als hoofdaanvrager, of als onderdeel van een ontwikkelingspartnerschap (zoals arbeidsmarktregio's, maar ook sociale ondernemers).
- **Modaliteit 4 (Ontwikkeling van ecosysteem voor sociale innovatie):** Het investeren in het ecosysteem en ondersteuningsstructuren voorziet in een behoefte. Dit zou bij voorkeur moeten worden georganiseerd ter versterking van modaliteit 1 door het: (1) identificeren van behoeftes voor thematische calls door middel van onderzoek en consultatie; (2) genereren van ideeën tijdens sociale innovatie labs op basis waarvan aanvragen kunnen worden gedaan; (3) ondersteuning tijdens de implementatie van sociaal innovatieve ESF-projecten en disseminatie en mainstreaming van project resultaten door leden van het thematische netwerk.

Het voordeel van modaliteit 1 is dat deze modaliteit elementen van andere modaliteiten kan integreren. Zo is het binnen deze modaliteit nog steeds mogelijk dat arbeidsmarktregio's een aanvraag indienen (modaliteit 2). Daarnaast kan binnen deze modaliteit nog steeds aandacht worden besteed aan transfer van innovatie, door het centraal stellen van disseminatie en mainstreaming van de leerervaring (modaliteit 3). Ook kunnen binnen deze modaliteit sociale partners een aanvraag indienen voor sociale innovatie op de werkvloer (modaliteit 5), alsmede betrokken partijen bij een Social Impact Bonds om de sociaal innovatieve elementen van hun project te financieren met ESF gelden (modaliteit 6). Tenslotte kunnen sociale ondernemingen nog steeds een aanvraag indienen als onderdeel van een ontwikkelingspartnerschap (modaliteit 7). Door het programmeren van 'thematische calls' kan tevens de focus worden verlegd naar andere modaliteiten over de programmaperiode (zoals een thematische focus op de regio; ontwikkeling van ecosysteem; sociale innovatie op de werkvloer; sociale innovatie binnen SIB, en ondersteuning van sociale ondernemingen).

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies is het volgende aan te bevelen.

- **Aanbeveling 1:** Baseer je in verdere discussies over de vormgeving van het sociale innovatieve gedeelte van het ESF-programma op de bovengenoemde uitgangspunten. Overeenstemming over deze uitgangspunten limiteert de keuzemogelijkheden van modaliteiten.

- **Aanbeveling 2:** Werk modaliteit 1 (voortzetting huidige regeling met aanpassingen) en modaliteit 4 (Ontwikkeling van ecosysteem voor sociale innovatie) verder uit voor het programma. Overweeg hierbij aanvullend ESF-budget vrij te maken voor modaliteit 4.
- **Aanbeveling 3:** Overleg met de Europese Commissie hoe de verantwoording van sociale innovatie zo licht mogelijk kan worden ingericht. De vraag aan de Europese Commissie is of een beschrijving van de leerervaring (vast te stellen aan de hand van een evaluatierapport; met eventueel sociale impact/ return meting) voldoende is voor de verantwoording van bestede ESF-gelden (i.p.v. de resultaten zelf, zoals aantal plaatsingen in de arbeidsmarkt). Aan de hand hiervan beslissen of lumpsum betaling past bij sociale innovatie.
- **Aanbeveling 4:** Inventariseer wat de exacte uitvoeringskosten voor Uitvoering van Beleid zijn binnen de twee aanbevolen modaliteiten; en de mogelijkheden die het Technische Bijstand budget voor ESF biedt voor het financieren van de voorbereiding van de thematische calls; werving, selectie, monitoring, en advisering van projecten; en het opzetten van nationaal thematische netwerken rond de thematische calls.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	7
1. Achtergrond, doel en onderzoeksvragen.....	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Doel van het onderzoek, onderzoeksvragen en methode	10
1.2 Overzicht onderzoeksmethodiek	12
1.2 Leeswijzer	12
2. Afbakening en nationale (kennis)behoefte aan sociale innovatie	13
2.1 Reflecties op de afbakening van sociale innovatie binnen de context van ESF	13
2.2 Reflecties op de uitgangspunten van ESF 2010-2027	16
2.3 Nationale kennisbehoefte aan sociale innovatie.....	17
2.4 Inventarisatie themagebieden waarin sociale innovatie een rol kan spelen.	19
3. Evaluatie van sociale innovatie in het huidige en voorgaande ESF-programma's	22
3.1 Het Communautair Initiatief EQUAL (ESF 2000-2006)	22
3.2 ESF-programma 2007-2013 (Actie E)	24
3.3 SITS-regeling (2014-2020)	27
3.4 Lessen van ESF-programma's in andere lidstaten	29
4. Uitgangspunten en (beoordeling van) modaliteiten voor de vormgeving van sociale innovatie.....	36
4.1 Uitgangspunten.....	36
4.2 Scenario's /modaliteiten	43
5. Conclusies & aanbevelingen	53
5.1 Conclusies	53
5.2 Aanbevelingen: naar een ideaaltypische vormgeving.....	55
Bijlage 1 Literatuurlijst	56

1. Achtergrond, doel en onderzoeksvragen

1.1 Achtergrond

1.1.1 Aanleiding

Op dit moment is Nederland bezig met de ambtelijke voorbereiding op het nieuwe ESF+ programma 2021-2027. De planning is dat er in november/ december een concept Operationeel Programma (OP) gereed is. In de maanden daarvoor dienen onderbouwde beslissingen te worden genomen over de inrichting van het programma, waaronder de wijze waarop "innovatieve acties" in het programma worden geadresseerd.

De directie Participatie Decentrale Voorzieningen van het ministerie SZW, belast met de beleidscoördinatie ESF, verlangt een verkennend onderzoek naar welke beleidsdoelen kunnen worden ondersteund onder het Sociale Innovatie gedeelte van ESF + OP en een sterke/zwakte analyse van verschillende beleidsopties voor de invulling van sociale innovatie in het programma.

1.1.2 Beleidsachtergrond

Sociale innovatie in het huidige en vorige programma

Nederland heeft in het huidige ESF-programma voor 2014-2020, maar ook in eerdere programma's, uitgebreid ervaring opgedaan met sociale innovatie. In het huidige 2014-2020 programma wordt sociale innovatie gestimuleerd binnen de investeringsprioriteit Actieve Inclusie waar 5,3 miljoen Euro beschikbaar is voor projecten gericht op sociale innovatie en/of transnationale samenwerking (SITS), voor methodiek- en instrumentontwikkeling ten behoeve van actieve re-integratie. Sociale innovatie was in de vorige ESF-programmaperiode 2007-2013 vooral gericht op de arbeidsorganisatie (slimmer werken; flexibelere arbeidsorganisatie; nieuwe verhoudingen in arbeidsorganisaties). In het ESF-programma 2000-2006 was er nadrukkelijke aandacht voor innovatie in de context van het Communautaire initiatief EQUAL. In het huidige programma is er nadrukkelijk een koppeling gemaakt tussen sociale innovatie en transnationale partnerschappen (echter deze activiteiten hoeven niet altijd gecombineerd te worden).

Kenmerkend voor de huidige Nederlandse programmering van sociale innovatie is dat er een specifieke actie is voor sociale innovatie, terwijl in de meerderheid van de ESF OPs in andere Europese landen, sociale innovatie als horizontale prioriteit is opgenomen (met 'specifieke calls' voor sociale innovatie of projecten gestimuleerd die een sociale innovatieve aanpak volgen, door die meer punten te geven in de beoordeling). Andere landen, zoals Polen, hebben in de huidige programmaperiode bewust gekozen voor een gerichte aanpak met een specifieke prioritaire as, omdat de ervaring in het vorige programma was dat een horizontale benadering leidde tot een gebrekkige coördinatie en zichtbaarheid van sociale innovatie, en daardoor niet heeft geresulteerd in een sterke verankering, promotie en opschalen van sociaal innovatieve instrumenten.

Het hebben van een specifieke actie voor sociale innovatie, neemt niet weg dat in andere investeringsprioriteiten binnen het huidige Nederlandse ESF programma, projecten worden ondersteund, die elementen bevatten van sociale innovatie, zoals onder de regeling ESF Duurzame Inzetbaarheid Regio's en Sectoren, waar Onderwijs & Ontwikkelingsfondsen en samenwerkingsverbanden van sociale partners, subsidie kunnen aanvragen voor een breed (inter)sectoraal of regionaal plan dat leidt tot beleidsvorming, onderzoek, monitoring, pilots of voorlichting ter bevordering van de duurzame inzetbaarheid van werkenden.

Tot op heden is een beperkt percentage van het totale programmabudget besteed aan sociale innovatie (5% in 2007-2013; 1% in 2014-2020) en de vraag is of dit volstaat in het licht van toekomstige behoeften aan sociale innovatie. De gedachte achter een beperkte bijdrage aan sociale innovatie is dat innovatie veel onzekerheden met zich mee brengt

(absorptiecapaciteit en de uitvoeringsrisico). Bovendien kan een beperkt aantal projecten een grote uitstraling of multipliereffect hebben.

De SITS-regeling in de huidige programma periode is tussentijds geëvalueerd door de onderzoeksbureaus Panteia en Ockham IPS, die tot de conclusie kwamen dat de regeling wordt ingezet waarvoor het bedoeld is en over het algemeen goed aansluit bij de behoeften van het werkveld.

De nieuwe ESF+ regulering

De nieuwe ESF+ regulering benadrukt het belang van sociale innovatie en stuurt lidstaten aan om iets te doen met sociale innovatie.

Artikel 13: Innovatieve acties¹

1. Member States shall support actions of social innovation and social experimentations, or strengthen bottom-up approaches based on partnerships involving public authorities, the private sector, and civil society such as the Local Action Groups designing and implementing community-led local development strategies.
2. Member States may support the upscaling of innovative approaches tested on a small scale (social experimentations) developed under the Employment and Social Innovation strand and other Union programmes.
3. Innovative actions and approaches may be programmed under any of the specific objectives set out in points (i) to (x) of Article 4(1).
4. Each Member State shall dedicate at least one priority to the implementation of paragraphs 1 or 2 or to both. The maximum co-financing rate for these priorities may be increased to 95% for the allocation of maximum 5% of the national ESF+ allocation under shared management to such priorities.

Artikel 13 van de ESF-regulering geeft aan dat lidstaten innovatieve acties onder alle ESF+ specifieke doelstellingen, op twee manieren kunnen ondersteunen:

1. ESF-ondersteuning voor sociale experimenten, bottom-up approaches, op basis van partnerschap;
2. Opschalen van innovatieve aanpakken getest onder de centrale strand (Employment & Social Innovation strand)² of andere EU-programma's.

Elke lidstaat dient ten minste 1 Prioriteits-as te selecteren voor 1 of 2 (of beide). Het co-financieringspercentage kan verhoogd worden tot maximaal 95% voor maximaal 5% van nationale allocatie aan ESF+. Zoals aangegeven wordt ongeveer 1% van het ESF-budget in het huidige ESF-programma besteed aan sociale innovatie (binnen de regeling SITS).

De 'brede' definitie die de Europese Commissie voor sociale innovatie hanteert, laat echter veel ruimte open voor welke beleidsdoelen sociale innovatie binnen het Nederlandse ESF-programma kan worden ingezet (actieve inclusie; duurzame inzetbaarheid. Sociale innovatie wordt (binnen de EU) gedefinieerd als: *'De ontwikkeling en implementatie van nieuwe ideeën (met betrekking tot producten, diensten, modellen), die in sociale behoeften voorzien en tegelijk nieuwe sociale betrekkingen of samenwerkingsverbanden creëren en zo de samenleving ten goede komen en haar handelingscapaciteit vergroten'*.

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund Plus (ESF+){SEC(2018) 273 final} -{SWD(2018) 289 final}

² Het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) is onderdeel van ESF+ en valt onder het direct beheer van de Europese Commissie. Het EaSI-onderdeel zal gericht zijn op projecten met een innovatieve dimensie waarin duidelijk sprake is van EU-meerwaarde, d.w.z. dat EU-maatregelen doeltreffender zijn dan maatregelen op nationaal, regionaal of lokaal niveau om een kritische massa te bereiken en de administratieve lasten te verminderen. Aanvragen kunnen worden ingediend voor analytische activiteiten; uitvoering van beleid; capaciteitsopbouw; en communicatie en verspreidingsactiviteiten. Juridische entiteiten gevestigd in een lidstaat kunnen o.a. aanvragen.

Daarnaast presenteert de concept regulering ook een definitie van sociale experimenten, namelijk: *'Beleidsmaatregelen die innovatieve oplossingen voor sociale behoeften aandragen en op kleine schaal worden uitgevoerd onder omstandigheden die het mogelijk maken de effecten ervan te meten, alvorens ze – wanneer de resultaten overtuigend zijn – onder andere omstandigheden of op grotere schaal worden uitgevoerd'*.

De onderhandelingen over het ESF+ budget voor Nederland alsmede de verdeling hiervan over de verschillende prioriteiten lopen nog. Hoeveel budget beschikbaar komt voor Nederland en hoeveel daarvan ingezet kan worden op het stimuleren van sociale innovaties en sociale experimenten is nog onbekend. Voor de verkenning wordt in eerste instantie uitgegaan van de huidige budget allocatie.

1.2 Doel van het onderzoek, onderzoeksvragen en methode

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het verkennend onderzoek heeft tot doel om inzicht te geven welke beleidsdoelen kunnen worden ondersteund onder het Sociale Innovatie gedeelte binnen het nieuwe ESF-programma, het volgende in acht nemende: de nationale behoefte aan sociale innovatie; de vereisten van de ESF+ verordening; aansluiting op de nationale beleidsvisie op ESF+; en de ervaringen met de huidige subsidieregeling.

1.2.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek beantwoordt de volgende onderzoeksvragen³:

- Op welke uitdagingen – en gerelateerde beleidsdoelen – biedt het sociale innovatie gedeelte van het ESF+ programma een passende oplossing?
 - Welke nationale (kennis)behoeften aan sociale innovatie, zoals geformuleerd in nationale beleidsdocumenten/ visies; hoofdstrategie ESF+ (de notitie 'Uitgangspunten ESF 2021-2027' en de 'notitie Contourennotitie programmering ESF 2021-2027 dd. 7 juni 2019'); maar ook onder ESF relevante ESF-stakeholders, kunnen worden geïdentificeerd?
 - Hoe sluiten deze behoeften zich aan bij de vereisten van het nieuwe ESF+ programma (EU-beleidsdoelen; vereisten ESF+ verordening; subsidiabele activiteiten; etc.)?
 - Wat is de complementariteit/ toegevoegde waarde van de mogelijkheden die ESF+ biedt ten opzichte van andere nationale en Europese regelingen (en relevante beleidsinstrumenten) die sociale innovatie bevorderen op lokaal, sectoraal, regionaal, nationaal en Europees niveau?
- Welke lessen kunnen we trekken m.b.t. de vormgeving van sociale innovatie binnen het huidige ESF-programma (en eerdere programma's) in Nederland, maar ook ervaringen uit het buitenland? Welke opties/ modaliteiten voor de invulling van sociale innovatie in het programma zijn er mogelijk?

³ De onderzoeksvragen zijn opgesteld op basis van de start notitie verkennend onderzoek sociale innovatie ESF+.

- Beleidsprioriteiten en beoogde doelen (afbakening sociale innovatie);
 - Inbedding in het programma (horizontaal; specifieke actie) en samenhang met andere acties;
 - Focus op kennisontwikkeling versus kennisdeling; de mate waarin de 6 stappen van het innovatieproces worden geadresseerd⁴; relatie met transnationale samenwerking;
 - Acties; subsidiabele activiteiten; type producten; type aanvragers; operationalisatie van partnerschap principe; grote versus kleine projecten; Gebruik van intermediairs (sociale innovatieve incubator die sub-projecten financieren)
 - Financiële middelen (volume; omvang van projecten; co-financiering percentage; fasering projecten)
 - Uitvoeringsaspecten (administratieve capaciteit uitvoeringsorganisatie; organisatie van calls, selectieprocedure en te hanteren criteria; beheer/ monitoring; kennisdeling op programma niveau)
 - De te verwachten effecten voor de doelgroep; aanvrager; beleid en kennisontwikkeling (en meetbaarheid daarvan; indicatoren; monitoring)
- Confrontatie van geïdentificeerde behoeften (en beleidsdoelen) met mogelijkheden binnen het ESF+ programma. Sterkte - zwakte analyse beleidsopties op basis van beoordeling van:
- **Relevantie:** De mate waarin verschillende opties met beleidsprioriteiten/ uitvoeringsmodaliteiten aansluit bij de (kennis)behoefte (doelgroep; aanvrager; beleid; kennisontwikkeling)
 - **Efficiëntie:** De mate waarin de kosten voor de uitvoering in verhouding staan tot de opbrengsten. Wat zijn de voor- en nadelen van elke optie/ uitvoeringsmodaliteit (of aspecten daarvan) in termen van uitvoerbaarheid door management autoriteit (o.a. controleerbaarheid; absorptiecapaciteit); administratieve lasten aanvrager.
 - **Effectiviteit:** Binnen effectiviteit wordt gekeken naar de uitvoeringsmodaliteiten in relatie tot doeltreffendheid (absorptiecapaciteit; de beoogde effecten/ impact op doelgroep/ aanvrager/beleid en kennisontwikkeling; programma specifieke indicatoren; consequenties voor monitoringsysteem).

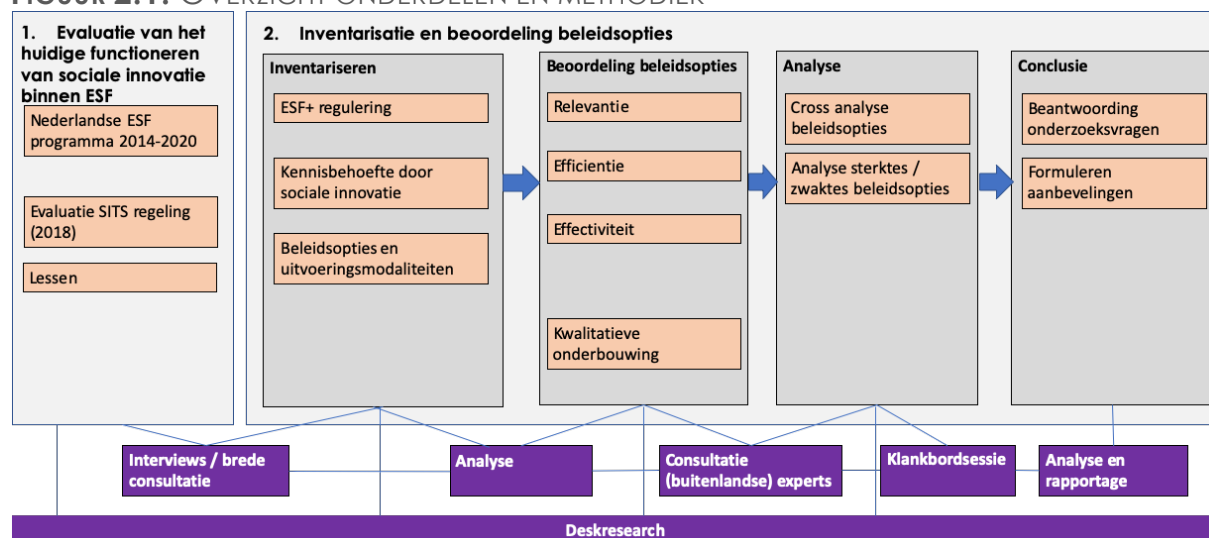
⁴ Namelijk: Stap 1: goede diagnose van het probleem en het definiëren van de vraag hoe de onderliggende factoren van het probleem te adresseren; Stap 2: genereren van ideeën en alle methoden die nodig zijn om dit te ondersteunen; Stap 3: prototyping, piloten, en aanpassen van het idee door het in de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

De verschillende opties (of combinaties van elementen) voor programmering en uitvoering zijn beoordeeld op basis van de evaluatie criteria met een toelichting op de geïdentificeerde sterktes en zwaktes.

1.2 Overzicht onderzoeksmethodiek

Het verkennend onderzoek liep van 9 september tot en met 8 November 2019. In onderstaande figuur staan de onderzoeksonderdelen en de methodologische stappen weergegeven. De uitkomsten van iedere methodiek werd in een volgende stap meegenomen (getoetst, gevalideerd) om zodoende tot een afgewogen oordeel en conclusies te komen.

FIGUUR 2.1: OVERZICHT ONDERDELEN EN METHODIEK



Het onderzoek omvatte een deskresearch, interviews met betrokken actoren, klankbordsessie, en analyse en rapportage. In totaal is er met 30 respondenten gesproken, waarvan 7 beleidsambtenaren van SZW; 5 personen van Uitvoering van Beleid (SZW); 1 beleidsambtenaar van BZK; 3 vertegenwoordigers van sociale partners; 4 vertegenwoordigers van gemeenten; 6 vertegenwoordigers van sociale ondernemingen; en 5 experts op het gebied van (sociale) innovatie. Een selectie van deze respondenten is uitgenodigd voor een klankbordsessie waarin de voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn gedeeld en nader besproken.

1.2 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende indeling:

- **Hoofdstuk 1:** Achtergrond, inleiding en doel van het onderzoek:
- **Hoofdstuk 2:** Afbakening sociale innovatie en inventarisatie nationale (kennis) behoefte
- **Hoofdstuk 3:** Evaluatie huidige positioneren sociale innovatie binnen ESF (en sterktes en zwaktes)
- **Hoofdstuk 4:** Uitgangspunten en Inventarisatie en beoordeling beleidsopties/ modaliteit
- **Hoofdstuk 5:** Conclusies en aanbevelingen

De bijlage van het rapport bevat een literatuurlijst.

2. Afbakening en nationale (kennis)behoeften aan sociale innovatie

In dit hoofdstuk bespreken we kort de beleidscontext van sociale innovatie; wat bekend is over sociale innovatie en welke beleidsdoelen sociale innovatie kan dienen.

2.1 Reflecties op de afbakening van sociale innovatie binnen de context van ESF

Er zijn verschillende definities voor sociale innovatie in de omloop. Een recente studie van de Europese Commissie naar de ESF-bijdrage aan sociale innovatie verkent verschillende componenten van sociale innovatie op basis van verschillende definities, namelijk: het karakter; het doel; de aanpak; het proces; multi-stakeholder governance van sociale innovatie; en condities waarin sociale innovaties tot stand komen op ecosysteem niveau.⁵

- **Karakteristiek:** sociale innovatie adresseert enerzijds een sociale behoefte (kwetsbare groepen; welzijn; mismatch tussen sociale behoeften en bestaande oplossingsrichtingen; sociaal ondernemerschap) en anderzijds nieuwigheid (nieuwe uitkomsten; nieuwe relaties; nieuwe processen).
- **Doelen:** sociale innovatie is voornamelijk gedreven door een sociale missie; betrokkenheid en versterking van verschillende actoren; en het testen van sociale impact om daarmee opschalen te faciliteren.
- **Aanpak:** de aanpak van sociale innovatie wordt voornamelijk gekarakteriseerd door een methodologie die een 'open ontwikkelingsproces' faciliteert die afhankelijk is van de vindbaarheid van alle betrokken partners, kruisbestuiving tussen verschillende disciplines faciliteert, en een geïntegreerde, participerende en bottom-up aanpak promoot (i.p.v. een top down aanpak). Een andere voorwaarde is dat partners die betrokken zijn bij sociale innovatie transparant zijn in hun verantwoording over hun activiteiten en performance. Partners leggen rekenschap af over hun activiteiten en maken de uitkomsten inzichtelijk voor anderen (monitoring en evaluatie).
- **Proces:** sociale innovatie is een 'multi-stage' proces. Literatuur identificeert zes stappen die sociale innovatieve projecten/ activiteiten doorlopen (met feedback loops): (1) problemdiagnose; (2) generatie van ideeën; (3) prototype/ pilots; (4) verbeteren idee; (5) opschalen en verspreiden van innovatie; (6) systeemverandering en follow up (duurzaamheid; diffusie; reproduceerbaarheid; verankering in beleid)
- **Effectieve multi-stakeholder governance:** sociale innovatie benodigt een effectieve multi-stakeholder benadering waarin overheden en private partijen samenwerken; cross fertilisatie; en gedeeld eigenaarschap. Sociale innovatie komt vaak tot stand in formele en informele netwerken en in interrelatie tussen maatschappelijk middenveld, overheid en bedrijfsleven.
- **Economische, juridische en sociale randvoorwaarden:** voor sociale innovatie is een goed ecosysteem nodig, die de randvoorwaarde schept voor sociale innovatie. Dit omvat het wetgevings-/ beleidskader die het mogelijk maakt om sociale innovaties te verankeren in regulier beleid; het opzetten van incubators om sociale innovaties verder op te schalen; het faciliteren van sociaal ondernemerschap in zijn algemeenheid; het wegnemen van barrières voor sociale innovatie (zoals monopolie van bestaande instituties); en financiering van sociale innovatie (d.m.v. sociale venture kapitaal; fondsen; subsidies; Social Impact Bonds).

Veel van de hierboven beschreven componenten komen voor in de (veel gebruikte) **definitie van sociale innovatie van de Europese Commissie**. De Europese Commissie definieert sociale innovatie als de ontwikkeling en implementatie van nieuwe ideeën (producten, diensten en modellen) om aan de sociale behoeften te voldoen en het creëren van nieuwe sociale relaties

⁵ Europese Commissie (2018), The ESF support to Social Innovation, Final Report

of samenwerkingsverbanden⁶ Volgens de Europese Commissie wordt sociale innovatie gestuurd vanuit een vraag, en verloopt het volgens een bepaald proces en binnen een bepaalde context. Door deze flexibele benadering kan er adequaat op complexe vraagstukken gereageerd worden. De Europese Commissie voegt daar in haar 'Guide to Social Innovation' aan toe dat sociale innovatie verwijst naar zowel het maatschappelijke doel van een innovatie, als naar het proces waarin mensen participeren in open netwerken om gezamenlijk tot een beter resultaat te komen.⁷ Uitgangspunt binnen sociale innovatie is de overtuiging dat complexe vraagstukken vragen om een transdisciplinaire en, daarop aansluitende, boven-sectorale aanpak. De samenwerking in die open netwerken is gericht op het oplossen van een vraagstuk, is niet-hiërarchisch, en verbindt mensen uit verschillende sectoren en lagen van de samenleving. Hiermee doorbreekt sociale innovatie grenzen tussen instituten en verticale organisatiehiërarchieën. Sociale innovaties zijn dus, zowel in doel als middel, sociaal en goed voor de samenleving als geheel en voor het welzijn van individuen.⁸

Aangezien sociale innovatie wordt gestuurd door de vraag en afhankelijk is van de context, ligt er aan **sociale innovatie geen vaste theorie ten grondslag**.⁹ De focus ligt op het probleem, en daardoor is de aanpak flexibel. Die flexibiliteit is noodzakelijk om oplossingen te kunnen vinden voor de complexe vraagstukken. Bij sociale innovatie ligt de nadruk meer op het begrijpen van de omstandigheden waaronder een hardnekkig probleem zich voor kan doen.

Voor een subsidieregeling zoals die van het ESF is een **eenduidige definitie van het begrip 'sociale innovatie'** handig zodat deze naar mogelijke aanvragers gecommuniceerd kan worden; maar ook sturend kan zijn in de beoordeling van projectaanvragen door beoordelaars. In de praktijk blijkt het begrip moeilijk af te bakenen. Dit heeft deels te maken met de verschillende vormen die sociale innovaties kunnen hebben, de disciplines van waaruit de innovatie ontwikkeld wordt, maar ook met de politieke en sociale context waarbinnen de innovatie vorm krijgt. Voor de praktijk is dit een kracht, maar voor de vormgeving en implementatie van een regeling een zwakte (in het bijzonder in de context van ESF-verantwoording). Bij een te strikte omschrijving van sociale innovatie aan de voorkant is er een gevaar dat je sociale innovaties uitsluit. Respondenten in het onderzoek geven daarom aan dat sociale innovatie niet te strikt gedefinieerd moet worden in het ESF-programma, maar het aan het veld is om uit te leggen wat de nieuwigheid is, gegeven de sociale behoefte. Deze ideeën zouden vervolgens getoetst kunnen worden door een groep van experts en /of 'peers' of ze voorzien in een duidelijke sociale behoefte, de mate van vernieuwendheid, maar ook van het experimenteercentage. In vele gevallen zijn experts/ 'peers' beter in staat om een oordeel te vellen waar behoefte aan is en de mate van innovativiteit van een projectidee. Dit is ook de ervaring van andere ESF-programma's in Europa, zoals die van ESF Vlaanderen, waar een bewuste keuze is gemaakt om het begrip sociale innovatie niet aan de voorkant (administratief) te definiëren. Dit heeft men gedaan op basis van negatieve ervaringen in de voorgaande programmaperiode, waarin werd geconcludeerd dat een te strenge definitie ook belemmerend kan werken voor innovatie (ook omdat innovatie sterk context afhankelijk is). Als gevolg hiervan laten ze aanvragers zelf bepalen wat innovatief is. Experts beoordelen de innovativiteit en maatschappelijke relevantie van het idee, en geven direct feedback aan de aanvragers wat ze goed en minder goed aan het projectidee vinden. Het programma zou daarnaast meer thematisch moeten sturen op welke gebieden sociale innovaties nodig zijn. Deze behoefte kan bijvoorbeeld in samenwerking met het veld worden vastgesteld.

De vraag is **welke van deze componenten (zoals gepresenteerd in de box hierboven) moeten worden meegenomen om een project of programma als sociaal innovatief te beïnvloeden**. Europees onderzoek naar sociale innovatie binnen ESF-programma's in Europa (2014-2020) laat zien dat lidstaten verschillend omgaan met de hierboven genoemde componenten in

⁶ European Commission. Directorate-General for Regional Policy (2013). Guide to social innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁷ Idem.

⁸ Movisie (2017). Wat Werkt Bij Sociale Innovatie.

⁹ Idem.

hun programmering. Dit is voornamelijk afhankelijk of lidstaten sociale innovatie zien als een doel op zichzelf. In dit geval is het van groot belang om lokale partijen te versterken om maatschappelijk uitdagingen te identificeren en actief te participeren in de ontwikkeling en implementatie van oplossingsrichtingen. Dit vereist een aanpak met een open ontwikkelingsproces, met sterke betrokkenheid van de lokale gemeenschap (bottom-up), en vaak een grotere variëteit aan lokale acties. Het idee hierachter is dat lokale actoren beter weten wat nodig is (en vernieuwend) om sociale problemen te tackelen en met welke partijen dit het beste gedaan kan worden. Een andere perspectief is dat sociale innovatie wordt gezien als een middel om de effectiviteit en efficiëntie van sociaal beleid te verbeteren, met een meer top down aanpak en grote projecten (en vaak minder betrokkenheid van lokale stakeholders). In dit geval ligt er een sterkere (beleids)theorie ten grondslag omdat deze centraal wordt aangestuurd (en niet bottom-up).

In de interviews tijdens het onderzoek wordt onderkend dat **sociale innovatie op voorhand lastig is af te bakenen**, omdat deze context afhankelijk is (probleemanalyse). Echter, respondenten zijn het erover eens dat sociale innovatie iets concreets vernieuwends moet opleveren (nieuwe methode/ aanpak/ samenwerkingsproces); dat het een potentie moet hebben om op middellange termijn wordt geïmplementeerd (verankering en opschalen); en dat de effectiviteit (en sociale impact) van de nieuwe methode/ aanpak/ samenwerkingsproces moet worden gemeten. Respondenten geven aan dat sociale innovatie er vooral is om hardnekkige problemen aan te pakken die moeilijk zijn op te lossen vanuit bestaande institutionele infrastructuur en daarom andere bronnen moeten aanboren buiten de gevestigde partijen (maar wel in samenwerking met instituties zodat innovaties opgeschaald kunnen worden). Dit wordt bevestigd in verschillende evaluaties van de activiteiten gericht op sociale innovatie binnen ESF-programma's, die aangeven dat partnerschap cruciaal is voor sociale innovaties. Daarnaast komen veel goede ideeën van professionals, vrijwilligers; lokale en regionale groepen; vakbonden; maar is er ook een noodzaak om gemeenten te betrekken voor een succesvolle project implementatie. Enkele respondenten vragen zich dan ook af centrumgemeenten/ arbeidsmarktregio's, UWV, en Ministerie van V&J het monopolie moeten hebben als aanvrager en dat verplichte/ geforceerde samenwerking niet altijd tot het gewenste resultaat leidt.

Er is algemene **overeenstemming dat sociale innovaties een boven sectorale en multidisciplinaire aanpak vereist** (domein overschrijdend) en multi-level governance (interactie lokaal; regionaal; nationaal; sectoraal). Daarnaast gaven respondenten aan dat naast ontwikkeling van innovatie, er ook voldoende aandacht dient te worden besteed aan opschaling van 'bewezen' praktijken en het ecosysteem waarin sociale innovatie wordt geïnitieerd. Onderzoek laat zien dat groei en opschaling van sociale innovatie vaak nog een knelpunt vormen en dat sociale innovaties vaak lokaal blijven.¹⁰ Dit is ook een centraal element in de nieuw ESF+ regulering die in Artikel 13 aangeeft dat lidstaten innovatieve acties op twee manieren kan ondersteunen, namelijk door: (1) sociale experimenten te ondersteunen, bottom-up aanpakken op basis van partnerschappen; en /of (2) door het opschalen van innovatieve aanpakken getest onder de centrale strand (Employment & Social Innovation strand) of andere EU-programma's.

Er is consensus dat **sociale innovatie gepaard gaat met falen en een lage slaagkans**. Dit is het gevolg van (sociale) innovatie waar maar één in de zoveel projecten een tastbaar en op schaalbaar resultaat oplevert. De ervaring met de sociale innovaties die mislukken zijn ook waardevol in termen van leerervaring.

¹⁰ Brandsen, T., Ecchia, G., Eschweiler, J., Hulgård, L. and Nogales, R. (2016) Co-creating a Social Innovation Research Agenda for Europe, Social Innovation Europe/EMES Network.

2.2 Reflecties op de uitgangspunten van ESF 20102-2027

Het ministerie van SZW heeft een aantal uitgangspunten gedefinieerd als richtinggevend kader bij de ontwikkeling van het programma ESF+ voor de periode 2021-2027 (op basis van eerdere ervaring met ESF en gesprekken in het veld). Een aantal van deze uitgangspunten zijn van belang voor op welke wijze het nieuwe ESF+ programma sociale innovatie kan ondersteunen.

Ten eerste is het van belang te benoemen dat de nadruk ligt op **concentratie op een hoofddoel, namelijk arbeidsmarktactivering en duurzame inzetbaarheid van mensen met een kwetsbare positie ten opzichte van de arbeidsmarkt**, onder wie asielzoekers met een verblijfsstatus. Meer specifiek wil SZW het programma richten op asielzoekers met een verblijfsstatus; niet westerse allochtonen; mensen met een arbeidsbeperking; kwetsbare jongeren/ leerlingen VSO-PrO; werkzoekende ouderen; langdurig werklozen en laaggeletterden. Dit sluit aan bij de concentratie principes van de Europese Commissie en de focus op het thema sociale inclusie (20% van ESF-budget moet minimaal besteed worden aan sociale inclusie), maar ook de aanbevelingen in het kader van de het Europees semester wijzend op het belang van het bevorderen van toeleiding tot de arbeidsmarkt en duurzame inzetbaarheid van kwetsbare groepen, en meer specifiek sociaal- economische integratie van migranten. Activiteiten die met ESF worden ondersteund zijn voornamelijk gericht op het werk fit maken en matchen aan een baan van werkzoekenden uit de doelgroep, en het scholen en coachen van werkenden uit de doelgroep met het doel ze duurzaam inzetbaar te maken op de arbeidsmarkt. Hierbij kan je denken aan loonkostensubsidies; trajectbegeleiding/ klantmanagement; scholing en training; stagebegeleiding; werkgevers dienstverlening; job coaching en begeleiding op de werkvloer; erkennen en ontwikkeling van competenties.

De vraag is dan ook of sociale innovatie zich moet beperken tot dit hoofddoel. De geïnterviewde stakeholders zijn het erover eens dat ESF-budgetten gericht moet worden ingezet, maar geven tevens aan dat je ruimte moet laten aan het veld voor het definiëren van vernieuwende oplossingsrichting. Sociale innovatie is nodig voor complexe problemen/ vraagstukken die moeilijk zijn op te lossen door bestaande instituten, netwerken en markten. Deze vraagstukken kenmerken zich door complexiteit en hebben te maken met veel factoren en actoren en zijn daardoor grensoverschrijdend (domein; sectoraal en bestuurlijk geografisch). Het vooraf beperken welke partijen kunnen aanvragen en uitvoeren, beperkt het initiëren van oplossing voor complexe uitdagingen.

SZW wil met het ESF ook zoveel mogelijk **voortborduren op de bestaande en in ontwikkeling zijnde structuren in de 35 arbeidsmarktregio's**, voortbouwend op de ervaringen met het huidige ESF-programma; en het belang dat het kabinet hecht aan het matchen van werkzoekenden aan werkgevers en aan de regionale samenwerking die hiervoor vereist is. Gemeenten en sociale partner worden gezien als de belangrijkste speler als het gaat om de matching van werkzoekenden aan banen/werkgevers en het duurzaam aan het werk houden van de kwetsbare doelgroep in de arbeidsmarktregio. Mede als gevolg hiervan ligt het voor de hand dat deze partijen een centrale rol krijgen in de uitvoering van het ESF+. Het idee is daarom om grootste gedeelte van het budget te laten landen in de arbeidsmarktregio's op basis van een plan van aanpak m.b.t. de inzet van ESF+ in de arbeidsmarktregio (mogelijk voortbordurend op actieplannen die die arbeidsmarktregio's opstellen in het kader van "Perspectief op Werk"). Gedurende de interviews werd de vraag opgeworpen of sociale innovatie zich moet beperken tot de arbeidsmarktregio's, vanwege het feit dat veel sociale uitdagingen boven regionale en sectorale oplossingen vereist, maar ook leren tussen regio's moet faciliteren om opschalen van bewezen innovaties te faciliteren. Daarnaast is het de vraag of versnippering van het budget voor sociale innovatie over alle 35 arbeidsmarktregio's voldoende zoden aan de dijk zet (veel van hetzelfde wordt ontwikkeld en getest terwijl je je wilt richten op initiatieven die het verschil kunnen maken).

Verder beoogt SZW de programmering van het **toekomstige ESF+ te vereenvoudiging en de administratieve lasten- en controledruk terug te dringen**. Het is evident dat sociale innovatie gebaat is bij een beperking van de administratieve lasten. Onderzoek laat zien de sociale

innovatie zich lastig laat plannen en daarom moeilijk te verantwoorden is; en enkele vrijheidsgraden nodig heeft. De recente studie naar ESF-bijdrage aan sociale innovatie concludeert dat de administratieve complexiteit en de beperkte flexibiliteit van het ESF-programma het potentieel van ESF voor sociale innovatie beperkt en beveelt een meer eenvoudig administratief kader aan voor sociale innovatie. De experimentele natuur van sociale innovatie, met grote faalkans, past niet bij het ESF-kader die zich baseert op de evaluatie van resultaten. Dit maakt het programma management en aanvragers voorzichtig in hun benadering om risico's te reduceren. Het is daarom van belang om het risico goed te integreren in de ontwikkeling van resultaat indicatoren en streefwaarden. Het is belangrijk te melden in de nieuwe CPR-regulering dat lidstaten verplicht zijn om voor projecten onder de 200,000 Euro 'simplified cost options' te hanteren (flat rates; lumpsum).

2.3 Nationale kennisbehoefte aan sociale innovatie

In Nederland was het begrip 'sociale innovatie' in eerste instantie gericht op het intern functioneren van organisaties, ook wel werkplekinnovatie genoemd, en is geleidelijk verschoven naar een bredere toepassing (innovatieve oplossingen voor maatschappelijk uitdagingen in het bredere sociale domein). Sociale innovatie wordt daarnaast steeds meer in verband gebracht met sociaal ondernemerschap, omdat veel sociale innovaties vaak tot stand komt door sociaal ondernemers. De innovaties zijn dan gericht op maatschappelijke doelen, naast en boven financieel rendement.

Nederland kent **geen expliciete subsidiemogelijkheden voor sociale innovatie in het sociale domein**.¹¹ Er is wel een topsectorenbeleid ontwikkeld dat voornamelijk gericht is op technologische innovaties. Het ontbreken van overheidsbeleid op het terrein van sociale innovatie, betekent niet dat er geen voorbeelden zijn van sociale innovatie in brede zin. Nederland kent een aantal wetten waarin bepalingen staan opgenomen die er ruimte voor bieden. Binnen het domein actieve inclusie wordt er gerefereerd aan de experimenteer regeling participatiewet, waar een select aantal aangewezen gemeenten mogen experimenteren met het doeltreffender maken van arbeidsinschakeling en de financiering daarvan. Ook bestaan er enkele financieringsregelingen die sociale innovaties tot op bepaalde hoogte kunnen stimuleren. Hieraan in deze mogelijkheden is echter dat ze nog behoorlijke sectoraal gekleurd, ofwel domein specifiek zijn. Voorbeelden zijn het programma Verder integratie op de Arbeidsmarkt dat als doel heeft de arbeidsparticipatie en arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachterstand te verbeteren. Acht experimentele pilots moeten inzicht bieden in de effectiviteit van nieuwe instrumenten (die nauwlettend worden gevolgd en geëvalueerd door een van tevoren vastgesteld kader), maar ook kennis en onderzoeksprogramma Vakkundig aan het werk, gecoördineerd door ZonMW, met als doel om onderzoek te stimuleren naar wat werkt en wat niet voor gemeenten rond hun taken en verantwoordelijkheden rondom werk en inkomen. Een ander voorbeeld is het pilot programma Veranderopgave inburgering, waarin het ministerie van SZW, gemeenten ondersteunt bij de voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel. Naast dat dit programma lopende initiatieven identificeert d.m.v. evaluatieonderzoek, die al in de geest van de nieuwe wet wordt uitgevoerd, ondersteunt het programma ook pilots waarbij nieuwe instrumenten en werkwijzen worden getest. Gemeentes kunnen voorstellen indienen binnen vooraf gestelde pilot thema's en de twee beste voorstellen per grootteklasse (grote gemeenten; middelgroot; en klein) binnen een thema worden geselecteerd. De huidige ESF SITS-regeling overlapt veel van de hierboven genoemde initiatieven.

Veelal zijn er **ad hoc initiatieven om te experimenteren met nieuw aanpakken**. Daarnaast is de laatste jaren flink bezuinigd op gemeentelijk niveau, terwijl gemeenten aanvullende taken hebben gekregen sinds 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning; Jeugdwet; en Participatiewet). Als gevolg hiervan moet men in het (lokale) sociale domein met minder financiële middelen en meer burgerkracht sociale vraagstukken aanpakken, wat vraagt om

¹¹ Movisie (2017). Wat Werkt Bij Sociale Innovatie.

andere aanpakken. Door de bezuiniging focussen veel gemeentes zich op hun kerntaken en laten de gemeentelijke budgetten weinig ruimte over om te experimenteren met nieuwe werkwijzen/ aanpakken, juist nu de transitie gepaard gaat met transformatie; en nieuwe manieren van werken Ook binnen O&O fondsen is er weinig ruimte te experimenteren met nieuwe aanpakken. Ook hier worden ad hoc initiatieven ondersteund. Tijdens de interviews met sociale partners werd de behoefte geuit om te innoveren met nieuwe manieren van werken en dialoog op de werkvloer om werken meer autonomie te geven, maar ook het opzetten van bedrijfsnetwerken die mobiliteit van werknemers faciliteren als werkgevers tijdelijk last hebben van een afnemende vraag/ productie.

Er bestaan verschillende organisaties die **kennisdeling binnen het sociale domein bevorderen**, zoals DIVOSA (de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociale domein) maar ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten, en kennis- en netwerkorganisaties zoals Platform31. O&O fondsen spelen deels deze rol binnen het thema Duurzame Inzetbaarheid. Desondanks geven respondenten aan dat structurele kennisontwikkeling en kennisdeling tussen gemeentes, O&O fondsen (en tussen gemeentes en O&O fondsen), maar ook professionals (zoals klantmanagers, trajectbegeleiders, reïntegratieconsulenten en adviseurs werk) lastig op gang komt. Ad hoc initiatieven worden ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld het concept 'Kopkrakers' dat de uitwisseling van wetenschappelijk kennis en praktijkervaring van klantmanagers en behoefte van cliënten faciliteert binnen het domein Werk en Inkomen, maar meer kan worden gedaan om structurele uitwisseling tussen de Rijksoverheid, lokale en sectorale organisaties, projecten en professionals te faciliteren en leren te bevorderen.¹²

Literatuur over sociale innovatie wijst op de **belangrijke rol van overheden om sociale innovatie te faciliteren** door het bieden van noodzakelijke hulpbronnen om het ecosysteem van sociale innovatie te ontwikkelen.¹³ Dit kan enerzijds financieel zijn om sociale innovaties te financieren of om op te schalen (met het geven van subsidies; fiscale maatregelen voor sociale innovatie naar voorbeeld van de WBSO regeling voor technische innovatie; garantie fonds), maar anderzijds ook toegang tot formele en informele netwerken, kennis, of door het wegnemen van belemmerende wetgeving, beleid en/of bestuurlijke traditie, die actieve burgers, vernieuwende ambtenaren en sociaal ondernemers belemmeren om de gewenste transitie vorm te geven. Deels kan dit ook door capaciteitsversterking van organisaties en professionals om sociaal innovatief te werken. In een context waarbinnen weinig ruimte is voor het experiment, zal sociale innovatie niet direct omarmd worden. Doordat sociale innovatie vaak nog niet goed begrepen wordt door onder meer beleidsmakers en ontwikkelaars van sociale innovaties zelf, worden de mogelijkheden om sociale innovatie in te zetten als concept niet of onvoldoende benut.¹⁴ Systematisch verbeteren van bestaande praktijk en faciliteren van transitities, vraagt om competentieversterking van professionals werkzaam in het sociale domein. Op dit moment is er geen specifieke opleiding voor professionals in het domein Werk & inkomen.

Aangezien er geen structureel beleid is om sociale innovatie te ondersteunen is er daarom **behoefte aan een regeling die langdurig en op een structurele manier sociale innovaties ondersteunt**, waar partijen op kunnen aanvragen, die domein overstijgend werkt. Interview partners zien hier een **toegevoegde waarde van het ESF** met een zevenjarige programmering die stabiliteit voor aanvragers geeft om te werken aan sociale innovatie.

¹² <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/actueel/nieuws/2019/08/28/kwi-kenniskompas---veldraadpleging---muzus-augustus-2019>

¹³ Mazzucato (2014) laat in haar boek 'The Entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths' zien dat de overheid een veel grotere rol speelt bij innovaties dan wordt aangenomen. Een investerende en innoverende overheid is volgens haar onontbeerlijk voor slimme en duurzame groei.

¹⁴ Brandsen, T., Ecchia, G., Eschweiler, J., Hulgård, L. and Nogales, R. (2016) Co-creating a Social Innovation Research Agenda for Europe, Social Innovation Europe/EMES Network.

2.4 Inventarisatie themagebieden waarin sociale innovatie een rol kan spelen.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 wordt sociale innovatie gestuurd door de vraag. Gedurende het onderzoek is een tal van themagebieden geïdentificeerd waarin sociaal innovatie, en meer specifiek ESF een rol kan spelen.

Eén van de gebieden waar sociale innovatie nodig is de **transformatie in het sociale domein**. Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Dit betekent een verschuiving in werkzaamheden en budgetten van Rijk naar gemeenten. Burgers krijgen door deze transitie meer verantwoordelijkheid voor hun eigen welzijn en dat van hun buurt. Tegelijkertijd moet er op gemeentelijk niveau flink bezuinigd worden. De sociale infrastructuur is door de transitie behoorlijk opgeschud. In het (lokale) sociaal domein moet men met minder financiële middelen en meer burgerkracht sociale vraagstukken (adequaat) oplossen. Dit lukt alleen als de transitie gepaard gaat met transformatie. De transformatie in het sociaal domein vraagt om een andere benadering van burgers en hun vragen, en om nieuwe verhoudingen tussen burger, maatschappelijke organisaties, markt en overheid, waarin sociale innovatie een belangrijke rol kan spelen. De overheid moet op een andere manier met burgers omgaan en hun ondersteunen om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dit vereist een andere manier van denken van de overheid, maak ook de professional (casemanager).

Daarnaast kan ESF bestaande initiatieven bereiken met ruimte om te experimenteren met nieuwe aanpakken, zoals in aanvulling op Perspectief op Werk, Breed Offensief, Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt voor statushouders; Programma Sociaal Domein; City deals; maar ook regulier beleid van O&O fondsen. Het sociaal innovatieve gedeelte van ESF kan ruimte bieden om bijvoorbeeld te **experimenteren met publieke private samenwerking** die moeten leiden tot goede matches tussen werkzoekenden en beschikbaar werk (zie ook Perspectief op Werk). Waar Perspectief op Werk voortborduurde op bestaande initiatieven en een 'doe agenda' is, kan het pakket maatregelen aangevuld worden met ruimte om te experimenteren. Perspectief op Werk is naast een extra impuls ook een leertraject om vanuit de praktijk te bezien hoe de bemiddeling van deze groep verbeterd kan worden. Daarnaast zou het sociaal innovatieve gedeelte van ESF **nieuwe aanpakken kunnen faciliteren om mensen met een beperking aan het werk te helpen** of knelpunten kunnen adresseren in de wetgeving; loonkostensubsidie; en of verbetering van de werkgeversdienstverlening. Andere voorbeelden zijn het inzetten van ESF voor de verdere opschaling van de pilots van het **Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt voor statushouders**, indien bewezen effectief. Het inburgeringsstelsel in Nederland gaat de komende jaren drastisch op de schop. Nieuwkomers moeten sneller aan het werk kunnen gaan en ondertussen de taal kunnen leren. Ook wordt het leenstelsel afgeschaft waarmee nieuwkomers nu nog hun inburgeringscursus inkopen en gaat de regie op inburgering naar gemeenten. Verder kan ESF ruimte bieden om te experimenteren in het **programma sociaal domein**. Binnen dit programma werken het Rijk en gemeenten samen met professionals om dilemma's en knelpunten weg te nemen voor (kwetsbare) mensen. In 16 trajecten wordt er gewerkt aan praktische oplossingen voor – vaak taaie – vraagstukken, zoals de overgang naar volwassenheid, het terugdringen van gezondheidsverschillen en het delen van gegevens in het sociaal domein. Deze trajecten geven vorm aan 'de lerende praktijk', waar centrale en lokale overheden successen en innovaties delen en leren van elkaars worstelingen.

Andere voorbeelden zijn de **City deals**, waarin steden samen met het Rijk en andere partners samenwerken om de groei, innovatie en leefbaarheid in steden te versterken. Utrecht is bijvoorbeeld voortrekker van de City Deal 'sociaal ondernemerschap'. In deze City Deal is het de ambitie om de groei van sociaal ondernemers te versnellen om zo de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan, onder andere op het gebied van arbeidsparticipatie, op een ondernemende manier op te lossen. Het streven is een 'level playing field' te creëren waardoor sociaal ondernemers ook daadwerkelijk kunnen ondernemen op het snijvlak van

privaat en publiek. Dit vraagt goede samenwerking, ruimte in de inkoop bij steden, en zoeken naar nieuwe financieringsmogelijkheden, waarin ESF op kan worden ingezet. ESF kan ook ruimte bieden aan sociale partners om te innoveren, zoals door **sociale innovatie op de werkvloer** te ondersteunen om daarmee dialoog tussen werknemers en werkgevers te versterken, de autonomie te versterken van werknemers, maar ook de samenwerking te versterken tussen bedrijven, sectoren en overheid in de regionale arbeidsmarkt.

Tot slot kan ESF ingezet worden om een **krachtig ecosysteem te ontwikkelen voor sociale innovatie**. De overheid heeft een belangrijke rol in het wegnemen van belemmeringen in het ecosysteem en het stimuleren van sociale innovatie als doel en middel. Binnen de huidige ESF SITS-regeling kan sociale innovatie op het terrein van actieve inclusie bevorderd worden (voornamelijk gemeenten) d.m.v. het subsidiëren van concrete projecten waarin methodieken/ instrumenten worden ontwikkeld en getest of kennis wordt gedeeld. Naast het subsidiëren van projecten kan de overheid meer doen. Ten eerste, kan de overheid (mee)bouwen aan een ecosysteem dat investeerders, ondernemers, maatschappelijk middenveld en beleidsmakers samenbrengt. Het gaat hierbij om het in kaart brengen en versterken van het ecosysteem, zorgen voor een (sociale) behoefteanalyse, het inventariseren welke maatschappelijke uitdagingen sociale innovatie behoeven, en welke incentives hiervoor nodig zijn. Hiervoor is ook een kennisinfrastructuur nodig en faciliteren van 'hubs' (verbindingspunten) die innovatieve verbindingen tussen innovatoren en beleid mogelijk maken. Ook dient er gebouwd te worden aan een infrastructuur die het voor marktpartijen makkelijk maakt om te investeren in sociale innovatie. Hierbij kan je denken aan het ondersteunen van sociale ondernemers, maak ook het mogelijk maken van financieringsinstrumenten, zoals **Social Impact Bonds (SIB) en een Sociaal Innovatie Fonds**.¹⁵ SIB wordt door verschillende partijen gezien als een belangrijke innovatie op sociaal terrein, die private investeerders kan verleiden om in sociaal beleid te investeren, waardoor de beschikbare middelen aanzienlijk toenemen, en die een sterke stimulans vormt voor innovatie, doordat nieuwe aanpakken de kans krijgen hun succes te bewijzen, zonder dat de overheid daarbij financiële risico's loopt. ESF zou kunnen worden ingezet ter compensatie van de gemaakt kosten bij het behalen van resultaat (lumpsum) of ter compensatie van de hoge transactiekosten voor het opzetten van een SIB; en/ of het meten van de sociale impact. Daarnaast is er een verkenning gaande om een sociaal innovatiefonds op te zetten. Het ministerie van SZW heeft Social Finance NL gevraagd om een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de mogelijkheid om via een publiek-privaat sociaal innovatiefonds werkgevers te ondersteunen om investeringen te doen die het mogelijk maken om (groepen) mensen uit de doelgroep van de banenafpraak aan te nemen. De vraag is echter of een dergelijk fonds operationeel is voor het nieuwe ESF+ programma. Verder kan de overheid bijdragen aan het verder opschalen van sociale innovaties die nog vaak lokaal blijven. Dit bevat ondersteuning voor het zetten van de volgende stap, het verspreiden van goede praktijken, maar ook dat overheden zelfbewuster sociale innovaties inkopen, ruimte geven voor experiment, helpen privaat kapitaal in banen te leiden en bijdragen aan onderzoek naar 'wat werkt'.

Recent heeft de OESO een rapport gepubliceerd waarin aanbevelingen worden gedaan voor het **inzetten van ESF gelden om sociaal ondernemerschap** in Nederland te promoten, zoals door een code voor sociaal ondernemers op te zetten; ondersteuning in het meten van sociale impact; het opschalen van sociale ondernemingen; en meer specifiek het opzetten van een agentschap voor sociale innovatie (na voorbeeld en model van Portugal).¹⁶

Daarnaast is er de mogelijkheid om ESF in te zetten om de capaciteit van sociale innovatie te versterken door het **trainen van professionals** die werkzaam zijn binnen het domein werk en

¹⁵ Plaisier et al. (2019) definiëren de SIB als "een innovatieve financieringsconstructie, waarbij private investeerders financiering beschikbaar stellen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Wanneer het verwachte resultaat wordt behaald, betaalt de overheid de investering terug en wordt een vooraf afgesproken rendement uitgekeerd (vergoeding voor het maatschappelijk rendement).

¹⁶ OECD/EU (2019), Boosting Social Entrepreneurship and Social Enterprise Development in the Netherlands, OECD Working Paper, Paris

inkomen en duurzame inzetbaarheid (zoals klantmanagers; regiomanagers; en beleidsmakers/ uitvoerders), en meer specifiek in hoe sociaal te innoveren en transitie/ veranderingsprocessen te faciliteren. Hierbij hoort ook het faciliteren van **kennisnetwerken en 'communities of practice'**. Voor deze professionals staat innovatie soms op gespannen voet met de inhoud van het werk en werkzekerheid. Het faciliteren van eigen verantwoordelijkheid van de burger vraagt om een nieuw soort professional.

De thema's zoals hierboven geschetst zijn niet uitputtend en kunnen uitgebreid worden op basis van een **veranderende behoefte gedurende de programmaperiode**. Respondenten in het onderzoek geven aan dat de vraag en behoefte leidend zou moeten zijn voor programmering van sociale innovatie. Het identificeren van sociale behoeften ('challenges') zou idealiter ook op een sociaal innovatieve manier vorm kunnen worden gegeven in dialoog met het veld (tijdens interactieve sessies/ netwerk events/ dialoogdagen etc.), maar ook door actieonderzoek. Vervolgens zou ESF hier 'thematische calls' aan kunnen verbinden, waarop partijen (bij voorkeur in samenwerking) gerichte voorstellen kunnen indienen om nieuwe effectieve diensten, producten of werkmethoden te ontwikkelen die passen bij de noodzakelijke transformatie binnen een thema, in co-creatie met anderen.

3. Evaluatie van sociale innovatie in het huidige en voorgaande ESF-programma's

In dit hoofdstuk gaan we kort in op welke wijze sociale innovatie is vormgegeven in de programma periodes 2000-2006; 2007-2013; en 2014-2020, maar ook ervaringen uit het buitenland, en identificeren we de belangrijkste lessen voor een toekomstige vormgeving van het sociale innovatieve gedeelte binnen het ESF-programma.

3.1 Het Communautair Initiatief EQUAL (ESF 2000-2006)

Het Communautair Initiatief EQUAL, van de Europese Unie, was een experimenteel programma gefinancierd door het ESF (2000-2006). Dit initiatief maakte het mogelijk om innovatieve, transnationale projecten op te zetten die primair gericht zijn op de bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt. In Nederland liep de regeling van 2000 tot en met 2007 en is opgedeeld in twee tranches (EQUAL 1 en EQUAL 2). Het EQUAL-initiatief is gebaseerd op zes hoofdbeginselen (tevens voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie), namelijk: een (1) thematische aanpak; (2) aanpak via ontwikkelingspartnerschappen (OP's); (3) empowerment; (4) transnationale samenwerking; (5) innovatie; en (6) disseminatie en mainstreaming. Het programma was opgezet rond verschillende thematische terreinen (namelijk activering; ondernemerschap; leren en werken; gelijke kansen; integratie en arbeidsmarkt).

Kenmerkend voor EQUAL was de aanpak via **ontwikkelingspartnerschappen** die geografische of sectoraal een aantal overheids-, semi overheids- en/of particuliere organisaties (nationale partners genoemd) bijeengebracht om experimentele activiteiten uit te voeren op basis van een gemeenschappelijk project dat verband houdt met een thematisch terrein van EQUAL. De partners nemen op voet van gelijkheid deel aan het besluitvormingsproces. Een van hen draagt zorg voor de administratieve en financiële coördinatie. Een ander element is dat **empowerment** centraal staat, wat te definiëren als het proces van het mobiliseren van middelen en de ontwikkeling van vaardigheden om actief aan de eigen toekomst te werken. Daarnaast staat **transnationale samenwerking** centraal, aangezien elk ontwikkelingspartnerschap met ten minste één organisatie uit een andere lidstaat moet samenwerken waar kennis en ervaring een belangrijke impuls kan geven aan vernieuwing. Een centraal hoofdbeginsel is **innovatie**. Met behulp van EQUAL moeten vernieuwingen in het arbeidsmarktbeleid tot stand komen. De vereiste vernieuwing kan procesgericht zijn (ontwikkeling van nieuwe methoden, instrumenten en benaderingen), doelgericht (formulering van nieuwe doelstellingen, doelgroepen et cetera) of op de context gericht (gericht op politieke en institutionele structuren en systemen). Het kan daarbij gaan om geheel nieuwe benaderingen of van elders overgenomen elementen die de effectiviteit van de beleidsinvulling ten goede komen. Tot slot, staat **disseminatie en mainstreaming** centraal. Om een maximaal effect te halen uit de projecten moeten succesvolle vernieuwingen breed bekend worden gemaakt (disseminatie) en in reguliere activiteiten en/of het reguliere beleid worden geïntegreerd (mainstreaming). Bijzonder aspect van EQUAL is de ontwikkeling van **(Nationaal) Thematische Netwerken** waarin projecten participeren om hun lerende capaciteit te versterken (voor reflectie en innovatie). Deze netwerkbenadering maakte het mogelijk dat projecten hun ideeën en ervaringen delen in 'Communities of practice', op basis van vertrouwen en openheid, voor verdere verdieping van thema's, valideren van producten en grondwerk voor verdere verankering van innovaties in reguliere praktijk. Het ministerie van SZW, had vijf Nationale Thematische Netwerken in het leven geroepen rond de eerdergenoemde thema's. Deze NTN's vormden een directe schakel tussen de EQUAL-projecten en beleidsmakers bij de overheid en (landelijke) organisaties. De NTN's hadden de taak goede praktijken te selecteren en aanbevelingen te doen voor een bredere implementatie daarvan. Daarnaast dienden de NTN's de projecten te ondersteunen bij hun mainstreaming-activiteiten. NTN's hadden ook een belangrijke rol in de verticale mainstreaming (richting beleidsmakers en beslissers in Den Haag). Alle NTN's kenden een onafhankelijke voorzitter, een beleidsambassadeur, een extern adviseur en een aantal 'gewone' leden (externe

deskundigen, in aantal variërend van 9 bij de NTN's Leren en Werken en Ondernemerschap tot 17 bij NTN Activering). Om de NTN's goed te laten werken waren er reguliere NTN-vergaderingen; periodiek overleg met andere NTN's; uitwisselingsbijeenkomsten; expertmeetings/ themabijeenkomsten; werkbezoeken aan projecten; maatjes systeem (NTN leden linken aan projecten); selectie van goede praktijken; formuleren van aanbevelingen; slot bijeenkomst; verdere concrete activiteiten om aanbevelingen onder de aandacht te brengen; en algemene publiciteit. Voor het inschakelen van de externe adviseurs en het organiseren van (slot)bijeenkomsten was voor de NTN's budget beschikbaar.

EQUAL kent (per tranche) de volgende fasering in uitvoering. Actie 1 is de voorbereidingsfase waarin alle verplichte onderdelen van het project (zoals de nationale en transnationale samenwerking, het inhoudelijke projectplan en de begroting) concreet uitgewerkt moeten worden. Vervolgens, Actie 2 is de daadwerkelijke uitvoeringsfase (de implementatie van de projectactiviteiten), en tot slot, Actie 3 is bedoeld voor disseminatie en mainstreaming van projectervaringen en – resultaten. De strategie voor disseminatie en mainstreaming moet men echter al tijdens actie 1 bepalen. **Na actie 1 moeten projecten een vervolgaanvraag indienen om actie 2 en 3 uit te voeren.** Op deze wijze krijgen projecten de mogelijkheid om hun plan betaald uit te werken die volgens getoetst wordt op kwaliteit en haalbaarheid.

Lessen voor de vormgeving van een toekomstig programma

Zowel het EQUAL-programma in Nederland, als specifiek het mainstreaming component van EQUAL, is geëvalueerd in Nederland.¹⁷ Op basis van de evaluatie zijn de volgende lessen te trekken:

- Het **innovatieve gehalte van EQUAL blijft een discussiepunt**. De Europese Commissie, had niet aangegeven wanneer van vernieuwing kan worden gesproken. Duidelijk is wel dat men niet eiste dat projecten voor doorbraken moest zorgen die leiden tot fundamentele veranderingen in het beleid en de beleidsuitvoering. Ook situaties waarbij een bestaand instrument iets wordt aangepast, of waarbij een bestaand instrument in een iets andere context wordt toegepast konden in het kader van EQUAL als vernieuwend gelden. Dit maakte het dan wel lastig om het innovatieve gehalte van een binnen EQUAL ontwikkeld instrument te bepalen en vast te stellen of de vernieuwing binnen de bandbreedte van het bestaande beleid valt of daarbuiten. Binnen het bestaande beleid bestaat namelijk ook een zekere variatie in uitvoeringswijzen. Omdat bij EQUAL veelal sprake is van beperkte vernieuwing, was in de praktijk moeilijk grip te krijgen op het begrip vernieuwing. Het beperkte vernieuwende gehalte sloot overigens geenszins uit dat de ontwikkelde instrumenten door afnemende partijen als nuttig werden gezien: bij een groot deel van de EQUAL-projecten was dit ook feitelijk het geval. Vernieuwing in beleid kon ook ontstaan doordat bijvoorbeeld knelpunten werden gesignaleerd waar meerdere projecten tegenaan liepen en vervolgens voorstellen werden gedaan om veranderingen in het beleid door te voeren om deze knelpunten in de toekomst te vermijden. Door de NTN's is een aantal van dergelijke voorstellen gedaan.
- De volgende procedures dragen bij tot een (relatief) hoog innovatief gehalte: (1) de **kwaliteit van de selectieprocedure**; (2) **oriëntatie van de projecten zelf op wat er al op hun beleidsveld gebeurt**. De evaluatie laat zien dat beide voorwaarden niet voldoende zijn geadresseerd.
- Uit de evaluatie komt naar voren dat het **ontwikkelingspartnerschap het meest succesvolle aspect van EQUAL is**. Niet alleen waren de projectleiders en de OP-leden zelf positief over de rol en het functioneren van de partnerschappen, maar ook bleek hiervan een aantoonbaar effect uit te gaan op de projectresultaten en de mainstreaming. De rol van empowerment werd ook als positief beoordeeld, vooral in relatie tot mainstreaming. Alhoewel het grootste deel van de projectleiders positief was over het nut van transnationale samenwerking, had transnationale samenwerking over

¹⁷ SEOR (2005), Gelijk in Arbeid door vernieuwing Beleid. Tweede mid-term evaluatie van het EQUAL-programma. Rotterdam; Research voor Beleid (2006), Monitoronderzoek. Mainstreaming EQUAL 2. Tweede interim-rapport. Leiden.

het algemeen geen bijdrage geleverd aan de resultaten van een project en aan mainstreaming. In eventuele toekomstige vernieuwende projecten leek **voortzetting van transnationale samenwerking in zijn daarom huidige vorm weinig zinvol**. Wel heeft het zin dat voorafgaande aan een vernieuwend project een goede oriëntatie op het bestaande beleid plaatsvindt, waarbij niet alleen naar het Nederlandse beleid, maar ook naar dat in het buitenland wordt gekeken.

- Er was over het algemeen **positieve ervaring opgedaan met NTN (ondersteuningsstructuur) die projecten faciliteerde in kennisdeling en mainstreamingsactiviteiten** (horizontaal en verticaal naar beleid). Het betrekken van NTN in de selectie, en het betrekken van een extern adviseur met kennis van het betrokken beleidsveld voor het identificeren van goede praktijken, werd als positief beoordeeld. Het organiseren van een dergelijke ondersteuningsstructuur was lastig te organiseren, kostte veel tijd, en benodigde de commitment van beslissers.
- **Monitoring en evaluatie van projectresultaten** dienden te worden verbeterd. Als projecten hun resultaten volgen en evalueren, kunnen zij tijdig knelpunten signaleren en hun (project)uitvoering daarop aanpassen.
- Het is van belang dat projecten **de ontwikkelings- en testfase expliciet onderscheiden**. Pas als het ontwikkelde instrument zijn definitieve vorm heeft bereikt kan de mate van succes worden bepaald. Het is dan ook van belang dat het instrument serieus wordt getest en dat de resultaten zichtbaar worden gemaakt voor potentiële afnemers. De door het Agentschap verstrekt kosten-baten methodiek kan een belangrijk hulpmiddel zijn om voor potentiële afnemers zichtbaar te maken dat toepassing van het nieuwe instrument hen meer oplevert dan het kost.
- Sommige **EQUAL-projecten leken op elkaar en het ligt voor de hand om samenwerking van dergelijke projecten te bevorderen**. Het gaat er overigens niet om te stimuleren dat verschillende projecten nog meer hetzelfde gaan doen; juist de uitvoering van verschillende varianten van een soortgelijk instrument kan zinvol zijn.
- Het is van belang dat **succesvolle projecten zoveel mogelijk ondersteuning krijgen bij de mainstreaming**. Daarvoor is het van belang dat succesvolle projecten worden geïdentificeerd, dat het succes zichtbaar wordt gemaakt en dat hieraan voldoende ruchtbaarheid wordt gegeven. Ook projecten die mislukken kunnen van waarde zijn als daaruit lessen worden getrokken.

Samenvattend, de volgende elementen verdienen verdere bestuderen voor de toekomstige vormgeving van sociale innovatie binnen het ESF, namelijk: het werken met ontwikkelingspartnerschappen (geografische of sectoraal met een aantal overheids-, semioverheids- en/of particuliere organisaties); instellen van NTN's als ondersteuningsinfrastructuur voor de selectie en uitvoering van sociaal innovatieve projecten; en het financieren van twee separate fases (Actie 1: voorbereidingsfase met uitwerking van partnerschap; projectplan; en begroting; en Actie 2 en 3 uitvoeringsfase en disseminatie en mainstreaming).

3.2 ESF-programma 2007-2013 (Actie E)

Binnen het ESF-programma 2007-2013 zijn er twee actielijnen onder de noemer van sociale innovatie geprogrammeerd. Actielijn E1 was bedoeld voor werkgevers om in hun organisatie te experimenteren met het slimmer organiseren van werkprocessen en werkomstandigheden, terwijl actielijn E2 de gelegenheid gaf voor Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen) om subsidie aan te vragen voor het stimuleren van duurzame inzetbaarheid in hun sector.

Actielijn E1

Binnen deze maatregel konden **individuele arbeidsorganisaties** jaarlijks een subsidieaanvraag doen voor het (laten) maken en testen van een sociaal innovatief plan (het 'implementatieplan'). Door projectinitiatieven te subsidiëren waarin een dergelijk implementatieplan werd ontwikkeld en getest, werd beoogd om sociale innovatie in arbeidsorganisaties te stimuleren of op een hoger plan te brengen. Naast effecten voor de

individuele deelnemers had het ministerie van SZW als doel om de leerervaringen die met de ondersteunde projecten waren opgedaan breder te verspreiden. Daarom was aan de regeling de voorwaarde verbonden dat de projectresultaten breder beschikbaar moesten komen. Om voor subsidie uit de regeling in aanmerking te komen moesten de ingediende projecten in het eerste tijdvak aansluiten bij één of meerdere van de volgende thema's: slimmer werken; flexibelere arbeidsorganisatie; nieuwe verhoudingen in de arbeidsorganisatie. In het eerste tijdvak bedroeg het maximale subsidiebedrag 120.000 euro per project. Voorwaarde daarbij was wel dat de arbeidsorganisatie zelf zorg draagt voor minimaal 25% co-financiering

Actielijn E2

Binnen deze maatregel konden **O&O fondsen** subsidie aanvragen voor initiatieven om bewustwording, implementatie en verspreiding van maatregelen op het gebied van duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Conform de subsidieregeling moesten die maatregelen tenminste een van de volgende drie thematische velden omvatten: (1) stimuleren van arbeidsmobiliteit van werknemers; (2) bevorderen van gezond, veilig en vitaal werken en arbeidstijden management; en (3) stimuleren van sociaal innovatief en duurzaam ondernemerschap. Met de subsidie moesten tenminste twee van vooraf gedefinieerde lijst van activiteiten worden gerealiseerd (variërend van een onderzoeksrapport, sectoraal beleidsplan; communicatie en voorlichtingsplan; monitoringsplan; uitvoering en het verslag van een pilot; uitvoering en verslag van voorlichting en communicatieactiviteiten; uitvoering en verslag van een sectoraal beleidsplan; uitvoering en verslag van een monitoring plan). De subsidieregeling schreef bovendien voor dat zowel werknemers als werkgevers bij het project betrokken moesten zijn. Tevens dienden de projectresultaten overdraagbaar te zijn zodat ook andere sectoren van het project konden leren. Uiteindelijk kon per O&O fonds maximaal drie aanvragen worden ingediend. Eén extra aanvraag kon worden ingediend in samenwerking met andere partijen als deze betrekking had op intersectorale mobiliteit. De financiering vanuit ESF bedroeg 50% van de kosten van elk project (50% moest zelf worden gefinancierd) en per project minimaal €60.000 en maximaal €120.000. Projecten konden maximaal 15 maanden duren. Met de subsidie konden alleen de kosten van de werkelijk gerealiseerde uren van intern personeel en/ of van een externe adviseur in rekening worden gebracht.

Lessen voor de vormgeving van een toekomstig programma

Beide actielijnen zijn geëvalueerd in Nederland.¹⁸ Op basis van de evaluatie zijn de volgende lessen te trekken.

Actie E1

- De regeling heeft een grote variatie aan projecten ondersteund. Wel passeerden in bepaalde sectoren een **aantal min of meer gelijksoortige projecten** wat vaker de revue. De regeling had een grote toegevoegde waarde aangezien door de ondersteuning arbeidsorganisaties projecten op dit terrein zijn gaan initiëren. De maatregel heeft dus bijgedragen aan meer aandacht voor dit onderwerp, maar ook daadwerkelijk tot plannen die zijn geïmplementeerd op bedrijfsniveau.
- Actie E1 kon zich verheugen in een grote belangstelling vanuit arbeidsorganisaties. De grote belangstelling is onder meer te verklaren door **de actieve rol van subsidieadviesbureaus**. Relatief veel aanvragers waren via dergelijke bureaus op het spoor van de regeling gezet. De 'dominante' rol van de subsidiebureaus heeft voornamelijk te maken met het onderwerp van de maatregel. Sociale innovatie stond op dat moment nog niet bij veel arbeidsorganisaties (goed) op het netvlies.
- Uit de informatievoorziening rondom de regeling was het ook niet direct voor iedereen duidelijk **wat onder sociale innovatie werd verstaan en welk type projecten voor ondersteuning in aanmerking zouden komen**. De evaluatie beval aan om een vereenvoudigde en meer herkenbare afbakening van sociale innovatie te hanteren.

¹⁸ Bureau Bartels (2011), Evaluatie Tijdvak 1 Actie E Sociale Innovatie van het ESF-programma 2007-2013. Amersfoort; Ecorys (2015), Evaluatie ESF-programma 2007-2013 actie E2-regeling. Rotterdam.

(bijvoorbeeld door maximaal drie 'kernwaarden' centraal te stellen; concrete voorbeelden te geven van sociale innovatie; of aanhaken bij thema's waarvoor al wel grote belangstelling bestaat bij ondernemers en instellingen). Ook werd pas gaandeweg de rit duidelijk aan welke 'eindtermen' de projecten precies moesten voldoen om de gereserveerde subsidie toegekend te krijgen. Dit laatste leidde tijdens het einde van het subsidietraject bij een aantal deelnemers tot een onverwacht hoge administratieve druk om het project volledig te verantwoorden.

- In veel gevallen waren **werknemers (en of vertegenwoordigers van werknemers) nauwelijks betrokken in de initiatieffase** van het project, maar vaak pas in de uitvoeringsfase. Het is van belang om gebruik te maken van de kennis, competenties en (praktijk)ervaringen van werknemers op de werkvloer om verbeterpunten en vernieuwingsmogelijkheden te identificeren. Dit levert niet alleen goede verbeterpunten en vernieuwingen op, maar tegelijkertijd ook draagvlak voor het veranderproces dat de organisatie gaat doorlopen. Het is dan ook noodzakelijk medewerkers te betrekken in alle fasen van het veranderproces.
- Het **ontwerpen en vervolgens uittesten van de sociale innovatieprojecten** verliep in een grote meerderheid van de gevallen niet vanzelf. Knelpunten die relatief vaak werden ervaren in dit soort veranderingsprocessen waren het realiseren van voldoende betrokkenheid, het overwinnen van weerstanden en – als gevolg hiervan – langere pilotprojecten dan vooraf was voorzien. De voorwaarde van een **maximale projecttermijn van één jaar** was hierdoor in een aantal gevallen gaan knellen en te kort. De inschakeling van externe deskundigheid en capaciteit voor het overtuigen en mobiliseren van de verschillende interne geledingen binnen de arbeidsorganisatie alsmede het begeleiden van het veranderproces, werd gezien als een belangrijke meerwaarde.
- Meer kon worden gedaan om **goede praktijken te delen en te verspreiden**. Het ging hierbij zowel om positieve ervaringen (goede praktijken) als 'valkuilen' waarmee deze 'voorbeeldorganisaties' te maken hebben gehad.
- Dat **sociale innovatie en technologische innovatie als 'ying en yang' bij elkaar horen** en dus niet los van elkaar gezien moeten worden. Sociale innovatie is nodig om technologische innovatie (op termijn) te waarborgen. Omgekeerd is voor het doorvoeren van de veranderingen in het kader van de sociale innovatieprojecten ook weer technologische vernieuwing in de organisatie nodig.
- Overweeg de sociale innovatieve projecten meer in **samenhang te brengen met bestaand of nieuw beleid** op relevante andere onderwerpen (aanhaken bij thema's waarvoor al wel grote belangstelling bestaat bij ondernemers en instellingen).

Actie E2

- De evaluatie van Actie E2 liet zien dat de actie in een **duidelijk behoefte voorzag voor O&O fondsen en dat concrete resultaten zijn behaald binnen sectoren**. De meerwaarde van de regeling lag voornamelijk in de katalyserende- en agenderende functie (zeker in tijden van economische crisis) voor het belang van duurzame inzetbaarheid. De regeling heeft in crisistijd niet alleen gezorgd voor continuïteit in sectoren die al eerste stappen hadden gezet, maar ook voor concrete initiatieven in 'startende sectoren'. Het thema was destijds relatief nieuw voor veel bedrijven en daarmee sociaal innovatief voor sectoren. De regeling heeft geleid tot een groot aantal nieuwe instrumenten, die overdraagbaar kunnen zijn naar andere sectoren (mits goed gedissemineerd). Aan de andere kant is **veel minder gebruik gemaakt van de regeling dan vooraf gehoopt en beoogd** (door deels niet aansluiten bij de behoefte van O&O fondsen; administratieve lasten; de noodzaak om voor te financieren; en de malusregeling). Daarom was de regeling halverwege op een aantal aspecten aangepast (verlagen van budget van 20 naar 10 miljoen Euro; verlenging van de aanvraagperiode; verlaging van minimaal subsidiabele projectkosten van 90,000 naar 60,000 Euro; uitbreiding van subsidiabele activiteiten; verhoging aantal aanvragen (per aanvrager)).
- De evaluatie liet zien dat de **uitvoering van het ontwikkelde sectoraal beleidsplan** en het plan voor effectieve monitoring van duurzame inzetbaarheid slecht in beperkte

mate is ingezet. Daarnaast waren de projecten weinig gericht op mensen met een arbeidsbeperking (ondanks de beleidsrelevantie) en beval de evaluator aan om hier in een nieuwe regeling meer op te sturen (door hier een gericht thema van te maken).

- De evaluatie beval aan om meer **duidelijkheid te scheppen ten opzichte van de eisen en verplichtingen van de Europese Commissie**, net als **welke inhoudelijke projecten** wel en welke niet voor subsidie in aanmerking kunnen komen (voorlichting met heldere praktijkvoorbeelden).

3.3 SITS-regeling (2014-2020)

Binnen de investeringsprioriteit Actieve Inclusie is er 5,3 miljoen euro beschikbaar voor projecten die zich richten op (1) sociale innovatie en/of (2) transnationale samenwerking (SITS). Het gaat daarbij met name om het ontwikkelen en het op grotere schaal toepassen van innovatieve oplossingen op het terrein van actieve inclusie. SITS-projecten richten zich op methodiek/instrumentontwikkeling ten behoeve van de arbeidsmarkttoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of kennisdeling tussen partijen. De regeling SITS stelt (vooral) gemeenten in staat om innovatieve oplossingen te beproeven en te evalueren voor de verbetering van de doelmatigheid van beleid. **Centrumgemeenten, het UWV en het ministerie voor Veiligheid en Justitie kan een aanvraag indien**, Dit is vooral relevant om nieuwe uitdagingen voor gemeenten het hoofd te bieden. In recente jaren zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk geworden voor meer taken in het sociale domein. Dit betekent ook dat ze met (voor hen) nieuwe doelgroepen in contact komen. Een project heeft een doorlooptijd van 24 maanden en komt in aanmerking voor subsidie indien het project is gericht op één of twee van de volgende thema's: (1) methodiek- en instrumentontwikkeling¹⁹; (2) kennisdeling²⁰. De subsidie per project bedraagt minimaal € 60.000 en maximaal € 190.000 en bedraagt maximaal 50% van de projectkosten. Een project komt voor subsidie in aanmerking, indien in de subsidieaanvraag het sociaal innovatieve karakter van het project wordt onderbouwd aan de hand van een beschrijving op verschillende criteria: maatschappelijke uitdaging; de behoefte waarin de innovatie (methodiek' instrumentontwikkeling; of kennisdeling) in voorziet; de wijze waarop de doelgroep betrokken is bij de aanpak; de wijze waarop belanghebbende partijen bij de aanpak betrokken zijn; de reden en mate van innovativiteit en bijdrage aan actieve inclusie van doelgroepen; de mate waarin verschillende aspecten die tot sociale exclusie kunnen leiden aan bod komen; en de gehanteerde criteria om aan te tonen dat er sprake is van succes en falen. ESF kan de volgende activiteiten subsidiëren: de ontwikkeling; opzet; uitvoering; of verspreiding van een methode; instrument; een kennisnetwerk; een onderzoek; een evaluatie. De directe loonkosten van projectmedewerkers wordt vergoed, en kosten voor het project aangetrokken externe partij (op basis van een bedrag per uur). Er wordt een voorschot gegeven van maximaal 50% van het subsidiebedrag.

Lessen voor de vormgeving van een toekomstig programma

De SITS-regeling is geëvalueerd in Nederland.²¹ Op basis van deze evaluatie zijn de volgende lessen te trekken²²:

- SITS-regeling heeft een duidelijk **toegevoegde waarde aangezien er niet veel alternatieve bronnen zijn om sociale innovatie** te financieren. Het sociale innovatieve gedeelte binnen het ESF-programma geeft stabiliteit voor een aantal jaren voor

¹⁹ Binnen dit thema valt het testen, verbeteren, onderzoeken, evalueren en innoveren van bestaande of nieuwe instrumenten of werkwijzen uit de praktijk van arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt; De begrippen methode en instrument zijn brede en complementaire begrippen waarbij methode staat voor een manier van werken en instrument voor hulpmiddel.

²⁰ het bevorderen van wederzijds leren van ervaringen uit de praktijk van arbeidstoeleiding van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze kennisdeling wordt veelal tot stand gebracht door het opzetten van en het deelnemen in kennisnetwerk.

²¹ Bureau Bartels (2011), Evaluatie Tijdvak 1 Actie E Sociale Innovatie van het ESF-programma 2007-2013. Amersfoort; Ecorys (2015), Evaluatie ESF-programma 2007-2013 actie E2-regeling. Rotterdam.

²² Panteia en Ockham IPS (2018). Sociale Innovatie en Transnational Samenwerking. Evaluatie van processen en tussentijdse resultaten van het ESF programme SITS.

aanvragers om een aanvraag voor te bereiden en in te dienen. De SITS-regeling is ingezet waar het voor bedoeld is en **sluit aan bij de behoefte in het veld**. Veel projectaanvragers geven aan dat zij hun oorspronkelijke projectidee niet substantieel hoeven aanpassen op basis van de SITS-regeling. De SITS-regeling heeft aanvragers gestimuleerd meer aandacht te besteden aan de disseminatie strategie; het betrekken van eindbegunstigden in de vormgeving en implementatie van het project; en de effectiviteitsmeting, dan oorspronkelijk gepland. Ook maakt de vormgeving van de SITS-regeling dat projecten bewuster zijn van de onderliggende probleemanalyse van hun project, het vernieuwend karakter, en het stellen van concrete doelen.

- In het begin was er nog wel **verwarring over de term 'sociale innovatie'**. Meerdere aanvragers zijn verzocht (in een vragenbrief) om het sociaal innovatieve aspect beter te onderbouwen. Dit is natuurlijk lastig als er geen duidelijke definitie voor is. Ook de beoordelaars van Uitvoering Van Beleid, ondersteund door experts, hadden in het begin moeite het innovatieve karakter te beoordelen. Gedurende de uitvoering van de regeling is er een beter begrip ontstaan over de afbakening van sociale innovatie binnen UVB (en in samenspraak met experts), zodat daar eenduidig over gecommuniceerd kan worden naar potentiële aanvragers. De aanbeveling van de evaluatie voor de huidige programma periode richten zich op het verbeteren van de duidelijkheid en transparantie van de regeling door aanvragers beter te adviseren over de kansrijkheid van hun voorstel (door middel van concrete voorbeeld te geven van type projecten en een adviesgesprek met een expert) en meer duidelijkheid over de prestatieverantwoording vanaf het begin. Daarnaast kan meer duidelijkheid worden verschaft over de prestatie verantwoording (ook omdat het eindproduct vrij van vorm is)
- Er zijn **overwegend positieve ervaringen opgedaan met het werken met Centrumgemeenten als aanvrager** namens de AMR en bijbehorende niet-centrumgemeenten. Zij hebben meestal de kennis om een aanvraag goed te begeleiden, omdat ze vaker met ESF-subsidies werken. Dit werkt over het algemeen goed wanneer er duidelijke overlegstructuren zijn en transparante besluitvormingsprocessen binnen de AMR over de in te dienen projectaanvragen. Indien deze structuren en processen niet aanwezig zijn, kan dit in sommige gevallen belemmerend zijn voor niet-centrumgemeenten die een aanvraag willen indienen, maar hier niet de kans toe krijgen, omdat een centrumgemeente al 2 aanvragen heeft lopen of de aanvraag niet wordt gesteund.
- De evaluatie beschrijft ook enkele uitdagingen van de regeling zoals dat **het innovatie en ontwikkelproces niet goed is te voorspellen**. Toch is de hele subsidie gebaseerd op een werkwijze die vooraf grotendeels wordt vastgelegd. De regeling staat echter toe om de aanvraag te wijzigen als daar aanleiding voor is. Mede door het ontwikkelproces is het voor de aanvragers soms lastig de verantwoording goed vorm te geven (en volgens welke format). Daarnaast wordt disseminatie beperkt door het feit dat de sociale innovatie zich niet altijd één op één laten vertalen naar andere gemeenten. Ook het voornemen om niet twee gelijksoortige projecten te honoreren, kan in enkele gevallen lokale innovaties in de weg staan (terwijl de contexten en uitdagingen sterk kunnen verschillen tussen gemeentes). Een ander aandachtspunt, in relatie tot het vorige punt, is dat er **weinig kennis wordt gedeeld tussen projecten**, terwijl hier wel behoefte aan is. UvB speelt een bescheiden rol in kennisdeling waardoor het leerpotentieel wordt beperkt. Tot slot, focust de SITS-regeling zich voornamelijk op de ontwikkeling en testen van sociale innovatie, en is er weinig aandacht voor het opschalen en verspreiden van innovatie (wat ten koste gaat van de impact).

Aanvullende interviews tijdens het verkennend onderzoek leert ons dat betrokkenen meer kritisch zijn over het innovatieve gehalte van projecten, dan beschreven in de evaluatie. In veel gevallen zien zij veel van dezelfde type projecten (ook deels omdat hier vanuit SZW op gestuurd is met de mededeling dat SITS een mogelijkheid is om de experimenten in het kader van de Experimenteerregeling participatiewet; maar ook omdat gemeenten niet van elkaar weten welke aanvragen zijn ingediend en welke projecten lopen; aanvragers niet zijn

geadviseerd zijn door UvB; en dat alle projectaanvragen die voldoen aan de minimum voorwaarden worden gehonoreerd, en daarmee niet de beste projecten worden uitgeselecteerd). Er is consensus dat het inbouwen van een selectie, waardoor alleen de beste voorstellen worden gehonoreerd in een bepaalde call dit probleem kan wegnemen. Daarnaast is het de vraag hoeveel sociale innovatieve ideeën nog in de pijplijn zit bij centrumgemeenten voor de komende 7 jaar. Niet alle centrumgemeenten hebben direct nieuwe projectideeën binnen het werkveld actieve inclusie, wat een argument is om de regeling te verbreden tot het bredere sociale domein. Daarnaast geven sommige respondenten aan dat zij de bepaling dat centrumgemeenten alleen kunnen aanvragen als beperking zien, aangezien dit andere gemeenten remt om een aanvraag in te dienen. In enkele gevallen hebben gemeenten geen historische relatie met centrumgemeenten, en prefereren met andere gemeenten samen te werken. Daarnaast vinden goede ideeën vanuit de private sector niet altijd hun weg via de centrumgemeenten. Tot slot, is er geen bewijs dat SITS-projecten een doorwerking hebben naar nationaal beleid. Weinig interviewpartners werkzaam binnen de beleidsdirecties van het ministerie van SZW, kunnen refereren aan een SITS-project die hun geïnspireerd heeft voor verbetering van hun eigen (beleids)praktijk.

Voor de toekomstige programmering doet de evaluatie concrete suggesties, namelijk:

- Het **beter faciliteren van een projectopzet en financiering die past bij het innovatieve karakter van sociale innovatie** (en de onzekerheden die daarmee gepaard gaan). De suggestie wordt gedaan om de **subsidies in stappen** op te zetten (volgens het voorbeeld van het oude EQUAL-programma en ESF Vlaanderen). In dit model financier je eerst de voorbereiding op basis van een meer globaal idee. Dit geeft meer houvast voor de volgende fase. Deze fase moet leiden tot een concreet plan; van aanpak; partnerschapovereenkomst, en een financieel plan (dit kan bijvoorbeeld gefinancierd worden met lumpsum financiering). Op basis van goedkeuring van dit plan kan het plan/ experiment worden uitgevoerd (dat apart gebudgetteerd is). Vervolgens kan je een derde fase inbouwen nadat het plan/ experiment goede resultaten laat zien om de uitkomsten verder te dissemineren en op te schalen. Als gevolg hiervan volgt de regeling meer de vijf stappen in het sociale innovatieproces. Daarnaast wordt de suggestie gedaan dat de **prestatie verantwoording niet per se een product of resultaat** moet zijn, aangezien het innovatieproces kan mislukken, maar een rapport met de werkwijze en de lessen die men daaruit heeft getrokken
- Kies voor een **brede bottom-up definitie van sociale innovatie** met inachtneming van de lokale context. Een andere opzet voor het keuzeprocess welke projecten wel en niet worden gefinancierd: soortgelijke ideeën in verschillende gemeenten kunnen altijd parallel aan elkaar worden gefinancierd, mits de ontwikkeling binnen de lokale context plaatsvindt in samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties en de lokale doelgroep. De eigen leefwereld is namelijk bepalend voor het feit of iets wel of niet werkt. Doordat het specifiek voor de lokale context wordt opgezet, is het per definitie innovatief en ook per definitie anders dan 'soortgelijke' projecten in andere gemeenten. Hiermee is ook het probleem opgelost dat gemeenten niet van elkaar weten met welke innovatie ze bezig zijn en er dus eventueel projecten worden afgewezen omdat ze hetzelfde doel/opzet hebben.
- Overweeg een **derde component aan SITS** toe te voegen, **namelijk transfer van innovatie**. Transfer van innovatie maakt het mogelijk om ontwikkelde innovatieve producten (methode en instrumenten) ergens anders te implementeren.

3.4 Lessen van ESF-programma's in andere lidstaten

Europese lidstaten gaan op verschillende manieren om met sociale innovatie binnen het ESF. Hieronder bespreken we enkele voorbeelden van hoe het sociaal innovatie gedeelte van ESF ingericht kan worden, aansluitend bij de wensen van Nederland (op basis van hoofdstuk 2 en 3). Hieronder bespreken we het voorbeeld van het Vlaamse ESF-programma (omdat deze specifieke ervaring heeft met de drietrapsraket); het nationale ESF-programma in Polen (omdat hier specifieke support is voor het ecosysteem van sociale innovatie); en het nationale

ESF-programma in Portugal. Deze voorbeelden zijn gekozen omdat deze landen op een andere manier het sociaal innovatieve gedeelte van het ESF-programma hebben ingericht.

3.4.1 Vlaamse ESF-programma

In het **ESF-programma van Vlaanderen** (2014-2020) zijn vier calls geïnitieerd binnen het thema sociale innovatie.

- **Innovatie door exploratie (drietrapsraket)**²³: De oproep Innovatie door Exploratie (IDE) heeft als doel werkenden (incl. zelfstandigen), werkzoekenden en/of inactieven op de Vlaamse arbeidsmarkt te versterken en dit door het ontwikkelen van een nieuwe dienstverlening, gericht op deze doelgroep. Projecten in deze oproep vertrekken vanuit een maatschappelijke uitdaging waarvoor nog geen passend antwoord bestaat. De oproep verloopt in 2 fases. In **fase 1** wordt door middel van veldonderzoek gewerkt aan het vormgeven van een antwoord op de gestelde uitdaging. Op het einde van fase 1 worden de concepten voorgelegd aan een panel van experts. Indien deze positief worden beoordeeld mag het **projectfase 2** uitvoeren. Hierin worden de concepten van nieuwe dienstverlening ontwikkeld, als prototypes getest en uiteindelijk als pilot uitgevoerd. Interessant is dat de IDE-oproep vertrekt van een situatie waarbij aanvragers nog niet weten welke dienstverlening een antwoord kan bieden op de gestelde uitdaging. Indien de aanvrager reeds een concept van een dienstverlening voor ogen heeft, hoort dit project niet thuis onder de IDE-oproep maar mogelijk wel onder de oproep Innovatie door Adaptatie (IDA) (zie hieronder). Het projectvoorstel komt terecht bij een evaluatie comité van de afdeling ESF en Duurzaam ondernemen en een evaluator van een van de partners van de afdeling (afhankelijk van de inhoud van de projectvoorstellen). Projectvoorstellen worden beoordeeld op een aantal criteria en met een positieve beoordeling (boven een minimumniveau wordt deze goedgekeurd en mag deze fase 1 starten). De eerste fase (van 9 maanden) moet een onderzoek, ideevorming en concept, en een projectplanning voor **fase 2** opleveren. Deze documenten worden voorgelegd aan een jury van experts die niet betrokken zijn bij het project die het project beoordeeld op vooraf vastgestelde criteria. Daarnaast moet de aanvrager zich voorbereiden voor de concept validering tijdens een pitching workshop. Na positieve validering kan in de tweede fase één of meerdere van de gedefinieerde dienstverleningen verder ontwikkeld worden en als prototypes herhaaldelijk getest worden (gedurende 32 maanden). Op basis hiervan wordt de dienstverlening vastgelegd in een 'service blueprint' en beschreven in een draaiboek. Aan het einde van de tweede fase worden de resultaten van de impactevaluatie, samen met het draaiboek, de service blueprint en het businessmodel canvas voorgelegd ter eindvalidering. De eindvalidering gebeurt wederom door experts die niet betrokken zijn bij het project op basis van vooraf gedefinieerde criteria. Ook op het einde van de projectperiode wordt de output van het project voorgelegd ter validering. Experts maken een kritische analyse en kijken naar de impact en het potentieel voor opschaling. Aanvullend budget wordt beschikbaar gesteld voor de projecten met een groot potentieel voor opschaling. De doelstelling is dat 80 procent van de projecten fase 1 overleven en 25 procent de tweede fase. De oproep richt zich naar alle organisaties met rechtspersoonlijkheid die een rol vervullen op de Vlaamse arbeidsmarkt, als ook naar de vakbonden en de entiteiten binnen de Vlaamse overheid. Het wordt aangeraden om, indien dit relevant is voor het project, in partnerschap samen te werken. Voor de oproepen 'Innovatie door adaptatie' en 'Innovatie door exploratie' is samen een oproepbudget vrijgemaakt van 10 miljoen Euro, waarvan 5 miljoen Euro middelen uit het Europees Sociaal Fonds en 5 miljoen Euro middelen uit het Vlaams cofinancieringsfonds. De maximale subsidie per project bedraagt 300 duizend Euro, waarvan maximaal 70 duizend Euro voor fase 1 en maximaal 230 duizend Euro voor fase 2. Hiervan wordt 50% door ESF betaald en 50%

²³ Zie voor meer informatie: <https://www.esf-vlaanderen.be/nl/oproepen/oproep-innovatie-door-exploratie-0>.

door de Vlaamse overheid (Vlaams co-financieringsfonds). Kenmerkend voor de aanpak is dat projecten in hoge mate worden ondersteund in hun proces (verschillende coaching momenten zijn ingebouwd). De evaluatiefunctie binnen de afdeling ESF en Duurzaam ondernemen biedt ook ondersteuning bij het opstellen van het evaluatieplan voor impactevaluatie. Projecten verplicht een impactevaluatie van de pilot uit te voeren. Deze evaluatie gebeurt op projectniveau. De tijd die interne personeelsleden hieraan besteden, kan ingebracht worden in het project.

- **Innovatie door adaptatie:** de oproep 'innovatie door adaptatie' heeft als doel werkenden, werkzoekenden en/of inactieven op de Vlaamse arbeidsmarkt te versterken, voor wie de reeds bestaande oplossingen omtrent maatschappelijke problemen, relevant voor de Vlaamse arbeidsmarkt en het werkgelegenheidsbeleid, niet langer voldoen of voor wie oplossingen voor nieuwe actuele problemen gezocht moeten worden. Om dit mogelijk te maken, kan in deze oproep nieuwe dienstverlening ontwikkeld worden. Organisaties gaan aan het werk met een bestaande concept/dienst die wordt getest in hun eigen context (dit kan het resultaat zijn van 'innovatie door exploratie of bewezen innovatie uit EaSI). Het concept kan gestoeld zijn op een reeds bestaande, maar in Vlaanderen nog onderbenutte praktijk waarvan het potentieel aangetoond kan worden voor een specifieke doelgroep van werkenden, werkzoekenden en/of inactieven (zoals een praktijk over te nemen uit het buitenland of een praktijk reeds toegepast in Vlaanderen maar binnen een andere context voor een andere doelgroep dan diegene waar het project zich op wil richten). Ook kan het concept gestoeld zijn op eerder studiewerk (zoals eerder academisch onderzoek, een praktijkgericht servicedesign traject) waaruit voldoende potentieel blijkt zonder dat dit concept reeds ergens in de praktijk omgezet werd. De oproep richt zich naar alle organisaties met rechtspersoonlijkheid die een rol vervullen op de Vlaamse arbeidsmarkt, alsook naar de vakbonden en entiteiten binnen de Vlaamse overheid. Het is aangeraden om, indien dit relevant is voor het project, in partnerschap samen te werken. Acties binnen deze oproep hebben betrekking op het prototypen, piloteren en evalueren van de nieuwe dienstverlening. De afdeling ESF en Duurzaam ondernemen verwacht dat het project, na uitvoering, leidt tot een dienstverlening die op impact geëvalueerd werd. Projecten moeten aan het einde van de projectperiode een rapport aanleveren met een service blueprint; businessmodel en draaiboek van de dienstverlening. De maximale subsidie per project bedraagt 120 duizend Euro (50% cofinanciering vanuit ESF) aangevuld met hetzelfde bedrag van de Vlaamse overheid (Vlaams co-financieringsfonds). Projecten worden uitgebreid ondersteund van afdeling ESF en duurzaam ondernemen, met veel contact momenten en feedback loops, inclusief een opleiding impact evaluatie en ondersteuning in het opstellen van evaluatieplan voor de impact evaluatie.
- **Sociale innovatie op de werkvloer:** bedrijven met meer dan 20 werknemers kunnen hier experimenteren met het organiseren van werk om hun werknemers meer autonomie te geven, meer 'purpose', minder stress, en de organisatie meer 'agile' te maken. Een project start met procesanalyse; op basis hiervan wordt een veranderplan voorgesteld in samenspraak met werknemers en waar mogelijk een externe consultant. Het veranderplan moeten de principes van innovatieve arbeidsorganisaties ondersteunen en zelfmanagement. Het veranderplan wordt vervolgens geïmplementeerd. Lijnmanager worden ondersteund. Daarnaast moeten een survey worden georganiseerd onder managers en werknemers (3 maanden na de start van het project en aan het einde: 0-1 meting)./
- **Strategische en duurzame loopbaanbeleid:** in deze call kunnen organisaties subsidie aanvragen om beleidsinstrumenten en systemen te implementeren om een strategische en duurzaam loopbaanbeleid te implementeren. ESF organiseert een survey op organisatieniveau.

Lessen voor de vormgeving van een toekomstig programma

Het Vlaamse ESF-programma is interessant omdat het een opzet heeft gekozen dat aansluit bij de verschillende fasen van sociale innovatie. Aanvragers krijgen ESF-ondersteuning om hun

plan verder uit te werken en alleen de beste plannen krijgen verdere support om de dienstverlening te testen. Daarnaast heeft de uitvoeringsautoriteit een coachende rol richting de projecten. Daarnaast is er specifieke aandacht voor de transfer van innovatie om sociale innovatie verder op te schalen naar andere contexten (apart oproep).

3.4.2 Nationale ESF OP WER (Kennis, Onderwijs, Groei) in Polen

Het nationale Operationeel Programma in Polen heeft een specifieke prioriteit as voor sociale innovatie, op basis van ervaring in het vorige programma, waarin sociale innovatie te veel versplinterd was over het programma (met beperkte zichtbaarheid en coördinatie) wat het moeilijk maakt om sociale innovatie te verankeren en op te schalen. Daarnaast droeg het vorige programma ook niet bij aan de ontwikkeling van een ecosysteem voor sociale innovatie. Binnen het programma is sociale innovatie geprogrammeerd onder twee "strands"

- **Micro innovatie:** ESF-support voor het opzetten van sociale incubators. Het ESF-programma selecteert Ngo's die een rol spelen als intermediair om sociale innovatieve projecten te identificeren op lokaal niveau en te ondersteunen met ESF-subsidie. Ngo's functioneren hiermee als doorgeefluik voor het programma. Er zijn 17 incubators geselecteerd, op basis van een oproep in 2016, die op regelmatige basis oproepen doen voor micro initiatieven door lokale organisaties of individuen. De bedoeling is dat elke incubator minimaal 30 (en maximaal 60) ideeën selecteert. In 2018 is een nieuwe oproep gedaan voor incubators. De geselecteerde incubators focussen zich op vier thema's: levenlang leren; diensten voor mens die afhankelijk van zorg zijn; transitie onderwijs naar arbeidsmarkt; arbeidsmarktintegratie van kwetsbare groepen. De incubators ondersteunen micro initiatieven in het ontwikkelen van een concreet plan, fondsenwerving, en financiële/ administratieve organisatie. Er worden geen start ups binnen deze regeling gefinancierd, maar sociale ondernemers kunnen wel worden ondersteund in hun projectactiviteiten.
- **Macro innovatie:** ESF-support voor meer traditionele grote sociaal innovatieprojecten op dezelfde thema's als de micro initiatieven. Een belangrijke focus van deze strand is deinstitutionalisering, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van zorg voor zieken buiten het ziekenhuis. Deze grote projecten werden belemmerd omdat het programma aanvragers verplichtte om de sociale innovatie te implementeren, en daarom het succes van het project sterk afhankelijk is van de bereidheid van lokale autoriteiten om de innovatie te omarmen. Als gevolg hiervan zijn projecteigenaren voorzichtig en risicomijdend, wat leidt tot minder baanbrekende innovaties. Er is positieve ervaring opgedaan met het creëren van stuurgroepen met vertegenwoordigers van verschillende ministeries die een bijdrage leveren aan het verder dissemineren van resultaten van innovatieve projecten (zie vergelijking met NTN van EQUAL). Deze stuurgroepen kunnen tevens projecten adviseren over hoe de resultaten beter bruikbaar te maken voor ministeries.

Lessen voor de vormgeving van een toekomstig programma

Het Poolse programma is interessant omdat het een opzet heeft gekozen met intermediairs die vervolgens kleine lokale initiatieven identificeren en subsidiëren. Een dergelijk opzet zou bijvoorbeeld kunnen werken voor Arbeidsmarktregio's in Nederland die deze taken/ rollen op zich nemen. Daarnaast leert de Poolse aanpak ons dat een verplichting om sociale innovatie op te nemen in regulier beleid aanvragers risicomijdend maakt. Activiteiten gericht op verankering en opschaling kan je daarom beter als aparte activiteit opnemen. De positieve ervaring in Polen met het opzetten van een ondersteunde structuur met vertegenwoordigers van verschillende ministeries, zou een aanvulling kunnen zijn om de lessen van projecten en verticale mainstreaming naar beleid te faciliteren.

3.4.2 Het Sociaal Innovatie Initiatief in Portugal

ESF, maar ook EFRO, in Portugal ondersteunt een landelijk initiatief wat tot doel heeft om een ecosysteem van sociale innovatie en sociaal ondernemerschap te bewerkstelligen, maar ook om sociale investeringen in Portugal te promoten (het Sociaal Innovatie Initiatief). Hiervoor is

150 miljoen Euro van de Europese structuurfondsen gereserveerd, en meerdere ESF-programma's dragen aan dit initiatief bij. Het initiatief werkt met vier financiële instrumenten waar ESF een belangrijke bijdrage aan levert.

- **Capaciteitsopbouw voor sociale innovatie:** dit instrument financiert de ontwikkeling van organisatorische en management competenties van professionals en teams die betrokken zijn bij sociale innovatie en sociale ondernemingen. Het financiert kleine projecten (capaciteitsopbouw plannen) van maximaal 18 maanden (tot 50,000 Euro) en financiering is gebaseerd op basis van outputs (lumpsum betaling). 85 procent van het budget wordt vanuit ESF betaald en de rest door de Portugese overheid. Voor de eerste oproep was er een grote belangstelling. In totaal is er 15 miljoen Euro beschikbaar.
- **Partnerschappen voor impact:** dit instrument heeft tot doel om de groei van sociale innovatie en sociale ondernemingen te faciliteren. Het is een subsidie die als een 'match fund' model is ingericht (70 tot 30 procent wordt betaald door ESF en de rest wordt betaald door sociale investeerders). Het gaat hier om grotere projecten (boven de 50,000 Euro) met een duur van 1 tot 3 jaar. In totaal is er 20 miljoen Euro beschikbaar.
- **Social Impact Bonds (SIB):** ESF financiert innovatieve projecten op basis van behaalde resultaten (outcome betaler). Hiermee adresseert ESF een belangrijke barrière voor het introduceren van SIB in Portugal, namelijk het ontbreken van een "outcome based" betalingsregime in de publieke sector. Door het betrekken van private partijen als investeerder, reduceren SIB het financiële risico van innovaties (en de kans op falen) voor de publieke sector. ESF kan als subsidie worden ingezet als de vooraf geplande resultaten zijn behaald door de projecten (zoals aantal deelnemers geplaatst in een baan). ESF betaalt 85% van de kosten en de rest wordt betaald door de Portugese overheid en er is geen maximumbedrag vastgesteld voor een project. De duur van projecten is vaak lang (vijf jaar voor uiteindelijke validering van resultaten en betaling). Een projectaanvraag voor SIB moet worden ingediend door een consortium van een sociale investeerder (die het project financiert), overheidspartij(en), en een partij die verantwoordelijk is voor de uitvoering. De aanvraag moet vergezeld gaan met een 'Memorandum of understanding'; een verklaring van de overheid dat het project en de uitkomsten relevant zijn; een model voor SIB; SIB-budget en financieringsmodel; en aanpak voor de SIB resultaat meting. Als de vooraf gedefinieerde resultaten zijn behaald wordt de sociale investeerder gecompenseerd. De betaling van ESF vindt achteraf plaats (wat maakt dat het consortium het project moet voorfinancieren). In totaal is er 20 miljoen Euro hiervoor beschikbaar. In de laatste call waren alleen 3 projecten gehonoreerd, en nieuwe belastingvoordelen zijn goedgekeurd om de deelname te verhogen.
- **Sociale innovatie fonds:** met 100% financiering voor projecten die niet door overheid en/of bedrijfsleven worden opgepakt. Dit gaat volgens een bankgarantie en een equity instrument (waarin het fonds direct naar het project gaat). In totaal is er 47,5 miljoen Euro hiervoor beschikbaar

Het is van belang om te melden dat de achtergrond van deze vier financieringsinstrumenten in Portugal is dat Portugal een grote crisis doormaakte ten tijde van het opstellen van het huidige ESF-programma, met grote financieringsproblemen en beperkte toegang tot de kapitaalmarkt. Hierdoor was Portugal zeer afhankelijk van de fondsen voor noodzakelijke publieke investeringen.

Lessen voor de vormgeving van een toekomstig programma

Kijkend naar de ervaring in Portugal is vooral de ervaring met ESF-support voor SIB interessant voor de Nederlandse context. De ervaring leert dat het mogelijk is om ESF te gebruiken voor SIB. De Portugese ervaring bewijst dat je met lumpsum financiering tegemoet kan komen, als de vooraf afgesproken resultaten zijn behaald. Daarnaast kan ESF een bijdrage leveren om de hoge transactiekosten voor het opzetten van SIB en het evalueren van de impact, te verminderen. Desondanks zitten er nog wat bezwaren aan het gebruik van ESF voor SIBs vast (zie kader).

Gebruik van ESF gelden voor het opzetten van SIB: mogelijke bezwaren

Ondanks de voordelen van SIB (focus op resultaat; reductie van risico's voor de overheid; aantrekken van aanvullende kapitaal) zijn er enkele uitdagingen te formuleren. Ten eerste, zijn niet alle sociaal innovatieve projecten geschikt voor SIB. Alleen projecten die duidelijk gekwantificeerde resultaten kunnen opleveren, lenen zich voor een SIB. Daarnaast ontbreekt het aan goede data om eenheidskosten (unit costs) te definiëren waarop resultaat betalingen zijn gebaseerd (zeker in het geval van sociale innovatie waar nieuwe aanpakken en werkwijzen worden geïntroduceerd). Verder financiert ESF alleen de kosten van projecten, maar niet het rendement op een investering. De ervaring in Portugal leert dat daarom aanvullende incentives nodig zijn (zoals belastingvoordelen). Daarnaast worden SIB als zeer complex gezien, met hoge transactiekosten. Portugal heeft de transactiekosten gedrukt door het Technische Bijstand budget van ESF te gebruiken in de voorbereiding van SIB (promotie; capaciteitsopbouw). Dit budget kan onder andere worden gebruikt om SIB te ondersteunen in de uitvoering van de ex post impact meting. In Portugal worden ESF-gelden verlaat uitgekeerd op basis van behaalde resultaten, maar voorfinanciering van ESF kan partijen overhalen om te investeren in SIB. Toch kleven er nog gevaren aan het gebruik van lumpsums, aangezien die alleen worden uitbetaald als er sprake is van de realisatie van de vooraf overeengekomen outputs of resultaten. Bij geen of onvoldoende realisatie wordt niet uitbetaald. De uitbetaling is daarmee binair (of 100% of 0%) en daarmee niet zonder risico. Verder is er een risico dat het instrument de markt verstoort door het risico te hoog in te schatten of juist te laag. Tot slot, zijn er politieke risico's door het lange termijncontract (valt het binnen de ESF-programma periode; maar ook veranderend politiek/ economisch klimaat; zoals kabinetsperiodes). Meer ESF specifiek is het combineren van Technische Bijstand budget en lumpsums niet makkelijk (twee verschillende manieren van verantwoorden). Nationale wetgeving kan ook beperkingen opleggen voor subsidiabiliteit van uitgaven.

De vraag is of ESF in Nederland een geschikt instrument is om SIBs te financieren. Financiële instrumenten kunnen worden medegefinancierd door het ESF op voorwaarde dat er een marktfalen geïdentificeerd is, d.w.z. dat er gebieden zijn waar banken niet bereid zijn om te lenen en/of waar de particuliere sector niet bereid is om te investeren. De vraag is of marktfalen een overtuigend argument vormt in Nederland voor toepassing van SIB, doordat er veel meer kapitaal beschikbaar is dan vijf jaar geleden. Daarnaast zijn er in Nederland relatief voldoende middelen om te investeren in arbeidsmarkt re-integratie (in tegenstelling tot Portugal). Ervaring laat zien dat in Nederland de laatste jaren verschillende SIB zijn opgezet, wat blijkt geeft dat investeerders bereid zijn te investeren in SIBs.²⁴ Daarnaast is er nog weinig bekend over de effectiviteit van SIBs en daarmee het verdienmodel voor investeerders. Een studie van de Start Foundation, die bij veel SIBs betrokken is geweest, concludeert bijvoorbeeld dat de beoogde positieve effecten van de SIB in de afgelopen vijf jaar in Nederland slecht zeer ten dele zijn gerealiseerd.²⁵ Indien vooraf gesproken resultaten niet worden behaald betekent dit dat de ESF-subsidie niet kan worden uitgekeerd, met mogelijke risico's voor onderbenutting van ESF gelden. Aangezien SIB vaak langdurige projecten betreft (ongeveer 5 jaar) betekent dit dat onbenutte ESF-gelden aan het eind van de programma periode niet meer kunnen worden gealloceerd aan andere projecten. Recente ervaring met een pilot voor

²⁴ In Nederland zijn er reeds 11 SIBs op stapel gezet op gemeentelijk niveau (o.a. in Rotterdam, Veldhoven en Utrecht) waarvan de meeste nog lopen. De meeste van deze SIBs hebben een re-integratie doelstelling, maar er zijn ook twee Health Impact Bonds die gericht zijn op multi-problematiek. Andere gemeenten overwegen het starten van een SIB, waaronder Amsterdam, Delft, Ede-Wageningen, Leeuwarden. Het Ministerie van J&V heeft reeds zelf een SIB opgestart m.b.t. de re-integratie van ex-gedetineerden

²⁵ Dekker, F. & Verhoeven, J. (2019). *Vijf jaar Social Impact Bonds: de balans opgemaakt*. Eindhoven: Start Foundation.

'Joint Action Plans' van de Europese Commissie in gemeente Tilburg, waar wordt gewerkt met een resultaatverantwoording op basis van een vooraf gesteld plan met resultaatafspraken, leert ons dat er financiële risico's verbonden zijn aan het niet goed ex-ante definiëren van resultaat indicatoren (interview gemeente Tilburg). Tot slot, is het de vraag of SIB vereenzelvigd kan worden met sociale innovatie. Buiten het feit dat het instrument zelf als sociaal innovatief wordt gezien, is het de vraag of het instrument op zichzelf een sociale innovatie support (nieuwe methoden/ werkwijzen die voorziet in een sociale behoefte, zoals arbeidsmarkt re-integratie van bepaalde doelgroepen inde arbeidsmarkt). Sociale innovatie gaat gepaard met risico en de vraag is of investeerders bereid zin om te investeren in nieuw methodieken en aanpakken, met een resultaatverplichting. Tot slot, gaat de implementatie van een SIB vanwege de complexiteit gepaard met hoge transactiekosten.

4. Uitgangspunten en (beoordeling van) modaliteiten voor de vormgeving van sociale innovatie

4.1 Uitgangspunten

'We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them' (Albert Einstein)

De gepresenteerde analyse in het vorige hoofdstuk laat zien dat ESF in een duidelijk behoefte kan voorzien met een regeling die langdurig en op een structurele manier sociale innovaties ondersteunt, waar partijen op kunnen aanvragen, die domein overstijgend werkt. Op basis van de nationale, regionale en lokale (kennis)behoefte; de uitgangspunten van ESF 2021-2027; de lessen van de huidige en eerdere ESF-programma's in Nederland en andere EU-landen; en de interviews met stakeholders, kan een aantal uitgangspunten/ principes worden geformuleerd voor de toekomstige vormgeving van het sociale innovatieve gedeelte van het ESF. Deze uitgangspunten liggen deels in elkaars verlengde en kunnen met elkaar worden gecombineerd, maar ook afzonderlijk worden meegenomen in de verdere vormgeving van het nieuwe ESF-programma.

1. Leg op voorhand niet vast wat de sociale innovatie zou moeten zijn, maar stuur op 'uitdagingen' en werkzame mechanismen van SI

De evaluatie van de SITS-regeling (maar ook in evaluaties van sociale innovatie in vorige programma periodes) concludeert dat het niet altijd duidelijk is wat de regeling en UVB precies onder sociale innovatie verstaan, maar ook onder aanvragers is er onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid heeft deels te maken met onduidelijkheid wat betreft de verwachtingen vanuit UvB en waar sociaal innovatieve projecten precies op worden afgerekend. Deels heeft dit ook te maken met dat sociale innovatie vaak nog niet goed begrepen wordt door onder meer beleidsmakers en ontwikkelaars van sociale innovaties zelf.

Dit probleem zal (deels) altijd blijven bestaan, aangezien dit inherent is aan sociale innovatie. Sociale innovatie moet oplossingen vinden voor complexe problemen en dit is op voorhand moeilijk te protocolleren. Een toekomstige ESF-bijdrage aan sociale innovatie moet ruimte overlaten voor aanvragers om dit zelf in te vullen. Wel kan een regeling sturen op 'uitdagingen/ challenges' en condities (en werkzame mechanismen) waarbinnen sociale innovaties tot stand komt, en waar de kans voor verankering en opschaling het grootst is (zie o.a. de uitgangspunten hieronder verder uitgewerkt). Deze vrijheidsgraden staan vaak haaks op de systematiek van ESF-besteding, die gericht is op het verantwoorden van gemaakte kosten, op basis van uitgevoerde activiteiten, producten en of resultaten die ex-ante zijn gedefinieerd.

Sociale innovatie vereist dan ook een meer open/ flexibele benadering binnen het ESF dan andere regelingen. Dit sluit o.a. aan bij de ervaring van het ESF-programma in Vlaanderen, aangezien daar besloten is om het begrip sociale innovatie niet aan de voorkant (administratief) te definiëren. Dit heeft men gedaan op basis van negatieve ervaringen in de voorgaande programmaperiode, waarin werd geconcludeerd dat een te strenge definitie ook belemmerend kan werken voor innovatie (ook omdat innovatie sterk context afhankelijk is). Als gevolg hiervan laten ze aanvragers zelf bepalen wat innovatief is en experts deze voorstellen beoordelen met gerichte feedback richting de aanvrager.

2. Breng (1) de ontwikkeling van sociale innovatie, (2) transfer en (3) versterking van het ecosysteem tezamen in het programma

Bij voorkeur dienen alle stappen van het sociale innovatieproces te worden gefaciliteerd door het programma, namelijk: (1) de ontwikkeling van sociale innovatie; (2) de verdere transfer van innovatie (verspreiding, opschalen en verankering), maar ook (3) het ecosysteem van sociale innovatie.

Het faciliteren van de ontwikkeling van sociale innovatie kan bijvoorbeeld ondersteund worden door een voortzetting van de huidige SITS-regeling. Echter, ervaring leert dat lokale innovaties vaak niet landen in de reguliere praktijk of worden opgeschaald, waardoor het sociaal rendement beperkt blijft. Daarom is het van belang om partijen te betrekken uit de uitvoeringspraktijk, die werkelijk aan de slag kunnen gaan met het verder uitrollen en toepassen van de sociale innovatie. Belangrijk aspect hierbij is te verkennen hoe de omgeving bestaande oplossingen blokkeert en /of omarmt, en daar gerichte interventies opzetten. Hiervoor is het van belang om inzichten uit de veranderkunde in te zetten.²⁶

De aandacht voor de 'transfer' van sociale innovatie kan binnen de programmering van sociale innovatie versterkt worden (geïntegreerd in het project design; of als tweede stap na succesvolle implementatie; of als aparte call/ oproep). In ieder geval moeten de voorwaarden voor het delen van kennis, verankering en verdere opschaling, ook in de voorfase van innovatieve projecten voldoende aandacht krijgen (zie ook de lessen van succesvolle mainstreaming van EQUAL).²⁷ Het is tevens van belang om de sociale innovatie goed te evalueren en te beoordelen op sociale impact, wat het bij een positieve beoordeling makkelijker maakt om de innovatie te vermarkten. Voor het opschalen van initiatieven is het ook van belang om ook een financierder te betrekken. Juist voor het opschalen van sociale innovaties, kunnen SIB een bruikbaar financieel instrument zijn (ook omdat voor SIB vaak methodieken worden ingezet die zich bewezen hebben).

Daarnaast zou ESF ook het ecosysteem voor sociale innovatie kunnen versterken door het financieren van kennisdeling: kennisevenementen; het opzetten van platforms/ netwerken/ communities of practice; incubators/ sociale innovatie versnellers (labs); het verbinden van ESF-projecten en beleid/ politiek (verticale mainstreaming); actieonderzoek naar sociale innovatie; maar ook capaciteitsversterking van professionals om sociaal innovatief te werken. De huidige SITS-regeling is voornamelijk gericht op instrumentontwikkeling ten behoeve van de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar in minder mate op het opzetten structuren waarin kennis wordt gegenereerd en gedeeld (tussen projecten/ stakeholders horizontaal, maar ook verticaal met nationale beleidsactoren). Ook zijn er weinig mogelijkheden om te experimenteren binnen het huidige wetgevingskader. Daarnaast zijn er geen expliciete subsidiemogelijkheden voor het versterken van het ecosysteem van sociale innovatie.

Wat van belang is dat veel sociale innovaties hun wel weg vinden (ideeën/ genereren van opstart gelden). De uitgaging zit in het bestendigen van sociale innovaties. Dit kan door het geven van een podium aan deze sociale innovaties voor verdere opschaling, of door tegenwerkend beleid en/of wetgeving te adresseren en waar mogelijk op te ruimen. Hieronder valt tevens het beter organiseren van een systematische kennisdeling tussen projecten en relevante stakeholders binnen het programma (waarvoor het Technische Bijstand budget van het ESF gebruikt kan worden) na voorbeeld van de structuren en activiteiten van de Nationaal Thematisch Netwerken, opgezet ten tijde van het EQUAL-programma in Nederland. Op deze

²⁶ Zie onder ander het werk van H. Vermaak (2009), 'Plezier beleven aan taai vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid'. Deventer, Kluwer.

²⁷ B. Buischool. S. de Visser, P. de Klaver (2006), Verk(n)open van innovaties. Handleiding voor mainstreaming van project resultaten. Opgesteld op basis van Monitoronderzoek mainstreaming tweede tranche EQUAL.

wijze kunnen de projecten bijdragen aan een veranderend narratief van de overheid en private sector op sociale innovatie.

Zoals aangegeven kan je deze drie componenten in verschillende 'strands' of oproepen organiseren, binnen het sociaal innovatie gedeelte binnen ESF (zie voorbeeld van ESF Vlaanderen die in een onderscheid maakt tussen 'innovatie door exploratie' en 'innovatie door adaptie'; en Portugal die een aparte oproep/ call heeft voor capaciteitsopbouw voor sociale innovatie.

3. Sociale innovatie vereist een multidisciplinaire; interdisciplinaire; multi-governance aanpak

Sociale Innovatie is vooral om hardnekkige problemen aan te pakken die moeilijk zijn op te lossen vanuit de bestaande institutionele infrastructuur. Deze problemen kenmerken zich door complexiteit en hebben te maken met veel factoren en veelheid van instanties, wet- en regelgeving, en actoren (de zogenaamde 'wicked problems'). Deze vraagstukken zijn van niemand en van iedereen tegelijkertijd, houden zich niet aan beleidskaders en worden vaak vanuit verschillende richtingen gestuurd. Sociale innovatie vindt vaak plaats in de grensgebieden van verschillende domeinen en zijn daarom per definitie multidisciplinair. Dit maakt het noodzakelijk om verschillende actoren bij elkaar te brengen, inclusief onconventionele partijen (overheden; private sector; sociale ondernemingen; professionals; einddoelgroepen) en op verschillende niveaus (lokaal, regionaal en nationaal).

Er is consensus onder interview partners dat sociale innovatie een multi- en interdisciplinaire aanpak vereist (en multi-stakeholder en multi-level governance). Als gevolg hiervan is het van belang om een regeling voor sociale innovatie breder neer te zetten dan alleen actieve inclusie en duurzame inzetbaarheid (in de meest enge zin), maar ook gerelateerde onderwerpen in het brede sociale domein en economie met directe raakvlak met actieve inclusie en duurzame inzetbaarheid. Hierbij kan men denken aan interventies gericht op het versterken van de basis van waaruit verdere participatie mogelijk is (aanpak schulden, laaggeletterdheid, gezondheid, etc.); of duurzame inzetbaarheid (het opzetten van bedrijfsnetwerken voor mobiliteit). Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kampen vaak met meerdere problemen en dit vereist een aanpak gericht op meerdere terreinen die als randvoorwaardelijk kunnen worden gezien voor actieve inclusie. Daarnaast verlangt dit principe een bredere groep van aanvragers buiten centrumgemeenten en/of O&O fondsen (alle gemeenten zouden mogen aanvragen, maar ook sociale ondernemers; netwerken; platforms etc.). Uitgangspunt hierbij moet zijn dat ESF moet landen op de plekken waar oplossend vermogen is en de wil om het project te laten slagen (en dit zijn niet altijd per definitie de bestaande instituten zoals gemeenten; UWV en/of O&O fondsen). Aangezien sociale innovatie ook multi-level governance behoeft (bottom-up aanpakken linken met beleid, wet- en regelgeving) is er een argument om de regeling op nationaal niveau in te steken. Ook vanwege het feit dat mogelijke type aanvragers een nationale scope hebben en in minder mate een regionale scope (zoals O&O fondsen). Vanuit deze optiek is een partnerschap met een combinatie van lokaal en nationaal opererende partijen een welkome aanvulling.

4. Kies een opzet van projecten en financiering die past bij het innovatieve en onzekere karakter

Ontwikkelprocessen van sociale innovatie lopen niet altijd zoals verwacht. Het kan dan ook moeilijk zijn om bij de projectaanvraag bij voorbaat te voorspellen welke kosten er gemaakt gaan worden. Hierbij hoort een meer ontwikkelende (verander)insteek. Het is daarom te overwegen om de subsidie in fasen op te zetten (volgens het voorbeeld van het Vlaams model; maar ook deels gehanteerd in het oude EQUAL-programma). Een dergelijke opzet omvat een financiering (lumpsum) voor de voorbereiding op basis van een meer globaal plan/ concept, wat ook een incentive is voor organisaties die het risico en voorinvestering te groot vinden om een aanvraag in te dienen (maatschappelijke partijen, maar ook kleinere gemeenten). De eerste financiering werkt op deze wijze als een vliegwielt voor de verdere

ontwikkeling. Uit de voorbereiding blijkt beter wat men van een project kan verwachten, hier kan de begroting op worden ingericht. De tweede fase is dan een eerste ontwerp. Eventueel kunnen er vervolgfases voor ontwikkeling volgen als het eerste ontwerp niet voldoet/niet werkt. De ontwikkeling krijgt zo meer het karakter van een (voortdurend) experiment. Daarbij moeten er wel altijd duidelijk aanwijsbare kosten zijn voor het experiment. Echter: doordat de financiering in fases plaatsvindt, kan er flexibeler per fase worden gebudgetteerd en (uiteindelijk) uitgekeerd. Als er uiteindelijk een product/methodiek/proces is ontwikkeld, kan er een financiering worden gegeven voor disseminatie, indien het product/methodiek/proces inderdaad geschikt lijkt voor verdere verspreiding. Bij de verschillende fasen kan je variëren met de co-financieringspercentage (voorbereiding subsidie met hogere co-financieringsbijdrage ESF van rond de 70%; terwijl het testen (60%) en of opschalen (50%) een lagere ESF-bijdrage omvat). Zoals aangegeven bevat de concept ESF+ regulering de mogelijkheid om tot 95% te co-financieren. Er is consensus dat co-financiering belangrijk is om eigenaarschap te creëren onder aanvragers.

5. Beperkt budget moet gefocust ingezet worden

Ervan uitgaande dat een klein aandeel van het totale ESF-budget in Nederland aan sociale innovatie wordt besteed (rond de 1% van de totale ESF-bijdrage) verdient het de aanbeveling om dit budget gericht in te zetten en niet te verspreiden over alle 35 arbeidsmarktregio's of veelheid van projecten (dit leidt tot versnippering). 5,3 miljoen Euro uitgesmeerd over 35 arbeidsmarktregio's maakt dat er rond de 150 duizend Euro per arbeidsmarktregio over blijft om iets te doen met sociale innovatie. ESF-geld voor sociale innovatie moet juist ruimte bieden voor experimenten, die bij positief resultaat, de mogelijkheid biedt om in andere regio's en contexten verder uit te rollen. Voor het uitrollen van (bewezen) innovaties kan bijvoorbeeld ook de reguliere (ESF) gelden worden gebruikt die worden weggezet in de AMR (op basis van een regionaal plan). Het is daarom van belang de lerende aanpak te promoten.

6. Introduceer ontwikkelingspartnerschappen

De evaluaties die zijn uitgevoerd naar sociale innovatie binnen het ESF benadrukken het belang van (ontwikkelings)partnerschappen, mede vanwege het feit dat sociale innovatie vaak plaatsvindt op het grensvlak van verschillende domeinen (arbeidsmarkt; re-integratie; gezondheidszorg; schulden). Projecten dienen dan ook bij voorkeur in partnerschappen te worden uitgevoerd (gemeenten; sociale partners; kennisinstellingen; maar ook bedrijfsleven, inclusief. Sociale ondernemingen). Aangezien de lerende aanpak centraal moet staan bij sociale innovaties, is het van belang dat kennisinstellingen op een structurele manier betrokken worden bij sociaal innovatieve projecten. Dit kan door voor ieder project/ontwikkelingspartnerschap een verplichting op te nemen om samen te werken met een kennisinstituut (privaat of publiek) om te zorgen dat wetenschappelijk en praktijkkennis goed wordt ontsloten, maar de project resultaten (en impact) en geleerde lessen goed wordt gemonitord en gemeten.

7. Thematische benadering i.p.v. laat 'duizend bloemen' groeien

Binnen de huidige SITS-regeling wordt er niet gestuurd op welke specifieke uitdagingen sociale innovatie moet adresseren. Als gevolg hiervan wordt een grote diversiteit van aanvragen ingediend binnen het thema actieve inclusie ('laat duizend bloemen groeien'). Tijdens het verkennend onderzoek werd de behoefte geuit door respondenten om projecten iets meer te clusteren rond belangrijke uitdagingen, waarvoor sociaal innovatieve oplossingen moet worden gezocht, omdat huidige aanpakken niet toereikend zijn en een doorbraak moet worden geforceerd. Daarnaast werd ook de behoefte geuit om de link tussen projecten en beleid te verstevigen, aangezien dit binnen de huidige SITS-regeling onvoldoende uit de verf komt (ook om verticale mainstreaming te faciliteren). Het bundelen van innovatieve projecten rond een thema/ maatschappelijke uitdaging, maakt het tevens makkelijker om een productieve kennisdialoog te voeren tussen en met projecten rond een bepaalde thema, om daarmee het leren vermogen te vergoten.

Een overweging is om thematische/ programmatische calls te organiseren rond bepaalde complexe uitdagingen waar een doorbraak moet worden geforceerd, op basis van de (kennis)behoefte in het veld (in hoofdstuk 3 worden al enkele thema's genoemd, zoals specifieke aanpakken voor bepaalde doelgroepen; omgaan met multi-problematiek zoals schulden, laaggeletterdheid; gezondheid; het verbeteren van samenwerking tussen bedrijven om fluctuaties in de marktvraag op te vangen; deskundigheidsbevordering van de professionals zoals klantmanagers trajectbegeleiders, re-integratieconsulenten en adviseurs werk; en de rol van artificiële intelligentie in actief arbeidsmarktbeleid). Het identificeren van deze thema's kan ook op een sociale innovatieve manier tot stand komen, door het organiseren van innovatie labs, kennissessies en actieonderzoek met betrokkenen uit het veld (gefinancierd vanuit ESF Technische Bijstand). Het werken met thematische calls maakt het ook makkelijker om innovatieve projecten dicht bij (nationaal) beleid te brengen en toekomstige beleidsontwikkeling te voeden. Voorbeeld kan worden genomen aan de thematisch aanpak, zoals gevolgd in het EQUAL-programma.

Je kan over de programmaperiode meerdere thematische calls organiseren, mede afhankelijk van de veranderde behoefte gedurende de looptijd van het programma (bijvoorbeeld door het organiseren van drie tot vier calls over zeven jaar, met in totaal 5-7 geselecteerde projecten per call). Thematische calls kunnen als 'challenges' worden georganiseerd, het liefst met een concrete streefwaarde (het verminderen/ verhogen, etc.).

8. Zet in op 'challenges' met een competitief element

Criticasters van de huidige SITS-regeling geven aan dat er veel van hetzelfde wordt aangevraagd. Er is consensus dat met een gerichte inzet van het ESF-budget meer impact kan worden bereikt door de projecten te selecteren die in potentie de grootste impact kunnen hebben. Dit kan worden georganiseerd door thematische challenges te organiseren in een bepaald tijdvak (met een deadline voor het indienen van een aanvraag). Alle ingediende voorstellen worden vervolgens beoordeeld door een panel van experts (met een score) en de beste voorstellen worden gefinancierd. Een innovatief alternatief is om voorstellen te laten beoordelen door collega's/ 'peers' door te stemmen op het beste idee (in vergelijking met de ESF awards). Het voordeel van het laatste is dat het stakeholders consulteert, maar tevens aan de voorkant van het project collega's/ peers informeert over het idee. Naast de beoordeling, is het aan te raden gerichte feedback te geven aan aanvragers, zodat zij hun voorstel voor de toekomst kunnen verbeteren (vanuit een lerende aanpak). Het werken met een selectieproces heeft een positief neveneffect (bijvangst) dat voorstellen die uiteindelijk niet gehonoreerd zijn, wellicht toch doorgang kunnen vinden, mede op basis van de feedback van de experts of omdat er toch alternatieve financiering voor te vinden is.

Om te voorkomen dat aanvragers de tijdsinvestering te groot vinden voor het schrijven van een aanvraag, met de kans dat deze niet wordt geselecteerd, zou de Vlaamse aanpak kunnen worden overwogen. Hierin worden aanvragers gevraagd eerst een plan op hoofdlijnen in te dienen. De plannen die voldoen aan de minimum criteria worden gevraagd om hun plan verder uit te werken met ESF-subsidie (voorbereidingsfase van 3-5 maanden). Het uiteindelijke plan wordt meer kritisch getoetst door een groep van experts en alleen de besten krijgen ESF-subsidie voor het verder uitrollen van het plan. Deze aanpak geeft ook ruimte aan de aanvrager om het project goed op te zetten en het ontwikkelingspartnerschap te organiseren (waar in de huidige SITS-regeling vaak weinig tijd voor is).

Je kan een dergelijke oproep ook als prijsvraag positioneren, wat een beproefd concept is om innovaties te bevorderen. De voorbereiding van de aanvraag zou ook gefaciliteerd kunnen worden door het organiseren van innovatie labs waar 'experts' toekomstige aanvragers advies geven over sociale innovatie en hun projectidee (georganiseerd met ESF-geld; mogelijk met Technische Bijstand budget).

9. Zorg voor ondersteunende structuur (kennisdeling; disseminatie; horizontale mainstreaming)

Om de impact te vergoten van de investeringen in sociale innovatie, is het van belang om een ondersteunende structuur te faciliteren. Dit kan worden gefinancierd vanuit de Technische Bijstand (TA) budget van ESF. Naast het faciliteren van goede aanvragen (organiseren van innovatie labs) is het ook van belang projecten te coachen en om kennisdeling te faciliteren tussen projecten (horizontaal), maar ook verticaal tussen projecten en beleid (nationaal en in de regio). Nederland kent veel projecten/ pilots, maar het ontbreekt vaak aan een structurele strategie om deze projecten te faciliteren en de uitkomsten breder uit te rollen. Dit is een systeem probleem. Er is behoefte aan een intermediaire organisatie/ kenniscentrum die hierin een rol speelt. Tevens kan het programma voortbouwen op de positieve ervaring die met de Nationale Thematische Netwerken binnen EQUAL is opgedaan in Nederland, waar nadrukkelijk hoogwaardigheidsbekleders (topambtenaren; leiders in de industrie etc.) zijn gekoppeld aan een groep projecten om daarmee de mainstreaming van projectervaringen te bestendigen. Een andere ervaring die het programma kan meenemen is de ondersteuningsstructuur ontwikkeld binnen het 'Startup Residence programma'. Na een succesvolle aanvraag faciliteert het programma het project door het bieden van een trainingsprogramma (versterking uitvoeringscapaciteit); het bieden van mentorschappen; participeren in een netwerk met specialisten en 'peers'; werkruimte; en deelname aan evenementen.

10. Activeer sociale onderneming binnen het ESF

Binnen de SITS-regeling hebben sociale ondernemingen geen of beperkte toegang tot ESF gelden, terwijl sociale onderneming wel een broedplaats zijn van innovatieve ideeën en toepassingen die van grote waarde zijn in het sociale domein. Er is consensus dat ESF gelden niet besteed moeten worden aan het opzetten en opschalen van sociale ondernemingen (daar zijn andere middelen voor nodig zoals een garantiefonds en sociaal ondernemersfonds).

Het programma zou het wel aantrekkelijk kunnen maken voor sociale ondernemers om een aanvraag in te dienen of te participeren in een aanvraag. Interviews met vertegenwoordigers van sociale ondernemingen geven aan dat veel sociale ondernemingen niet het financiële risico kunnen dragen van een ESF-aanvraag, aangezien sociale ondernemingen vaak kleine organisaties zijn (risico van niet uitbetalen; en de noodzaak van voorfinanciering). Als gevolg hiervan is het handiger dat sociale ondernemingen in partnerschap met gemeentes of opleidingsfondsen een aanvraag indienen. Een overweging is dat gemeentes, binnen het kader van ESF, op regelmatige basis bijeenkomsten organiseert waarin sociale ondernemers binnen een bepaald themaveld (zoals arbeidsmarktintegratie van inburgeraars) de vraag wordt gesteld wat nodig is (vraag identificeren en project ideeën genereren). Het programma kan de betrokkenheid van sociale ondernemingen stimuleren om meer punten te geven aan voorstellen waarin sociale ondernemingen in het partnerschap zitten. Een overweging is om een eis te stellen dat sociale ondernemers opgenomen zijn in het Register Sociale Ondernemingen en daarmee de code voor Sociale Ondernemingen onderschrijven (zie aanbeveling van de OESO). Dit kan een impuls geven aan de verdere bekendheid van de code en register.

11. Beperk de administratieve lasten voor innovatieve projecten

ESF wordt gekenmerkt door de verantwoordingsdrift van ESF gelden, wat niet goed rijmt met de open benadering die sociale innovatie vereist (sociale innovatie kan immer mislukken). Er is consensus onder de respondenten dat je geen resultaatverplichtingen moet verbinden aan sociale innovatie, maar dat je moet afrekenen op het leerproces. Ervaring met de SITS-regeling laat ook zien dat partijen afhaken vanwege het risico dat ze niet weten waarop ze worden afgerekend, of dat ze ervoor kiezen om geen risicovolle projecten onder het ESF uit te voeren. Het is dan ook van belang de administratieve lasten en verantwoording zo licht mogelijk te houden. Idealiter zou je projecten moeten afrekenen op hun 'experimenteergehalte', 'durfgedrag' en opgedane lessen (vooral als de aanpak niet werkt).

Binnen de nieuwe ESF+ regeling zijn vereenvoudigde kostensoorten ('Simplified Costs Options') verplicht voor projecten onder de 200,000 Euro. Dit is in de huidige programmaperiode 100,000 Euro. Dit betekent dat projecten onder de 200.000 Euro moeten werken met vereenvoudigde kostensoorten: (1) eenheidskosten (unit costs); (2) een vast bedrag (lumpsum); (3) financiering volgens een vast percentage boven op loonkosten (flat rates'). Het plafond van 100.000 Euro voor de toepassing van 'lump sums', zoals deze in het huidige ESF-programma wordt gehanteerd, lijkt voor het nieuwe ESF-programma zijn komen te vervallen. Boven de 200.000 Euro kunnen de subsidiabele kosten vergoed worden op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten ('real costs'). In de huidige SITS-regeling is een vast percentage opgenomen van de subsidiabele directe personeelskosten. Voor een innovatie regeling is het lastig om een eenheidsprijs vast te stellen (standaardprijs voor een innovatie), echter bepaalde type activiteiten kunnen vaste prijzen worden gedefinieerd (zoals een event; studie; etc.), zolang er een historie is om een eenheidsprijs te berekenen.

De lumpsum is een mooi alternatief wat betekent dat ESF uitbetaald als de vooraf gestelde resultaatdoelen zijn behaald. Aangezien sociale innovatie een redelijke kans heeft om niet te slagen, is het de vraag of lumpsum financiering helemaal passend is. Dit is mede afhankelijk hoe de resultaatverplichting is vormgegeven. Het is van belang dat het ministerie van SZW overlegt met de Europese Commissie hoe de verantwoording van sociale innovatie zo licht mogelijk kan worden ingericht. Bij voorkeur zou de leerervaring in de verantwoording centraal moeten staan (vast te stellen aan de hand van een evaluatierapport; met eventueel sociale impact/ return meting) en niet de resultaten zelf (zoals aantal plaatsingen in de arbeidsmarkt).

Wat betreft de financiële omvang van projecten, geeft de evaluatie van de SITS-regeling geen signalen dat het maximale subsidiebedrag van 190,000 Euro onvoldoende is (ook vanwege het feit dat gemeenten hier eigen financiering tegenover moet zetten). Daarnaast zijn er ook geen signalen afgegeven dat projecten onder de 60,000 Euro moeten kunnen worden aangevraagd (je wilt toch enig volume hebben). Een enkeling stelt vraagtekens bij het hebben van een drempel en een plafond. Als je de SITS-regeling in grote lijn voortzet is er geen reden om dit bedrag aan te passen. Een vergelijking met andere landen laat zien dat in het Vlaamse ESF-programma een maximale ESF-bijdrage is gesteld van 150,000 Euro (50% co-financiering) voor het ontwikkelen van sociale innovatie (waarvan maximaal; 35.000 Euro voor fase 1 en 115.000 Euro voor fase 2). In Portugal worden sociale innovatieve projecten gefinancierd met een drempel van 50,000 Euro (en geen plafond). Echter, als je het type aanvragers wilt uitbreiden (zie uitgangspunt 3) moet je overwegen de drempel uit de regeling te halen. In veel gevallen kunnen kleinere partijen de cofinanciering niet opbrengen. Daarnaast, hoeven projecten niet altijd een grote financiële omvang te hebben om impact te genereren. Voor transfer van innovatie leert Vlaanderen ons dat er minder budget beschikbaar wordt gesteld (60,000 Euro ESF-bijdrage), wat te rechtvaardigen is aangezien hier geen ontwikkelingskosten inzitten. Het is lastig om een inschatting te maken wat de financiële omvang is van ecosysteem interventies. Als dit voornamelijk zit in het organiseren van bijeenkomsten en inhuren van experts zal dit bedrag substantieel lager liggen (maximaal 50,000 Euro).

12. Zet meer (budget) in op sociale innovatie.

Tot op heden is een beperkt percentage van het totale programmabudget van het ESF in Nederland gealloceerd aan sociale innovatie (5% in 2007-2013; 1% in 2014-2020). De Europese Commissie laat in de concept ESF+ regulering meer ruimte over om te investeren in sociale innovatie, met de bepaling dat het maximale co-financieringspercentage voor sociale innovatie kan worden opgehoogd tot 95% voor maximaal 5% van de nationale ESF+ gelden. Eerdere evaluaties van het ESF in vorige programmaperiodes geven aan dat het van belang is om een goede balans te vinden tussen het ondersteunen van reguliere en nieuwe activiteiten (zie o.a. de ex post evaluatie van ESF 2000—2006 en 2007-2013).²⁸ Deze evaluaties benadrukken het belang van het investeren in nieuwe aanpakken/ benaderingen, aangezien

²⁸ Europese Commissie (2016), ESF Ex-post Evaluation, Synthesis 2007-2013.

op lange termijn ESF het meeste effectief is als het investeert in vernieuwing en verbetering van beleid en interventies. Met name in de lidstaten waarin het ESF-budget een relatief klein aandeel omvat van de totale publieke middelen voor actief arbeidsmarktbeleid, sociale inclusie of onderwijs en training, ligt de toegevoegde waarde van ESF voornamelijk in het aanjagen van innovaties ('rol effecten') en adresseren van specifieke doelgroepen ('scope effecten'). Ervaring in andere lidstaten laat zien dat een hoger percentage van het ESF-budget aan sociale innovatie wordt besteed (zie o.a. de situatie in Vlaanderen met een vergelijkbaar ESF budget als in Nederland, maar hogere bijdrage aan sociale innovatie).²⁹ Ook gedurende de interviews werd benadrukt dat de toegevoegde waarde van ESF juist zit in het faciliteren van vernieuwing (ook vanwege het feit dat er geen structurele ruimte en mogelijkheden zijn om te experimenteren in het sociale domein, en actief arbeidsmarktbeleid in het bijzonder). Aanvullend budget maakt het mogelijk om juist te investeren in aanvullende activiteiten om bewezen nieuwe aanpakken verder te verspreiden en op te schalen, maar ook het ecosysteem van sociale innovatie te versterken. Echter, een kanttekening hierbij is dat de absorptiecapaciteit van de huidige SITS-regeling een verhoging van het ESF-budget niet rechtvaardigt (zie ook de overweging over de noodzaak om sociale innovatie breder op te vatten dan alleen actieve inclusie en duurzame inzetbaarheid en type aanvrager te verbreden).

4.2 Scenario's /modaliteiten

Op basis van de in de voorgaande paragraaf gepresenteerde uitgangspunten kunnen verschillende scenario's en modaliteiten worden overwogen voor de toekomstige vormgeving van het sociaal innovatieve gedeelte van ESF.

- **Modaliteit 1:** Voortzetting huidige regeling met enkele aanpassingen
- **Modaliteit 2:** Uitvoering door arbeidsmarktregio's op basis van een uitgewerkt plan
- **Modaliteit 3:** Transfer van Sociale Innovatie
- **Modaliteit 4:** Ontwikkeling ecosysteem
- **Modaliteit 5:** Sociale innovatie op de werkvloer (bedrijven)
- **Modaliteit 6:** Ondersteuning Social Impact Bonds
- **Modaliteit 7:** Ondersteuning Sociale Ondernemingen

Voor ieder scenario beschrijven we kort de design karakteristieken en de voor- en nadelen op basis van de in de vorige paragraaf gedefinieerde uitgangspunten en beoordeling op relevantie, effectiviteit en efficiëntie.

4.2.1 Modaliteit 1: Voortzetting huidige regeling met aanpassingen

Beschrijving

Voorzetting van de huidige SITS-regeling onder een nationale oproep met één of meerdere aanpassingen:

- Werken met programmatische calls georganiseerd rond 'challenges'. 3-4 calls uitgesmeerd over programma periode. Onderwerpen worden bepaald in interactie met het veld (dus ook op een sociaal innovatieve manier)
- Openstellen voor brede groep aanvragers (individuele gemeenten; werkgevers; werknemers; belangenbehartigingsorganisaties; sociale ondernemingen).
- Altijd in ontwikkelingspartnerschap aanvragen met een verplichte deelname van een kennisinstelling (minimaal drie partijen, namelijk (1) een uitvoerende partij; (2) kennisinstelling; en (3) (semi) publieke organisaties /sociale partner.
- Optioneel: positieve incentive om sociale ondernemingen te betrekken (sturen in selectiecriteria)
- Werken met fasering in het project((1)voorbereiding; (2) uitvoering; (3) disseminatie);

²⁹ Europese Commissie (2018), The ESF support to Social Innovation, Final Report

- Focus: methodiek en instrumentontwikkeling; kennisdeling; nieuwe samenwerkingsvormen
- Subsidiabele activiteiten voor fase 1: verkennend onderzoek; prototype innovatie; plan van aanpak (maximaal 50 duizend Euro ESF bijdrage)
- Subsidiabele activiteiten voor fase 2: blueprint/ draaiboek innovatie; bijgesteld prototype innovatie; impactevaluatie; disseminatie en communicatiestrategie (maximaal 150 duizend Euro ESF bijdrage)
- Subsidiabele activiteiten fase 3: disseminatie en communicatieactiviteiten
- Selectie van best scorende projecten (door selectiecommissie van experts)
- Eerst selectie op basis van een ruw plan en ESF-support voor verdere uitwerking van plan van aanpak
- Het werken met lumpsums op basis van lichte 'resultaatafspraken' die past bij de natuur van sociale innovatie (bij voorkeur op basis van leerervaring en opleveren van (impact) evaluatie)
- Hogere ESF-bijdrage voor voorbereiding (70%) en lagere bijdrage voor implementatie (50%) van Sociale Innovatie
- Ondersteuning in het identificeren van projectaanvragen, ontwikkelen van een plan, en gedurende het project (Technische Bijstand Budget)
- Ondersteuning voor horizontale en verticale mainstreaming door het opzetten van Nationale Thematische Netwerken (koppelen van ambassadeurs aan projecten)
- Verplichte evaluatie en sociale impact meting

Voordelen

- Werken met huidige aanvraagssystematiek (UvB)
- Selecteert projecten die het verschil maken (impact/ kennisontwikkeling)
- Partijen die ideeën genereren vragen aan (gemotiveerd en kundig)
- Verbinden lokale initiatieven met nationaal beleid
- Bundeling projecten rond 'challenges' (vergoten leerervaring)
- Projectaanpak volgt alle fases van SI-proces
- Bijvangst (projecten niet geselecteerd maar wel uitgevoerd)
- Instellen van een maximum project bedrag maakt programmering planbaar en beheerbaar (absorptie)

Nadelen

- Drempel om aan te vragen (risico) door strenge selectie;
- Beperkte tijd om aanvraag in te dienen (door het stellen van een deadline)
- Nieuwe type aanvragers niet gewend te werken met ESF-systematiek
- Vraagt meer capaciteit van UvB en beleid (voorbereiding call; werving; selectie; monitoring; ondersteuningsinfrastructuur)
- Werken met lumpsums geeft een financieel risico als resultaten niet worden behaald (binair)

Bron: op basis van document studie en interviews

Deze modaliteit is **zeer relevant** omdat deze goed aansluit bij meerdere van de in de vorige paragraaf gepresenteerde uitgangspunten. Ten eerste, sluit het goed aan bij een behoefte in het veld voor een regeling die verschillende partijen (in het veld van actieve inclusie en duurzame inzetbaarheid) de mogelijkheid biedt om te experimenteren. Het verkennend onderzoek laat duidelijk zien dat er geen expliciete subsidiemogelijkheden zijn voor sociale innovatie in het sociale domein (veelal ad hoc initiatieven). Daarnaast, sluit deze modaliteit goed aan bij de uitgangspunten van het nieuwe ESF-programma om budgetten te concentreren met een nationale call/ oproep (zodat het budget niet versnipperd over de arbeidsmarktregio's), thematische calls/ oproepen en selectie van meest kansrijke projecten die in potentie een grote impact kunnen hebben. Hiermee worden ESF-gelden gericht ingezet op de thema's waar de wens is een doorbraak te forceren (in samenspraak/ co-creatie met het veld). Door de aanvraag op nationaal niveau te organiseren sluit deze modaliteit beter aan bij nationale beleidsprioriteiten en wensen en kan het de implementatie van de overige ESF-gelden juist versterken, die voornamelijk neerslaan in de arbeidsmarktregio's (op basis van

een vooraf vastgesteld plan) door de regio's in de gelegenheid te stellen nieuwe methodes en aanpakken verder uit te rollen.

Alles bij elkaar sluit deze modaliteit goed aan bij de opgedane lessen in de huidige en vorige programma's (zoals geïdentificeerd in programma evaluaties) om de **effectiviteit en impact** te vergoten. Een gefaseerde projectaanpak past goed bij het onzekere karakter van sociale innovatie (met een ontwikkelende veranderinsteek), maar adresseert ook het belang van een goede transfer van innovatie en aandacht voor kennisdeling, wat wordt gezien als een zwak punt in de huidige SITS-regeling.

Wat betreft de kosten voor de uitvoering (**efficiency**) vraagt deze modaliteit meer capaciteit van UvB en experts, om aanvragers te faciliteren ten tijde van de aanvraag, maar ook tijdens de implementatie (door de fasering en gerichte coaching) en follow up. Wel kan worden voortgebouwd op de ervaringen opgedaan met de huidige SITS-regeling binnen UVB (het SITS-team) in het organiseren van de aanvraagronde, beoordeling en monitoring, maar met aanvullende activiteiten. Dit zou deels bekostigd moeten worden uit het budget voor de Technische Bijstand ESF. Het voordeel is dat dit leidt tot een aanpak die veel meer in lijn is met het concept van sociale innovatie en daarmee de kans op succesvolle innovaties vergroot en daarmee de impact, in lijn met de (kennis)behoefte van de doelgroep, aanvragers, beleid en kennisontwikkeling. Het risico dat het invoeren van een selectieproces leidt dat aanvragers afzien van het indienen van een aanvraag, wordt ondervangen door aanvragers te vragen om een plan op hoofdlijnen in te dienen, die ze na een eerste selectie (op basis van knock-out criteria) verder kunnen uitwerken met ESF-geld. Dit compenseert de investeringskosten voor het uitwerken van een plan (hier staat ook een hoger co-financieringspercentage tegenover). Alleen de beste plannen mogen door naar tweede fase (per thematische call worden 5-6 projecten geselecteerd voor de tweede fase), met een positief neveneffect dat sommige uitgewerkte plannen die niet zijn geselecteerd voor de tweede fase, uiteindelijk wel worden geïmplementeerd met alternatieve financiële middelen. Hiermee staan de kosten (in theorie) in verhouding tot de opbrengsten (geconcludeerd op basis van de ervaringen binnen het ESF-programma van Vlaanderen en feedback van respondenten). Het instellen van een maximum ESF-bijdrage per project maakt programmering plan- en beheersbaar (inschatting van het aantal projecten per thematische call).

Belangrijk om te melden is dat de geïnterviewde respondenten deze modaliteit, en met name de gefaseerde aanpak; de selectie van beste projecten; het werken met nationale en thematische calls, duidelijk de voorkeur had boven de andere modaliteiten. Daarnaast is de call flexibel genoeg zodat verschillende partijen kunnen participeren in de call, als hoofdaanvrager of als onderdeel van een ontwikkelingspartnerschap (zoals arbeidsmarktregio's, maar ook sociale ondernemers).

Tevens kan deze modaliteit elementen van andere modaliteiten integreren (zoals nader beschreven in de volgende paragrafen). Zo is het binnen deze modaliteit nog steeds mogelijk dat arbeidsmarktregio's een aanvraag indienen (modaliteit 2). Daarnaast kan binnen deze modaliteit nog steeds aandacht worden besteed aan transfer van innovatie, door het centraal stellen van disseminatie en mainstreaming van de leerervaring (modaliteit 3). Ook kunnen binnen deze modaliteit sociale partners een aanvraag indienen voor sociale innovatie op de werkvloer (modaliteit 5), alsmede betrokken partijen bij een Social Impact Bonds om de sociale innovatieve elementen van hun project te financieren met ESF gelden (modaliteit 6). Tenslotte kunnen sociale ondernemingen nog steeds een aanvraag indienen als onderdeel van een ontwikkelingspartnerschap (modaliteit 7). Door het programmeren van 'thematische calls' kan tevens de focus worden verlegd naar andere modaliteiten over de programmaperiode (zoals een thematische focus op de regio; ontwikkeling van ecosysteem; sociale innovatie op de werkvloer; sociale innovatie binnen SIB, en ondersteuning van sociale ondernemingen).

4.2.2 Modaliteit 2: Uitvoering door AMR op basis van uitgewerkt plan

Beschrijving

Het regionaal organiseren van sociale innovatie door ESF-budget te alloceren aan elke van de 35 arbeidsmarktregio's

- Op basis van regionaal plan met resultaat afspraken (lumpsum)
- AMR zijn vrij om eigen projecten te definiëren (grote en kleine projecten) op basis van 'longlist' van type subsidiabele activiteiten (zie onder andere modaliteit 1)
- AMR kunnen ESF gebruiken om een regionaal ecosysteem op te zetten (ESF-support voor samenwerking; kennisfunctie; opschalen van sociale innovaties; platform; matchmaking events; incubators etc.)
- Regio als intermediair om miniprojecten te ondersteunen:
 - Rol als incubator voor identificeren en ondersteunen van sociale innovatie
 - Innovatie labs /prijsvragen/ koppelen aan adviseur (voucher)/ platform

Voordelen

- Systematische support voor sociale innovatie in elke AMR
- Link met integraal plan,
- Faciliteren van bottom-up aanpak

Nadelen

- Verdwijnt in regionaal budget
- Geen regionaal overstijgende projecten;
- Versnippering van SI-budget
- Veel van hetzelfde
- Risico voor onderbesteding/ resultaten niet behaald (lumpsum)

Bron: op basis van document studie en interviews

Deze modaliteit is **relevant** omdat deze deels aansluit bij de gepresenteerde uitgangspunten. Het sluit vooral goed aan bij de behoefte om ESF zoveel mogelijk te laten voortborduren op de bestaande en in ontwikkeling zijnde structuren in de 35 arbeidsmarktregio's. Het biedt de mogelijkheid om systematisch iets te doen met sociale innovatie in elke regio op basis van een vooraf gesteld plan en in samenspel met de rest van de ESF gelden die in de regio landen. Hiermee breng je op een systematische wijze de ontwikkeling van sociale innovatie, transfer van sociale innovatie, en versterking van het ecosysteem bij elkaar. Omdat de inbedding sterk lokaal/ regionaal is kan een multi- en interdisciplinaire aanpak gepromoot worden, lokale initiatieven worden gepromoot (met miniprojecten) en is er eigenaarschap in de regio om sociale innovatie een plek te geven in hun regionale plan.

Het sluit echter minder goed aan bij de behoeften van sociale partners, die over het algemeen minder goed regionaal georganiseerd zijn, en een nationale regeling prefereren om sociale innovatie te promoten in de diverse sectoren binnen het thema duurzame inzetbaarheid (zoals in de huidige regeling DI Regio's en Sectoren, die waarschijnlijk gaat verdwijnen in het nieuwe programma). De argumentatie is dat als alle overig ESF gelden uiteindelijk landen op regionaal niveau, je juist sociale innovatie in een nationale regeling moet gieten, ook vanuit het belang van de lerende aanpak tussen regio's en sectoren, link met nationaal beleid en het belang om een ecosysteem voor sociale innovatie op nationaal niveau te ontwikkelen. Respondenten wijzen ook op het gevaar dat een klein budget voor sociale innovatie het risico met zich meebrengt dat het opgaat in het regionale budget en niet voldoende gelabeld is. Een ander argument is dat het opdelen van het ESF-budget voor sociale innovatie over 35 arbeidsmarktregio's leidt tot versnippering van ESF gelden en daarmee weinig concentratie van middelen. Dit beperkt de mogelijkheden om echt interessante innovatieve projecten op te zetten, die als vliegwiel kunnen werken voor werkelijke verandering en effect sorteren.

De **effectiviteit** van deze modaliteit wordt dan ook grotendeels beperkt door de versnippering van het budget voor sociale innovatie over der arbeidsmarktregio's. Daarnaast is er de kans dat arbeidsmarktregio's veel van hetzelfde gaan doen, wat het lerende vermogen beperkt op programma niveau. Een nationale call kan juist meer ruimte bieden voor goede experimenten, die bij positief resultaat, verder kunnen worden uitgerold. Voor het uitrollen van (bewezen) innovaties kunnen bijvoorbeeld ook de reguliere (ESF) gelden worden gebruikt die worden weggezet in de arbeidsmarktregio's (op basis van een regionaal plan). Daarnaast kunnen

arbeidsmarktregio's, of (groepen van) individuele gemeenten, binnen modaliteit 1 nog steeds een aanvraag indienen.

Kijken we naar de kosten van deze modaliteit in relatie tot de opbrengsten (**efficiëntie**) is deze modaliteit relatief duur aangezien in elke regio activiteiten moeten worden ontplooid voor sociale innovatie (vanuit een regionaal plan) terwijl er relatief weinig budget tegenover staat. Het organiseren van sociale innovatie vanuit een nationale call neemt veel meer schaalvoordelen met zich me.

Als gevolg van de hierboven genoemde argumenten is dit niet de meest gewenste modaliteit volgens de geïnterviewde respondenten.

4.2.3 Modaliteit 3: Transfer van Innovatie

Beschrijving

Een aparte 'strand' in het ESF-programma voor transfer van innovatie (naast een strand gericht op ontwikkeling van innovatie)

- Nationale oproep
- Lagere co-financiering vanuit ESF (40%-50%)
- Brede groep aanvragers (individuele gemeenten; werkgevers; werknemers; belangenbehartigersorganisaties sociale ondernemingen).
- Aanvragers dienen een plan om innovaties te integreren in hun eigen werkwijze (en implementatie en effecten monitoren).
- Subsidiabele activiteiten: draaiboek/ plan van aanpak; pilot/ testen; aanpassing prototype innovatie; impact evaluatie
- Open tijdvak
- Op basis van plan met concrete outputs en resultaten
- Het werken met lumpsums op basis van lichte 'resultaatafspraken' die past bij de natuur van sociale innovatie
- Verplichte evaluatie en sociale impact meting

Voordelen

- Gericht instrument voor opschaling en verankering (link met modaliteit 1 of EaSI projecten)
- Veranderen door te doen/ uitrollen in primair proces

Nadelen

- Hoe de ontwikkelaar van SI te betrekken in overdracht (wat is hun incentive)
- Aanvragers niet altijd op de hoogte wat er bij andere gemeenten gebeurt
- Je kan niet onbeperkt opschalen (meerdere projecten met dezelfde innovatie)
- Beperkte bereidheid om innovatie over te nemen ('not developed here syndroom')

Bron: op basis van document studie en interviews

Deze modaliteit is **relevant** in het licht van de aanbevelingen van verschillende evaluaties om transfer van innovatie binnen ESF te bevorderen (lees disseminatie en mainstreaming). De vraag is echter hoeveel vraag voor een dergelijke call/ oproep is. Over het algemeen zijn organisaties niet snel overtuigd dat de innovatie past in hun specifieke context ('not developed here syndroom') en zijn organisaties niet altijd goed op de hoogte van sociale innovaties ontwikkeld ergens anders. Respondenten geïnterviewd geven aan dat er potentie zit in een dergelijke oproep, maar dat je ook mag verwachten dat organisaties zelf belang hebben om sociale innovaties over te nemen en dit zelf willen financieren (als ze bewezen effectief zijn en leiden tot meer impact en/of kostenreducties in beleid). Dit rechtvaardigt ook een lagere co-financieringspercentage voor transfer van innovatie activiteiten (wat de toegevoegde waarde van ESF voor aanvragers ook weer ter discussie stelt). Respondent geven aan dat het

sociaal innovatieve gedeelte van ESF zich daarom beter kan richten om goede praktijken goed voor het voetlicht te brengen en disseminatie te promoten (als onderdeel van modaliteit 1), waarin ook sterke aandacht is voor de verankering van de innovatie in de organisatie die de vernieuwde aanpak heeft ontwikkeld en getest. Mede ingegeven door het beperkte budget voor sociale innovatie, kan daarom beter ingezet worden op modaliteit 1.

Wat betreft **effectiviteit** geven respondenten aan dat 'transfer van innovatie' niet altijd tot goede resultaten leidt, aangezien het succes van een nieuwe innovatieve aanpak altijd afhankelijk is van de specifieke context waarbinnen dit tot stand is gebracht en, en deze specifieke omstandigheden lastig overdraagbaar zijn. De effectiviteit van een dergelijke modaliteit is daarnaast sterk afhankelijk van de bereidheid van andere organisaties om met de (bewezen) sociale innovatie aan de slag te gaan. Bij een beperkte vraag is de effectiviteit vanzelfsprekend ook laag.

Wat betreft de kosten voor de uitvoering (**efficiency**) is deze modaliteit efficiënt, bij succesvolle uitvoering, aangezien het rendement wordt vergroot van eerder investeringen, als deze verder wordt uitgerold.

Respondenten geven aan dat deze modaliteit, mede ingegeven door het beperkte budget, niet de hoogste prioriteit verdient in de toekomstige vormgeving van het sociaal innovatieve gedeelte van het ESF.

4.2.4 Modaliteit 4: Ontwikkeling ecosysteem voor sociale innovatie

Beschrijving

Een aparte 'strand' in het ESF-programma voor het ontwikkelen van een ecosysteem van sociale innovatie (naast een strand gericht op ontwikkeling van innovatie en/of transfer van innovatie)

- Budget voor Technische Bijstand van ESF wordt gebruikt voor ontwikkelen van ondersteuningstructuur ESF (monitoren en identificeren van goede praktijken; leerervaringen; ondersteuning van bundeling van projecten, adviseren en promoten)
- Nationale call:
 - Onderzoek naar (ecosysteem) van sociale innovatie
 - Platform waar experts, uitvoerders; en overheid elkaar kunnen ontmoeten (cross sectoraal)
 - Versterken competenties professionals om sociaal innovatief te werken (capaciteitsopbouw/ scholing)
 - Incubator achtige projecten/ sociale innovatie labs
- Project helpen op te schalen (horizontale en verticale mainstreaming), koppelen ambassadeur/ bewindslieden aan projecten (zie ervaring met Nationaal Thematische Netwerken binnen het EQUAL-programma), projecten een podium te geven, of belemmerende regelgeving /beleid te adresseren

Voordelen

- Systematische aandacht voor kennisfunctie
- Cultuur van SI bewerkstelligen (methoden/ technieken/ competenties)
- Platform voor opschalen

Nadelen

- Vereist meer capaciteit en betrokkenheid van UvB/ beleidsdirectie (staat niet in relatie tot beschikbaar budget)

Bron: op basis van document studie en interviews

Deze modaliteit is **relevant** omdat deze goed aansluit bij het uitgangspunt het ecosysteem voor sociale innovatie te verbeteren vanuit ESF, ook omdat een structurele aanpak op

nationaal niveau ontbreekt. Echter het budget voor sociaal innovatie is te beperkt om een ondersteuningsinfrastructuur te ontwikkelen, zoals het opzetten van een expertisecentrum; het opzetten van onderwijsprogramma's voor professionals werkzaam in het werkveld werk &. Inkomen en duurzame inzetbaarheid; of een significante bijdrage te leveren aan een sociaal innovatie fonds. Wel kan ESF concrete projecten ondersteunen zoals onderzoek (ook om behoeften in kaart te brengen voor de thematische calls, zoals voorgesteld in modaliteit 1), het organiseren van netwerk events, sociale innovatie labs, en nationaal thematische netwerken. Dit zou bij voorkeur moeten worden georganiseerd te versterking van modaliteit 1 door het: (1) identificeren van behoeftes door middel van onderzoek en consultatie; (2) genereren van ideeën tijdens sociale innovatie labs op basis waarvan aanvragen kunnen worden gedaan; (3) ondersteunen tijdens de implementatie van sociaal innovatieve ESF-projecten en in hun disseminatie en mainstreaming van projectresultaten door leden van het thematische netwerk.

Het investeren in een ecosysteem en ondersteuningsstructuren maakt dat de behoefte beter in kaart wordt gebracht, daarop gerichtere en kansrijke projectaanvragen worden geformuleerd, die vervolgens ondersteund worden in hun implementatie en verdere disseminatie en mainstreaming. Dit maakt het sociaal innovatie gedeelte van het ESF-programma **effectiever en efficiënter**.

Het opzetten van dergelijke ondersteuningsinfrastructuur vereist meer capaciteit en betrokkenheid van UvB/ beleidsdirectie (staat niet in relatie tot beschikbaar budget)

4.2.5 Modaliteit 5: SI op de werkvloer; (bedrijven kunnen experimenten met organiseren van werk)

Beschrijving

Een aparte strand in het ESF-programma voor sociale innovatie op de werkvloer (bedrijven kunnen experimenteren met het organiseren van werk)

- Nationale call (zie ervaring in 2007-2013 programma periode)
- Voor bedrijven met meer dan 20 werknemers (na voorbeeld van ESF Vlaanderen)
- Voucher voor vergoeding externe consultant (procesanalyse/ veranderplan)
- Voucher voor Implementatie veranderplan (lijnmanagers worden ondersteund)
- Survey onder managers en werknemers (0 en 1 meting)

Voordelen

- Brengt een sectorale dimensie in het programma (draagvlak sociale partners)
- Hoge absorptie
- Lage administratieve belasting

Nadelen

- Vraagtekens over sociaal innovatief gehalte (veel van hetzelfde)
- Geen overstijgende impact of sectoraal/nationaal niveau

Bron: op basis van document studie en interviews

Deze modaliteit wordt over het algemeen beoordeeld als relevant voor individuele organisaties, maar niet als innovatief genoeg om het op te nemen in het nieuwe ESF-programma, aangezien in de vorige ESF-programma's in Nederland al voldoende ruimte was gecreëerd om met deze type activiteiten te experimenteren. De impact van een dergelijk call is vooral op bedrijfsniveau, terwijl je met sociale innovatie juist wil experimenteren om een doorbraak te forceren (ook op systeemniveau). De kans is groot dat er veel van hetzelfde wordt gedaan, maar dat er geen doorbraak wordt gecreëerd. Na verschillende ESF-programma's is het de verwachting dat een dergelijk aanpak is gemainstreamd in regulier beleid van O&O fondsen en individuele organisaties. Mede als gevolg hiervan kunnen vraagtekens worden gesteld bij de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van een dergelijke modaliteit in het sociaal innovatieve gedeelte van het ESF-programma. Wel kunnen sectoren

onder modaliteit 1 een aanvraag indienen, waarmee o.a. vernieuwende aanpakken binnen bedrijven gepilot kunnen worden.

4.2.6 Modaliteit 6: Ondersteuning Social Impact Bonds

Beschrijving

Een aparte strand in het ESF-programma voor het ontwikkelen van Social Impact Bonds

- Nationale call
- Subsidie voor behaalde (gevalideerde) resultaten
- Subsidie voor het opzetten SIB (hoge transactiekosten)
- Subsidie voor het meten van (en inzichtelijk maken van) Sociale Impact (vouchers)

Voordelen

- Politiek momentum
- Past bij 'result based payment' systematiek (lumpsum)

Nadelen

- Is SIB sociale innovatie (het instrument SIB OF de ondersteunde activiteiten)?
- Er niet altijd sprake van marktfalen (voorwaarde voor SIB financiering vanuit ESF)
- SIB is niet altijd aangewezen instrument om te innoveren (risicomijdend)
- Geen makkelijk instrument
- Duurt lang voordat resultaten zijn bereikt (doorlooptijd)
- Hoge transactiekosten opzetten SIB
- Risicovol voor ESF-absorptie
- Nog weinig succesvolle ervaringen met SIB
- Onduidelijkheid over SIB investeringsfonds
- Result based payment systematiek van ESF is binair (alleen betaling bij behalen van resultaat)
- ESF heeft beperkt budget

Bron: op basis van document studie en interviews

De modaliteit om te investeren in het opzetten en verdere ontwikkelen van SIB, is van een andere natuur, aangezien het niet direct om een sociaal innovatieproject gaat die door ESF wordt gesubsidieerd (zie modaliteit 1), maar juist een financieel instrument.

Ervaring in Portugal laat zien dat dat het mogelijk is om ESF te gebruiken voor SIB. De Portugese ervaring bewijst dat je met lumpsum financiering tegemoet kan komen, als de vooraf afgesproken resultaten zijn behaald. Daarnaast kan ESF een bijdrage leveren om de hoge transactiekosten voor het opzetten van SIB en het evalueren van de impact, te verminderen. Desondanks zitten er nog wat bezwaren aan het gebruik van ESF voor SIBs vast. SIB is op dit moment zeer relevant in het licht van de huidige beleidsdiscours over het financieren van sociale innovatie.

De vraag is of ESF in Nederland een geschikt instrument is om SIBs te financieren. Financiële instrumenten kunnen worden medegefinancierd door het ESF op voorwaarde dat er een marktfalen geïdentificeerd is, d.w.z. dat er gebieden zijn waar banken niet bereid zijn om te lenen en/of waar de particuliere sector niet bereid is om te investeren. De vraag is of marktfalen een overtuigend argument vormt in Nederland voor toepassing van SIB, doordat er veel meer kapitaal beschikbaar is dan vijf jaar geleden (in het bijzonder voor toeleiding tot de arbeidsmarkt). Ervaring laat ook zien dat in Nederland de laatste jaren verschillende SIB zijn opgezet, wat blijkt geeft dat investeerders bereid zijn te investeren in SIBs. Daarnaast is er nog

weinig bekend over de effectiviteit van SIBs en daarmee het verdienmodel voor investeerders. Indien vooraf gesproken resultaten niet worden behaald betekent dit dat de ESF-subsidie niet kan worden uitgekeerd, met mogelijke risico's voor onderbenutting van ESF gelden. Aangezien SIB vaak langdurige projecten betreft (ongeveer 5 jaar) betekent dit dat onbenutte ESF-gelden aan het eind van de programma periode niet meer kunnen worden gealloceerd aan andere projecten. Tot slot, is het de vraag of SIB vereenzelvigd kan worden met sociale innovatie. Buiten het feit dat het instrument zelf als sociaal innovatief wordt gezien, is het de vraag of het instrument op zichzelf een sociale innovatie support (nieuwe methoden/ werkwijzen die voorziet in een sociale behoefte, zoals arbeidsmarkt re-integratie van bepaalde doelgroepen in de arbeidsmarkt). Sociale innovatie gaat gepaard met risico en de vraag is of investeerders bereid zijn om te investeren in nieuw methodieken en aanpakken, met een resultaatverplichting. Tot slot, gaat de implementatie van een SIB vanwege de complexiteit gepaard met hoge transactiekosten.

Dit neemt niet weg dat een consortium dat zich bezighoudt met opzetten en/of implementeren van een SIB een aanvraag kan indienen onder modaliteit 1 en /of onder modaliteit 4 ter ontwikkeling van het ecosysteem van sociale innovatie, door het doen van onderzoek naar SIB en het faciliteren van kennisuitwisseling over SIB.

4.2.6 Modaliteit 7: Ondersteuning Sociale Ondernemingen

Beschrijving

Een aparte 'strand' in het ESF-programma voor het ondersteunen van sociale ondernemingen in lijn met de aanbevelingen van het OESO-rapport 'Boosting Social Entrepreneurship and Social Enterprise Development in the Netherlands'. Gebruik ESF voor opzetten ecosysteem.

- Subsidie voor nationaal kenniscentrum op basis van een plan van aanpak en lumpsum betaling (ecosysteem)
- Subsidie voor impact meting van sociale onderneming (voucher)
- Sociale ondernemingen als aanvrager (modaliteit 1;2;3;4) en aanvragers stimuleren samen te werken met sociale ondernemingen (extra punten in beoordeling)
- Registratie Code Sociale Ondernemingen opnemen als voorwaarde in andere calls (modaliteit 1;2;3;4)

Voordelen

- Behoeftte is gedefinieerd met duidelijk actiepunten (zie OESO-rapport)

Nadelen

- Support voor sociale ondernemingen draagt niet direct bij aan actieve inclusie/ DI;
- Sociale ondernemers zijn kleine organisaties (ESF betalingsregime en verantwoording is lastig)

Bron: op basis van document studie en interviews

Binnen de SITS-regeling hebben sociale ondernemingen geen of beperkte toegang tot ESF gelden, terwijl sociale onderneming wel een broedplaats zijn van innovatieve ideeën en toepassingen die van grote waarde zijn in het sociale domein. Het is dan ook relevant om beter gebruik te maken van de kracht van deze organisaties in het ESF-programma.

Er is consensus dat ESF gelden niet besteed moeten worden aan het opzetten en opschalen van sociale ondernemingen (daar zijn andere middelen voor nodig zoals een garantiefonds en sociaal ondernemersfonds). Het programma zou het wel aantrekkelijk kunnen maken voor sociale ondernemers om een aanvraag in te dienen of te participeren in een aanvraag. Interviews met vertegenwoordigers van sociale ondernemingen geven aan dat veel sociale ondernemingen niet het financiële risico kunnen dragen van een ESF-aanvraag, aangezien sociale ondernemingen vaak kleine organisaties zijn (risico van niet uitbetalen; en de noodzaak

van voorfinancieren). Als gevolg hiervan is het handiger dat sociale ondernemingen in partnerschap met gemeentes of opleidingsfondsen een aanvraag indienen. Een overweging is dat gemeentes, binnen het kader van ESF, op regelmatige basis bijeenkomsten organiseert waarin sociale ondernemers binnen een bepaald themaveld (zoals arbeidsmarktintegratie van inburgeraars) de vraag wordt gesteld wat nodig is (vraag identificeren en project ideeën genereren). Het programma kan de betrokkenheid van sociale ondernemingen stimuleren om meer punten te geven aan voorstellen waarin sociale ondernemingen in het partnerschap zitten (zie modaliteit 1). Een overweging is om een eis te stellen dat sociale ondernemers opgenomen zijn in het Register Sociale Ondernemingen en daarmee de code voor Sociale Ondernemingen onderschrijven (zie aanbeveling van de OESO). Dit kan een impuls geven aan de verdere bekendheid van de code en register.

5. Conclusies & aanbevelingen

5.1 Conclusies

Op basis van de documentstudie en interviews kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Conclusie 1: In Nederland was het begrip 'sociale innovatie' in eerste instantie gericht op het intern functioneren van organisaties, ook wel werkplekinnovatie genoemd, en dit is geleidelijk verschoven naar een bredere toepassing (innovatieve oplossingen voor maatschappelijk uitdagingen in het bredere sociale domein). Sociale innovatie wordt daarnaast steeds meer in verband gebracht met sociaal ondernemerschap, omdat veel sociale innovaties vaak tot stand komt door sociaal ondernemers. De innovaties zijn dan gericht op maatschappelijke doelen, naast en boven financieel rendement.

Conclusie 2: Het verkennend onderzoek toont aan dat ESF bijdraagt aan een duidelijke sociale behoefte, met een structurele support aan sociale innovatie in het sociale domein. Bestaande initiatieven zijn veelal ad hoc, en sociale innovatie komt veelal moeilijk van de grond binnen gemeenten en sectorfondsen. Aangezien er geen structureel beleid is om sociale innovatie te ondersteunen is er daarom behoefte aan een regeling die langdurig en op een structurele manier sociale innovaties ondersteunt, waar partijen op kunnen aanvragen, die domein overstijgend werkt.

Conclusie 3: Gedurende het onderzoek is een tal van gebieden geïdentificeerd waarin sociaal innovatie, en meer specifiek ESF een rol kan spelen, zoals de transformatie in het sociale domein en de mogelijkheid om bestaande initiatieven te verrealiseren met ruimte om te experimenteren, zoals in aanvulling op Perspectief op Werk, Breed Offensief, Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt voor statushouders; programma sociaal domein; City deals; maar ook regulier beleid van O&O fondsen. Tot slot kan ESF ingezet worden om een krachtig ecosysteem te ontwikkelen voor sociale innovatie (kennisversterking; capaciteitsopbouw; implementeren van SIBs; training van professionals; opzetten van platforms/partnerschappen/netwerken /communities of practice). Respondenten in het onderzoek geven aan dat de vraag en behoefte leidend zou moeten zijn voor programmering van sociale innovatie. Het identificeren van sociale behoeften ('challenges') zou idealiter ook op een sociaal innovatieve manier vorm kunnen worden gegeven in dialoog met het veld (tijdens interactieve sessies/ netwerk events/ dialoogdagen etc.).

Conclusie 4: Op basis van de nationale, regionale en lokale (kennis) behoefte; de uitgangspunten van ESF 2021-2027; de lessen van de huidige en eerdere ESF-programma's in Nederland en andere EU-landen; en de interviews met stakeholders, kan een aantal uitgangspunten/ principes worden geformuleerd, voor de toekomstige vormgeving van het sociale innovatieve gedeelte van ESF:

- Leg op voorhand niet vast wat de sociale innovatie zou moeten zijn, maar stuur op 'uitdagingen' en werkzame mechanismen van sociale innovatie.
- Breng (1) de ontwikkeling van sociale innovatie, (2) transfer van SI en (3) versterking van het ecosysteem tezamen in het programma.
- Sociale innovatie vereist een multidisciplinaire; interdisciplinaire; multi-governance aanpak. Dit vraagt om verbreding van thema's en type aanvragers.
- Kies een opzet van projecten en financiering die past bij het innovatieve en onzekere karakter (fasering van sociaal innovatieve projecten).
- Beperkt budget moet gefocust ingezet worden (pleidooi van een nationale call i.p.v. versnippering over de regio's).
- Introduceer ontwikkelingspartnerschappen (met o.a. verplichte betrokkenheid van een kennisinstelling).

- Kies voor een thematische benadering i.p.v. laat 'duizend bloemen' groeien (thematische calls verspreid over de programmaperiode).
- Zet in op challenges/ competitie element (selecteer de projecten met meeste potentie).
- Zorg voor ondersteunende structuur (kennisdeling; disseminatie; horizontale mainstreaming; opzetten nationaal thematisch netwerk; koppelen van ambassadeurs aan projecten).
- Activeer sociale ondernemingen binnen het sociaal innovatie gedeelte van het ESF-programma.
- Beperk de administratieve lasten voor innovatieve projecten (reken af op leerervaring en (impact) evaluatie i.p.v. harde resultaten).
- Zet meer (budget) in op sociale innovatie (vanwege toegevoegde waarde en potentiële impact op lange termijn).

De toekomstige vormgeving van het sociaal innovatieve gedeelte zou idealiter op alle (of een selectie van) deze uitgangspunten moeten worden gebaseerd. Daarmee dienen deze uitgangspunten dan ook als toetsingskader voor de beoordeling van de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van verschillende scenario's/ modaliteit van het sociale innovatieve gedeelte van het toekomstige ESF-programma.

Conclusie 5: In het verkennend onderzoek zijn verschillende scenario's en modaliteiten verkend die elk getoetst zijn op hun voor- en nadelen. Op basis van deze analyse verdienen de volgende modaliteiten verdere reflectie om te worden geïntegreerd in het nieuwe ESF-programma

- **Modaliteit 1 (voortzetting huidige regeling met aanpassingen):** met name de gefaseerde aanpak; de selectie van de projecten met meest potentie; het werken met nationale en programmatische/ thematische calls zijn elementen die de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van het programma verbeteren. Daarnaast is deze modaliteit flexibel genoeg zodat verschillende partijen kunnen participeren in de call, als hoofdaanvrager, of als onderdeel van een ontwikkelingspartnerschap (zoals arbeidsmarktregio's, maar ook sociale ondernemers).
- **Modaliteit 4 (Ontwikkeling van ecosysteem voor sociale innovatie binnen ESF):** Het investeren in het ecosysteem en ondersteuningsstructuren voorziet in een behoefte. Dit zou bij voorkeur moeten worden georganiseerd ter versterking van modaliteit 1 door het: (1) identificeren van behoeftes voor thematische calls door middel van onderzoek en consultatie; (2) genereren van ideeën tijdens sociale innovatie labs op basis waarvan aanvragen kunnen worden gedaan; (3) ondersteuning tijdens de implementatie van sociaal innovatieve ESF-projecten en disseminatie en mainstreaming van project resultaten door leden van het thematische netwerk.

Deze verschillende modaliteiten laten zich moeilijk met elkaar vergelijken, mede omdat deze deels andere doelen nastreven (modaliteiten variëren van concrete ontwikkelingsgerichte projecten; versterking van ecosysteem; micro-projecten in bedrijven, maar ook het mogelijk maken van SIB als financieel instrument, of versterking van sociale ondernemers). Elke modaliteit is in dit opzicht van een andere orde en de keuze voor de één of de andere modaliteit is politiek gedreven (afhankelijk van prioritering). Het voordeel van modaliteit 1 is echter dat deze modaliteit elementen van andere modaliteiten kan integreren. Zo is het binnen deze modaliteit nog steeds mogelijk dat arbeidsmarktregio's een aanvraag indienen (modaliteit 2). Daarnaast kan binnen deze modaliteit nog steeds aandacht worden besteed aan transfer van innovatie, door het centraal stellen van disseminatie en mainstreaming van de leerervaring (modaliteit 3). Ook kunnen binnen deze modaliteit sociale partners een aanvraag indienen voor sociale innovatie op de werkvloer (modaliteit 5), alsmede betrokken partijen bij een Social Impact Bonds om de sociaal innovatieve elementen van hun project te financieren met ESF gelden (modaliteit 6). Tenslotte kunnen sociale ondernemingen nog steeds een aanvraag indienen als onderdeel van een ontwikkelingspartnerschap (modaliteit 7). Door het programmeren van 'thematische calls' kan tevens de focus worden verlegd naar andere modaliteiten over de programmaperiode (zoals een thematische focus op de regio;

ontwikkeling van ecosysteem; sociale innovatie op de werkvloer; sociale innovatie binnen SIB, en ondersteuning van sociale ondernemingen).

5.2 Aanbevelingen: naar een ideaaltypische vormgeving

Op basis van de conclusies is het volgende aan te bevelen.

- **Aanbeveling 1:** Baseer je in verdere discussies over de vormgeving van het sociale innovatieve gedeelte van het ESF-programma op de uitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 4.1. Overeenstemming over deze uitgangspunten geeft richting aan de keuze van modaliteiten.
- **Aanbeveling 2:** Werk modaliteit 1 (voortzetting huidige regeling met aanpassingen) en modaliteit 4 (ontwikkeling van ecosysteem voor sociale innovatie) verder uit voor het programma. Overweeg hierbij aanvullend ESF-budget vrij te maken voor modaliteit 4.
- **Aanbeveling 3:** Overleg met de Europese Commissie hoe de verantwoording van sociale innovatie zo licht mogelijk kan worden ingericht. De vraag aan de Europese Commissie is of een beschrijving van de leerervaring (vast te stellen aan de hand van een evaluatierapport; met eventueel sociale impact/ return meting) voldoende is voor de verantwoording van bestede ESF-gelden (en niet de resultaten zelf, zoals aantal plaatsingen in de arbeidsmarkt). Aan de hand hiervan beslissen of lumpsum betaling past bij sociale innovatie.
- **Aanbeveling 4:** Inventariseer wat de exacte uitvoeringskosten voor UvB zijn binnen de twee aanbevolen modaliteiten; en de mogelijkheden die het Technische Bijstand budget voor ESF biedt voor het financieren van de voorbereiding van de thematische calls; werving, selectie, monitoring, en advisering van projecten; en het opzetten van nationaal thematische netwerken rond de thematische calls.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Brandsen, T., Ecchia, G., Eschweiler, J., Hulgård, L. and Nogales, R. (2016) Co-creating a Social Innovation Research Agenda for Europe, Social Innovation Europe/EMES Network

Bureau Bartels (2011), Evaluatie Tijdvak 1 Actie E Sociale Innovatie van het ESF-programma 2007-2013. Amersfoort;

Ecorys (2015), Evaluatie ESF-programma 2007-2013 actie E2-regeling. Rotterdam.

Europese Commissie (2019), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund Plus (ESF+){SEC(2018) 273 final} -{SWD(2018) 289 final}

Europese Commissie (2018), The ESF support to Social Innovation, Final Report

Europese Commissie (2016), ESF Ex-post Evaluation, Synthesis 2007-2013.

Europese Commissie. Directorate-General for Regional Policy (2013). Guide to social innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

M. Mazzucato (2014), The Entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths.

Movisie (2017). Wat Werkt Bij Sociale Innovatie.

OECD/EU (2019), Boosting Social Entrepreneurship and Social Enterprise Development in the Netherlands, OECD Working Paper, Paris

Panteia en Ockham IPS (2018). Sociale Innovatie en Transnational Samenwerking. Evaluatie van processen en tussentijdse resultaten van het ESF programme SITS.

Research voor Beleid (2006), Monitoronderzoek. Mainstreaming EQUAL 2. Tweede interim-rapport. Leiden

SEOR (2005), Gelijk in Arbeid door vernieuwing Beleid. Tweede mid-term evaluatie van het EQUAL-programma. Rotterdam

