

Zelfevaluatie Uitvoering ESF 2014-2020  
ten behoeve van de evaluatie technische bijstand ESF 2014-2020

20 december 2022

Brian van Apeldoorn  
Sara Rezai



## **Inhoudsopgave**

<b>0.</b>	<b>Samenvatting /summary</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>1.1</b>	<b>Het kader</b>	<b>7</b>
<b>1.2</b>	<b>De regelingen binnen ESF 2014-2020</b>	<b>8</b>
<b>1.3</b>	<b>Doelstelling en probleemstelling evaluatie technische bijstand</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Aspect Doelmatigheid</b>	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>Totale kosten</b>	<b>9</b>
<b>2.2</b>	<b>Verrichte activiteiten Managementautoriteit</b>	<b>12</b>
<b>2.3</b>	<b>Acties ter bevordering van de doelmatigheid</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Aspect Rechtmatigheid</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Nabeschuwing</b>	<b>17</b>

## **Bijlage**

	<b>Toelichting op de schatting van de totale (indirecte) kosten</b>	<b>19</b>
--	---	-----------



## **Samenvatting van Zelfevaluatie Uitvoering ESF 2014-2020 ten behoeve van de evaluatie technische bijstand ESF 2014-2020**

In het Nederlands Operationeel Programma voor ESF 2014-2020 is een bedrag van 20,4 miljoen opgenomen voor technische bijstand aan het oorspronkelijke programma. Later is daar 8,9 miljoen aan toegevoegd voor de uitvoering van het REACTEU-programma.

De technische bijstand bedraagt minder dan 50 procent van de werkelijke kosten. De totale uitvoeringskosten voor alle betrokken organisaties bedragen tot en met medio 2022 72,4 miljoen euro waarvan 51,1 miljoen euro voor de Management Autoriteit. Vanaf 2018 zijn de indirecte personeelskosten van de managementautoriteit geschat.

De twee streefwaarden voor technische bijstand, volledige benutting van het budget en een maximale toegestane foutfractie onder de twee procent worden beide gehaald.

De voornaamste maatregelen om doelmatigheid en rechtmatigheid te bevorderen zijn:

- het geven van goede voorlichting en begeleiding naar de aanvragers
- het hanteren van een zo eenvoudig en transparant mogelijke subsidieregeling
- het zoveel mogelijk werken met vereenvoudigde kostenopties
- een integrale controle met tegelijkertijd het vereenvoudigen van controles en beperken van de controle-intensiteit.

Het effect van efficiëntie bevorderende maatregelen wordt alleen kwalitatief gemeten.

## **Summary of Internal evaluation Implementation ESF 2014-2020 for the evaluation of technical assistance ESF 2014-2020**

The Dutch Operational Programme for ESF 2014-2020 includes an amount of 20.4 million for technical assistance to the original programme. Later, 8.9 million was added for the implementation of the REACTEU programme.

Technical assistance amounts to less than 50% of the actual cost. The total implementation costs for all organisations involved amount to 72.4 million euros until mid-2022, of which 51.1 million euros for the Management Authority. As of 2018, the indirect personnel costs of the managing authority have been estimated.

The two targets for technical assistance, full use of the budget and a maximum permitted error fraction below two percent are both met.

The main measures to promote efficiency and legality are:

- providing good information and guidance to the applicants
- the use of a subsidy scheme that is as simple and transparent as possible
- working with simplified cost options as much as possible
- an integral control while at the same time simplifying controls and limiting the control intensity.

The effect of efficiency-enhancing measures is only measured qualitatively.



# Zelfevaluatie Uitvoering ESF 2014-2020 ten behoeve van de evaluatie technische bijstand ESF 2014-2020

## 1. Inleiding

### 1.1 Het kader

Het Europees Sociaal Fonds (hierna ESF) heeft in de periode van 2014 tot en met 2020 in Nederland € 507 miljoen aan Europese middelen beschikbaar gesteld om te investeren in drie prioriteiten: (1) actieve inclusie, (2) actief en gezond ouder worden en (3) toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven. Vier procent van het totaalbedrag is bestemd voor technische bijstand dat wil zeggen een bijdrage in de kosten van de managementautoriteit voor het implementeren van het programma.

Technische bijstand is de vierde investeringsprioriteit in het Nederlandse operationeel programma ESF 2014-2020. Voor elke investeringsprioriteit dient ten minste een evaluatie plaats te vinden (art. 56 lid 3 ESF-verordening 1303/2013). De evaluatie van de technische bijstand is opgenomen in het evaluatieplan ESF 2014-2020. De doelstelling bij deze prioriteit is een efficiënte en rechtmatige uitvoering. Als resultaat indicatoren is opgenomen volledige benutting van het budget en een foutscore onder de 2 procent.

In 2020 en 2021 is aan het ESF-budget in totaal 280<sup>1</sup> miljoen euro toegevoegd voor het REACT-EU programma dat doorloopt tot en met 2024. REACT-EU staat voor Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe. Het doel van het REACT-EU programma is de bevordering van het crisisherstel in de context van de COVID-19-pandemie en voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie en is als vijfde prioritaire investeringsas toegevoegd aan het ESF 2014-2020 programma. Ook hiervoor is een apart budget voor te technische bijstand opgenomen (zesde prioritaire as).

Technische bijstand zal in de eerste plaats worden gebruikt om de kosten van de managementautoriteit te dekken. De primaire taken zijn onderverdeeld in twee categorieën:

1. taken in verband met de toekenning en betaling van subsidies aan de instellingen die deze aanvragen en de verificatie van een rechtmatige uitvoering door deze begunstigden.
2. taken in verband met de informatievoorziening met betrekking tot de prestaties van het ESF en ondersteuning van het ministerie van SZW, de Europese Commissie en andere Europese instellingen.

De Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI), waaronder het ESF, kunnen op initiatief van een lidstaat steun verlenen voor acties op het gebied van voorbereiding, beheer, toezicht, evaluatie, voorlichting en communicatie, netwerkvorming, afhandeling van klachten en controle en audit. De lidstaat mag de ESI-fondsen gebruiken om steun te verlenen aan acties om de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten, met inbegrip van systemen voor elektronische gegevensuitwisseling, en acties ter vergroting van de capaciteit van de autoriteiten van de lidstaten en van de begunstigden om die fondsen administratief te beheren en te gebruiken. De ESI-fondsen kunnen ook worden gebruikt om steun te verlenen aan acties om de capaciteit van betrokken partners te vergroten overeenkomstig artikel 5, lid 3, onder e van de EU Verordening 1303/2013, en om de uitwisseling van goede werkmethoden tussen zulke partners te verbeteren. De in dit lid bedoelde acties mogen betrekking hebben op voorafgaande en latere programmeringsperioden.

Aanvankelijk liepen de geldstromen van de Europese Commissie naar Nederland als volgt. De commissie maakt het Nederlands aandeel van de Europese structuurfondsen na acceptatie van rechtmatigheidscontrole over aan de certificerende autoriteit in Nederland voor alle Europese subsidies, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) van het ministerie van Economische Zaken. Deze draagt het budget voor ESF over aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Van het deel technische bijstand worden een deel van de kosten voor de Audit Autoriteit de certificerende Autoriteit en de Managementautoriteit uit betaald. De rest komt uit de begroting van het ministerie van SZW. Tegenwoordig maakt de Europese Commissie het Nederlandse ESF budget rechtstreeks over aan het ministerie van SZW.

De Technische bijstand wordt verantwoord via een vastgesteld bedrag. Dit is vastgesteld in een zogenoemde Delegated Act. Deze vereenvoudigde manier om de kosten te verantwoorden houdt in, dat er in een betaalaanvraag voor elke € 100.000,- een bedrag van € 5.690,- aan technische bijstand wordt

---

<sup>1</sup> De 280 miljoen is verdeeld in 220 miljoen voor 2021 en 60 miljoen voor 2022.

geclaimd. Dit bedrag is berekend op basis van historische kosten en zal worden geclaimd totdat de maximale 4% aan Technische bijstand is aangevraagd.

## 1.2 De regelingen binnen ESF 2014-2020

ESF 2014-2020 is gestart met het publiceren van de subsidieregeling ESF 2014-2020 op 31 maart 2014. Nederland heeft gekozen voor een geconcentreerde inzet van de beschikbare middelen op de volgende twee thematische doelstellingen:

- 09: Bevordering sociale inclusie en bestrijding armoede en discriminatie
- 08: Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning arbeidsmobiliteit.

De eerste thematische doelstelling (09) bestaat uit investeringsprioriteit Actieve Inclusie. Daaruit wordt subsidie beschikbaar gesteld voor twee specifieke doelstellingen:

- Bevorderen van arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Centrumgemeenten van arbeidsmarktregio's (namens gemeenten en vso-/pro-scholen), UWV en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (voor de doelgroep van de Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) kunnen een beroep op deze regeling Actieve Inclusie doen.
- Sociale innovatie en transnationale samenwerking. Gemeenten en andere partijen kunnen subsidie aanvragen binnen de SITS regeling.

Nederland heeft de inzet binnen de tweede thematische doelstelling (08) verdeeld over twee investeringsprioriteiten:

- Actief en gezond ouder worden (08). De specifieke doelstelling hierbij is het bevorderen van duurzame arbeidsinzet van ouderen. Hiervoor zijn twee sub-regelingen opgezet: Duurzame Inzetbaarheid bedrijven en instellingen voor werk- en opdrachtgevers, en Duurzame Inzetbaarheid sectoren en regio's voor O&O-fondsen en samenwerkingsverbanden van sociale partners.
- Toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven (8i). Hiervoor is de regeling Geïntegreerde Territoriale Investerings (GTI) opgezet die beschikbaar is voor de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

In 2020 is er in kader van het REACTEU-programma een investeringsprioriteit toegevoegd namelijk bevorderen van het crisisherstel in de context van de COVID-19-pandemie en voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie met als doelstelling ondersteuning van kwetsbare werkenden en werkzoekenden bij het vinden en het behouden van een baan.

## 1.3 Doelstelling en probleemstelling evaluatie technische bijstand

Het doel van de evaluatie is om inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het programma door de managementautoriteit.

De probleemstelling luidt: In hoeverre is het budget voor technische bijstand voor ESF 2014-2020 doelmatig en rechtmatig besteed door de Management Autoriteit?

In deze evaluatie worden achtereenvolgens beschreven:

### *Aspect Doelmatigheid*

#### 1. Totale kosten

Wat zijn de totale uitvoeringskosten van de regeling waaronder die van de Managementautoriteit?

Wat zijn de personele en materiele kosten van de managementautoriteit voor de uitvoering van de regeling?

Hoe verhoudt de technische bijstand zich tot de totale uitvoeringskosten?

#### 2 Verrichte activiteiten.

Welke activiteiten zijn door de Management Autoriteit verricht onder de prioritaire as technische bijstand? Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de taken in verband met de toekenning van subsidies en de verificatie van een rechtmatige uitvoering door deze begunstigden en anderzijds taken in verband

met de informatievoorziening met betrekking tot de prestaties van het ESF en ondersteuning van het ministerie van SZW, de Europese Commissie en andere Europese instellingen.

### 3. Bevordering doelmatigheid

Welke initiatieven / maatregelen zijn er geweest om de doelmatigheid te bevorderen.

#### *Aspect rechtmatigheid*

Is de uitvoering rechtmatig geweest?

## **2. Aspect Doelmatigheid**

### 2.1 Totale kosten

Het berekenen van de totale uitvoeringskosten voor de uitvoering van het ESF 2014-2020 programma is om een aantal redenen lastig.

Tijdens de looptijd van het programma is in 2018 de status van managementautoriteit veranderd van een agentschap tot een directie binnen het ministerie. Dit had grote gevolgen voor de eisen, die aan de financiële administratie wordt gesteld. Een agentschap rekent alle middelen en activiteiten toe aan concrete producten, in dit geval de uitvoering van ESF 2014-2020 en kan dan ook de bij de uitvoering van deze taak behorende directe en indirecte kosten nauwkeurig nacalculeren. Dat geldt niet voor een directie binnen een departement. Een ministerie is een politiek gestuurde organisatie hetgeen betekent dat de inzet voor specifieke beleidsdossiers erg kan fluctueren. Voor de voornaamste kostensoort personeel wordt wel per directie/afdeling begrote en gerealiseerde kosten bijgehouden maar verbijzondering naar dossiers is door ontbreken van tijdschrijven niet mogelijk. Voor zover een afdeling zich volledig met ESF 2014-2020 uitvoering bezighoudt, is dat wel mogelijk. De personeelskosten van staf- en automatiseringsafdeling die zich met verschillende dossier bezighouden en de kosten van de afdeling die de betalingen verricht, is het aandeel voor ESF geschat. Voor bepaalde kostensoorten zoals bijvoorbeeld uitbesteed onderzoek is een vergelijking met begrote en gerealiseerde kosten wel mogelijk.

Een ander knelpunt is de overloop van programmaperiode. De voorbereiding van het ESF-programma 2014-2020 begint al in 2012. De afronding van het ESF-programma 2014-2020 ligt in 2024 Tijdens de aanloopfase en de afhandelingsfase kunnen medewerkers aan twee verschillende programma-perioden werken. Ook het feit dat er 280 miljoen euro voor REACTEU is toegevoegd aan het ESF-budget maakt dat de Certificerende- en Auditautoriteit waarschijnlijk ook in 2025 werkzaamheden zullen verrichten.

Tenslotte is in het kader van Simplified Cost Options in een Delegated Act vastgelegd dat de Technische Bijstand niet meer op basis van de verantwoorde uitvoeringskosten wordt gedeclareerd. In plaats daarvan wordt in een betaalaanvraag voor elke € 100.000,- een bedrag van € 5.690,- aan technische bijstand geclaimd. Dit bedrag is berekend op basis van historische kosten. Door deze afspraak is de noodzaak vervallen om de uitvoeringskosten op basis van nacalculatie te verantwoorden.

Al deze factoren leiden ertoe dat de totale kosten vanuit het ministerie voor de inzet van ESF 2014-2020 niet volledig exact te berekenen valt. De directe personeelskosten weerspiegelen de werkelijk kosten, maar de totale indirecte kosten van het ministerie van SZW worden gedeeltelijk geschat. In de bijlage Toelichting op de totale kosten wordt toegelicht welke kosten geschat zijn en op welke wijze. Achtereenvolgens gaan we in op het besteedbaar budget, het totaal aan uitvoeringskosten voor de ESF regeling en ten slotte op de personele en materiele kosten van de Management Autoriteit en de beleidskosten van SZW.

De totale uitvoeringskosten voor het ESF programma (inclusief REACTEU) bestaan uit kosten voor de

- de Management Autoriteit (MA; Agentschap SZW/DSU-UVB)
- de Certificerende Autoriteit (CA: RVO Rijksdienst voor Ondernemend Nederland)
- de Audit Autoriteit (AA, Auditdienst Rijk)
- de betrokken beleidsdirectie van het ministerie van SZW

De Technische bijstand wordt gebruikt voor de bekostiging van de activiteiten van de Management

Autoriteit (MA), i.c. de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering, werkeenheden Uitvoering Van Beleid (DSU/UVB) en voor de kosten van de Certificerende Autoriteit en de Audit Autoriteit. Voor het aandeel REACTEU is in de prioritaire as 6 voor in totaal € 8,9 mln. beschikbaar. Voor de technische bijstand op prioritaire as 4 (het oorspronkelijke ESF programma) is in de programmaperiode 2014-2020 in totaal € 20,4 mln. beschikbaar.

Het volgende overzicht geeft het budget voor het programma en uitvoering weer voor oud ESF 2014-2020 (prioritaire assen 1 t/ 4) en het REACT-EU deel (prioritaire assen 5 en 6)

Tabel 1 Besteedbaar budget voor het programma 2014-2020 (oud) en ESF-deel REACT-EU (in miljoenen euro afgerond op 100.000)

	ESF 2014-2020	REACTEU
Budget programma	410,3 mln.	280,8 mln.
Budget programma – Technische bijstand	389,9 mln.	271,9 mln.
Budget technische bijstand	20,4 mln.	8,9 mln
Technische bijstand per 100.000 euro verstrekte subsidie	5.690	5.690

Tabel 2 geeft de totale uitvoeringskosten en ontvangen technische bijstand weer volgens de meest recente gegevens.

Tabel 2 Totale uitvoeringskosten en technische bijstand per organisatie in miljoenen

ESF 2014-2020 (inclusief REACT tot en met 22) <sup>2</sup>				
	Periode 2014-2017 (Agentschap SZW)	Periode 2018-2022 (DSU-UVB)	Totale uitvoeringskosten	Subsidie TB
Agentschap SZW/DSU-UVB	21,1	30,9	52,1	
Certificerende Autoriteit	1,4	0,3***	1,8***	
Audit Autoriteit	6,1	1,5***	7,6***	
Beleid *	1,1	1,4	2,5	
Totaal	39,7	32,7	72,4	PA4 20,4 PA6 8,9

\* = geschat

\*\*= gedeeltelijk geschat

\*\*\*= van 2014 tot en met 2020

De totale uitvoeringskosten van Nederland bedragen voor de voorbereiding en uitvoering van het ESF 2014-2020 programma tot en met medio 2022 72,4 miljoen. De financiële afwikkeling richting Europese Commissie loopt echter door tot in 2024, dus het bedrag kan nog oplopen. In dit bedrag zit ook de uitvoeringskosten voor de REACT-EU regeling tot het meetmoment. In 2021 was al van het REACTEU-budget 180,5 miljoen beschikt. De verwachting is wel dat het gehele budget van ESF 2014-2020 inclusief REACTEU weggezet kan worden. De score op de resultaat indicator voor technische bijstand, de volledige benutting van het ESF-budget, lag de score in 2021 op 67 %. Het is op dit moment niet mogelijk om de verhouding uitvoeringskosten en programmakosten exact te berekenen. Maar het zal bij voortzetting van de trends uitkomen tussen de 10 en 13 procent. Dit is voor een complexe regeling zoals ESF en REACTEU een goed resultaat.

<sup>2</sup> Stand van zaken 2022 08 01

De bijdrage van de Europese Unie voor het implementeren van de ESF-regeling is niet voldoende om alle uitvoeringskosten van het ministerie van SZW te dekken. Bij het programma ESF 2007-2013 bedroeg de bijdrage van de Europese Unie voor de implementatiekosten ongeveer de helft. Voor het programma 2014-2020 bedraagt de technische bijstand minder dan de helft van alle uitvoeringskosten.

Tabel 3 geeft een overzicht van de totale gerealiseerde kosten van de managementautoriteit (Agentschap SZW en DSU/UVB) over de jaren 2013-tot en met 2022 uitgesplitst naar personeelskosten en materiele kosten

Tabel 3 Gerealiseerde kosten management autoriteit voor uitvoering ESF 2014-2020 programma: personeels-, materiele en totale kosten over de jaren 2013-2022 afgrond op miljoenen (door afrondingsverschillen kan optelling subtotalen in vergelijking met totaal in de orde van 01 en 0,2 miljoen verschillen)

Jaar	Personeelskosten				materiele kosten	totale kosten
	Direct	indirect	Externe inhuur	totaal		
2013	0,7	0,1	0,04	0,9	0,7	1,6
2014	1,5	0,3	0,4	2,3	1,2	3,5
2015	2,3	0,8	0,7	3,8	1,7	5,4
2016	2,9	0,6	0,8	4,3	0,5	4,8
2017	3,7	0,6	0,7	4,9	0,8	5,8
<b>subtot AG SZW</b>	<b>11,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>16,2</b>	<b>4,9</b>	<b>21,1</b>
2018	3,4	1,2	0,2	4,8	12,0	6,9
2019	3,4	1,3	0,1	4,93	2,0	6,8
2020	3,1	1,6	0,4	5,1	1,2	6,3
2021	2,9	1,6	0,2	4,6	1,3	6,0
2022*	2,4	1,3	0,7	4,5	0,7	5,2
<b>Subtot. DSU-UVB</b>	<b>15,3</b>	<b>7,2</b>	<b>1,6</b>	<b>24,0</b>	<b>6,9</b>	<b>30,9</b>
<b>totaal</b>	<b>26,40</b>	<b>9,6</b>	<b>4,3</b>	<b>40,2</b>	<b>11,8</b>	<b>52,1</b>

\* cijfers niet over volledig jaar

Wat opvalt in de tabel 3 is dat de uitvoering door DSU-UVB over vijf jaar duurder is dan de uitvoering door het Agentschap SZW over vijf jaar. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Een deel van deze stijging is gelegen in de inflatie. De stijging kan niet alleen door inflatie worden verklaard. Een gedeelte wordt verklaard door de snelle ontwikkeling en implementatie van REACTEU. Al in 2019 begon DSU-UVB met de voorbereiding van het ESF 2020-2027 programma. Dat kwam echter tijdelijk op een lager niveau te liggen, omdat er in zeer korte tijd invulling gegeven moest worden aan het REACTEU-programma dat veel capaciteit vergde van uitvoerende en stafafdelingen. Vervolgens is met spoed weer de voorbereiding van het ESF-programma 2021-2027 opgepakt. Een tweede verklaring is dat er verschillende subsidieregelingen binnen ESF 2024-2020 bestaan elk met een eigen dynamiek van werkzaamheden (subsidieverlening, monitoren, controle einddeclaraties, subsidievaststelling) waardoor de uitvoeringskosten per jaar kunnen variëren. De meer arbeidsintensievere werkzaamheden van controle en einddeclaratie vinden meer plaats in de recentere jaren (periode DSU-UVB).

## 2.2 Verrichte activiteiten Managementautoriteit

De kernactiviteiten van de managementautoriteit bestaan uit het afhandelen van subsidieaanvragen en het vaststellen van eindbeschikkingen. Daarnaast worden activiteiten verricht om de Europese Commissie maar ook het Nederlands parlement en de samenleving te informeren.

Voor het subsidieproces van alle regelingen van ESF werd dezelfde werkprocedure gevolgd:

1. De voorbereidende werkzaamheden betreffen: het opzetten van de regeling en van de aanvraag tijdvakken, het opstellen van het aanvraagproces en aanvraagformulier, de beoordelingsprocedure en -criteria, het maken van de handleiding projectadministratie (HPA), het ontwikkelen van formulieren, het inrichten van het ICT-systeem voor afhandeling van aanvragen en het doen van betalingen en het maken van rapportages. Daarnaast wordt voorlichting verschaft om de regeling onder de aandacht te brengen van potentiële aanvragers.
2. Het proces van managen van aanvragen omvat: het beantwoorden van vragen van aanvragers, het beoordelen van aanvragen inclusief het opvragen van nadere informatie via een vragenbrief en het beantwoorden van vragen, het nemen van een beschikking op aanvragen, en het verstrekken van voorschotten op subsidies.
3. Gedurende de looptijd van de regeling: wordt de uitvoering van projecten gemonitord door het afleggen van monitorbezoeken of het houden van monitorgesprekken, aanvragers hebben de mogelijkheid om bij vragen per mail of telefoon contact op te nemen met UVB, administratieve vereisten van projecten worden tussentijds gecontroleerd, betaalaanvragen worden tussentijds opgesteld door de Certificerende Autoriteit gecontroleerd en bij de EC ingediend, de EC wordt via de Annual Implementation Reports over de voortgang van het programma gerapporteerd.
4. Afhandeling van de einddeclaratie bestaat uit: het beoordelen van de einddeclaratie van de aanvragers en het bepalen van de beschikking, eindcontroles houden bij een steekproef, en het behandelen van bezwaren over vaststellingen.
5. Audit: de MA voert de eerstelijnscontroles uit. De certificeringsautoriteit Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) checkt de betaalaanvragen. De Auditdienst van het Ministerie van Financiën is aangewezen als Audit Autoriteit (AA) en voert de tweedelijns controles uit.

Gedurende het programma zijn evaluaties uitgevoerd naar het proces, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen en werden jaarlijkse implementatie rapportages opgesteld over het programma (cluster Onderzoek en Evaluatie en cluster Rapportages). Het cluster Communicatie hield aanvragers op de hoogte van relevante ontwikkelingen.

## 2.3 Acties ter bevordering van de doelmatigheid

Bij het opstellen van het programma en regelingen worden al keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering beïnvloeden. De uitvoering is voor de management autoriteit efficiënter als er sprake is van en beperkt aantal aanvragers. In het ESF 2014-2020 en in het REACTEU-programma is bewust gekozen voor aansluiten op de regionale arbeidsmarktstructuur en op landelijke organisaties (UWV/DJI) als aanvrager.

Doordat centrumgemeenten in een arbeidsmarktregio de aanvraag arbeidsmarktregio voor de betreffende gemeenten en de aanvraag voor VSO/PRO scholen verzorgen, kunnen zij expertise opbouwen en wordt voorkomen dat individuele gemeenten en scholen aanvragen zouden moeten indienen.

Ook het aantal tijdvakken en de duur van projecten heeft invloed op de uitvoeringskosten. Binnen ESF wordt gewerkt met een accountstructuur, dat wil zeggen een vast contactpersoon per aanvrager. Dit brengt de volgende voordelen met zich mee die leiden tot een doelmatigere uitvoering: minder fouten bij aanvraag en einddeclaratie en minder bezwaarzaken. Er heeft geen systematische meting plaats gevonden of in welke mate de verwachte voordelen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

### Regeling Actieve Inclusie

De onderstaande tabel vat samen hoeveel aanvragen voor de prioritaire as Actieve Inclusie zijn behandeld.

Projecten	Aantal aanvragers	Aantal tijdvakken	Totaal aanvragen
AMR-gemeenten	35	2	70
AMR-VSO/PRO	35	4	140
GTI-gemeenten	4	2	8
SITS	36	1	36
DJI	1	4	4
UWV	1	2	2
totaal			260

Naar aanleiding van de evaluatie van het eerste tijdvak van Actieve Inclusie wordt meer telefonisch dan wel via email gecommuniceerd met de aanvrager hetgeen minder tijdrovend is dan communiceren via een formele vragenbrief.

Op het gebied van verantwoording van kosten is ten opzichte van ESF 2007-2013 een aantal vereenvoudigingsvoorstellen ingevoerd. Er is op grote schaal afgestapt van de verantwoording van de kosten middels weekstaten. De kosten van de interne medewerkers zijn middels een addendum op de arbeidsovereenkomst verantwoord en de prestatieonderbouwing middels een Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (VCV). Dit heeft geleid tot vermindering van verantwoordingslast bij de aanvragers en tot kortere controles door UVB. Dat heeft bijgedragen aan de doelmatigheid van de uitvoering. Ook hebben deze Simplified Cost Options (SCO's, vereenvoudigde kostenopties) het controlewerk door de MA en door de AA meer tijd- en kostenbesparend gemaakt.

Binnen de regeling Actieve Inclusie gaat het om meerdere vereenvoudigde kostenopties:

- Voor projecten van het ministerie van J&V (DJI) zijn Simplified Costs Options (SCO's) afgesproken, die zijn vastgelegd in een Delegated Act. Per categorie is een prijs per dag per gedetineerde in het traject afgesproken.
- Bij projecten van de arbeidsmarktregio's wordt gebruik gemaakt van een flatrate van 40% van de directe personeelskosten ter dekking van de overige projectkosten.
- Voor projecten van het UWV is een SCO afgesproken voor de activiteit "jobcoaching". Per deelnemer is er een toegekend aantal uren van 55.05 per traject.
- Binnen de vso/pro-projecten is een vaste prijs per deelnemer, per schooljaar van € 1.720 vastgesteld. Deze SCO is gebruikt voor het aanvraagtijdvak van vso/pro in 2020.

De inzet van vereenvoudigde kostenopties wordt in het ESF+ programma gecontinueerd. De SCO's uit 2014-2020 die toepasbaar zijn in ESF+ worden overgezet naar dat programma. Dat geldt voor DJI en voor vso/pro. Daarnaast is de intentie om verder te vereenvoudigen. Dit door middel van het ontwikkelen van nieuwe vereenvoudigde kostenopties. Zo wordt nu een SCO ontwikkeld voor de kosten van casemanagement bij de gemeenten.

Tijdens de looptijd van ESF is ingezet op meer controleren op afstand (digitale dossiers), hetgeen het aantal werkbezoeken verminderde. De Coronapandemie heeft het controleren op afstand in een versnelling gebracht.

Het continueren van de accounthouder structuur wordt ook toegepast voor het ESF+ programma. Wel verdienen de personeelsswisselingen bij UVB extra aandacht, omdat er verlies aan kennis dreigt die de uitvoering ondoelmatiger kan maken. Ook blijft het een aandachtspunt dat de accounthouder en de uiteindelijke controleur van de aanvraag op een lijn zitten.

#### *Regeling Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking (SITS)*

In het geval van aanvragen op het gebied van sociale innovatie waren twee externe experts betrokken bij het beoordelingsproces. Eén van hen was van buiten het ministerie en factureerde voor zijn diensten. Tijdens de looptijd van de eerste projecten bleek dat er soms onduidelijkheden waren in de uitvoering bij de aanvragers. Daardoor is besloten om bij de latere projecten één jaar na de start een monitorgesprek te houden.

Vanwege het lange tijdvak was er geen behoefte om specifieke activiteiten te ondernemen om de doelmatigheid van het managen van aanvragen te verbeteren. Tijdens het ESF+ programma zal meer aandacht besteed worden aan het beter dissemineren van de eindproducten en resultaten van uitgevoerde projecten.

#### *Regeling Duurzame Inzetbaarheid bedrijven en instellingen (DIB)*

Bij de regeling DI bedrijven en instellingen zijn meerdere aanpassingen doorgevoerd om de werkzaamheden van de MA doelmatiger te laten verlopen. In de monitorfase hoefden aanvragers wijzigingen in projecten niet meer tussentijds bij UVB voor te leggen. Voorheen hadden aanvragers veel vragen en verzoeken daarover. De verantwoordelijkheid voor het beoordelen of het gewijzigde project nog steeds conform regeling was, werd bij de aanvragers gelegd. Dit heeft de MA veel tijd gescheeld in de monitorfase. Gezien de aard van de regeling en omvang van de projecten was deze wijziging mogelijk.

Daarnaast zijn er inspanningen gedaan om het einddeclaratieproces soepeler te laten verlopen. Zo is er een document Instructie voor het indienen van de einddeclaratie opgesteld. Daardoor werd het voor aanvragers duidelijker wat er van hen verwacht werd en namen zij minder vaak telefonisch en e-mail contact op met UVB-medewerkers met vragen omtrent de einddeclaratie. Verder werd een wijziging doorgevoerd in de regeling waardoor aanvragers minder informatie voor de einddeclaratie aan hoefden te leveren. Indien nodig, kon UVB de betreffende informatie wel opvragen, maar deze hoefde niet meer standaard aangeleverd te worden. Dit zorgde ervoor dat UVB minder hoefde te controleren. Bij grotere aantallen projecten, zoals bij DI Bedrijven en Instellingen, kan dit aanzienlijk in controletijd schelen.

#### *Regeling Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren (DIS)*

De regeling Duurzame Inzetbaarheid Regio's en Sectoren betrof drie opvolgende tijdvakken met veelal dezelfde aanvragers. In het eerste tijdvak werden alle aanvragers gemonitord. Bij de tussentijdse monitoring in tijdvak 2 en 3 werd de actieve aansturing vanuit UVB voornamelijk gericht op nieuwe aanvragers en aanvragers waarbij in tijdvak een knelpunt ondervonden waren.

UVB voerde diverse stappen uit om het einddeclaratieproces te stroomlijnen. Zo nam UVB telefonisch contact op wanneer de einddatum van het project naderde, gaf zij voorlichting op kantoor en communiceerde zij via de mail wat de projecten moesten regelen voor de controle. Ook kwam de controleur soms voor het eindcontrolebezoek langs om de projecten voor te bereiden op het "echte" eindcontrolebezoek.

De controles van einddeclaraties van DIS hebben, ook voor Corona, digitaal plaatsgevonden i.p.v. ter plaatse. Bij het laatste tijdvak heeft UVB de voorbereidingen van alle controles gecentraliseerd. Beide maatregelen hebben geleid tot een efficiëntere afwikkeling van het eindcontroleproces. Deze maatregelen zullen ook in ESF+ programma toegepast worden.

Bij projecten van DIS werd gebruik gemaakt van een flatrate van 15% van de directe personeelskosten ter dekking van de indirecte kosten.

#### *Geïntegreerde Territoriale Investerings (GTI)*

De ontwikkeling van de vier Geïntegreerde territoriale investeringen vergde veel overleg, omdat deze projecten van de vier grootste gemeenten in Nederland vanuit twee Europese fondsen werden gefinancierd.

Acht aanvragen zijn behandeld in deze investeringsprioriteit. (Zie onderstaand overzicht)

Projecten	Aantal aanvragers	Aantal tijdvakken	Totaal aanvragen
GTI-gemeenten	4	2	8

Het uitvoeringsproces en doeltreffendheidsmaatregelen wijken niet af van die voor actieve inclusie.

#### *Crisisherstel (REACTEU)*

Er is bewust gekozen om de regeling bevordering crisisherstel naar aanleiding van COVID zo in te richten dat het aansluit op het bestaande ESF-programma en de bestaande arbeidsmarktstructuur. De aanvragers hebben zouden beschikken over ervaren mensen bekend met ESF en derhalve zouden er minder fouten en minder vragen en minder bezwaarschriften komen wat het werk voor de management autoriteit efficiënter maakt.

Er zijn 117 aanvragen behandeld in deze investeringsprioriteit.

Projecten	Aantal aanvragers	Aantal tijdvakken	Totaal aanvragen
AMR-gemeenten	35	1	35
AMR-VSO/PRO	35	2	70
Sectoren en samenwerkingsverbanden	10	2	10
DJI	1	1	1
UWV	1	1	1
Totaal			117

#### *Audit*

In het kader van de waarborging van de rechtmatigheid binnen programmaperiode ESF 2014-2020 controleert UVB de gedeclareerde projecten gegevensgericht. Daarvoor wordt doorgaans een statistische steekproef afgenomen. Bij projecten met een geringe financiële omvang en/of een beperkt aantal posten vindt een integrale controle plaats.

De statistische steekproef is efficiënter gebleken dan de steekproefmethode die UVB in programmaperiode ESF 2007-2013 hanteerde. Tijdens die programmaperiode vond de selectie van de te controleren posten middels deelwaarneming plaats. Die methode kon als gevolg hebben dat de deelwaarneming uitgebreid diende te worden, naar gelang het aantal en de soort gevonden fouten. Ook gedurende de programmaperiode ESF 2014-2020 is getracht de waarborging van de rechtmatigheid efficiënter te maken. Op basis van ervaringen en nieuwe inzichten heeft UVB de statistische steekproefmethode aangepast. Daardoor kan met name o.b.v. een vooraf ingeschat (laag) risiconiveau het aantal te controleren posten lager worden, en kan de controle derhalve nog efficiënter plaatsvinden.

Wat betreft de efficiency van de waarborging van de rechtmatigheid biedt de programmaperiode ESF+ 2021-2027 de mogelijkheid meer risico gebaseerd en proportioneel te controleren (EU-verordening 1060/2021, artikel 74 lid 2), waarbij o.b.v. risicoanalyse zelfs besloten kan worden projecten in het geheel niet meer te controleren. Vooralsnog heeft de Directie PDV i.s.m. de Management Autoriteit besloten de eerste twee jaar geen wijzigingen aan te brengen in het uitgangspunt dat elk ESF-project aan beheersverificaties onderworpen wordt. Na twee jaar zal worden bekeken of dit standpunt eventueel kan worden losgelaten. Wel zal de Management Autoriteit vanaf aanvang ESF+ 2021-2027 a.d.h.v. risicoanalyse per project(soort) bepalen of en waar de controle (beheersverificaties) minder intensief behoeven te zijn.

De door de EC ter beschikking gestelde technische bijstand blijkt voor lidstaat Nederland m.b.t. ESF altijd onvoldoende om de kosten te dekken. Hierbij speelt dat het ministerie van SZW het belangrijk vindt dat de rechtmatigheid voldoet aan de door de EC vastgestelde norm, ofwel dat geconstateerde fouten beneden de

drempelwaarde van 2% blijven. Ook is het belangrijk dat begunstigen er van op aan kunnen dat zij de door de eerstelijns toezichthouder bepaalde ESF-subsidie ook uiteindelijk daadwerkelijk ontvangen en dat deze niet in een later stadium negatief wordt bijgesteld door de tweedelijns toezichthouder (AA). Ten aanzien van de doelmatigheid is het derhalve ook een balans vinden tussen kosten, politieke gevoeligheden en klanttevredenheid. Die balans denkt SZW gevonden te hebben in de huidige controlemethodiek, waarbij er wel constante aandacht is om de controle-inspanningen op basis van risico-analyses daar waar mogelijk verder te beperken.

### Communicatie

Op het gebied van Communicatie heeft de Management Autoriteit diverse activiteiten verricht om (potentiële) aanvragers van informatie te voorzien over de regelingen en de bijbehorende aanvraag tijdvakken. Zo zijn er informatiebijeenkomsten georganiseerd en werden aanvragers geïnformeerd via de website van UVB en via social media, nieuwsbrieven en persberichten. Om de meerwaarde van het ESF voor sociale inclusie meer onder de aandacht te brengen, werd er jaarlijks een event georganiseerd waarbij een award uitgereikt werd aan het meest waardevolle ESF-project. Daarnaast konden aanvragers met hun vragen terecht bij UVB-medewerkers via het ESF Postbus en via een telefoonnummer.

Tijdens de Corona periode zijn bijeenkomsten met aanvragers online gehouden. Dit bleek efficiënt omdat aanvragers de bijeenkomsten vaak zonder moeite konden bijwonen. Ook tijdens ESF+ zullen we omwille van doelmatigheid gebruik maken van onlinebijeenkomsten. Een deel van de activiteiten werd uitbesteed, omwille van doelmatigheid.

### Evaluatie

Tabel vier geeft het toverzicht van de kosten voor evaluatie en de kosten voor het monitoren van de common, output en resultaatindicatoren voor het ESF-programma 2014-2020.

Tabel 4 Gerealiseerde kosten evaluatie en monitoring

	Bedrag (in mln.)
Vorbereidende onderzoeken 2012-2013	0,3
Evaluatie onderzoeken 2015-2022	1,1
CBS-monitoring	1,9
Totaal	3,3

De activiteiten die op het gebied van evaluatie en onderzoek gedaan zijn, bestaan uit het aanbesteden, begeleiden van evaluatie onderzoeken en het verspreiden van kennis over de onderzoeksuitkomsten.

Ter voorbereiding van het ESF-programma 2014-2020 zijn in 2012 en 2013 vier rapporten gepubliceerd: een maatschappelijke consultatie, een verkenning van vereenvoudigde kosten opties voor respectievelijk re-integratie en duurzame inzetbaarheid en een ex-ante evaluatie van het programma. De resultaten uit deze vier rapporten zijn gebruikt voor het opstellen van een evaluatieplan ESF 2014-2020. Het evaluatieplan is in 2022 via aanbesteding geëvalueerd.

Met betrekking tot het evalueren van het programma ESF 2014-2020 zijn 19 rapporten aanbesteed en begeleid:

- o 10 evaluatierapporten ESF Actieve Inclusie
- o 2 evaluatierapporten ESF Duurzame Inzetbaarheid bedrijven
- o 3 evaluatierapporten ESF Duurzame inzetbaarheid sectoren
- o 1 evaluatierapport ESF GTI
- o 1 evaluatierapport ESF SITS
- o 1 rapport kwalitatief onderzoek gelijke kansen en non-discriminatie
- o 1 rapport evaluatie van het evaluatieplan ESF 2014-2020

Daarnaast heeft UVB uit het onderzoeksbudget nog twee onderzoeken laten uitvoeren, namelijk: een onderzoek naar de haalbaarheid van (quasi-)experimentele methoden voor de evaluatie van ESF-activiteiten en een onderzoek naar de effectiviteit van jobcoaching door het UWV dat onder het thema Actieve Inclusie valt.

De evaluatie van de technische bijstand werd door de Managementautoriteit zelf uitgevoerd.

Ook is een monitoring systeem over de deelnemers opgesteld en gecontracteerd met het CBS. Dit systeem is getest en sinds 2015 levert het jaarlijks inzicht in de common, output en outcome indicatoren voor Actieve Inclusie en GTI. De resultaten op de indicatoren worden verspreid door middel van de jaarlijkse verantwoordingsrapportage, verdiepende onderzoeksrapporten over Actieve Inclusie en het CBS-dashboord ESF 2014-2020 op het internet.

Mede om de evaluatieonderzoeken zo doelmatig mogelijk te laten uitvoeren worden de evaluatieonderzoeken extern aanbesteed, waarbij de prijs van het onderzoek een van de gunningcriteria is (hoe lager de prijs des te meer kans op gunning). De uitzondering hierop is de evaluatie technische bijstand. Een aanbesteding vergt immers ook een forse inspanning en het geven van toelichtingen aan een onderzoeksbureau zou ook veel tijd kosten. Bovendien was zelf analyseren doelmatiger, omdat alle benodigde informatie van de managementautoriteit zelf komt en geen externe data verzameld hoefde te worden.

De belangrijkste verbetering vanuit zowel het oogpunt van doelmatigheid als doeltreffendheid is het opzetten van een monitoringsysteem door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Aanvragers hoeven alleen burgerservicenummers (bsn) van deelnemers aan de managementautoriteit te leveren, die alleen een check op juistheid van de bsn nummers verricht. De managementautoriteit stuurt deze (beveiligd) door aan het CBS die de bsn-nummers koppelt aan data in de nationale registers.

Het voordeel hiervan ten opzichte van jaarlijkse enquêtes (steekproeven) is dat er 100 procent betrouwbaarheid is en dat er veel minder werk verricht hoeft te worden door aanvragers en managementautoriteit. Deze monitor via het CBS zal tijdens ESF+ voortgezet worden.

### **3. Aspect Rechtmatigheid**

De rechtmatige uitvoering van het ESF-programma is langs drie lijnen bevorderd:

1. het hanteren van een zo eenvoudig en transparant mogelijke subsidieregeling,
2. het bevorderen dat projecten zoveel mogelijk gebruik maken van eenvoudig te verantwoorden kosten en subsidiabele activiteiten en
3. integrale controle: de Managementautoriteit controleert alle verleende projecten (100% management verificaties).

Als resultaatindicator voor de technische bijstand is opgenomen een toegestane maximale foutfractie van 2 procent. Met een foutfractie van 0,9 procent in de Annual Implementation Report 2021 blijft DSU-UVB hier ruim onder.

### **4. Nabeschouwing**

Voor de technische bijstand zijn twee streefwaarden opgenomen in het operationeel programma namelijk volledige benutting van het budget en een maximale toegestane foutfractie onder de 2 procent. Beide zullen gehaald worden.

De totale uitvoeringskosten (inclusief voorbereiding op programma) voor alle betrokken organisaties samen bedraagt medio 2022 72,4 miljoen euro waarvan 52,1 miljoen ten laste van de Managementautoriteit. Voor een complexe regeling zoals ESF 2014-202 en REACTEU is een te verwachte aandeel van de uitvoeringskosten tussen de 10 en 13 procent op het programmabudget als redelijk efficiënt te kenmerken. De totale uitvoeringskosten overschrijden ruimschoots de te ontvangen technische bijstand (29,3 miljoen).

De voornaamste maatregelen om doelmatigheid te bevorderen zijn:

- het geven van goede voorlichting en begeleiding naar de aanvragers
- het zoveel mogelijk werken met vereenvoudigde kostenopties
- het vereenvoudigen van controles en beperken van de controle-intensiteit.

Bij het onderzoek naar de technische bijstand is opgevallen dat er efficiëntie maatregelen niet begeleid

worden met een voor- en nameting. Het effect wordt kwalitatief gemeten (vragen naar ervaring van uitvoerders en aanvragers). Door het ontbreken van een voor- en nameting is de omvang van het effect niet te bepalen. Inzicht in kwantitatieve omvang van het effect van doelmatigheid bevorderende maatregelen is relevant voor capaciteitsplanningen en de discussie over de administratieve lasten van Europese regelingen.

### Bijlage Toelichting op de schatting van de totale (indirecte) kosten

De informatie voor de berekening van de totale kosten komt uit de financiële administratie van zowel het agentschap SZW en de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering als van de directie Participatie Decentrale Voorzieningen.

Agentschap SZW: jaarlijks werd een integrale kostenberekening gemaakt van de uitvoeringskosten per regeling. Alle kosten werden in rekening gebracht aan AGSZW. Er vond tijdsregistratie plaats van gewerkte uren. Dit was de basis van de doorberekening van personeels- en materiële kosten naar de verschillende regelingen. Vanaf 2016 is de doorberekening van indirecte personeels- en materiële kosten niet meer gemaakt. Dit werd alleen gebruikt voor de verantwoording van de Technische Bijstand ESF2014-2020. Vanaf 2016 is SCO (Simplified Cost Options) voor TB van toepassing. In plaats van percentage van de uitvoeringskosten, werd de TB in elke uitgavenstaat bepaald op een vast percentage van de gedeclareerde subsidiemiddelen.

Uitvoering van Beleid (UVB), werkeenheid binnen directie DSU. Vanaf 2018 vindt geen integrale kostenberekening aan DSU plaats. Veel kosten worden centraal betaald (huisvesting, kantoorautomatisering e.d.). Tijdregistratie van gewerkte uren vindt niet meer plaats en er is geen nacalculatie van de uitvoeringskosten per regeling. De personeelskosten ESF2014-2020 zijn bepaald op basis van de personeelskosten van de teams die regelingen van ESF2014-2020 uitvoeren. Er heeft een correctie plaatsgevonden in de gevallen dat de teams ook andere regelingen (niet zijnde ESF2014-2020) uitvoeren. Deze correctie is gebaseerd op de verhouding van de uitgevoerde regelingen uit de capaciteitsplanning van de verschillende teams.

Voor de indirecte personeelskosten zijn meegenomen de personeelskosten van de stafafdeling (DIA/UEC), het team financieel beheer en de kosten van de afdeling ICT.

De stafdelingen DIA/UEC bestaan uit de clusters beleid, communicatie, evaluatie, rapportages en audit). De inschatting door van de bestede capaciteit aan ESF 2014-2020 is gedaan door de teamleider. Betrokken medewerkers zitten in schaal 12.

Team financieel beheer doet de betalingen, boekingen en verantwoording van alle regelingen. Er is geen taakverdeling met betrekking tot de verschillende subsidieregelingen. de personeelskosten van financieel beheer aan ESF2014-2020 worden toegerekend op basis van de jaarlijkse capaciteitsplanning: in de verhouding van voor ESF2014-2020 begrote uren in relatie tot de totaal voor de uitvoering van de subsidieregelingen begrote uren.

Het personeel van afdeling ICT is verantwoordelijk voor de doorontwikkeling, het onderhoud en functioneel beheer van DIANE en e-portaal. Ook hier is er geen taakverdeling met betrekking tot de verschillende subsidieregelingen. De kosten van doorontwikkeling (investeringsvoorstellen, met name kosten van extern ingehuurde programmeurs, testers en dergelijke) en de hosting en beheerkosten (exploitatiekosten) van DIANE en e-portaal worden door CIV bekostigd. De totale kosten hiervan die aan CIV gerapporteerd zijn, hebben we op basis van dezelfde verdeelsleutel aan ESF2014-2020 toegerekend.

### Participatie Decentrale Voorzieningen

Gedurende de gehele periode zijn twee full time medewerkers ingezet op het ESF 2014-2020 dossier één in schaal 12 en één in schaal 13.