www.pwc.nl

ESF in Optima Forma

Verkenning uitvoeringsmodaliteiten ESF Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

27 mei 2011

pwc

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting		4
1.	Achtergrond verkenning	7
1.1.	Het Europees Sociaal Fonds: een instrument met een lange geschiedenis	7
1.2.	Aanleiding verkenning	8
2.	Aanpak verkenning	9
2.1.	Methodiek en -aanpak	9
2.2.	Dankwoord	12
2.3.	Leeswijzer	12
3.	Nederlandse context	13
3.1.	Nederlandse ervaringen als aanknopingspunt voor Europese verkenning	13
3.2.	Leerpunten uit de praktijk	18
3.3.	Aanknopingspunten Europese verkenning	20
4.	ESF-modaliteiten EU-lidstaten	21
4.1.	Fase 1: deskresearch en factsheets ESF-modaliteiten 27 lidstaten	21
4.2.	Dwarsdoorsnede ESF in lidstaten	22
4.3.	Niveau 1: invulling OP	22
4.4.	Niveau 2: uitvoering	24
4.5.	Niveau 3: activiteiten	26
4.6.	Fase 2: Casestudies van bouwstenen aan de hand van de Europese inventarisatie	27
5.	Analyse case studies	29
5.1.	Inleiding	29
5.2.	Bouwsteen 1: regionale verantwoordelijkheid en uitvoering met betrekking tot uitwerking OP	29
5.3.	Bouwsteen 2: jaarlijkse actieplannen die door de verantwoordelijke ‘intermediate bodies’ worden opgesteld	33
5.4.	Bouwsteen 3: sociale partners (belangengroepen) zijn betrokken bij de beoordeling van projecten	36
5.5.	Bouwsteen 4: wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van partnerschappen tijdens de programma-uitvoering	40
5.6.	Bouwsteen 5: hoe verloopt de uitvoering en verantwoording wanneer de ESF-gelden via een instelling/stichting worden uitgekeerd	44
5.7.	Bouwsteen 6: pre-selectieronde: projecten maximaal drie jaar gefinancierd en hebben een minimum omvang van € 200.000	48
5.8.	Bouwsteen 7: twee calls per programmaperiode/ één aanvraagmoment per jaar	51
5.9.	Bouwsteen 8: wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen van partnerschappen tijdens de projectuitvoering Oostenrijk (lokale initiatieven voor werkgelegenheid)	55

‘PwC’ is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

5.10. Bouwsteen 9: kredieten/leningen 56
5.11. Bouwsteen 10:Output/outcome/lumpsumfinanciering 57
6. Externe toets op niet-ESF programma's 59
6.1. Inleiding 59
6.2. Een flexibele inzet ESF-middelen: flexibel OP en periodieke invulling 59
6.3. Het beoordelen van aanvragen door stakeholders, experts of beoordelingscommissies 60
6.4. Het gebruik van lumpsum/vaste opslagen/vaste tarieven 64
6.5. De mogelijkheden van een kapitaal risicofonds 66
6.6. Het samenvoegen van de MA en CA en één aanvraagmoment per jaar 66
6.7. Inzet van SBR/XBRL 66
7. Bevindingen en schetsen 67
7.1. De synthese 67
7.2. OP op hoofdlijnen versus OP op detailniveau 67
7.3. Nationale versus regionale uitvoering ESF, de inzet van 'intermediate bodies' 68
7.4. Technische beoordeling versus inhoudelijke beoordeling aanvragen 70
7.5. Continue indiening aanvragen versus beperkt aantal calls 71
7.6. Eerste lijns controle door aanvrager versus eerstelijns controle door MA 72
7.7. Onbeperkt aantal aanvragers versus beperkt aantal aanvragers 72
7.8. Verschillende typen projecten vereisen een verschillende aanpak, een houtskoolschets 73
7.9. Slotopmerking 80
Bijlage 1: Contactpersonen tijdens onderzoek bouwstenen 81
Bijlage 2A: Factsheets 84
Bijlage 2B: Case studies Bouwstenen 85

Managementsamenvatting

01 Het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF)

Het ESF kent een lange geschiedenis. Al sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (hierna: EGKS), bestaat er een fonds dat gericht is op de omscholing en relocatie van werknemers. In 1971 ging het ESF zich richten op specifieke doelgroepen en sectoren. Vanaf 1988 werd het ESF geïntegreerd binnen het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, waardoor het gerichter werd ingezet voor steun aan regio's en bevolkingsgroepen die de steun het hardste nodig hadden.

02 Voorbereidingen nieuwe ESF-periode

Hoewel de programmaperiode van het huidige ESF-programma (2007 – 2013) nog maar halverwege is, zijn de voorbereidingen voor de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 in volle gang. Zowel in de verschillende lidstaten als in Brussel vindt een oriëntatie plaats op de wijze waarop de nieuwe programmaperiode vorm moet krijgen. Aangezien het ESF binnen Nederland als 'risicogeld' wordt gezien, wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: ministerie van SZW) graag onderzoeken hoe de toekomstige beschikbare ESF-middelen zo effectief en efficiënt mogelijk benut kunnen worden. In dit kader is PwC gevraagd een verkenning uit te voeren naar mogelijke uitvoeringsmodaliteiten voor toekomstig ESF-beleid.

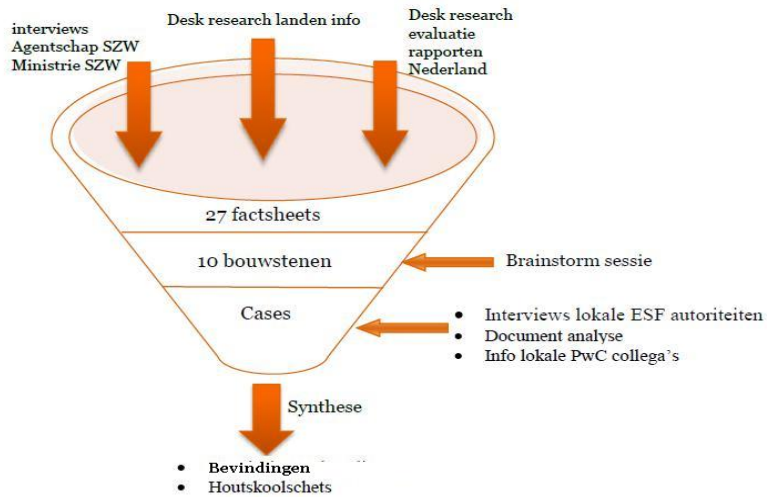
03 Inventarisatie van verschillende uitvoeringsmodaliteiten

Doelstelling van de verkenning is inzicht te verkrijgen in de beheersbaarheid van de uitvoering, de mogelijkheid tot vermindering van de uitvoeringskosten, de kans op outputrealisatie en de te verwachten effectiviteit van een nieuwe uitvoeringsmodaliteit. Middels een verkenning van de verschillende, binnen de lidstaten gehanteerde, uitvoeringsmodaliteiten is door PwC onderzocht waar aanknopingspunten voor Nederland liggen om de uitvoering van het ESF-programma in de volgende periode (2014 – 2020) effectiever en efficiënter in te richten.

04 Aanpak verkenning

De verkenning is langs drie onderzoekssporen uitgevoerd:

1. Een analyse van het Nederlandse ESF-beleid (perioden 1994 – 1999, 2000 – 2006, 2007 – 2013) door middel van deskresearch en interviews met experts van het ministerie en Agentschap SZW.
2. Een verkenning van Europese uitvoeringsmodaliteiten binnen de 27 lidstaten (huidige periode 2007 – 2013) resulterend in 27 factsheets waaruit, in samenspraak met de begeleidingscommissie en experts van het Agentschap SZW, tien bouwstenen zijn gekozen die nader zijn uitgewerkt binnen case studies (huidige periode 2007 – 2013).
3. Een externe toets met andere nationale en Europese subsidieprogramma's die samen met de uitkomsten uit de analyse en de verkenning hebben geleid tot een aantal houtskoolschetsen van mogelijke uitvoeringsmodaliteiten voor Nederland.



Figuur 1: Schematische weergave onderzoeksaanpak

05 **Bevindingen**

Het ESF-programma wordt binnen de Europese lidstaten op zeer veel verschillende manieren uitgevoerd. Deze verschillen in uitvoeringsmodaliteiten is deels ingegeven door geografische, politieke en demografische verschillen. Anderzijds zijn de verschillen het gevolg van verschillende interpretaties van de ESF-richtlijnen, het al dan niet nemen van risico's binnen de uitvoering en de (inhoudelijke) keuzes die door de lidstaten genomen zijn.

06 Tijdens de verkenning is gebleken dat er niet één optimale uitvoeringsmodaliteit bestaat, maar dat verschillende aspecten (bouwstenen) van uitvoeringsmodaliteiten binnen verschillende lidstaten op een andere wijze zijn vormgeven. De wijze waarop het ESF-beleid zo optimaal mogelijk kan worden vormgegeven en uitgevoerd is afhankelijk van de keuzen die ten aanzien van de te realiseren doelstellingen worden gemaakt. Echter, de wijze waarop de bouwstenen binnen de lidstaten worden geïmplementeerd , staan soms lijnrecht tegenover elkaar. Op basis van de meest opvallende tegengestelde invalshoeken uit de verkenning, zijn mogelijke alternatieven ten aanzien van toekomstige Nederlandse uitvoeringsmodaliteiten geschetst.

07 Het betreft de volgende invalshoeken:

- een Operationaal Programma (hierna: OP) op hoofdlijnen versus OP op detailniveau;
- een nationale versus een regionale uitvoering van ESF en de inzet van 'intermediate bodies' bij de uitvoering van het programma;
- een technische beoordeling versus een inhoudelijke beoordeling van ESF-aanvragen;
- een continue indiening van aanvragen versus een beperkt aantal 'calls';
- een eerste lijns controle door de aanvrager versus eerste lijn controle door de MA;
- een onbeperkt aantal aanvragers versus een beperkt aantal aanvragers.

08 Door deze tegengestelde invalshoeken te plaatsen binnen de Nederlandse context, is een drietal houtskoolschetsen van mogelijke uitvoeringsmodaliteiten voor de nieuwe programmaperiode gemaakt. Gezien het verkennende karakter van het onderzoek, zijn deze houtskoolschetsen bedoeld ter inspiratie en als mogelijke handreiking voor de uitvoering van toekomstig ESF-beleid. Nadere invulling is afhankelijk van de randvoorwaarden voor nieuw beleid wat een resultante is van politieke en bestuurlijke keuzes. De drie houtskoolschetsen zijn te typeren als:

1. **Een gestandaardiseerde (uniforme) aanpak ten einde een hoge output te garanderen:**

- Het moet gaan om strikt afgebakende subsidiabele activiteiten.
- De uitvoerder van de activiteiten is verantwoordelijk voor de werving van deelnemers, het uitvoeren van de activiteiten, de verantwoording van de projectactiviteiten en de verdeling van de ESF-bijdrage.
- De administratie wordt sterk vereenvoudigd door het gebruik van standaardprijzen, iets dat mogelijk is als ervoor gekozen wordt alleen sterk afgebakende activiteiten te subsidiëren.
- Met de uitvoerders worden voor langere tijd afspraken gemaakt, waardoor zij veel ervaring op kunnen doen met de ESF-vereisten.
- Een digitaal registratiesysteem biedt de mogelijkheid om de voortgang direct te monitoren en indien noodzakelijk bijsturingen door te voeren.
- Slecht presterende uitvoerders kunnen worden uitgesloten en worden vervangen door andere uitvoerders.

2. **Thematische aanpak ter bevordering van innovatie en partnerschap:**

- Onderwerp is een complexe problematiek waarvoor door een geïntegreerde aanpak een oplossing gevonden kan worden.
- Er wordt zowel bij de concrete invulling van het OP in actieplannen als bij de initiatie en beoordeling van projecten gebruikgemaakt van expertteams die bestaan uit een brede groep stakeholders.
- Aanvragen worden ingediend door consortia die een gezamenlijk aanpak voor de geselecteerde problematiek voorstellen.
- Vooraf worden door het expertteam de selectiecriteria vastgesteld.
- Selectie van voorstellen vindt plaats door het expertteam. . Het expertteam brengt een advies uit aan de MA die verantwoordelijk is voor de formele afhandeling van de projecten.
- Monitoring en control wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de MA. Deze kan ervoor kiezen bepaalde zaken te delegeren naar een 'intermediate body' die meer inhoudelijk kennis rond de gekozen problematiek heeft.

- Door de langere looptijd, grotere omvang van de projecten en de betrokkenheid van consortia zal het aantal projecten beperkt zijn. Deze projecten kunnen gedurende de projectperiode intensiever vanuit de MA (of de aangewezen 'intermediate body') gevolgd en begeleid worden.
- Strikte monitoring en begeleiding is noodzakelijk, omdat de uitkomsten van dergelijke projecten een zekere mate van onzekerheid met zich meebrengen.

3. Regionale koppeling met EFRO ter versterking van beleidsontwikkeling en regionale samenwerking:

- ESF wordt ingezet voor regionale versterking, waardoor afstemming met EFRO-activiteiten vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie wenselijk is.
- Regionale versterking vraagt om regionale kennis en inzichten. Dit wordt door het instellen van een Regionale Raad, waarin verschillende regionale stakeholders zitting hebben, gefaciliteerd.
- Het nationale OP is op macro-niveau, de concretisering vindt in de regio (meso-niveau) plaats.
- De concretisering/uitwerking van het OP kan per regio verschillen, waardoor ook verschillen kunnen ontstaan in het soort, de looptijd en de omvang van de activiteiten.
- De MA heeft een centrale technische rol, de inhoudelijke beoordeling geschiedt door de Regionale Raden.
- De praktische uitvoering van het subsidieproces is gedelegeerd aan de 'intermediate bodies' die toezien op een doelmatige uitvoering van de activiteiten door de aanvragers/uitvoerders.

09 Tot slot

Op basis van dit verkennende onderzoek lijkt het interessant om met name de invulling van het Deense, Schotse en Belgische ESF-beleid nader te bestuderen. Het ESF-beleid in deze lidstaten biedt bouwstenen die voor de Nederlandse ESF-praktijk interessant kunnen zijn. Uiteraard is een nader onderzoek het meest effectief wanneer de randvoorwaarden voor het toekomstig Nederlands ESF-beleid bekend zijn.

10 Afsluitend is voor het toekomstig ESF-programma interessant te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de administratieve verplichtingen verder te digitaliseren. Standard Business Reporting (hierna: SBR) en eXensible Business Reporting Language (hierna: XBRL) kunnen handvaten bieden om de administratieve rapportagedruk te vereenvoudigen en daarmee te verlichten.

1. Achtergrond verkenning

1.1. Het Europees Sociaal Fonds: een instrument met een lange geschiedenis

11 Al sinds de oprichting van de voorloper van de Europese Unie (hierna: EU), de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), bestaat er een fonds dat gericht is op de omscholing en relocatie van werknemers. In de beginjaren werd het EGKS-fonds, waaruit in 1957 het ESF ontstond, gebruikt als middel om banenverliezen in bepaalde sectoren op nationaal niveau te compenseren. De projecten werden door de overheden geïnitieerd en een overkoepelende EU-strategie bestond nog niet.

12 In 1971 ging het ESF zich richten op specifieke doelgroepen en sectoren (zoals landbouw, textielindustrie, staal scheepsbouw, jeugd, vrouwen en arbeidsgehandicapten en oudere werknemers). Dit betekende dat het ESF zich niet alleen meer richtte op de nationale en regionale overheden maar dat ook andere partijen betrokken waren, zoals werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen en individuele bedrijven. Door de toename aan betrokkenen veranderde het ESF van een financiering achteraf op basis van uitgevoerde projecten, naar een systeem waarbij vooraf goedkeuring gevraagd moest worden. Hiermee werd de basis gelegd voor de huidige vorm waarbij de EC en de lidstaten gezamenlijk prioriteiten voor de gehele EU vaststellen en hier per lidstaat een financiering aan toekennen.

13 Door de overgang van een jaarlijkse begroting naar een begroting op een middellange termijn in 1988, werd het eenvoudiger voor de lidstaten om werkgelegenheidgegevens en strategieën uit te wisselen. Het ESF kon hiermee geïntegreerd worden in het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, waardoor het gerichter werd ingezet voor steun aan regio's en bevolkingsgroepen die de steun het hardste nodig hadden.

1.1.1. Het Europese Cohesiebeleid moet een effectieve en efficiënte realisatie van de strategie 'Europa 2020' waarborgen

14 De EC is momenteel op zoek naar mogelijkheden om het Europese Cohesiebeleid, waartoe het ESF behoort, doeltreffender en efficiënter binnen de Lidstaten in te zetten, waarbij zij nadrukkelijk een substantiële invloed wil houden op de inhoudelijke invulling binnen de lidstaten en haar financiële grip op de budgetten verder wil verstevigen.

15 In de mededeling van de EC: "Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid", verwijst de EC naar de enorme uitdaging waar Europa de komende periode voor staat. Europa zal onder andere het hoofd moeten bieden aan de crisis en de werkloosheid en armoede moeten verminderen. Om deze ambitieuze doelen te kunnen realiseren heeft de Raad van Europa de strategie 'Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei' vastgesteld.

16 De uitdrukkelijke koppeling van het Cohesiebeleid (waaronder het ESF) aan 'Europa 2020', zal volgens de EC onder andere moeten helpen bij het ontwikkelen van het Cohesiebeleid tot een belangrijke motor van groei voor de gehele EU en het aanpakken van de maatschappelijke uitdagingen, zoals de vergrijzing en de klimaatverandering. Ten aanzien van hervormingen rond de uitvoering van het toekomstige Cohesiebeleid en dus het ESF, ziet de EC een aantal speerpunten, te weten:

- resultaatgerichter beleid;
- vernieuwde programmeringaanpak;
- verdere thematische concentratie;
- versterking band Cohesiebeleid en Economisch beleidskader;
- verbetering van evaluatie, prestaties en resultaten;
- verbetering nieuwe financieringsinstrumenten;
- meer territoriale samenhang;
- versterking van het partnerschap;
- een eenvoudiger uitvoeringssysteem;
- lastenverlichting.

1.1.2. Nederlandse invulling: van werkloosheidsbestrijding tot versterking (kennis)economie

17 Sinds de oprichting van het EGKS in 1951 heeft Nederland een actief arbeidsmarkt beleid gevoerd en hiervoor bijdragen ontvangen vanuit het ESF. Met het verdrag van Amsterdam in 1994 verschoof het accent binnen het ESF van werkloosheid naar werkgelegenheid en kwam de nadruk te liggen op het scheppen van banen, opleidingen, arbeidsbemiddeling en arbeidsadvies. Met de aanname van de Lissabon strategie in 2000 werd dit gekwantificeerd door concrete doelstellingen vast te stellen om Europa tot de meest geavanceerde kenniseconomie te maken. Dit is voor de huidige periode 2007 – 2013 vertaald in acties gericht op het verbeteren van weerbaarheid van werknemers en het aanpassingsvermogen van bedrijven en ondernemers in een sterk veranderende economie.

18 De Nederlandse invulling van het ESF-programma kenmerkt zich als een programma met wisselende successen. Gedurende de verschillende programmaperioden worden de doelstellingen over het algemeen behaald. Dit gaat echter gepaard met substantiële inspanningen en risico's.

1.2. Aanleiding verkenning

19 Hoewel de programmaperiode van het huidige ESF-programma nog maar halverwege is, zijn de voorbereidingen voor de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 in volle gang. Zowel in de verschillende lidstaten als in Brussel vindt een oriëntatie plaats op de wijze waarop de nieuwe programmaperiode vorm moet krijgen.

20 Om het negatieve imago van het ESF binnen Nederland te doorbreken en de beschikbare ESF-middelen zo effectief en efficiënt mogelijk te benutten, heeft het ministerie van SZW besloten om PwC de opdracht geven om de verschillende (nationale en internationale) uitvoeringsmodaliteiten nader te inventariseren. De uitkomsten van deze verkenning zullen worden gebruikt als inspiratie om het nieuwe ESF-programma vorm te geven.

1.2.1. Doelstelling verkenning

21 Doelstelling van de verkenning is inzicht te verkrijgen in de beheersbaarheid van de uitvoering, de mogelijkheid tot vermindering van de uitvoeringskosten, de kans op outputrealisatie en de te verwachten effectiviteit van een nieuwe uitvoeringsmodaliteit. Middels een inventarisatie van de verschillende uitvoeringsmodaliteiten en de voor- en nadelen hiervan binnen de Europese lidstaten wordt gekeken waar mogelijkheden voor Nederland liggen om de uitvoering in de volgende periode (2014 – 2020) effectiever en efficiënter in te richten.

22 De hoofdvraag binnen de onderliggende verkenning luidt:

Welke uitvoeringsmodaliteiten zijn denkbaar en geschikt voor de uitvoering van een ESF-programma in Nederland?

Hierbij verstaan wij onder **uitvoeringsmodaliteiten**[1]: *Een set aan specifieke maatregelen en voorwaarden volgens welke een besluit verder ingevuld en gerealiseerd wordt.*

23 Een uitvoeringsmodaliteit impliceert een samengesteld geheel van verschillende **bouwstenen**, te weten de activiteiten, uitvoerders, begunstigers, verantwoordelijkheden en kosten die in maatregelen en voorwaarden zijn vastgelegd.

24 In het hierna volgend hoofdstuk zullen wij de methodiek waarlangs wij de verkenning hebben uitgevoerd, nader toelichten.

[1] Conform definitie Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal.

2. Aanpak verkenning

2.1. Methodiek en -aanpak

25 In dit hoofdstuk staan wij kort stil bij de gehanteerde methode waarmee de uitvoeringsmodaliteiten zijn geïnventariseerd en de bouwstenen nader zijn verkend.

26 De verkenning is langs drie onderzoekssporen uitgevoerd:

4. Nederlandse analyse van het ESF-beleid (perioden 1994 – 1999, 2000 – 2006, 2007 – 2013);
5. Europese verkenning van uitvoeringsmodaliteiten en bouwstenen(huidige periode 2007 – 2013);
6. Externe toets op basis van andere subsidieprogramma's

2.1.1.Nederlandse analyse van het ESF-beleid

27 Doormiddel van deskresearch en aanvullende interviews met het ministerie van SZW en het Agentschap SZW zijn sterke en verbeter punten van de voorgaande perioden (1994 – 1999 en 2000 – 2006) in kaart gebracht. Doel van deze eerste verkenning is een beeld te krijgen van de wijze waarop ESF in Nederland in de loop der jaren is uitgevoerd. Hiertoe is uiteraard ook naar het OP van Nederland periode 2007-2013 gekeken[2].

28 Gedurende deze eerste fase is een viertal gesprekken gevoerd met in totaal zes medewerkers van het Agentschap SZW en twee van het ministerie van SZW. Voorbereidend op deze gesprekken is een aantal evaluatierapporten van voorgaande ESF-perioden bestudeerd.

29 Op basis van de binnen onze eigen organisatie aanwezige kennis en ervaringen met het ESF gedurende de voorgaande programmaperioden en documentenanalyse, zijn de medewerkers van het Agentschap SZW en het ministerie bevraagd naar hun ervaringen met het uitvoeren van het ESF in de loop der jaren[3]. Wij hebben zowel personen met kennis en ervaring van beleidsontwikkeling, Europese regelgeving en controle & monitoring, betrokken bij deze verkenning.

2.1.2. Europese verkenning van uitvoeringsmodaliteiten

30 In het tweede deel van de verkenning is onderzocht hoe de uitvoering van ESF-programma's in andere Europese lidstaten is vormgegeven. Op basis van deskresearch en uit navraag bij onze Europese collega's is per land een factsheet opgesteld met daarop de meest relevante informatie over de diverse modaliteiten over de programmaperiode 2007 - 2013.

31 Uit deze inventarisatie bleek dat er veelvoud aan uitvoeringsmodaliteiten van ESF binnen Europa bestaat, die alle in het licht van de specifieke situatie ten aanzien van bevolkingsopbouw, geografische kenmerken, overheidsstructuren en politieke kleur etc.,bezien moeten worden. Aangezien het door de grote verscheidenheid aan uitvoeringsmodaliteiten niet mogelijk is gebleken om alle uitvoeringsmodaliteiten van de Europese Lidstaten met specifieke eigenschappen in kaart te brengen, is in overleg met de opdrachtgever besloten de inhoud van de factsheets te beperken tot met name de beleidsmatige keuzen die de verschillende lidstaten ten aanzien van het ESF hebben gemaakt.

[2] Het OP verwoord het ESF-beleid en werkt de verschillende doelstellingen nader uit.

[3] Aan de hand van een semi gestructureerde vragenlijst.

32 In de factsheets wordt onder andere aangegeven hoeveel OP's een lidstaat kent, de wijze waarop het OP of de verschillende OP's zijn geconcretiseerd (periodiek, thematisch, regionaal), op welke thema's en activiteiten het ESF wordt ingezet en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

33 Een dergelijk overzicht ontbrak tot op heden en hoewel de factsheets niet de volledige werkwijze rond het ESF van een lidstaat beschrijft, biedt het een goed beeld van de verschillende wijzen waarop het ESF binnen Europa wordt vormgegeven. De factsheets zijn opgenomen in Bijlage 2A.

2.1.2.1. Keuze bouwstenen uitvoeringsmodaliteiten tijdens brede brainstorm

34 De informatie in de 26 factsheets leverden een veelheid aan bouwstenen op die interessant leken voor verdere verkenning. In een brainstormsessie waar alle geïnterviewde medewerkers van het Agentschap SZW en het ministerie SZW aanwezig waren, is een keuze gemaakt van bouwstenen die in het vervolg van de opdracht nader zijn uitgewerkt.

35 Op basis van de uitkomsten van de brainstormsessie en in overleg met onze opdrachtgever zijn tien bouwstenen,verdeeld over acht (delen van) lidstaten gekozen, die in de volgende fase (de analyse) verder zijn uitgewerkt in case studies. Aan de hand van deze case studies worden de sterktes en zwaktes van de verschillende bouwstenen in kaart gebracht. Voor het analyseren van de bouwstenen is telkens rekening gehouden met de Nederlandse context en de toepasbaarheid binnen deze context.

2.1.2.2. Case study bouwstenen en SWOT-analyse

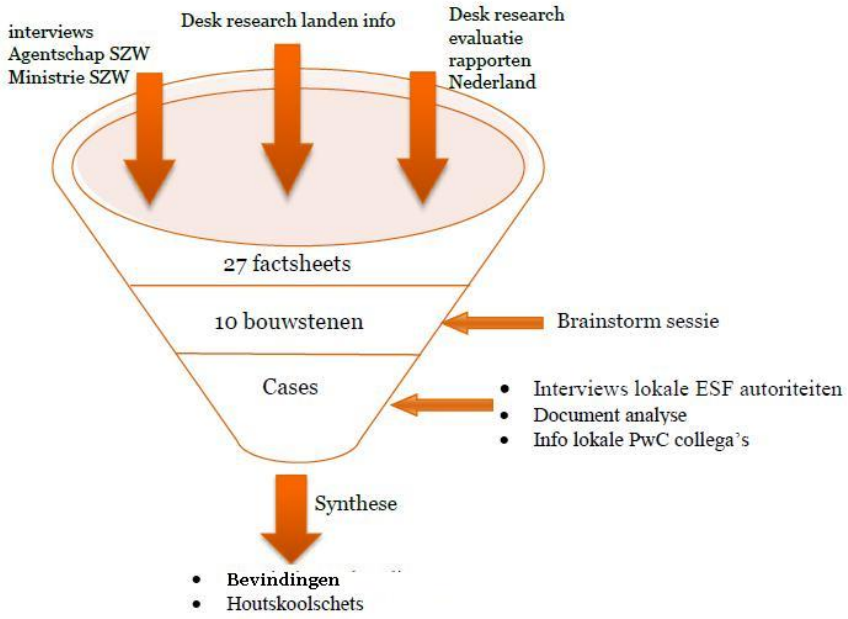
36 Om te komen tot een sterkte-zwakteanalyse van de geselecteerde bouwstenen zijn niet alleen ESF-deskundigen van andere PwC kantoren bevraagd, maar is er contact openomen met diverse ESF-instanties in de 8 verschillende (delen van) lidstaten.

37 Hoewel niet altijd alle informatie beschikbaar was, waren alle benaderde contactpersonen zeer bereidwillig om aan het onderzoek mee te werken en de kennis die beschikbaar is te delen. Uit de verschillende gesprekken die zijn gevoerd is gebleken dat de benaderde lidstaten eveneens op zoek zijn naar een meer effectieve en efficiënte invulling van de ESF-middelen.

2.1.3. Externe toets op niet ESF-programma's

38 Als aanvulling op onze analyse van de bouwstenen is een doorkijk gemaakt naar soortgelijke bouwstenen binnen uitvoeringsmodaliteiten van andere nationale subsidieprogramma's die mogelijk ook interessant zijn binnen de Nederlandse ESF-context.

39 In het onderstaande figuur is schematisch aangegeven op welke wijze de informatie uit de verschillende informatiebronnen zijn verwerkt om te komen tot de conclusies en aanbevelingen die in dit rapport staan vermeld. Wij pretenderen hierin zeker niet volledig te zijn, maar wel enkele interessante aanknopingspunten te bieden voor een houtskoolschets van de uitvoering van het ESF in de toekomst.



2.1.4. Randvoorwaarden en voorbehoud

40 De verleende opdracht stelt dat "Het verkennende onderzoek moet leiden tot een overzicht van een aantal uitvoeringsmodaliteiten voor het ESF-programma 2014 – 2020 waarvan kort de sterkten en zwakten worden beschreven. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van ervaringen in Nederland en andere Europese Lidstaten." De opdrachtgever heeft hierbij nadrukkelijk aangegeven op zoek te zijn naar bouwstenen die afwijken van de gebaande Nederlandse ESF-paden.

41 Een beperkende factor bij de uitvoering van deze verkenning is dat de huidige programmaperiode in de meeste landen nog niet of zeer beperkt is geëvalueerd. Eventuele onderzoeksresultaten zijn nog niet algemeen toegankelijk. In het onderzoek zijn wij dus afhankelijk geweest van de informatie die door verschillende vertegenwoordigers van ESF-uitvoerders binnen de lidstaten is verstrekt.

42 Daarnaast is er, voor zover bekend, nog geen vergelijkbaar onderzoek binnen de EU uitgevoerd. Hoewel enkele door ons benaderde contactpersonen terughoudend waren in het verstrekken van informatie waren de meesten zeer bereidwillig en geïnteresseerd in het onderzoek. Wel bleken niet alle contactpersonen even welwillend eventuele verbeterpunten in de ESF-opzet aan te geven of hier nadrukkelijk op in te gaan.

43 Een verkennend, kwalitatief onderzoek behoeft duidelijke kaders die ook gedurende de uitvoering de verkenning geborgd worden. Hiertoe is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit:

- De heer D. Beekhuizen, ministerie van SZW;
- De heer P. van den Heuvel, ministerie van SZW;
- Mevrouw I. Koot, Agentschap SZW;
-

44 De taak van de begeleidingscommissie is drieledig:

- toezien op de uitvoering van de verkenning conform het plan van aanpak dat door SZW en PwC is overeengekomen;
- inhoudelijke terugkoppeling op bevindingen en keuze tien bouwstenen;
- verstrekken van actuele informatie over de nieuwe programmaperiode vanuit de EC in Brussel.

45 Gedurende de verkenning is de begeleidingscommissie op verschillende momenten op de hoogte gesteld van de voortgang en inzichten binnen het onderzoek. Inzichten die wederzijds hebben geleid tot aanscherping van onze aanpak:

- De veelheid aan OPs en thematische of regionale invulling hiervan hebben geleid tot de keuze om de factsheets minder gedetailleerd in te vullen.
- Ook is besloten interessante bouwstenen als uitgangspunt voor de SWOT-analyse te nemen in plaats een uitvoeringsmodaliteit als geheel.
- Daarnaast heeft de klankbordgroep met name in de fase waarin de SWOT-analyse is uitgevoerd inhoudelijke input geleverd op geconstateerde feiten gedurende verschillende 'koffiemomenten' en zijn de verschillende case studies nader ingekaderd.

46 Naast de directe betrokkenheid van de begeleidingscommissie is als andere belangrijke randvoorwaarde nadrukkelijk de inbreng van kennis en ervaring vanuit het Agentschap SZW gesteld. Hiertoe zijn interviews gevoerd met verschillende medewerkers van het Agentschap SZW en zijn zij nadrukkelijk betrokken bij de selectie van de bouwstenen voor het vervolg van de verkenning.

47 Tot slot heeft de opdrachtgever ervoor gekozen om in dit stadium geen betrokkenheid van belanghebbenden (zoals aanvragers, begunstigden, sociale partners, VNG, UWV en andere belanghebbenden) in de verkenning mee te nemen. Ook is er voor gekozen uitvoerende instanties van andere nationale regelingen niet over de mogelijke ervaringen met gekozen bouwstenen te bevragen. In de verkenning hebben wij dan ook alleen onze eigen ervaringen ten aanzien van de gekozen bouwstenen binnen de Nederlandse context opgenomen.

2.2. Dankwoord

48 Wij danken de heer Beekhuizen, de heer Van den Heuvel van het ministerie van SZW en mevrouw Koot van het Agentschap SZW voor de constructieve en prettige samenwerking tijdens de verkenning. Ook willen wij de overige betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie en het Agentschap SZW bedanken voor de ontvangen informatie en hun bijdrage tijdens de brainstormsessie.

49 Ook danken wij de uitvoerende organisaties in de verschillende Europese landen die ons van informatie hebben voorzien.

50 Het onderzoeksteam van PwC bestond uit Jan-Hendrik Schretlen (verantwoordelijk partner), Ton Jonker, Anita Kiestra, Kees Suijker, Veronique Meines-Melsert, Yvette Verschoor en Polina Frolova. Wij bedanken tenslotte onze Europese collega's voor hun bijdrage en input over de verschillende uitvoeringsmodaliteiten in de Europese lidstaten.

2.3. Leeswijzer

51 Hoofdstuk 1 en twee hebben respectievelijk de achtergrond van de verkenning alsmede de onderzoeksverantwoording uiteen gezet. De komende hoofdstukken behandelen achtereenvolgens: de Nederlandse ESF-ervaringen (hoofdstuk 3), een Europese verkenning (hoofdstuk 4), de analyse van tien bouwstenen (hoofdstuk 5) en onze toets van aspecten van andere nationale regelingen (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 is een samenvatting van onze bevindingen opgenomen met een drietal houtskoolschetsen van mogelijke interessante uitvoeringsmodaliteiten. Gezamenlijk vormen deze zeven hoofdstukken deel I van het rapport. Deel II bestaat uit twee bijlagen bestaande uit factsheets van 27 lidstaten (bijlage 2A) en case studies waarin de analyse van de tien bouwstenen nader zijn uitgewerkt (bijlage 2B).

3. Nederlandse context

3.1. Nederlandse ervaringen als aanknopingspunt voor Europese verkenning

52 In dit hoofdstuk staan wij stil bij de Nederlandse ervaringen rondom de uitvoering van ESF in de voorgaande periodes (1994 – 1999 en 2000 – 2006). In zijn algemeenheid kan men stellen dat het ESF-instrument in de loop der jaren van een proactief instrument gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van inwoners het image van 'lastig' subsidiegeld heeft gekregen.

53 Wij pretenderen in deze verkenningsfase geen volledig beeld te schetsen van de ESF-uitvoering van de afgelopen 17 jaar. Daarvoor verwijzen wij graag naar de uitgevoerde evaluaties. Doelstelling van deze verkenningsfase is het vinden van aanknopingspunten voor de vergelijking met andere Europese landen. Aan de hand van bestaande evaluaties[4] en aanvullende interviews[5] is een schets gemaakt van gemaakte keuzes in het verleden, ervaringen binnen de uitvoering en aanknopingspunten voor verbetering. Deze aanknopingspunten vormen een opmaat voor onze Europese verkenning.

54 Alvorens wij onze bevindingen uit de interviews optekenen, volgt eerst een korte schets van de twee voorgaande uitvoeringsperiodes. Aan de hand van de ervaringen uit het verleden zullen mogelijke lessen voor de toekomst volgen. Lessen die wellicht in andere Europese landen al worden toegepast en waar Nederland een voorbeeld aan kan nemen. Deze inventarisatie volgt in hoofdstuk 4 en 5.

55 Alvorens een korte beschrijving te geven van de twee voorgaande uitvoeringsfasen, kan men in zijn algemeenheid stellen dat het ESF-instrument in de loop der jaren van een proactief instrument gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van inwoners het image van 'lastig' subsidiegeld heeft gekregen.

56 Hoewel de invulling van het ESF-programma voor de verschillende lidstaten behoorlijke vrijheidsgraden kent, is zij gebonden aan de Europese kaders. Mede als gevolg van de toenemende administratieve verantwoordingslast ten aanzien van zowel kosten als activiteiten en de afstemming die hierover met de EU noodzakelijk is, zijn gedurende de programmaperioden voortdurend wijzigingen in administratieve voorschriften doorgevoerd. Bovendien is er een verstarring ontstaan waardoor er minder flexibel met uitzonderingen kan worden omgegaan. Deze processen hebben uiteraard ook zijn weergave gehad op de Nederlandse uitvoering.

3.1.1. Programmaperiode 1994 – 1999

57 Zoals in voorgaande hoofdstuk kort is geschetst, kenmerkt de Nederlandse invulling van het ESF-programma zich vanaf de programmaperiode 1994 – 1999 als een programma met wisselende successen. In de programmaperiode 1994 – 1999 waren de projecten met name resultaatgericht en stond het behoud van werk en de toeleiding van deelnemers naar werk centraal.

58 De structuurfondsmiddelen voor de periode 1994 – 1999 zijn binnen Nederland ingezet voor zes EU-doelstellingen. De doelstellingen zijn:

- doelstelling 1: ontwikkeling achterstandsregio's;
- doelstelling 2: omschakeling regio's die zijn getroffen door de achteruitgang in industrie;
- doelstelling 3: bestrijding langdurige werkloosheid;
- doelstelling 4: aanpassing van werknemers aan gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven, waaronder nieuwe productiestelsels;
- doelstelling 5a: bevordering plattelandsontwikkeling door aanpassing van landbouw- en visserijstructuur;

---

4 Rapport onderzoek subsidies ESF 1994 – 1999 deel 1, Mr. H.E. Koning, augustus 2001.
Rapport onderzoek subsidies ESF 1994 – 1999 deel 2, Mr. H.E. Koning, augustus 2001.
Eind evaluatie ESF 3, Regioplan, december 2005.
Ex ante evaluatie ESF 2007 – 2013, Conceptrapportage Research voor Beleid december 2006.

5 Tijdens deze onderzoeksfase is met negen personen gesproken. Twee medewerkers van het ministerie van SZW en zes medewerkers van het Agentschap SZW.

- doelstelling 5b: bevordering plattelandsontwikkeling door de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken.

59 In de periode 1994 – 1999 beheerde Arbeidsvoorziening 80% van de ESF-gelden (circa 2 miljard gulden EU-geld) voor ESF-doelstelling 3, die gericht was op de bestrijding van langdurige werkloosheid. Deze gelden werden vanuit Brussel rechtstreeks overgemaakt naar Arbeidsvoorziening, die de subsidiebedragen vervolgens overmaakte aan een begunstigde. Dit kon de aanvrager van de subsidie zijn, de feitelijke uitvoerder van een project of een derde.

60 Alleen publieke organisaties konden een aanvraag voor ESF3-subsidie indienen. Tot de aanvragers behoren provincies, gemeenten, publieke instellingen, Arbeidsvoorziening (eigen projecten) en ministeries. De andere ESF-doelstellingen en de overige structuurfondsen waaruit Nederland gelden ontving, kenden wel private instellingen als aanvrager van Europese subsidie.

61 Ook het ministerie van SZW kon als ministerie ESF3-geld aanvragen en had op dat moment twee rollen (aanvrager en toezichthouder). Arbeidsvoorziening had eveneens ten aanzien van ESF3 twee rollen: uitvoerder van de regeling en aanvrager/uitvoerder van eigen projecten. De aanvrager is verantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden. Dit laat onverlet dat Arbeidsvoorziening verantwoordelijk was voor de uitvoering van ESF3 en dat de eindverantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige besteding lag en ligt bij de minister van SZW. Tot de aanvragers behoren provincies, gemeenten, publieke instellingen, Arbeidsvoorziening (eigen projecten) en ministeries[6].

62 In deze programmaperiode hebben grote groepen Nederlanders van ESF-trajecten geprofiteerd in een lastige arbeidsmarkt. Echter, de verantwoording van de projectkosten liet dusdanig te wensen over dat Nederland een fors bedrag aan subsidiegelden terug diende te betalen.

63 Arbeidsvoorziening voerde het zogenoemde eerstelijns toezicht uit. Dit betrof het toezicht op de uitvoering van het ESF door de regionale directies van Arbeidsvoorziening. De regionale directies voerden het regionaal toezicht uit. Zij beoordeelden aanvragen, kenden voorschotten toe en bewaakten en controleerden de eindafrekeningen.

64 De directie Toezicht en de accountantsdienst van het ministerie van SZW voerden het zogenoemde tweedelijns toezicht op Arbeidsvoorziening uit. Dit hield het beoordelen van de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF door Arbeidsvoorziening in. Onderdeel hiervan was dat de rapportages van Arbeidsvoorziening moesten worden getoetst op juistheid en volledigheid.

65 Het ministerie van SZW heeft zich, volgens uitgevoerde evaluaties, bij het toezicht op Arbeidsvoorziening te afwachtend en te afstandelijk opgesteld[7].

66 In 1998 concludeerde de Rekenkamer dat het financieel beheer van het ESF-budget in veel gevallen te wensen overliet. Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate tekortkomingen te vertonen; ook die van projecten aangevraagd door ministeries. Ook in 2000 luidde de conclusie dat het grootste deel van de administraties onvoldoende was. De aangetroffen risico's bleken algemeen geldend. Ze konden bij alle projecten voorkomen en waren niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van aanvragers of uitvoerders van projecten[8].

6 Algemene Rekenkamer, 2001 rapport 'ESF3-geld ministeries 1994 – 1999'.

7 Algemene Rekenkamer, 2000.

8 Algemene Rekenkamer, 2001 rapport 'ESF3-geld ministeries 1994 – 1999'.

67 De gebreken in het financieel beheer van de projecten konden ontstaan door een complex van factoren. Daarbij speelden in elk geval de projectaanvragers en -uitvoerders, Arbeidsvoorziening, het ministerie van SZW en de regelgeving van de EC een rol. Zonder de projectaanvragers en -uitvoerders, die een eigen verantwoordelijkheid hebben, vrij te willen pleiten, was het volgens het Algemeen Rekenkamerrapport (2001) duidelijk dat de tekortkomingen vooral te maken hadden met onvoldoende aandacht van Arbeidsvoorziening en het ministerie van SZW voor het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik. Belangrijke factoren waren vooral de onnodig complexe nationale regelgeving, het gebrek aan voorlichting en het onvoldoend gebruik van sanctiemogelijkheden[9].

68 Het gebrek aan verantwoording is langs verschillende wegen volgens het rapport van H.E.Koning[10] te verklaren. Een belangrijke factor is de reorganisatie van SZW (1994), waarbij de uitvoering van ESF werd overgeheveld naar de Arbeidsvoorziening (opgericht 1991). De uitvoering op afstand had een groot gebrek aan slagvaardigheid bij het ministerie van SZW tot gevolg en leidde tot veel spanningen tussen het ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening. Het feit dat tot 1999 weinig ambtelijke en politieke aandacht voor ESF bestond, speelde uiteraard ook parten en leidden uiteindelijk tot een langdurige onderschatting van de problematiek.

69 Naast de bestuurlijke context droegen gebrekkige richtlijnen en regelgeving ook bij aan de slechte verantwoording van ESF-gelden. Onduidelijke invulling van regels, onvoldoende eisen aan de decentrale uitvoeringsorganisatie, onvoldoende toezicht, geen eisen AO/IC en geen controlesystematiek, waren allen opmaat voor de terugbetaling van de subsidiegelden[11].

70 Ondanks de grote terugbetaling na afloop van de programmaperiode constateert men dat de negatieve beeldvorming rondom ESF niet zozeer het gevolg is van bereikte resultaten, maar vooral het gevolg van slordige uitvoering en een gebrekkige kwaliteit van de informatie van die uitvoering[12].

3.1.2. Programmaperiode 2000 – 2006

71 Voor de periode 2000 – 2006 werd het ESF volgens de volgende Prioriteiten en Maatregelen uitgevoerd:

Prioriteit 1: Activering werkzoekenden en arbeidsgehandicapten

Maatregel A: activerend arbeidsmarktbeleid (re-integratie werkzoekenden).

Prioriteit 2: Bevordering inzetbaarheid beroepsbevolking

Maatregel B1: preventie arbeidsongeschiktheid;
Maatregel B2: vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg;
Maatregel C: scholing van werkenden;
Maatregel D: bevordering van de combinatie arbeid en zorg.

Prioriteit 3: Een leven lang leren (beroepsonderwijs)

Maatregel E: bestrijding voortijdig schoolverlaten;
Maatregel F: versterking beroepsbegeleidende leerweg (BBL);
Maatregel G: praktijkonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs.

72 Als uitvoerende organisaties waren aangewezen: gemeenten, opleiding- en ontwikkelingsfondsen (hierna: O&O-fondsen), UWV-Werkbedrijf, ministerie van Justitie, ministerie van OC&W.

73 In de programmaperiode 2000 – 2006 voerde de provincie Flevoland een separaat OP uit. De provincie was dan ook nadrukkelijk uitgesloten in het nationale OP. De maatregelen van de provincie Flevoland waren gericht op:

- versterking infrastructuur arbeidsmarkt;
- verbetering en uitbreiding infrastructuur voor MKB;
- vernieuwende aanpak bedrijfsontwikkeling;
- actief arbeidsmarktbeleid;
- verbetering uitgangspositie jongeren op de arbeidsmarkt;
- ambassadeurs;
- activiteiten voor werkloos werkzoekenden die ten gunste komen van deelnemers die woonachtig zijn in de provincie Flevoland;

[9] Algemene Rekenkamer, 2001 rapport 'ESF3-geld ministeries 1994 – 1999'.
[10] Rapport onderzoek subsidies ESF 1994 – 1999 deel 1, Mr. H.E. Koning, augustus 2001.
[11] Algemene Rekenkamer, 2000.
[12] Algemene Rekenkamer, 2000.

- activiteiten in het kader van scholing van werkenden ten behoeve van ondernemingen in Flevoland.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen wij alleen ingaan op het Nationale ESF-beleid in de periode 2000 – 2006.

74 In het door de Algemene Rekenkamer opgestelde rapport Beheer, controle en toezicht ESF 2000 – 2006 van november 2000 werd geconstateerd dat het ESF nadrukkelijker als toezichtobject was gedefinieerd, maar dat de toezichtketen voor de nieuwe programmaperiode nog niet geheel sluitend was. Voor alle elementen moesten nog diverse producten worden ontwikkeld. Ook constateerde de Algemene Rekenkamer dat de positie van Arbeidsvoorziening als zelfstandig bestuursorgaan de sturings- en interventie mogelijkheden van de minister nog steeds bemoeilijkte[13].

75 De minister van SZW heeft mede in reactie hierop de ESF-taken van Arbeidsvoorziening per 1 april 2001 ondergebracht bij een Agentschap binnen het ministerie van SZW. Dit Agentschap SZW was, naast de uitvoering van het ESF-prgogramma 2000 – 2006 ook belast met de afwikkeling van de programmaperiode 1994 – 1999. Doordat het onderdeel is geworden van het ministerie, valt het binnen de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

76 Naar aanleiding van problemen die ten aanzien van de verantwoording van de projecten in de voorgaande programmaperiode ontstonden, is in de periode 2000 – 2006 een toenemend accent op de administratieve onderbouwing van projectkosten ontstaan. Tezamen met de terughoudendheid van aanvragers bij de start van de programmaperiode heeft dit geleid tot een onderbenutting van ESF-gelden voor het begin van deze programmaperiode.

77 Tussentijds is de uitvoering en werking van het ESF-programma geëvalueerd. Uit deze midterm- en final evaluatie kwamen de volgende knelpunten[14]:

- een grillig verloop in de aanvragen;
- de late bekendmaking van regels en EU-regulering veroorzaakte onzekerheid en vertraging in het aanvraagproces;
- het monitoringsysteem was niet adequaat voor een goede evaluatie, met name wat betreft resultaten.
- het was niet mogelijk resultaten eenduidig te interpreteren;
- de administratieve lasten kosten veel tijd en geld, omdat aparte software nodig is die niet uitwisselbaar is met eigen programmatuur; een dubbele administratie nodig is waarvoor administratiekantoren ingeschakeld werden. De administratieve lasten vormden vooral voor kleine bedrijven een probleem;
- aanvragers liepen een financieel risico bij administratieve fouten, omdat ESF-financiering na gebleken fouten achterwege bleef en aanvrager helemaal zelf voor kosten opdraaiden.

78 Met name gemeenten waren erg terughoudend met het aanvragen van ESF-subsidie. Hierdoor heeft Nederland vooral in de eerste jaren geld terug moeten storten aan Brussel. In 2004 zijn enkele wijzigingen n.a.v. de midterm evaluatie doorgevoerd binnen de maatregelen, waaronder intensievere voorlichting, een steunpunt ESF voor gemeenten, een latere einddatum voor het indienen van projecten en einddeclaratie.

79 Ook is ervoor gekozen om de vaste budgetten per actielijn los te laten, waardoor budgetten tussen de actielijnen herverdeeld konden worden. Daarnaast werden meer Opleidingsfondsen als aanvrager erkend en werden gemeenten actief gestimuleerd tot het doen van aanvragen. Tot slot werd het voor het CWI mogelijk om aanvragen in te dienen.

80 Bovengenoemde stimuleringsmaatregelen hebben voor een enorme toename in het aantal aanvragen gezorgd. Deze versnellingsfase was in 2004 ingezet en duurde tot de abrupte sluiting van het ESF-loket op 28 oktober 2005. Omdat er in de regeling geen maximaal subsidieplafond was vastgesteld, was Nederland genoodzaakt alle ingediende aanvragen te beoordelen en indien deze voldeden aan de regelgeving te beschikken.

[13] Algemene Rekenkamer, 2001 rapport 'ESF3-geld ministeries 1994 – 1999'

[14] Ex ante evaluatie ESF 2007 – 2013, december 2006.

3.1.3. Programmaperiode 2007 – 2013

81 Ten aanzien van de programmaperiode 2007 – 2013 zijn nadrukkelijke keuzes gemaakt. Nederland heeft ervoor gekozen om binnen 3 Prioriteiten vijf actielijnen uit te zetten, waarlang ESF-projecten kunnen worden uitgevoerd:

Prioriteit 1: het aantal beschikbare arbeidskrachten verhogen

Actie A: additionele toerusting van personen met een achterstand op of tot de arbeidsmarkt;
Actie Jeugd: additionele scholing, opleiding en toerusting van jongeren op of tot de arbeidsmarkt.

Prioriteit 2: de participatie van kansarmen bevorderen

Actie B: re-integratie van gedetineerden en jongeren in jeugdinrichtingen;
Actie C: praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

Prioriteit 3: flexibiliteit bevorderen en investeren in menselijk kapitaal

Actie D: verbetering van de arbeidsmarktpositie van werkenden;
Actie E: sociale Innovatie (gericht op verhoging van arbeidsproductiviteit).

82 Ten aanzien van de gemaakte keuzes wordt in een Ex Ante onderzoek dat eind 2006 door Research en Beleid is uitgevoerd, is het volgende gesteld:
Het OP maakt verschillende strategische keuzes voor inzet van de middelen voor ESF:

- inhoudelijke keuzes, gebaseerd op de principes van additionaliteit en concentratie;
- keuze binnen de grote maatregelen niet op doelgroepen in te zetten;
- keuze voor een nationale en niet een regionale inzet van middelen.
- ook is sprake van aansluiting op horizontale principes van het EU cohesiebeleid.

83 Daarnaast stelt zij dat veel mogelijkheden van interventie die volgen uit de SWOT analyse al afgedekt zijn door andere (nationale) vormen van beleidsinterventie. Bovendien is sprake van flinke verlaging van het ESF-budget voor Nederland (voor de komende periode is € 736 miljoen beschikbaar, ruim 60% minder dan in de vorige periode). Het is daarom logisch dat het ministerie van SZW bij het maken van keuzes voor interventie heeft gekeken naar mogelijkheden daar te interveniëren waar het landelijk (of sectoraal) beleid onvoldoende aanknopingspunten biedt. Daarom is de strategie vooral gericht op:

- inzetten van de middelen waar geen andere middelen beschikbaar zijn (additionaliteit dan wel financiële additionaliteit);
- het voorkomen van versnippering (concentratie).

Deze uitgangspunten gelden ook voor het EU-beleid voor ESF.

84 Vervolgens concludeert het Ex Ante onderzoek van Research en Beleid dat dit op hoofdlijnen een goede strategie is: beter een substantieel effect op een paar deelterreinen dan een marginaal effect op verschillende deelterreinen. Drie van de vijf interventies voldoen uitstekend aan dit criterium:

- Voor de re-integratie van (jeugd)gedetineerden bestaan geen programma's. Het gaat hierbij om een kwetsbare doelgroep.
- Het Voortgezet Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Praktijkonderwijs kennen een aantal specifieke problemen, waarvoor geen nationaal beleid geldt.
- Sociale innovatie is een nieuw concept. Binnen het nationale beleid gaat hiernaar geen aandacht uit.

85 Tot slot wordt door Research en Beleid in het rapport een aantal interessante ook nu nog actuele aanbevelingen gedaan:

- Ten aanzien van het aanwijzen van het CWI als aanvrager in het kader van Actie A geeft zij aan dat dit een logische keuze is, temeer omdat het CWI afspraken kan maken met de andere SUWI-ketenpartners (zoals gemeenten en UWV) waarbij zij de nadruk kan leggen op lokale/regionale arbeidsmarktproblematiek , specifieke sectoren of branches en bepaalde groepen werkzoekenden.
- Ten aanzien van Actie D bevelen de evaluatoren aan D bij de selectie van projecten extra aandacht te besteden aan projecten gericht op opscholing en sectoroverstijgende scholing.
- Tevens adviseren zij een entree toets voor O&O-fondsen om zo de kwaliteit van aanvragers te verhogen.
- Tot slot wijst zij op het risico van de keuze om binnen de grote acties niet op doelroepen of regio's te richten. Zij ziet een reële kans dat hierdoor 'meer van hetzelfde' gebeurt, terwijl er met een focus op doelgroepen mogelijk een grotere meerwaarde wordt gerealiseerd. Hierbij adviseert zij de doelgroep 40 tot 55 jaar extra aandacht te geven.

3.2. Leerpunten uit de praktijk

86 Deze paragraaf gaat in op de ervaringen uit de voorgaande programmaperiodes van medewerkers van zowel het ministerie van SZW alsmede het Agentschap SZW. Speciale aandacht is er voor de controlesystematiek. Hier worden zowel ervaringen uit het verleden als met uit de huidige uitvoeringsperiode opgetekend.

87 Naar de ervaringen is gevraagd middels een semigestructureerde vragenlijst met zowel vragen over de beleidscyclus, de controleprotocollen als de inrichting van ESF tijdens voorgaande periodes. Ook hier pretenderen wij niet volledig te zijn. Wel is getracht enkele interessante aanknopingspunten uit de ervaringen te ventileren die voor de invulling van het vervolg van de inventarisatie interessant kunnen zijn.

3.2.1. Ervaringen 1994 – 1999

88 Aangezien deze uitvoeringsperiode al ver achter ons ligt en de eindevaluatie al verschillende inzichten biedt, noemen wij hier twee punten die vooral bij het Agentschap SZW ter herinnering zijn bijgebleven.

89 Het eerste punt betreft een zwakte in de toenmalige uitvoering, namelijk het feit dat beleid en uitvoering niet werden gescheiden. Zowel de beleidsvorming als de uitvoering vielen onder verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening. Arbeidsvoorziening initieerde en beoordeelde projecten. Hierdoor ontstond er geen objectieve beoordeling en waren er onvoldoende instrumenten om beleid tijdig bij te sturen.

90 Een sterk punt van onderhavige periode is de focus op en betrokkenheid van regio's. Hierdoor was de regie over de programma's meer regionaal en stond daarbij dichter bij de uitvoerders. Hierdoor bleek de impact van ESF groter.

3.2.2. Ervaringen 2000 – 2006

91 Zoals al eerder is genoemd, maar ook veelvuldig is teruggekomen tijdens de interviews was in de periode 2000 – 2006 de focus met name gericht op de verantwoording van de rechtmatigheid van de besteedde middelen. De administratieve lasten en de controle druk werd hierdoor, voor zowel de projectuitvoerders als het Agentschap SZW, substantieel verhoogd.

92 Daar tegenover stond dat de rol van de O&O-fondsen als positief werd ervaren. Deze fondsen regelden de eerste beoordeling (schifting) van de aanvragen. Hierdoor had de MA (het Agentschap SZW) niet met ieder individueel bedrijf te maken. Daarnaast bevorderde de O&O-fondsen de samenhang in het scholingsbeleid op sector/bedrijfstak niveau.

93 In de periode 2000 – 2006 werden alle projecten na indiening van de aanvraag eerst door medewerkers van het Agentschap SZW bezocht, voordat er een beschikking op de aanvraag werd afgegeven. Omdat dit erg tijdrovend is en aanvragers lang moeten wachten op een beschikking, is dit in de nieuwe periode losgelaten.
De geïnterviewden gaven aan dat de werkwijze waarbij het project voorafgaand aan de beschikking wordt bezocht echter goed werkt. Op deze manier kon eerst gekeken worden of het project ook echt kans van slagen had. Als tussenvorm is in de huidige periode 'het startgesprek' geïntroduceerd.

94 Aanvragen in het kader van Maatregel D: Bevordering van de combinatie arbeid en zorg, konden rechtstreeks bij het ministerie van OCW worden ingediend. Daar vond ook de beoordeling van de projecten plaats. Volgens de geïnterviewden was met name de afstemming tussen het Ministerie en het Agentschap SZW rond de administratieve verplichtingen van deze projecten te summier, waardoor er achteraf veel onduidelijkheid bij aanvragers bestond.

3.2.3. Ervaringen controle systematiek

95 Hieronder gaan wij separaat in op de ervaringen rondom de controle systematiek. Deze wordt vaak genoemd als bron van de mate van beheersbaarheid van de ESF-middelen, administratieve lastendruk en de hoogte van de uitvoeringskosten.

96 Nederland kent in de huidige programmaperiode 'vier lagen' van controles:

1. Eerste lijn-controle door het Agentschap zelf: elke project wordt gecontroleerd.
2. Tweede lijn- controle door de Auditautoriteit: op 10% van de projecten is deze controle van toepassing + alle projecten vanaf een bepaalde omvang krijgt tweede lijns-controle.
3. Mogelijke derde controle door EC: steekproefsgewijs.
4. Een mogelijke controle door de Europese Rekenkamer.

97 Volgens de geïnterviewden lijkt het proces rondom controle niet uitgebreid, al wijst de realiteit uit dat de verschillende controles zeer arbeidsintensief zijn en middels verschillende interpretaties van regelgeving verlopen. Elke controlelaag heeft een eigen methode ontwikkeld met eigen criteria waarlangs kosten worden getoetst. Door de strenge eisen met betrekking tot de afwijkingen voelen de controlerende instanties zich gedwongen zeer streng te controleren. 'Als gevolg van de strenge, op elkaar volgende, controles worden kosten, in verschillende controlerondes afgekeurd met als gevolg een lagere realisatie'.

98 Geïnterviewden geven aan dat het er in de praktijk vaak op lijkt dat elke controlerende instantie de ander wil overtroeven. Dit lijkt tot gevolg te hebben, volgens de geïnterviewden, dat er een controleproces is ontstaan waarin de Auditautoriteit per te controleren project twee keer zo veel uren besteedt als het Agentschap (terwijl ze in principe maar 50% hoeven te controleren van wat het Agentschap controleert). Zeker voor de minder grote projecten staan de uitvoeringslasten niet in verhouding tot de hoogte van het subsidiebedrag.

99 Als belangrijkste oorzaak van de strenge controles, wordt door de geïnterviewden aangegeven, zijn de kleine controletoleranties van 2%. Deze blijken in de praktijk voor dergelijke projecten irrealistisch laag, vanuit het oogpunt van administratieve lasten voor zowel de subsidieaanvrager als voor de verschillende controle lagen.

3.2.4. Aanpassingen ten aanzien van de controle

100 Tijdens de interviews is ook gevraagd naar mogelijke aanpassingen om de controle anders te organiseren en zo de kans op onderrealisatie op projecten te verkleinen. De volgende zaken werden genoemd:

- Het werken met vouchers kan het controleproces versimpelen.
- Ook lumpsums en flat rates kunnen de administratieve lasten verminderen. Een voorbeeld hiervan in de huidige programmaperiode is de 'outputfinanciering' ten aanzien van BBL-opleidingen[15].
  Om de administratieve lastenverlichting uit te kunnen bouwen is politieke wil en toestemming vereist.
- Sanctiemaatregelen wanneer de realisatie sterk afwijkt van de aanvraag. Men heeft in de huidige periode sanctiemaatregelen teruggedraaid en vervangen door bonusmaatregelen wanneer aanvragers targets halen. Dit is dubbelop: én subsidie én een bonus. Echter, zowel sancties als bonussen werken marginaal. De verwachting is wel dat wanneer de sancties strenger worden, bijvoorbeeld geen subsidies bij grote afwijkingen of uitsluiting voor volgende periodes, organisaties nauwkeuriger en realistischer gaan aanvragen. Ook voor dergelijk beleid is politieke wil en goedkeuring nodig.
- Loslaten van brede openstelling ESF. Meer richten op specifieke doelgroepen die aantonen subsidie echt nodig te hebben. Dit houdt grote bedrijven, die amper administreren als gevolg van gebrek aan noodzaak, buiten de deur.
- Subsidieverstrekking uit besteden aan grote instanties als de UWV of grote gemeenten.
- Herintroductie van de verplichte accountantsverklaring bij de einddeclaratie. In de voorgaande periodes werd een accountantsverklaring bij het indienen van de einddeclaratie verplicht. Hoewel de MA verplicht is om de subsidie zelfstandig vast te stellen en zij niet kan afgaan op een reeds afgegeven verklaring, zou een externe controle door een accountant de kwaliteit van de administratie kunnen verbeteren. In het verleden waren de begunstigden vrij om een eigen accountant uit te kiezen. Dit had veel verschillende, niet uniforme, controlemethodieken en verklaringen tot gevolg. De betrokkenheid van een accountant bood te weinig houvast om de uniforme kwaliteit van de projectadministraties te waarborgen. In de huidige programmaperiode is dan ook gekozen de eindcontroles (alleen) door het Agentschap zelf uit te laten voeren. Dit heeft geleid tot een grote werkdruk bij het Agentschap, omdat zij achteraf een eerste projectcontrole op de administratie uitvoeren. Een gestructureerde herintroductie van de verplichte accountantsverklaring bij de einddeclaratie zou het controleproces wellicht efficiënter kunnen laten verlopen.

[15] BBL: BeroepsBegeleidende Leerweg

- Het rijksbrede subsidiekader toepassen. Echter dit is nationaal wel mogelijk, maar wordt door de EC niet goedgekeurd. Vereenvoudiging van het subsidieproces wordt vaak door de EC tegengehouden. Alleen bij het vormgeven van een nieuwe ESF-periode zijn kansen om processen anders in te richten. Wanneer de politiek, de beleidsvorming als de uitvoerders, de krachten bundelen is er op nationaal niveau aardig wat ruimte voor aanpassingen.

3.3. Aanknopingspunten Europese verkenning

101 Op basis van bovengenoemde ervaringen en suggesties van de geïnterviewden is een aantal aandachtspunten geformuleerd die interessant zijn om in het vervolg van de inventarisatie nader te onderzoeken. Deze aandachtpunten zijn uitvoeringsvarianten waarmee Nederland worstelt/speelt, maar waarover nog onvoldoende idee bestaat of deze wijze van uitvoering effectief is.

102 Mogelijke aanknopingspunten voor volgende ESF-periode volgens medewerkers van het Ministerie en Agentschap SZW:

- Meer flexibiliteit en innovatie kan bevorderd worden door het OP meer op hoofdlijnen (globaal) in te vullen. Nu is in het OP bijna alles vastgelegd, waardoor geen ruimte is voor flexibiliteit en voortschrijdend inzicht.
- Bij beleidsvorming ESF ook uitvoerders/controleurs betrekken om zo de uitvoerbaarheid van de regelgeving te faciliteren.
- Jaarlijks bepalen van ESF-acties door het Agentschap SZW in samenwerking met het ministerie van SZW.
- Mogelijke alternatieve vormen van subsidiering: vouchers, differentiëren in percentage cofinanciering, loslaten subsidiabele kosten, loonsuppletie.
- Bij start van nieuwe ESF-periode mandaat aan minister geven om het OP flexibel uit te voeren. Een ruimer opgestelde OP geeft meer flexibiliteit (beleidskader).
- ESF betrekken bij de discussie over de hervormingen van de regelingen de Wajong/WSW.
- ESF koppelen aan (grensoverstijgende) gebiedsgerichte maatregelen.
- Sanctiebeleid: nu worden geen sancties geheven wanneer de realisatie sterk achterblijft bij de oorspronkelijke aanvraag. Door wel te sanctioneren worden aanvragers genoodzaakt realistischer in te schatten. Wellicht wel mogelijkheid bieden om jaarlijks bij te stellen. Hierdoor meer grip en inzicht op de uiteindelijke realisatie en de ruimte die hierdoor ontstaat. In het huidige programma wordt hiermee bij het nieuwe tijdvak van actie D beperkt mee geëxperimenteerd.
- Om ESF meer bij de actualiteit te laten aansluiten is het introduceren van flexibele doelstellingen een idee. Bijvoorbeeld om de twee jaar opnieuw bekijken waar behoefte aan is, welke doelgroepen steun nodig hebben en daar dan gerichte acties voor formuleren. Wellicht dat 50% van de ESF-gelden naar de ‘klassieke doelgroepen’ gaan en dat de andere helft gebruikt kan worden voor actuele problemen, innovatieve aanpak.

103 Met deze aanknopingspunten in het achterhoofd is op hoofdlijnen gekeken naar de wijze van ESF-uitvoering in de overige EU-landen. Door middel van factsheets is de uitvoering per land in kaart gebracht. Het volgende hoofdstuk beschrijft de voornaamste uitkomsten van deze analyse.

4. ESF-modaliteiten EU-lidstaten

4.1. Fase 1: deskresearch en factsheets ESF-modaliteiten 27 lidstaten

104 De wijze waarop in Europa invulling wordt gegeven aan het ESF verschilt aanzienlijk per land. Uit onze deskresearch blijkt dat elk land een eigen invulling geeft aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van inwoners en het creëren van werkgelegenheid. Uiteraard wordt dit ingegeven door de sociaal maatschappelijke situatie in een land en geografische en demografische verschillen.

105 In dit hoofdstuk zullen wij een samenvatting geven van de voor Nederland meest interessante bevindingen in de factsheets. De verschillende factsheets zijn opgenomen in Bijlage 2A. De informatie die in de factsheets is opgenomen, is gebaseerd op de informatie die voor half februari 2011 beschikbaar was.

106 Uit een eerste inventarisatie naar de invulling van het ESF-beleid binnen de verschillende lidstaten, bleek dat er een veelvoud aan uitvoeringsmodaliteiten van ESF binnen Europa bestaat. Op basis van het deskresearch naar uitvoeringsmodaliteiten in de andere lidstaten en input van onze Europese collega's hebben wij geconstateerd dat alleen al de uitvoering van het ESF beleid binnen Europa op verschillende manieren is vorm gegeven.

107 Gebleken is dat in alle EU-lidstaten gezamenlijk 110 OPs van kracht zijn. Hierbij komt de combinatie van verschillende typen OPs binnen één land veelvuldig voor. Zo kunnen nationale, decentrale en regionale OPs worden onderscheiden. De allocatie van ESF-middelen vindt dan op grond van verschillende OPs plaats. (stapeling/overlap van nationale, decentrale of regionale budgetten).

108 De uitvoering van de OPs kan eveneens op verschillende niveaus (nationaal, decentraal of regionaal) plaatsvinden, waarbij het niveau van het OP niet automatisch ook het niveau is waarop de uitvoering plaatsvindt . Uiteraard is het ook mogelijk dat per OP meerdere instanties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het ESF-programma.

109 Tijdens de deskresearch hebben wij binnen de 27 Europese lidstaten 137 uitvoerende instanties geïdentificeerd. Elke van deze uitvoerende instanties geeft invulling aan één of meerdere OPs of aan een deel van een OP en is vrij om criteria en prioriteiten te stellen. Dit aantal uitvoerende instanties kan feitelijk hoger uitvallen omdat, veel instanties gebruik maken van een of meerdere 'intermediate bodies'.

110 Het aantal varianten van de wijze waarop invulling is gegeven aan de uitvoering van de verschillende OPs is dus een veelvoud van de (minimaal) 137 geïdentificeerde instanties. Voor elke prioriteit of elk thema binnen een OP kan namelijk een nadere concretisering gemaakt zijn die is vastgelegd binnen een programma, framework of (zoals binnen Nederland) een actielijn. Elk van deze invullingen kent op zijn beurt een eigen modaliteit daar waar het gaat om procedure, criteria, doelgroepen, betrokken partijen et cetera.

111 Op basis van het bovenstaande is in samenspraak met de opdrachtgever besloten de informatie in de factsheets te beperken tot: aantal en type OPs dat een land kent, verantwoordelijke instanties voor de nadere invulling en de uitvoering van het beleid, opgenomen thema's, de wijze waarop een nadere concretisering naar activiteiten is gemaakt en de betekenis van deze keuzes voor de variatie aan uitvoeringsmodaliteiten.

4.2. Dwarsdoorsnede ESF in lidstaten

112 Als het gaat om de invulling en uitvoering van het ESF-beleid identificeren wij in algemene zin drie niveaus waarop de Europese lidstaten verschillende keuzes maken.

Niveau 1 : invulling OP

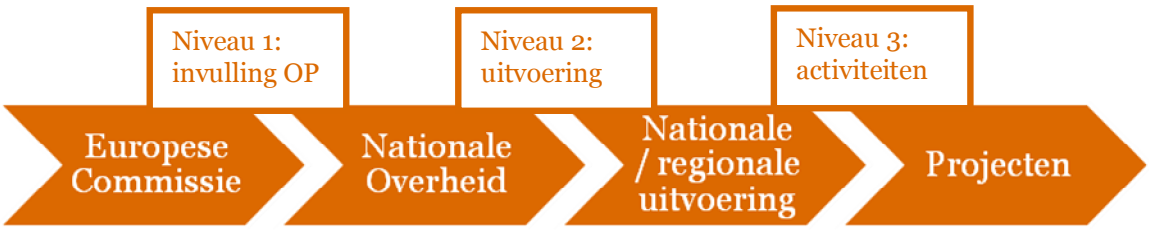
113 Het eerste niveau dat wij onderscheiden is de invulling van het OP. Dit document vormt de basis van de beleidsmatige en financiële relatie tussen de lidstaat en de EC ten aanzien van steunmaatregelen vanuit het ESF. Op basis van dit OP ontvangt de lidstaat het ESF-budget en op basis van het OP dient achteraf verantwoording afgelegd te worden ten aanzien van begrote en gerealiseerde activiteiten, deelnemers en kosten. De mate waarin doelstellingen en middelen in het OP zijn vastgelegd zijn bepalend voor de verdere invulling van het ESF in de betreffende lidstaat. Belangrijk hierbij is met name de mate van detail van flexibiliteit, thematische invulling en partnership.

Niveau 2: uitvoering

114 Het tweede niveau betreft een nadere uitwerking van het OP. De keuze die de nationale overheid maakt ten behoeve van de concrete uitvoering zijn bepalend voor de realisatie, planning, efficiëntie en doelmatigheid van het ESF-programma in de betreffende lidstaat. De finale verantwoordelijkheid omtrent de invulling en realisatie van het OP is (uiteraard) in alle landen belegd bij de MA. De wijze waarop de (operationele) taken en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd, om de te ontvangen EU-gelden in te zetten en de gestelde doelen te bereiken, verschilt in de diverse landen echter aanzienlijk. De taken en verantwoordelijkheden worden in de diverse landen belegd bij verschillende type instanties en stakeholders die al dan niet zelfstandig een nadere uitwerking/invulling geven aan het OP.

Niveau 3: activiteiten

115 Het derde niveau is tevens het meest operationele niveau en betreft de gefinancierde thema's en activiteiten. Verschillende type uitvoerders ontvangen financiering voor het uitvoeren van verschillende soorten activiteiten. Met name de projectinhoud, projectduur, omvang, type aanvragers en financieringsvorm zijn bepalend voor de mate van efficiëntie, beheersbaarheid en financiële verantwoording van de inzet van de ESF-steun.



Figuur 2: Keuze niveaus van de Europese lidstaten

116 Aan de hand van deze niveaus zullen wij de meest opvallende overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende lidstaten bespreken.

4.3. Niveau 1: invulling OP

4.3.1. Verschillende soorten OPs

117 ESF-gelden worden vanuit de EC verstrekt aan de 27 Europese lidstaten op basis van een OP. Nederland heeft hiertoe één nationaal OP opgesteld, maar uit onze analyse blijkt dat veel andere lidstaten over meerdere OPs beschikken. Onderstaande figuur laat zien dat Europa 113 OPs kent voor ESF[16].

[16] Frankrijk kent tevens vier OP's voor de overzeese gebieden Guadaloupe, Martinique, Reunion en Guyana. Deze worden hier buiten beschouwing gelaten.

Figuur 3: Overzicht aantal OPs per land

118 Het verschil in aantallen OPs per land is te verklaren op basis van de verschillende typen OPs die zijn te onderscheiden.

119 Enerzijds is een geografisch onderscheid tussen nationale, decentrale en regionale OPs. Nationale OPs omvatten het gehele land waarin met name de landelijke thema's aan de orde komen. De regionale OPs gaan daarnaast met name in op de thema's binnen een specifieke regio. Vaak wordt voor een regionaal OP gekozen als er onderscheid is tussen 'Objective 1 (Convergence)' en 'Objective 2 (Regional competitiveness)' regio's in een land zoals in Italië, Spanje, Oostenrijk of Schotland het geval is. Tegelijkertijd kan de bestuurlijke inrichting een reden zijn om voor regionale OPs te kiezen, zoals in het federale Duitsland. Om deze laatste reden zijn in België en het Verenigd Koninkrijk ook decentrale OPs ontwikkeld. Deze dekken weliswaar niet een specifieke regio, zoals gedefinieerd binnen de Europese Structuurfondsen, maar een groep van regio's op een decentraal niveau ten opzichte van de nationale overheid. In meerdere landen, zoals Duitsland, Spanje, Portugal, Roemenië en Italië bestaan nationale OPs naast regionale OPs. De keuze voor het ene sluit het andere dus niet uit.

120 Naast een geografisch onderscheid is ook sprake van thematische OPs. De landen Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Slowakije hebben gekozen voor thematische OPs op nationaal niveau, waar met name onderscheid gemaakt wordt tussen onderwijs, werkgelegenheid en capaciteitsopbouw. Ook de EU-15 landen Griekenland, Italië, Spanje en Portugal hebben naast regionale OPs gekozen de nationale OPs thematisch in te steken. In deze landen bestaan dus naast regionale OPs ook diverse nationale OPs die thematisch zijn ingericht.

4.3.2. Detailniveau van het OP

121 Naast de verschillende typen OPs die de lidstaten hanteren, verschilt het detailniveau waarop het OP is uitgewerkt eveneens sterk. De verschillen bestaan onder andere in de mate waarin activiteiten, doelgroepen en type aanvragers specifiek benoemd worden in het OP of dat men heeft gekozen voor een invulling op meer abstract niveau qua brede doelstellingen.

122 Een goed voorbeeld van een zeer specifiek OP is het OP van Frankrijk. Voor heel Frankrijk is één OP opgesteld. De prioriteiten zijn uitgewerkt in verschillende 'interventies', welke weer zijn uitgesplitst in een aantal concrete activiteiten die voor een ESF-bijdrage in aanmerking kunnen komen. Per interventie is tevens het type organisaties dat kan aanvragen gespecificeerd. De mate van detail is daarmee vergelijkbaar met dat van Nederland.

123 In tegenstelling tot het detailniveau waarop thema's, activiteiten en doelgroepen in het Franse OP zijn omschreven, blijft bijvoorbeeld het Engelse OP beperkt tot een strategische beschrijving van de prioriteiten en de aansluitingbij nationale en regionale prioriteiten. Het Deense OP is weer op een heel andere wijze ingericht. In dit OP worden per prioriteit randvoorwaarden genoemd waarbinnen activiteiten zouden moeten vallen om de doelstellingen van deze prioriteit te behalen. Tegelijkertijd worden voorbeelden van activiteiten genoemd ter ondersteuning van de argumentatielijn en ter illustratie. Een concrete invulling op basis van subsidiabele activiteiten, uitvoerders en type projecten wordt in het Deense OP niet vastgelegd.

124 Daar waar OPs op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd en waar de specificatie in activiteiten en type aanvragers uitblijft is veelal gekozen voor een periodieke uitwerking op nationaal, thematisch of regionaal niveau. Dit heeft te maken met de keuzes die op niveau 2, ten aanzien van de uitvoering, worden gemaakt en de wijze waarop de uitvoering is ingericht en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

4.4. Niveau 2: uitvoering

4.4.1. Inrichting van de onderlinge verantwoordelijkheden

125 De verschillende Europese lidstaten hebben elk op eigen wijze de uitvoering en verantwoordelijkheden van de invulling van de OPs bij verschillende type instanties belegd. Over het algemeen is de taak van de MA centraal belegd bij het ministerie dat verantwoordelijk is voor werkgelegenheid en arbeid, of een instantie of uitvoeringsorganisatie gelieerd aan het ministerie. In een aantal landen is de CA eveneens belegd bij hetzelfde ministerie. In een aantal landen wordt de CA ingevuld door een separaat ministerie zoal bijvoorbeeld het ministerie van Financiën.

126 De operationele verantwoordelijkheden van de MA zijn in veel landen, waaronder in Nederland, belegd bij een specifiek Agentschap. Dit Agentschap is verantwoordelijk voor zowel uitvoering van het programma, de organisatie van de openstellingen, beoordeling van aanvragen, monitoring van projecten en uitbetaling van ESF-bijdragen. In Schotland is dit bijvoorbeeld uitbesteed aan een externe partij[17]. Deze partij is verantwoordelijk voor dezelfde taken als een Agentschap en adviserend aan de verantwoordelijke minister.

127 Voor regionale OPs geldt vaak dat een regionale autoriteit die belast is met werkgelegenheid en arbeid is aangewezen als MA. In de praktijk betekent dit dat er bijvoorbeeld in Italie 23 MA's verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het ESF-beleid[18].

128 Het aantal OPs staat echter niet automatisch gelijk aan het aantal uitvoerende instanties. Frankrijk heeft één nationaal OP, maar de verantwoordelijkheden voor de implementatie[19] en uitvoering zijn gedelegeerd aan de 22 regio's en even zo vele MA's. Ook in Denemarken is de uitvoering van het programma belegd bij zes regio's.

[17] Zie voor voorbeelden van externe partijen hoofdstuk 5.

[18] De MA van de 21 regionale OPs is belegd bij de regionale autoriteit, de MA-taken voor de 3 nationale OPs zijn belegd bij 2 verschillende ministeries.

129 Net zoals er geografische en thematische OPs zijn, worden ook de verantwoordelijkheden langs deze lijnen belegd. Een MA kan taken en verantwoordelijkheden namelijk ook langs inhoudelijke lijnen delegeren aan andere ministeries of instanties, zoals aan het ministerie van Onderwijs of Sociale Zaken voor specifieke prioriteiten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Duitsland voor het federale OP, in Litouwen, Letland, Oostenrijk en Bulgarije.

4.4.2. De uitwerking van het OP

130 Zoals hierboven al geconstateerd blijken de OPs veel van elkaar te verschillen in mate van detailniveau. Daar waar het OP relatief abstract blijft, worden concrete plannen uitgewerkt op een meer operationeel niveau. In Denemarken zoekt men bijvoorbeeld inbedding in regionale strategieën. Dit zijn meerjarenplannen waarin de regionale ontwikkeling voorop staat. Het op hoofdlijnen opgestelde OP, geeft hier alle ruimte toe. Ook in Engeland worden regionale kaderplannen opgesteld.[20] Het OP is hier ingericht rond de specifieke regionale thema's, waardoor voldoende flexibiliteit blijft om het OP regionaal in te richten in concrete activiteiten. Nog specifieker is Polen waar jaarlijkse actieplannen worden opgesteld door verschillende 'intermediate bodies' die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de prioriteiten die in het OP zijn gesteld. In deze plannen wordt de jaarlijkse prioritering verduidelijkt en tevens worden de selectiecriteria voor de specifieke activiteiten benoemd.

131 Er lijkt geen logisch verband te bestaan tussen de mate van specificatie van het OP, de mate van uitwerking van het beleid in separate plannen en de mate waarin taken gedelegeerd zijn aan regionale instanties. Frankrijk bijvoorbeeld heeft de MA-taken gedelegeerd aan de regionale autoriteiten, maar tegelijkertijd heeft zij een zeer specifiek nationaal OP. Engeland en Wales hebben wel regionale uitwerkingsplannen, maar de uitvoering is relatief centraal belegd bij een uitvoeringsinstantie.

132 In het geval van regionale OPs zijn wij overigens geen specifieke periodieke of thematische uitwerkingsplannen tegen gekomen.

4.4.3. Betrokkenheid sociale partners

133 In de verschillende landen hebben de sociale partners en andere stakeholders verschillende rollen. De enige overeenkomst ten aanzien van de betrokkenheid van sociale partners en andere stakeholders is dat zij in alle lidstaten worden betrokken bij het opstellen van het OP. In een aantal lidstaten is de inbreng in het OP groter dan in andere landen. Hier lijkt een verschil te bestaan tussen de 'oude' en de 'nieuwe' lidstaten. In de nieuwe lidstaten hebben de sociale partners (nog) geen sterke rol en is het maatschappelijke middenveld nog niet voldoende sterk ontwikkeld. De sociale partners zijn dan vaak ontvangers van ESF-middelen die zij kunnen benutten ter versterking van hun eigen capaciteit en ontwikkeling. In de oudere lidstaten is het maatschappelijke middenveld van oudsher sterker ontwikkeld en meer ingebed in de sociale besluitvorming.

134 In een aantal landen gaat de betrokkenheid van de stakeholders verder dan alleen het opstellen van het OP. In Engeland en Denemarken zijn de sociale partners betrokken bij het opstellen van de regionale uitwerkingsplannen. Sociale partners nemen deel aan partnerschappen die actief betrokken zijn bij de vormgeving van het beleid. In Denemarken zijn diezelfde partnerschappen eveneens betrokken bij het beoordelen van de projecten. De partners hebben hierin een adviserende rol. In Frankrijk hebben sociale partners zitting in het regionale programmacomité. Dit comité beslist over aanvragen en de sociale partners hebben dus een beslissende rol in welke projecten worden toegekend. Dit is ook in Luxemburg het geval. In Oostenrijk gaat de rol van sociale partners nog een stap verder. De partners zijn hier mede-eigenaar van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening, de grootste uitvoerende instantie verantwoordelijk voor de implementatie van ESF[21]. De sociale partners zijn dan ook rechtstreeks verantwoordelijk voor de beleidsvorming en uitvoering.

[19] Ontvangen, beoordelen en toekennen van aanvragen.

[20] De Deense strategieën zijn niet specifiek gericht op ESF alleen, maar betreffen ook de regionale prioriteiten en de EFRO-prioriteiten. De Engelse kaderplannen daarentegen omvatten alleen ESF.

[21] 60% van de ESF-middelen wordt langs deze wijze rechtstreeks gealloceerd door de sociale partners.

4.5. Niveau 3: activiteiten

135 Binnen al deze OPs, regionale strategieën en actieplannen is het niet verwonderlijk dat een veelvoud aan activiteiten is die gefinancierd worden met ESF-gelden. Vier aspecten die van invloed zijn op de te subsidiëren activiteiten zullen wij hier bespreken: de gekozen thema's, het type aanvragers, aanvraagprocedures en type bijdragen.

4.5.1. Thema's

136 In de verschillende lidstaten observeren wij een breed spectrum aan activiteiten en doelgroepen. Allereerst valt op dat meerdere landen het ESF inzetten voor hoger opgeleiden. Zo richt Letland zich specifiek op promovendi in de technische sector en Oostenrijk zet in op het toegankelijk maken van universitair onderwijs voor personen met kinderen, werkenden of mensen met financiële beperkingen. Ook Duitsland,Hongarije, Litouwen, Portugal en Roemenië richten zich op universitair geschoolden.

137 Maar landen richten zich ook specifiek op migranten (Frankrijk, Italië en Oostenrijk) en worden met behulp van ESF-middelen taaltrainingen en burgerschapscursussen bekostigd (Ierland en Portugal).

138 Ondernemerschap wordt ondersteund in algemene zin in veel van de Europese lidstaten, soms met een specifieke focus op doelgroepen zoals jongeren of werklozen (onder andere Cyprus, Denemarken, Finland en Spanje).

139 Een laatste thema wat veelvuldig terugkomt is hervormingen in het onderwijs en maatregelen om onderwijs (middelbaar tot academisch) en bedrijfsleven en onderzoekscentra beter op elkaar af te stemmen (België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Spanje, Polen). Ook wordt ingezet op het verbeteren van vaardigheden van docenten (Cyprus, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië).

4.5.2. Aanvragers

140 In een aantal landen, zoals Roemenië, Italië, en Slowakije zijn overheden zelf verantwoordelijk voor (een deel van) de uitvoering van het ESF-programma. Het gaat hier met name om zaken zoals hervorming van systemen en bestuurlijke capaciteit. Voor deze prioriteiten zijn er dan ook geen aanvragers, behalve de nationale of regionale overheid zelf.

141 In veel landen zijn de aanvragers, evenals in Nederland, per prioriteit vastgesteld in het OP. Hierbij is het evident wie programma-uitvoerder, aanvrager en begunstiger is. Deze rol is in niet alle landen even duidelijk. Overheden kiezen er ook voor instanties aan te wijzen als 'intermediate body' (zoals in Polen en Letland) of als Strategic Delivery Body (private organisatie in Schotland) die verantwoordelijk zijn voor de feitelijke uitvoerig van (een deel van) de prioriteiten uit het OP. Of zoals in het geval van Engeland, instanties die tevens verantwoordelijk zijn voor de cofinanciering. Dit zijn over het algemeen ook publieke instanties, maar met een specifieke uitvoerende taak, zoals de arbeidsvoorziening of reclassering. In andere landen zoals Luxemburg is het voor aanvragers mogelijk voor langere tijd projecten met ESF-middelen te financieren. Afhankelijk van de wijze waarop deze organisaties over de specifieke doelgroep inzetten kunnen deze organisaties meer neigen naar programma-uitvoerder, aanvrager namens een bepaalde doelgroep of begunstigde.

4.5.3. Procedures

142 Of het nu overheden of Intermediatie Bodies betreft die verantwoording dragen voor de uitvoering van ESF-projecten, er zijn twee generieke methoden waarmee ESF-middelen in de markt worden gezet. Allereerst zijn dit aanbestedingen waarbij instanties specifieke diensten inkopen. Hierbij valt te denken aan re-integratietrajecten, maar in sommige landen zien wij ook inburgeringcursussen als onderdeel van het ESF-programma.

143 Een tweede methode is het openzetten van een tender of een zogeheten 'call for proposals'. Aanvragers kunnen binnen een prioriteit of thema projectvoorstellen indienen welke vervolgens beoordeeld worden. De tenders variëren van heel breed (de volledige breedte van het programma) tot heel specifiek (één onderwerp binnen een prioriteit). De frequentie en omvang van tenders verschilt enorm. In Noord-Ierland worden twee calls gehouden gedurende de volledige programmaperiode (2007 – 2013). In België worden regelmatige calls op thema's uitgezet gedurende het jaar. In Denemarken worden jaarlijkse tenders georganiseerd.

144 De omvang en duur van de projecten is gespecificeerd per tender. Het kan om langdurige projecten gaan met een minimum omvang (bijvoorbeeld Schotland) of soms is een maximum omvang gesteld voor de projecten. Hier is geen eenduidige lijn in te ontdekken.

145 De aanvraagprocedure verschilt eveneens per land. In veel gevallen zijn procedures gedigitaliseerd. Twee variaties vielen op. Allereerst de methodiek van een preselectiefase, zoals in Schotland wordt gehanteerd. Hierbij worden aanvragers in de gelegenheid gesteld een beknopt voorstel in te dienen. Als dit voorstel positief wordt gewaardeerd mag de aanvrager een uitgewerkt voorstel indienen.

146 Zowel in België als in Wales wordt de kwaliteit van aanvragers separaat beoordeeld. In Wales moet men kwalificeren als 'eligible'. Alleen dan kan een aanvraag worden ingediend . In België betreft het zelfs een kwaliteitsaudit waarbij een keurmerk wordt afgegeven indien een organisatie voldoet aan de gestelde criteria ten aanzien van administratie, processen en capaciteit.

4.5.4. Financieringsmethoden

147 Projecten worden in het overgrote deel van de gevallen gefinancierd door middel van een subsidie op basis van een projectbegroting, of in het geval van een aanbesteding op contractuele basis. De nationale overheid verzorgt in veel gevallen (een deel van) de cofinanciering. Dit geschiedt in ieder geval in de situatie dat zij de uitvoering zelf ter hand nemen. Afhankelijk van de uiteindelijke begunstigde zal er in meer of mindere mate sprake zijn van een private cofinanciering.

148 In het geval van projecten kunnen aanvragers in enkele lidstaten eveneens aanspraak maken op middelen uit een cofinancieringfonds, bijvoorbeeld in België en Noord-Ierland. In Engeland wordt via Cofinanincieringsorganisaties (CFOs) het volledige bedrag in de markt gezet.

149 Een aantal lidstaten verstrekken beurzen (Slovenië) of leningen (Duitsland en Finland) aan studenten en beginnend ondernemers. Het verstrekken van leningen geschiedt dan via een bank.

150 In België worden afgebakende delen van projecten gefinancierd op lumpsumbasis en wordt er gewerkt met een kostprijsmethodiek per deelnemer of direct personeelslid afhankelijk van het type project. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde output en outcome oproepen. Bij output-oproepen staan de projectactiviteiten bij de oproep vast. De aanvragers worden beoordeeld op de wijze waarop het project wordt uitgevoerd, de deskundigheid en de behaalde resultaten (meer een resultaatfinanciering). Bij outcome-oproepen bepalen de aanvragers zelf welke activiteiten zij uitvoeren, de looptijd van het project en de te behalen resultaten. Deze aanvragen worden getoetst op haalbaarheid, relevantie, en organisatorische inbedding.

4.6. Fase 2: Casestudies van bouwstenen aan de hand van de Europese inventarisatie

151 Zoals hierboven aangegeven hebben wij onze bevindingen van de eerste verkenning, per lidstaat in een factsheet weergegeven, zie bijlage 1A. Op basis van de diverse bouwstenen waaruit een uitvoeringsmodaliteit kan bestaan is tijdens een bijeenkomst met de begeleidingscommissie en experts van het Agentschap SZW een prioritering aangebracht waaruit tien bouwstenen zijn geselecteerd die in het vervolg van ons onderzoek zullen worden uitgediept. Voor een aantal bouwstenen is ervoor gekozen om deze te onderzoeken in twee lidstaten omdat deze lidstaten beide interessante aspecten bevatten. Het betreft de volgende bouwstenen in de verschillende per bouwsteen genoemde landen:

Invulling OP:

1. regionale verantwoordelijkheid en uitvoering met betrekking tot uitwerking OP (Denemarken, UK);
2. jaarlijkse actieplannen die door de verantwoordelijke 'intermediate bodies' worden opgesteld (Polen).

Uitwerking OP en betrokkenheid sociale partners bij de invulling:

3. sociale partners (belangengroepen) zijn betrokken bij de beoordeling van projecten (Frankrijk, Oostenrijk);
4. wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van partnerschappen tijdens de programma-uitvoering (UK, (regional skills partners), Denemarken (regional growth forum));
5. hoe verloopt de uitvoering en verantwoording wanneer de ESF-gelden via een instelling/stichting worden uitgekeerd (CFO, Engeland/Strategic delivery bodies , Schotland).

Aanvraagprocedure:

6. pre-selectieronde: projecten maximaal drie jaar gefinancierd en hebben een minimum omvang van € 200.000 (UK/Schotland);
7. twee calls per programmaperiode (2008 – 2010 en 2011 – 2013) waarbij een breed scala aan organisaties langdurige projecten op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs kan aanbieden (UK/Noord-Ierland) en Luxemburg (deze laatste met name in combinatie met eerdere kortere calls).

Aanvragers en partnerschappen bij uitvoering:

8. wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen van partnerschappen tijdens de projectuitvoering (Oostenrijk, lokale initiatieven voor werkgelegenheid).

Financieringsmethoden

9. kredieten/leningen (Duitsland);
10. output/outcome/lumpsumfinanciering (België).

152 In het vervolg onderzoek zijn de geselecteerde bouwstenen nader onderzocht binnen de context van de betreffende lidstaat. Dit heeft geresulteerd in een aantal case studies (bijlage 2B) waarin naast een nadere uitwerking eveneens de sterkten en zwakten zijn uitgewerkt.

153 De sterkten en zwakten zijn bepaald op basis van de bijdrage die de bouwsteen levert aan een aantal door de opdrachtgever gedefinieerde criteria. Deze betreffen:

- beheersbaarheid van de uitvoering;
- vermindering van de uitvoeringskosten;
- kans op outputrealisatie;
- verwachte effectiviteit.

154 Per criterium is een aantal indicatoren opgesteld op basis waarvan de positieve dan wel negatieve bijdrage van de verschillende bouwstenen worden bepaald. Deze zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Criteria	**Indicatoren startnotitie SZW[22]**
Beheersbaarheid van de uitvoering	• Administratieve lasten (reductie) • Kwaliteit projectadministratie (verbetering) • Beheersing van de projectrealisatie verbetering) • Financiële planning (effectiever)
Vermindering van de uitvoeringskosten	• Uitvoeringskosten (reductie) • Rechtmatigheid (waarborging) • Controledruk (verlaging)
Kans op outputrealisatie	• Benutting middelen (N+2) (maximalisatie) • Doelbereik (maximalisatie)
Verwachte effectiviteit	• Negatieve neveneffecten (reductie) • Gewenste effecten (verhoging)

[22] Startnotitie als bijlage bij de offerte-uitvraag.

5. Analyse case studies

5.1. Inleiding

155 In dit hoofdstuk behandelen wij de tien bouwstenen die wij in samenspraak met de opdrachtgever hebben gekozen om nader te onderzoeken (zie paragraaf 4.6). Per bouwsteen is een uitgebreide case study gemaakt.

156 In dit hoofdstuk wordt een korte samenvatting van de bouwsteen per land gegeven (de volledige beschrijving is terug te vinden in de case studies, bijlage 2B), waarna de bouwsteen beoordeeld wordt langs de vier criteria die door de opdrachtgever zijn opgesteld:

- beheersbaarheid van de uitvoering;
- vermindering van de uitvoeringskosten;
- kans op outputrealisatie;
- verwachte effectiviteit.

157 Aan de hand van groen, oranje en rode aanduidingen is aangegeven in hoeverre wij de bouwsteen positief, neutraal, danwel negatief beoordelen als zijnde toepasbaar binnen de Nederlandse context:

Bouwsteen lijkt bij te dragen aan een efficiënte/effectieve uitvoering.

Bouwsteen kent naast voordelen ook nadelen ten aanzien van een efficiënte/effectieve uitvoering.

Bouwsteen heeft nadelen ten aanzien van een efficiënte/effectieve uitvoering.

158 Onze beoordelingen zijn gebaseerd op de informatie uit het onderzoek en de mening van enkele uitvoerders. Het zijn dus aannames en kunnen niet als feiten worden opgevat. Met de kennis van ESF, de ervaringen binnen de landen en de toetsing aan de Nederlandse context achten wij de beoordelingen het meest aannemelijk.

159 De beoordelingen worden onderbouwd met een toelichting op de criteria. Ook voor deze toelichting geldt dat deze in de context van het verkennende karakter van dit onderzoek gezien moet worden. Wil men de toepasbaarheid van een bouwsteen geheel inzichtelijk krijgen, dient nader onderzoek verricht te worden.

160 Daarnaast is het onmogelijk gebleken om de uitvoeringskosten of de beheersbaarheid van de uitvoering te kwantificeren. Ten eerste zijn deze gegevens over de huidige uitvoeringsperiode nog onbekend. Daarnaast zijn deze gegevens niet openbaar en zijn de uitvoeringsorganisaties erg terughoudend om de effectiviteit en efficiëntie van hun organisatie te kwantificeren. Wij zullen ons helaas dan ook moeten beperken tot aannames en veronderstellingen over de mate waarin een bouwsteen invloed heeft op de hoogte van de uitvoeringskosten. Dit zijn veronderstellingen op basis van logische redeneringen.

5.2. Bouwsteen 1: regionale verantwoordelijkheid en uitvoering met betrekking tot uitwerking OP

5.2.1. Samenvatting casus Denemarken[23]

161 Het OP van Denemarken is een globale omschrijving van het nationale werkgelegenheidsbeleid. De specifieke uitwerking van het Deense OP geschiedt op regionaal niveau door de zogenaamde Regional Growth Forums die regionale business strategieën opstellen. Denemarken kent zes regio's waardoor het Deense OP dus wordt uitgewerkt in zes regionale strategieën. Het OP van Denemarken geeft twee argumenten voor een OP op hoofdlijnen:

1. Regionale verschillen op het gebied van industrieën/sectoren, maakt dat het regionaal insteken van het werkgelegenheidbeleid het meest effectief is. Op deze manier ontstaat er meer aansluiting tussen het ESF en het (regionale) arbeidsmarktbeleid.
2. Het OP van Denemarken geeft duidelijk aan dat een ESF-periode van zeven jaar te lang is voor een voorafgaand vastgestelde strak omlijnde aanpak.

162 Het Op geeft voorbeelden van projecten waaraan gedacht kan worden binnen de uitvoering van ESF. Dit zijn opties, niets ligt vast.

[23] Zie voor volledige beschrijving van alle cases bijlage 1B.

163 ESF-aanvragen worden dus regionaal getoetst, maar technisch uitgevoerd door één nationale MA.

164 In Denemarken wordt ESF regionaal uitgevoerd door Regionale Groei Fora. Deze Regionale Groei Fora (in totaal zes) zijn samengesteld uit onder andere burgemeesters uit de regio, vertegenwoordigers vanuit verschillende sectoren en werknemersorganisaties. De EC is niet vertegenwoordigd in de Regionale Groei Fora.

165 De Regionale Groei Fora stellen regionale business strategieën op die het beleid weergeven binnen de regio. Deze strategieën zijn in opzet vergelijkbaar. Ze behandelen dezelfde onderwerpen en kennen dezelfde opbouw: omschrijving van de regio, visie op groei, kansen voor ontwikkeling, samenwerking, doelstellingen en activiteiten. De business strategieën behandelen deze onderwerpen nog wel globaal, concrete invullingen (voor wie, wat, wanneer en budget) ontbreken. De regionale business strategieën worden jaarlijks uitgewerkt in actieplannen. Hier worden concrete aandachtsgebieden (bijvoorbeeld energie, technologie, clusters en kennisverspreiding, enzovoort) en doelstellingen per jaar geformuleerd. Een aanvraag moet bestaan uit minimaal vijf (!) partners.

166 De ESF-bijdrage is maximaal 50%. Cofinanciering kan geregeld worden door een bijdrage uit de Regionale Business Development Fondsen. Hiervoor moet een Regionale Groei Forum wel een positief advies voor afgeven aan de Regionale Raad (National Growth Council). De Regionale Raad beschikt over een jaarlijks budget van ongeveer € 13 miljoen per jaar die als cofinanciering kan worden ingezet voor aanvragen uit Europese Structuurfondsen. De Europese Structuurfondsen zijn dus nadrukkelijk gekoppeld aan het regionale beleid.

5.2.2. Samenvatting casus England

167 De UK beschikt over zes OPs voor zes gebieden: England en Gibraltar, West Wales, Oost Wales, Noord-Ierland en Schotland. De OPs zijn op hoofdlijnen ingevuld met een aantal doelstellingen en indicatoren, maar zonder concrete activiteiten. De regio's zijn hierdoor vrij om een eigen invulling van het OP te implementeren. Dit doen zij binnen de Regionale Frameworks. Regionale comités, bestaande uit regionale partners, zijn binnen de zes regio's verantwoordelijk voor de implementatie van ESF. De MA en CA zijn samengevoegd en ondergebracht bij het ministerie van Werkgelegenheid. Deze MA/CA beslaat alle zes gebieden binnen de UK.

168 Specifiek voor de regio England is de uitvoering van ESF en de verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitwerking van het OP belegt bij comités: England is opgedeeld in negen regio's die allen een eigen regionale comité kennen. Deze comités hebben de volgende verantwoordelijkheden:

- goedkeuren plannen van CFO (hierop wordt later ingegaan);
- monitoren voortgang;
- toetsing voortgangsrapportages;
- maatregelen treffen wanneer onderrealisatie wordt geconstateerd.

169 De regionale comités worden in samenspraak met de MA/CA samengesteld uit:

- vertegenwoordigers van de Regional Skills Partnerships (hierna: RSP) (ook hier komen wij later op terug);
- gemeenten;
- sociale partners;
- vertegenwoordigers van verschillende sectoren;
- eventueel afgevaardigden vanuit de EC (op uitnodiging).

170 De RSPs zijn van groot belang voor de ontwikkeling van de Regionale ESF-frameworks; de regionale strategieën. De RSPs stellen de specifieke doelstellingen en aandachtsgebieden op binnen de regio.

171 De CFOs zijn publieke organen verantwoordelijk voor het samenbrengen van ESF en andere financieringsbronnen. Door middel van open tenderprocedures kunnen uitvoerders zich aanmelden bij de CFOs om in aanmerking te komen voor financiering. Per regio kunnen meerdere CFOs actief zijn aangezien CFOs zich op bepaalde onderwerpen richten en meerdere onderwerpen (aandachtsgebieden) binnen een regio worden vastgesteld.

172 Dus overkoepelend binnen England zijn de regionale comités verantwoordelijk voor uitvoering van ESF. Zij keuren de strategische plannen van de RSP goed en zien toe op de tenderprocedures en de verdeling van geld door de CFOs. Echter, sinds juli 2010 is besloten dat de regionale strategieën en het opstellen daarvan niet

langer onderdeel uitmaken van de uitvoering van ESF. Met andere woorden: de RSPs hebben niet langer bestaansrecht. Hoe dit wordt opgevangen is nog onduidelijk, de reden tot afschaffing moet gezocht worden in kostenreductie. Als gevolg van een 30% verlaging van het overheidsbudget zijn de RSPs afgeschaft.

5.2.3. Bijdrage criteria[24]

Criteria Denemarken	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

Criteria England	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.2.4. Toelichting criteria Denemarken

Beheersbaarheid van de uitvoering

173 **Administratieve lasten** lijken in eerste instantie hoog aangezien het ESF-beleid op verschillende niveaus wordt uitgewerkt (OP, regionale business strategieën, jaarlijkse actieplannen). De Regionale Groei Fora zijn alleen betrokken bij het opstellen van de jaarlijkse regionale plannen en niet bij de verdere uitwerking van het ESF. Zo is de monitoring, administratie en controle belegd bij een centrale MA. De additionele administratieve lasten lijken daarom beperkt.

174 De **beheersbaarheid** van de uitvoering wordt vergroot door de koppeling met regionale structuren, waar een prestatiegedreven CFO betrokken bij is.

175 Door de regionale aanpak en de aansluiting tussen doelstelling en activiteiten zal de **projectrealisatie** vermoedelijk hoog liggen.

176 Het OP is globaal, maar jaarlijks worden actieplannen vastgesteld wat veronderstelt dat er een bepaalde vorm van **flexibiliteit** is, die op de actualiteit kan inspringen. Echter, de regionale strategieën worden ook voor zeven jaar vastgesteld, wat ook een mate van inflexibiliteit suggereert, maar deze lijkt nihil, aangezien de regionale plannen globaal zijn. Door de jaarlijkse actieplannen kan bij **onderrealisatie** jaarlijks (inhoudelijk) **bijgestuurd** worden. Via de centraal georganiseerde MA kan eveneens besloten worden om bij ernstige onderrealisatie budgetten tussen regio's binnen prioriteiten over te hevelen. Omdat Denemarken één OP kent zou dit relatief eenvoudig te realiseren kunnen zijn. Bij overbevraging kan eventueel het budget van de Regionale Raden ingezet worden op specifieke prioriteiten binnen de regio ter aanvulling op het ESF-budget.

Vermindering van de uitvoeringskosten

177 Doordat aanvragen getoetst worden op de regionale bijdrage en regionale toepasbaarheid kan het beoordelingsproces een arbeidsintensief proces zijn. In de beoordelingscommissie van de Regionale Groei Fora zit een brede vertegenwoordiging vanuit verschillende sectoren. Dit kan het beoordelingsproces vertragen en de **uitvoeringskosten** verhogen.

178 Door de regionale aanpak en de aansluiting tussen doelstelling en activiteiten is de kans op **rechtmatige benutting** van middelen hoger. Dit wordt versterkt doordat er vanuit de centraal georganiseerde MA en CA één set aan regels geldt. Op dit niveau vindt ook de monitoring en control van de projecten plaats, waardoor de rechtmatigheid van de bestede middelen wordt geborgd.

Kans op outputrealisatie

179 Doordat de financiële planning **(benutting)** effectiever is (zie beheersbaarheid) wordt de kans dat ESF-middelen als gevolg van de N+2-regeling terug moeten worden gestort kleiner. Door de regionale aanpak is de

[24] Zie voor betekenis rood, oranje en groen, de inleiding (§ 5.1)

verwachting dat de aansluiting tussen doelstellingen en de activiteiten hoger is. Het **doelbereik** is dus vrij hoog.

Verwachte effectiviteit

180 De leden van de Groei Fora zijn belanghebbenden binnen een regio en zijn betrokken bij het opstellen van regionale business strategieën, de jaarlijkse actieplannen en ze zijn betrokken bij de beoordeling van projecten. Tevens kunnen ze zelf ook nog betrokken zijn bij de uitvoering van een project. Er bestaat een kans op opportunisme als **negatief neveneffect**. Door minimale betrokkenheid van vijf partners binnen project, is er breed gedragen regionale commitment wat een **positief effect** heeft. Een consortium van vijf leden lijkt daarentegen wel administratief lastiger.

5.2.5. Toelichting criteria England

Beheersbaarheid van de uitvoering

181 **Administratieve lasten** lijken in eerste instantie ook in de UK hoog aangezien het ESF-beleid op verschillende niveaus wordt ingevuld (OP, regionale strategieën) en door verschillende instanties wordt uitgevoerd. Dit wordt bevestigd doordat de RSPs in een bezuinigingsslag zijn afgeschaft.

182 Een voordeel van de regionale strategieën was (is) wel dat de activiteiten zijn afgestemd met de behoeftes binnen de regio. Hierdoor zal de **projectrealisatie** vermoedelijk hoog liggen.

183 Doordat de regionale strategieën eens per twee jaren worden opgesteld en regelmatig worden geëvalueerd is de flexibiliteit relatief hoog. Omdat elke regio in de UK een eigen OP heeft liggen de budgetten voor de verschillende prioriteiten echter per regio vast.

184 De monitoring en control van de verschillen ESF-projecten is regionaal belegd. Voordeel is dat eventuele afwijkingen in de **projectrealisatie** snel worden gesignaleerd en kunnen worden bijgestuurd. Hoewel er centrale afstemming is, wordt de naleving van de administratieve voorwaarden op projectniveau in de UK door zes (regionale) instanties getoetst. Hierdoor kan de uniformiteit ten aanzien van de administratieve voorwaarden worden aangetast. Dit heeft een negatief effect op de beheersbaarheid.

185 Uit gesprekken met Engelse vertegenwoordigers van de RSPs en CFOs hebben wij vernomen dat de regionale aanpak de **kwaliteit van de projectrealisatie** vergroot en de administratieve lasten vermindert, omdat de activiteiten optimaal aansluiten bij de behoeften van een specifieke regio en omdat alle besluiten worden genomen op een regionaal en subregionaal niveau.

Vermindering van de uitvoeringskosten

186 De regionale inbedding van ESF verhoogt de **uitvoeringskosten** aanzienlijk. Hier zijn ook maatregelen tegen getroffen door de RSPs af te schaffen.

187 De legitimiteit van de plannen is door de regionale aanpak hoog, vanwege de aansluiting met de behoeften.

Kans op outputrealisatie

188 De regionale comités zien toe op een goede uitvoering van ESF door onder andere de CFO. Zij doen dit door de voortgangsrapportages te toetsen en de projecten te monitoren. Zij hebben mogelijkheden om tijdig bij te sturen wanneer onderrealisatie dreigt. Dit betekent dat de kans op **outputrealisatie** en het doelbereik hoog liggen. Dit wordt versterkt doordat ook de monitoring en control regionaal is georganiseerd, waardoor een strakke aansturing van projecten mogelijk is.

189 Waar rekening mee gehouden moet worden is de vrij specifieke focus van de CFOs op bepaalde activiteiten. Zo is er een CFO die zich alleen bezighoudt met scholing van bepaalde doegroepen. Weer een andere CFO richt zich op de toeleiding tot de arbeidsmarkt van vrouwen. Het gevaar dreigt dat elke CFO zijn eigen 'bedrijfje' runt waardoor de mogelijkheden op bijsturing worden verkleind. Wanneer een bepaalde activiteit (uitgevoerd door een bepaalde CFO) achterblijft is het maar de vraag of het budget kan worden overgeheveld naar een CFO met een betere realisatie. De **N+2-realisatie** lijkt hierdoor risico's te lopen.

Verwachte effectiviteit

190 Aangezien de regionale frameworks de behoeften en beschikbare middelen inzichtelijk maken, verhoogt dit de kans op **positieve neveneffecten**. Bovendien werkt een groot aantal organisaties op regionaal niveau samen wat de kwaliteit en effectiviteit bevordert. RSPs hadden op regionaal niveau goed contact met onderwijsinstellingen en trainingsinstitituten om aansluiting te zoeken met de regionale behoeften. Zij adviseren nu hun opvolgers om hetzelfde te doen.

191 Mogelijke **negatieve neveneffecten** zijn gerelateerd aan de macht die op regionaal niveau is geconcentreerd, waardoor misschien niet alle behoeften evenredig worden meegewogen. Hiertoe heeft de MA additionele richtlijnen opgesteld om de omgang met verschillende stakeholders meer richting te geven.

5.2.6. Conclusie

192 Regionale uitvoering van ESF lijkt te leiden tot een verhoging van de uitvoeringskosten en de administratieve lasten als gevolg van meerdere bestuurlijke lagen en besluitvormingsprocedures. Echter, hier staat tegenover dat een regionale uitvoering positieve uitwerking heeft op het doelbereik, de aansluiting tussen beleid en uitvoering en een rechtmatige benutting van de ESF-middelen. (Twee)jaarlijkse actieplannen geven regio's daarnaast de mogelijkheid om op actuele ontwikkelingen en behoeftes in te springen. Hierbij lijkt één Nationaal OP meer flexibiliteit te hebben dan meerdere regionale OPs.

193 Een ander belangrijk verschil tussen de invulling van Denemarken en England/UK is dat de verantwoordelijkheden van de MA centraal dan wel regionaal zijn belegd. Een centrale aansturing van het ESF-beleid draagt ons inziens bij een uniforme uitvoering van ESF-projecten in de regio's, iets dat de beheersbaarheid van het programma verhoogt.

194 Waar wel voor gewaakt dient te worden is de inmenging, de bevoegdheden, van regionale vertegenwoordigers. Enerzijds bieden deze belanghebbenden input voor een goede aansluiting tussen beleid en uitvoering, anderzijds dreigt het gevaar van 'dubbele petten' en partijdigheid. Dit kan voorkomen worden door strikte scheiding van taken en een transparante subsidietoewijzing.

5.3. Bouwsteen 2: jaarlijkse actieplannen die door de verantwoordelijke 'intermediate bodies' worden opgesteld

5.3.1. Samenvatting casus Polen

195 Het OP 'Human Capital' (hierna: OPHC), waarin het ESF-beleid van Polen is vastgelegd, bevat vijf prioriteiten op nationaal niveau en vijf prioriteiten op regionaal niveau (de regio's worden ook wel voevodships genoemd). Circa 60% van de ESF-middelen wordt op regionaal niveau ingezet. De overige 40% moet ten goede komen aan nationale projecten.

196 De organisatie van de EU-fondsen in Polen wordt uitgevoerd op drie niveaus: coördinatie, het beheer en implementatie. De MA (ministerie van Regionale Ontwikkeling) is eindverantwoordelijke voor de realisatie van het OPHC en coördineert het ESF-beleid in Polen. Zowel op nationaal niveau als op regionaal niveau delegeert de MA taken aan 'intermediate bodies'.

197 'Intermediate bodies' opereren op uitvoeringsniveau en zijn primair belast met het beheer en de uitvoering van onderdelen van het OPHC. De gedelegeerde taken worden vastgelegd in specifieke overeenkomsten of contracten. Naast de taken en verantwoordelijkheden wordt hierin ook de wijze van monitoring en controle door de MA vastgelegd.

198 De primaire taken van de 'intermediate bodies' in het kader van het OPHC zijn:

- beheer van de in het OPHC opgenomen prioriteiten. De 'intermediate body' is verantwoordelijk voor de realisatie van activiteiten genoemd onder een specifieke prioriteit, de MA blijft echter eindverantwoordelijk;
- het vaststellen van selectiecriteria op basis waarvan de projecten binnen een prioriteit worden beoordeeld. Deze zijn gebaseerd op richtlijnen die zijn opgesteld door de MA;
- opstellen en inrichten van de managementstructuur van de 'intermediate body' en van beheers- en controlesystemen.

199 Daarnaast zijn de 'intermediate bodies' verantwoordelijk voor de uitvoering van de programmaonderdelen. Ten aanzien van prioriteiten met een groter bereik worden deze, met name operationele, activiteiten ook wel uitgevoerd door zogenaamde niveau-2 'intermediate bodies'. Tot de uitvoerende taken worden de volgende activiteiten gerekend:

- het uitzetten van tenders voor aanvragen;
- het in ontvangst nemen van aanvragen;
- het selecteren van projecten voor de subsidiëring van en aangaan van overeenkomsten met de begunstigden;
- het indienen van uitgavendeclaraties en -verantwoordingen aan 'intermediate bodies';
- monitoring van individuele projecten;
- controle op de rechtmatigheid van de aanwending van de middelen door de begunstigden, met inbegrip van controles ter plaatse;
- voorbereiding van een regelmatige jaarverslagen en het eindverslag over de activiteiten;
- lokale archivering van alle projectgerelateerde documentatie gedurende drie jaar nadat het programma is gesloten of de gedeeltelijke sluitingsdatum en definitieve archivering voor beschikbaarheid tot 2020.

200 Elk jaar wordt er door de 'intermediate body' een actieplan per prioriteit of set aan prioriteiten opgesteld. Afhankelijk van de omvang van de prioriteit of regio kan de 'intermediate body' activiteiten delegeren aan niveau-2 'intermediate bodies'. Het actieplan wordt getoetst door het OPHC Monitoring Comité (hierna: MC). Op basis van het advies van het MC wordt het actieplan door de MA geaccordeerd.

201 In het actieplan wordt door de 'intermediate body' de gewenste vormen van ondersteuning (projecten) aangegeven in de context van de regio of het thema inclusief de selectiecriteria. Daarbij wordt eveneens een verantwoording gegeven van de verdeling van middelen over de afzonderlijke maatregelen/submaatregelen van de betreffende prioriteit in het jaar waarop het actieplan betrekking heeft en de voorgaande jaren. Tot slot wordt ingegaan op de wijze waarop de tenderprocedures worden vormgegeven en de projecten zullen worden geïmplementeerd.

202 De budgetten voor de prioriteiten/regio's zijn gespecificeerd voor de hele regio. Ongebruikte budgetten vloeien terug in de gehele begroting en kan worden gebruikt in de daaropvolgende jaren.
Ten aanzien van de drie jaren van de uitvoering van de OPHC, was Polen verplicht de ESF-middelen die betrekking hadden op het eerste jaar te besteden voor het einde van het derde jaar (N+3-regel) Vanaf 2010 geldt ook voor Polen N+2-regel. Om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan N+2/N+3, zijn er strikte doelen gezet die nauwgezet bewaakt worden door de 'intermediate bodies'.

5.3.2. Bijdrage criteria

Criteria Polen	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.3.3. *Toelichting criteria*

Beheersbaarheid van de uitvoering

203 In het OP is een gedetailleerde beschrijvingen van de naleving en het beheer van het actieplan. Hierdoor ontstaat uniformiteit in de invulling van het activiteitenplan en de uitvoering ervan door de 'intermediate bodies'. Hierdoor blijft het programma ondanks het feit dat er gebruik wordt gemaakt van veel 'intermediate bodies' met ieder een **eigen actieplan beheersbaar**.

204 De voorwaarden rond de uitvoering van de ESF-projecten is vastgelegd in procedures die algemeen toegankelijk zijn voor alle betrokkenen. Iedere betrokkene is vooraf op de hoogte van zijn/haar verplichtingen die zijn vastgelegd in overeenkomsten op elk niveau.

205 Door de regionale aanpak en de aansluiting tussen doelstelling en activiteiten zal de **projectrealisatie** vermoedelijk hoog liggen.

206 Ondanks dat het OP relatief strikt is, is er voldoende ruimte om jaarlijks (concrete al dan niet regionale) actieplannen vast te stellen die voldoende ruimte lijken te geven voor een bepaalde vorm van **flexibiliteit**, die op de actualiteit kan inspringen.

207 Door de jaarlijkse actieplannen kan bij onderrealisatie jaarlijks (inhoudelijk) bijgestuurd worden waardoor de **financiële planning** effectiever wordt. Dit wordt versterkt door de strikt gehanteerde rapportage verplichtingen die aan alle betrokkenen wordt opgelegd.

Vermindering van de uitvoeringskosten

208 Hoewel de invoering van jaarlijkse plannen administratief kostbaar is, geeft de vertegenwoordiger van de lokale overheid (ESF-unit) aan dat dit niet het geval is. Zij gaf aan dat de vorm van het activiteiten plan vaststaat en dat dit normaal uit niet meer dan 15 pagina's per prioriteit (in sommige regio's, slechts één prioriteit kan worden ondersteund in een bepaald jaar) bestaat. Het activiteitenplan wordt opgesteld door hetzelfde team dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het ESF-programma op prioriteit/regio. Bovendien werd er in de vorige programmaperiode geen gebruikgemaakt van 'intermediate bodies', maar waren de **uitvoeringskosten** niet lager.

209 Volgens een vertegenwoordiger van de Poolse ESF-unit, maakt de korte planningscyclus het proces van afstemming met de MA en MC over het activiteitenplan beperkt. Dit maakt het lastig om vooraf goed te plannen. Het hele systeem met verschillende soorten van bemiddelende instanties is bureaucratisch en duur.

210 Deze strikt omschreven rapportageverplichtingen verhogen niet alleen de **administratieve lasten** maar ook de **controledruk**.

Kans op outputrealisatie

211 Regio's hebben de mogelijkheid om de activiteitenplannen in overeenstemming met de situatie en de beschikbare budgetten te brengen op basis van periodieke rapportages. Hierdoor wordt de kans om te voldoen aan de **N+2-norm** en het doelbereik groter.

212 Om de N+2 te waarborgen/N+3 worden de gerealiseerde activiteiten/doelstellingen en kosten strikt gemonitord door de 'intermediate bodies' en de MA. De 'intermediate body' is verantwoordelijk voor het nauwlettend volgen van de verschillende projecten.

213 De budgetten voor prioriteiten/regio's zijn opgenomen voor de gehele programmering van regio's. Het is in beperkte mate mogelijk tussen deze budgetten te schuiven, waardoor het **doelbereik** wordt verhoogd.

Verwachte effectiviteit

214 Volgens een vertegenwoordiger van de Poolse ESF-unit, maakt de korte planningscyclus het proces van afstemming met de MA en MC over het activiteitenplan beperkt. Dit maakt de besluitvorming traag waardoor minder direct ingesprongen kan worden op de actualiteit.

215 Door de regionale invulling op basis van jaarlijkse actieplannen en doordat potentiële aanvragers door de ESF-unit bekend zijn met de 'spelers' in de regio, is de kans op realisatie van **gewenste effecten** hoger.

5.3.4. Conclusie

216 Jaarlijkse actieplannen lijken bij te dragen aan een duidelijke scope/visie en zorgen dat verantwoordelijkheden jaarlijks worden belegd. Dit schept duidelijkheid. Door aan de jaarlijkse actieplannen strikte rapportageverplichtingen te koppelen, kan er goed gestuurd worden op de realisatie. Echter, deze strikte rapportageverplichting leidt ook tot een extra verhoging van de administratieve lasten en controledruk. Door actieplannen daarentegen beknopt te houden worden de administratieve kosten weer wat gedrukt. Het is van belang om de 'vaart' erin te houden en het beleidsvormingsproces efficiënt in te richten, zodat de jaarlijkse programmering ook daadwerkelijk op de actualiteit in kan springen.

5.4. Bouwsteen 3: sociale partners (belangengroepen) zijn betrokken bij de beoordeling van projecten

5.4.1. Samenvatting casus Frankrijk

217 Het OP in Frankrijk is vrij concreet en directief, met vaststaande prioriteiten die zijn uitgewerkt in 'Axes of Intervertions' (meer gedetailleerde beschrijvingen). Binnen elk 'Axe' kunnen de projectspecificaties verschillen, bijvoorbeeld met betrekking tot de verplichte looptijd van het project. Ongeveer 85% van het ESF-budget wordt besteed in de regio's. Voor nationale en transnationale programma's is ongeveer 15% van het ESF-budget beschikbaar.

218 Het OP in Frankrijk heeft een tweeledig doel:

- op nationaal niveau wordt het direct gebruikt ten behoeve van nationale projecten;
- op regionaal niveau dient het als basis voor het opstellen van het regionale ESF-beleid en actieplannen.

219 Het OP is zeer gedetailleerd ten aanzien van de activiteiten die in aanmerking komen voor ESF. Echter, de regio's moeten op basis hiervan een regionaal document (Document opérationnel de mise en œuvre régionale) uitwerken, waarbij er ruimte is voor regionale vraagstukken.

220 Op Centraal niveau, zijn er vier organisaties toegewezen voor de uitvoering van de prioriteiten.

- L'Avise – om sociaal ondernemerschap te bevorderen;
- France Active Assistance – ter bevordering van het oprichten van bedrijven;
- Le FPSPP – Fonds Paritaire de sécurisation des parcouirs professionnels. Het Gemeenschappelijk Fonds voor carrière zekerheid: gefinancierde projecten moeten bijdragen aan de activiteiten ten behoeve van behoud van banen, het coachen van medewerkers die hun baan dreigen te verliezen en meer in het algemeen, bijdragen aan doelstellingen die door de staat en sociale partners gesteld zijn ten aanzien van de mobilisatie van werknemers als gevolg van sterke economische veranderingen;
- Racine – gericht op projecten in het kader van netwerkvorming en financiering van Europese innovaties: door de regering medegefinancierde innovatieve activiteiten uitgevoerd door samenwerkingsverbanden van interregionale en transnationale organisaties uit verschillende lidstaten die tot doel hebben de toegang tot de arbeidsmarkt, sociale integratie en het volgen van een beroepsopleiding te bevorderen.

221 Binnen elk van deze organisaties is een Centrale Programma Commissie gevormd. De commissie heeft tot taak het valideren van de projecten. Zij zijn de beslissers. Elke organisatie (waaraan ESF-verantwoordelijkheden worden toegekend) heeft zijn eigen commissie. In het geval dat de organisatie is opgesplitst in verschillende regionale subafdelingen (met name France Active Assistance), zijn er verschillende commissies per sub-afdeling.

222 Op Regionaal niveau wordt een Regionale Programma Commissie onder verantwoordelijkheid van de regionale overheid samengesteld. Zoals eerder vermeld, wordt er per regio een regionaal document opgesteld op basis van het Nationale OP en regionale vraagstukken.

223 De selectiemethode van projecten op regionaal niveau wordt uitgevoerd door leden van de Regionale Programma Commissie en omvat volgende stappen:

- vaststellen van de subsidiabiliteit van projecten/activiteiten: projecten worden beoordeeld op basis van het nationale OP en het regionale implementatie document;
- selectie van de projecten. Het project wordt getoetst aan de door het RPC gestelde criteria, te weten: slaagkans, de mate waarin het project specifiek gemaakt is, de bijdrage aan de intersectorale prioriteiten, enzovoort. Ook wordt er gekeken naar de bijdrage die vanuit het ESF wordt gevraagd in relatie tot de projectactiviteiten en het regionale ESF-budget;
- presentatie van het project aan het Technische Coördinatie Comité. Tijdens deze zitting worden met name de technische en strategische aspecten van het project besproken;
- presentatie van het project aan de Regionale Programma Commissie.

224 Naast de inhoudelijke beoordeling van het project wordt de aanvrager eveneens beoordeeld op de financiële en administratieve capaciteiten en het vermogen een ESF-project te beheren. De Regionale Commissie komt ongeveer vijf keer per jaar bijeen.

5.4.2. Samenvatting casus Oostenrijk

225 Oostenrijk heeft één nationaal OP. De MA, CA en AA zijn allen ondergebracht bij het ministerie voor Economie en Werk. Voor de uitvoering van de vijf prioriteiten wordt dit ministerie ondersteunt door collega-ministeries met specifieke kennis. Zo biedt het ministerie voor Sociale Zaken ondersteuning bij de prioriteit 'sociale inclusie'.

226 De sociale partners in Oostenrijk bestaan uit de volgende groepen:

- Kamer van Koophandel;
- Afgevaardigden vanuit de landbouwsector;
- Vakbondsvereniging;
- Werkgeversorganisatie.

227 De sociale partners zijn in eerste plaats de leden van het monitoring comité en de werkgroepen die invulling moeten geven aan het ESF-beleid. Ook beslissen zij gaande de uitvoering over wijzigingsvoorstellen ten aanzien van het OP. De sociale partners beslissen mee op strategisch niveau, zij beoordelen geen aanvragen. Hierdoor is hun rol niet conflicterend met in sommige gevallen hun rol als aanvrager/projectuitvoerder.

228 De 'Public Employment Centre' (hierna: PES)' is de grootste 'intermediate body' (dienst voor arbeidsvoorziening) in Oostenrijk. PES is een overheidsonderneming en is samengesteld uit drie partijen: de sociale partners, de vakbonden en de werkgeversondernemingen. Aangezien PES een overheidsonderneming is en de sociale partners onderdeel uitmaken van de PES, hebben zij grote invloed op het overheidsbeleid en de uitvoering hiervan. Ongeveer 60% van het Oostenrijkse ESF-budget wordt middels de PES weggezet. Het overige budget gaat naar veel kleinere uitvoerders.

229 In sommige delen van Oostenrijk is 'Regionaal management' ook verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van werkgelegenheidsprojecten: TEP. In Oostenrijk zijn de TEPs sinds 1997 actief binnen negen provincies. Per provincie wordt een werkgelegenheidspact ondertekend door de verschillende belanghebbenden binnen de provincie waarbij de PES (Public Services of Employment) vaak een uitvoerende rol in hebben.

Binnen de TEPs vallen verschillende initiatieven zoals:

- de openbare dienst voor arbeidsvoorziening;
- de provinciale overheden, de federale sociale zorg;
- de sociale partners.

230 Gezamenlijk stellen zij programma's (TEP-programma) vast ter bevordering van de werkgelegenheid en voeren deze programma's ook uit.

231 Met het oog op de uitvoering en verdere ontwikkeling van de Oostenrijkse TEP, is financiering ter beschikking gesteld door het ESF,uit prioriteit 3 en 5.

232 De TEPs hebben de basis gelegd voor een organisatiestructuur waarvan de implementatie van ESF heeft geprofiteerd. Door de bestaande structuur zijn de ESF-activiteiten effectiever dan wanneer deze structuur zou ontbreken.

5.4.3. Bijdrage criteria

Criteria Frankrijk	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

Criteria Oostenrijk	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.4.4. Toelichting criteria Frankrijk

Beheersbaarheid van de uitvoering

233 Doordat regio's de invulling van het OP kunnen vormgeven op basis van regionale behoeften, wordt de **beheersbaarheid** van het programma **vergroot**.

234 In het geval van de Centrale Programma Commissie, wordt de selectie uitgevoerd door vakspecialisten **waardoor de kwaliteit van de projecten** toeneemt.

235 Op zowel op nationaal als regionaal niveau wordt er een technische **pre-check uitgevoerd**. Hierdoor worden alleen projecten aan de beoordelingscommissie gepresenteerd die voldoen aan de drempelvoorwaarden, waardoor de efficiëntie wordt bevorderd en alleen goede aanvragen inhoudelijk worden beoordeeld.

236 Het regionale plan wordt elk jaar opgesteld, waardoor **maximale flexibiliteit** ontstaat ten aanzien van veranderingen in de regio en de realisatie op lopende projecten. Hierdoor wordt de invloed op de financiële planning vergroot.

237 De selectie wordt uitgevoerd door speciale instanties, die niet betrokken zijn bij de monitoring en controle van ESF-projecten. Door de scheiding van selecterende en controlerende instanties kan een situatie ontstaan waarbij een project niet in de complete context van het ESF wordt beoordeeld. Dit kan een **negatief effect hebben op de beheersbaarheid.**

Vermindering van de uitvoeringskosten

238 De regionale aanpak **vergroot de rechtmatigheid van de toekenning** van ESF-budgetten, aangezien er een directe regionale invulling wordt gegeven aan de assen die in het OP worden genoemd. Doordat in de Regionale Programma Commissies alle belangen vertegenwoordigd zijn wordt de rechtmatigheid extra gewaarborgd.

239 Hoewel de commissies op centraal en regionaal niveau variëren in structuur en procedures, zorgt het instellen van additionele instellingen voor een verhoging van de uitvoeringskosten. Zo komen de Regionale Comités eens in de twee maanden bij elkaar en vergen de procedures veel papierwerk. De **administratiekosten zijn dus relatief hoog.**

240 Een vertegenwoordiger van de Centrale Programma Commissie heeft aangeven dat de commissie onder **streng toezicht van de overheid** staat. Controle vindt ongeveer drie keer per jaar plaats. Dit veroorzaakt niet alleen veel administratieve lasten, maar brengt extra regeldruk met zich mee.

241 Bovendien moeten alle substantiële wijzigingen in de begroting van de regionale projecten worden voorgelegd aan de Regionale Programma Commissie, iets dat erg **tijdrovend is**.

Kans op outputrealisatie

242 Doordat de Regionale Commissies in staat worden gesteld rekening te houden met de behoeften van de regio wordt het beschikbare **budget doelmatig ingezet**.

243 Alle substantiële wijzigingen in de begroting van de projecten worden voorgelegd aan de commissie. Dit kan een **negatief effect** hebben op de voortgang van de projecten.

Verwachte effectiviteit

244 Diverse belanghebbenden in de commissies ondersteunen de initiatieven die het concurrentievermogen van de regio en regionale werkgelegenheid ondersteunen. Ook dragen zij bij aan de synergie tussen de betrokken partijen en stimuleren zijn de uitwisseling van kennis, vaardigheden en middelen. Door deze nadrukkelijke samenwerking wordt de **effectiviteit van het ESF-programma verhoogd**.

245 Commissies (met name op het centrale niveau) zijn bekend met succesvolle projecten en kunnen de kennis over **succesfactoren inbrengen** in toekomstige projecten.

246 Regionale Commissies moeten de **neutraliteit van de beoordeling garanderen**. Gezien de samenstelling van de commissies veronderstellen wij dat een sterke lobby van belanghebbenden veel invloed op de initiatie en beoordeling van projecten uitoefenen.

5.4.5. Toelichting criteria Oostenrijk

Beheersbaarheid van de uitvoering

247 De **administratieve lasten lijken** in eerste instantie relatief laag, omdat de organisatiestructuur dicht tegen de bestaande nationale structuur aanligt. Vanuit regionale TEPs worden regiospecifieke projecten ingediend die door PES worden gemonitored. De monitoring door PES vindt plaats door middel van een systeem dat in essentie efficiënt zou moeten werken. Via de contactpersoon weten wij wel dat dit systeem zeer gebruikersonvriendelijk en complex is.

248 De uniforme werkwijze in de verantwoording van de kosten via een speciaal ingericht systeem en een centrale monitoring vanuit de PES zou een positief effect op de kwaliteit van de projectadministraties moeten hebben. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, valt nog te bezien aangezien het digitale systeem als complex wordt ervaren.

249 Door het instellen van werkgroepen die bestaan uit alle relevante belanghebbenden, ontstaat een geïntegreerde aanpak van arbeidsmarktproblemen. Doordat de TEPS het beleid op regionaal niveau vertalen in concrete activiteiten ontstaat er een goede aansluiting tussen doelstelling en activiteiten zal de projectrealisatie vermoedelijk hoog liggen.

Vermindering van de uitvoeringskosten

250 In principe is de **ESF-uitvoering efficiënt ingericht** doordat één centrale organisatie verantwoordelijk is voor een groot deel van de ESF-middelen. Waarbij de projecten via een systeem worden gevolgd. Daarnaast worden de projectactiviteiten uitgevoerd door regionale instellingen die bekend zijn met Europese middelen. Deze opzet zou een **positieve invloed moeten hebben op de hoogte van de uitvoeringskosten**. Belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat het systeem betrouwbaar is en op een consistente wijze wordt gebruikt. Gezien de opmerkingen over de **complexiteit van het systeem** bestaat het risico dat niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Dit heeft dus een **negatief effect op de rechtmatigheid**. Door mogelijke noodzakelijke herstelacties achteraf kunnen de **uitvoerings-/controlekosten hoog oplopen**.

Kans op outputrealisatie

251 Een doelmatige inzet van middelen door organisaties die bekend zijn met Europees geld en de verantwoordingseisen die hieraan worden gesteld zou positief moeten bijdragen aan de financiële planning en een overzichtelijke benutting van middelen (N+2). Gezien de gemaakte opmerkingen over de complexiteit van het verantwoordingssysteem kan dit als gevolg van een onjuiste verantwoording leiden tot terugbetalingen door lagere realisaties. Wij hebben echter geen nadere informatie over de effecten van de complexiteit van het systeem.

252 Door de inmenging van de sociale partners en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties ontstaat een goede aansluiting tussen vraag en aanbod met betrekking tot werkgelegenheidsactiviteiten. Door inschakeling van TEPS (waarin de regionale belanghebbenden vertegenwoordigd zijn) ontstaat een goede match tussen de nationale doelstellingen en de regionale invulling hiervan.

Verwachte effectiviteit

253 DE TEPs hebben de basis gelegd voor een organisatiestructuur waarvan de implementatie van ESF heeft geprofiteerd. Door de bestaande structuur zijn de ESF-activiteiten effectiever dan wanneer deze structuur zou ontbreken.

5.4.6. Conclusie

254 Een regionale invulling van een OP met behulp van verschillende deskundigen/sociale partners, biedt kansen om de regionale behoeftes op het gebied van arbeidsmarkt en scholing beter tegemoet te komen. Echter, men moet waken dat een regionale aanpak met inmenging van verschillende belanghebbenden niet ten koste gaat van de effectiviteit van de uitvoering. Overleggen, afstemmingsmomenten, beoordeling in divers samengestelde commissies, getrapte besluitvormingsprocedures, kunnen allen bijdrage aan een vertraging van de uitvoering en het ophogen van de uitvoeringskosten.

5.5. Bouwsteen 4: wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van partnerschappen tijdens de programma-uitvoering

5.5.1. Samenvatting casus Denemarken

255 Denemarken heeft voorafgaand aan de huidige ESF-periode een grote bestuurlijke hervorming doorgemaakt waarin de lokale overheden zijn hervormd door gemeenten samen te voegen. Van de 271 lokale overheden zijn daardoor 98 overgebleven die vallen onder zes (nieuw ingerichte) regio's.

256 Voor het uitvoeren van deze taken, hebben de regio's een nieuw 'instrument' gekregen: de Regionale Groei Fora (Regional Growth Forums). Deze groei forums bestaan uit de regionale belanghebbenden (regionale politici, gemeenten, bedrijven, onderwijsinstellingen, kennisinstituten, werkgeversorganisaties) en vervullen een grote rol in de uitvoering van EFRO en ESF. Door het opstellen van 'regional business strategieën' wordt het nationale (globale) OP uitgewerkt binnen de regio's. Specifieke kenmerken en behoefte binnen de regio krijgen zo een platform.

257 De nationale overheid heeft nog steeds de algehele verantwoordelijkheid voor het waarborgen van goede groeiomstandigheden voor het bedrijfsleven. Tegelijkertijd is wel bepaald dat de uitvoering van het economisch beleid moet plaatsvinden in de regio. Voor de nationale coördinatie is boven de zes Regionale Groei Forums een 'National Growth Council' aangewezen. Deze nationale raad is verantwoordelijk voor afstemming en synergie tussen de nationale groeistrategie, regionale business development strategieën en de structuurfondsen van de EU. Het Comité van Toezicht controleert of de raad haar opdracht ook naar behoren uitvoert, dit geldt dus zowel voor het ESF-beleid als het EFRO-beleid.

258 Voor het ESF-beleid geldt dat het ministerie van Economische Zaken de eindverantwoordelijkheid heeft. De MA en CA zijn samengevoegd en ondergebracht bij de National Agency for Enterprise and Construction. Dit Agentschap beoordeelt de ESF-aanvragen definitief, nadat de Regionale Groei Forums een eerste beoordeling hebben verricht.

259 De zes Regionale Groei Fora (de partnerships) zijn dus verantwoordelijk voor het opstellen van Regionale business strategieën en jaarlijkse actieplannen. De zes Regionale Groei Fora hebben ieder een secretariaat die als ESF-loket informatie en begeleiding biedt tijdens het aanvraagproces. De Regionale groei Fora zelf beoordelen de aanvragen inhoudelijk en geven een advies af aan de MA (=CA): National Agency for Enterprise and Construction.

260 De Regionale Groei Fora hebben geen directe verantwoordingsplicht aan een specifiek orgaan. Dit is het gevolg van het feit dat de Regionale Groei Fora ook geen definitieve besluiten nemen/beslissingsbevoegdheid hebben. Het is de National Agency for Enterprise and Construction die een aanvraag definitief beschikt en tussentijdse rapportages goedkeurt en betalingen verricht.

5.5.2. Samenvatting casus England

261 Zoal bekend kent de UK zes regio's (met ieder een eigen OP) waarvan England er één van is.

262 In England is het OP relatief weinig concreet. Het Engels OP benoemt de doelen, maar niet de activiteiten en op deze wijze verkrijgen de regio's meer flexibiliteit voor de invulling van het OP.

263 **Regional Skills Partnerships** zijn instanties opgericht onder de National Skills Strategy om werkgelegenheid te ontwikkelen en vaardigheidsstrategieën voor de regio. RSPs zijn verantwoordelijk voor het opstellen van zogeheten ESF Regional Frameworks, wat abstracte beleidsdocumenten zijn (op regionaal niveau), waarin de prioriteiten voor de arbeidsmarkt en scholing voor de regio worden vastgelegd in het bredere kader van het OP. RSPs zijn opgericht in 2003 als onderdeel van een Regional Skill Programme voor de periode 2000 – 2006. De RSPs ontwikkelen regionale kaders op beleidsniveau op basis van bestaande regionale strategieën en hebben geen rol in de implementatie en uitvoering van het ESF. Regionale commissies monitoren de voortgang.

264 De RSPs hebben een sterke focus op werkgevers en focussen zo vooral op de vraagkant. Zij zijn op deze manier in staat de behoeften van de bedrijven en organisaties in de regio te identificeren en kunnen zich dan richten op de noodzakelijke, geschoolde werknemers. Ook betrekken zij de werknemerszijde in het opstellen van de frameworks via de betrokkenheid van vakbonden.

265 Er zijn negen RSPs in England. De structuur van de RSPs verschilt aangezien zij zelf verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van hun samenstelling en werkwijze. In alle regio's hebben vertegenwoordigers zitting van regionale stakeholders op het gebied van ruimtelijke ordening en financiering.

RSPs dragen zorg voor de consistentie tussen het regionale framework en het OP, regionale prioriteiten en EU en nationale wet- en regelgeving. De rol van RSPs is strategisch van aard; zij zijn leidend in de ontwikkeling van regionale frameworks. De RSPs moeten brede consultaties houden over het opstellen van het regionale framework, onder meer met vertegenwoordigers uit de tertiaire sector, lokale autoriteiten en de sociale partners. De RSP Board keurt het framework uiteindelijk goed.

266 Na de laatste verkiezingen heeft de nieuwe regering besloten de gehele lag van regionale autoriteiten op te heffen. Hierdoor hebben de RSPs op dit moment officieel geen rol meer.

5.5.3. Bijdrage criteria

Criteria Denemarken	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

Criteria England	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.5.4. *Toelichting criteria Denemarken*

Beheersbaarheid van de uitvoering

267 Het aanvraagtraject is voornamelijk regionaal ingericht, terwijl de verantwoording en rapportageverplichtingen voornamelijk nationaal zijn. Hier kan ruis tussen ontstaan. Dit is gebleken in de Nederlandse context (2000 –2007) bij projecten rondom (onder andere) de dagindelingen. Het ministerie van OCW was toentertijd verantwoordelijk voor het voortraject tot aan de beoordeling van de aanvragen. Het Agentschap SZW was verantwoordelijk voor de monitoring en financiële verantwoording aan Brussel. Doordat uitvoerders dus met twee overheidsinstanties te maken hadden, ontstond er onduidelijkheid (ruis) over de **administratieve verplichtingen**.

268 Wij beschikken ten tijden van onderhavige verkenning niet over een actuele evaluatie over de (samen)werking/afstemming tussen de Regionale Groei Fora en de MA/CA. De vergelijking met de Nederlandse ervaring en de ontstane ruis ten aanzien van de **projectadministraties** kan dus ook opgaan voor Denemarken, maar hoeft niet.

269 Tijdens de analyse van bouwsteen 1 constateerden wij al dat hoewel het OP van Denemarken globaal is, de jaarlijkse actieplannen een mate van **flexibiliteit** veronderstellen die op de actualiteit kunnen inspringen. Daarentegen worden de regionale business strategieën voor zeven jaar vastgesteld, wat ook een mate van inflexibiliteit suggereert, maar deze lijkt nihil, aangezien de regionale plannen globaal zijn.

270 Door de jaarlijkse actieplannen kan bij onderrealisatie jaarlijks (inhoudelijk) bijgestuurd worden. Bij overbevraging kan eventueel het budget van de Regionale Raden ingezet worden om de ESF te ontzien. Echter aangezien de MA verantwoordelijk is voor de monitoring en rapportages, zijn de Regionale Groei Fora sterk afhankelijk van de input/informatieverstrekking van de MA/CA om met de jaarlijkse actieplannen voldoende **bij** te kunnen **sturen**.

Vermindering van de uitvoeringskosten

271 Door de duidelijke taakverdeling tussen Regionale Groei Fora en de MA/CA is de uitvoering eenduidig en weet elke schakel waarvoor zij verantwoordelijk is. Echter, doordat aanvragen getoetst worden op de regionale bijdrage en regionale toepasbaarheid kan het beoordelingsproces een arbeidsintensief proces zijn. In de beoordelingscommissie van de Regionale Groei Fora zit een brede vertegenwoordiging vanuit verschillende sectoren. Dit kan het beoordelingsproces vertragen.

272 Aan de andere kant is de monitoring van projecten centraal belegd bij de MA/CA. Hiervoor gelden centraal vast gestelde rapportageverplichtingen. Deze eenduidigheid kan tot een efficiëntieslag leiden tijdens de uitvoering en vermindering van de **uitvoeringskosten**.

273 Door de regionale aanpak en de aansluiting tussen doelstelling en activiteiten is de kans op **rechtmatige** benutting van middelen hoger. Deze wordt versterkt doordat alle aanvragen regionaal worden getoetst.

274 De **controle** en monitoring is centraal belegd bij de MA/CA. Actuele evaluaties over de **controledruk** ontbreken, waardoor dit lastig in te schatten is. Veel hangt af van het al dan niet bestaan van ‘ruis’ over de administratieve verplichtingen (zie ook uitvoeringskosten).

Kans op outputrealisatie

275 Door de jaarlijkse actieplannen lijkt een tijdige bijsturing mogelijk om de **benutting** te optimaliseren, waardoor de kans dat ESF-middelen als gevolg van N+2-regeling terug moet storten, kleiner lijkt.

276 Door de regionale aanpak is de verwachting dat de aansluiting tussen doelstellingen en de activiteiten hoger is. Het **doelbereik** is dus vrij hoog (dit wordt ook zelf door de regio’s aangegeven).

Verwachte effectiviteit

277 Door goed inzicht in de regionale behoeftes, is de kans op de juiste aanpak groot en daardoor wordt de kans op **negatieve neveneffecten** aanzienlijk gereduceerd.

278 De inhoudelijke regionale begeleiding en beoordeling van projecten en de centrale aansturing en monitoring lijken een effectieve wijze van uitvoering om enerzijds de aansluiting tussen doelstelling en doelgroep te garanderen en anderzijds de projectadministraties zoveel mogelijk te **uniformiseren**.

5.5.5. Toelichting criteria England

Beheersbaarheid van de uitvoering

279 RSPs hebben ESF-frameworks ontwikkeld die uitgaan van een bottom-up aanpak, aangezien de beslissingen genomen werden op het regionale (en soms subregionale) niveau. Allereerst biedt een dergelijke aanpak beter inzicht in de behoeften van het gebied in kwestie en verzekert het een aansluiting tussen deze behoeften en de prioriteiten in het ESF-framework. Bovendien betekent het delegeren van een dergelijke verantwoordelijkheid van een reductie in de administratieve lasten en een minimalisatie van benodigde tijd en middelen. RSPs waren bedoeld om zorg te dragen dat het regionale ESF-framework aansluit op het OP en EU regelgeving en dat er synergie ontstaat tussen regionale strategieën en financieringsstromen, inclusief EFRO. Dit reduceerde het risico van vertragingen in de projectuitvoering en verbetert daarmee de kwaliteit van het projectmanagement.

280 Ander mogelijk bewijs van positieve invloed van dergelijke partnerschappen is dat zij nog steeds voortbestaan en bijeenkomen ondanks dat zij officieel zijn opgeheven.

281 RSPs kunnen ook gezorgd hebben voor asymmetrie van informatie. Gedurende de programma-evaluatie wordt door sommigen de capaciteit van de RSPs in twijfel getrokken om zowel een framework op te stellen als de link met de stakeholders te behouden, met name de lokale autoriteiten en de vrijwilligers en maatschappelijke instellingen. Naar aanleiding daarvan is door de MA een handreiking voor de RSPs opgesteld betreffende deze consultaties. Echter, door de nieuwe situatie (opheffing regionale laag) zijn deze handreikingen nooit in gebruik genomen.

282 RSPs hadden mogelijk een positief effect op de financiële planning. Actief op regionaal/lokaal niveau waren zij in staat de benodigde vaardigheden te definiëren (in samenspraak met de werkgevers in de regio). Hierdoor werden fondsen aangewend voor die onderwerpen waar de behoefte ook daadwerkelijk lag. RSPs droegen bij aan de actualisatie van regionale doelstellingen en hierdoor werd de financiële planning van het gehele programma positief beïnvloed.

Vermindering van de uitvoeringskosten

283 RSPs lijken de **implementatiekosten** te hebben verminderd door het regionale niveau van implementatie (terugbrengen kosten van monitoring, onder andere reiskosten) en staan het toe te werken met lokale middelen op een kleinere schaal. Echter, uiteindelijk werd geoordeeld dat de gehele laag van regionale autoriteiten de kosten deed stijgen. RSPs bestaan nog wel, maar ontvangen geen ondersteuning van de overheid en hebben geen officieel mandaat of verantwoordelijkheid.

284 Vanwege het feit dat RSPs verantwoordelijk waren voor hun eigen samenstelling en werkwijze, was het relatief ingewikkeld om hen te monitoren of vergelijken. Dit bracht echter geen extra moeilijkheid met zich mee in de verantwoordingssystematiek, daar zij vaak onderdeel vormden van een regional development autority.

285 RSPs waren niet betrokken bij het proces van monitoren en hadden hierdoor geen invloed op de legitimiteit van de uitvoering.

Kans op outputrealisatie

286 RSPs bereidden ESF-Framework voor die later door CFOs benut werden om specifieke ‘ESF delivery plans’ te ontwikkelen. Deze link tussen RSPs en CFOs bracht behoeften en middelen bijeen en droeg bij aan een **effectieve inzet van de middelen**. De mogelijkheid om de plannen bij te stellen naar de specifieke regionale behoeften en de beschikbare tijd, optimaliseerde de kans op effectieve inzet van de middelen.

287 RSPs maakten de aansluiting tussen het programma en de beoogde output, aangezien de RSPs verantwoordelijk waren voor het identificeren van de behoeften van de regio. Zij hadden geen invloed op het OP. Wij begrepen dat het huidige OP breed genoeg is om de nodige flexibiliteit voor de regio's te kunnen bieden.

Verwachte effectiviteit

288 RSPs dragen bij aan positieve neveneffecten, zoals innovatie. RSPs zijn gevraagd thema's voor innovatie voor te stellen binnen de regionale ESF-frameworks. Deze thema's werden meegenomen toen de MA een nationaal menu van thema's samenstelde in samenwerking met de subcommissie Innovatie van het PMC.

289 Ondanks dat de RSPs zijn opgeheven komen zij nog wel samen op interim basis om de overgang van verantwoordelijkheden naar de lokale autoriteiten te assisteren. In de toekomst zullen Local Enterprise Partnerships een deel van de taken overnemen. Zij hebben geen formele zeggenschap over scholingsinstituties, maar worden aangemoedigd in te spelen op de lokale economische behoeften.

290 Een negatief neveneffect is een mogelijke misbalans in macht in het opstellen van ESF-frameworks. De MA moest een herziene methode ontwikkelen voor consultatie omdat blijkbaar niet het hele veld gekend werd in de opstelling van de frameworks.

5.5.6. Conclusie

291 Regionale partnerschappen dragen positief bij aan de aansluiting tussen regionale behoeftes en het ESF-beleid en haar activiteiten. Inhoudelijk dragen regionale partnerschappen dus bij aan een effectvieve uitvoering van ESF-gelden. Echter, het is de vraag in hoeverre de regionale partnerschappen ook bijdrage aan een efficiënte uitvoering. De uitvoeringskosten kunnen aanzienlijk hoger worden wanneer regionale belanghebbenden bij de uitvoering betrokken worden. Ook is het de vraag of de partnerschappen een positieve bijdrage leveren aan processen als monitoring en de projectadministratie. De kans bestaat dat er 'ruis' bestaat tussen regionaal ESF-beleid en centrale processen en regelgeving.

5.6. Bouwsteen 5: hoe verloopt de uitvoering en verantwoording wanneer de ESF-gelden via een instelling/stichting worden uitgekeerd

5.6.1. Samenvatting casus England

292 CFOs (England) zijn openbare instanties. Hun rol is het samenbrengen van ESF-financiering en nationale financiering ter bevordering van werkgelegenheid en opleiding van de beroepsbevolking, zodat het ESF de nationale programma's complementeert.

293 CFOs hebben de status van de begunstigden (bedrijven Vraag: CFO's zijn toch openbare instanties? die een afzonderlijk project uitvoeren en overheidssteun ontvangen). Ze zijn echter niet de uiteindelijke begunstigden, aangezien zij ESF-gelden distribueren naar aanbieders.

294 CFOs verdelen ESF-gelden tussen aanbieders via een open en concurrerende tender-procedure. Zij zijn verantwoordelijk voor het samenbrengen van ESF-gelden en de vereiste nationale cofinanciering, evenals het tot stand brengen van een contract met aanbieders.

295 CFOs zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen van 'delivery plans': activiteiten, output en resultaten die zij zullen inkopen ten gunste van het uitvoeren van speficieke werkgelegenheids- en/of scholingsactiviteiten in het kader van het ESF-framework. Deze plannen worden vervolgens besproken op regionaal niveau om doublures te voorkomen.

296 CFOs stellen ESF beschikbaar middels een proces van open en competitieve tendering. Dit betekent dat een CFO tenderdocumenten vast moet stellen voor elk project. Een succesvolle aanvrager ontvangt één financieringsstroom van de CFO. Aanvragers hoeven dan ook niet hun eigen cofinanciering te regelen, aangezien CFOs verantwoordelijk zijn voor zowel de ESF-financiering als de cofinanciering. De tenders die de CFOs uitschrijven duren over het algemeen anderhalf tot drie jaar, maar deze moeten wel binnen de driejarige programmaperiode vallen (2008 – 2011).

297 CFOs monitoren het uitvoeringsproces van de projecten en rapporteren op regionaal niveau, waarna de resultaten worden doorgestuurd naar een hogere overheidsinstantie. Informatie gerelateerd aan ESF-deelnemers wordt aan de MA gerapporteerd op individueel niveau in plaats van op geaggregeerd projectniveau via een digitaal rapportagetool.

298 In England is in 2007 het aantal CFOs teruggebracht van 75 naar 29 vanwege interne wijzigingen binnen de overheid.

5.6.2. Samenvatting casus Schotland

299 Strategic Delivery Bodies (SDBs) zijn organisaties die zijn aangewezen voor het uitvoeren van activiteiten die alleen zij in het kader van het OP kunnen aanbieden. Dit betreft activiteiten die additioneel zijn aan de bestaande activiteiten en volledig voor subsidiering in aanmerking komen binnen het OP.

300 Het besluit om SDBs op te richten kwam vanuit eerdere ervaringen van de Schotse overhead in andere programma's. Het oprichten van een SDB werd gezien als een manier om het management van de fondsen te stroomlijnen. De SDB moet nog steeds een aanvraag indienen en projecten identificeren die zij uit gaan voeren.

301 SDBs hebben de status van de begunstigden (bedrijven die een afzonderlijk project uitvoeren en overheidssteun ontvangen). Ze zijn niet de uiteindelijke begunstigden, aangezien zij ESF-gelden distribueren naar aanbieders. In Schotland is het aantal SDBs teruggebracht. Oorspronkelijk was een brede selectie organisaties van CPPS geoormerkt als SDB. Dit is nu teruggedraaid met slechts twee instanties: de UHI Millenium University in Highlands en Scottish Enterprise in Lowlands.

302 Naast SDBs zijn bepaalde instellingen aangewezen voor het uivoeren van specifieke prioriteiten. Deze Community Planning Partnerships (hierna: CPPs) zijn alleen relevant voor EU-financiering voor gebieden met de hoogste sociale achterstand. De SDBs zijn gecentreerd rond specifieke activiteiten. De CPPs kunnen aanspraak maken op fondsen gebaseerd op het gezamenlijke ESF & ERDF-model en dit gezamenlijke model wordt voor het eerst toegepast in de programmaperiode 2007 – 2013.

303 De SDB bepaalt welke projecten in de outcome-overeenkomst worden vastgelegd. Deze overeenkomsten beschrijven de voorgestelde projecten, de aanleiding, de selectieciteria, de toegevoegde waarde en de bijdrage aan het OP en de doelstellingen. De MA is uiteindelijk verantwoordelijk voor het afsluiten van outcome-overeenkomsten voor een periode van drie jaar.

304 Bij aanvang van de driejarige periode, wordt elke uitvoerder beoordeeld. Daarna wordt de uitvoerder formeel elk jaar beoordeeld op financiële en outcome-prestaties, welke tevens per kwartaal worden gemonitord en gerapporteerd. Projectactiviteiten mogen door de SDB worden herzien en bijgesteld op jaarlijkse basis, daar waar het nodig is.

305 De MA gaat de overeenkomst met de SDB aan voor een periode van drie jaar. Echter, de MA heeft de mogelijkheid om de SDB-status in te trekken gedurende deze periode. Een nieuwe SDB zal het project opnieuw op moeten starten en dit kan vertraging in de uitvoering betekenen.

5.6.3. Bijdrage criteria

Criteria England	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

Criteria Schotland	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.6.4. Toelichting criteria UK

Beheersbaarheid van de uitvoering

306 CFOs opereren op regionaal niveau en tegelijkertijd is het onderwerp waarop een CFO actief is heel specifiek. Dit versimpelt het aanvraagproces en de tijd die nodig is om de aanvragen te beoordelen en dit resulteert in een vermindering van de **administratieve lasten**. Het projectmanagement wordt vereenvoudigd voor de aanvrager omdat een succesvolle aanvrager één subsidiestroom ontvangt van de CFO.

307 Het monitoringsproces vindt op twee niveaus plaats. Enerzijds monitoren de CFOs de prestatie van de leveranciers zelf en rapporteren dit naar een hoger niveau. Tegelijkertijd wordt de ESF-verdeling op individueel (deelnemer) niveau gerapporteerd aan de MA via het digitale systeem. Waar mogelijk wordt deelnemersinformatie uit het systeem en CFO-informatie over leveranciers aan elkaar gekoppeld. Daarnaast betekent het principe 'een keer vastleggen en meerdere malen gebruiken' dat aanbieders en CFOs niet aan meerder organisaties hoeven te rapporteren op verschillende manieren. Dit vermindert de **administratieve kosten**.

308 Vastgesteld is dat de tenderprocedures en de contracttermijnen mogelijk niet flexibel genoeg zijn. Om dit probleem op de lossen heeft de Engelse MA een handreiking opgesteld met 'Good Practices'. Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van een CFO maakten wij op dat in het geval van wijzigingen in de financiën of onvoldoende respons, de mogelijkheid bestaat om de duur van het project aan te passen.

309 CFOs zijn verantwoordelijk voor het opstellen van gedetailleerde delivery plans, wat het ESF-proces transparanter maakt en eenvoudiger te controleren. Monitoringsarrangementen zijn dermate flexibel dat gerapporteerd kan worden over verschillende tijdsperiodes. Dit staat een **effectieve financiële planning** toe.

Vermindering van de uitvoeringskosten

310 Het grote aantal CFOs wordt aangemoedigd samen te werken in het opstellen van hun plannen. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de plannen op elkaar aansluiten en dat er geen doublures ontstaan. Gezamenlijke CFO-plannen op het regionale niveau bleken niet haalbaar in de eerste helft van deze programmaperiode. Een dergelijke samenwerking vereist de nodige coördinatie wat tot **extra uitvoeringskosten** kan leiden. Dergelijke overleggen vinden elke drie maanden plaats, maar er is geen strikte lijn over deze procedure. De bijeenkomsten zijn om doublures te voorkomen en betere financiële planning te realiseren.

311 Het instellen van CFOs heeft indirect **extra kosten** tot gevolg, omdat administratieve handreikingen moesten worden opgesteld vanuit de MA. Ook het ingewikkelde proces van het monitoren van de SDBs leidt tot extra kosten.

312 Van een vertegenwoordiger van een CFO hebben wij vernomen dat de **controledruk** redelijk is om op hoge standaard te kunnen opereren. Tegelijkertijd is er voor de SDBs een grote mate van druk omdat zij 'return for investment' moeten aantonen en moeten laten zien aan andere sponsors dat de middelen op de juiste manier worden besteed.

Kans op outputrealisatie

313 Flexibiliteit van de CFOs draagt positief bij aan de besteding van de middelen. De MA beziet de resultaten van de CFO elk kwartaal in het licht van haar oorspronkelijke plan. Als er significante wijzigingen zijn opgetreden in regionale of nationale prioriteiten, kunnen geplande activiteiten worden aangepast gedurende de periode. Zoals een CFO-manager zei, betekent een dergelijke flexibiliteit de mogelijkheid om de ondersteuning optimaal aan te laten sluiten bij de behoeften. Een dergelijke aanpak verhoogt de kans op **outputrealisatie**.

314 Driejarige overeenkomsten met CFOs en projectlooptijden van maximaal drie jaar vergroot de **uitputting van de beschikbare middelen**. De eerste ronde van plannen dekken de financiële allocaties voor de periode 2007 – 2011. Activiteiten en uitgaven behorende bij het plan kunnen nog voortduren tot na 2011, omdat het is toegestaan uitgaven te doen twee jaar nadat de middelen zijn gealloceerd. Dit is gedaan om aan de N+2-regelgeving te voldoen. De tweede ronde CFO plannen dekken de allocaties voor de periode 2011 – 2013. Activiteiten en uitgaven lopen dan dus door tot eind 2015. De plannen voor de tweede helft van de programmaperiode zullen ook rekening houden met eventuele onderbesteding in de eerste helft van de periode. CFOs moeten een overlap aan activiteiten en uitgaven in de jaren 2011 en 2012 weten te managen.

Verwachte effectiviteit

315 CFOs worden tevens aangemoedigd om de veranderingen in 'soft' outcome-indicatoren te monitoren die niet in het programmaniveau zijn opgenomen, maar wel van belang kunnen zijn.

316 Vanwege een kostenreductie is het aantal CFOs afgenomen, dit betekende tevens een herziening van de selectieprocedures. Additionele kosten, maar ook frustraties in de eerste helft van de programmaperiode kunnen een negatief neveneffect zijn.

5.6.5. Toelichting criteria Schotland

Beheersbaarheid van de uitvoering

317 Een autoriteit uit Schotland gaf toe dat er een bepaalde mate van druk op het SDB ligt om 'return of investment' te leveren. In het begin waren de uitgaven nog gering en dit betekende dat andere mogelijke aanbieders zich afvroegen of de fondsen wel op de juiste manier werden besteed.

318 SDBs zijn verantwoordelijk voor een specifieke activiteit, wat de scope van het project beperkt. In combinatie met open, competitieve tender op regionaal niveau hebben SDBs een positieve invloed op de kwaliteit van het projectmanagement. In het geval van Schotland is er continue beoordeling van het SDB op basis van output wat bijdraagt aan de kwaliteit van het project.

Vermindering van de uitvoeringskosten

319 SDBs moeten elk kwartaal aan de overheid rapporteren, dit verhoogd de administratieve kosten.

320 Het controleproces vereist dat de nodige checks uitgevoerd worden op de projectsponsor en de MA, dit wordt wel gezien als een verzwaring van het monitoringproces. De SDBs moeten bovendien elk kwartaal rapporteren aan de overheid.

Kans op outputrealisatie

321 In principe kan een SDB voortijdig worden stopgezet. Een nieuwe SDB zal het project opnieuw op moeten starten en dit kan vertraging in de uitvoering betekenen en de benutting van de middelen en doelbereik kunnen vertragen.

5.6.6. Conclusie

322 Zowel de CFOs als DSBs laten zien dat het implementeren van ESF-beleid op regionaal niveau bijdraagt aan een goede aansluiting tussen ESF-activiteiten en de regionale behoeftes op het gebied van scholing en arbeidsmarktbeleid. Duidelijk wordt ook hier dat een regionale implementatie voor hogere administratieve lasten als uitvoeringskosten leidt. Een betere doelbereik en benutting van middelen heeft dus wel een prijskaartje.

323 Een groot verschil tussen England en Schotland is de looptijd van het contract tussen de MA en de instanties. In England staat de contractduur bij aanvang vast. In Schotland kan het contract met de DSB tussentijds worden opgezegd door de MA wanneer de resultaten tegenvallen. Enerzijds kan dit leiden tot een extra stimulans om zo optimaal mogelijk uit te voeren. Anderzijds kan deze onzekerheid leiden tot vraagtekens of de fondsen wel op de juiste manier worden besteed. Ook kan met het wegvallen van een DSB vertraging worden opgelopen. De CFO daarentegen kunnen door de zekerheid van een driejarige uitvoering doelgerichter beleid voeren en sturen op de benutting van de middelen.

5.7. Bouwsteen 6: pre-selectieronde: projecten maximaal drie jaar gefinancierd en hebben een minimum omvang van € 200.000

5.7.1. Samenvatting casus England

324 CFOs selecteren organisaties die de ESF-activiteiten gaan uitvoeren doormiddel van een openbare aanbestedingen of door middel van een subsidie. Dit betekent dat CFOs zelf de tenderspecificaties voor de projecten moeten opstellen. Een begunstigde ontvangt via het CFO één enkele budget voor het uitvoeren van de ESF-activiteiten. Dit budget bestaat uit ESF-middelen aangevuld met een (meestal publieke) cofinanciering. De maximale tenderduur is in veel gevallen drie jaar.

325 Om ESF-projecten uit te mogen voeren zijn alle uitvoerders verplicht om uitgebreide informatie over de capaciteiten van de organisatie aan te leveren. Deze eerste fase bij de implementatie van het systeem is belastend voor zowel aanbieders als de CFO. Echter, als eenmaal alle informatie in het systeem staat, zal dit een vereenvoudiging van de procedure opleveren en een ontlasting van de werkzaamheden.

326 Onlangs is **het** ACTOR systeem in gebruik genomen. ACTOR is een nieuw online aanbestedingssysteem dat gebruikt wordt bij de aanbesteding van onderwijs en beroepsopleidingen. Het doel van ACTOR is een meer gestroomlijnde en eenvoudige werkwijze voor alle uitvoerders, waardoor de bureaucratie wordt verminderd en er sneller en efficiënter inkopen door de CFO gedaan kan worden conform de aanbestedingsregels die vanuit de EU worden opgelegd.

327 Om uiteindelijk als potentiële uitvoerder in ACTOR opgenomen te worden, moeten de organisaties voldoende scoren op een 'due diligence pre-selectiedocument' (PQQ) die zij via het ACTOR online inschrijvingsformulier (Itt) hebben ingediend voor alle activiteiten waarvoor zij opdrachten willen krijgen.

5.7.2. Samenvatting casus Schotland

328 In Schotland moeten de projecten een jaarlijkse omvang aan subsidiabele kosten hebben van € 200.000 of meer. Deze drempel geldt voor alle prioriteiten en voor elke afzonderlijke aanvraag voor financiering.

329 Om als aanvrager geaccepteerd te worden, moet worden vastgesteld dat een aanvrager geschikt is om een ESF-project uit te voeren. Dit wordt vastgesteld op basis van een selectieproces. Op basis van het selectieproces kunnen potentiële aanvrager zich laten registreren. Zonder registratie komen zijn niet in aanmerking voor een bijdrage vanuit het ESF.

5.7.3. Bijdrage criteria

Criteria England	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

Criteria Schotland	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.7.4. *Toelichting criteria England en Schotland*

Beheersbaarheid van de uitvoering

330 In het geval van Schotland, komen alleen projecten in aanmerking met een omvang van meer dan € 200.000 aan gemiddelde jaarlijkse projectkosten. Daarnaast worden de aanvragers vooraf gescreend waardoor de kwaliteit van de uitvoerder in het algemeen en het niveau van de projectadministratie toeneemt. Dit wordt versterkt doordat aanvragers voordat ze geregistreerd kunnen worden contact moeten zoeken met de ESF-uitvoerder. Kleinere aanvragers moeten onder leiding van een leadpartner/penvoerder optreden. Doordat de primaire verantwoordelijkheid bij de leadpartner ligt, kan de **kwaliteit van de projectadministratie** hoger zijn dan bij projecten van individuele kleine aanvragers. Dit hangt echter sterk af van de invloed die de leadpartner in het consortium heeft.

331 Ook in England moeten organisaties zich vooraf registreren. Via het ACTOR-systeem gaat men echter een stap verder door deze registratie te gebruiken als basis voor de aanbesteding procedure. De strikte selectie aan de voorkant heeft een positief effect op de kwaliteit van de projectadministratie en de beheersing van de project-realisatie, waardoor de financiële planning beter beheersbaar is. Immers als de projecten zowel administratief als uitvoerend conform planning verlopen, wordt de grip op de financiële planning van het ESF-programma als geheel groter.

332 De relatief lange looptijd van projecten in England sluit aan bij de ESF-periodes (2007 – 2010, 2011 – 2013), waardoor het hele land werkt met dezelfde deadlines. Volgens een vertegenwoordiger van een CFO heeft dit een positief effect op de beheersbaarheid van het programma. Bovendien wordt de procesbewaking vereenvoudigd.

333 In zowel England als Schotland bestaat de mogelijkheid de tenders te verkorten dan wel te verlengen als gedurende de projectperiode blijkt dat er weinig projectactiviteiten gerealiseerd worden of dat er juist veel vraag is naar de betreffende activiteiten. Door deze flexibiliteit wordt de financiële beheersbaarheid van het ESF-programma verhoogd. Vraag: verlengen van projectduur betekent toch een latere declaratie en daarmee een mogelijk N+2-probleem?

334 Het registratiesysteem ACTOR kan bijdragen aan een vereenvoudiging van de verplichte aanbestedingsprocedures. Zodra de systematiek is goedgekeurd kunnen alle hogescholen en onderwijsinstellingen automatisch voor Europese fondsen geselecteerd worden zonder dat hiervoor complexe aanbestedingsprocedures verplicht zijn. Bovendien draagt het systeem bij aan de verhoging van de kwaliteit van de aanbieders, omdat vooraf precies duidelijk is aan welke eisen zij moeten voldoen en de CFO de risico's per leverancier beter kan overzien. Op deze manier worden eveneens administratieve risico's voor de CFO verminderd.

335 Ook het selectieproces in Schotland draagt bij aan **een verbetering van de administratieve uitvoering** door de begunstigden, aangezien zij voordat zij zich kunnen registreren, contact op moeten nemen met de ESF-uitvoerder. Deze beoordeelt in hoeverre de potentiële aanvrager instaat is een ESF-administratie conform de regelgeving te voeren.

336 Voor beide landen geldt dat er als gevolg van het **relatief kleine aantal projectuitvoerders** (die gedurende een langer termijn betrokken zijn bij de uitvoering van ESF-activiteiten), de ESF-uitvoerder de projecten beter kan monitoren. Ook zijn de projectuitvoerders doorgaans beter op de hoogte van de regels en vereisten rondom de uitvoering, de administratie als de rapportageverplichtingen. Hierdoor wordt **de kwaliteit van de projectadministratie verhoogd**.

Vermindering van de uitvoeringskosten

337 Zoals een beleidsmedewerker van Schotland aangaf was het verminderen van het aantal aanvragen de belangrijkste beweegreden voor het instellen van een minimumbedrag van € 200.000. Kleine aanvragers zijn hiermee uitgesloten. De preselectie zorgt ervoor dat alleen organisaties die een ESF-administratie kunnen voeren en de gewenste activiteiten ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren, voor een bijdrage vanuit ESF in aanmerking komen. Door beide maatregelen worden zowel de **administratieve kosten** (uitvoeringskosten) als ook het risico van onderrealisatie verminderd. De ambtenaar uit Schotland gaf aan dat men ongeveer 100 aanvragen per openstelling moet verwerken. Vermindering van het aantal aanvragers vermindert dus de uitvoering en selectiekosten. Nadeel is wel dat alle potentiële aanvragers eerst geregistreerd moeten worden en dus het pre-selectietraject moeten doorlopen. Dit is een eenmalige actie.

338 Indien een aantal kleinere organisaties besluit gezamenlijk een aanvraag in te dienen, blijft één consortiumpartner verantwoordelijk en primair aanspreekpunt. Hoewel hierdoor de uitvoeringskosten worden verminderd, brengt dit ook risico's met zich mee. Het succes van het project is afhankelijk van de zwakste schakel. Dit vormt een extra risico, omdat alleen de aanvrager de preselectie heeft doorlopen en de overige consortiumpartners in dit opzicht onbekend zijn voor de ESF-uitvoerder.

339 Ook in England moeten potentiële aanvragers zicht eerst laten registeren voordat zij voor een bijdragen vanuit het ESF in aanmerking komen. Dit vergt een behoorlijke investering aangezien organisaties op basis van deze kwalificatie geselecteerd worden indien een tender wordt uitgezet. De uitvoeringskosten ten aanzien van de daadwerkelijke selectie van uitvoerders is door de meer gestroomlijnde aanpak tot een minimum gereduceerd, waardoor het **inkoopproces eenvoudiger** is. Deze verandering betekent minder bureaucratie. Het is nog niet bekend hoe succesvol deze aanpak is en of de initiële investering terug wordt verdiend. Met name als het gaat om langlopende projecten kan dit traject efficiënt zijn. Ook ten aanzien van kleinere openstellingen kan er snel en flexibel geschakeld worden.

Kans op outputrealisatie

340 Zoals eerder vermeld, is in het Verenigd Koninkrijk de looptijd van projecten drie jaar (eerste termijn is 2008 – 2011). De activiteiten en uitgaven met betrekking tot de tweede ronde loopt tot 2015. Dat voldoet aan de N+2-regel (N+2).

341 Zowel in Schotland als in England worden jaarlijkse actieplannen ontwikkeld door de partnerschappen op basis van de belangrijkste economische ontwikkeling in de regio. Hierdoor ontstaat een **flexibele inzet van middelen**.

342 Projecten kunnen een looptijd van drie jaren hebben. Na een eventuele slechte start van een project kunnen dus additionele middelen of inzet worden ingezet om alsnog het resultaat in de resterende jaren te behalen. Hierdoor neemt het **doelbereik** toe.

343 Een Schotse ambtenaar heeft echter een punt van zorg ten aanzien van het maximum van drie jaar per project. In enkele gevallen kan een langere begeleidingperiode (langer dan drie jaar) effectiever zijn, omdat een langere begeleiding tot meer resultaat bij de deelnemer leidt. Indien bijvoorbeeld een opleidingstraject van een deelnemer langer duurt dan drie jaren, kan de laatste periode van de opleiding niet worden gefinancierd. Dit kan leiden tot frustratie bij de deelnemer wat de slagingskans sterk vermindert.

Verwachte effectiviteit

344 Een positief effect van een project dat gedurende drie jaren door een instantie wordt uitgevoerd is dat deze instantie goed kan worden gemonitord en veel ervaring opdoet met de ESF-regelgeving. Dit kan de **administratieve lasten op de lange termijn verminderen**. Juist doordat er een lange subsidierelatie ontstaat kan er ook opportunistisch gedrag ontstaan, waarbij de administratie vooruitgeschoven wordt. Beide landsdelen hebben dit opgelost door een volgsysteem in te voeren waardoor de voorgang van de trajecten op afstand gemonitord kan worden. Of dit in de praktijk een betrouwbaar systeem blijkt is nog niet bekend aangezien er nog geen onderzoek naar de uitvoering van het ESF-beleid in de UK heeft plaatsgevonden.

345 Een ander punt van zorg is dat indien een ESF-uitvoerder eenmaal in ACTOR is opgenomen of de preselectie heeft doorstaan, een organisatie periodiek op selectiecriteria getoetst zou moeten worden. Een eenmalige toets aan het begin van de programmaperiode garandeert niet dat een organisatie gedurende de hele programmaperiode kan voldoen aan de gestelde voorwaarden. Het is ons niet duidelijk geworden hoe hier mee wordt omgegaan.

5.7.5. Conclusie

346 Een grondige 'screening' van uitvoerders aan de voorkant (vooraf) is weliswaar arbeidsintensief, maar biedt wel de garantie dat met betrouwbare partijen in zee wordt gegaan. Partijen die beschikken over een goed ingericht beheersysteem, voldoende instrumenten hebben om de plannen daadwerkelijk uit te voeren en professioneel genoeg zijn om aan de rapportageverplichtingen te voldoen. Pas wanneer aan de voorkant voldoende is aangetoond dat een uitvoerder over voldoende capaciteiten beschikt, kan tot een uitbesteding van meerdere jaren tegen een aanzienlijk bedrag worden overgegaan.

347 Het koppelen van zo'n dergelijke registratie/selectiesysteem aan de vereisten van een aanbesteding maakt dat het inkoopproces vereenvoudigd en versneld uitgevoerd kan worden. Immers, een technische selectie heeft al plaatsgevonden.

348 Naast een grondige selectie aan de poort dienen er wel voldoende monitorings-/rapportagemomenten tijdens de uitvoering ingebouwd te worden, om de vinger aan de pols te houden en deadlines te halen. Het voordeel van een aantal grote uitvoerders is dan wel dat het monitoren een overzichtelijk proces is waar een beperkt aantal aanvragers gevolgd moeten worden.

349 Wanneer de aanvrager een consortium vertegenwoordigt, dient hier wellicht extra maatregelen/checks voor getroffen te worden. Maatregelen/checks die een bepaalde mate van garantie geven dat er geen problemen ontstaan bij de kleinere onderaannemers.

5.8. Bouwsteen 7: twee calls per programmaperiode/ één aanvraagmoment per jaar

5.8.1. Samenvatting casus UK/Noord-Ierland

350 Het huidige ESF-programma van Noord-Ierland loopt van 2007 tot 2013 en bestaat uit twee calls. De eerste call is gesloten en 76 projecten werden goedgekeurd, de tweede call staat nu open voor de laatste drie jaar van de programmaperiode. De indieningtermijn sloot in november 2010.

351 Calls worden uitgebreid geadverteerd in de locale en nationale pers van Noord-Ierland. Daarnaast heeft de MA een specifieke website waarop alle nodige informatie betreffende de call wordt gepubliceerd. In recente rondes werden er ook roadshows georganiseerd in delen van het land, waar potentiële aanvragers meer informatie konden ontvangen.

352 De looptijd van de projecten verschilt. De looptijd wordt nader gespecificeerd in een speciale aanbiedingsbrief waarin ook details staan over de andere toekenningvoorwaarden, zoals financieel beheer en dergelijke.

353 Het overkoepelende doel van het Noord-Ierse ESF OP 2007 – 2013 is het terugbrengen van economische inactiviteit en het verbeteren van de vaardigheden. De doelstellingen van het programma worden gerealiseerd door twee aan elkaar gerelateerde prioriteiten.

354 De MA past de aanbestedingsregels toe en voert de selectie uit van de projecten onder beide prioriteiten. Het systeem van beoordeling en selectie is dusdanig ingevuld dat alleen de beste projecten worden gekozen. Ook wordt voorkomen dat er overlap of doublures tussen activiteiten ontstaan.

355 In hun aanvraag worden organisaties verzocht kwantificeerbare outcome-indicatoren op te stellen voor de begunstigden van het project of programma. Het Noord-Ierse OP is primair gericht op re-integratie op de arbeidsmarkt en hierdoor zijn deze indicatoren meestal geformuleerd als aantallen personen die toetreden tot de arbeidsmarkt, of aantallen personen die een bepaalde kwalificatie behalen.

356 ESF bekostigt een deel van de projectkosten. Dit deel wordt de 'intervention rate' genoemd. Het maximum 'intervention rate' voor projecten is maximaal 40%. Daarnaast kunnen organisaties (mits zij geen overheidsinstelling zijn) onder prioriteit 1 in aanmerking komen voor een additionele bijdrage van 25% 'match funding' uit centrale overheidsmiddelen. Organisaties kunnen deze middelen separaat aanvragen. De overige 35% van de projectkosten moet via andere (publieke) middelen gedekt worden. Als de publieke cofinanciering meer dan 35% is, wordt het aandeel 'match funding' waarop aanspraak gemaakt kan worden evenredig verminderd.

357 Onder prioriteit 2 worden de activiteiten uitgevoerd door bestaande overheidsprogramma's en zij moeten zelf een minimum van 60% aan cofinanciering bijleggen. Onder ESF-regels, kan het bedrag aan ESF-ondersteuning nooit meer bedragen dan het totaal aan subsidiabele kosten.

358 De implementatie van Europese programma's wordt in Noord-Ierland als potentieel problematisch ervaren, vooral wanneer projecten aangeven dat zij zaken, zoals transnationaliteit en innovatie willen adresseren. Om deze begrippen te omvatten toe te passen conform het OP, kunnen vertragingen ontstaan in de opstart van de activiteiten.

5.8.2. Samenvatting casus Luxemburg

359 In Luxemburg is het ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid als MA verantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF. Zij wordt hierbij geholpen door het ministerie van Financiën die als CA en AA optreedt.

360 De inhoudelijk beoordeling van ESF-aanvragen wordt verricht door een selectiecomité dat bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de MA, vakbonden en werkgeversorganisaties.

361 Luxemburg heeft 1 nationaal OP met drie prioriteiten. Een maal per jaar kunnen ESF-aanvragen worden ingediend. Het ministerie (de MA) heeft bewust gekozen voor een eenmalige aanvraagperiode per jaar. Argumenten hiervoor zijn:

- Het is te duur om verschillende oproepen gedurende het jaar te organiseren (te hoge uitvoeringskosten): administratieve lasten als gevolg van communicatie met aanvragers is met meerdere aanvraagperiodes hoog, continue publicatie van informatie is te arbeidsintensief en het is lastig om telkens het selectiecomité bij elkaar te krijgen voor de beoordeling van aanvragen.
- Voor de aanvragers zelf biedt een eenmalige indieningtermijn juist voldoende tijd om een goede aanvraag te schrijven. Door voortijdige aankondiging kunnen projecten vroegtijdig worden vormgegeven (partnerschappen gevormd, goede budgetten worden opgesteld, enzovoort), waardoor de kans van slagen na gunning ook groter is.

362 De gemiddelde duur van een ESF-project in Luxemburg is drie jaar. Er zijn geen restricties ten aanzien van de projectduur, behalve dat de maximale duur van een project zes jaar is.

363 Bij meerderjarige projecten moet naast een gedetailleerd budget van het gehele project ook een jaarlijks budget worden opgesteld. Ook moet een jaarlijkse accountantsverklaring worden opgeleverd en een inhoudelijk verslag over de voortgang. Aangezien de projectduur vaak meerdere jaren beslaat, is het noodzakelijk dat ze goed gemonitord worden om aan de N+2-eis te kunnen voldoen. Om vertraging/onderrealisatie zo snel mogelijk te ontdekken, dienen projecten:

- een driemaandelijks voortgangsrapport in te dienen bij de MA;
- elke zes maanden een meeting te beleggen met een ambtenaar van de MA en een lid van de selectiecomité om de uitgaven te verantwoorden en de voortgang te bespreken;
- jaarlijkse accountantsverklaring en inhoudelijke rapportage op te leveren.

364 Door de vinger aan de pols te houden kan zo in een vroeg stadium achterhaald worden of de realisatie van een project achterblijft. In het uiterste geval kan de MA ervoor kiezen een project stop te zetten.

5.8.3. Bijdrage criteria

Criteria Noord-Ierland	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

Criteria Luxemburg	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.8.4. Toelichting criteria UK/Noord-Ierland

Beheersbaarheid van de uitvoering

365 Niet-succesvolle aanvragers kunnen opnieuw een aanvraag indienen in een nieuwe call. Dit betekent een grote mate van controle en tegelijkertijd een verbeterde kwaliteit van de geselecteerde organisaties. Dezelfde timing met ander regio's in de UK (bijvoorbeeld Regional Frameworks in England) staan tevens toe dat er vergelijkingen kunnen worden gemaakt, wat de mogelijkheden tot bijsturing en dus de **beheersbaarheid** vergroot.

366 De **monitoringskosten worden verminderd** doordat alle projecten dezelfde periode beslaan. Bovendien wordt van de aanvragers verwacht dat zij kwantificeerbare outcome-indicatoren opstellen. Het Noord-Ierse OP is primair gericht op re-integratie op de arbeidsmarkt en hierdoor zijn deze indicatoren meestal geformuleerd als aantallen personen die toetreden tot de arbeidsmarkt of aantallen personen die een bepaalde kwalificatie behalen.

367 Het projectmanagement en de **financiële planning** lijken te worden gehinderd door het systeem. Ondanks dat de periode officieel drie jaar bedraagt, hadden veel projecten meer tijd in de opstart nodig, waardoor ook de doorlooptijd langer werd. Geselecteerde projecten waren nog niet gereed voor implementatie.

Vermindering van de uitvoeringskosten

368 Zoals aangegeven door een Noord-Ierse instantie vergroot het houden van twee calls de beoordelingskosten, omdat er de noodzaak bestaat tot een zeer zorgvuldig selectieproces in een kort tijdsbestek. Er zijn veel aanvragers vanwege de timing en dit verhoogt de **selectie- en administratiekosten**. Bovendien, om kwaliteit te kunnen waarborgen, moesten aanvragers vooraf goed geïnformeerd worden over de call. Dit betekent kosten in communicatie en PR.

369 Ondanks dat de periode officieel drie jaar bedraagt, hadden veel projecten meer tijd in de opstart nodig, wat leidde tot meer kosten.

Kans op outputrealisatie

370 Het doel van het instellen van twee calls per periode was om het risico terug te brengen dat individuele projecten de gehele outputrealisatie zouden hinderen. In voorgaande programma's werden er drie calls gehouden. Dit betekende dat aanbiedingsbrieven een termijn van twee jaar besloegen. Als het project dan problemen had in de opstart, betekende dit dat de periode waarbinnen zij de activiteiten kon uitvoeren zeer beperkt was en dit had tevens zijn weerslag op het behalen van de doelstellingen op OP-niveau. Met andere woorden, in het geval van Noord-Ierland, twee calls per periode wordt gezien als betere timing en speelt beter in op het benutten van de middelen. Bovendien hebben wij vernomen dat de MA ook had kunnen opteren van één call voor de gehele periode, maar prefereerde om twee calls te behouden om ook de diversiteit in het programma te kunnen behouden.

371 Een dergelijk aanpak verbetert het **benutten van de middelen**, omdat de mate van flexibiliteit betekent dat men in kan spelen op de huidige economische situatie en de beschikbaarheid van middelen. De mogelijkheid was aanwezig om voor de tweede call de Noord-Ierse economische situatie opnieuw te bezien. Significante veranderingen hebben dan ook geleid tot bijsturing in de tweede call.

Verwachte effectiviteit

372 Vanwege de relatief brede scope van organisaties die in aanmerking komen voor financiering kunnen veel organisaties profiteren van een bijdrage vanuit het ESF, dit verbetert de marktsituatie van deze organisaties en wordt gezien als een **positief neveneffect**.

5.8.5. Toelichting criteria Luxemburg

Beheersbaarheid van de uitvoering

373 Doordat alle aanvragen eenmalig jaarlijks worden ingediend worden de **administratieve lasten** beperkt.

374 Zoals het ministerie zelf al aangeeft is de **beheersbaarheid** van de uitvoering goed, doordat alle aanvragen jaarlijks eenmalig worden ingediend en bijtijds zijn aangekondigd.

375 Bij meerderjarige projecten moet naast een gedetailleerd budget van het gehele project ook een jaarlijks budget worden opgesteld. Ook moet een jaarlijkse accountantsverklaring worden opgeleverd en een inhoudelijk verslag over de voortgang. Hierdoor is er veel inzicht in de financiële voortgang en kan de **planning** goed worden bijgehouden.

Vermindering van de uitvoeringskosten

376 Door de eenmalige indieningperiode lijken de **uitvoeringskosten** rondom de indiening en publicatie beperkt.

377 Echter, de rapportageverplichtingen en monitoringsprocessen (drie en zes maandelijkse rapportages/gesprekken) is dit een arbeidsintensief deel van de uitvoering. De kans is groot dat de **uitvoeringskosten voor monitoring** hoog liggen.

378 De hoge rapportageverplichtingen lijken wel tot een hogere **controledruk** te leiden. Aan de andere kant zorgt deze strikte monitoring wel voor goed inzicht ten aanzien van de realisatie en kunnen maatregelen getroffen worden wanneer deze afwijkt van de planning.

Kans op outputrealisatie

379 Aangezien aanvragers voldoende tijd krijgen een gedegen aanvraag op te stellen, is de kans op een goede uitvoering en **doelbereik** vergroot.

380 Door de jaarlijkse indiening lijkt de flexibiliteit minder. Men kan niet op actuele ontwikkelingen inspringen en men wordt sterk gestuurd door de jaarlijkse indieningdatum.

381 De projecten worden erg strikt gemonitord op de voortgang. De vinger wordt aan de pols gehouden, zodat bij onderbesteding direct kan worden ingegrepen/bijgestuurd.

Verwachte effectiviteit

382 Doordat projecten strak worden gemonitord is de kans op **negatieve effecten** gereduceerd.

5.8.6. Conclusie

383 Het reduceren van het aantal indieningmomenten (eens per jaar of eens per drie jaar) draagt enerzijds bij aan de stroomlijning en uniformisering van de uitvoering. Anderzijds vraagt het om kortstondige grote inspanningen om alle aanvragen in een keer te verwerken. De flexibiliteit om op actuele ontwikkelingen in te spelen is laag, daarentegen weten aanvragers wel waar ze aan toe zijn en hebben ze een relatief lange voorbereidingtijd wat de kwaliteit van de aanvragen ten goede komt. Doordat de ESF-projecten zowel in Noord-Ierland als Luxemburg een lange looptijd hebben, is monitoring van groot belang om de realisatie goed in de gaten te houden. Dit vergt ook veel inzet van zowel de uitvoerder als de aanvrager.

5.9. Bouwsteen 8: wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen van partnerschappen tijdens de projectuitvoering Oostenrijk (lokale initiatieven voor werkgelegenheid)

5.9.1. Samenvatting casus Oostenrijk

384 De sociale partners in Oostenrijk bestaan uit de volgende groepen:

- Kamer van Koophandel;
- Afgevaardigden vanuit de landbouwsector;
- Vakbondsvereniging;
- Werkgeversorganisatie.

385 Taken en verantwoordelijkheden van sociale partners tijdens uitvoering ESF:

- zitting nemen in het monitoringcomité en de werkgroepen die invulling moeten geven aan het ESF-beleid;
- beslissen op strategisch niveau over de uitvoering over wijzigingsvoorstellen ten aanzien van het OP;
- zitting nemen in de PES en hiermee als uitvoerder verantwoording dragen voor ongeveer 60% van het Oostenrijkse ESF-budget dat middels de PES wordt weggezet.

386 In Oostenrijk zijn de TEPs sinds 1997 actief binnen negen provincies. Per provincie wordt een werkgelegenheidspact ondertekend door de verschillende belanghebbenden binnen de provincie waar de PES vaak een uitvoerende rol in hebben.

NB: Uiteraard hebben voor ons onderzoek de betrokken overheidinstanties bevraagd op budgetteringsvraagstukken, rapportageverplichtingen enzovoort. Specifiek waren wij op zoek naar meer gedetailleerde informatie over de financieringcyclus en rapportageplichten van de PES en de TEP. Helaas hebben wij hier, na herhaaldelijk aandringen, geen antwoord op gekregen.

5.9.2. Bijdrage criteria

Criteria Oostenrijk	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.9.3. Toelichting criteria Oostenrijk

Beheersbaarheid van de uitvoering

387 Wij beschikken op dit moment nog over onvoldoende informatie om inzicht te hebben op de lastendruk van het inschakelen van een PES of TEP. Wel kan geconcludeerd worden dat door de uitbesteding van de uitvoering aan een TEP en PES de **administratieve lasten** voor het ministerie gereduceerd zijn, aangezien zij alleen hoeven toe te zien op een goede uitvoering.

388 Aangezien TEP in samenwerking met PES de ESF-activiteiten uitvoert is er aan de voorkant al goed nagedacht over de behoeftes binnen de regio en activiteiten die hierop aansluiten. De aansluiting tussen vraag en aanbod lijkt dus goed, waardoor de kans op een goede **projectrealisatie** vergroot is.

Vermindering van de uitvoeringskosten

389 Wij beschikken op dit moment nog over onvoldoende informatie om inzicht te hebben op de uitvoeringskosten van het inschakelen van een PES of TEP.

390 Door de grote invloed van sociale partners, vertegenwoordigers vanuit verschillende verenigingen en organisaties zullen de belangen en behoeftes van de doelgroepen goed gewaarborgd zijn.

391 Het monitoringssysteem van PES schijnt vrij ingewikkeld te zijn, wat suggereert dat de **controledruk** verhoogd kan zijn. De PES rapporteert jaarlijks naar het Ministerie. Een eenmalige jaarlijkse controle kan juist een verlaging van de controledruk voor het ministerie suggereren.

Kans op outputrealisatie

392 Hierdoor kan de benutting van de middelen optimaal zijn. Los van dit zorgt de inmenging van de sociale partners en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod met betrekking tot werkgelegenheidsactiviteiten. Hierdoor is de kans groot dat de middelen goed benut worden.

Verwachte effectiviteit

393 De sociale partners zijn in alle fasen van het ESF-beleid betrokken. Van strategie tot uitvoering. Dit kan bijdrage tot een consistente uitvoering waarbij er weinig discussie ontstaan over interpretaties van het beleid. Dit kan tot een effectievere uitvoering leiden.

5.9.4. Conclusie

394 Het betrekken van sociale partners bij het vormgeven van werkgelegenheidsbeleid heeft een positief effect op de doelmatigheid van het beleid. Echter, het is voor Oostenrijk nog onduidelijk wat de effecten van deze betrokkenheid zijn voor o.a. de administratieve lasten en het monitoringsproces.

5.10. Bouwsteen 9: kredieten/leningen

395 Wij hebben in Duitsland zowel onze collega's als diverse contactpersonen bij verschillende instanties en ministeries benaderd. Het bleek heel lastig om antwoorden te vinden op de door ons geformuleerde vragen rondom mogelijkheden tot kredietverstrekking binnen het ESF-fonds. Pas aan het einde van ons onderzoek kregen wij meer inzicht over de relatie tussen de L-bank in Baden-Württemberg en het ESF-fonds.

396 Het klopt inderdaad dat er in Baden-Württemberg leningen aan studenten worden verstrekt via de L-bank, maar deze leningen worden, in tegenstelling tot eerdere berichtgeving, niet gefinancierd met ESF-geld. Wel worden er kredieten verstrekt via Europese fondsen voor startende ondernemers. Dit gebeurt ook in andere deelstaten zoals Nordrein Westfalen en Niedersachsen. Het blijkt dat deze deelstaten een 'revolving fund' hebben opgezet, van waaruit leningen worden verstrekt.

397 Het idee van een 'revolving fund' is dat met het storten van de totale subsidiegelden in zo'n fonds het subsidiegeld direct is 'weggezet'. Vervolgens kunnen deze gelden herhaaldelijk worden gebruikt (na aflossing voor andere kredieten/leningen).

398 Nederland heeft in het verleden de mogelijkheden van het opzetten van een 'revolving fund' onderzocht, maar heeft deze gedachte in de aanloop (2005/2006) verworpen. Het idee was dat er in NL wellicht ook zo'n fonds van € 30 miljoen zou worden opgezet voor startende ondernemers, echter op dat moment, vond het ministerie dat er voldoende faciliteiten waren voor startende ondernemingen (dus geen urgentie) en dat dit geld (toch zo'n 40% van het ESF-budget) beter via Justitie kon worden uitgegeven aan andere activiteiten.

399 Uit navraag bij de andere deelstaten blijkt dat deze kredieten niet door ESF, maar door EFRO worden gefinancierd. Om toch de werking van een fonds en de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de uitvoerders (banken) te achterhalen, hebben wij een aantal vragen hierover uitgezet. Op het moment van deze rapportage hebben wij nog geen reactie gekregen op de ons gestelde vragen.

5.11.Bouwsteen 10:Output/outcome/lumpsumfinanciering

5.11.1. Samenvatting casus België

400 België heeft een vooruitstrevende aanpak ten aanzien van de verantwoording van de kosten. Zoals vele landen ervaart ook België de eisen van de EC ten aanzien van de kostenverantwoording als zeer hoog en arbeidsintensief. Om deze last te verminderen heeft België een methodiek ontwikkeld die de kostenverantwoording vereenvoudigt. Van belang is te onderstrepen dat deze methodiek wel informeel met de EC is besproken (en positief is bevonden), maar dat er nog geen formele goedkeuring is ten aanzien van deze verantwoordingsmethodiek. Ook de Belgische AA heeft nog geen oordeel gegeven over de wijze van kostenverantwoording. België lijkt hier een groot risico te lopen (eventuele terugbetaling wanneer deze methodiek niet aanvaard wordt), maar ook een duidelijk signaal te geven en een lans te breken dat de EC haar procedures moet versimpelen.

401 Kort samengevat werkt Vlaanderen met standaardkosten voor deelnemers en personeelsleden. Deze kosten zijn op basis van historie of benchmarken tot stand gekomen. Om de onderbouwing van deze kosten goed vast te leggen, zorgt het Agentschap ervoor dat de berekening van de kosten per oproep wordt vastgelegd in een notitie die bij de verantwoording wordt gevoegd. Door aan de voorkant deze onderbouwing al op papier te hebben, is het voor iedereen duidelijk hoe men de kosten kan berekenen en verantwoorden.

402 Aanvragers moeten, alvorens ze kunnen aanvragen, een kwaliteitsaudit laten uitvoeren. Pas met dit zogenaamde 'keurmerk' kan men voor een ESF-bijdrage in aanmerking komen. Na een audit, geschiedt de hele aanvraagprocedure (en alle stappen nadien) digitaal via het web-based programma van ESF. Alles aanvragen, goedgekeurde projecten, de voortgang, de rapportages, de facturatie, worden digitaal geregistreerd.

403 Lumpsumfinanciering vindt binnen Vlaanderen op dit moment alleen plaats bij activiteiten binnen de eerste fase van de transnationale oproepen. Aangezien een lumpsumbijdrage begrensd is op € 50.000 kunnen nog geen hele projecten op deze wijze gefinancierd worden. Men werkt met zogenaamde 'kostprijs per deelnemer' en 'kostprijs per personeelslid'.

404 De kostprijs per deelnemer wordt bepaald op basis van historische gegevens. Men kijkt wat de kostprijs in voorgaande jaren is geweest of men bepaalt de marktconformiteit door het benchmarken van soortgelijke kosten.

405 De kostprijs per personeelslid wordt berekend op basis van een vergelijking met de lonen bij de Vlaamse overheid (op basis van ervaring wordt een gemiddeld loon berekend) plus een toeslag ('flat rate') voor de overhead (10,3%) en een toeslag voor de indirecte kosten (15% – 20%).

406 In Vlaanderen spreekt men over output- en outcome-oproepen. Het is goed te realiseren dat deze benaming slaat op het soort activiteiten dat gesubsidieerd wordt en niets te maken heeft met het soort financiering.

5.11.2. Bijdrage criteria

Criteria België	Bouwsteen
Beheersbaarheid van de uitvoering	
Vermindering van de uitvoeringskosten	
Kans op outputrealisatie	
Verwachte effectiviteit	

5.11.3. Toelichting criteria België

Beheersbaarheid van de uitvoering

407 Door aan de voorkant de 'bewijslast' of de 'onderbouwing' van de kosten geheel vast te leggen (in begeleidende nota's) kan er geen onduidelijkheid ontstaan over de subsidiabele kosten. Het is voor iedereen duidelijk wat er gesubsidieerd wordt, hoe men de kosten (realisatie) aantoont en wat men vast moeten leggen. Hierdoor is de **administratie beheersbaar**. De vereenvoudiging van de kostenverantwoording is nog niet goedgekeurd door de EC. De kans bestaat dat de EC deze methode van uitvoering niet goedkeurt, waardoor er een situatie ontstaat van onverantwoorde kosten en kans op terugbetaling.

Vermindering van de uitvoeringskosten

408 Het Agentschap Vlaanderen heeft er duidelijk voor gekozen om de administratieve handelingen voor de aanvragers (promotoren) te beperken, zodat er meer ruimte voor het begeleiden en monitoren van de activiteiten ontstaat (meer zicht op rechtmatige uitgave). De introductie van de standaardkosten en 'flat rates' draagt dus bij aan het **verminderen van de uitvoeringskosten** voor de aanvragers**.** Aangezien de onderbouwing van de kosten naar de voorkant is geschoven en geheel onder de verantwoordelijkheid valt van het Agentschap (de onderbouwende nota's met de berekening van de standaardkosten: op basis van historie of benchmarking) zal de **omvang van de werkzaamheden voor het Agentschap** niet afnemen, alleen de aard en de timing van de werkzaamheden. De controledruk aan de achterkant zal wel verminderd zijn, aangezien men met standaardkosten en 'flat rates' werkt en de bewijslast aan de voorkant is gelegd. Echter, hier staan de inspanningen aan de voorkant tegenover.

Kans op outputrealisatie

409 Het Agentschap verwacht dat door de vereenvoudiging en de vermindering van de bewijslast voor aanvragers (promotoren), de **benutting verbeterd is**. Immers, promotoren kunnen zich nu veel meer wijden tot het aanspreken van doelgroepen en het in wederzijds overleg afstemmen van activiteiten.

Verwachte effectiviteit

410 De vermindering van de administratieve lasten voor aanvragers (promotoren) maakt dat zij zich meer op de activiteiten kunnen concentreren. Door de inhoudelijke betrokkenheid van zowel de aanvrager als het Agentschap (verplicht zes dagen wederzijdse afstemming) is de kans groot dat negatieve neveneffecten uit blijven.

5.11.4. Conclusie

411 Los van het gegeven dat de gehanteerde methodiek van Vlaanderen nog niet daar de AA als de EC is goedgekeurd, biedt het wel interessante aanknopingspunten voor vereenvoudiging van de administratie, het verminderen van de controledruk en het stimuleren van meer inhoudelijke betrokkenheid van aanvragers. Ook Vlaanderen werkt met een zogenaamde kwaliteitsaudit aan de voorkant die zorgt voor een technische check van aanvragers. Hierdoor wordt erop toegezien dat aanvragers over een aantal 'basisprincipes' voor een rechtmatige uitvoering beschikken. Dit verhoogt de garantie op een effectieve uitvoering. De kontenverantwoording van Vlaanderen vraagt weliswaar voor een investering in onderbouwing aan de voorkant (benchmarking, onderbouwing kostprijs, dossiervorming), maar dit biedt een vereenvoudiging van de rapportage en administratieverplichtingen gedurende de looptijd. Doordat de administratieve verplichtingen voor aanvragers gedurende de looptijd van een activiteit gereduceerd zijn, kunnen zij zich meer wijden aan de inhoudelijke facetten en aansluiting tussen activiteit en uitvoering. Dit verhoogt de realisatie.

6. Externe toets op niet-ESF programma's

6.1. Inleiding

412 In het vorige hoofdstuk hebben wij een overzicht gegeven van verschillende ESF-bouwstenen. Doormiddel van een analyse van de verschillende bouwstenen aan de hand van een viertal criteria, is een eerste aanzet gegeven voor de toepasbaarheid van de verschillende bouwstenen binnen de Nederlandse context.

413 Dit hoofdstuk behandelt enkele mogelijke interessante aspecten van andere subsidieprogramma's. De wijze van uitvoering van deze subsidieprogramma's biedt een additionele toets op de haalbaarheid en bruikbaarheid van de Europese bouwstenen. In onderliggend hoofdstuk onderzoeken wij of de Europese bouwstenen reeds in andere (Nederlandse) subsidies worden toegepast. Hieruit zijn wellicht lessen getrokken voor de toepasbaarheid in het Nederlandse ESF-programma.

414 De gekozen onderwerpen in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt op basis van de EU-inventarisatie, de gesprekken met de deskundigen van het ministerie SZW en het Agentschap SZW en onze eigen kennis en ervaring. Hiervoor geldt dat deze inzichten niet zijn getoetst aan evaluaties en onderzoeksrapporten. Wij putten onze kennis uit onze ervaring op het gebied van:

- subsidieadvies: het aanvragen en beheren van uiteenlopende nationale als Europese subsidies;
- projectmanagement: van een aantal subsidieprogramma's voor diverse ministeries;
- controle op de verantwoording van activiteiten en kosten: dit betreft zowel de eerste lijns- als tweede lijns controleactiviteiten ten behoeve van zowel nationale als Europese regelingen.

415 Op basis van deze ervaring biedt dit hoofdstuk een aanvullende/nadere analyse van de toepasbaarheid van verschillende 'alternatieve uitvoeringsmodaliteiten' binnen de Nederlandse context. Achtereenvolgens behandelt dit hoofdstuk de volgende onderwerpen:

- een flexibele inzet ESF-middelen; flexibel OP en periodieke invulling;
- het beoordelen van aanvragen door stakeholders, experts of beoordelingscommissies;
- omgaan met consortia;
- het gebruik van lumpsum/vaste opslagen/vaste tarieven;
- de mogelijkheden van een kapitaalrisicofonds;
- het samenvoegen van de MA en CA en één aanvraagmoment per jaar.

6.2. Een flexibele inzet ESF-middelen: flexibel OP en periodieke invulling

6.2.1. Directieve houding EU heeft invloed op uitwerking OP

416 Het Nederlandse OP is gedetailleerd ingevuld. Twee belangrijke redenen hiervoor zijn:

- een meer of minder directieve houding van EU-medewerkers;
- de invloed van stakeholders bij het opstellen van het OP.

417 Uit de verkenning blijkt dat de wijze van invulling van het OP sterk afhangt van de begeleiding van de Lidstaat door medewerkers van de EU. Sommige EU-medewerkers zijn directief en eisen een meer gedetailleerde uitwerking, anderen zijn te overtuigen dat een OP op hoofdlijnen effectiever werkt. Deze subjectieve benadering van de invulling per land, heeft bijgedragen aan de verschillende flexibiliteitgraden van de OPs (zie bijvoorbeeld OPs van Denemarken en Luxemburg, hoofdstuk 5). Het is dus van belang te realiseren dat een strikte OP geen vereiste is van de EC, maar een interpretatie en opvatting is van de EU-medewerkers. Nederland is niet verplicht een strikt OP te formuleren, Nederland is vrij om meer flexibiliteit in het OP op te nemen.

418 Een andere belangrijke reden voor de zeer concrete invulling van het Nederlandse OP is de lobby van de verschillende stakeholders. Dit lobbytraject start al direct aan het begin van de planvorming van de nieuwe programmaperiode. Immers, door het 'bedingen' van concrete activiteiten en budgetten in het OP, is een Europese bijdrage voor de betreffende groep stakeholders voor zeven jaren gegarandeerd. Doordat het totale door de EU beschikbaar gestelde budget voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid naar verwachting wordt verkleind, kan worden aangenomen dat de lobby van de verschillende stakeholders sterker wordt.

6.2.2. *Flexibel OP en periodieke invulling is mogelijk*

419 Een aantal Europese lidstaten heeft, in tegenstelling tot Nederland, een OP met brede prioriteiten en een globale invulling. In veel lidstaten worden de prioriteiten periodiek (jaarlijks, twee- of driejaarlijks) ingevuld door actieplannen, veelal op regionaal niveau of, zoals in Finland op basis van thema's. In het OP wordt dan slechts gesproken over mogelijke acties waarbij een breed scala aan aanvragers wordt genoemd. Van Bulgarije, Denemarken, Finland, Hongarije, Polen, en Luxemburg is het bekend dat het OP periodiek uitgewerkt wordt in (regionale) actieplannen. Het voordeel van een periodieke uitwerking van het OP is dat er meer ruimte ontstaat om verschillende type activiteiten binnen een prioriteit uit te voeren, afhankelijk van de economische en maatschappelijke situatie.

420 Uit de OPs van de hierboven genoemde landen blijkt dat voor een meer summiere invulling van het OP wel degelijk mogelijkheden bestaan binnen de Europese regelgeving. Gebleken is dat met name algemene formuleringen, zoals 'voorbeelden van activiteiten', 'mogelijke activiteiten', het stellen van brede doelgroepen en mogelijke aanvragers de flexibiliteit in het OP bevorderen. Deze werkwijze is door Brussel geaccepteerd in de huidige programmaperiode. Wel blijkt op basis van de bij ons bekende OPs , dat de summiere invulling veeluit voortkomt uit economische of maatschappelijke veranderingen of regionale verschillen.

421 Uit het vijfde cohesieverslag blijkt echter dat de EU meer grip wil krijgen op de besteding van communautaire middelen, waaronder het ESF. Zo stelt zij over de invulling van de OPs dat deze 'tot doel hebben de Europese strategiedocumenten om te zetten in investeringsprioriteiten met duidelijke meetbare doelstellingen en uitkomstindicatoren'. Dit impliceert dat doelstellingen en indicatoren vooraf expliciet moeten zijn gedefinieerd.

422 Daar tegenover pleit zij voor de versterking van partnerschap en een lokale ontwikkelaanpak. Beide aspecten die gericht zijn op het verhogen van de doeltreffendheid van het programma impliceren de noodzaak tot meer flexibiliteit.

423 Op basis van het bovenstaande zou kunnen worden geconcludeerd dat, ook in de nieuwe programmaperiode, een OP waarin expliciete thematische of regionale doelstellingen en concrete outputindicatoren worden vastgelegd niet expliciet hoeft in te gaan op concrete activiteiten en uitvoerders.

424 Specifiek voor Nederland betekent voorgaande dat een toekomstig OP kan bestaan uit prioriteiten die worden vertaald in globale actielijnen die periodiek in samenspraak met de stakeholders, in actieplannen, worden ingevuld. Ons inziens zou de effectiviteit van de actieplannen extra vergroot worden als verschillende stakeholders gezamenlijk invulling geven aan de actielijnen waarin gezamenlijke belangen gebundeld worden. Op deze manier kan beter worden ingesprongen op economische en maatschappelijke omstandigheden, waarbij de stakeholders ook inhoudelijke betrokken worden.

6.3. *Het beoordelen van aanvragen door stakeholders, experts of beoordelingscommissies*

425 In veel lidstaten worden projecten niet alleen op technische aspecten beoordeeld, maar worden ook inhoudelijk getoetst. Hierbij kan een beoordelingscomité bestaan uit (een commissie van) experts of stakeholders. Door projecten nadrukkelijk op kwaliteit, innovativiteit, mate van samenwerking, draagkracht en/of uitstralingseffect te beoordelen, wordt de effectiviteit van de ingezette middelen vergroot. Immers alleen de beste projecten kwalificeren voor een bijdrage vanuit het ESF. Aanvragers worden zo gedwongen het individuele project in een breder kader te plaatsen en na te denken over een bredere uitstraling van het project.

426 In de huidige ESF-programmaperiode wordt ook in Nederland gebruikgemaakt van beoordelingscommissies. Bij de beoordeling van de aanvragen in het kader van Actie A, C, E en Jeugd 2 wordt een inhoudelijke beoordeling uitgevoerd op de ingediende projecten. De eerste ervaringen met deze beoordelingscommissies zijn vooral dat het een tijdrovend traject is waarbij alle ingediende projecten (honderden) op inhoud moeten worden beoordeeld en gerangschikt. Daarnaast blijkt dat er bij aanvragers, na een afwijzing, veel vragen zijn over de reden van de in eigen ogen (te) lage 'ranking' en dat veel aanvragers een bezwaarprocedure starten.

427 Voor andere regelingen binnen Nederland wordt vaker gebruikgemaakt van beoordelingscommissies of experts die projecten op basis van diverse criteria rangschikken. De subsidie wordt dan toegekend aan projecten die vallen binnen het budget dat voor de betreffende openstelling is ingesteld en die voldoen aan kwalitatieve eisen. Het betreft dan met name subsidieregelingen waarbij de nadruk ligt op innovatie en impact.

428 PwC is zelf betrokken bij de uitvoering van een aantal regelingen, waarbij projecten worden beoordeeld door experts. Onze ervaring hierbij is wisselend. Uit informatie van Nuffic (uitvoerder van onder andere het NICHE-programma[25]) maken wij bijvoorbeeld op dat er bij de uitvoering van deze regeling nauwelijks vragen worden gesteld over de motivatie van de keuze voor de geselecteerde partij. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het NICHE-programma tenders worden uitgezet voor advieswerkzaamheden die door Nederlandse partijen (met name onderwijsinstellingen) in 'zuidelijke landen' worden uitgevoerd. Er wordt hierbij dus maar één partij (namelijk de best passende) geselecteerd. Bij de selectie zijn niet alleen de experts van Nuffic betrokken, maar ook de zuidelijke partij zelf.

429 Bij de uitvoering van een andere regeling, SBOS[26], merken wij duidelijk dat er veel vragen over de inhoudelijke beoordeling en dus de 'ranking' worden gesteld en dat er bezwaren worden ingediend. Hierbij merken wij op dat de voorganger van de regeling anders was opgezet en er geen sprake was van een rangschikking van projecten. Ook was er meer gelegenheid voor de aanvragers om voorafgaand aan het indienen van de aanvraag advies in te winnen.

430 Evenals bij de beoordeling van de aanvragen in het kader van Actie E, worden bij aanvraagronden van SBOS veel aanvragen ingediend die in korte tijd beoordeeld moeten worden. De beoordelingsronde die binnen SBOS gehanteerd wordt, bestaat uit een aantal fasen. Zo worden aanvragen allereerst op volledigheid getoetst door het programmasecretariaat. In deze fase is het voor aanvragers mogelijk aanvragen daar waar nodig aan te vullen. Na deze 'technische' beoordeling volgt een toets op drempelwaarden. Dit zijn de minimale inhoudelijke criteria waar een aanvraag aan moet voldoen (zoals minimaal/maximaal budget, aanvraagtermijn, doelgroep type activiteiten et cetera). Na deze twee beoordelingsronden blijven alleen die aanvragen over die aan de minimale kwaliteitseisen voldoen. Deze worden op inhoud beoordeeld en opgenomen in de 'ranking'. Deze gefaseerde aanpak verlaagt de doorlooptijd van het beoordelingsproces en verhoogt de efficiëntie.

431 De technische beoordeling vormt een 'filter' die een eerste selectie van de aanvragen maakt. In de beoordelingsystematiek die gehanteerd wordt in de huidige ESF-periode wordt ook een technische beoordeling toegepast. Echter, de gestelde technische criteria zijn dermate laag dat bijna alle aanvragers deze eerste drempel halen. Hierdoor vervalt de mogelijkheid om de technische beoordeling in te zetten als instrument van 'voorselectie'. Het eventueel verhogen van de technische eisen, ofwel strengere criteria, kan bijdragen aan een efficiëntere beoordeling en een verlaging van de doorlooptijd.

[25] NICHE: Netherlands Initiative for Capacity Development in Higher Education institutions, een programma voor capaciteitsopbouw in hoger onderwijs in ontwikkelingslanden.

[26] SBOS staat voor de Subsidiefaciliteit voor Burgerschap en Ontwikkelingssamenwerking, een programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gericht op het vergroten van mondiaal burgerschap in de Nederlandse samenleving. SBOS staat voor de Subsidiefaciliteit voor Burgerschap en Ontwikkelingssamenwerking, een programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gericht op het vergroten van mondiaal burgerschap in de Nederlandse samenleving.

432 Binnen het ORET-programma[27] wordt eveneens gebruikgemaakt van een beoordelingscommissie, hoewel het hier niet gaat om een tenderregeling waarbij aanvragen gerangschikt worden. Omdat het veelal omvangrijke aanvagen betreft, wordt er een beoordelingsdocument opgesteld door programmamedewerkers. In dit beoordelingsdocument, dat een vast format heeft, wordt de informatie die bestrekking heeft op de betreffende selectiecriteria samengevat. De beoordelingscommissie hoeft dus niet de hele aanvraag door te nemen. Tijdens de beoordelingssessies waarin alle aanvragen worden behandeld is de opsteller van het beoordelingsdocument aanwezig om eventuele inhoudelijke vragen te beantwoorden.

433 De efficiëntie, van met name het traject nadat de projecten gerangschikt zijn, wordt verhoogd als aanvragers duidelijk geïnformeerd zijn over de wijze waarop de aanvraag inhoudelijk wordt beoordeeld en de 'ranking' tot stand komt. Het verstrekken van veel informatie over het beoordelingsproces werkt echter mogelijk opportunistisch gedrag in de hand. Een goed voorbeeld hiervan zijn de rankingscriteria die bij de start van de huidige programmaperiode ten aanzien van Actie D werden gehanteerd. Dit betrof met name kwantitatieve criteria, zoals het percentage vrouwelijke deelnemers, 45-plussers en arbeidsbelemmerden. Dit resulteerde in 'opgewekte' aanvragen die zo bleek niet realiseerbaar waren. De sancties die vervolgens werden opgelegd hadden onvoldoende afschrikwekkend effect.

434 Ons inziens zou het gebruik van rankingscriteria alleen zinvol kunnen zijn als dit gekoppeld is aan een inhoudelijke (kwalitatieve) beoordeling. Criteria kunnen dan bijvoorbeeld zijn:

- de mate waarin het project bijdraagt aan de gestelde doelen;
- de wijze waarop belanghebbenden bij het project zijn betrokken;
- de kwaliteit van het consortium;
- het innovatieve karakter en het uitstralingseffect.

435 Dergelijke criteria worden gebruikt in een aantal regelingen, zoals bijvoorbeeld het Innovatiearrangement en in het verleden STEP (onderdeel van de regeling tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken voor werkende jongeren zonder startkwalificatie, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden) die worden uitgevoerd door respectievelijk de projectdirectie Leren en Werken en het Agentschap NL.

436 Bij de STEP-regeling worden de aanvragen aan de hand van een aantal criteria beoordeeld (deze zijn zeer globaal in de regeling vastgelegd: …"volgens de maatstaf van meer of minder perspectief die aanvragen worden geselecteerd die het best voldoen aan de verlengingscriteria die zijn neergelegd in de regeling[28]"), waarbij 'de minister' een ingestelde beoordelingscommissie kan consulteren ten aanzien van de inhoud en haalbaarheid van de projectvoorstellen. De rol van de beoordelingscommissie is dus summier.

437 Bij de beoordeling van projecten die ingediend worden in het kader van het Innovatiearrangement is de rol van de beoordelingscommissie substantieel groter. Consortia die in aanmerking willen komen voor een bijdragen vanuit het Innovatiearrangement dienen eerst een kort projectvoorstel in te dienen. Dit voorstel wordt beoordeeld door een beoordelingscommissie waarbij een presentatie van het projectplan door de samenwerkingspartners onderdeel uit maakt van de selectieprocedure. Indien een projectvoorstel wordt gehonoreerd dienen de samenwerkingspartners het voorstel binnen vijf maanden uit te werken tot een concreet plan. Dit uitgewerkte plan wordt wederom door de beoordelingscommissie beoordeeld en op basis hiervan wordt de subsidie voor de uitvoering van het plan verstrekt.

438 Omdat het buiten de scope van het onderzoek valt, hebben wij geen onderzoek verricht naar de ervaring van de betrokken uitvoerders met de wijze waarop beoordelingscommissies betrokken zijn bij de beoordeling van projectaanvragen.

[27] ORET is een programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en ondersteunt duurzame investeringsprojecten in infrastructuur in ontwikkelingslanden.

[28] Toelichting Tijdelijke subsidieregeling STEP 2007-2008, Staatscourant 10 december 2007, nr 239/pag 34

439 Hoewel de hierboven beschreven methode die in het beoordelingstraject van het Innovatiearrangement wordt toegepast, omslachtig is, is deze zeer transparant en worden de aanvragers tijdens elke selectieronde nadrukkelijk betrokken in de vorm van de presentaties. Een andere mogelijkheid om aanvragers meer inzicht in de totstandkoming van de beoordeling te verschaffen is het opstellen van een beoordelingsdocument na afloop van de beoordelingsronde. PwC heeft dit toegepast bij de uitvoering van de regeling 'Het Gebaar[29]'. In het beoordelingsdocument werd beschreven op welke wijze de beoordeling heeft plaatsgevonden en welke beslissingen ten aanzien van discussiepunten zijn genomen. Op deze manier kan het gevoel bij aanvragers weggenomen worden dat de beoordeling op een niet consistente wijze is uitgevoerd. De ervaring is dat het aantal bezwaarprocedures hiermee afneemt.

6.3.1. Preselectie van aanvragers/uitvoerders

440 Binnen de Nederlandse ESF-uitvoering is het niet toegestaan een voorselectie toe te passen op aanvragers/begunstigers. De ESF-bijdrage moet voor iedereen toegankelijk blijven en geen enkele partij mag bevoordeeld worden. Dit is met name relevant bij de subsidiering van scholingsactiviteiten binnen bedrijven. Zo mag er geen onoorbare concurrentie ontstaan (staatsteun) waarbij bedrijven voorgetrokken worden (extra steun ontvangen) in vergelijking met andere bedrijven. Hierdoor is het niet mogelijk aanvragers vooraf uit te sluiten (preselectie).

441 Toch wordt in veel lidstaten een bepaalde vorm van preselectie uitgevoerd, zoals in England en Schotland (bouwsteen 6). Hier is de organisatie van de prioriteit 'scholing van werkenden' overigens anders vormgegeven dan in Nederland. In Nederland worden projecten in het kader van scholing van werkenden ingediend door Opleidingsfondsen die namens de bedrijven/instellingen als aanvrager optreden. Zij vertegenwoordigen de ESF-doelgroep. In de UK worden opleidingscentra geselecteerd die de opleidingen door de betreffende ESF-doelgroep verzorgen. De opleidingscentra treden op als aanvragers die contract partij van de MA of 'intermediate body' zijn.

442 Door preselectie op bijvoorbeeld O&O-fondsen toe te passen zou een bepaalde doelgroep uitgesloten zijn voor een bijdrage vanuit ESF. Dit is niet toegestaan. Bij preselectie van opleidingscentra is dit niet aan de orde. Er kan immers een andere uitvoerder worden geselecteerd. In Engeland is dit concept zoveel mogelijk uitgewerkt door het selectie systeem ACTOR.

443 In Vlaanderen wordt gewerkt met een kwaliteitsaudit voor aanvragers waaruit een keurmerk volgt. De scores van de aanvragers worden openbaar gemaakt en indien een aanvrager onderpresteert kunnen sancties volgen. Hierdoor ontstaat een situatie van 'naming & shaming'. Alleen die aanvragers die de kwaliteitsaudit met succes doorlopen, komen in aanmerking voor de ESF-subsidie. Zoals het Vlaamse Agentschap zelf aangaf is er een grote vraag naar het 'keurmerk' en wordt er grote waarde gehecht aan het goed doorlopen van een kwaliteitsaudit. Het keurmerk is verworden tot meer dan alleen een criterium om voor subsidie in aanmerking te komen.

6.3.1.1. Aan de voorkant toetsen leidt tot effectievere trajecten

444 In het NICHE-programma maakt een capaciteitstoets onderdeel uit van de beoordeling van aanvragen. De capaciteitstoets wordt uitgevoerd bij zowel de Zuidelijke partner als de potentiële Nederlandse partij. Op basis van de capaciteitstoets van Zuidelijke partner wordt beoordeeld in hoeverre deze partij de verantwoordelijkheid over het (administratieve) projectbeheer krijgt toegewezen. De capaciteitstoets van de Nederlandse partij maakt onderdeel uit van het selectieproces van de uiteindelijke gekozen partij.

445 Ook binnen de beoordelingssystematiek van het hierboven beschreven Innovatiearrangement wordt gebruikgemaakt van een vorm van pre-selectie. Doordat het samenwerkingsverband eerst een projectvoorstel indient en dit voorstel middels een presentatie aan de beoordelingscommissie toelichten, krijgt de commissie een goed beeld van het project en de partners. In de tweede fase wordt het projectplan verder uitgewerkt en wordt het definitieve plan vastgesteld.

[29] Het Gebaar was een tegemoetkoming aan de Indische gemeenschap voor het beleid van voorgaande regeringen, dat erg kil, bureaucratisch en formalistisch is geweest. De regering maakte Het Gebaar vanwege vermoedelijke tekortkomingen in het naoorlogse rechtsherstel.

446 Tot slot kent ook het Europese Zevende Kaderprogramma een vorm van pre-selectie. Ook hier worden de aanvragen (en consortia) op basis van een 'ranking' geselecteerd. Nadat de projecten gerangschikt zijn en binnen het vastgestelde budget vallen, volgt een zogenaamde 'bid-ronde' waarin het projectplan en met name de kosten inhoudelijk worden doorgenomen. Het consortium dient nadrukkelijk te onderbouwen dat de aangegeven stappen en kosten noodzakelijk zijn. Na afloop van dit 'bid-proces', waarin het projectplan en de begroting dus nog aangepast kunnen worden op last van de beoordelingscommissie, wordt het maximale subsidiebedrag bepaald. Op basis hiervan wordt de beschikking afgegeven.

447 Door dus aan de voorkant te toetsen of een aanvrager in staat is de ontvangen middelen goed te beheren, verminderen de administratieve risico's, zoals onvoldoende onderbouwing kosten, het ontbreken van presentielijsten, een sluitende begroting, enzovoort. Hierdoor gaat weinig tijd verloren aan herstelwerkzaamheden, waardoor de aanvrager meer tijd overhoudt voor inhoudelijke begeleiding en bijsturen aanvraag. Dit komt uiteindelijk ook ten goede aan de realisatie. Het is wel van belang om een preselectie transparant en consistent uit te voeren. Wij pleiten voor één toetsingskader voor de preselectie, maar ook één toetsingskader achteraf bij de controlewerkzaamheden. Zo is het voor alle aanvragers en beoordelaars duidelijk wat er gevraagd wordt, waarop getoetst wordt en wat de scores zijn per onderdeel. Dit voorkomt zowel vooraf als achteraf veel discussie.

6.4. Het gebruik van lumpsum/vaste opslagen/vaste tarieven

448 Zoals in case 10 beschreven voert Vlaanderen verregaande simplificaties door ten aanzien van de subsidiabele kosten. Voorafgaand aan een openstelling stelt zij de te hanteren uurtarieven, 'flat rates' en/of trajectkosten vast. Deze onderbouwing dient als basisdocument in de onderbouwing van de trajectkosten.

449 In Nederland wordt ten aanzien van andere subsidieregelingen gebruikgemaakt van bijvoorbeeld vaste uurtarieven. Zo wordt bij de eerder genoemde SBOS-regeling in het kader van de berekening van de personele kosten verwezen naar de tarieven, zoals deze zijn gepubliceerd in de vigerende handleiding overheidstarieven (ministerie van Financiën). In deze handleiding wordt per salarisschaal een uurtarief berekend inclusief een opslag voor overheadkosten.

450 Bij de NICHE-regeling worden de te hanteren tarieven per salarisrange aangegeven. Deze tarieven zijn verdeeld in een aantal categorieën per salarisrange:

- een tarief voor een werkdag in Nederland;
- een tarief voor een werkdag in het ontvangende land bij een kort bezoek;
- een tarief voor een werkdag in het ontvangende land bij een lang bezoek;
- een tarief voor een werkdag in het onvangende land bij een lang bezoek, indien de familie van de expert in Nederland blijft.

451 Nederland heeft in de huidige ESF-programmaperiode diverse pogingen gedaan om de administratieve lasten voor aanvragers zoveel mogelijk te beperken. Dit heeft geresulteerd in een vaste berekeningssystematiek voor uurtarieven (brutosalaris met een vaste opslag) en een lumpsum voor opleidingstrajecten in het kader van de Beroeps Begeleidende Leerweg (hierna: BBL). Echter, verdere vereenvoudiging van de kostenberekening bleek erg moeilijk. Veelvuldig is met Brussel gesproken over mogelijkheden tot vereenvoudiging door middel van 'flate rates'. Om verschillende redenen (onvoldoende onderbouwing kosten, de opleidingen/producten werden te divers bevonden) stemde de EU niet in met de voorgestelde berekeningssystematiek. Dit is verwonderlijk, aangezien de EU zelf, in het kader van het Zevende Kaderprogramma, voorziet in vereenvoudigde toerekeningssystematieken.

452 Ten aanzien van projecten die in het kader van het Zevende Kaderprogramma worden uitgevoerd, heeft de EU geprobeerd een versimpeling van de onderbouwing van subsidiabele kosten aan te brengen. Deelnemers van het Zevende Kaderprogramma kunnen in principe alle directe en indirecte kosten die toe te rekenen zijn aan het project declareren.

453 Voordat de aanvraag wordt beschikt vindt er een validatie van de deelnemers aan de verschillende geselecteerde projecten plaats. Hiertoe moeten de deelnemers aan een project een aantal formulieren invullen op basis waarvan de financiële situatie en de bedrijfsvoering wordt beoordeeld.

454 Bij de aanvraag geven de deelnemers aan welke verantwoordingssystematiek zij ten aanzien van de gerealiseerde kosten willen hanteren. De mogelijk verantwoordingsvarianten worden hieronder kort toegelicht.

6.4.1. Direct versus indirecte kostenberekening

455 Onder directe kosten worden de personeelskosten, verbruik- en reiskosten en onderaanbesteding verstaan. Indirecte kosten zijn die kosten die niet direct in relatie met het project kunnen worden gebracht, maar wel kunnen worden geïdentificeerd en verantwoord door het boekhoudsysteem als noodzakelijk voor de directe kosten van het project. Voorbeelden zijn overhead, standaard bench fees, et cetera. Deelnemers in het Zevende Kaderpogramma kunnen in beginsel alleen werkelijke kosten declareren.

456 Ook wordt de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van gemiddelde personeelskosten. Hier moet echter vooraf een certificaat worden afgegeven (zie ook paragraaf 6.4.2). Daarnaast kan voor het berekenen van de directe kosten gebruik worden gemaakt van een 'simplyfied method' als de kosten niet op een geaggregeerd, maar op entiteit niveau worden verantwoord. Dit moet vooraf met de EC worden afgestemd.

457 Ten aanzien van de indirecte kosten kunnen aanvragers ervoor kiezen om in plaats van de werkelijke kosten een 'flat rate' van 20% van de directe kosten toe te passen. Voor de indirecte kosten is geen certificering nodig. Uiteraard kan een deelnemer ook kiezen om op basis van werkelijk toerekenbare kosten te administreren.

458 Deelnemers (zoals publieke instanties, onderwijsinstellingen, non-profit onderzoeksinstellingen en MKB-ers) die hun indirecte kosten niet met zekerheid kunnen verantwoorden, kunnen ook kiezen voor een 'flat rate' van 60%. De verantwoordelijkheid voor de keuze van deze 60% 'flat rate' ligt bij de aanvrager en als uit latere controles blijkt dat de organisatie niet (meer) aan de criteria voor deze 'flat rate' voldoet, dient de 'flat rate' alsnog op 20% gesteld te worden.

6.4.2. Certificering van kosten

459 Tijdens de looptijd van een project dienen deelnemende organisaties hun kosten te verantwoorden door middel van 'Certificates on Financial Statements', vergelijkbaar met een accountantsverklaring. Dit is alleen verplicht voor een bijdrage van meer dan € 375.000. Het doel van de 'Certificates on Financial Statements' is dat de geclaimde kosten en ontvangen gelden als mede de ontvangen rentes op bijvoorbeeld de ontvangen voorfinanciering, overeen komen met de vereisten van het contract met de EC.

460 Naast het afgeven van 'Certificates on Financial Statements' voor de gemaakte en geclaimde kosten tijdens het project, kunnen organisaties de methodiek voor het berekenen van (alleen) personeelskosten (actueel of gemiddelde) en overhead (anders dan 'flat rates') laten certificeren. Deze 'Certificate on the Methodology' is een additionele mogelijkheid om aan te tonen dat toekomstige kosten op een betrouwbare manier zullen worden toegerekend. Voordeel is dat deelnemers met een 'Certificate on the Methodology' bijvoorbeeld de 'Certificates on Financial Statements' met een afwijkende periodiciteit en voorwaardelijkheid mogen indienen.

461 De EC is er veel aan gelegen om de financiële regeldruk te verminderen door verschillende modellen voor het berekenen van directe (reële of 'simplified method') en indirecte (reële, 'simplified method', 'flat rate' 20% en 'flat rate' 60%) te accepteren. De keuze voor een model is met name gebonden aan de manier van boekhouden die bij de deelnemende partij actueel is.

462 Met betrekking tot de verantwoording van gemaakte kosten tijdens de looptijd van een project, dienen deelnemers voor subsidies van meer dan € 375.000 hun claims te certificeren. Zoals hierboven beschreven kan er gebruik worden gemaakt van de optie om de manier van het toerekenen van kosten te laten certificeren. In de praktijk wordt hier echter niet veel gebruik van gemaakt, omdat de voordelen niet altijd opwegen tegen de administratielast in het verkrijgen van een gecertificeerde boekhouding.

6.5. De mogelijkheden van een kapitaal risicofonds

463 In diverse lidstaten worden in het kader van het ESF-leningen en kredieten verstrekt aan zowel private personen als (startende)ondernemingen. Naast het feit dat de kredieten worden verstrekt ten behoeve van activiteiten die bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen die in het betreffende OP worden genoemd, heeft een dergelijke financieringsstructuur nog een voordeel. Door een bepaald budget ten behoeve van risicodragend kapitaal in bijvoorbeeld een risicokapitaalfonds te storten, wordt dit bedrag in de zin van het ESF direct benut. Dit betekent dat een lidstaat kan bijstorten in het Risicokapitaalfonds als blijkt dat middelen op basis van de N+2-regeling teruggestort dreigen te worden aan Brussel.

464 In Nederlands wordt een dergelijke constructie toegepast binnen EFRO, waar onder andere via (regionale) ontwikkelingsmaatschappijen kredieten aan (startende, MKB) ondernemingen worden verstrekt. De EC is voornemens deze mogelijkheid tot het snel alloceren van middelen in te perken, door vast te stellen dat ESF-budget pas in de zin van N+2 benut is als het verstrekt is aan een eindbegunstigde. Hoewel de mogelijkheden van een kapitaalfonds voor de komende programmaperiode wellicht beperkt worden, is het toch interessant deze optie nader te onderzoeken.

6.6. Het samenvoegen van de MA en CA en één aanvraagmoment per jaar

465 In deze tijd van bezuinigingen en de roep om een kleine overheid zijn twee suggesties wellicht interessant.

1. Het samenvoegen van de MA en CA, zoals in veel andere Europese landen reeds is gedaan en wat in het verleden ook in Nederland is toegepast. Weliswaar is er deze uitvoeringsperiode expliciet gekozen om de werkzaamheden van de MA en CA te spreiden. Vraag is of dit voor de komende periode nog steeds wenselijk is.
2. Eens per jaar een aanvraagronde voor alle activiteiten, waardoor er binnen een beperkte periode een extra werklast ligt bij het ministerie/Agentschap. Ervaringen met een dergelijke aanpak in Luxemburg leert dat op deze manier de werklast en inzet fte's minder zijn dan wanneer het hele jaar door ESF-aanvragen worden ingediend en beoordeeld. Voorwaarde hierbij is wel dat het ESF niet de enige regeling is dat een ministerie of Agentschap beheert.

6.7. Inzet van SBR/XBRL

466 Zowel Engeland als België werken met een digitaal aanvraag- en monitoringssysteem. Een dergelijk systeem zou ook voor de Nederlandse praktijk effectief en doelmatig kunnen werken. Te denken valt aan het SBR-systeem dat sinds 2007 door de Nederlandse overheid wordt geïmplementeerd om de administratieve rapportagedruk bij ondernemers te verlichten.

467 SBR is een concept dat uitgaat van het standaardiseren van gegevens aan de bron: de administratie van de organisatie. Alle gegevens in de administratie worden gelabeld, waardoor ze voor iedere uitvragende partij hetzelfde betekenen. De standaard die hiervoor gebruikt wordt heet XBRL (eXtensible Business Reporting Language). De grootste voordelen zijn:

- de vermindering van rapportage- en administratiedruk, doordat data digitaal en interactief wordt uitgewisseld;
- de borging van kwaliteit door onder andere het wegnemen van interpretatieverschillen en het vereenvoudigen van foutdetectie;
- vereenvoudigde vergelijking van data door een standaard die internationaal wordt gebruikt.

468 De verwachting wordt dat XBRL op korte termijn het exclusieve kanaal zal worden voor het deponeren van jaarrekeningen. Niet alleen in Nederland is dit het geval. Over de gehele wereld zijn overheden actief om informatiestromen te vereenvoudigingen door het invoeren van de standaard XBRL, zowel op het gebied van financiële jaarrekeningen, als statistiek, maar ook op het gebied van subsidiemanagement. Agentschap NL voert dit voorjaar een pilot uit op het gebied van SBR en de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (hierna: WBSO) een grote fiscale regeling om innovatie te stimuleren. Op basis van de pilot brengt het agentschap de businesscase van SBR voor de hele subsidieketen in kaart: bedrijven, intermediairs en de eigen administratie. Dit zou ook voor ESF grote voordelen kunnen bieden. Mede gezien het belang, de complexiteit en de omvang van het ESF en EFRO-programma is het aantrekkelijk om hier verder onderzoek naar te doen.

7. Bevindingen en schetsen

7.1. De synthese

469 Aan de hand van de verkenning van verschillende uitvoeringsmodaliteiten en bouwstenen, zullen wij in dit afsluitende hoofdstuk komen tot enkele interessante bevindingen en mogelijke aanknopingspunten voor de invulling van het ESF in Nederland, in de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020. In dit kader is het van belang te onderstrepen dat onderliggend document een verkenning is, een inventarisatie van verschillende alternatieve uitvoeringsmodaliteiten, die ter inspiratie fungeren voor het vormgeven van een nieuw OP en de uitvoering hiervan. Hiermee vormt dit hoofdstuk het sluitstuk van onze verkenning.

470 In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van modaliteiten en bouwstenen die bij kunnen dragen aan een meer effectiever en efficiëntere uitvoering van het ESF-beleid in Nederland. Gebleken is dat er niet één optimale uitvoeringsmodaliteit bestaat, maar dat verschillende aspecten van uitvoeringsmodaliteiten binnen verschillende lidstaten op een andere wijze zijn vormgeven. De wijze waarop binnen de lidstaten met de verschillende aspecten wordt omgegaan, staan soms lijnrecht tegenover elkaar. Zij hebben echter ieder eigen voor en nadelen en kunnen binnen de context van de lidstaat heel effectief zijn. **In dit hoofdstuk zullen wij op basis van de meest in het oog springende tegengestelde invalshoeken uit de verkenning alternatieve mogelijkheden voor het Nederlandse ESF-beleid schetsen**. Het betreft de volgende contradicties:

- **OP op hoofdlijnen versus OP op detailniveau;**
- **Nationale versus regionale uitvoering ESF, de inzet van 'intermediate bodies';**
- **Technische beoordeling versus inhoudelijke beoordeling aanvragen;**
- **Continue indiening aanvragen versus beperkt aantal calls;**
- **Eerste lijns controle door aanvrager versus eerste lijn controle door MA;**
- **Onbeperkt aantal aanvragers versus beperkt aantal aanvragers.**

471 De bovenstaande tegengestelde invalshoeken worden hieronder uitgewerkt waarbij er een directe koppeling gemaakt wordt met de Nederlandse context. In paragraaf 7.7. zullen wij ter inspiratie kort een drietal grove houtskoolschetsen geven van alternatieve uitvoeringsmodaliteiten.

7.2. OP op hoofdlijnen versus OP op detailniveau

472 Al eerder bespraken wij de mogelijkheden van een OP op een hoog abstractieniveau en een OP dat voor een lange periode in detail is vastgelegd. Beide varianten hebben voor -en nadelen. Van belang is mee te wegen dat het ministerie SZW en het Agentschap zelf aangeven dat de strikte vastlegging binnen het huidige OP soms belemmerd en beperkend werkt. Men mist voldoende vrijheid om flexibel in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Lang werd aangenomen dat de strikte invulling van het OP een vereiste was vanuit de EC. Onderliggende verkenning toont aan dat dit niet het geval is. Andere landen beschikken over een OP dat meer op hoofdlijnen is ingevuld waarin regio's, (groepen) belanghebbenden of de MA zelf periodiek kunnen bepalen voor welke concrete activiteiten het ESF-geld wordt ingezet.

473 Nederland is een klein land is met relatief kleine regionale en geografische verschillen. Een regionale invulling (provinciaal, sleutelgebieden, gemeentelijk) lijkt hierdoor niet opportuun. Ook omdat hierdoor het ESF-budget, dat lager zal zijn dan in voorgaande jaren, te versnipperd wordt ingezet. Een mogelijk regionale invulling die wel interessant zou kunnen zijn is een onderscheid in landelijk en stedelijk gebied. Dit onderscheid wordt grofweg binnen EFRO gehanteerd. Binnen het EFRO-programma, dat wordt uitgevoerd door vier MAs met één coördinerende unit, kent Nederland vier OPs te weten: OP Oost Nederland (regio Overijssel en Gelderland), OP Zuid-Nederland (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland) , OP West (Amsterdam Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland) en het OP Noord-Nederland (Friesland, Groningen en Drenthe). Elk van deze regio's heeft een eigen problematiek waarbij in het OP West bijvoorbeeld nadrukkelijk aandacht is voor de problematiek in de grote steden en daarbuiten. Zo hebben de 4 grote steden ieder eigen EFRO-doelstellingen uitgewerkt in stedelijke programmaonderdelen. De vraag bij deze invulling blijft in hoeverre de specifieke arbeidsmarktproblematiek in deze 'regio's' leidt tot specifieke maatregelen en activiteiten die met ESF ondersteund gaan worden en in hoeverre lokale betrokkenen gemotiveerd worden gezamenlijk tot een ' regionale' oplossing voor de arbeidsmarktknelpunten te komen.

474 In Nederland lijkt een thematische invulling meer op zijn plaats. Voor deze invulling is in de voorgaande programmaperiode eveneens gekozen door de actielijnen naar doelgroepen in te richten. In de voorgaande programmaperioden zijn deze thema's in het OP volledig ingevuld door actielijnen, aanvragers, doelgroepen en activiteiten concreet vast te leggen. De gekozen thema's zouden, zo blijkt, ook globaler kunnen worden ingevuld door mogelijke doelgroepen breder te definiëren, thema's breder in te vullen en activiteiten als voorbeelden te benoemen. Daarnaast zou men ervoor kunnen kiezen het OP periodiek samen met belanghebbenden in een thema nader in te vullen tot concrete actieplannen op basis waarvan oproepen voor projecten kunnen worden uitgezet. Hierdoor wordt de partnership van de betrokkenen verhoogd en kunnen de thema's op basis van de actualiteit worden ingevuld.

475 Nederland heeft er in de huidige projectperiode voor gekozen om één OP voor geheel Nederland op te stellen. In de periode 2000 – 2006 was het mogelijk om op basis van regionale kenmerken een separaat OP voor Flevoland op te stellen. Hierdoor werd de slagkracht van het ESF-programma in die regio verbeterd, immers op regionaal niveau konden relatief snel beslissingen worden genomen en de communicatielijnen met Brussel waren kort. Indien Nederland voor de nieuwe programmaperiode kiest voor een (regionale dan wel thematische) koppeling met bijvoorbeeld EFRO zou een separaat OP tot de mogelijkheden behoren. Separate OPs leiden wel tot vermindering van de budgettaire flexibiliteit, aangezien budgetten tussen OPs niet mogen worden overgeheveld.

476 Bij de mate van flexibiliteit dat een OP biedt speelt ook de duur van het programma een rol. Door in het OP alle activiteiten, projectkenmerken, doelgroepen en aanvragers vast te leggen ligt het ESF-programma voor de gehele programmaperiode vast. Door een OP minder specifiek in te richten kan er gekozen worden voor variabele projectperioden tussen en binnen de verschillende thema's (bijvoorbeeld: een langere looptijd voor wat meer experimentele projecten, zodat er meer tijd is de projectresultaten te behalen of een verkorting van de projectperioden als budgetuitputting of het einde van de programmaperiode nadert).

477 Vele landen, waaronder Luxemburg, stellen het OP globaler op, vanwege het feit dat het lastig is om 7 jaar vooruit te kijken. Aan de andere kant zijn concrete meetbare doelstellingen, nodig om de continuïteit te waarborgen, waardoor belanghebbenden durven te investeren en het mogelijk is resultaten te meten. Bij het opstellen van het OP zou een balans moeten worden gezocht tussen concrete resultaten/meetbare indicatoren die door middel van flexibel inzetbare instrumenten worden gerealiseerd.

7.3. Nationale versus regionale uitvoering ESF, de inzet van 'intermediate bodies'

478 In verschillende landen krijgt het OP regionale invulling met behulp van sociale partners en stakeholders (gemeenten, bedrijven, onderwijsinstellingen, enzovoort). Het voordeel hiervan is dat de aansluiting tussen regionale behoeften op het gebied van werkgelegenheid en scholing en dat het aanbod van activiteiten beter gefaciliteerd kan worden.

479 Regionale invulling kan op verschillende niveaus worden ingestoken. Als er sprake is van meerdere regionale OPs wordt de MA veelal eveneens regionaal aangesteld. Wat vaker voorkomt is een centraal OP waarbij een MA is aangesteld waaronder een of meerdere regionale of thematische 'intermediate bodies' zijn aangesteld.

480 De rol van deze meer uitvoerende 'intermediate bodies' is divers. In veel lidstaten voeren zij het ESF-beleid uit door subsidieoproepen uit te zetten, aanvragen en/of aanvragers te beoordelen en de voortgang te monitoren. In lidstaten die gekozen hebben voor een regionale invulling van het ESF-beleid (al dan niet onder een of meerdere OPs) zijn 'intermediate bodies' met name betrokken bij het opstellen van specifieke regioplannen. Deze rol wordt in Frankrijk aangevuld met het beoordelen van projecten. In Denemarken zijn 'intermediate bodies' betrokken bij de invulling van het ESF-beleid. De uiteindelijke toekenningen en monitoring van de voortgang en realisatie van de projecten vindt via een centrale MA plaats. In Engeland en Schotland gaat de rol van de 'intermediate bodies' nog een stap verder en worden de ESF-activiteiten voor een bepaalde periode volledig uitbesteed, waarbij de 'intermediate body' eveneens verantwoordelijk is voor de cofinanciering.

481 Deze varianten hebben alle eigen voor en nadelen, zoals deze in hoofdstuk 5 beschreven zijn. Kortweg kan worden gesteld dat de inschakeling van (regionale/thematische) 'intermediate bodies' bijdraagt aan een doelmatige inzet van ESF-middelen. Op deze manier kan er regionaal gestuurd worden en kunnen specifieke problemen binnen een regio geadresseerd worden. Door een regionale aanpak is de interactie tussen aanvrager en uitvoerder vaak ook intensiever, waardoor de vinger meer aan de pols kan worden gehouden wat een positief effect heeft op de daadwerkelijke realisatie van projecten.

482 Een nadeel van een regionale aanpak is meestal dat de uitvoeringskosten en de administratieve lasten verhoogd worden. Meerdere bestuurlijke lagen leidt veelal tot een verhoging van de regel- en controledruk.

483 Nederland kende in de periode 1994 – 1999 een aanpak waarbij arbeidsvoorziening op nationaal niveau als 'intermediate body' optrad. Daarnaast had zij regiokantoren die op regionaal niveau projecten initieerden en beheerden. Uit de verschillende evaluaties die ten aanzien van deze periode zij uitgevoerd (zie ook hoofdstuk 3) is gebleken dat de doelmatigheid van deze invulling goed was. De belangrijkste redenen voor de problemen die in deze periode ontstonden, waren de afstemming tussen arbeidsvoorziening en het ministerie, onduidelijkheid over de verantwoordingseisen ten aanzien van activiteiten en kosten en de autonome rol van arbeidsvoorziening bij zowel het bepalen van het beleid en het initiëren (en beheren) van projecten. Deze situatie lijkt erg op de wijze waarop Oostenrijk invulling geeft aan het ESF. Ook hier is de Oostenrijkse Arbeidsvoorziening (PES) als intermediair verantwoordelijk voor 60% van het totale ESF-budget en zijn de regionale vertegenwoordigers van deze organisatie betrokken bij de uitvoering van projecten via TEPs. Deze TEPS bestaan naast de regionale afdeling van Arbeidsvoorziening ook uit de provinciale overheden sociale partners en de federale sociale zorg.

484 Voor Nederland is een regionale aanpak op dit moment minder van toepassing. In de periode 1994 – 1999 was er sprake van een 'opdeling' van Nederland in doelstellingsgebieden waarbij elk gebied een eigen arbeidsmarktproblematiek had als gevolg van economische veranderingen. Voor de komende periode zou een regionale aanpak meer gericht zijn op aansluiten bij de topsectoren (thema's) zoals die in Nederland zijn gedefinieerd of een meer gebiedgerichte problematiek (conform huidige EFRO benadering).

485 Een kanttekening hierbij is dat Nederland haar ESF-beleid vooralsnog voornamelijk heeft gericht op lager opgeleiden en personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit sluit aan bij enkele thema's die binnen het huidige EFRO zijn gedefinieerd, maar bijvoorbeeld veel minder bij de topsectoren. In veel andere Europese landen is ervoor gekozen ESF-middelen in te zetten door (eveneens) te investeren in (de aansluiting tussen) het hoger onderwijs en het bedrijfsleven. Zaken als kennisvalorisatie, spin-offs van universiteiten, het vermarkten van kennis, stimuleren van ondernemerschap zijn voorbeelden daarvan.

486 De keuze voor de doelgroep (lager of hoger opgeleiden) heeft dus veel impact op de thema's en activiteiten die hieruit volgen. Indien er voor de nieuwe programmaperiode gekozen wordt vast te houden aan het weerbaar maken van met name de lager opgeleiden op de arbeidsmarkt, zou aansluiting bij het beleid rond de topsectoren minder voor de hand liggen. Een gebiedsgerichte aanpak op basis van de specifieke problematiek in de (grote)steden of plattelandsgebieden zou meer aanknopingspunten bieden.

487 Ook merken wij op dat veel lidstaten bij de invulling van het ESF-beleid uitgaan van een specifieke (regionale) problematiek en hierdoor een meer probleem gestuurd beleid volgen. Nederland heeft tot op heden ervoor gekozen specifieke activiteiten te centreren rond doelgroepen, het zogenaamde doelgroepenbeleid. Beleid dat gericht is op een bepaalde problematiek lijkt beter aan te sluiten bij een regionale invulling, hoewel doelgroepenbeleid dit niet bij voorbaat uitsluit.

7.4. Technische beoordeling versus inhoudelijke beoordeling aanvragen

488 Nederland kent een beoordelingsprotocol waarbij voornamelijk naar de technische vereisten van een aanvraag gekeken wordt. In de huidige periode probeert Nederland meer aandacht te besteden aan de beoordeling van de kwaliteit van projecten, uitvoerders en aanvragen. Voorbeelden hiervan zijn de 'ranking' van aanvragen in Actie A, C, D en Jeugd 2 op basis van bijdrage aan doelgroepen (dit is inmiddels afgeschaft), een summiere preselectie van aanvragers (potentiële aanvragers moeten zich eerst aanmelden, waarbij voor bijvoorbeeld opleidingsfondsen wel beperkte toelatingscriteria gelden) en het instellen van beoordelingscommissies.

489 Op basis van de gesprekken met betrokkenen maken wij op dat het doorvoeren van een meer kwalitatieve beoordeling van projecten en uitvoerders lastig is. Zo is de 'ranking' van aanvragen in het kader van Actie D afgeschaft omdat dit veel opportunistisch gedrag in de hand werkte. Opleidingsfondsen stelden de aanvragen zo op dat een optimale score kon worden behaald. De opgelegde sancties bij het niet realiseren van de voorgenomen activiteiten wogen niet op tegen het 'gevaar' op basis van de scores buiten de boot te vallen.

490 Ook is gebleken dat preselectie van aanvragers en/of een strenger sanctiebeleid lastig is omdat de aanvragers in Nederland veelal een doelgroep vertegenwoordigen30. Binnen Nederland is het niet toegestaan om op basis van selectiecriteria (delen van) doelgroepen bij voorbaat uit te sluiten. Ook is het niet toegestaan om bepaalde doelgroepen of aanvragers voor te trekken. Zo mag geen onoorbare concurrentie ontstaan (staatsteun) waarbij bedrijven extra steun ontvangen in vergelijking met andere bedrijven. Hierdoor is het niet mogelijk aanvragers vooraf uit te sluiten, wat het toepassen van een preselectie van aanvragers lastig maakt.

491 Echter de praktijk toont wel aan dat wanneer staatssteun aangemeld wordt, de EC deze vaak alsnog goedkeurt. Dit biedt kansen om bepaalde groepen meer te ondersteunen en zo gerichter te sturen. Van deze mogelijkheid zou Nederland meer gebruik kunnen maken.

492 De instelling van een beoordelingscommissie voor Actie E zou een kwalitatieve beoordeling van de projecten garanderen binnen de kaders van de regelgeving. Gebleken is dat het gezien het aantal aanvragen een enorm tijdrovend proces is, waarbij honderden projecten uniform beoordeeld moeten worden. Daarnaast is gebleken dat veel afgewezen aanvragers in beroep gaan tegen het genomen besluit. Ook dit is een substantiële extra belasting op het (administratieve) uitvoeringsapparaat, de beoordelings- en de bezwarencommissie.

493 Uit het verkennend onderzoek is gebleken dat andere lidstaten ESF-aanvragen meer inhoudelijk toetsen waarbij aspecten meewegen als:

- de mate waarin het project bijdraagt aan de (kwalitatief)gestelde doelen (ook in combinatie met de hoogte van de gevraagde subsidie);
- de wijze waarop belanghebbenden bij het project zijn betrokken;
- de kwaliteit van het consortium en de projectorganisatie;
- het innovatieve karakter en het uitstralingseffect.

494 Wel is gebleken dat het dan gaat om omvangrijke, meer innovatieve projecten waarbij het belangrijk is dat verschillende partijen samenwerken om een oplossing te vinden voor een bepaalde arbeidsmarktproblematiek. Dit lijkt ook logisch, omdat een inhoudelijke beoordeling van aanvragen, met of zonder betrokkenheid van stakeholders de aansluiting met de actualiteit verbetert.

495 Het model van Denemarken kan hierbij voor Nederland wellicht als voorbeeld dienen, waarbij één nationale MA zorgdraagt voor de technische afhandeling van de aanvragen. De inhoudelijke begeleiding en beoordeling van projecten voorafgaand aan de beschikking geschiedt regionaal door inhoudelijke experts en stakeholders.

30 Bijvoorbeeld mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in een regio in geval van gemeente, potentiële drop-outs in een bepaalde regio in geval van opleidingscentra of werknemers in een bepaalde sector in geval van opleidingsfondsen.

496 In Frankrijk worden de aanvragen binnen de Centrale ESF-programma's als ook de aanvragen in het kader van de regionale programma's (Frankrijk kent één Centraal OP en verschillende regionale OPs) beoordeeld door belanghebbenden in het betreffende thema dat in het OP is gedefinieerd. De beoordeling van de aanvragen vindt plaats op basis van een vaste procedure die ervoor zorgt dat aanvragen en projecten die niet voldoen al in een vroeg stadium in het beoordelingstraject af vallen.

Naast de inhoudelijke beoordeling van het project wordt de aanvrager eveneens beoordeeld op de financiële en administratieve capaciteiten en het vermogen een ESF-project te beheren.

497 In Oostenrijk zijn de belanghebbenden eveneens betrokken bij zowel het opstellen van regionale actieplannen als de uitvoering van deze plannen waaronder de beoordeling van projecten. Anders dan in Denemarken en Frankrijk zijn zij ook betrokken bij de initiatie van projecten.

498 Voor het slagen van een project is het ons inziens aan te raden om de capaciteit van de aanvrager of het consortium van aanvragers voorafgaand aan de start van het project te beoordelen. Eventueel kan zelfs de capaciteit van de aanvrager worden betrokken bij de beoordeling van de ingediende aanvraag. Vooral als het gaat om een consortium, is het verstandig om een aantal aanvullende eisen te stellen ten aanzien van de te leveren informatie ten einde een goed beeld te krijgen van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een project.

499 Bij veel regelingen waaronder bij aanvragen voor EFRO worden de consortiumpartners verzocht al bij de aanvraag een aantal verklaringen bij te voegen, zoals een door alle partners ondertekende cofinancieringverklaring, een Memorandum of Understanding (hierna: MoU) en/of samenwerkingscontract en/of een getekende intentieverklaring. Hierdoor is de inbreng (de cofinanciering) en verantwoordelijkheid per partner vooraf helder, waardoor de uitvoering minder risico loopt.

500 Het toetsen/beoordelen van aanvragers is ook mogelijk gebleken als de aanvragers niet gekoppeld zijn aan een groep begunstigers. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Engeland en Schotland waarbij onderwijsinstellingen als uitvoerders van opleidingen worden aangesteld als aanvragers/aanbieders. De onderwijsinstellingen worden vooraf beoordeeld op capaciteit (projectmatig en administratief) en inhoud van de mogelijke dienstverlening. Op basis hiervan worden verschillende instellingen geselecteerd waarbij er concrete afspraken gemaakt worden over de realisatie van opleidingstrajecten binnen een bepaalde periode (veelal drie jaren). Indien de realisatie achterblijft of de organisatie kan niet aan haar administratieve verplichtingen voldoen, volgt een waarschuwing of zelfs uitsluiting/vervanging van de aanvrager/aanbieder. Deze optie is ons inziens alleen mogelijk als het gaat om vooraf duidelijk geformuleerde activiteiten, zoals (erkende) opleidingstrajecten.

7.5. Continue indiening aanvragen versus beperkt aantal calls

501 Uit het oogpunt van reductie van de uitvoeringskosten en de projectbeheersing heeft bijvoorbeeld Luxemburg voor een indieningsmoment per jaar gekozen voor alle activiteiten. Hierdoor hoeft Luxemburg eenmalig extra capaciteit in te stellen om de aanvragen te verwerken en te beoordelen. De rest van het jaar kan de technische begeleiding door een kleiner team worden uitgevoerd en kunnen de overige medewerkers andere taken/regelingen uitvoeren. Dit kan alleen als de beoordelingsprocessen gestandaardiseerd zijn en medewerkers met minimale voorbereiding het beoordelingstraject kunnen uitvoeren. Bovendien is dit alleen efficiënter als de medewerkers in 'dalperiode' gemakkelijk andere werkzaamheden kunnen uitvoeren.

502 Engeland en Schotland maken onder andere gebruik van uitvoerders die één in de drie jaar inschrijven op een tender, maar waar de begunstigde gedurende de gehele projectperiode voortdurend projectactiviteiten kunnen aanvragen in de vorm van de te volgen opleidingen. Zij combineren dit type aanvragen voor vooraf gedefinieerde trajecten met complexere innovatieve projecten die meer begeleiding vergen. Deze combinatie van duidelijk afgebakende activiteiten waarbij de ESF-uitvoering zoveel mogelijk gestandaardiseerd wordt, wordt vaker binnen de lidstaten, zoals bijvoorbeeld in Duitsland en België, toegepast.

503 Door deze combinatie van enerzijds afgebakende activiteiten en anderzijds complexere innovatieve projecten kan een deel van het ESF-budget efficiënt worden weggezet waarbij de realisatie gedurende de projectperiode goed meetbaar en eventueel bij te sturen is. Daarnaast blijft er ruimte en aandacht voor vernieuwende trajecten. Deze optie sluit weer aan op § 7.1 waarin een thematische opbouw van het OP werd voorgesteld. Zo zou Nederland ervoor kunnen kiezen om een deel van het ESF-budget ten behoeve van een aantal (voor iedereen beschikbaar) vooraf strak afgebakende activiteiten (bijvoorbeeld scholingsactiviteiten) te alloceren, met daarnaast een aantal thematische programmalijnen gericht op bepaalde doelgroepen/industrieën of gebieden (regio's).

7.6. Eerste lijns controle door aanvrager versus eerstelijns controle door MA

504 Zoals uit de interviews naar voren kwam waren begunstigden in de voorgaande periodes verplicht een accountantsverklaring bij te voegen, maar vrij om een eigen accountantskantoor uit te kiezen. Dit had als gevolg dat er verschillende, van elkaar afwijkende en niet sluitende, controlemethodieken en verklaringen ontstonden.

505 Dit heeft mede geleid tot het afschaffen van de accountantsverklaring en de introductie van controles door het agentschap zelf. Gebleken is dat tijdens de controles van de MA bij individuele projecten interpretatie-verschillen kunnen ontstaan tussen de MA en de AA. In de huidige programmaperiode heeft dit weliswaar niet geresulteerd in substantieel lagere vaststellingen van individuele projectsubsidies31. Echter, de afstemming van de controle bevindingen achteraf tussen MA en AA zijn zeer tijdrovend gebleken.

506 Op basis van de verkenning bieden de onderstaande opties, aanknopingspunten om enerzijds de werkdruk bij het agentschap (MA) te reduceren en anderzijds een uniforme uitvoering van de controles te garanderen:

1. Herintroductie van de externe accountantsverklaring bij de einddeclaratie of meer betrokkenheid van de MA gedurende de projectperiode door bijvoorbeeld een tussentijdse administratietoets of een certificering van de uitvoerder. De rol van de AA blijft ongewijzigd aangezien de MA/ accountant gecontroleerd moet worden. De inschakeling van externe accountants kan bekostigd worden uit het budget voor technische bijstand.
2. Eén gezamenlijk normenkader. Door het opstellen van een gezamenlijk normenkader, voor zowel de eerstelijns als tweedelijns accountants, de MA en de AA, kan de 'subjectieve' interpretatie van de regels en richtlijnen worden tegengegaan.
3. Beperkte opleidingscatalogus en vereenvoudiging van de kostensoorten.

7.7. Onbeperkt aantal aanvragers versus beperkt aantal aanvragers

507 Nederland heeft in het OP een duidelijke keuze gemaakt voor een beperkt aantal type aanvragers. Voor alle acties liggen de activiteiten en potentiële aanvragers expliciet vast. Een beperkt aantal aanvragers schept (vooraf) duidelijkheid over de intenties van de acties, kan leiden tot een overzichtelijk aantal aanvragen en kan een positieve invloed hebben op de mate waarin de projectactiviteiten worden gerealiseerd en verantwoord. De aanvragers kunnen gedurende de projectperiode voldoende ervaring opbouwen, waardoor de administratieve lasten en de controledruk op den duur afnemen.

508 Een groot nadeel is wel dat vooraf alles vastligt en er weinig ruimte is voor experimentele projecten en flexibiliteit bij de uitvoering van de acties. Veel lidstaten leggen in het OP dan ook geen aanvragers vast en spreken meer over voorbeelden of mogelijkheden.

509 Zoals in paragraaf 7.4 al is aangegeven zou op basis van de type projecten gekozen moeten worden voor het type aanvragers. Hierbij is naast het bereiken van de beoogde doelgroep ook de complexiteit van het project van belang. Niet alle aanvragers zijn in staat om complexe projecten uit te voeren.

[31] Het verschil na controle MA en na controle AA is 1,7%

510 Scholing van werkenden kan, zoals in Engeland en Schotland, op een verregaande gestandaardiseerde wijze worden uitgevoerd, waarbij gekozen wordt voor een beperkt aantal aanvragers. Opleiders kunnen een aanbieding indienen op een beperkt aantal opleidingstrajecten. De uitvoerders worden geselecteerd op basis van het benodigde curriculum en aan de hand van een toets op projectmatige en administratieve capaciteiten. Deelnemers die scholing willen volgen, kunnen zich melden via de betrokken onderwijsinstelling en ontvangen via de onderwijsinstelling een korting op de opleidingskosten. De administratie kan op een gestandaardiseerde wijze worden opgezet, al dan niet met behulp van een digitaal systeem. Aanvragers zijn in dit geval de opleidingsinstituten die bijvoorbeeld in twee aanvraagronden per programmaperiode worden geselecteerd. Op deze wijze worden in twee intensieve aanvraagronden uitvoerders geselecteerd, waarbij de begunstigden gedurende de gehele programmaperiode 'aanvragen' voor projectactiviteiten kunnen indienen.

511 Het bovenstaande is alleen mogelijk als het gaat om vooraf vastgestelde goed afgebakende activiteiten, zoals geaccrediteerde opleidingen. Als het gaat om een complexe problematiek waarvoor een innovatieve of experimentele oplossing gezocht moet worden, zijn projecten waarbij wordt samengewerkt met verschillende belanghebbenden geschikter. Bij dergelijke projecten worden er vaak eisen gesteld aan de minimale samenstelling van het consortium en dient er een specifieke penvoerder te worden aangewezen, maar is er veel vrijheid ten aanzien van de betrokken partijen. Bij dergelijke projecten is de slaagkans niet zeker en is er meer behoefte aan een langere looptijd van projecten. Ook zal de aanlooptijd voorafgaande aan het indienen van een aanvraag langer zijn. Juist deze type aanvragen lenen zich voor een kwalitatieve inhoudelijke toets. Dit is ook mogelijk, omdat het aantal aanvragers beperkt zal zijn.

7.8. Verschillende typen projecten vereisen een verschillende aanpak, een houtskoolschets

512 Nederland heeft in het verleden ten aanzien van het ESF gekozen voor een doelgroepenbenadering. In het huidige OP (2007-2013) wordt per doelgroep expliciet vastgelegd welke activiteiten door welke uitvoerders via welke aanvragers zullen worden uitgevoerd. Hierdoor blijft er relatief weinig ruimte voor flexibiliteit bij de uitvoering van het ESF-programma om aan te sluiten bij regionale of thematische problematiek.

513 Daarnaast zien wij dat in veel lidstaten, stakeholders en belanghebbenden ook gedurende de programmaperiode een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het ESF-beleid. In Nederland is de invloed/rol van de belanghebbenden met name groot tijdens het opstellen van het OP en minder gedurende de programmaperiode. Tot slot heeft Nederland tot op heden gekozen voor een (over het algemeen) gelijke uitvoering van de in het OP opgenomen acties. Veel andere lidstaten variëren bij de uitvoering van de verschillende in het OP opgenomen programmaonderdelen. Zoals in de vorige paragraaf geschetst lijkt het zinvol om voor verschillende type projecten, een verschillende werkwijze/uitvoeringsmodaliteit te kiezen.

514 Ter afsluiting van dit hoofdstuk zullen wij een grove houtskoolschets uitwerken van drie uitersten varianten:

1. standaardisatie: uniforme activiteiten, centralisatie, lumpsum en efficiëntie;
2. thematische Innovatie: flexibiliteit, innovatieve en experimentele oplossingen en partnership binnen stakeholders;
3. regionale ontwikkeling: flexibiliteit, gebiedsgerichte aanpak, koppeling ESF en EFRO, regionale partnerships.

515 Binnen deze houtskoolschetsen zullen wij de opgedane kennis uit de inventarisatie benutten om drie voor Nederland zo optimaal mogelijke uitvoeringsmodaliteiten te schetsen waarbij wij zoveel mogelijk meenemen uit de best practises vanuit Europa. Deze schetsen bieden aanknopingspunten voor een mogelijke Nederlandse invulling van de Europese bijdrage vanuit het ESF voor de nieuwe programmaperiode.

516 Wij hebben ervoor gekozen drie schetsen te tonen, aangezien één optimale uitvoeringsmodaliteit in dit stadium nog niet haalbaar is. De wijze waarop het ESF-beleid zo optimaal mogelijk kan worden vormgegeven en uitgevoerd is afhankelijk van de keuzen die ten aanzien van de te realiseren doelstellingen worden gemaakt. Hierbij kan een combinatie van uitvoeringsmodaliteiten voordelen bieden om bijvoorbeeld de risico's op over- of onderrealisatie te spreiden over de gehele programmaperiode. Het is aan de verantwoordelijken om hier een beslissing over te nemen.

7.8.1. Ad 1. Een gestandaardiseerde (uniforme) aanpak ten einde een hoge output te garanderen

517 Nederland kan er voor kiezen om, evenals in voorgaande programmaperioden, scholing van werkenden te ondersteunen met een bijdrage vanuit het ESF. In lijn met de huidige programmaperiode en met de aanname dat er flink gekort wordt op het ESF-budget, kan er gekozen worden voor een variant die sterk lijkt op de wijze waarop binnen Schotland en Engeland om wordt gegaan met het subsidiëren van duidelijk omlijnde trajecten. In beide landsdelen kunnen uitvoerders, via een tender procedure, vooraf aangeven welke activiteiten zij zouden willen uitvoeren. Bij de selectie van de uitvoerders worden deze eveneens beoordeeld op projectmatige en administratieve capaciteiten. In Engeland wordt hierbij gebruikgemaakt van 'intermediate bodies', CFOs, die eveneens zorgen voor de cofinanciering van de verschillende trajecten. De geselecteerde uitvoerders (in dit geval onderwijs instellingen) ontvangen op basis van de door hen gevoerde administratie, de ESF-subsidie die uiteindelijk ten gunste moet komen van de deelnemers aan de trainingen.

518 Binnen de Nederlandse context zou Nederland ervoor kunnen kiezen strikte eisen te stellen aan het type opleidingen dat in aanmerking komt voor een bijdrage in de vorm van een vooraf opgestelde lijst met opleidingen. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld erkende CREBO en/of CROHO opleidingen of specifieke taal- of softwaretrainingen. Bij de start van de programmaperiode wordt een tenderprocedure uitgeschreven waarop alle opleidingsinstituten kunnen inschrijven. Aan de hand van voorafgestelde selectiecriteria worden diverse opleidingscentra geselecteerd. Met deze opleidingscentra wordt een overeenkomst afgesloten waarin wordt aangegeven hoeveel opleidingstrajecten van een of meerdere specifieke opleidingen zullen worden gerealiseerd. Het opleidingscentrum is vervolgens verantwoordelijk voor de werving van deelnemers, het scholen van de deelnemers en het voeren van de administratie. Deze administratie kan sterk worden vereenvoudigd door, evenals gedurende deze programmaperiode voor de BBL-trajecten, gebruik te maken van standaardprijzen. Voor meer complexe trajecten is het lastig om een lumpsum te bepalen hoewel Vlaanderen hiermee al redelijke ervaringen heeft opgedaan (maar deze kostenverantwoording is nog niet door de EC goedgekeurd). De onderwijsinstellingen worden afgerekend op basis van de geschoolde deelnemers (gegevens worden onderbouwd met deelnemers gegevens en presentielijsten), waarna de deelnemers een korting op de prijs van de opleiding ontvangen.

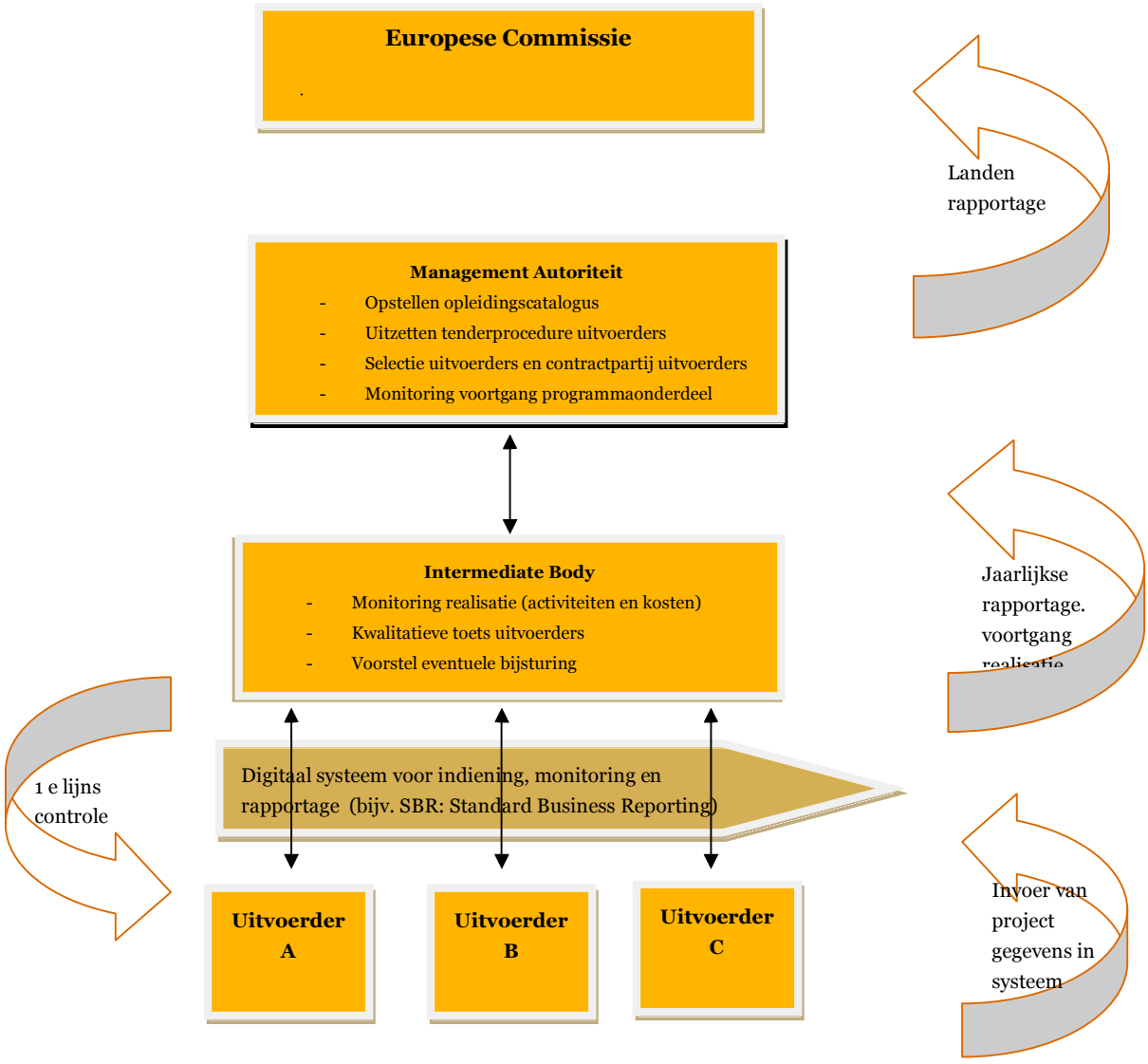
519 Indien Nederland bovenstaande invulling overweegt, is het uiteraard van belang vast te stellen in hoeverre sprake is van marktverstoring door de preselectie van opleidingsactiviteiten en onderwijsinstellingen. Als ervoor gekozen wordt alleen wettelijk erkende opleidingen in de 'opleidingscatalogus' op te nemen, zal dit risico beperkt zijn, aangezien deze trajecten door een beperkte groep geaccrediteerde aanbieders gegeven wordt. Als gekozen wordt voor een bredere invulling van het type opleidingen zou een certificeringsunit een oplossing kunnen bieden. Opleiders kunnen zich hier als potentiële aanbieder melden. Zodra ze op een aantal criteria voldoende beoordeeld zijn, kunnen zij uitgevoerde opleidingstrajecten uit de catalogus aanmelden in de data base en ontvangen zij de ESF-bijdrage. De ESF-bijdrage dienen zij in mindering te brengen op de cursusprijs die zij aan de deelnemer doorbelasten.

520 Belangrijk hierbij blijven de Europese aanbestedingsregels. Doordat verschillende uitvoerders in de database zijn opgenomen ontstaat automatisch een vergelijking van aanbieders, waarbij naast prijs ook kwaliteit (van de opleiding) en locatie een rol spelen. Echter, afhankelijk van de drempelbedragen gelden andere inkoopregels. Dit zou voorkomen kunnen worden door een vaste ESF-bijdrage per opleiding te bepalen. Het percentage ESF-bijdrage kan hierbij dus per opleider verschillen, waarbij de absolute bijdrage hetzelfde is.

521 Een dergelijke procedure heeft alleen zin als de uitvoerders voor een langere periode worden geselecteerd, de selectieprocedure vergt immers een behoorlijke inspanning. Dit neemt niet weg dat de voortgang van de projectactiviteiten en de administratieve kwaliteiten van de uitvoerder, gedurende de uitvoeringsperiode, niet gevolgd kunnen worden. Op basis van een periodieke voortgangsrapportage en toetsing kan de realisatie van activiteiten worden gemonitord en bijgestuurd. Men kan er zelfs voor kiezen om uitvoerders die gedurende een langere periode slecht presteren uit te sluiten en hiervoor andere uitvoerders in te schakelen.

522 In Schotland wordt de project informatie via de CFOs aan de MA gerapporteerd via een digitaal systeem. De informatie gerelateerd aan ESF-deelnemers wordt aan de MA gerapporteerd op individueel niveau. Deze digitalisering kan ook in de hierboven geschetste Nederlandse situatie worden doorgevoerd. Alle geschikt bevonden onderwijsorganisaties worden, gekoppeld aan het cursusaanbod, opgenomen in een digitale beheersmodule. Deelnemers melden zich al dan niet via de werkgever aan bij de betreffende onderwijsinstelling. Deze bepaalt in hoeverre de deelnemers als ESF-deelnemer kwalificeert. Indien alle noodzakelijke deelnemergegevens bij de onderwijsinstelling beschikbaar zijn, wordt de deelnemer in een landelijk administratiesysteem ingevoerd. De onderwijsinstellingen worden op basis van een vaste verrekenprijs afgerekend en dienen de ESF-bijdrage in mindering te brengen bij de deelnemers. Controle op de voortgang vindt plaats op basis van de in het systeem ingevoerde gegevens. De rechtmatigheid wordt vastgesteld op basis van de deelnemersgegevens die bij de onderwijsinstelling zijn geadministreerd en presentielijsten/voortgangsrapportages. Ook deze onderbouwing van de projectactiviteiten zou door middel van gescande documenten in de digitale administratie tool kunnen worden opgenomen.

523 Schematisch is een gestandaardiseerde, uniforme en meest versimpliceerde uitvoering als volgt weer te geven:



524 **Samenvattend de belangrijkste kenmerken op een rij:**

- het moet gaan om strikt afgebakende activiteiten;
- de uitvoerder van de activiteiten is verantwoordelijk voor de werving van deelnemers, het uitvoeren van de activiteiten, de verantwoording van de projectactiviteiten en de verdeling van de ESF-bijdrage;
- de administratie wordt sterk vereenvoudigd door het gebruik van standaardprijzen, iets dat mogelijk is als ervoor gekozen wordt alleen sterk afgebakende activiteiten te subsidiëren;
- met de uitvoerders worden voor langere tijd afspraken gemaakt, waardoor zij veel ervaring op kunnen doen met de ESF-vereisten;
- het systeem biedt de mogelijkheid om de voortgang direct te monitoren en indien noodzakelijk bijsturingen door te voeren;
- Onder de maat presterende uitvoerders[32] kunnen gesanctioneerd of uitgesloten worden en vervangen door andere uitvoerders.

7.8.2. Ad 2. Thematische aanpak ter bevordering van innovatie en partnerschap

525 Indien Nederland kiest om het ESF-budget in te zetten ter ondersteuning van specifieke problematiek behorende bij een specifieke doelgroep, zou een minder rigide aanpak effectiever kunnen zijn. Open tenders waarbij een cluster aan betrokkenen worden ingeschakeld om gezamenlijk een innovatieve oplossing te vinden. Hierbij valt te denken aan projecten gericht op bijvoorbeeld het heractiveren van langdurig werklozen, behoud van ouderen voor de arbeidsmarkt, verminderen vroegtijdig schooluitval. Toeleiding van mensen met een arbeidshandicap naar passend werk. Al deze thema's zijn gecompliceerd en vergen een gezamenlijke inspanningen van diverse partijen. Juist de samenwerking tussen deze partijen en een innovatieve geïntegreerde aanpak kan leiden tot structurele oplossingen.

526 In veel Europese lidstaten zijn voorbeelden te vinden van een dergelijke aanpak waarbij stakeholders betrokken zijn bij zowel het opstellen van actieplannen als de uitvoering ervan. Voorbeelden van een thematische invulling zijn Oostenrijk en Frankrijk. De uitvoering van de in het OP voorgestelde actielijnen wordt belegd bij organisaties die veel ervaringen hebben met de betreffende problematiek. Zij stellen activiteitenplannen op (al dan niet met een regionale invulling), initiëren netwerken, beoordelen projecten en partnerschappen en monitoren de voortgang.

527 In Nederland is het lastig om dergelijke partijen aan te wijzen. Dit neemt niet weg dat het ook in Nederland mogelijk is om vooruitstrevende probleemgestuurde projecten met ESF te ondersteunen. Hiertoe zou per thema een expertgroep ingesteld kunnen worden waarbij alle stakeholders betrokken zijn. Periodiek (bijvoorbeeld twee keer gedurende de programmaperiode) wordt door de betreffende expertgroep de onderwerpen voor de oproepen bepaald. Ook een cluster van samenwerkingspartners, onder aanvoering van een penvoerder, kan een project indienen dat een mogelijke oplossing/bijdrage kan bieden voor het gekozen onderwerp. De expertgroep selecteert op basis van voorafgestelde selectiecriteria de beste projecten.

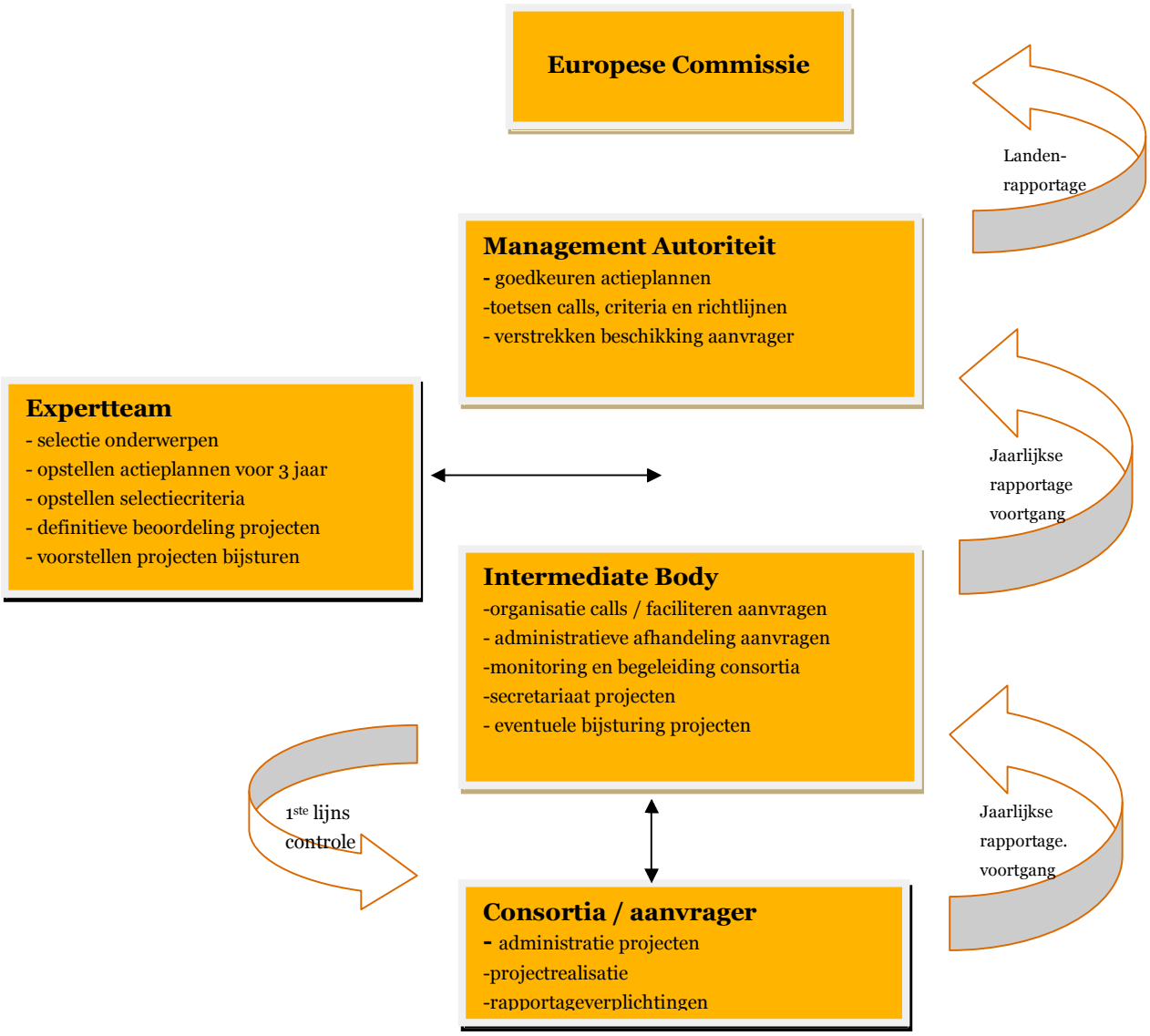
528 Gezien de investering die de selectie van dergelijke projecten met zich meebrengt is het raadzaam om te kiezen voor relatief lange projectperioden (bijvoorbeeld drie jaren) en projecten met een grote omvang. Hierdoor wordt voorkomen dat er veel kleine aanvragen worden ingediend, die veel handeling vereisen. De selectieprocedure kan via een of meerdere beoordelingsronden worden uitgevoerd, waarbij het expertteam het project alleen op basis van een volledige projectaanvraag selecteert of ook gebruikmaakt van een (voor)selectieprocedure.

529 Op basis van het advies van het expert team wordt door de MA een definitieve keuze gemaakt en afspraken met het consortium gemaakt. De MA (of een gedelegeerde organisatie) is vervolgens verantwoordelijk voor de verdere afhandeling van het project. De MA toetst de voortgang, projectresultaten, gerealiseerde projectkosten en ingediende rapportages. Zij is eveneens verantwoordelijk voor de verantwoording aan de EU.

[32] Voorafgaand dienen criteria opgesteld te worden waaraan uitvoerders dienen te voldoen. Te denken valt aan: aantal deelnemers, aantal behaalde certificaten, kwaliteit opleidingen, enzovoort.

530 Hoewel het uiteindelijke resultaat van dergelijke projecten niet vaststaat en de bijdrage aan de te realiseren doelstellingen die in het OP worden gesteld niet gegarandeerd worden, is de voortgang van de projecten te monitoren en bij te sturen, omdat er relatief weinig projecten worden uitgevoerd. De betrokkenheid van de MA bij de uitvoering van deze trajecten kan dus intensiever zijn dan in de huidige periode. Indien mocht blijken dat de realisatie sterk achterblijft, kan men kiezen om het project in samenspraak met het expertteam bij te sturen. Bovendien kan budget dat niet in de eerste helft van de programmaperiode is gerealiseerd (deels, rekening houdend met N+2) worden ingezet voor de overige jaren.

531 Schematisch ziet het bovenstaande er als volgt uit:



532 **Samenvattend de belangrijkste kenmerken op een rij:**

- Onderwerp is een complexe problematiek waarvoor door een geïntegreerde aanpak een oplossing gevonden kan worden.
- Er wordt zowel bij de concrete invulling van het OP in actieplannen als bij de initiatie en beoordeling van projecten gebruik gemaakt van expert teams die bestaan uit een brede groep stakeholders[33].
- Aanvragen worden ingediend door consortia die een gezamenlijk aanpak voor de geselecteerde problematiek voorstellen.
- Vooraf worden door het expertteam de selectiecriteria vastgesteld.
- Selectie vindt plaats door het expertteam, dat uit een brede groep stakeholders bestaat. Het expertteam brengt een advies uit aan de MA die verantwoordelijk is voor de formele afhandeling van de projecten.

[33] Ten aanzien van de uitvoeringskosten moet goed gekeken worden wat de effecten zijn van de inschakeling van stakeholders, experts en beoordelingscommissies.

- Monitoring en Control wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de MA. Deze kan ervoor kiezen bepaalde zaken te delegeren naar een 'intermediate body' die meer inhoudelijk kennis rond de gekozen problematiek heeft.
- Door de langere looptijd, grotere omvang van de projecten en de betrokkenheid van consortia zal het aantal projecten beperkt zijn. Deze projecten kunnen gedurende de projectperiode intensiever vanuit de MA (of de aangewezen 'intermediate body') gevolgd en begeleid worden.
- Strikte monitoring en begeleiding is ook noodzakelijk omdat de uitkomsten van dergelijke projecten een zekere mate van onzekerheid met zich meebrengen.

7.8.3. Ad 3. Regionale koppeling met EFRO ter versterking van beleidsontwikkeling en regionale samenwerking

533 Wanneer Nederland kiest voor regionale ESF-activiteiten ter ondersteuning, stimulering en versterking van regionale initiatieven, is een decentrale aanpak opportuun. Een gedecentraliseerde autoriteit kan, met steun van regionale stakeholders, zorgdragen voor een regionale aansluiting tussen vraag en aanbod van regionale activiteiten. Het Deense uitvoeringsmodel is hiervan een goed voorbeeld. Daarnaast kan een koppeling gemaakt worden met EFRO-activiteiten, waardoor een geïntegreerd gebiedsgerichte aanpak mogelijk wordt.

534 Zoals beschreven in hoofdstuk 5 en de achterliggende beschrijving (bijlage 2B) kent Denemarken zes Regionale Groei Fora die de regionale richting bepalen van het ESF-beleid. Dit is mogelijk aangezien het OP van Denemarken globale doelstellingen kent, die te vertalen zijn naar regionale behoeftes. Deze vertaling vindt plaats binnen de Regionale Business Strategieën waarin zowel ESF- als EFRO-doelstellingen worden geformuleerd. Ook voor Denemarken geldt dat activiteiten niet en door ESF en door EFRO kunnen worden gefinancierd. Wel kan door een gezamenlijke formulering van doelstellingen synergie ontstaan tussen beide fondsen en de specifieke activiteiten. Hierdoor kunnen regionale aandachtsgebieden zowel vanuit een ESF als EFRO-invalshoek ondersteund worden. De aansturing door één Regionale Raad faciliteert een goede afstemming tussen de activiteiten.

535 In het Deense model bestaat een gecombineerde landelijke MA voor zowel het ESF als EFRO. Zij is verantwoordelijk voor de realisatie van beide programma's. Zo geeft de MA uiteindelijk de beschikking op een aanvraag af. Tevens is zij verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de projecten en geeft zij de subsidievaststelling af. In Nederland zou ervoor gekozen kunnen worden het ESF-beleid aan te laten sluiten bij het beleid, zoals dit in EFRO is geformuleerd rond de stedelijke problematiek en meer algemene thema's rond het landelijk gebied. Ook kan ervoor gekozen worden om zowel ESF als EFRO aan te laten sluiten bij de gekozen Topsectoren. Zo kunnen thema's als stedelijke ontwikkeling, achterstandsgebieden, ontwikkeling ondernemerschap, samenwerking tussen kennisinstellingen en het MKB, kennisvalorisatie et cetera vanuit beide invalshoeken (EFRO en ESF) worden ingevuld en elkaar versterken.

536 De inhoudelijke invulling van het OP wordt vastgesteld in regioplannen die worden opgesteld door bijvoorbeeld een 'Regionale Raad'. In deze raad hebben alle betrokken stakeholders uit de betreffende regio zitting. Gezamenlijk bepalen zij de concrete invulling van het OP in activiteiten, doelgroepen, aanvragers et cetera. Daarnaast stellen zij de aanvraagtenders vast en bepalen zij de beoordelingscriteria.

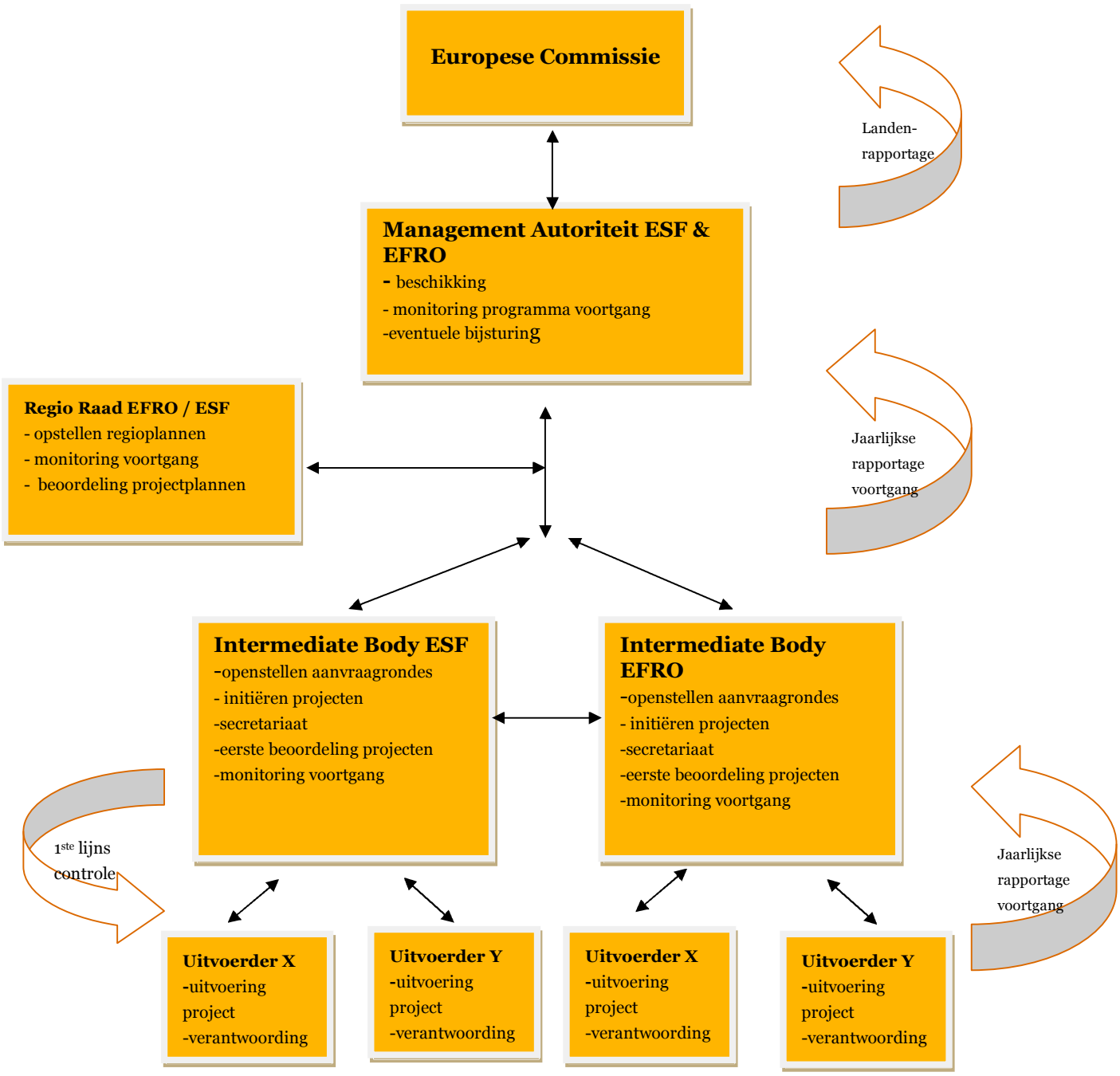
537 Het is dus aan de Regionale Raad[34] om de aanvraagrondes vorm te geven. Zij kunnen op basis van de regionale behoeftes bepalen aan welke activiteiten behoefte is. Afhankelijk van het soort activiteiten wordt het aanvraagproces en de looptijd van de activiteiten bepaald. Het kan dus zo zijn dat in regio A gewerkt wordt met korte looptijden en relatief lage subsidiebedragen per aanvrager en in regio B de subsidierelatie met een uitvoerder voor enkele jaren is vastgelegd en een grote omvang kent. Uiteraard wordt de regionale vertaling/concretisering van het nationaal OP wel eerst, ter toestemming, voorgelegd aan de MA.

538 Tot slot is de Regionale Raad betrokken bij de beoordeling van de ingediende aanvragen. Zij brengt een advies uit aan de MA die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het afgeven van de beschikking. De administratieve afhandeling van de aanvraag en de toetsing op voorgang en realisatie wordt gedelegeerd aan 'intermediate bodies' die rechtstreeks onder de MA vallen. Deze 'intermediate bodies' kunnen eveneens betrokken worden bij het traject voorafgaand aan de beschikking op de aanvraag. Zij kunnen bijvoorbeeld fungeren als vraagbaak voor eventuele aanvragers, aanvraagloket en kunnen een technische toets uitvoeren bij de selectie van aanvragen.

[34] omvang en samenstelling van deze Raad hangt af van verschillende factoren, en kan per regio verschillen.

539 De aanvragers/uitvoerders zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het een effectieve uitvoering en verantwoording van de ESF-activiteiten. Zij dienen hierover de rapporteren naar de 'intermediate bodies' die deze realisaties toetst. Deze gegevens worden gerapporteerd aan de MA, zodat deze op de hoogte zijn van de voortgang. De MA bepaald in periodiek overleg met de Regio Raden of bijsturing gewenst is.

540 In de onderstaande figuur is deze opzet schematisch weergegeven:



541 **Samenvattend de belangrijkste kenmerken op een rij:**

- ESF wordt ingezet voor regionale versterking, waardoor afstemming met EFRO-activiteiten wenselijk en effectief is.
- Regionale versterking vraagt om regionale kennis en inzichten. Dit wordt door het instellen van een Regionale Raad, waarin verschillende regionale stakeholders zitting hebben, gefaciliteerd.
- Het nationale OP is globaal, de concretisering vindt in de regio plaats.
- De concretisering/uitwerking van het OP kan per regio verschillen, waardoor ook verschillen kunnen ontstaan in het soort, de looptijd en de omvang van de activiteiten.
- De MA heeft een centrale technische rol, de inhoudelijke beoordeling geschiedt door de Regionale Raden.
- De praktische uitvoering van het subsidieproces is gedelegeerd aan de 'intermediate bodies' die toezien op een doelmatige uitvoering van de activiteiten door de aanvragers/uitvoerders.
- Aangezien de EC het niet toestaat dat projecten zowel door ESF als EFRO worden gefinancierd, is één gezamelijke 'intermediate body' minder opportuun. Om de geldstromen gescheiden te houden is er in het model gekozen voor twee 'intermediate bodies', die wel afstemming hebben over een integrale aanpak, zodat er zoveel mogelijk synergie ontstaat tussen de ESF als EFRO-activiteiten.

7.9. Slotopmerking

542 Zoals wij al eerder in deze paragraaf aangaven zien wij niet één optimale uitvoeringsmodaliteit. De wijze waarop het ESF-beleid zo optimaal mogelijk kan worden vormgegeven en uitgevoerd is afhankelijk van de keuzen die ten aanzien van de te realiseren doelstellingen worden gemaakt. Hierbij kan een combinatie van uitvoeringsmodaliteiten voordelen bieden om bijvoorbeeld de risico's op over- of onderrealisatie te spreiden over de gehele programmaperiode. Zo zorgt een variant waarbij standaardtrajecten efficiënt binnen het ESF worden gerealiseerd voor een constante stroom aan allocatie van middelen. Meer innovatieve projecten kunnen geen garantie op realisatie bieden. Door een combinatie van type activiteiten kan budget binnen het OP tussen de activiteiten verschoven worden. Dit kan worden versterkt door ervoor te kiezen de meer risicovolle trajecten in de eerste programmajaren te starten, in combinatie met de standaard trajecten die meer zekerheid bieden. In de latere programmajaren kan langzamerhand over worden gegaan op trajecten die meer zekerheid bieden.

543 De voorbereidingen op de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 bevinden zich in een opstartfase, waardoor er nog geen strategische keuzen ten aanzien van het ESF-beleid zijn gemaakt. De hierboven beschreven houtskoolschetsen zijn dan ook bedoeld als inspiratie en bieden een handreiking voor de uitvoering van toekomstig ESF-beleid.

Bijlage 1: Contactpersonen tijdens onderzoek bouwstenen

Contactpersoon	Organisatie	Land	Contactgegevens
Mario Danler	Arbeitsmarktservice Niederösterreich	Oostenrijk	Tel: +43 (1) 53136 500 mario.danler@ams.at
Sandra JOVIC	PwC	Oostenrijk	Tel: +43-1-501 88-2822 sandra.jovic@at.pwc.com
Martina Berger	FEDERAL MINISTRY OF LABOUR, SOCIAL AFFAIRS AND CONSUMER PROTECTION	Oostenrijk	Tel: +43 (1) 711 00 - 6440 martina.berger@bmask.gv.at
Petra Draxl	FEDERAL MINISTRY OF LABOUR, SOCIAL AFFAIRS AND CONSUMER PROTECTION	Oostenrijk	Petra.Draxl@bmask.gv.at
Grit Bugasch	PwC	Duitsland	Tel: +49 30 2636 5486 grit.bugasch@de.pwc.com
Ruediger Jilg	Landes Krediet Bank (L-Bank)	Duitsland	Tel: +49 721 150-3068 ruediger.jilg@l-bank.de
DanielJansen	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	Duitsland	Tel: +49 0211/855-3388 Daniel.Jansen@mais.nrw.de
Heribert Lange	EC-desk	Duitsland	Tel: +32 22 98 5529 Heribert.Lange@ec.europa.eu
Matthias Fischer	ERDF Managing Authority	Duitsland	Matthias.fischer@mwebwv.nrw.de
Marili Männik	PwC	Luxemburg	Tel: +352 49 48 48 6174 marili.mannik@lu.pwc.com
Fabio D'Aversa	PwC	Luxemburg	Fabio.D'Aversa@lu.pwc.com
Sylvia Ros Astthorsdottir	Regional Udvikling, Vækstforum og Erhvervsudvikling	Denemarken	Tel: +76631000 Sylvia.Ros@regionsyddanmark.dk
Mrs. Kusk	Regio Zuid Denemarken	Denemarken	Dorthe.kusk@regionsyddanmark.dk
Henrik Schou-Olssen	PwC	Denemarken	Tel: +45 3945 3945 HOS@pwc.dk
René Søeborg	PwC	Denemarken	Tel: +45 3945 3945 rso@pwc.dk

Bram Hostyn	PwC	België	Tel: +32 2 7109529 bram.hostyn@pwc.be
Veerle Moens	ESF-Agentschap Vlaanderen	Vlaanderen	Veerle.Moens@vdab.be
Louis vervloet	Algemeen Directeur ESF-Agentschap Vlaanderen	Vlaanderen	louis.vervloet@esf.vlaanderen.be
Farbod KHANSARI	Avise	Frankrijk	farbod.khansari@avise.org
Clarisse Krasa	Racine	Frankrijk	krasa@racine.fr
Mélanie GAUCHE	Chargée de mission FSE	Frankrijk	Tel : 02 38 77 68 62
Mélanie BAZIN	Bourgogne Active	Frankrijk	Tel.: 03 80 71 40 47
FARNY Guillaume	Bureau des Affaires Européennes - SGAR Bretagne	Frankrijk	guillaume.farny@bretagne.pref.gouv.fr
BAPTISTE Amandine	Bureau des Affaires Européennes - SGAR Lorraine	Frankrijk	mandine.baptiste@lorraine.pref.gouv.fr
Magdalena Usiadek	WWPE – Implementing Authority European Programmes in Poland	Polen	magdalena.usiadek@wwpe.gov.pl
Sylwia Wójcik	Voevodstvo Poznan	Polen	s.wojcik@wup.poznan.pl
Anonymus	Representative of the Ministry of Education	Polen	(Intermediate body)
Anonymus	Representative of Polish Agency for Enterprise Development	Polen	(Intermediate body)
Anonymus	Spokesperson of the Marshal of Pomorskie Voivodeship	Polen	(Intermediate body)
Tony McGale	The Scottish Government	Schotland	Tel: 0300 244 1113
Anonymus	Spokesperson of Scottish Enterprise	Schotland	(Strategic Delivery Body)
Anonymus	European Structural Fund Programmes for Lowlands and Uplands Schotland representative	UK, Nothern Ireland	n.b.
Declan Reilly	The Government of Northern Ireland	UK, Nothern Ireland	Declan.Reilly@delni.gov.uk
Anonymus	Representative of European Unit Department forEmployment and learning	UK, Nothern Ireland	n.b.
Michelle Watson	Regional Work and Skills Partnership Board Manager	UK, England	Tel: 07827 955068

James Ritchie	European Social Fund Division Sheffield	UK, England	Tel: 0114 294 3090
Clarke Stephen	Skills Funding Agency	UK, England	Stephen.Clarke@skillsfundingagency.bis.gov.uk
Anonymus	Skills Funding Agency representative	UK, England	n.b.
Anonymus	Spokesperson of The Northwest Regional Development Agency	UK, England	n.b.

Bijlage 2A: Factsheets

Zie separate bijlage.

Bijlage 2B: Case studies Bouwstenen

Zie separate bijlage.