

VEREENVOUDIGING VAN DE KOSTENSYSTEMATIEK IN HET ESF-PROGRAMMA 2014-2020

EEN ANALYSE VAN DE OPTIES

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

José Gravesteijn

Daniël Huisman

Jaap de Koning

Martijn Röfekamp

Olivier Tanis

Rotterdam, april 2013

VEREENVOUDIGING VAN DE KOSTENSYSTEMATIEK IN HET ESF-PROGRAMMA 2014-2020

EEN ANALYSE VAN DE OPTIES

<i>Contactpersoon</i>	Jaap de Koning
<i>Adres</i>	SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR ROTTERDAM
<i>Telefoon</i>	010-408 2598
<i>E-mail</i>	dekoning@seor.eur.nl

VOORWOORD

In het kader van de voorbereiding van een nieuw programmaperiode ESF 2014 – 2020 hebben SEOR B.V. en Berenschot in opdracht van de directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek verricht naar mogelijkheden voor een vereenvoudigde kostensystematiek om de administratieve lasten van ESF-subsidieaanvragers en de uitvoeringslasten (in het bijzonder de controlelasten) en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten van het Rijk terug te brengen. Het voorliggende rapport doet verslag van dit onderzoek.

Het onderzoek is vanuit SEOR uitgevoerd door Jaap de Koning (projectleider), José Gravesteijn en Olivier Tanis en vanuit Berenschot door Martijn Röfekamp en Daniël Huisman .

Het onderzoek is binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begeleid door Brian van Apeldoorn, Dick Beekhuizen, Jan van Eck, Ferry Hooghiemstra (centrale contactpersoon), René Sepers, Jasper Sijbrandij (Agentschap SZW) en Peter Vlasveld.

Wij bedanken iedereen die heeft bijgedragen aan het onderzoek door medewerking aan en input in de brainstormsessies en de workshop, de aanlevering van gegevens en/of het meewerken aan een interview.

INHOUD

Managementsamenvatting	i
1 Achtergrond, vraagstelling en onderzoeksaanpak	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Randvoorwaarden	3
1.4 Onderzoeksaanpak	5
1.5 Leeswijzer	8
2 Standaardprijzen per traject, instrument of doelgroep	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Onderbouwing met bestaande gegevens	10
2.2.1 Standaardprijs per traject	10
2.2.2 Standaardprijs per instrument/activiteit	12
2.2.3 Standaardprijs per doelgroep	15
2.3 Buitenlandse voorbeelden	16
2.3.1 ESF Vlaanderen	16
2.3.2 Het Verenigd Koninkrijk	16
2.4 Hoe denken betrokken actoren over vaste kostprijzen?	17
2.4.1 Aanvragers en uitvoerders	17
2.4.2 De Europese Commissie	20
2.4.3 De Nederlandse audit autoriteit	21
2.4.4 Het ministerie van Justitie	21
2.5 Conclusies	21
3 Standaarduurprijzen en lumpsum	23
3.1 Standaarduurprijzen	23
3.1.1 Inleiding	23
3.1.2 Onderbouwing met bestaande gegevens	23
3.1.3 Hoe denken de andere betrokken actoren over standaarduurprijzen?	28

3.2	Lumpsum	28
3.2.1	Inleiding	28
3.2.2	Verkenning van de mogelijkheden	29
3.2.3	Hoe denken betrokken actoren over lumpsum?	32
3.3	Samenvatting van de belangrijkste conclusies	32
4	Flatrate indirecte kosten	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Verkenning van de mogelijkheden	35
4.2.1	EU-regelgeving	35
4.2.2	Toepassing flatrates in Nederland	37
4.2.3	Definitie van directe en indirecte kosten	38
4.3	Verkenning van de mogelijkheden: variant I	40
4.4	Verkenning van de mogelijkheden: variant II	45
4.5	Verkenning van de mogelijkheden: variant III	50
4.6	Verkenning van de mogelijkheden: overige varianten	53
4.7	Hoe denken betrokken actoren over flatrates?	54
4.8	Samenvatting van de belangrijkste conclusies	54
5	Kansrijke opties voor de korte en de langere termijn	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Standaardprijzen	58
5.3	Kansrijke opties met flatrates voor indirecte kosten	63
5.4	Conclusies en slotopmerkingen	64
	Literatuur	69
	Bijlagen	71
Bijlage 1	Deelnemers brainstormsessies	B1.1
Bijlage 2	Kosten per activiteit/instrument	B2.1
Bijlage 3	Gemiddelde prijs per doelgroep en instrument	B3.1

MANAGEMENTSAMENVATTING

Inleiding

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is een subsidieregeling voor het uitvoeren van projecten binnen diverse thema's met verschillende doelen. Dit onderzoek richt zich op het thema re-integratie. Binnen dit thema heeft het ESF tot doel doorstroom naar werk te bevorderen van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij de uitvoering van het ESF-programma blijkt steeds weer dat de administratieve lasten voor de begunstigden bijzonder groot zijn. Deze lasten hebben zowel te maken met de verantwoording van de gemaakte *kosten* in de ESF-projecten als met de verantwoording van de geleverde *prestaties*. Ook het Rijk zelf heeft te maken met hoge lasten door de uitvoerige controle die het moet plegen op deze verantwoording. Daarom wil het ministerie van SZW samen met de begunstigden van ESF zoeken naar mogelijkheden om deze lasten te verminderen.

De regelgeving voor het ESF bevatte al mogelijkheden voor vereenvoudiging van de verantwoording, maar onder de nieuwe regelgeving die ingaat met het nieuwe ESF-programma 2014-2020 worden deze mogelijkheden verruimd. Het onderzoek gaat na welke opties voor het nieuwe programma beschikbaar zijn, wat hun voor- en nadelen zijn en wat hun haalbaarheid is in de Nederlandse situatie. Welke opties brengen de meeste lastenverlichting mee? Maar ook: welke opties zijn het meest kansrijk in Brussel gegeven de specifieke Nederlandse situatie? Zoals hiervoor is aangegeven is dit onderzocht voor het thema re-integratie.

Het gaat om de volgende vier opties:

1. Standaardprijzen voor re-integratietrajecten of onderdelen daarvan (instrumenten/activiteiten);
2. Standaarduurprijzen voor de loonkosten van ingezet personeel;
3. Lumpsum: een vast bedrag voor de uitvoering van een project op basis van een vooraf onderbouwde inschatting van de projectkosten, waarbij de uitkering van dit bedrag afhankelijk is van het behalen van het beoogde resultaat;
4. Flatrate: een standaard opslagpercentage op (een deel van) de directe kosten ter dekking van (een deel van) de overige kosten.

Bij de uitwerking van de onderzoeksvraag zijn de volgende aandachtspunten betrokken:

- Bij de uitwerking van de mogelijkheden is nadrukkelijk rekening gehouden met de bestendigheid van de instrumenten die bij re-integratie worden ingezet bij toekomstige veranderingen. Omdat het re-integratiebeleid in de afgelopen decennia sterk veranderd is en ook in de komende jaren verder zal wijzigen leidt dit namelijk tot verdere veranderingen in de aard van het in te zetten instrumentarium voor re-integratie.

- Nieuwe financieringsvormen hebben niet alleen voordelen, maar kunnen ook onbedoelde neveneffecten meebrengen.
- Alternatieve financieringsvormen hebben mogelijk effect op de aard en de kwaliteit van de dienstverlening. Ook bij vereenvoudigde financieringsvormen moet de kwaliteit van de uitvoering worden gewaarborgd.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft bestaan uit een aantal onderzoeksactiviteiten. Er is gebruik gemaakt van literatuur, er zijn twee brainstormsessies gehouden met uitvoerenden (gemeenten, UWV, re-integratiebedrijven en brancheorganisaties), er zijn analyses uitgevoerd met kwantitatieve gegevens uit diverse databestanden (onder meer die van het Agentschap ESF en van een aantal gemeenten) over de kosten van bestaande re-integratietrajecten en –instrumenten en er zijn diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers/medewerkers van de Europese Commissie, het Agentschap SZW, het ministerie van SZW, het ministerie van Justitie, UWV, ESF-Vlaanderen en de Nederlandse Audit Autoriteit. Ook is gekeken naar de aanpak in Vlaanderen en in het Verenigd Koninkrijk. In een laatste workshop hebben wij onze bevindingen voorgelegd aan de deelnemers van de eerder gehouden brainstormsessies en de begeleidingscommissie.

Hieronder werken wij de vier financieringsvormen verder uit. Daarnaast komt de mogelijkheid aan de orde van een zogenoemde ‘delegated act’. Deze creëert niet zo zeer extra opties, maar verruimt wel de toepassingsmogelijkheden van sommige van deze opties.

1. *Standaardprijzen per traject, instrument of doelgroep*

Eén van de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de administratieve lasten van ESF-projecten gericht op re-integratie van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, is het hanteren van standaardprijzen voor re-integratietrajecten of –instrumenten. Deze standaardprijzen worden dan niet bepaald op basis van de werkelijk gemaakte kosten, maar op basis van de gemiddelde verwachte kosten voor een groot aantal trajecten of instrumenten. De gedachte is dan dat een vaste prijs wordt bepaald voor re-integratietrajecten voor een bepaalde *doelgroep*, voor een *bepaald type traject* of voor een *bepaald type instrument* dat binnen trajecten wordt toegepast. In dit onderzoek hebben we uitgezocht in hoeverre dit mogelijk is.

In het algemeen geldt dat vaste prijzen (of ‘standaardprijzen’) het makkelijkst zijn door te voeren als de variatie in de werkelijke prijzen gering is. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat deze variatie in prijzen aanzienlijk is. Toch is ook dan een systeem van standaardprijzen heel goed mogelijk. Dit komt door de zeer grote aantallen trajecten in het ESF-programma. Daardoor is de wet van de grote aantallen van toepassing. De verschillen in kosten van individuele trajecten middelen elkaar uit. Neem je de som van de kosten van N trajecten, dan wordt de spreiding van deze som naar verhouding steeds kleiner naarmate N groter wordt. Het risico dat in totaal meer subsidie gegeven wordt dan feitelijk aan kosten wordt gemaakt is bij de aantallen zoals die bij het ESF voorkomen gering. Dit kan van tevoren worden berekend. Door de standaardprijs voor het nieuwe programma wat lager vast te stellen dan het gemiddelde van de trajectprijzen in het huidige programma kan de kans op overfinanciering verder worden verkleind.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat het weinig zin heeft om standaardprijzen te differentiëren naar doelgroepen en instrumenten omdat ook binnen doelgroepen en instrumenten de variatie in de werkelijke prijzen groot is. Verder neemt door de decentralisatie in het re-integratiebeleid en de tendens om re-integratie steeds meer intern (d.w.z. met eigen mensen) uit te voeren de standaardisatie in doelgroepen en instrumenten eerder af- dan toe. Als men differentieert, zou men dit eenvoudig moeten houden (bijvoorbeeld twee groepen activiteiten/instrumenten of een beperkt aantal doelgroepen).

Aandachtspunt is wel dat als de eisen aan de verantwoording van de geleverde *prestaties* niet ook vereenvoudigd worden, een systeem van (alleen) *standaardprijzen* maar een beperkte administratieve verlichting geeft. Een mogelijk alternatief dat ook de prestatieverantwoording aanzienlijk vereenvoudigd is een systeem waarbij de realisatie van een bepaald plaatsingspercentage als blijk van geleverde prestaties wordt geaccepteerd. De plaatsingsgegevens kunnen worden ontleend aan de polisadministratie van het UWV die gegevens over alle banen in Nederland bevat. Maar zowel wat betreft de verantwoording van de kosten als van de prestaties is niet duidelijk wat voor de Europese Commissie in dit verband acceptabel is.

2. Standaarduurprijzen

Het werken met een vast uurtarief, bijvoorbeeld voor de functie van re-integratieconsulent, betekent een administratieve lastenverlichting, omdat niet meer per ingezette medewerker een ander uurtarief ingevuld hoeft te worden; men kan volstaan met één en hetzelfde tarief voor alle ingezette medewerkers. Maar het onderdeel wat de belangrijkste administratieve last veroorzaakt bij deze systematiek, namelijk de urenadministratie, blijft onverminderd bestaan. Hierdoor bestaat de kans dat dit instrument in de praktijk beperkt gebruikt zal gaan worden, een reden waarom deze optie minder kansrijk lijkt.

3. Lumpsum

Lumpsumfinanciering is beperkt tot projecten waarbij de overheidsbijdrage niet meer dan € 100.000 bedraagt. Lumpsumfinanciering biedt een administratieve vereenvoudiging doordat kostenverantwoording ex post niet meer nodig is en de focus voor controle van de prestatieverantwoording ligt op het opleveren van de vooraf beschreven output. Deze output moet goed definieerbaar zijn en hierover mag achteraf geen discussie ontstaan.

Onze conclusie is dat toepassing van lumpsum vooral geschikt is voor specifieke, goed af te bakenen en te definiëren activiteiten (studies, bijeenkomsten, etc.). Als dergelijke activiteiten onderdeel uitmaken van actie A van het nieuwe ESF-programma, dan is lumpsum financiering daarvoor een aantrekkelijke optie. Maar voor re-integratieprojecten, die het overgrote deel van actie A uitmaken, is deze optie niet geschikt.

4. Flatrate indirecte kosten

De voorgestelde EU-regelgeving voor het nieuwe ESF-programma 2014-2020 biedt veel ruimte voor de toepassing van flatrates. Op basis van de verschillende mogelijkheden die worden aangereikt vanuit de voorgestelde ESF Verordening en de voorgestelde Algemene Verordening hebben wij drie varianten nader uitgewerkt en op haalbaarheid getoetst. Onze conclusie is:

1. Bij variant I worden de indirecte kosten berekend als een vast percentage van maximaal 20 procent van de subsidiabele directe kosten, inclusief personeelskosten. Deze methode is het equivalent van de flatrate methode die ook in het huidige ESF-programma is geregeld. Deze variant is niet goed haalbaar voor Nederland, omdat Nederland in de huidige ESF-periode uitgaat van een andere definitie van directe en indirecte kosten. Als gevolg daarvan kan Nederland voor het bepalen van een flatrate percentage geen beroep doen op historische data (uit het huidige programma).
2. Bij variant II worden de indirecte kosten berekend als een vast percentage van maximaal 15 procent van de subsidiabele directe personeelskosten. Deze methode is goed haalbaar voor Nederland, omdat het te berekenen percentage van 15 'gebruiksklaar' is. Voor dit percentage is namelijk geen ex ante of ex post verantwoording vereist. Wel moet rekening worden gehouden met de randvoorwaarden die de Europese Commissie heeft gesteld.
3. Bij variant III kan een vast percentage worden gebruikt van maximaal 40 procent van de subsidiabele directe personeelskosten ter dekking van de resterende subsidiabele projectkosten. Deze variant is eveneens goed haalbaar voor Nederland, om dezelfde redenen als genoemd onder punt 2 (variant II). Deze variant III kan echter niet worden toegepast wanneer er sprake is van uitbestede kosten die op basis van facturen worden verantwoord.

Variant II en III kunnen niet gecombineerd worden, omdat bij de resterende subsidiabele kosten in variant III tevens de indirecte kosten zijn begrepen.

De voorgestelde EU-regelgeving geeft ook de ruimte om zelf varianten te bedenken. In dat geval geldt dat altijd duidelijk moet worden beschreven:

- welk percentage wordt berekend en de verantwoording van dit percentage;
- voor welke kosten (bijvoorbeeld indirecte kosten) het percentage wordt berekend en de definitie van die kosten;
- over welke kosten het percentage wordt berekend (bijvoorbeeld directe personeelskosten) en de definitie van die kosten.

5. *Delegated act methode*

Artikel 14 lid 1 in de voorgestelde ESF Verordening biedt tevens mogelijkheid voor het in ‘delegated acts’ (gedelegeerde wetshandelingen) vastleggen van vereenvoudigde kostenopties op basis van eigen boekhoudpraktijken. In dit kader kunnen Lidstaten aan de Europese Commissie onderbouwde voorstellen voorleggen voor standaardprijzen, lumpsums en flatrates. Als de Commissie deze voorstellen overneemt kunnen deze worden vastgelegd in een delegated act. Vervolgens kan de Lidstaat met de Europese Commissie afrekenen op basis van de standaardschalen van eenheidskosten en vaste bedragen en maximum bedragen daarvan. De managementautoriteit kan op haar beurt eveneens afrekenen met de eindbegunstigden op basis van overeengekomen voorstellen in de delegated act. Bijzonder voor deze delegated act methode is dat de overeengekomen vereenvoudigde kosten opties ook mogen worden toegepast op volledig uitbestede activiteiten/projecten.

Deze methode is interessant omdat bij deze methode geen onderscheid wordt gemaakt tussen uitbestede of in eigen beheer uitgevoerde activiteiten. Wanneer onderdeel van een delegated act, mogen de vereenvoudigde kosten opties ook op uitbestede activiteiten worden toegepast. De Europese Commissie geeft aan dat een delegated act moet worden overeengekomen en dat dit de nodige tijd zal kosten. Tevens geldt dat zolang de voorgestelde Verordeningen nog niet zijn aangenomen, het traject voor het overeenkomen van een delegated act niet kan worden gestart.

Kansrijke opties voor de korte en de langere termijn

De meest kansrijke (deel)opties die uit het onderhavige onderzoek naar voren zijn gekomen, namelijk standaardprijzen en flat rates, hebben we in meer detail uitgewerkt. Deze opties zijn vervolgens beoordeeld op een aantal criteria, namelijk:

1. Mate van zekerheid dat een optie binnen de nieuwe regelgeving past en door de Commissie geaccepteerd zal worden, en dus op korte termijn toegepast kan worden.
2. Eenvoud van de technische uitvoering. Is een optie eenvoudig in te voeren of is de voorbereiding complexer?
3. Toepasbaarheid voor het veld. Eisen aan de doelgroep en risico dat een subsidie uiteindelijk niet of maar gedeeltelijk wordt uitgekeerd vormen drempels voor deze toepasbaarheid.
4. Mate waarin een optie tot lastenvermindering leidt.
5. Het vermijden van overfinanciering.
6. Mate waarin de optie goede plaatsingsresultaten bevordert. Uiteindelijk gaat het er om dat re-integratie leidt tot vergroting van de doorstroming naar werk.

Een systeem van **standaardprijzen** is binnen de nieuwe regelgeving mogelijk, maar de Commissie wil voldoende zekerheid dat bij standaardprijzen overfinanciering wordt vermeden. Daarom moeten standaardprijzen –ten aanzien van de verantwoording op *kosten*- onderbouwd worden met historische gegevens. Zoals we eerder hebben aangegeven is dat ook mogelijk. Maar bij gegeven standaardprijzen zou men in de

praktijk het instrumentarium zodanig kunnen aanpassen dat de nieuwe werkelijke prijzen lager zijn dan de oude. Dit zou ook in de hand kunnen worden gewerkt door de veranderingen in het re-integratiebeleid (van gemeenten) die in de richting lijken te gaan van goedkopere trajecten. In dat geval zou er in de praktijk sprake kunnen zijn van overfinanciering. Zonder aanvullende waarborgen voor het tegengaan van overfinanciering zal de Europese Commissie daarom waarschijnlijk niet akkoord gaan met een systeem van standaardprijzen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om overfinanciering tegen te gaan. In de eerste plaats kan de standaardprijs wat lager worden gesteld dan de historische kostprijs. Verder zouden eisen kunnen worden gesteld aan de inhoud van trajectplannen en zou achteraf getoetst kunnen worden op de uitvoering hiervan aan de hand van vooraf opgestelde omschrijvingen van instrumenten die in de trajecten worden toegepast. Een trajectplan zou bijvoorbeeld minimaal kunnen bestaan uit assessment/diagnose en één ander instrument (bijvoorbeeld begeleiding of scholing). Onder deze voorwaarden is overfinanciering onwaarschijnlijk en zijn voldoende waarborgen dat trajecten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Controle achteraf op de kosten en gedetailleerde prestatieverantwoording zijn dan niet meer nodig. Dit is optie 1a. Het is echter niet zeker dat genoemde waarborgen voor de Europese Commissie voldoende zijn om een dergelijk systeem van standaardprijzen op korte termijn te accepteren.

Het is mogelijk standaardprijzen ook te laten gelden voor uitbestede activiteiten. Artikel 14 van de regelgeving biedt deze mogelijkheid. Daartoe moet, nadat de Commissie voorstellen hiervoor van de lidstaat heeft aanvaard, een speciale verordening worden uitgevaardigd. Maar ook een combinatie met andere opties is mogelijk, bijvoorbeeld verantwoording van de werkelijke kosten van de uitbestede activiteiten op basis van declaraties van de uitvoerders. Hiervoor is het noodzakelijk dat binnen een aanvraag deelprojecten worden onderscheiden, waarbij voor het ene deelproject de ene optie geldt en voor het andere project een andere optie.

Standaardprijzen zoals hiervoor besproken zijn technisch eenvoudig uitvoerbaar. Wel is onderbouwing uit historische gegevens nodig en zullen in de toekomst hiervan waarschijnlijk updates moeten komen.

Het doel van re-integratie-activiteiten is dat meer werkzoekenden een baan krijgen dan zonder deze interventies het geval zou zijn geweest. De controle die tot nu toe wordt verricht zegt hier weinig over. Trajecten kunnen geheel voldoen aan de controle-eisen, maar tegelijkertijd geheel ineffectief zijn en omgekeerd is het mogelijk dat effectieve trajecten niet aan deze eisen voldoen. Het gaat er eigenlijk om **dat** doorstroming naar een baan wordt vergroot en niet hoe dit wordt bereikt. Enige waarborg voor effectiviteit kan worden verkregen door eisen te stellen aan de doelgroep. Naarmate de doelgroep een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft zal ‘cherry picking’ minder snel optreden. Daarom is een zinvolle variant die waarbij de eerder behandelde standaardprijzen worden gecombineerd met nadere eisen aan de doelgroep. Dit is optie 1b. Nadeel van nadere eisen aan de doelgroep is dat dit de toepasbaarheid voor het veld vermindert en er dus toe kan leiden dat er minder aanvragen zullen komen. Zo kwam uit de verschillende bijeenkomsten die we met het veld hebben georganiseerd bijvoorbeeld naar voren dat er weinig bijval is voor het stellen van randvoorwaarden aan de uitkerings- of werkloosheidsduur van deelnemers.

De theoretisch meest aantrekkelijke optie is die waarbij standaardprijzen worden gehanteerd volgens de hiervoor behandelde systematiek **en** de subsidie geheel of gedeeltelijk afhankelijk wordt gesteld van de bereikte plaatsingsresultaten. Een norm voor

plaatsingsresultaten is niet helemaal objectief te bepalen. Maar het is wel mogelijk om na te gaan wat voor een gegeven doelgroep in het Nederlandse re-integratiebeleid een gemiddeld plaatsingspercentage is. Als men een gemiddeld plaatsingspercentage te laag vindt, zou men de norm ook iets hoger kunnen stellen. Ook is het mogelijk om nadere eisen te stellen aan een plaatsing, zoals de eis dat iemand die een baan vindt minimaal x maanden aan het werk moet blijven om mee te tellen in de resultaatscore. Ook deze optie kan gecombineerd worden met nadere eisen aan de doelgroep. We noemen dit optie 2a. Cruciaal voor de optie is dat deelnemers bij aanvang van een traject worden gelabeld als ESF en dat niet achteraf alleen deelnemers worden geselecteerd die een baan hebben gevonden. Ook bij deze optie is het mogelijk nadere eisen te stellen aan de doelgroep (optie 2b).

Bij een dergelijke optie zijn er voldoende garanties te verkrijgen dat er geen overfinanciering is en dat de plaatsingsresultaten bevredigend zijn. Toetsing van de plaatsingsresultaten is betrekkelijk eenvoudig te realiseren via de polisadministratie. Hiermee zou dus zowel de verantwoording van de *kosten* als de geleverde *prestaties* aanmerkelijk vereenvoudigd kunnen worden, terwijl er zelfs meer kans op goede plaatsingsresultaten is dan bij de eerder behandelde opties 1a en 1b. Maar deze optie past (nog) niet binnen de huidige regelgeving zodat er meer onzekerheid is over de haalbaarheid bij de Europese Commissie, al heeft de Nederlandse Audit Autoriteit aangegeven een dergelijk optie interessant te vinden. Ook blijkt dat ESF-Vlaanderen vastomlijnde plannen in deze richting heeft. Technisch is deze optie complexer dan de eerder behandelde opties. Er moet nog veel aan uitgewerkt worden. Voor aanvragers en uitvoerders is er ook meer risico aan verbonden, omdat immers onzeker is of de geprognosticeerde plaatsingsresultaten ook gerealiseerd gaan worden.

Van de **flatrates** van 15 en 40 procent (respectievelijk opties 3a en 3b) is zeker dat zij passen binnen de nieuwe regelgeving. Tevens zijn zij eenvoudig toepasbaar. Dit geldt ook voor projecten waarin een deel van de activiteiten wordt uitbesteed. De regelgeving staat namelijk toe dat binnen een project verschillende financieringsvormen naast elkaar worden gebruikt zolang dit niet tot dubbele financiering leidt. Dit kan door binnen een aanvraag deelprojecten te onderscheiden. Stel dat één deelprojecten activiteiten betreft die worden uitbesteed en het andere deelproject activiteiten die intern (door eigen medewerkers) worden uitgevoerd. De 40 procent flatrate optie kan dan bijvoorbeeld op het tweede deelproject worden toegepast.

De optie van 40 procent levert vergeleken met de optie van 15 procent meer lastenvermindering op, omdat bij eerstgenoemde optie alle overige subsidiabele kosten buiten de directe personeelskosten eronder vallen en dus niet meer verantwoord hoeven te worden. De directe personeelskosten en de geleverde prestaties moeten bij deze opties op dezelfde wijze worden verantwoord als voorheen. Dus op die punten treedt geen lastenverlichting op. Standaardprijzen (opties 1 en 2) leveren dus meer lastenverlichting op.

De optie van 40 procent heeft wel een zeker risico van overfinanciering. Als er weinig overige kosten zijn zal de subsidie over een groter bedrag worden berekend dan er werkelijk aan overige kosten is. Dit kan ervoor pleiten om uit te gaan van een wat lager percentage. Dit is binnen de regelgeving mogelijk. Maar dan is wel een onderbouwing van het nieuwe percentage nodig en de vraag is of dit in de Nederlandse situatie eenvoudig te doen is (zie ook de eerdere opmerkingen over flatrate mogelijkheid I).

Vergelijking meest kansrijke opties

In de workshop aan het eind van het onderzoek zijn deze en andere opties besproken met het veld, i.c. de uitvoerders van ESF bij gemeenten, UWV en DJI. Optie 1a (standaardprijzen zonder beperkingen aan de doelgroep) werd door het veld als meest aantrekkelijk gezien, maar zoals eerder aangegeven is het onzeker of de Europese Commissie akkoord gaat met deze optie. Over optie 2a (standaardprijzen met subsidieverlening afhankelijk van plaatsingsresultaten), die de meeste lastenverlichting kan opleveren, wordt binnen het veld verschillend gedacht. Gemeenten denken hier gemiddeld genomen positiever over dan het UWV. Verder lijkt deze optie op korte termijn moeilijk te verwezenlijken. De opties 1b en 2b, waarbij nadere eisen aan de doelgroep worden gesteld, zijn voor het veld minder aantrekkelijk.

De meeste kans van slagen bij de Europese Commissie maken de beide flatrate-varianten. Ook voor het veld lijken beide opties aantrekkelijk te zijn, vooral optie 3b (flatrate 40% ter dekking van resterende subsidiabele projectkosten).

Het veld is overigens van mening dat voor bepaalde, afgebakende activiteiten de lumpsum en in bepaalde situaties standaarduurprijzen aantrekkelijke opties kunnen zijn. De deelnemers aan de workshop pleiten er dan ook voor dat deze opties mogelijk moeten zijn en/of blijven, in combinatie met of naast alternatieve opties. De regelgeving laat dit ook toe onder voorwaarde dat geen dubbele financiering optreedt. Bij sommige opties liggen combinaties niet voor de hand. Standaardprijzen, bijvoorbeeld, zijn in de Nederlandse situatie alleen zinvol als zij op grote schaal worden toegepast. Dus als aanvragers zelf kunnen kiezen uit verschillende opties en in de praktijk vaak ook andere opties kiezen, dan ondergraaft dit een systeem van standaardprijzen. In beginsel zijn heel veel combinaties mogelijk en alleen al om de overzichtelijkheid te bewaren is het raadzaam slechts een beperkt aantal toe te staan. Denkbaar is ook om voor verschillende typen aanvragers (UWV, DJI, gemeenten) verschillende opties te kiezen.

De tabel op de volgende pagina bevat de beoordeling c.q. vergelijking van de hiervoor besproken meest kansrijke opties op een aantal criteria. De scores in de tabel hebben de volgende betekenis: Een '+' geeft een positieve score weer, een '-' een negatieve score en een '0' is een neutrale score.

Uit de tabel kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Standaardprijzen volgens optie 1a zijn op de korte termijn het meest aantrekkelijk. Daarom is te overwegen om deze optie verder bij de Europese Commissie af te tasten.
- De flatrate van 40 procent (optie 3b) is ook aantrekkelijk, maar levert in vergelijking met optie 1a minder lastenverlichting op. Voordeel is wel dat optie 3b zonder meer op korte termijn uitvoerbaar is. Dit geldt ook voor de flatrate optie van 15 procent, die echter financieel wat minder aantrekkelijk zal zijn voor aanvragers.
- Is optie 1a niet haalbaar dan zou vooral op optie 3b kunnen worden ingezet.
- Optie 2a, die een prestatie-element in de financiering bevat, kan van belang zijn voor de langere termijn.
- Andere opties (lumpsum, standaarduurtarieven) scoren gemiddeld genomen niet goed, maar kunnen niettemin in bepaalde situaties of voor een bepaald type aanvrager toch aantrekkelijk zijn.

Tabel M.1 Aantrekkelijkheid en haalbaarheid van de opties

Methode	Variant	Alternatieven	Aantrekkelijkheid voor het veld					Haalbaarheid bij EC op korte termijn
			Technische eenvoud	Lasten-verlichting	Toepasbaarheid voor het veld	Vermijden over-financiering	Kans op goede plaatsings-resultaten	
Standaard-prijzen zonder resultaat-financiering	1a	Vaste eenheidsprijs (lager dan historische kosten), alle groepen, toetsing op uitvoering trajectplan	0	+	++	+	0	-
	1b	Vaste eenheidsprijs, beperking tot bepaalde doelgroep(en), toetsing op uitvoering trajectplan	0	0/+	0	+	0	-/0
Standaard-prijzen met resultaat-financiering	2a	Vaste eenheidsprijs (lager dan historische kosten), alle groepen, toetsing op plaatsingsresultaat	-	++	+	0	++	-
	2b	Vaste eenheidsprijs, beperking tot bepaalde doelgroep(en), toetsing op plaatsingsresultaat	-	+	0	0	++	-/0
Flatrates	3a	Flatrate 15% ter dekking van indirecte kosten	++	0	0/+	0/+	0	++
	3b	Flatrate 40% ter dekking van totale overige subsidiabele projectkosten	++	0/+	+	-/0	0	++
Overig		Lumpsum	++	+	--	0	0	++
		Standaard uurtarieven	0	-	0	0	0	+

1 ACHTERGROND, VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSAANPAK

1.1 ACHTERGROND

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is een subsidieregeling, waarbij verschillende categorieën aanvragers periodiek via een aanvraagtijdvak een subsidieaanvraag kunnen indienen voor een project. Het ESF en dus ook de te subsidiëren projecten hebben vooral tot doel een doelmatigere en rechtvaardigere werking van de arbeidsmarkt te bevorderen. Voor het nieuwe ESF-programma 2014 – 2020 doet de Europese Raad de aanbeveling de arbeidsparticipatie te vergroten, vooral voor ouderen, vrouwen, mensen met een handicap en migranten. De Europese Raad beveelt aan om dit te doen door onder meer de negatieve fiscale prikkels voor verdieners van een tweede inkomen (verder) te verminderen, de arbeidsmarktmobiliteit te bevorderen en belemmerende voorwaarden aan te pakken. Tot slot doet de Raad de aanbeveling om maatregelen te treffen om de meest kwetsbare groepen te ondersteunen en hen te helpen (opnieuw) de arbeidsmarkt te betreden¹.

Het bedrag aan ESF-subsidie voor een project is een tegemoetkoming in de totale kosten van het project en bedraagt in het algemeen 40 procent van de subsidiabele kosten, tot een maximumbedrag dat in de beschikking tot subsidieverlening is vermeld. De overige 60 procent wordt gefinancierd door de begunstigde(n) van de ESF-subsidie. Een financiële verrekening vindt tot nu toe achteraf plaats op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Na afloop van het project dienen de begunstigden dus een einddeclaratie in waarin zij hun werkelijke gemaakte kosten verantwoorden.

In de periodieke overleggen tussen het Agentschap SZW en de begunstigden van ESF-projecten zijn de administratieve lasten een regelmatig terugkerend en belangrijk gespreksonderwerp. De bewijslast voor ESF is door de grote focus op rechtmatigheid zwaarder dan gebruikelijk in Nederland. Het gevolg hiervan is dat ook de controlelasten en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten van het Rijk bijzonder groot zijn. Daarom wil het Ministerie van SZW samen met de gebruikers van ESF zoeken naar mogelijkheden om deze lasten te verminderen.

Recent heeft de Europese Commissie het mogelijk gemaakt om de kostenverantwoording van ESF-projecten te vereenvoudigen door op basis van ‘standaard unit costs’ en ‘lumpsum’ bedragen de kosten voor ESF te verantwoorden. Hiermee hoopt de Commissie bij te dragen tot een sterke vermindering van de administratieve lasten die verbonden zijn aan de uitvoering van ESF-projecten. Het gaat hierbij om de volgende subsidievormen:

1. Standaardprijzen voor re-integratietrajecten of onderdelen daarvan;
2. Standaarduurprijzen;

¹ Europese Commissie, Aanbeveling van de Raad, over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012 – 2015, Brussel, 30-5-2012, COM(2012) 322 final.

3. Lumpsum: een vast bedrag voor de uitvoering van een project op basis van een vooraf onderbouwde inschatting van de projectkosten, waarbij de uitkering van dit bedrag afhankelijk is van het behalen van het beoogde resultaat;
4. Flatrate: een standaard opslagpercentage op (een deel van) de directe kosten ter dekking van (een deel van) de overige kosten.

Bij deze financieringsvormen geldt een aantal beperkingen. Zo is lumpsum financiering beperkt tot projecten waarbij de overheidsbijdrage niet meer dan € 100.000 euro bedraagt. Wij komen hierop nog uitgebreid terug in de rest van dit rapport.

1.2 VRAAGSTELLING

Het nieuwe ESF-programma 2014 – 2020 bevat drie thema's (re-integratie naar werk van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, bevorderen van duurzame arbeidsinzet van werkenden, het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, respectievelijk het ondersteunen van de arbeidstoeleiding van jongeren zonder startkwalificatie), maar dit onderzoek gaat alleen over het thema 're-integratie naar werk van werkzoekenden met een grote afstand tot regulier werk'. Dit thema sluit nauw aan bij het thema van Actie A uit het ESF-programma 2007 – 2013: 'mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk begeleiden'.

Het centrale doel van dit onderzoek is om voor het thema 're-integratie naar werk van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) in het nieuwe ESF-programma voor de periode 2014-2020 na te gaan welke van de vier financieringsvormen die genoemd zijn in paragraaf 1.1 in de Nederlandse situatie het meest kansrijk zijn om vergaande vermindering te bereiken van de administratieve lasten van de begunstigden en de uitvoeringslasten van het Rijk. Deze kansrijke vormen worden nader uitgewerkt, zodat zij als basis kunnen dienen voor voorstellen van de Nederlandse overheid aan de Europese Commissie. De concrete onderzoeksvragen zijn als volgt:

- 1) Wat zijn de mogelijkheden om een algemene standaardprijs voor trajecten vast te stellen en hoe hoog zou deze prijs dan kunnen zijn?
- 2) Wat zijn de mogelijkheden voor standaardprijzen voor specifieke doelgroepen? Voor welke veel gehanteerde doelgroepen zou dit mogelijk zijn?
- 3) Wat zijn de mogelijkheden voor standaardprijzen voor specifieke activiteiten/instrumenten? Voor welke veel ingezette activiteiten/instrumenten zou dit mogelijk zijn?
- 3) Wat zijn kansrijke mogelijkheden voor het gebruik van standaarduurprijzen?
- 4) Wat zijn kansrijke mogelijkheden voor toepassing van lumpsum?
- 5) Welke toepassingsmogelijkheden zijn concreet denkbaar voor flatrates?
- 6) Is het bij deze vormen mogelijk de verantwoording sterk te vereenvoudigen en tegelijkertijd voldoende zekerheid te houden over de levering van de prestatie?

Idealiter is de indeling in doelgroepen en activiteiten/instrumenten zodanig, dat de te onderscheiden categorieën dermate homogeen zijn dat traject- of instrumentprijzen binnen een categorie weinig variëren. Daarmee is dan ook een onderbouwing gegeven voor vaste kostprijzen voor deze categorieën. Het is echter de vraag of geringe variatie in feitelijke kostprijzen een noodzakelijke eis is voor een systeem met vaste kostprijzen. Op dit punt komen we nog terug.

Bij standaardprijzen en ook bij standaarduurprijzen moet vooraf een onderbouwing worden gegeven. Hiervoor zijn analyses van historische gegevens nodig. Bij lumpsumfinanciering, daarentegen, moet ook per project vooraf een onderbouwing worden gegeven van de te maken kosten; maar hiervoor zijn geen analyses van historische gegevens nodig. Maar lumpsumfinanciering is gelimiteerd tot kleine projecten (tot € 100.000). In geval van flatrates hoeven bepaalde kosten niet meer te worden onderbouwd als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Hierbij gaat het er dus om dat nagegaan wordt welke mogelijkheden er voor flatrates zijn, welke hiervan financieel het gunstigst zijn en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om flatrates te kunnen toepassen.

1.3 RANDVOORWAARDEN

Robuustheid voor veranderende omstandigheden

Het re-integratiebeleid is in de afgelopen decennia sterk veranderd en ook in de afgelopen vijf jaar zijn forse veranderingen opgetreden. Ook in de komende jaren zullen de nodige wijzigingen optreden. Als we momenteel voorstellen doen voor vereenvoudigde financieringsvormen is het dus van belang dat deze zo veel als mogelijk bestendig zijn voor veranderingen.

Welke veranderingen tekenen zich af? Tot de invoering van de WWB was uitbesteding van re-integratie voor gemeenten verplicht, maar met de invoering van de WWB is deze eis vervallen. Sinds die tijd is er bij gemeenten een tendens om re-integratie weer meer zelf uit te voeren (zie De Koning e.a. (2008) en RWI (2011)). In eerste instantie trokken gemeenten klantmanagement en monitoring van plaatsingsresultaten door de gemeenten weer meer naar zich toe, maar ook arbeidsbemiddeling werd steeds meer door gemeenten zelf uitgevoerd.² Deze tendens lijkt te worden versterkt door de bezuinigingen, die tot gevolg hebben dat duurdere re-integratie-instrumenten die veelal werden uitbesteed, zoals vakscholing, minder vaak worden toegepast. We zien een vergelijkbare tendens bij de UWV. Bij de arbeidsbemiddeling werken gemeenten en UWV vaak samen op werkpleinen en in werkgeversservicepunten (zie UWV, 2012).

Voor zover dienstverlening verder gaat dan basisdienstverlening, wordt deze steeds meer geïndividualiseerd. Duidelijk afgebakende doelgroepen komen minder voor; men kijkt naar de individuele cliënt en naar wat die nodig heeft. Daarmee lijkt de heterogeniteit van de dienstverlening eerder groter dan kleiner te worden. Tussen gemeenten bestonden al duidelijke verschillen in dienstverlening, maar ook binnen gemeenten wordt de variatie in dienstverlening, in elk geval in intensiteit, groter.

² Ook zien we steeds meer inschakeling van het ‘eigen’ SW-bedrijf.

Een andere trend is dat (een deel van de) gemeenten zoveel als mogelijk wil gaan werken met werkgeversarrangementen, waarbij een werkloze eerst geplaatst wordt en daarna 'on the job' geschikt wordt gemaakt. De in te zetten instrumenten zijn dan veel meer gekoppeld aan de verkregen werkplek. Een voorbeeld hiervan is het instrument proefplaatsing.

Men moet er daarom rekening mee houden dat deze ontwikkelingen leiden tot veranderingen in de aard van het instrumentarium, tot lagere gemiddelde kosten van re-integratie per cliënt en tot minder standaardisatie. Het is dus van belang dat bij de keuze van nieuwe financieringsvormen hiermee rekening wordt gehouden en dat deze veranderingsbestendig zijn. Het is bijvoorbeeld de vraag of het zinvol is om uit te gaan van vaste kostprijzen voor gestandaardiseerde re-integratieproducten. We komen hierop nog terug bij de analyses van gegevens over bestaande kostprijzen van re-integratie.

Beperking van financiële risico's en behoud van kwaliteit

Een nieuwe financieringssysteem dient tot vermindering van administratieve lasten bij het Rijk, bij aanvragers en bij uitvoerders te leiden. Maar ervaringen op andere beleidsterreinen wijzen uit dat een financieringsvorm als lumpsum financiering niet alleen voordelen heeft, maar ook onbedoelde ongunstige neveneffecten kan meebrengen. Verder stelt deze vorm van financiering hogere eisen aan het financieel management van instellingen dan een systeem waarbij gemaakte kosten achteraf kunnen worden gedeclareerd. Als voorbeeld kunnen de ervaringen bij de invoering van lumpsum financiering in het onderwijs worden genoemd (Magito (2003), Regioplan (2010)). Kenmerkend voor alle financieringsvormen die onderwerp van deze studie zijn is dat er bij aanvragers en uitvoerders discrepanties kunnen ontstaan tussen de feitelijke kosten van trajecten en de prijzen die ervoor in rekening kunnen worden gebracht. Stel dat er één standaardprijs p voor trajecten wordt bepaald. Een aanvrager krijgt dan een bedrag $p \cdot q$ voor q trajecten. In de praktijk zal dit echter geen homogene groep trajecten zijn, maar zal er naar verwachting variatie zijn naar doelgroepen en instrumenten. De feitelijke prijzen (en mogelijk ook de gemiddelde prijs) zullen daardoor afwijken van de standaardprijs. Dit betekent dus dat een aanvrager goed inzicht moet hebben in de werkelijke kosten van de verschillende typen trajecten om zo een mix te kunnen bepalen die leidt tot gemiddelde kosten die overeenkomen met de standaardprijs.

Voor zover trajecten worden uitbesteed zal dit in overleg met uitvoerders moeten gebeuren. Als externe uitvoerders op projectonderdelen worden ingeschakeld geeft dit als risico dat achteraf marktprijzen hoger blijken te liggen dan de standaardprijzen die men in rekening kan brengen. Ook zal er moeten worden gemonitord of de totale kosten van de gerealiseerde trajecten overeenkomen met de geplande kosten. Daar staat tegenover dat partijen ook een kostenvoordeel hebben door de vereenvoudiging van het systeem.

Een ander aandachtspunt vormt het mogelijke effect van alternatieve financieringsvormen op de aard en de kwaliteit van de dienstverlening. Aannemende dat er binnen een bepaald type traject variatie in kostprijzen is, kan dit zowel te maken hebben met verschillen in efficiency als met verschillen in kwaliteit van dienstverlening. Als vragers/uitvoerders met relatief hoge kostprijzen maar ook relatief goede dienstverlening hun prijs moeten verminderen kan dit dus gepaard gaan met kwaliteitsvermindering. Omgekeerd is het zeer de vraag of uitvoerders met een relatief lage prijs de kwaliteit van hun dienstverlening zullen verbeteren als zij een hogere prijs krijgen. De gemiddelde kwaliteit van de dienstverlening zou dus omlaag kunnen gaan.

Denkbaar is dat in het algemeen aanvragers en uitvoerders de uitvoering zo gaan vormgeven dat de feitelijke kosten die zij maken lager liggen dan de prijs die zij in rekening kunnen brengen. Dit kan door ‘cherry-picking’³, het binnen de doelgroep voorrang geven aan werklozen/uitkeringsgerechtigden voor wie relatief minder inspanning nodig is, of door aanpassing van de inhoud van trajecten. Het is praktisch gezien niet mogelijk doelgroepen en instrumenten zo nauw af te bakenen dat dit helemaal voorkomen kan worden. Als gevolg hiervan kan dus ook de kwaliteit van trajecten afnemen. Een dergelijke gedragsreactie hoeft niet voort te komen uit een streven naar gewin, maar kan ook het gevolg zijn van risicomijdend gedrag in relatie tot de risico’s die aan sommige financieringsvormen verbonden zijn.

Op de vraag hoe bij vereenvoudigde financieringsvormen de kwaliteit kan worden gewaarborgd komen we nog terug.

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek heeft de volgende activiteiten omvat:

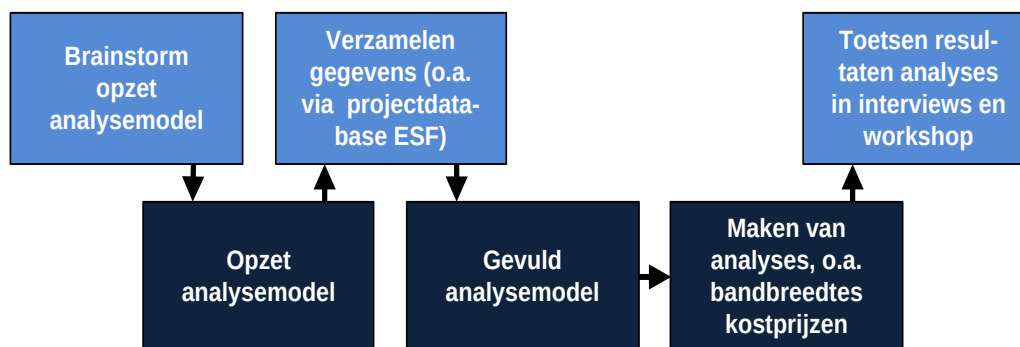
- Bestudering van literatuur;
- Twee brainstormsessies met het veld (gemeenten, UWV, re-integratiebedrijven en brancheorganisaties);
- Analyse van kwantitatieve gegevens over de kosten van bestaande re-integratietrajecten en -instrumenten;
- Diepte-interviews.

Verder is eind januari 2013 een workshop gehouden met dezelfde mensen uit het veld die op de brainstormsessies aanwezig waren, plus de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie SZW. In deze workshop zijn de bevindingen uit het onderzoek besproken, bediscussieerd en van commentaar voorzien. Op basis van deze input is het concept eindrapport definitief gemaakt.

De nu volgende figuur laat zien via welke stappen we het analysemodel hebben opgebouwd en gevuld met gegevens over kostprijzen en hoe we vervolgens de analyses hebben getoetst.

³ De EU gebruikt hiervoor de term ‘creaming’.

Figuur 1.1 Stappen in het onderzoek



Hieronder geven we kort weer wat de verschillende onderdelen inhouden.

Literatuur

Dit is een beperkte activiteit geweest. Er is gekeken naar ervaringen met vereenvoudigde financieringsvormen in andere sectoren. Verder is nagegaan welke gedocumenteerde voorbeelden van toepassing van vereenvoudigde financieringsvormen in andere landen er zijn.

Brainstormsessies met het veld, opzet en uitvoering

Op 23 augustus en 6 september 2012 zijn twee brainstormsessies gehouden. Doel van de twee bijeenkomsten was het met elkaar ‘in gesprek’ zijn over kansrijke mogelijkheden voor vermindering van de administratieve last van ESF subsidies door standaardisatie en vereenvoudiging. Het beoogd resultaat van de bijeenkomsten was:

- Inzicht krijgen in de impact van doelgroep, traject en/of instrument/activiteit op de (hoogte van de) kosten.
- Inzicht krijgen in de vraag welke kostenmethode(n) het meest kansrijk is (zijn).
- Inzicht krijgen in de impact van uitbesteding versus zelf doen op de (hoogte van de) kosten.
- Ideeën opdoen voor het beperken van de documentenstroom die moeten bewijzen dat diensten zijn geleverd.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de deelnemers aan de twee bijeenkomsten.

In de eerste bijeenkomst (op 23 augustus) is gebruik gemaakt van een e-boardroom. In de tweede bijeenkomst, van 6 september, werd met behulp van een plenaire discussie voortgebouwd op de conclusies van de eerste bijeenkomst.

Analyse van kwantitatieve informatie over kosten en prijzen

Een nadere analyse van gegevens over kosten en prijzen geeft inzicht in de variatie in de kosten van een traject in relatie tot doelgroep- en trajectkenmerken.

Om ranges van kosten en prijzen voor doelgroepen, trajecten, instrumenten/producten/activiteiten te kunnen bepalen en analyseren is kwantitatieve informatie uit de volgende databases gebruikt:

- De ESF-database van het Agentschap SZW voor Actie A-projecten uit de programmaperiode 2007 - 2013;
- Aanbestedingsdossiers van gemeenten voor uitbestede re-integratietrajecten en/of instrumenten; deze hebben voor een deel betrekking op ESF-projecten, maar voor een deel ook niet;
- De ESF-database van het ministerie van Justitie voor Actie B-projecten uit de programmaperiode 2007 – 2013;
- Informatie van UWV over ESF-projecten Actie A 2007 – 2013;
- Gegevens van enkele re-integratiebedrijven.

We hebben twee databestanden gevuld: één op basis van informatie over ESF-projecten (Actie A) van het Agentschap SZW (2007 – 2012) en de andere op basis van gegevens die enkele gemeenten en re-integratiebureaus hebben aangeleverd (diverse recente jaren). Met de informatie van UWV en van ESF-projecten Actie B van het ministerie van Justitie (DJI) hebben we afzonderlijke analyses gemaakt.

In het databestand dat is gebaseerd op de informatie over ESF Actie A projecten zijn 98 projecten verwerkt. Deze 98 projecten zijn gericht op verschillende doelgroepen:

- Niet-uitkeringsontvangers (NUO);
- Deels arbeidsgeschikten/Arbeidsbelemmerden;
- Ouderen (55+);
- Een combinatie van de genoemde doelgroepen.

Binnen een ESF-project is meestal sprake van een aantal activiteiten/instrumenten/producten. Bij de 98 ESF-projecten kunnen we 469 afzonderlijke activiteiten/instrumenten/producten onderscheiden.

Diepte-interviews

Er zijn interviews gehouden met:

- Europese Commissie- Brussel;
- Medewerkers van het Agentschap SZW en beleidsmedewerkers van SZW;

- ESF-verantwoordelijken van het ministerie van Justitie⁴;
- Medewerkers van UWV (zowel betrokken bij ESF als bij re-integratie in het algemeen);
- ESF Agentschap Vlaanderen;
- De Nederlandse Audit Autoriteit.

Doel van de interviews was vooral om enerzijds na te gaan welke wensen er in Nederland zijn ten aanzien van vereenvoudigde financieringsvormen voor het ESF (SZW, Agentschap, ministerie van Justitie), welke mogelijkheden hiervoor zijn (ESF-Vlaanderen, UWV) en anderzijds (bij de Commissie en de Audit Autoriteit) af te tasten welke eisen hieraan gesteld worden.

1.5 LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 verkennen wij op basis van de literatuur, de inzichten uit de interviews en de brainstormsessie en op basis van kwantitatieve informatie uit de diverse databases wat de mogelijkheden zijn om te komen tot standaardprijzen. In hoofdstuk 3 verkennen wij de mogelijkheden van standaard uurtarieven en die van lumpsum en in hoofdstuk 4 die van flatrates. Hoofdstuk 5 vat enkele opties samen die binnen de huidige regelgeving haalbaar én technisch uitvoerbaar zijn en opties die weliswaar technisch uitvoerbaar zijn, maar waarvan binnen de huidige regelgeving onzeker is of zij (op korte termijn) niet haalbaar zijn.

⁴ Het ministerie van Justitie (Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) is uitvoerder van soortgelijke projecten als die onder Actie A, maar deze vallen in het huidige programma onder Actie B. In het nieuwe programma gaan zij wel vallen onder het thema 're-integratie naar werk van werkzoekenden met een grote afstand tot regulier werk'. Daarom is DJI erg geïnteresseerd in mogelijke vereenvoudigingen van de administratieve lasten.

2 STANDAARDPRIJZEN PER TRAJECT, INSTRUMENT OF DOELGROEP

2.1 INLEIDING

Eén van de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de administratieve lasten van ESF-projecten die zijn gericht op re-integratie van werkzoekenden met een grote afstand tot regulier werk, is het hanteren van standaardprijzen voor re-integratietrajecten of re-integratie-instrumenten. Prijzen worden dan niet per geval bepaald op basis van de voor een specifiek traject of instrument werkelijk gemaakte kosten, maar op basis van de gemiddelde verwachte kosten voor een groot aantal trajecten of instrumenten. Op die manier kan een vaste prijs worden bepaald voor re-integratietrajecten voor een bepaalde doelgroep, voor een bepaald type traject of voor een bepaald type instrument dat binnen trajecten wordt toegepast. Ook combinaties van doelgroep en type traject of type instrument zijn denkbaar.

Uitgangspunt is dat **gemiddeld genomen** de standaardprijs overeen komt met de werkelijk gemaakte kosten. Om te vermijden dat teveel subsidie uitgekeerd zou worden is het noodzakelijk om deze standaardprijs ex ante goed te onderbouwen met historische gegevens. In paragraaf 2.2 analyseren we daartoe gegevens die zijn ontleend aan de ESF-database en gegevens die zijn verkregen van gemeenten en UWV. We kijken naar de gemiddelde kosten van trajecten en individuele instrumenten en naar de spreiding van de kosten.

Een systeem van standaardprijzen leidt op zichzelf al tot enige administratieve vereenvoudiging. Administratieve verlichting treedt echter vooral op als vaste prijzen ook betekenen dat de controle achteraf beperkt kan blijven. Als ex ante voldoende onderbouwd kan worden dat gemiddeld genomen de standaardprijs overeenkomt met de werkelijke kosten, lijkt beperking van controle redelijk. Maar voor dit principe is dan wel draagvlak nodig bij de verschillende betrokken partijen (de Europese Commissie, de betrokken auditors) en dit principe moet dus ook door deze partijen onderschreven worden.

Het ligt voor de hand om gebruik te maken van ervaringen in andere landen. In paragraaf 2.3 geven we daarom een beschrijving van de ervaringen met standaardprijzen in België/Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk. In paragraaf 2.4 doen we vervolgens verslag van de workshops die zijn gehouden met aanvragers en uitvoerders (gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven) en van interviews met andere stakeholders (Europese Commissie, SZW, ministerie van Justitie en Audit Autoriteit).

Standaardprijzen voor trajecten lijken van minder belang voor UWV. Standaarduurprijzen zijn voor deze organisatie relevanter (zie hiervoor hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk wordt wel aandacht besteed aan de Wajong-trajecten die UWV bij het ESF heeft ondergebracht (paragraaf 2.2.3).

De belangrijkste conclusies worden opgesomd in de slotparagraaf (paragraaf 2.5).

2.2 ONDERBOUWING MET BESTAANDE GEGEVENS

2.2.1 STANDAARDPRIJS PER TRAJECT

Op basis van de kwantitatieve informatie uit de ESF-database van het Agentschap SZW hebben we de gemiddelde kostprijs per deelnemer voor in totaal 98 ESF-projecten berekend (zie tabel 2.1)⁵. Dit betreft 98 ESF-projecten uit de jaren vanaf 2007. Dit zijn alle ESF-projecten uit de programmaperiode 2007-2013 waarover informatie beschikbaar was. Het totale aantal projecten in deze periode is iets meer dan 200. Er valt dus aan te nemen dat de gegevens waarover we beschikken een goed beeld geven voor het gehele programma.

Zoals in tabel 2.1 is te zien, zijn de gemiddelde kosten per deelnemer over alle (98) ESF-projecten heen, ongeveer 3.500 euro. De spreiding rond dit gemiddelde is met 3.100 euro groot. De minimum prijs per deelnemer is ongeveer 10 euro en de maximum trajectprijs 17.700 euro. De standaarddeviatie is dus bijna even groot als het gemiddelde.

Tabel 2.1 Kosten van ESF-projecten: gemiddelde per deelnemer en spreiding hiervan

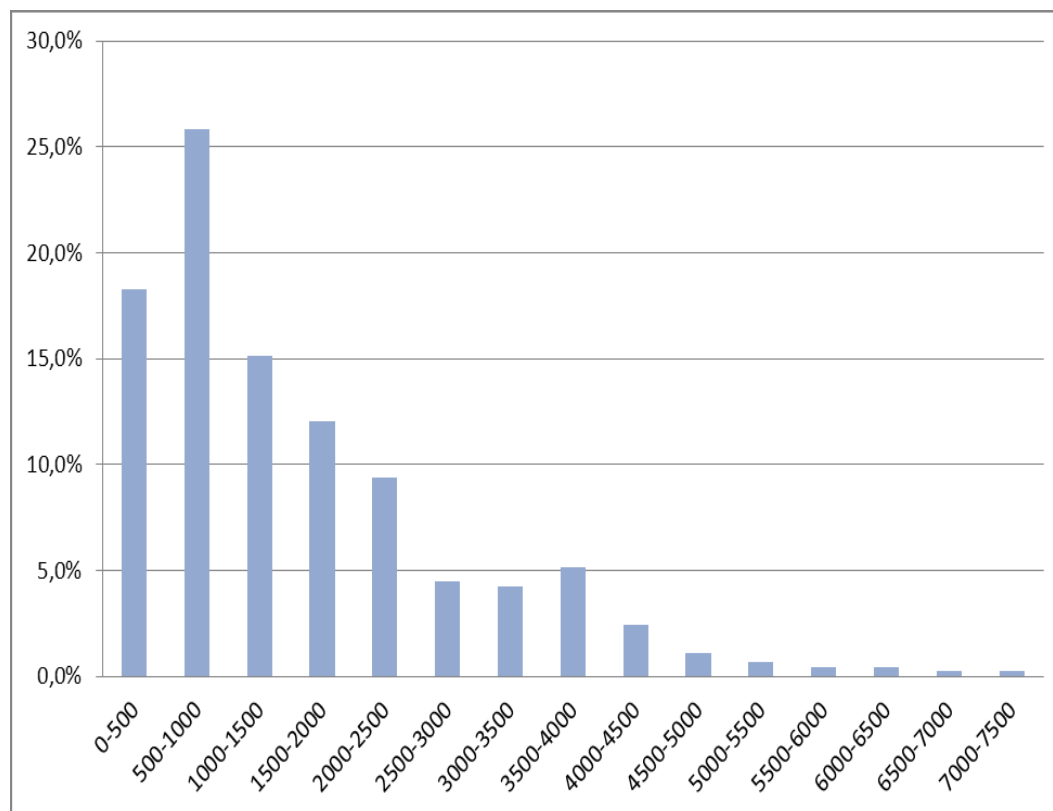
	ESF-database
Gemiddelde (in euros)	3.500
Standaarddeviatie	3.100
Minimum (in euros)	10
Maximum (in euros)	17.700
Aantal projecten	98

Bron: ESF-database, Agentschap SZW.

De spreiding is niet het gevolg van enkele uitschieters. Zoals blijkt uit figuur 2.1 is bij iets meer dan 55 procent van de projecten de prijs per deelnemer lager dan 1.500 euro. Bij iets meer dan 25 procent ligt de prijs tussen 1.500 en 3.000 euro, terwijl de resterende 15 tot 20 procent grotendeels tussen 3.000 en 7.500 euro ligt. Bij ongeveer 90 procent is de kostprijs minder dan 4.000 euro per deelnemer.

⁵ Voor alle duidelijkheid: het gaat dan om de totale kosten van een ESF-project gedeeld door het aantal deelnemers. Een ESF-project bestaat normaliter uit toepassing van meer dan één instrument.

Figuur 2.1 Spreiding van de kosten per deelnemer: ESF database



Bron: ESF-database, Agentschap SZW.

Uit deze grote spreiding zou men de conclusie kunnen trekken dat het riskant is om te werken met vaste prijzen. Loopt men niet het risico dat de werkelijke uitgaven sterk zullen afwijken van de vooraf, op basis van vaste prijzen, gecalculeerde uitgaven? Dit risico is echter veel beperkter dan het lijkt. De wet van de grote aantallen geeft aan dat de standaarddeviatie van een som van bedragen naar verhouding kleiner is dan de standaarddeviatie van de individuele bedragen. Stel dat we N bedragen hebben die kunnen worden beschouwd als trekkingen uit een kansverdeling met gemiddelde μ en standaarddeviatie σ . Dan geldt bij grote N dat de gemiddelde feitelijke kosten per deelnemer bij benadering een normale verdeling hebben met gemiddelde μ en standaarddeviatie $\sigma/\sqrt{N}$ (σ gedeeld door 'wortel N ') heeft. De totale projectkosten zijn dan bij benadering normaal verdeeld met gemiddelde $N \cdot \mu$ en standaarddeviatie $\sqrt{N} \cdot \sigma$. Bij hele grote N wordt de standaarddeviatie van de som dan relatief gezien erg klein.

Als voorbeeld nemen we een re-integratieproject met N deelnemers. We nemen aan dat verwachte feitelijke kosten van re-integratie per deelnemer 3.500 euro bedragen, dat wil zeggen de gemiddelde kostprijs uit de ESF-database. We nemen verder aan dat onder de deelnemers de kostprijs sterk varieert. Daardoor zal ex post de feitelijke gemiddelde kostprijs afwijken van de verwachte kosten per deelnemer. We gaan uit van de standaarddeviatie van 3.100 uit de ESF-database. We kunnen dan voor verschillende waarden voor N de volgende grootheden berekenen:

- a) de verwachte totale kosten ($N \cdot 3.500$);
- b) de standaarddeviatie van de verwachte totale kosten ($\sqrt{N \cdot 3.100}$) en
- c) de maximale procentuele afwijking tussen verwachte en feitelijke kosten.

Het bedrag van 3.500 euro kan in deze berekening als de standaardprijs worden gezien. De feitelijke prijzen wijken hiervan bij de meeste deelnemers fors af. Maar als we afrekenen op basis van de standaardprijs is het verschil tussen de verwachte totale projectkosten relatief klein als N groot is. De berekeningen uit tabel 2.2 laten dit ook zien. Bij een N van 100 is de procentuele afwijking tussen verwachte en feitelijke kosten nog meer dan 17 procent; bij een N van 10.000 nog slechts 1,7% procent. Hierbij is uitgegaan van een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent uitgaande van een normale verdeling.⁶ Zelfs als de standaarddeviatie nog groter zou zijn dan wij hier aannemen, is de verwachte afwijking bij een N van 10.000 gering.

Tabel 2.2 Berekening maximale afwijking tussen verwachte en feitelijke kosten van een project bij verschillende projectgroottes

Aantal deelnemers (N)	Verwachte totale kosten ($N \cdot 3.500$)	Standaarddeviatie verwachte totale kosten ($\sqrt{N \cdot 3.100}$)	Maximale procentuele afwijking tussen verwachte en feitelijke kosten ^{a)}
100	350.000	31.000	17,4%
1.000	3.500.000	98.030,61	5,5%
10.000	35.000.000	310.000	1,7%

- a) Op basis van een 99 % betrouwbaarheidsinterval.

De conclusie is dus dat bij grote projecten afrekening op basis van standaardprijzen nauwelijks afwijkingen geeft. Gegeven de forse variatie in de feitelijke prijs per traject kunnen bij kleine projecten echter wel grote afwijkingen optreden. Maar bij projecten van 1000 deelnemers is de afwijking al minder dan 6 procent. Maar stel dat we 100 van dergelijke projecten hebben. Dan is de procentuele afwijking op landelijk niveau naar verwachting minder dan één procent.

2.2.2 STANDAAPRIJS PER INSTRUMENT/ACTIVITEIT

Trajecten zijn vaak opgebouwd uit verschillende instrumenten of activiteiten, zoals diagnose, begeleiding, scholing en training. Uit de ESF-database zijn 469 activiteiten en instrumenten te onderscheiden. Gemiddeld zijn de kosten per activiteit/instrument 1.900 euro (zie tabel 2.2). De standaarddeviatie is zelfs nog iets groter.

⁶ Dat de verdeling van de feitelijke kostprijs van een traject (zoals blijkt uit figuur 2.1) niet normaal verdeeld is, maakt hierbij niet uit. Ook als dit geen normaal verdeling is, geldt dat bij grote N de gemiddelde kostprijs bij benadering normaal verdeeld is. In ons geval lijkt de verdeling van de feitelijke kostprijs meer op een lognormale verdeling. Bij $N=100$ is de benadering door een normale verdeling voor het gemiddelde dan al heel goed. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor een exponentiële verdeling.

Via gemeenten en re-integratiebedrijven hebben we ook gegevens ontvangen over activiteiten/instrumenten. Het gaat om 349 waarnemingen. Het gaat hier dan niet om activiteiten/instrumenten die specifiek voor ESF-projecten worden benut. Zoals blijkt uit tabel 2.2 zijn de resultaten van deze gegevens sterk vergelijkbaar met de ESF-data.

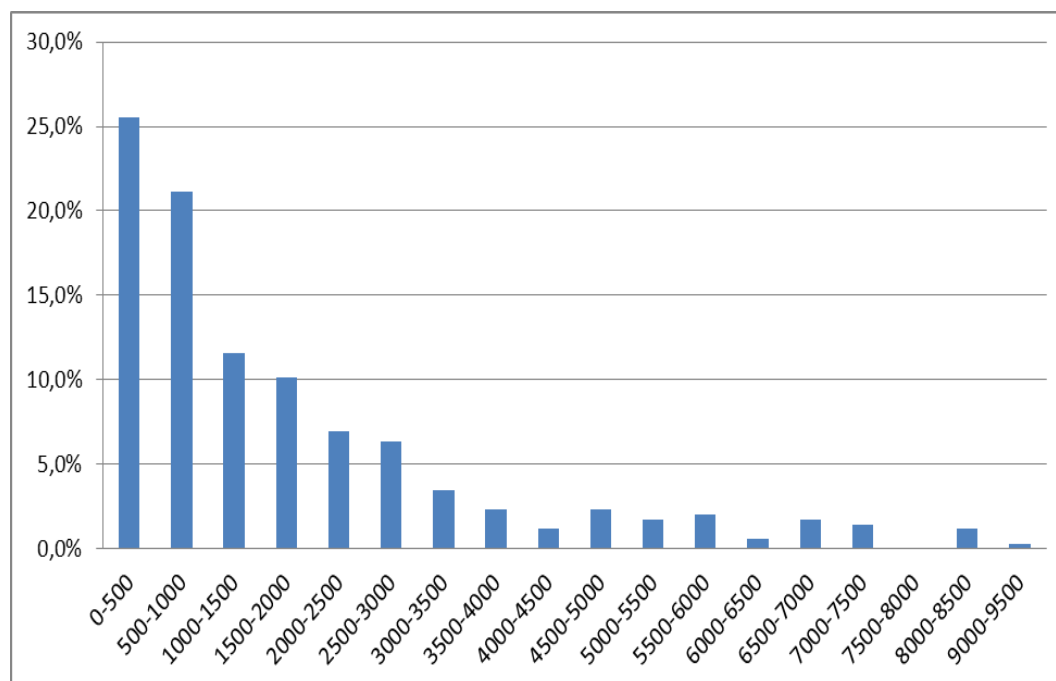
Tabel 2.3 Gemiddelde prijs per instrument/deelactiviteit: ESF-database en database gemeenten en re-integratiebedrijven

	ESF-database, SZW	Bestand gemeenten en re-integratiebedrijven
Gemiddelde kostprijs	1.900	2.000
Standaarddeviatie	2.200	2.400
Minimum	10	60
Maximum	26.000	20.000
Aantal waarnemingen	469	349

Bron: ESF-database, Agentschap SZW en database gemeente en re-integratiebedrijven

Ook hierbij geldt dat de grote spreiding niet is toe te schrijven aan enkele uitschieters. Ter illustratie geeft figuur 2.2 de verdeling van de kosten per activiteit/instrument weer uit de database van gemeenten en re-integratiebureaus.

Figuur 2.2 Spreiding van de kosten per activiteit/instrument: database gemeenten en re-integratiebureaus



Bron: database gemeente en re-integratiebedrijven

Men zou kunnen vermoeden dat de spreiding veel kleiner wordt als de kosten per type activiteit/instrument worden beschouwd. Daarom is voor beide datasets een uitsplitsing naar type activiteit/instrument gemaakt. De resultaten hiervan zijn weergegeven in bijlage 2. Hieruit blijkt echter dat de spreiding van de kostprijs ook binnen een activiteit/instrument aanzienlijk is. Ook per activiteit/instrument geldt vaak dat de standaarddeviatie bijna even groot is als de gemiddelde prijs. De spreiding van de prijzen binnen een activiteit/instrument is veelal groter dan tussen activiteiten/instrumenten. Deze algemene conclusies gelden voor beide databronnen.

Met de beschikbare gegevens is het niet mogelijk objectief te onderbouwen waarom het ene project duurder is dan het andere (zie box 2.1).

Box 2.1 Uitkomsten van nader onderzoek

In een aanvullend onderzoekje is bekeken of de verschillende prijzen van ESF-projecten nader objectief onderbouwd kunnen worden. Allereerst is per ESF-project een maatstaf berekend die weergeeft hoeveel instrumenten een traject gemiddeld bevat. Deze maatstaf kon voor 66 van de projecten worden berekend. Deze maatstaf blijkt echter nauwelijks voorspellende waarde voor de gemiddelde trajectprijs te hebben. De partiële correlatiecoëfficiënt is met 0,063 laag en niet significant.

Er is ook gekeken of er een verband kan worden gelegd tussen de prijs van de ESF-projecten en de inhoud van de trajecten binnen een project. Men zou verwachten dat dure trajecten meer dure instrumenten bevatten. Daarom is gekeken of de projectbeschrijvingen informatie bevatten voor een objectieve onderbouwing dat dure projecten inhoudelijk meer substantie hebben. Die objectieve onderbouwing is echter niet te geven. Dit komt doordat:

- 1) de gemiddelde prijs van de diverse instrumenten weliswaar onderling verschilt, maar deze verschillen over het algemeen klein zijn vergeleken met de prijsverschillen binnen een instrument;
- 2) de zwaarte van instrumenten niet goed is af te leiden uit de beschrijvingen. In vrijwel alle trajecten, ook de trajecten die niet specifiek als begeleidingstrajecten worden omschreven, komt begeleiding voor, maar in geen van de projecten wordt een maatstaf voor de intensiteit van de begeleiding gegeven. Dus we kunnen niet objectief aangeven waarom een goedkoop project met bijvoorbeeld diagnose en begeleiding minder duur is dan een 'begeleidingsproject'. Waarschijnlijk heeft dit dan onder meer te maken met verschillen in de intensiteit van de begeleiding maar daarover worden dus geen gegevens verstrekt;
- 3) de beschrijvingen van de doelgroep zijn niet geschikt om een meer nauwkeuriger indeling naar doelgroepen te maken op basis van afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij een aantal activiteiten/instrumenten (bijvoorbeeld medische diagnose, scholings- en trainingstrajecten en training) verschillen de gemiddelde prijzen niet veel tussen beide bronnen. Maar in andere gevallen, zoals bij 'begeleiding' is het verschil wel groot. Voor een deel heeft dit te maken met de grote spreiding in prijzen binnen dit segment. Gegeven het beperkte aantal beschikbare cases zal ook het gemiddelde dan nog een vrij grote toeval component bevatten. Daarnaast kan er een inhoudelijk verschil zijn tussen de gevallen waarvoor ESF-subsidie is verkregen en de gevallen waarvoor dit niet het geval is. Bijvoorbeeld job coaching in de gemeentelijke database heeft betrekking op nazorg **na** plaatsing van een cliënt bij een werkgever, terwijl de ESF-projecten die wij beschouwen gaan over de re-integratie naar werk toe⁷. Maar meestal zijn de verschillen tussen beide datasets aan toeval toe te schrijven.

⁷ UWV brengt overigens Job coaching onder bij het ESF. De gemiddelde kostprijs van een UWV-jobcoachingstraject is circa € 3.500.

Onze conclusie is dat de meeste instrumenten/activiteiten heterogeen van inhoud zijn, gelet op de enorme variatie in gemiddelde kostprijs is, welke database je ook bekijkt. Gemiddeld genomen over alle activiteiten/instrumenten zijn de verschillen tussen beide datasets opvallend klein.

Bij sommige activiteiten/instrumenten die veel voorkomen, zoals begeleiding, is gekeken of er meer homogene subgroepen kunnen worden geconstrueerd, maar dit is niet het geval. De heterogeniteit van de activiteiten/instrumenten is namelijk groot, zowel inhoudelijk als wat betreft de betrokken doelgroepen. De heterogeniteit is zelfs zo groot dat de indeling in globale typen instrumenten die in bijlage 2 is gehanteerd al lastig te maken is (zie ook paragraaf 2.3.2).

Gelet op het feit dat de variatie in kostprijs binnen instrumenten/activiteiten vaak groter is dan tussen activiteiten/instrumenten onderling is het de vraag of het zinvol is vaste prijzen te differentiëren naar activiteiten/instrumenten. En als men dit zou doen, zou dit tot enkele hoofdcategorieën beperkt moeten blijven. Te denken valt aan een indeling in twee hoofdgroepen, bijvoorbeeld de groep ‘intake en diagnose’ en de groep ‘overige instrumenten’ (waarbinnen activiteiten/instrumenten vallen zoals begeleiding en training).

2.2.3 STANDAAPRIJS PER DOELGROEP

In het nieuwe ESF-programma zal waarschijnlijk (ook) uitkeringsduur als criterium worden gehanteerd. Het is echter niet mogelijk om uit de beschikbare datasets (standaard)prijzen af te leiden naar cliënten met een verschillende uitkeringsduur. We kunnen wel een uitsplitsing maken naar enkele andere doelgroepen. Dit geeft dan toch enige indicatie van de mate waarin de spreiding van de kostprijzen van activiteiten/instrumenten vermindert als naar een meer homogene groep wordt gekeken. De resultaten zijn opgenomen in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Gemiddelde kostprijs van een activiteit/instrument naar ESF-doelgroep

Doelgroepen	Gemiddelde kostprijs	Standaarddeviatie	Aantal
Deels arbeidsgeschikten/ Arbeidsbelemmerden	1.700	1.700	171
Niet uitkeringsontvangers	2.000	2.900	157
Ouderen (55+)	1.600	1.300	113
Overig a)	4.700	3.900	11
Totaal	1.800	2.200	452

a) Projecten met verschillende doelgroepen waarbij de beschikbare gegevens geen splitsing toelaten.

Bron: ESF-database, Agentschap SZW.

Ook binnen een bepaalde doelgroep is de spreiding in prijzen groot. Er zijn geen significante verschillen tussen de doelgroepen. Dit beeld verandert niet wezenlijk als we per doelgroep ook naar type instrument differentiëren (zie bijlage 3). Deze resultaten geven dus niet (direct) aan dat het zinvol is om prijzen te differentiëren naar doelgroep.

De UWV heeft, naast job coaching, de trajecten voor Wajongers bij het ESF ondergebracht. Ook hier is de variatie in prijzen aanzienlijk: € 4.000 tot € 10.000. Hierbij wordt gewerkt met een “No cure, less pay” systematiek. Verder ontvangt een bureau een bonus als een cliënt versneld uitstroomt naar werk. De gedachte om betaling afhankelijk te maken van resultaten is interessant en zou ook kunnen worden toegepast op de subsidiëring via het ESF. In hoofdstuk vijf gaan we hierop nader in.

De Wajong-trajecten worden geheel uitbesteed. Daarom biedt een systeem met een vaste kostprijs hier vrij weinig voordelen.

2.3 BUITENLANDSE VOORBEELDEN

2.3.1 ESF VLAANDEREN

ESF Vlaanderen past in het huidige programma onder meer vaste prijzen (in hun terminologie: eenheidsprijzen) toe. Deze zijn gebaseerd op analyses van databestanden van eerdere ESF-programma's, dus vergelijkbaar met de analyses voor Nederland uit de vorige paragraaf.

In Vlaanderen geldt evenals voor Nederland dat de individuele trajectprijs aanzienlijk varieert. Re-integratie is daar net als in Nederland maatwerk: de ene cliënt heeft een ander type ondersteuning nodig dan de andere. Dit heeft tot gevolg dat de individuele trajectprijs in de meeste gevallen afwijkt van de eenheidsprijs. Maar gemiddeld genomen komen zij wel overeen.

De verantwoording is sterk vereenvoudigd. Er wordt niet meer gekeken of iedere individuele cliënt een vooraf bepaalde dienstverlening heeft gekregen.

2.3.2 HET VERENIGD KONINKRIJK

Het Verenigd Koninkrijk (V.K.) heeft uit het ESF-programma 2000 – 2006 de les getrokken om niet meer de werkelijke kosten voor ESF-projecten te gebruiken. In het ESF-programma 2007 – 2013 werkt het V.K. daarom met standaardprijzen. Dit is echter een heel fijnmazig en ingewikkeld systeem dat jaren heeft gekost om op te bouwen.

Op hoofdlijnen wordt in de openbare aanbesteding uitgegaan van standaard schalen van eenheidskosten bij de gevraagde subsidiebedragen en niet van de werkelijke kosten. Binnen het deel van de subsidie dat gereserveerd wordt voor Technische Assistentie (in het V.K. 5 procent van het totale ESF-subsidiebedrag) worden flatrates gebruikt voor de indirecte kosten.

Achteraf wordt bekeken of de standaardrates goed zijn berekend, maar er zijn geen checks op wat de werkelijke kosten zijn geweest. Het bewijs dat de prestatie is geleverd is gebaseerd op het contract tussen de organisatie die de cofinanciering voor zijn rekening neemt en de uitvoerder van het project. Het kan dan gaan om het overleggen van een start- of kwalificatie certificaat of om het arbeidscontract (als de prestatie het krijgen van een baan betreft).

2.4 HOE DENKEN BETROKKEN ACTOREN OVER VASTE KOSTPRIJZEN?

2.4.1 AANVRAGERS EN UITVOERDERS

Standaardprijs per traject

Volgens de deelnemers aan de twee brainstormsessies werken de meeste gemeenten niet met ‘standaard’ trajecten. Trajecten zijn in de regel zodanig maatwerk, d.w.z. afgestemd op de klant, dat er geen standaardprijs voor een re-integratietraject te bepalen zou zijn. Volgens de uitvoerders loopt de prijsrange van de aangeboden trajecten daarom enorm uiteen. Dit spoort met de uitkomsten van paragraaf 2.2.1.

Maar de uitvoerders denken dat de methodiek ‘standaardkosten per traject’ een goed toepasbare methode zou kunnen zijn, mits de verantwoording simpel is c.q. simpeler dan in de huidige situatie.

Uit de discussie kwam als meest eenvoudige, alsook meest kansrijke vorm een beperkt bedrag per gestart traject naar voren. Op basis van de gegevens uit paragraaf 2.2 (tabel 2.3) is onze gedachte dat de standaardprijs van een traject (intake/diagnose plus één andere activiteit) tussen de € 2.500 en € 3.500 zou kunnen liggen. Omdat de kosten van een traject binnen een ESF-project voor 40 procent declarabel zijn betekent dit dan dat de ESF-bijdrage tussen de € 1.000 en € 1.400 ligt. Hierbij zou het dan niet uit moeten maken of een gemeente (of UWV) het traject zelf uitvoert of het (deels) uitbesteed aan een externe partij.

Op deze manier is de methode toekomstbestendig. Bij gemeenten die zoveel als mogelijk gaan werken met werkgeversarrangementen, waarbij een werkloze eerst geplaatst wordt en daarna ‘on the job’ geschikt wordt gemaakt, zou dit dan die ene andere activiteit kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is het instrument proefplaatsing.⁸ De doelgroep moet hierbij zo breed mogelijk kunnen zijn en dus iedereen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen omvatten.

Uit de discussie kwam naar voren dat als een standaardprijs per gestart traject wordt gehanteerd de verantwoordingslast beperkt zou kunnen blijven tot het aantonen van een trajectplan met daarin minimaal een diagnose, dan wel tot het aantonen van een trajectplan met daarin minimaal een diagnose en één ander ingezet instrument. Zou deze variant geaccepteerd worden door de Europese Commissie dan leidt deze tot een lagere verantwoordingslast. In hoofdstuk 5 geven we een uitwerking van dit idee.

Voor het (verder) beperken van de verantwoordingslast zijn in de brainstormsessies ook nog de volgende twee suggesties gedaan:

- Het zou de voorkeur verdienen als er niet per jaar getoetst en verantwoord hoeft te worden, maar per bijvoorbeeld drie jaar.

⁸ We merken hierbij op dat het *niet* gaat om het instrument loonkostensubsidie. In het huidige ESF-programma zijn namelijk –tijdelijk– in Actie I loonkostensubsidies toegestaan. In Actie A zijn loonkostensubsidies niet toegestaan (en dat is nadelig voor het afsluiten van arrangementen met werkgevers).

- De verantwoordingssystematiek van ESF zou idealiter aansluiten bij SISA (Single information single audit), de verantwoording systematiek van gemeenten richting het Rijk.⁹

Standaardprijs per instrument/activiteit

Om standaardprijzen voor instrumenten te kunnen definiëren zijn we in de brainstormsessies met de deelnemers op zoek gegaan naar instrumenten die voldoen aan de volgende criteria:

- eenduidig definieerbaar;
- beperkte prijsrange;
- makkelijk te verantwoorden;
- vaak ingezet in trajecten;
- toekomst bestendig.

De conclusie is dat er geen instrumenten zijn die aan (al) deze criteria voldoen. Op een enkel instrument na zijn instrumenten niet eenduidig te definiëren, waardoor er voor iedere instrument sprake is van een uiteenlopende prijsrange. Dat heeft weer tot gevolg dat er - om met standaardprijzen te kunnen werken - per instrument verschillende nauwkeurig gedefinieerde (sub)categorieën bepaald zouden moeten worden. Hierdoor ontstaat een ingewikkelde verantwoordingslast, die naar verwachting minimaal gelijk is ten opzichte van de huidige situatie.

We geven twee voorbeelden om deze conclusie toe te lichten (zie ook box 2.2 voor een illustratie van de heterogeniteit van het instrument ‘begeleiding’):

- Een *diagnose* kan uiteenlopen van een eenvoudige diagnose, om te bepalen of iemand geschikt is voor een traject, tot een multidisciplinaire intake, waarbij ook medische, psychische en arbeidskundige aspecten worden meegenomen.
- Een *taaltraining* gericht op laaggeletterden is anders dan een taaltraining voor een hoogopgeleid persoon uit Irak.

⁹ Gemeenten hoeven door SISA voortaan nog maar op één moment per jaar (single information) informatie aan het Rijk te leveren. Bij de controle van deze informatie wordt vervolgens gesteund op de controle die de organisatie zelf al uitvoert (single audit). De Rijksoverheid voert hiervoor geen aparte controle (meer) uit. De Rijksoverheid wilde met SISA de verantwoordingsbureaucratie verminderen. Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is het principe van SISA van toepassing.

Box 2.2 Heterogeniteit van wat onder 'begeleiding' kan worden verstaan

Goedkope variant (€ 340)

Doelgroep van het project: niet-uitkeringsgerechtigden (NUO)

Inhoud begeleiding: intensieve contacten met de jongeren uit de doelgroep, met de ouders, zoeken naar passende opleidingen, oefenen met sollicitatiegesprekken en meegaan op intakegesprekken. Ook: een actieve werkgeversbenadering om vraag en aanbod voor de jongeren zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Klantmanagers begeleiden de klant gedurende het gehele verdere re-integratietraject.

Dure variant (€ 3.770)

Doelgroep van het project: jongeren met een verstandelijke handicap

Inhoud begeleiding: begeleiden van Wajongers bij hun beroepskeuze, een intensieve, methodische en langdurige begeleiding en coaching om te leren samenwerken en om een beroep eigen te maken.

Bron: ESF-database

Aan de deelnemers in de brainstormsessie is gevraagd naar de instrumenten die zij het vaakst inzetten voor de doelgroepen waar zij mee werken. Bij de verantwoording op *ingezette instrumenten* (voor de verantwoording van de hiervoor besproken bekostigingsmethode "standaardprijs per traject") is het immers van belang dat gekozen kan worden uit een lijst van instrumenten, die veelvuldig worden ingezet in trajecten en toekomst bestendig zijn, oftewel die in de toekomst naar verwachting ook nog ingezet blijven worden. De op basis van deze twee criteria opgestelde lijst staat in de nu volgende tabel 2.5.

Tabel 2.5 Veelvuldig ingezette, toekomstbestendige instrumenten volgens uitvoerders

Categorie/ fase	Instrument
Diagnose	Assessment
	Diagnose
	Medisch (keuring/ advies/ onderzoek, arbeidsdeskundig advies, psychologisch aanvullend onderzoek)
Wegnemen belemmeringen/ vergroten kansen	Training (sollicitatietraining, taaltraining)
	Scholing (leerwerktrajecten/ stage, functiegerichte vaardigheidstraining (b.v. VCA, vorkheftruck, ECDL))
	Kinderopvang
	Scholings- en trainingstrajecten (activeringstrajecten naar werk)
	Begeleiding (coaching)
	Proefplaatsing
	Uitstroom premies/ werkaanvaardingspremie
Nazorg	Jobcoaching/ nazorg
	Ontzorging werkgevers

Standaardprijs per doelgroep

De deelnemers uit de brainstormsessies zijn vrij unaniem van mening dat er heel veel verschillende doelgroepen te onderscheiden zijn bij re-integratie, met voor iedere doelgroep, en zelfs voor ieder individu uit een doelgroep, een op maat gemaakt traject. Anders gezegd, volgens 'het veld' is de kostprijs van een traject veel meer gerelateerd aan (de inzet van) instrumenten dan aan doelgroepen. De trajecten die aan de doelgroep arbeidsgehandicapten worden aangeboden zijn bijvoorbeeld absoluut niet homogeen. Dit heeft tot gevolg dat, om te kunnen werken met standaardprijzen per doelgroep, er heel veel verschillende categorieën doelgroepen gedefinieerd zouden moeten worden. Dit zorgt weer voor een complexe verantwoordingslast.

In de voorlopige plannen voor het nieuwe ESF-programma maakt het ministerie van SZW voor het thema re-integratie onderscheid tussen twee doelgroepen: a) mensen die langer dan 6 maanden maar ten hoogste 12 maanden werkloos zijn, en b) mensen die langer dan 12 maanden werkloos zijn. Dit onderscheid wordt in de praktijk niet herkend. Een doelgroep afgebakend naar werkloosheidsduur blijft namelijk (nog) veel te heterogeen om op basis daarvan standaardprijzen te kunnen definiëren.

De meest homogene doelgroep lijkt 'jongeren' te zijn. Het criterium is hierbij puur de leeftijd; aan deze groep kunnen vaak standaarddiensten aangeboden worden. Deze groep zit vooral in de groep 6-12 maanden werkloos (oftewel kort werkloos). Bij deze doelgroep zou wel weer een onderverdeling gemaakt moeten worden tussen jongeren *met* en *zonder* startkwalificatie.

Concluderend kunnen we dus stellen dat het veld er weinig voor voelt om toepassing van ESF-subsidie te beperken tot bepaalde doelgroepen. Het brengt extra uitvoeringslasten voor hen mee en men is van mening dat doelgroepindelingen, bijvoorbeeld naar werkloosheidsduur, weinig zeggen over de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit laatste moet overigens op basis van onderzoek wel enigszins gerelativeerd worden. Kenmerken als leeftijd, opleidingsniveau en de duur die iemand al werkloos is zijn significant van invloed op de baankans. Wel is het juist dat de voorspellende waarde van deze kenmerken voor de baankans zeker niet honderd procent is.¹⁰

2.4.2 DE EUROPESE COMMISSIE

Hoe kijkt de Europese Commissie aan tegen de methodiek van standaardkosten? Voor de Commissie zijn twee punten wezenlijk¹¹:

- a) Er moet vooraf voldoende zekerheid gegeven kunnen worden dat de werkelijk gemaakte kosten van een project tenminste gelijk zijn aan de geplande kosten van een project op basis van een vaste prijs.
- b) Vooraf moet duidelijk zijn welke prestatie zal worden geleverd en dat moet ook controleerbaar zijn.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Tanis e.a. (2012).

¹¹ Zie COCOF 09/0024/04-final, p. 37 en 38. Voorwaarden voor simplified costs zijn: het moet vooraf worden vastgesteld en het moet eerlijk, billijk en controleerbaar zijn.

Zoals eerder is aangegeven is vrij eenvoudig aan voorwaarde a) te voldoen, ook als de werkelijke kostprijs per individueel traject varieert. Bij b) is de vraag of elke individuele toepassing dan wel elk individueel traject verantwoord moet worden of dat men volstaat met een steekproef. Als aanvragers vooraf aangeven welke instrumenten zij inzetten in trajecten en deze instrumenten goed omschrijven, dan kan achteraf op basis van een aselecte steekproef met grote zekerheid bepaald worden of de betrokken instrumenten ook feitelijk zijn ingezet.

Het is niet helemaal duidelijk hoe ver de eisen van de Commissie gaan en of men achteraf niet toch een gedetailleerde verantwoording van de gemaakte kosten en de resultaten per deelnemer wil zien. Waarschijnlijk is een verantwoording achteraf van de kosten niet nodig, maar van de resultaten wel. Een alternatief is om resultaten af te meten aan plaatsingsresultaten. In Nederland is dit eenvoudig mogelijk via de Polisadministratie. In hoofdstuk 5 werken we een optie uit die is gebaseerd op plaatsingsresultaten.

2.4.3 DE NEDERLANDSE AUDIT AUTORITEIT

De Nederlandse audit autoriteit benadrukt evenals de Europese Commissie dat overtuigend aangetoond moet worden dat de prestatie ook daadwerkelijk geleverd wordt. Men is bang dat bij vaste prijzen de neiging kan bestaan om in werkelijkheid dienstverlening aan te bieden waarvan de feitelijke kostprijs gemiddeld onder de vaste prijs ligt. Vooral als de dienstverlening niet gestandaardiseerd is en er een vrij grote variatie in feitelijke kostprijs is, is moeilijk te beoordelen of in individuele gevallen een product van voldoende kwaliteit wordt geleverd. Hun suggestie is daarom kwaliteit af te meten aan plaatsing in een baan. Zoals gezegd, komen we hierop terug in hoofdstuk 5.

2.4.4 HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

Voor de ESF-projecten die in het ESF-programma 2007 – 2013 vallen onder actie B (aanvrager is het ministerie van Justitie) is deze financieringsmethodiek niet interessant. De kosten van onderdelen van trajecten die ingekocht worden voor actie B projecten zullen in het algemeen hoger zijn dan van vergelijkbare onderdelen die uitvoerders van ESF-projecten onder actie A inkopen, omdat de onderdelen voor actie B projecten binnen een penitentiare inrichting moeten worden gehaald.

2.5 CONCLUSIES

De feitelijke kosten van re-integratietrajecten vertonen een grote variatie. Deze variatie heeft maar weinig te maken met doelgroepen of activiteiten/instrumenten, want ook hierbinnen zien we een aanzienlijke variatie in kostprijzen. Deze variatie is ook niet terug te voeren tot een klein aantal uitschieters. De oorzaak is gelegen in het gebrek aan standaardisatie in de dienstverlening. Dit komt doordat instanties en re-integratiebedrijven elk hun eigen instrumentarium hebben. Ook speelt een rol dat dienstverlening steeds meer geïndividualiseerd wordt.

Variatie in feitelijke kostprijzen hoeft een systeem van standaardprijzen echter niet in de weg te staan. Een dergelijk systeem is goed te verenigen met een grote variatie in werkelijke individuele trajectprijzen. Dit komt doordat de verschillen elkaar uitmiddelen. Laten we uitgaan van een gemiddelde trajectprijs van 3.500 euro en een standaarddeviatie van de individuele trajectprijzen van 3.100 euro (waarden die uit de ESF-database zijn

afgeleid). Voor een project met 10.000 deelnemers zal afrekenen op basis van een standaardprijs van 3.500 euro dan op projectniveau slechts een gering verschil geven met de werkelijke kosten. Dit verschil is minder dan twee procent. Op nationaal niveau kan nog een verdere uitmiddeling tussen projecten optreden. Dus ook bij grote variatie in de individuele trajectprijs, is een systeem met standaardprijzen mogelijk waarbij op projectniveau de afwijking tussen de kosten waarop wordt afgerekend en de werkelijke kosten gering zijn en de afwijking op nationaal niveau zelfs zeer gering. Ook voor aanvragers met verschillende projecten vindt uitmiddeling tussen projecten plaats.

Het systeem is niet geschikt voor kleine projecten, omdat bij deze projecten op projectniveau forse afwijkingen kunnen ontstaan tussen de berekende kosten op basis van de standaardprijzen en de feitelijke kosten. In dat geval zou het kunnen zijn dat een project veel minder geld krijgt dan aan werkelijke kosten is gemaakt, terwijl een ander project juist veel meer krijgt. Als men een verschil van ongeveer 5 procent nog acceptabel acht ligt de ondergrens ongeveer bij 1000 deelnemers.

Een systeem met verschillende standaardprijzen voor deelsegmenten is ook werkbaar zolang deze deelsegmenten (doelgroepen, activiteiten/instrumenten of typen aanvragers) voldoende groot zijn. Door de grote variatie in prijzen binnen doelgroepen en activiteiten/instrumenten levert differentiatie van standaardprijzen naar deze segmenten echter weinig op. Differentiatie naar type aanvrager (bijvoorbeeld gemeenten versus UWV) is wellicht zinvoller.

Een systeem met een standaardprijs veronderstelt dat deze prijs weinig afwijkt van de gemiddelde werkelijke kostprijs. Het is daarom van belang dat de data waarmee de standaardprijs wordt berekend zo actueel mogelijk zijn. Verder is van belang dat strategisch gedrag voorkomen wordt waarbij men in het veld trajecten gaat inzetten die systematisch minder kosten dan de standaardprijs. Daarom blijft in dit systeem controle op de geleverde prestaties nodig. Hoewel alleen al het gebruik van standaardprijzen tot enige administratieve vereenvoudiging leidt, treedt deze toch vooral op als een systeem met standaardprijzen gepaard gaat met vereenvoudiging van zowel de kosten- als de prestatieverantwoording. De controle zou bijvoorbeeld vereenvoudigd kunnen worden door niet meer te kijken naar de details van individuele trajecten, maar door na te gaan welke typen trajecten worden toegepast. Op basis van bestaande gegevens weten we dat trajecten die bestaan uit assessment/diagnose plus een ander instrument (bijvoorbeeld training) gemiddeld genomen minimaal 3.000 euro kosten. Dus als goed omschreven wordt wat de inhoud van de trajecten is en geregistreerd wordt hoe vaak instrumenten worden toegepast, dan zou men dit als voldoende bewijs kunnen zien van gemaakte kosten en geleverde prestaties. Een mogelijk alternatief dat op dit punt tot verdere administratieve verlichting zou kunnen leiden is een systeem waarbij de realisatie van een bepaald plaatsingspercentage als blijk van geleverde prestaties wordt geaccepteerd. We komen op deze mogelijkheden uitgebreid terug in hoofdstuk vijf.

Op dit moment bestaat geen zekerheid of gegeven de specifieke Nederlandse situatie een systeem met standaardprijzen voor de Europese Commissie acceptabel is en welke voorwaarden de Commissie dan precies aan zo'n systeem stelt. Iedereen is het er wel over eens dat het ESF er uiteindelijk op is gericht om te bevorderen dat werklozen een baan krijgen. De huidige controle-inspanningen zijn aanzienlijk, maar kijken juist hier niet naar. Ook de Nederlandse Management Autoriteit ziet dit als een beperking van het huidige systeem. Zij hebben daarom duidelijk interesse getoond in een systeem dat meer op plaatsingsresultaten controleert en minder op de inputs die nodig zijn om deze resultaten te verkrijgen.

3 STANDAARDUURPRIJZEN EN LUMPSUM

3.1 STANDAARDUURPRIJZEN

3.1.1 INLEIDING

In deze paragraaf beantwoorden wij de volgende onderzoeksvraag:

Inventariseer kansrijke mogelijkheden voor het gebruik van standaarduurprijzen.

Voor deze paragraaf hebben we gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Literatuur;
- Brainstormsessies;
- Kwantitatieve gegevens;
- Interviews.

3.1.2 ONDERBOUWING MET BESTAANDE GEGEVENS

Voor het onderzoek naar kansrijke mogelijkheden voor het werken met standaard uurtarieven hebben we wat betreft de onderbouwing met bestaande gegevens geput uit de volgende bronnen:

1. De ESF database;
2. Gegevens van het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
3. Gegevens van gemeenten, onder meer over de personele kosten en schaalindeling van de functie van re-integratieconsulent;
4. Gegevens van het kaderbesluit EZ-subsidies (waar een vast uurtarief van € 60 wordt gehanteerd);
5. Gegevens van UWV (UWV hanteert een vast uurtarief voor job coaches).

ESF-database

Sommige projecten in de ESF-database geven informatie over uurtarieven. Dit geldt dan met name voor directe activiteiten die *intern* zijn uitgevoerd. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt in de functie van medewerkers. Bij *externe* activiteiten wordt veelal een totale trajectprijs (contractprijs) opgegeven.

Aan de hand van de beschikbare gegevens hebben we het gemiddelde uurtarief berekend, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar het type activiteit. De nu volgende tabel geeft een overzicht van het uurtarief van verschillende directe activiteiten.

Tabel 3.1 Uurtarief directe activiteiten

Instrument	Gemiddeld uurtarief	StdDev	Minimum	Maximum	Aantal
Activerings- en toeleidingstrajecten	€ 38	€ 14	€ 28	€ 63	9
Assessment	€ 27	€ 4	€ 25	€ 34	5
Begeleiding	€ 31	€ 5	€ 17	€ 45	29
Diagnose	€ 35	€ 0	€ 35	€ 35	3
Dubbele instrumenten	€ 44		€ 44	€ 44	1
Gesubsidieerde arbeid	€ 25	€ 8	€ 14	€ 45	10
Integrale trajecten	€ 34	€ 13	€ 6	€ 83 (a)	37
Jobcoaching	€ 30	€ 0	€ 30	€ 30	2
Klantmanagement	€ 38	€ 17	€ 26	€ 89 (a)	21
Scholing	€ 32	€ 11	€ 20	€ 67	21
Training	€ 24	€ 2	€ 22	€ 25	16
Werving klanten	€ 41	€ 10	€ 24	€ 53	10
Totaal	€ 33	€ 12	€ 6	€ 899	164

a) Deze uitschieters worden veroorzaakt door de inzet van externe casemanagers, die in de declaratie worden meegenomen als interne directe activiteit.

Bron: ESF-database, Agentschap SZW.

Naast directe activiteiten bevat de ESF database ook informatie over het uurtarief van indirecte activiteiten, namelijk projectleiding/coördinatie en administratie. De volgende tabel (tabel 3.2) laat deze informatie zien.

Tabel 3.2 Intern uurtarief indirecte activiteiten

	Projectleiding/Coördinatie	Administratie
Gemiddelde uurprijs	€ 44	€ 28
StDev	€ 12	€ 8
Min	€ 17	€ 15
Max	€ 79	€ 47
Aantal	56	43

Bron: ESF-database, Agentschap SZW

De externe uurprijs voor indirecte activiteiten ligt zoals te verwachten hoger, zoals de nu volgende steekproef van 10 (externe) uurtarieven laat zien.

Tabel 3.3 Externe uurtarief indirecte activiteiten

Projectleiding/Coördinatie	Administratie
€ 115	€ 95
€ 57	€ 128
€ 140	€ 128
€ 137	€ 104
€ 205	€ 65
€ 147	€ 70
€ 86	€ 102
€ 128	€ 119
€ 151	€ 100
€ 147	€ 74

Bron: ESF-database, Agentschap SZW

Ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI)

Van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI) hebben we gegevens gekregen uit hun ESF- projectadministratie (Actie B van het ESF-programma 2007-2013). Op basis van die gegevens hebben we een gemiddeld uurtarief berekend voor verschillende functies. De nu volgende tabel laat dit zien.

Tabel 3.4 Uurtarief naar functie

Functieomschrijving	Gemiddeld uurtarief	Aantal
Administratie	€ 26	9
Coördinatie	€ 36	6
Docent	€ 34	44
Groepsleider	€ 31	37
MMD-er	€ 27	11
Opleider	€ 27	43
Trajectbegeleider	€ 34	23
Totaal	€ 31	173

Bron: ESF-database, DJI

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie geeft hierbij aan dat een standaarduurtarief een beperkte administratieve verlichting oplevert. De individuele uurtariefberekeningen kunnen namelijk relatief makkelijk worden uitgevoerd, omdat de gegevens hiervoor vanuit de salarisadministratie altijd beschikbaar zijn en de systematiek helder is.

Een declaratie op basis van een standaarduurtarief zal daarbij waarschijnlijk lager zijn dan wanneer uitgegaan mag blijven worden van de werkelijke loonkosten. Vereenvoudiging zou vooral nodig zijn in de urenregistraties en presentieregistraties en de nu daarbij gestelde eisen ten aanzien van ondertekening in functiescheiding per activiteit, per dag of per week. Met name leidinggevend zijn hierdoor veel tijd kwijt aan het papierwerk. Er is vervolgens een uitgebreid administratieapparaat nodig om alles te controleren en te verwerken.

Gegevens van gemeenten

Een analyse van de gegevens van 9 gemeenten ten aanzien van inschaling van de functie van re-integratieconsulent heeft opgeleverd dat de meeste gemeenten de functie van re-integratieconsulent indelen in schaal 9. De handleiding overheidstarieven 2012¹² biedt de mogelijkheid om schalen te vertalen naar uurtarief. Voor schaal 9 komt het bijpassende uurtarief uit op € 63 (incl. overheadkosten).

Kaderbesluit EZ subsidies

Binnen het Kaderbesluit EZ subsidies is het mogelijk om een vast uurtarief van € 60 te hanteren. In 2009 is dit tarief verhoogd van € 35 tot € 60. De Commissie gaf destijds toestemming voor een maximumtarief van € 65. Genoemde tarieven zijn incl. overheadkosten.

Het forfaitaire tarief is indertijd vooral ingesteld voor gebruik door MKB bedrijven, omdat het hen de mogelijkheid geeft om zeer lastenarm en snel te komen tot een kostenberekening. Ook eventuele controle van kosten is zeer eenvoudig.

Het tarief van € 35 bleek niet realistisch en te laag, waardoor het gebruik van dit tarief zeer beperkt was. Om een reëel forfaitair uurtarief te kunnen bepalen is in 2007 een analyse gemaakt van de daadwerkelijk aangevraagde loonkosten door MKB bedrijven. Het ging hierbij om een analyse van 193.270 uren van ruim 50 bedrijven. Op basis van deze analyse is het voorstel gedaan voor het tarief van € 60, met een fall back optie voor €45, voor minder hoogwaardig werk.

Bij de berekening van administratieve lasten (ACTAL en rijksbrede nulmetingen) wordt ook gewerkt met een all in tarief, namelijk € 60. Dit was een extra indicatie dat € 60 euro een reëel getal is.

Uurtarief job coaches UWV

De begrotingspost van UWV voor job coaching groeit en bedraagt inmiddels € 60 mln. Het “oude” tarief voor job coaching bedroeg € 78,70 all-in (inclusief reiskosten). Dit tarief gaat uit van dienstverlening op HBO niveau en is opgebouwd uit twee hoofdcomponenten:

- De loonkosten (64%);
- Een opslag voor de overhead (36%).

In 2012 is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om dit tarief te verlagen. Voor het onderzoek naar de *loonkosten* is in de basis gebruik gemaakt van twee bronnen, namelijk de Berenschot Beloningsdatabase en de CAO database. Daarbij is zowel gekeken naar functies van vergelijkbare inhoud als van vergelijkbare zwaarte. Waar mogelijk en

¹² Deze tarievenhandleiding is primair bedoeld voor de rijksoverheid, als hulpmiddel wanneer geen adequate kostenadministratie of een ander toereikend instrument ter bepaling van kostenvergoedingen voorhanden is. Hierbij wordt opgemerkt dat ook andere publiekrechtelijke lichamen dan de rijksoverheid gebruik kunnen maken van de tarievenhandleiding, als ze de toepasbaarheid kritisch beoordelen.

relevant is een vergelijking gemaakt met de sectoren waarin vergelijkbare functies werkzaam zijn, te weten Zorg, Welzijn, (Maatschappelijke) Dienstverlening en de Collectieve sector.

Voor het onderzoek naar de *opslag voor de overhead* is gebruik gemaakt van benchmarkinformatie, namelijk de overheadbenchmark van Berenschot.

Op basis van de onderzoeksresultaten wat betreft de beloningscomponent en benchmarkgegevens met betrekking tot de opslag voor overhead was de conclusie van het onderzoek dat een marktconform uurtarief voor de jobcoach rond de € 73,26 zou kunnen liggen (op basis van prijs- en loonniveau 2011). Vanaf 1 september 2012 is dit tarief bijgesteld tot € 73,30.

3.1.3 HOE DENKEN DE ANDERE BETROKKEN ACTOREN OVER STANDAARDUURPRIJZEN?

De conclusie uit de brainstormsessies is dat de meeste uitvoerders in het veld de bekostigingsvariant ‘standaarduurprijzen’ als te ingewikkeld ervaren. Ook als kan worden gewerkt met vaste uurtarieven blijven de verantwoordingslasten namelijk relatief hoog, omdat de verplichting om een urenadministratie bij te houden die voldoet aan de specifieke ESF-vereisten, overeind blijft. Dezelfde mening blijkt uit het gesprek met de medewerkers van DJI (ministerie van veiligheid en Justitie).

De EC en de Audit Autoriteit bevestigen dat ook als standaarduurprijzen worden gehanteerd, de eis dat een urenadministratie moet worden gevoerd blijft bestaan.

Tijdens de workshop is niettemin gebleken dat sommige uitvoerders standaarduurprijzen wel aantrekkelijk vinden. Dit zijn uitvoerders met een urenadministratie die al geschikt is voor deze financieringsvorm. Voor hen geeft deze vorm wel lastenverlichting.

3.2 LUMPSSUM

3.2.1 INLEIDING

In deze paragraaf beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

Inventariseer kansrijke mogelijkheden voor lumpsum:

- 1) Is denkbaar of zijn er voorbeelden van financiering in de vorm van een lumpsum (maximaal € 100.000 publieke middelen)?
- 2) Hoe kan daarbij worden vastgesteld dat de prestatie is geleverd?

Lumpsum financiering houdt in dat actoren een vast bedrag krijgen voor te verrichten prestaties. Een belangrijk verschil tussen financiering met lumpsum en een standaard eenheidsprijs is dat een lumpsum een maximaal vastgelegd bedrag per vooraf gedefinieerd resultaat betreft. Het lumpsum bedrag wordt alleen uitgekeerd als het vooraf gedefinieerde resultaat (output) is behaald: *dus uitbetaling op basis van wel of geen resultaat*. Een standaard eenheidsprijs is een maximaal vastgelegd bedrag per vooraf gedefinieerde eenheid. De eenheidsprijs wordt uitbetaald naar rato voor iedere gerealiseerde gedefinieerde eenheid: *dus uitbetaling naar rato op basis van realisatie*.

Voor zover deze prestaties direct gerelateerd zijn aan het aantal deelnemers kan lumpsum financiering de facto neerkomen op een vaste prijs per deelnemer. Maar lumpsum financiering kan ook gepaard gaan met differentiatie. Bijvoorbeeld het bedrag dat gemeenten van het Rijk krijgen om de kosten van de bijstandsuitkeringen te dekken hangt af van allerlei gemeentekennmerken. De prestatieprikkels die hieraan verbonden zijn, is dat als gemeenten minder uitgeven aan uitkeringen dan het budget dat zij krijgen, zij het verschil kunnen houden; geven ze meer uit dan moeten zij dit uit andere middelen financieren. Welk beleid ze voeren om tot besparingen van uitkeringen te komen is hun eigen verantwoordelijkheid en hierop wordt niet getoetst.

Lumpsum financiering is dus aantrekkelijk als een prestatie-element in de financiering voldoende waarborg is voor het feitelijk leveren van de prestatie, waardoor hierop geen toetsing meer nodig is. Vertaald naar het ESF zou men dan kunnen denken aan een systeem waarbij aanvragers een bepaald bedrag krijgen voor het aantal uitkeringsgerechtigden dat zij aan een baan helpen. Dan zou er niet meer getoetst hoeven te worden op de inhoud van de interventie. In beginsel zijn hierop allerlei modificaties denkbaar.

Bronnen voor dit hoofdstuk zijn:

- Literatuur;
- Brainstormsessies;
- Interviews.

3.2.2 VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN

EU regelgeving

Voor de verkenning van de mogelijkheden voor de toepassing van lumpsum financiering flatrates hebben wij eerst gekeken naar de voorgestelde EU-regelgeving en documentatie van de Europese Commissie voor de nieuwe ESF programmaperiode 2014-2020.

Artikel 57 lid 1 onder d in de voorgestelde Algemene Verordening (EU) nr. [...] ¹³ maakt het mogelijk dat subsidie wordt verleend in de vorm van ‘*forfaitaire bedragen waarbij de overheidsbijdrage niet meer dan € 100.000 bedraagt*’.

In Artikel 14 lid 3 in de voorgestelde ESF Verordening ¹⁴ is geregeld dat onder andere vaste bedragen van geval tot geval kunnen worden berekend op grond van een van tevoren door de beheersautoriteit overeengekomen ontwerpbegroting, wanneer de overheidssteun niet meer dan € 100.000 bedraagt.

¹³ Brussel, 6.10.2011, COM(2011) 615 definitief, 2011/0276 (COD).

¹⁴ Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad, Brussel, 14.3.2012, COM(2011) 607 final /2, 2011/0268 (COD).

In Artikel 14 lid 4 van dezelfde ESF Verordening staat het volgende vermeld: ‘Subsidies waarvoor de overheidssteun niet meer dan € 50.000 bedraagt, nemen de vorm aan van vaste bedragen of standaardschalen van eenheidskosten overeenkomstig lid 1 of artikel 57 van Verordening (EU) nr. [...], behalve voor concrete acties die steun ontvangen in het kader van een staatsteunregeling.¹⁵

Het verschil tussen bovenstaande lid 3 en lid 4 van Artikel 14 is dat lid 3 een additionele rekenmethode beschrijft voor het hanteren van simplified cost options voor publieke bijdragen tot € 100.000. Deze methode *kun* je gebruiken. Lid 4 heeft een ander doel: het beschrijft dat je vaste bedragen of standaardschalen van eenheidskosten *moet* gebruiken als de publieke bijdrage niet hoger is dan € 50.000.

Huidige toepassingen lumpsum in Nederland

Wij hebben subsidieprogramma's in Nederland beschouwd op de toepassing van lumpsum financiering. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat de vorm van lumpsum financiering binnen de Nederlandse subsidiepraktijk elders wordt toegepast, met uitzondering van het OP Zuid programma dat voor de EFRO bijdrage binnen het kader van de Europese richtlijnen wordt uitgevoerd. Binnen het OP Zuid programma geldt dat voor kleine projecten met een maximale omvang (totale subsidiabele kosten) van €50.000, alle kosten als lumpsum begroot en afgerekend worden. Vooraf vraagt de uitvoeringsinstantie van OP Zuid een gedetailleerde onderbouwing (naar kostensoorten) indien deze methodiek gekozen wordt. Dit is overeenkomstig met Artikel 14 uit de eerder genoemde voorgestelde ESF-verordening.

ESF Vlaanderen

Een basisprincipe van de lumpsum hantering door het ESF Agentschap in Vlaanderen is dat de relatie tussen de gerealiseerde activiteit/resultaat en de betalingen reeds in de oproep (dus ex-ante) transparant zijn. Een ander basisprincipe heeft betrekking op de betaling: “Ja, activiteit/resultaat gerealiseerd” of “Nee, activiteit/resultaat niet gerealiseerd”. Per oproep (aanvraagtijdvak) wordt de te hanteren simplified cost systematiek en de voorwaarden gedetailleerd uitgewerkt in een oproepfiche dat, voorafgaand aan de oproep, ter goedkering aan de Commissie thematische oproepen wordt voorgelegd. Deze ‘thematische Commissie’ is ingesteld door het Vlaams monitoring Comité bij aanvang van het programma. De Managementautoriteit is voorzitter van de thematische Commissie.

Wij illustreren de toepassing van lumpsum financiering door ESF Vlaanderen in de huidige ESF programmaperiode aan de hand van drie voorbeelden:

Voorbeeld 1:

Binnen de oproep ‘Transnationaliteit’ (2010/2011) kunnen projecten doorlopend worden ingediend. De oproep is ingediend in 3 fasen, waarbij een project in Fase 1 kan bestaan uit maximaal 3 maanden, en projecten in Fase 2 en Fase 3 uit respectievelijk 15 en 12 maanden. Fase1 betreft de uitvoering van een baselinestudie (deskresearch) waarin verschillende arbeidsmarktproducten, -methodieken en -instrumenten in andere EU landen zijn omschreven. De output van deze fase is een rapport met een eerste beschrijving van deze arbeidsmarktproducten, -methodieken en -instrumenten die men

¹⁵ Idem.

gaat onderzoeken in Fase 2. Voor een goedgekeurd rapport wordt een lumpsum van € 11.000 uitgekeerd (de kosten van een niveau junior consultant plus ‘werkingsmiddelen’). Vanuit de ervaring met andere onderzoekopdrachten (benchmark: salarisschaal A111 Vlaamse Gemeenschap adjunct van de directeur voor iemand van 0 tot en met 5 jaar ervaring) rekenen zij voor het loon van de junior consultant € 8.250 voor 3 maanden. Daarnaast worden de werkingskosten bijgeteld (€ 1.750). Deze werkingskosten bestaan uit: afschrijving hard- en software, druk- en kopiekosten, verplaatsingen, documentatie en kantoormateriaal. Tenslotte wordt nog 10% (€ 1.000) gerekend voor de overhead die door een adviesbureau of onderzoeksinstelling meestal in rekening wordt gebracht in Vlaanderen. In totaal dus € 11.000. Voor een afgekeurd rapport wordt € 0.00 uitgekeerd.

Voorbeeld 2:

Een ander voorbeeld van een lumpsum uitkering binnen de bovengenoemde oproep ‘Transnationaliteit’ is het organiseren van een “Exchange event” (éénmalig event in Vlaanderen) waarin de geïdentificeerde producten worden voorgesteld en betrokkenen uit de andere EU-lidstaten worden uitgenodigd. Dit is één van de onderdelen in Fase 2. Voor een dergelijk event wordt een lumpsum van € 20.000 uitgekeerd. Om de lumpsum te berekenen is uitgegaan van de volgende elementen:

- Presentatoren van producten uit andere EU-lidstaten: € 4.000 (er wordt van uitgegaan dat één persoon per lidstaat wordt uitgenodigd en dat op het exchange event maximaal vier producten worden gepresenteerd. Voor deze personen worden twee overnachtingen en de vlucht betaald);
- Seminariepakket: € 6.000 (berekend op basis van 40 personen);
- De moderator (gastheer c.q. spreekstalmeester): € 750 per dag. Voor twee dagen dus € 1.500;
- Rapporten/publicaties/vertalingen: € 9.500.

Als output moet een rapport kunnen worden overlegd (zowel elektronisch als op papier) met een omschrijving van alle producten (in het Nederlands), een haalbaarheidsstudie waarin beschreven wordt in welke mate het product kan worden overgedragen naar de situatie in Vlaanderen, en een voorstel van implementatie. Indien er geen bewijs is dat het exchange event heeft plaatsgevonden en er geen rapport is, wordt deze lumpsum niet uitbetaald.

Voorbeeld 3:

Binnen de oproep ‘Begeleiding voor werkzoekenden met interesse in Ondernemerschap III’ (2010 t/m 2013) wordt een lumpsum toegepast voor de toeleiding van werkzoekenden met het statuut van ‘gefaillleerden’. Het betreft een gesloten oproep voor één specifieke organisatie (UNIZO) die ook als aanvrager heeft opgetreden bij de voorlopers van deze oproep “Ondernemen Werkt I & II”. Binnen oproep III wordt ruimte gecreëerd voor de rechtstreekse doorverwijzing van maximaal 85 werkzoekende gefaillleerden vanuit het ESF pilotproject “Begeleiding van gefaillleerden”. Voor het aanbieden van een trajectbegeleiding van maximaal 85 ‘gefaillleerden’ wordt een lumpsum vergoeding van €50.000 beschikbaar gesteld. Dit is een vastgestelde prijs voor een gespecificeerd totaalpakket.

De bewijsvoering voor de geleverde prestaties wordt geleverd aan de hand van:

1. Een ongoing CVS registratie (deelnemerregistratie) van de gefailleerden met een afsluitend verslag voor de VDAB (Vlaamse UWV) per toegeleide gefailleerde.
2. Een semesterieel algemeen verslag met algemene leereffecten, in het bijzonder over uitvoeringsmodaliteiten en kritieke succesfactoren voor het behalen van significante uitstroomresultaten.

Bovenstaande voorbeelden zijn slechts drie voorbeelden van vele andere voorbeelden van de toepassing van lumpsum financiering binnen oproepen van ESF Vlaanderen. Wat de toepassingen in ESF Vlaanderen met elkaar gemeen hebben is dat de lumpsum bedragen de grens van € 50.000 niet overstijgen. Dit is ook conform het gestelde in artikel 14 lid 3 van de voorgestelde ESF Verordening.

3.2.3 HOE DENKEN BETROKKEN ACTOREN OVER LUMPSUM?

In de brainstormsessies bleef de toepassing van lumpsum als methode hangen op de vraag: ‘wat is nodig om te bewijzen dat de prestatie is geleverd’? Volgens de deelnemers gaat het bij ESF om de inhoud; het stelt daarbij de input centraal en niet de output. Vanuit dat perspectief moet in de verantwoording een individueel traject in beeld te brengen zijn, om zicht te houden op de daadwerkelijk geleverde prestaties. Bij lumpsum gaat het om een totaalbedrag, zonder verdere specificatie van tussentijds geleverde prestaties. Het enige van belang is bij lumpsum of de prestatie wel of niet is geleverd. De conclusie uit de brainstormsessies is dat de uitvoerders in het veld de haalbaarheid van de lumpsum variant voor re-integratieactiviteiten niet goed kunnen inschatten.

In het interview met UWV blijkt dat UWV zich afvraagt of een lumpsum uitkering de administratieve lasten van UWV gaat verminderen. Als het vaste bedrag wordt gerelateerd aan andere prestaties, bijvoorbeeld uitstroom, dan zal ten eerste moeten worden bepaald wat de prestatie is. Is dit uitstroom naar werk, een diploma, een trede op de ladder, een succesvol afgeronde sollicitatietraining? Daarnaast zal dit weer (extra) administratieve lasten met zich brengen: succes moet immers worden gemeten en er moeten bewijsstukken worden geleverd. Lumpsum lijkt daarom voor UWV alleen een optie als succes goed en eenvoudig te meten is en de bewijslast niet toeneemt.

De conclusie van de deelnemers aan de workshop is dat deze optie interessant is voor projecten als wervingsbijeenkomsten, voorlichtings- en andere campagnes en dat deze optie voor die zaken gewoon kan worden uitgevoerd.

3.3 SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is als eerste gekeken naar de mogelijkheid van een vast uurtarief, bijvoorbeeld voor de functie van re-integratieconsulent. Andere kostencomponenten, zoals kapitaal- en overheadkosten, zouden dan in de vorm van een opslagfactor meegenomen kunnen worden in de standaarduurprijs. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4, over flat rates voor indirecte kosten.

Het werken met een vast uurtarief betekent een administratieve lastenverlichting, omdat men niet meer per ingezette medewerker een ander uurtarief hoeft in te vullen, maar kan volstaan met één en hetzelfde tarief voor alle ingezette medewerkers. Het onderdeel wat in dit kader de belangrijkste administratieve last veroorzaakt, namelijk de urenadministratie, blijft echter bestaan. Hierdoor bestaat de kans dat dit instrument in de

praktijk beperkt gebruikt zal gaan worden, een reden waarom deze optie minder kansrijk lijkt. Niettemin is het een interessant optie voor uitvoerders met een urenadministratie die al aan de eisen hiervoor voldoet.

Als tweede mogelijkheid voor vereenvoudiging hebben we in dit hoofdstuk gekeken naar een lumpsum systematiek. Deze biedt een administratieve vereenvoudig, doordat kostenverantwoording ex-post niet meer nodig is en de focus voor de controle van de prestatieverantwoording ligt op het opleveren van de vooraf beschreven output.

Bij de keuze van de lumpsum moet altijd rekening worden gehouden met het soort activiteit/resultaat dat gesubsidieerd wordt. Het te behalen resultaat moet goed definieerbaar zijn en hierover mag achteraf geen discussie ontstaan.

Het is onze conclusie dat de toepassing van lumpsum met name geschikt is voor specifieke, goed af te bakenen en te definiëren activiteiten zoals studies en bijeenkomsten. De aard en omvang van activiteiten die interessant zijn voor een lumpsum toepassing, maakt deze methode voor re-integratieactiviteiten niet goed haalbaar. Een uitzondering hierop is wellicht het organiseren van wervingsbijeenkomsten zoals deze binnen het huidige ESF actie A programma subsidiabel worden gesteld. Als dergelijke afgebakende activiteiten in het nieuwe ESF-programma ook subsidiabel worden gesteld, dan kan overwogen worden om hiervoor de lumpsum systematiek te hanteren voor projecten waarbij de overheidsbijdrage (inclusief de ESF-subsidie) niet meer bedraagt dan € 100.000.

4 FLATRATE INDIRECTE KOSTEN

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvraag:

Inventariseer kansrijke mogelijkheden voor flatrate: welke toepassingsmogelijkheden zijn concreet denkbaar?

Bij flatrate wordt vaak gedacht aan een vast opslagpercentage voor een bepaald type kosten. Overheadkosten liggen hierbij voor de hand omdat aan te nemen is dat tijd besteed aan management en administratie elkaar niet veel zullen ontlopen bij verschillende projecten.

Maar in beginsel zijn er ook andere mogelijkheden. We geven een voorbeeld uit het onderwijs. De financiering van scholen is afhankelijk van het onderwijstype gerelateerd aan het aantal leerlingen en/of gediplomeerden. Maar scholen krijgen soms extra middelen voor bepaalde groepen leerlingen. Vertaald naar het ESF zou dit kunnen inhouden dat er een vast bedrag per deelnemer wordt gegeven, maar bijvoorbeeld een opslag voor deelnemers met bepaalde kenmerken (bijvoorbeeld langdurig werklozen). Een ander voorbeeld is dat de kapitaalkosten van scholing in technische richtingen aanzienlijk hoger zijn dan in andere richtingen. Men zou dan kunnen denken aan een vaste prijs voor scholing met een opslag voor technische scholing.

Bronnen voor dit hoofdstuk zijn:

- Literatuur;
- Brainstormsessies;
- Interviews.

In paragraaf 4.2 beschrijven wij een eerste verkenning van de mogelijkheden van een flatrate voor de indirecte kosten, waarna in de paragrafen 4.3 tot en met 4.6 enkele mogelijke varianten worden beschreven. Paragraaf 4.7 gaat in op de mening van betrokken actoren. Paragraaf 4.8 eindigt dit hoofdstuk met de belangrijkste conclusies.

4.2 VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN

4.2.1 EU-REGELGEVING

Voor de verkenning van de mogelijkheden voor de toepassing van flatrates hebben wij eerst gekeken naar de voorgestelde EU-regelgeving en documentatie van de Europese Commissie voor de nieuwe ESF programmaperiode 2014-2020.

Artikel 57 lid 1 onder d in de voorgestelde Algemene Verordening (EU) nr. [...] ¹⁶ maakt het mogelijk dat subsidie wordt verleend in de vorm van ‘*forfaitaire financiering, bepaald door een percentage toe te passen op één of meer gedefinieerde categorieën kosten*’. Dit betekent dat elk deel van de voor subsidie in aanmerking komende kosten als percentage kan worden berekend over elk ander deel van de voor subsidie in aanmerking komende kosten. In door de Europese Commissie verstrekte documentatie ¹⁷ met FAQ’s wordt Artikel 57 lid 1 onder d uitgelegd als volgt: ‘*any part of the eligible costs can be calculated as a percentage of another part of eligible costs*’.

Artikel 57 lid 1 onder d biedt dus de mogelijkheid voor de toepassing van elke denkbare en goed onderbouwde variant. Voor deze ‘zelfbedachte’ varianten geldt uiteraard dat duidelijk wordt beschreven:

- welk percentage wordt berekend en de verantwoording van dit percentage;
- voor welke kosten (bijv. indirecte kosten) het percentage wordt berekend en de definitie van die kosten;
- over welke kosten het percentage wordt berekend (bijv. directe personeelskosten).

Vervolgens stelt artikel 58 van dezelfde Algemene Verordening dat de *indirecte* kosten mogen worden berekend als:

- een vast percentage van maximaal 20% van de subsidiabele directe kosten;
- een vast percentage van maximaal 15% van de subsidiabele directe personeelskosten.
- een vast percentage dat wordt toegepast op de subsidiabele kosten op basis van bestaande methoden en overeenkomstige percentages, die van toepassing zijn voor beleidsmaatregelen van de Unie voor soortgelijke soorten concrete acties en begunstigden.

In Artikel 14 lid 2 in de voorgestelde ESF Verordening ¹⁸ is nog een andere variant opgenomen voor de toepassing van een flatrate:

- een vast percentage van maximaal 40% van de subsidiabele directe personeelskosten.

In Artikel 14 lid 3 in de voorgestelde ESF Verordening is geregeld dat onder andere:

- financiering aan de hand van een vast percentage van geval tot geval kan worden berekend op grond van een van tevoren door de beheersautoriteit overeengekomen ontwerpbegroting, wanneer de overheidssteun niet meer dan € 100.000 bedraagt.

Tenslotte wordt in de regelgeving inzake Europese Territoriale Samenwerking (ETC-regulation) ook nog de mogelijkheid beschreven voor het berekenen van een percentage van 15% voor personeelskosten over de directe kosten *exclusief* personeelskosten. Dit

¹⁶ Brussel, 6.10.2011, COM(2011) 615 definitief, 2011/0276 (COD).

¹⁷ FAQ uitgereikt door de Europese Commissie, Annex 2, p40.

¹⁸ Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad, Brussel, 14.3.2012, COM(2011) 607 final /2, 2011/0268 (COD).

percentage van 15% is ook ‘gebruiksklaar’ en hoeft niet ex-ante of ex-post te worden verantwoord. Deze variant geldt ook als een voorbeeld van een systeem dat valt binnen het kader van Artikel 57 lid 1 onder d van de voorgestelde Algemene Verordening.

Voor het hanteren van forfaitaire bedragen hanteert de Europese Commissie altijd de volgende randvoorwaarden:

- Er moet voldoende duidelijkheid worden gegeven over wat er onder directe en indirecte kosten wordt verstaan, zodat er geen sprake kan zijn van dubbelfinanciering;
- De mogelijkheid tot declaratie van indirecte kosten op forfaitaire basis mag niet leiden tot een kunstmatige verhoging van de directe kosten én de indirecte kosten.
- Het regime van indirecte kosten op forfaitaire basis kan alleen worden toegepast indien eventuele onderaannesteding geen wijziging met zich meebrengt van het karakter van de concrete actie
- Onderaannesteding moet worden weerspiegeld in een lager forfaitair percentage wanneer dit een impact heeft op de hoogte van de indirecte kosten.

Voor de eerste bullit geldt dat Nederland moet nadenken over de definitie van directe en indirecte kosten (zie 4.2.3) en deze ex-ante moet afstemmen met de Europese Commissie. Ook voor de overige bullits geldt dat deze in de afstemming met de Europese Commissie moeten worden meegenomen.

Net als voor de andere simplified cost options geldt conform Artikel 57 lid 3 ook voor flatrates dat deze *niet* kunnen worden toegepast indien het gehele project (i.c. alle re-integratieactiviteiten) wordt uitbesteed. Als de aanbesteding binnen een project tot bepaalde categorieën kosten beperkt is, is het toepassen van flatrate financiering wel mogelijk. In dit geval refereert de Europese Commissie aan externe inkopen die onderdeel zijn van activiteiten van intern personeel, zoals materialen of externe expertise die het interne personeel inkoopt om hun activiteiten te kunnen uitvoeren. Als re-integratieactiviteiten binnen het project extern worden ingekocht dan kunnen flatrates op deze ingekochte re-integratieactiviteiten *niet* worden toegepast, tenzij deze activiteiten verantwoord worden op basis van werkelijke kosten. De flatrates kunnen *niet* worden toegepast op de ingekochte re-integratieactiviteiten wanneer verantwoording van de kosten van de ingekochte re-integratieactiviteiten plaatsvindt op basis van facturen. In het verslag van de bespreking met de Europese Commissie op 26 oktober 2012 en de mail van de Europese Commissie van 12 april is dit punt bevestigd. In paragraaf 4.3 hebben wij de mogelijkheden die door de Europese regelgeving worden geboden voor de toepassing van flatrates, nader uitgewerkt in een aantal verschillende varianten.

4.2.2 TOEPASSING FLATRATES IN NEDERLAND

Flatrates worden in de huidige Nederlandse subsidiepraktijk veelvuldig toegepast. Onderstaand volgt een opsomming van enkele voorbeelden:

- Voor de technologische subsidieregelingen die vallen binnen het Kaderbesluit en worden uitgevoerd door Agentschap NL, geldt dat voor de loonkostenberekening, het uurtarief op drie verschillende manieren kan worden bepaald. Eén van deze manieren is een uurtarief bestaande uit de loonkosten plus een opslag van 50% voor indirecte kosten.

- In het KP7-programma kunnen aanvragers kiezen tussen een ‘standard flat rate’ en een ‘specific flat rate’. Bij het ‘standard flat rate’ wordt voor de indirecte kosten een percentage van 20% berekend op de totale directe kosten min onderaannesteding (subcontracting). Als het moeilijk of onmogelijk is om de indirecte kosten vast te stellen kan onder specifieke voorwaarden het ‘specific flat rate’ worden toegepast. In dit model wordt 60% genomen van de totale directe kosten min onderaannesteding.
- In het subsidieprogramma OP Zuid dat overigens valt binnen de kaders van de EFRO regelgeving, wordt een overheadpercentage van maximaal 20% op de directe subsidiabele projectkosten toegepast.
- In het huidige ESF-programma kan een opslagpercentage van 32% voor aanvullende werkgeverslasten worden toegepast op het bruto uurtarief van een medewerker.

In artikel 11 van Verordening 1081/2006 is geregeld dat indirecte kosten gedeclareerd kunnen worden op forfaitaire basis tot 20% van de directe kosten. In 2009 heeft het Ministerie van SZW een verzoek tot goedkeuring voor de invoering van een flatrate op de indirecte kosten voor Acties A, B, C, D en Jeugd, voorgelegd aan de Europese Commissie (DG Werkgelegenheid, Sociale zaken en gelijke kansen). Het voorstel betrof gestaffelde flatrates voor indirecte kosten op basis van de omvang van de directe kosten. Voor het bepalen van de voorgestelde flatrates was gebruik gemaakt van de historische data uit de ingediende einddeclaraties in het programma 2007-2013 (t/m 9 juli 2009).

In 2009 heeft Nederland met de Europese Commissie geen overeenstemming over het flatrate voorstel bereikt. De Europese Commissie vond onder andere dat er onvoldoende waarborgen waren geschapen ter voorkoming van dubbelfinanciering. Oorzaak hiervan was het verschil van inzicht tussen Nederland en de Europese Commissie met betrekking tot de definitie van directe en indirecte kosten. Zo beschouwde de Commissie bijvoorbeeld ‘verbruiksmaterialen’ (o.a. boeken, papier, trainingsmateriaal) als indirecte kosten, terwijl Nederland het destijds van groot belang achtte om deze kosten te beschouwen als directe kosten. Bepaalde branches in Nederland zouden namelijk onevenredig hard worden getroffen als deze kostensoorten als indirecte kosten zouden worden beschouwd.

Voor het nieuwe ESF-programma 2014-2020 heeft het Ministerie van SZW aangegeven voor de definitie van de directe en indirecte kosten wel aan te sluiten bij de ‘definitie’ van de Europese Commissie.

4.2.3 DEFINITIE VAN DIRECTE EN INDIRECTE KOSTEN

De Europese Commissie maakt een onderscheid tussen kosten die voor vergoeding in aanmerking komen: *eligible costs* en kosten die niet voor vergoeding in aanmerking komen: *non-eligible costs*. De *eligible costs* worden onderverdeeld in directe kosten en indirecte kosten (*direct* en *indirect eligible costs*).

De Europese Commissie zegt in haar guidance note¹⁹ on simplified cost options het volgende over directe en indirecte kosten:

¹⁹ COCOF 09/0025/04-EN, p. 8.

- a) Direct costs are those costs which are directly related to an individual activity of the entity, where the link with this individual activity can be demonstrated.
- b) Indirect costs, on the other hand, are costs which are not or cannot be connected directly to an individual activity of the entity in question. Such costs would include administrative expenses, for which it is difficult to determine precisely the amount attributable to a specific activity (administrative/staff expenditure, such as: management costs, recruitment expenses, costs for the accountant or the cleaner etc.; telephone, water or electricity expenses, and so on).

Both direct costs, fully demonstrated by supporting documents, and indirect costs at flat rate are regarded as real costs, in line with Article 11 of Regulation (EC) 1081/2006.²⁰

De Europese Commissie stelt als voorwaarde voor het hanteren van flatrates dat er geen sprake kan zijn van dubbelfinanciering en dat er derhalve voldoende duidelijkheid moet bestaan over wat onder de subsidiabele directe en indirecte kosten wordt verstaan. Hoewel de Commissie voorziet in bovenstaande beschrijvingen van de directe en indirecte kosten ontbreekt een Europese boekhoudkundige definitie. De Commissie verwacht van de nationale Managementautoriteit dat zij voorziet in een duidelijke en ondubbelzinnige definitie van directe en/of indirecte kosten of voorziet in een vooraf vastgestelde lijst van alle *eligible direct costs* waarop de flatrate is gebaseerd. Deze definities en/of lijst kan dan bij het flatrate voorstel aan de Commissie voor ex-ante assessment worden voorgelegd.

Het ESF Agentschap Vlaanderen hanteert echter een andere methode dan het vooraf definiëren van de directe en indirecte kosten. De Programmadirecteur van het ESF Agentschap Vlaanderen geeft aan dat zij richting de Europese Commissie een procesbenadering hanteren. In deze procesbenadering wordt een onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire processen. Deze primaire, secundaire en tertiaire processen zijn aan elkaar gerelateerd:

- a) Primaire processen zijn de processen waarmee de producten of diensten van een organisatie gerealiseerd worden. Deze processen zijn duidelijk klantgericht: het zijn end-to-end processen. In de ogen van klanten voegen primaire processen direct waarde toe. Dit zijn de kernprocessen van een organisatie. Het is vanuit het oogpunt van klanttevredenheid van essentieel belang, dat kerndiensten goed gepercipieerd worden.
- b) Secundaire processen zijn de processen die primaire processen ondersteunen. Het financieel beheer is een voorbeeld van een secundair proces. Dit betreft ondersteunende processen.
- c) Tertiaire processen zijn de processen die de primaire en secundaire processen besturen. In dergelijke processen worden de doelen en randvoorwaarden geformuleerd waarbinnen de primaire en secundaire processen uitgevoerd dienen te worden. Tertiaire processen zijn bijvoorbeeld management processen en salarisadministratie.

Deze benadering biedt de Managementautoriteit de flexibiliteit om voor elke oproep (aanvraagtijdvak) te bepalen welke kosten tot welk proces moeten worden gerekend en of deze als direct of indirect beschouwd moeten worden. Tevens wordt op deze wijze

voorkomen dat de Managementautoriteit is gebonden aan een vooraf vastgestelde limitatieve opsomming van de directe en indirecte kosten. Het ESF Agentschap Vlaanderen hecht veel waarde aan deze flexibiliteit. Dit betekent wel dat het ESF Agentschap Vlaanderen voor elke oproep een ‘oproepfiche’ opstelt waarin de directe en indirecte kosten, alsmede de te hanteren simplified cost systematiek, gedetailleerd zijn uitgewerkt. Deze oproepfiche wordt ex-ante ter goedkeuring voorgelegd aan de thematische Commissie van ESF Vlaanderen.

In de volgende paragraaf werken wij een drietal flatrate varianten uit zoals genoemd in paragraaf 4.2.1: (1) indirecte kosten als een vast percentage van maximaal 20% van de subsidiabele directe kosten, (2) indirecte kosten als een vast percentage van maximaal 15% van de subsidiabele directe personeelskosten en (3) een vast percentage van maximaal 40% van de subsidiabele directe personeelskosten ter dekking van de resterende subsidiabele projectkosten.

4.3 VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN: VARIANT I

Indirecte kosten worden berekend als een vast percentage van maximaal 20% van de subsidiabele directe kosten.

(Artikel 58 a in de voorgestelde Algemene Verordening (EU) nr. [...])

Dit is het equivalent van de flatrate mogelijkheid in het huidige ESF-programma 2007-2013. Voor deze variant geldt dat de Managementautoriteit de toepassing van het te hanteren percentage (tot maximaal 20%) ex-ante moet vaststellen en moet verantwoorden aan de Europese Commissie.

Het percentage moet worden berekend volgens een eerlijke, billijke en controleerbare methode (bijvoorbeeld op basis van historische data), of volgens een methode die wordt toegepast op grond van regelingen voor volledig door de lidstaat gefinancierde subsidies voor soortgelijke soorten concrete acties en begunstigden.

Formule

Totale subsidiabele kosten = (directe kosten) + (20% x directe kosten).

Alternatieven van bovenstaande formule zijn mogelijk als bij de berekening van het indirecte kosten percentage bepaalde directe kostensoorten buiten beschouwing worden gelaten en apart worden toegevoegd.

Voorbeeld

In onderstaand voorbeeld wordt gewerkt met een percentage van 12 dat door de Managementautoriteit is vastgesteld op basis van historische data. De totale subsidiabele kosten zijn gebaseerd op de werkelijk gerealiseerde directe kosten maal 12 procent voor de indirecte kosten. Omdat in het voorbeeld wordt gewerkt met interne én externe loonkosten, zijn twee verschillende voorbeelden uitgewerkt:

Voorbeeld 1: flatrate is 12 procent o.b.v. werkelijke directe kosten incl. externe werkelijke loonkosten*

Directe kosten p.p. o.b.v. werkelijk uurtarief of standaarduurprijs van stel € 60		Indirecte kosten	Totale subsidiabele kosten
Interne loonkosten intake en diagnose	€ 240	12% van de totale werkelijke directe kosten (intern en extern)	Directe kosten + 12% van de totale directe kosten
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€ 480		
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€ 1.200		
Externe werkelijke* loonkosten sollicitatietraining	€ 960		
Externe werkelijke* loonkosten plaatsing op werk	€ 1.440		
Interne loonkosten jobcoaching	€ 1.560		
Directe personeelskosten	€ 5.880		
Reiskosten intern personeel	€ 100		
Reiskosten extern personeel	€ 100		
Publiciteitskosten	€ 20		
Huur trainingsruimte p.p.	€ 100		
Overige directe kosten	€ 320		
Totale directe kosten	€ 6.200	€ 744	€ 6.944

*werkelijke loonkosten zijn in dit geval de uren x werkelijk uurloon, of de uren x standaarduurprijs gebaseerd op werkelijke loonkosten.

Voorbeeld 2: flatrate is 12 procent o.b.v. werkelijke directe kosten excl. externe loonkosten die op basis van facturen worden verantwoord

Directe kosten p.p. o.b.v. werkelijk uurtarief of standaarduurprijs van stel € 60		Indirecte kosten	Totale subsidiabele kosten
Interne loonkosten intake en diagnose	€ 240	12% van de totale directe kosten excl. externe loonkosten	Directe kosten + 12% van de totale directe kosten excl. externe loonkosten
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€ 480		
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€ 1.200		
Externe loonkosten sollicitatietraining (facturen)	€ 1.140		
Externe loonkosten plaatsing op werk (facturen)	€ 1.670		
Interne loonkosten jobcoaching	€ 1.560		
Directe personeelskosten	€ 6.290		
Reiskosten intern personeel	€ 100		
Reiskosten extern personeel	€ 100		
Publiciteitskosten	€ 20		
Huur trainingsruimte p.p.	€ 100		
Overige directe kosten	€ 320		
Totale directe kosten	€ 6.610	€ 456	€ 7.066

Eventuele inkomsten kunnen worden afgetrokken van de totale subsidiabele kosten, dus *nadat* de flatrate is toegepast. Het is dus niet vereist dat inkomsten eerst in mindering worden gebracht op de directe kosten *alvorens* de flatrate wordt toegepast.

Administratieve verantwoording

Wanneer voor het te berekenen percentage en de definitie van de directe en indirecte kosten ex-ante met de Europese Commissie overeenstemming is bereikt dan hoeven de indirecte kosten waarvoor het percentage wordt berekend niet te hoeven verantwoord.

Tabel 4.1 Kosten- en prestatieverantwoording bij voorbeeld 1

Directe kosten			Kostenverantwoording	Prestatieverantwoording*
Interne loonkosten intake en diagnose	€	240	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend rapport/verslag
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€	480	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend plan
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€	1.200	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Externe werkelijke loonkosten sollicitatietraining	€	960	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie en certificaat
Externe werkelijke loonkosten plaatsing op werk	€	1.440	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie en contract
Interne loonkosten jobcoaching	€	1.560	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Reiskosten intern personeel	€	100	eurocent per km	declaraties
Reiskosten extern personeel	€	100	eurocent per km	declaraties
Publiciteitskosten	€	20	facturen	bewijsstuk
Huur trainingsruimte	€	100	facturen + huurovk	getekende urenregistratie

** dit zijn voorbeelden van bewijsstukken die kunnen worden overleg en is geen limitatieve opsomming.*

Tabel 4.2 Kosten- en prestatieverantwoording bij voorbeeld 2

Directe kosten			Kostenverantwoording	Prestatieverantwoording*
Interne loonkosten intake en diagnose	€	240	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend rapport/verslag
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€	480	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend plan
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€	1.200	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Externe loonkosten sollicitatietraining	€	1.200	Facturen	certificaat
Externe loonkosten plaatsing op werk	€	1.670	Facturen	getekende verklaring / ovk
Interne loonkosten jobcoaching	€	1.560	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Reiskosten intern personeel	€	100	eurocent per km	declaraties
Reiskosten extern personeel	€	100	eurocent per km	declaraties
Publiciteitskosten	€	20	facturen	bewijsstuk
Huur trainingsruimte	€	100	facturen + huurovk	getekende urenregistratie

* dit zijn voorbeelden van bewijsstukken die kunnen worden overleg en is geen limitatieve opsomming.

De directe kosten waarover het percentage wordt berekend dienen wel nauwgezet te worden verantwoord conform de ESF-regelgeving. Voor wat betreft de prestatieverantwoording geldt ook dat voor alle uitgevoerde directe activiteiten in het project bewijsstukken moeten worden overlegd dat de prestatie is geleverd. Voor de directe kosten in bovenstaande voorbeelden betekent dit het volgende voor de kosten- en prestatieverantwoording.

4.4 VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN: VARIANT II

Indirecte kosten worden berekend als een vast percentage van maximaal 15% van de subsidiabele directe personeelskosten.

(Artikel 58 b in de voorgestelde Algemene Verordening (EU) nr. [...])

In deze variant worden alleen de directe *personeelskosten* (loonkosten) gebruikt als basis voor de berekening van het percentage indirecte kosten. De directe personeelskosten betreffen de interne personeelskosten én de externe personeelskosten voor zover deze op basis van werkelijke kosten worden verantwoord. Het percentage van 15 representeert het laagste tot het midden segment van de flatrate percentages die in de huidige programmaperiode zijn uitgewerkt door de verschillende lidstaten. De 15 procent biedt een goede balans tussen de gewenste vereenvoudiging en het risico van overfinanciering. Het woord ‘maximaal’ is door de Europese Commissie toegevoegd om de lidstaten de ruimte te geven een lager percentage te hanteren indien wenselijk.

Formule

Totale subsidiabele kosten = (directe personeelskosten) + (15% x directe personeelskosten) + (andere directe kosten excl. directe personeelskosten).

Voorbeeld 1: flatrate is 15 procent o.b.v. directe personeelskosten incl. externe werkelijke loonkosten*

Directe kosten p.p. o.b.v. werkelijk uurtarief of standaarduurprijs van stel € 60		Indirecte kosten	Totale subsidiabele kosten
Interne loonkosten intake en diagnose	€ 240	15% van de totale directe personeelskosten (intern en extern)	Directe personeelskosten + 15% van de directe personeelskosten + (andere directe kosten excl. directe personeelskosten).
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€ 480		
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€ 1.200		
Externe werkelijke* loonkosten sollicitatietraining	€ 960		
Externe werkelijke* loonkosten plaatsing op werk	€ 1.440		
Interne loonkosten jobcoaching	€ 1.560		
Directe personeelskosten	€ 5.880		
Reiskosten intern personeel	€ 100		
Reiskosten extern personeel	€ 100		
Publiciteitskosten	€ 20		
Huur trainingsruimte p.p.	€ 100		
Overige directe kosten	€ 320	€ 882	€ 7.082

* werkelijke loonkosten zijn in dit geval de uren x werkelijk uurloon, of de uren x standaarduurprijs gebaseerd op werkelijke loonkosten.

Voorbeeld 2: flatrate is 15 procent o.b.v. directe personeelskosten excl. externe loonkosten die op basis van werkelijke kosten worden verantwoord

Directe kosten p.p. o.b.v. werkelijk uurtarief of standaarduurprijs van stel € 60		Indirecte kosten	Totale subsidiabele kosten
Interne loonkosten intake en diagnose	€ 240	15% van de interne directe personeelskosten	Directe personeelskosten + 15% van de interne directe personeelskosten + (andere directe kosten excl. directe personeelskosten)
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€ 480		
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€ 1.200		
Externe loonkosten sollicitatietraining (facturen)	€ 1.140		
Externe loonkosten plaatsing op werk (facturen)	€ 1.670		
Interne loonkosten jobcoaching	€ 1.560		
Directe personeelskosten	€ 6.290		
Reiskosten intern personeel	€ 100		
Reiskosten extern personeel	€ 100		
Publiciteitskosten	€ 20		
Huur trainingsruimte p.p.	€ 100		
Overige directe kosten	€ 320	€ 522	€ 7.132

Eventuele inkomsten kunnen worden afgetrokken van de totale subsidiabele kosten, dus *nadat* de flatrate is toegepast. Het is dus niet vereist dat inkomsten eerst in mindering worden gebracht op de directe personeelskosten *alvorens* de flatrate wordt toegepast.

Administratieve verantwoording

Het percentage van 15 is ‘gebruiksklaar’, kan door de Managementautoriteit gewoon worden toegepast en hoeft niet ex-ante of ex-post verantwoord te worden voor de Europese Commissie.

De directe personeelskosten waarover het percentage wordt berekend dienen wel nauwgezet te worden gedefinieerd en verantwoord conform de ESF-regelgeving. Voor wat betreft de prestatieverantwoording geldt ook dat voor alle uitgevoerde directe activiteiten in het project bewijsstukken moeten worden overlegd dat de prestatie is geleverd. Voor de directe kosten in bovenstaand voorbeeld betekent dit het volgende voor de kosten- en prestatieverantwoording.

Tabel 4.3 Kosten- en prestatieverantwoording bij voorbeeld 1

Directe kosten			Kostenverantwoording	Prestatieverantwoording*
Interne loonkosten intake en diagnose	€	240	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend rapport/verslag
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€	480	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend plan
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€	1.200	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Externe werkelijke loonkosten sollicitatietraining	€	960	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie en certificaat
Externe werkelijke loonkosten plaatsing op werk	€	1.440	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie en contract
Interne loonkosten jobcoaching	€	1.560	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Reiskosten intern personeel	€	100	eurocent per km **	declaraties
Reiskosten extern personeel	€	100	eurocent per km **	declaraties
Publiciteitskosten	€	20	facturen **	bewijsstuk
Huur trainingsruimte	€	100	facturen + huurovk **	getekende urenregistratie

* dit zijn voorbeelden van bewijsstukken die kunnen worden overleg en is geen limitatieve opsomming.

** dient alleen verantwoord te worden als voor deze overige directe kosten subsidie wordt aangevraagd.

Tabel 4.4 Kosten- en prestatieverantwoording bij voorbeeld 2

Directe kosten			Kostenverantwoording	Prestatieverantwoording*
Interne loonkosten intake en diagnose	€	240	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend rapport/verslag
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€	480	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend plan
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€	1.200	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Externe loonkosten sollicitatietraining	€	1.200	facturen	certificaat
Externe loonkosten plaatsing op werk	€	1.670	facturen	getekende verklaring / ovk
Interne loonkosten jobcoaching	€	1.560	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Reiskosten intern personeel	€	100	eurocent per km **	declaraties
Reiskosten extern personeel	€	100	eurocent per km **	declaraties
Publiciteitskosten	€	20	facturen **	bewijsstuk
Huur trainingsruimte	€	100	facturen + huurovk **	getekende urenregistratie

* dit zijn voorbeelden van bewijsstukken die kunnen worden overleg en is geen limitatieve opsomming.

** dient alleen verantwoord te worden als voor deze overige directe kosten subsidie wordt aangevraagd.

4.5 VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN: VARIANT III

Een vast percentage van maximaal 40% van de subsidiabele directe personeelskosten kan worden gebruikt ter dekking van de resterende subsidiabele projectkosten.

(Artikel 14 lid 2 in de voorgestelde ESF Verordening (EU) nr. [...])

Deze variant geldt als een voorbeeld van een systeem dat valt binnen het kader van Artikel 57 lid 1 onder d van de voorgestelde Algemene Verordening.

Het percentage wordt toegepast op de directe personeelskosten en wordt gebruikt om alle subsidiabele projectkosten exclusief directe personeelskosten te berekenen (dus de resterende subsidiabele kosten). In dit systeem zijn de totale subsidiabele kosten gelijk aan de totale subsidiabele directe personeelskosten plus 40% van deze personeelskosten.

Formule

Totale subsidiabele kosten = (directe personeelskosten) + (40% x directe personeelskosten).

Voorbeeld: flatrate is 40 procent

Directe kosten p.p. o.b.v. werkelijk uurtarief of standaarduurprijs van stel € 60		Resterende kosten	Totale subsidiabele kosten
Interne loonkosten intake en diagnose	€ 240	40% van de totale directe werkelijke personeelskosten (intern en extern)	Directe personeelskosten + 40% van de directe personeelskosten
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€ 480		
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€ 1.200		
Externe werkelijke* loonkosten sollicitatietraining	€ 960		
Externe werkelijke* loonkosten plaatsing op werk	€ 1.440		
Interne loonkosten jobcoaching	€ 1.560		
Directe personeelskosten	€ 5.880		
Reiskosten intern personeel	€ 100		
Reiskosten extern personeel	€ 100		
Publiciteitskosten	€ 20		
Huur trainingsruimte p.p.	€ 100		
Overige directe kosten	€ 320	€ 2.352	€ 8.232

* Werkelijke kosten zijn in dit geval de uren x werkelijk uurloon, of de uren x standaarduurprijs gebaseerd op werkelijke loonkosten.

Eventuele inkomsten kunnen worden afgetrokken van de totale subsidiabele kosten, dus *nadat* de flatrate is toegepast. Het is dus niet vereist dat inkomsten eerst in mindering worden gebracht op de directe personeelskosten *alvorens* de flatrate wordt toegepast.

In het geval een onderdeel van het project is uitbesteed zoals in bovenstaand voorbeeld, dan is binnen deze variant III alleen bovenstaand voorbeeld op basis van werkelijke uren x werkelijk uurloon of standaarduurprijs haalbaar. Wanneer er sprake is van externe kosten o.b.v. facturen, dan mag volgens de Europese Commissie de 40 procent flatrate niet worden toegepast. De Europese Commissie zegt hierover het volgende:

“Flat rates (15% and 40%) can be used on direct staff costs only, being internal or external (in case of external costs, no tariffs but wage costs). So if a part of the operation is outsourced there are two options:

1.) The outsourced costs can be based on real cost options (invoices), in this case a flat rate of 40% is not possible.

2.) Direct staff costs for this external organization (meaning: hours x real hourly wage costs for the organization this employee works for, or: hours x a standard price per hour for direct staff wage costs.

In the case of option 2. the direct staff costs (both internal as external) can be used as a basis for the calculation of the 40% flat rates.

Bovenstaand rekenvoorbeeld is gebaseerd op deze ‘option 2’.

Het ligt anders als binnen een aanvraag deelprojecten worden onderscheiden waarbij het ene project uitbestede activiteiten (bijvoorbeeld re-integratie door een re-integratiebedrijf) bevat en het andere deelproject intern uitgevoerde activiteiten (bijvoorbeeld re-integratie door eigen medewerkers). De 40 % flatrate optie kan dan wel op het tweede deelproject worden toegepast.

Administratieve verantwoording

Het percentage van 40 is ‘gebruiksklaar’, kan door de Managementautoriteit gewoon worden toegepast en hoeft niet ex-ante of ex-post verantwoord te worden voor de Europese Commissie.

De directe personeelskosten waarover het percentage wordt berekend dienen wel nauwgezet te worden gedefinieerd en verantwoord conform de ESF-regelgeving. Voor wat betreft de prestatieverantwoording geldt ook dat voor alle uitgevoerde directe activiteiten door intern en extern personeel in het project bewijsstukken moeten worden overlegd dat de prestatie is geleverd. Voor de directe personeelskosten in bovenstaand voorbeeld betekent dit het volgende voor de kosten- en prestatieverantwoording.

Tabel 4.5 Kosten- en prestatieverantwoording bij voorbeeld

Directe kosten			Kostenverantwoording	Prestatieverantwoording*
Interne loonkosten intake en diagnose	€	240	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend rapport/verslag
Interne loonkosten opstellen re-integratieplan	€	480	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekend plan
Interne loonkosten trajectbegeleiding	€	1.200	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Externe werkelijke loonkosten sollicitatietraining	€	960	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie en certificaat
Externe werkelijke loonkosten plaatsing op werk	€	1.440	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie en contract
Interne loonkosten jobcoaching	€	1.560	uren x uurloon of standaarduurprijs	getekende urenregistratie
Reiskosten intern personeel	€	100	eurocent per km **	declaraties
Reiskosten extern personeel	€	100	eurocent per km **	declaraties
Publiciteitskosten	€	20	facturen **	bewijsstuk
Huur trainingsruimte	€	100	facturen + huurovk **	getekende urenregistratie

* dit zijn voorbeelden van bewijsstukken die kunnen worden overleg en is geen limitatieve opsomming.

** dient alleen verantwoord te worden als voor deze overige directe kosten subsidie wordt aangevraagd.

4.6 VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN: OVERIGE VARIANTEN

In deze paragraaf willen wij even kort stilstaan bij een aantal andere varianten die in de EU-regelgeving worden genoemd.

Artikel 58c in de voorgestelde Algemene Verordening stelt dat de *indirecte kosten* mogen worden berekend als ‘een vast percentage dat wordt toegepast op de subsidiabele kosten op basis van bestaande methoden en overeenkomstige percentages, die van toepassing zijn voor beleidsmaatregelen van de Unie voor soortgelijke soorten concrete acties en begunstigden’. De Europese Commissie kan deze toepassingen regelen in zogeheten ‘delegated acts’.

In deze variant gaat het dus om een percentage voor indirecte kosten dat wordt berekend over directe subsidiabele kosten. Dit is conform variant I, met dit verschil dat nu een percentage kan worden toegepast dat al in andere EU-programma's wordt toegepast. In paragraaf 4.2.2. hebben wij de toepassing van een ‘standard flat rate’ van 20% en een ‘specific flat rate’ van 60 procent in het KP7-programma aangehaald. Als wij Artikel 58c juist interpreteren zou dit kunnen betekenen dat het Ministerie van SZW deze systematiek ook zou kunnen hanteren als dit in een delegated act wordt vastgelegd.

Artikel 14 lid 1 in de voorgestelde ESF Verordening biedt tevens mogelijkheid voor het in ‘delegated acts’ (gedelegeerde wetshandelingen) vastleggen van vereenvoudigde kostenopties op basis van eigen boekhoudpraktijken. In dit kader kunnen Lidstaten aan de Europese Commissie onderbouwde voorstellen voorleggen voor standaardprijzen, lumpsums en flatrates. Als de Commissie deze voorstellen overneemt kunnen deze worden vastgelegd in een delegated act. Vervolgens kan de Lidstaat met de Europese Commissie afrekenen op basis van de standaardschalen van eenheidskosten en vaste bedragen en maximum bedragen daarvan. De managementautoriteit kan op haar beurt eveneens afrekenen met de eindbegunstigden op basis van overeengekomen voorstellen in de delegated act. Bijzonder voor deze delegated act methode is dat de overeengekomen vereenvoudigde kosten opties ook mogen worden toegepast op volledig uitbestede activiteiten/projecten.

Een andere variant komt voort uit Artikel 14 lid 3 in de voorgestelde ESF Verordening. Dit artikel maakt het mogelijk dat onder andere financiering aan de hand van een vast percentage van geval tot geval kan worden berekend op grond van een van tevoren door de beheersautoriteit overeengekomen ontwerpbegroting, wanneer de overheidssteun niet meer dan € 100.000 bedraagt. Dit betekent dat de begunstigde ex-ante een ontwerp-begroting bij de Managementautoriteit kan indienen met een gedetailleerde opsomming van directe en indirecte kosten. Indien er overeenstemming is tussen de Managementautoriteit en de begunstigde kan op basis van de data in de ontwerp-begroting bijvoorbeeld een flatrate worden vastgesteld door de totale indirecte kosten te delen op de totale directe kosten in de ontwerpbegroting. Het flatrate percentage kan vervolgens door de begunstigde worden toegepast.

Tenslotte is nog een andere variant geregeld in Artikel 18 van de EU-regelgeving inzake Europese Territoriale Samenwerking (ETC-regulation). Artikel 18 beschrijft de mogelijkheid voor het berekenen van een percentage van 15 procent voor personeelskosten over directe kosten exclusief personeelskosten. Dit percentage van 15 procent is ook ‘gebruiksklaar’ en hoeft niet ex-ante of ex-post te worden verantwoord.

Deze variant geldt ook als een voorbeeld van een systeem dat valt binnen het kader van Artikel 57 lid 1 onder d van de voorgestelde Algemene Verordening. Gelet op de aard van de subsidiabele re-integratie activiteiten is deze variant ons inziens niet interessant. De subsidiabele re-integratie activiteiten bestaan immers voornamelijk uit personeelskosten. Er is dus nauwelijks een basis van directe overige kosten waarover het percentage van 15 kan worden berekend.

4.7 HOE DENKEN BETROKKEN ACTOREN OVER FLATRATES?

De conclusie uit de brainstormsessies is dat een flatrate methode voor overheadkosten een goede oplossing is (i.c. variant I of II). Deze methode heeft volgens de deelnemers aan de brainstormsessies echter geen toegevoegde waarde als de mogelijkheid wordt geboden voor verantwoording op basis van standaardkostprijzen. De overhead zit dan naar alle waarschijnlijkheid al versleuteld in een (hogere) standaardkostprijs.

Het ESF Agentschap Vlaanderen geeft in het interview aan dat zij voor het nieuwe ESF programma 2014-2020 naar verwachting veel gebruik zullen maken van variant III (40%) en dat het bij deze variant van groot belang is om heel goed na te denken over de in te zetten workload (fte), oftewel: wat is de aard en de omvang van de personeelskosten in het project.

4.8 SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

De voorgestelde EU-regelgeving voor het nieuwe ESF-programma 2014-2020 biedt veel ruimte voor de toepassing voor flatrates: *‘any part of the eligible costs can be calculated as a percentage of another part of eligible costs’*.

Voor de ‘zelfbedachte’ varianten geldt altijd dat duidelijk wordt beschreven:

- welk percentage wordt berekend en de verantwoording van dit percentage;
- voor welke kosten (bijv. indirecte kosten) het percentage wordt berekend en de definitie van die kosten;
- over welke kosten het percentage wordt berekend (bijv. directe personeelskosten) en de definitie van die kosten.

Variant I is het equivalent van de flatrate methode die ook in het huidige ESF-programma is geregeld. Voor deze variant geldt dat het te berekenen percentage ex-ante moet worden afgestemd met de Europese Commissie. In 2009 heeft Nederland met de Europese Commissie geen overeenstemming kunnen bereiken, vanwege een verschillende ‘definitie’ van de directe en indirecte kosten. Voor het nieuwe ESF-programma is Nederland voornemens om aan te sluiten bij de ‘definitie’ van de Europese Commissie. Dit betekent dat Nederland voor het bepalen van het flatratepercentage geen beroep meer kan doen op de historische data uit het huidige ESF-programma, omdat in het huidige ESF-programma een andere definitie van de directe en indirecte kosten wordt gehanteerd. Hierdoor is variant I ons inziens niet goed haalbaar.

Variant II en Variant III achten wij wel goed haalbaar, omdat de te berekenen percentages van respectievelijk 15 en 40 ‘gebruiksklaar’ zijn. Voor deze percentages is geen ex-ante

of ex-post verantwoording vereist. Wel dient rekening te worden gehouden met de randvoorwaarden van de Europese Commissie zoals hierboven beschreven in paragraaf 4.2.1. Variant II en variant III kunnen overigens niet gecombineerd worden, omdat bij de resterende subsidiabele kosten in variant III tevens de indirecte kosten zijn inbegrepen.

Wanneer wij variant II en III betrekken op de subsidiabele activiteiten in het kader van het thema 're-integratie naar werk van werkzoekenden met een grote afstand tot regulier werk', dan biedt variant III ons inziens de beste mogelijkheden. Variant III biedt de meeste administratieve vereenvoudiging, omdat alleen de directe personeelskosten verantwoord hoeven te worden. Tevens levert variant III voor de begunstigten een hogere subsidie op dan variant II.

Bij variant III dienen echter twee belangrijke kanttekeningen te worden gemaakt:

1. de 40% flatrate mag volgens de Europese Commissie *niet* worden toegepast als onderdelen van het project zijn uitbesteed op basis van facturen. De 40% flatrate mag *wel* worden toegepast wanneer de externe loonkosten zijn gebaseerd op werkelijke loonkosten (volgens de Commissie: 'real wage costs or a standard unit cost per hour for direct staff costs'). Indien gemeenten re-integratieactiviteiten uitbesteden dan kan de 40% flatrate dus alleen worden toegepast als de werkelijke loonkosten van deze externe re-integratieactiviteiten worden verantwoord. Dit betekent dus een sluitende urenregistratie plus werkelijk uurloon. Dat maakt deze variant voor gemeenten die re-integratieactiviteiten uitbesteden minder interessant, hoewel deze extra administratieve belasting door gemeenten wel grotendeels bij de extra partij kan worden neergelegd. Variant III is dus met name interessant voor gemeenten die de re-integratieactiviteiten zelf uitvoeren. Als de uitbestede activiteiten en de interne activiteiten als aparte (deel-)projecten kunnen worden gezien (als dit gescheiden activiteiten zijn) kan de 40 % flatrate overigens wel op het interne deelproject worden toegepast.
2. De 40% flatrate mag niet worden toegepast als er geen 'overige kosten' zijn die door deze 40% zouden moeten worden gedekt. Als de 40% flatrate wordt toegepast terwijl er geen 'overige kosten' zijn, is er sprake van overfinanciering. De Europese Commissie geeft aan dat de 40% flatrate is gebaseerd op de ervaring dat er naast directe personeelskosten altijd sprake is van overige kosten, en dat zij niet zal controleren of er in een project sprake is van overige kosten.

Van de 'Overige Varianten' is de delegated act methode interessant, omdat bij deze methode geen onderscheid wordt gemaakt tussen uitbestede of in eigen beheer uitgevoerde activiteiten. Wanneer onderdeel van een delegated act, mogen de flatrate opties ook op uitbestede activiteiten worden toegepast. Wanneer Nederland besluit om voorstellen in te dienen in het kader van Artikel 14 lid 1, dient de Europese Commissie tijdig te worden geïnformeerd. De Europese Commissie geeft aan dat een delegated act moet worden overeengekomen en dat dit de nodige tijd zal kosten. Tevens geldt dat zolang de voorgestelde Verordeningen nog niet zijn aangenomen, het traject voor het overeenkomen van een delegated act niet kan worden gestart.

5 KANSRIJKE OPTIES VOOR DE KORTE EN DE LANGERE TERMIJN

5.1 INLEIDING

In het voorgaande is nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor vereenvoudiging van de bekostiging van ESF-projecten op het gebied van re-integratie. In dit hoofdstuk werken we een aantal opties uit die vanuit de Nederlandse situatie bezien het meest aantrekkelijk zijn. Van een aantal van deze opties is onzeker of zij op korte termijn toepasbaar zijn. Dit heeft twee redenen (die overigens met elkaar kunnen samenhangen). De eerste reden is dat voor sommige opties nog nadere uitwerking en onderbouwing nodig is. De tweede reden is dat voor sommige opties het onzeker is of de Commissie er op korte termijn mee akkoord zal gaan. Dit heeft te maken met de interpretatie van de regelgeving en met de specifieke uitwerking en onderbouwing van de opties. Zeker op wat langere termijn zouden deze opties echter wel haalbaar kunnen zijn.

Aantrekkelijkheid vanuit de Nederlandse optiek heeft een aantal dimensies, namelijk:

- 1) Technische eenvoud. Is de uitwerking van de optie eenvoudig of juist ingewikkeld?
- 2) Lastenverlichting. Geeft de optie weinig of juist veel lastenverlichting?
- 3) Toepasbaarheid voor het veld. Is de optie toepasbaar voor uitvoerders gegeven de huidige re-integratiepraktijk? Lopen uitvoerders bepaalde financiële risico's bij toepassing van de optie? Een beperkte toepasbaarheid leidt mogelijk tot onvoldoende aanvragen.
- 4) Overfinanciering. In hoeverre geeft een optie risico op overfinanciering?
- 5) Plaatsingsresultaten.

We zullen de verschillende opties zowel beoordelen op aantrekkelijkheid als op korte-termijn haalbaarheid. In het algemeen geldt dat qua haalbaarheid de flatrate opties het beste scoren, maar dat standaardprijzen in sommige opzichten aantrekkelijker zijn. In de paragrafen 5.2. en 5.3 werken we voor respectievelijk standaardprijzen en voor flatrates een aantal opties verder uit. In de slotparagraaf (5.4) geven we een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende opties. Hierin worden ook de opties standaarduurprijzen en lump sum opgenomen. Deze zijn over het algemeen minder aantrekkelijk. Standaarduurprijzen zijn voor veel aanvragers weinig aantrekkelijk, omdat hiervoor een uitgebreide urenregistratie nodig blijft. Re-integratie wordt steeds meer maatwerk en aanvragers zien een dergelijke gedetailleerde urenregistratie als zeer belastend. Lumpsum financiering is niet toepasbaar voor re-integratieprojecten vanwege de bovengrens van € 100.000. Niettemin kunnen standaarduurprijzen voor sommige aanvragers toch aantrekkelijk zijn. Verder kan lumpsumfinanciering voor sommige typen projecten (wervingscampagnes, congressen, e.d.) handig zijn.

5.2 STANDAARDPRIJZEN

Er zijn verschillende varianten van standaardprijzen die aantrekkelijk zijn. We maken onderscheid in twee hoofdvormen: standaardprijzen met subsidiëring onafhankelijk van plaatsingsresultaten en standaardprijzen met resultaatafhankelijke financiering.

Wat betreft standaardprijzen zijn de meest kansrijke opties die waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar doelgroep of instrument. Het heeft weinig zin om standaardprijzen naar doelgroepen of instrumenten te differentiëren door een gebrek aan standaardisatie van activiteiten/instrumenten en (mede daardoor) een grote variatie aan kostprijzen. We onderscheiden twee hoofdvarianten:

1. Een variant waarbij een standaardtrajectprijs wordt bepaald en waarbij eisen worden gesteld aan de inhoud van de trajecten, maar waarbij niet wordt afgerekend op plaatsingsresultaten;
2. Een variant waarbij een standaardtrajectprijs wordt bepaald, maar waarbij de subsidie mede afhangt van de plaatsingsresultaten.

Varianten zonder resultaatafhankelijke financiering

Op grond van de data-analyses uit hoofdstuk 2 zou een gemiddelde trajectprijs op € 3.500 kunnen worden bepaald. Als we kijken naar de prijzen van afzonderlijke activiteiten/instrumenten dan is dit ongeveer gelijk aan de gemiddelde kosten van een intake/diagnose plus de gemiddelde kosten van een andere activiteit. Een ‘andere’ activiteit zou dan één van de volgende activiteiten kunnen zijn:

- Scholing of training;
- Begeleiding;
- Sollicitatieondersteuning;
- Activerings- en toeleidingstraject;
- Etc.

Een traject bestaat dan ten minste uit intake/diagnose plus één activiteit/instrument uit dit lijstje. Een traject kan in de praktijk natuurlijk uit meer activiteiten/instrumenten bestaan, maar die extra activiteiten/instrumenten moeten dan volledig uit niet-ESF-middelen worden betaald.

De gemiddelde kosten van intake/diagnose bedragen ongeveer € 1.000. Die van de andere activiteiten verschillen onderling niet veel en bedragen ongeveer € 2.500. Kijken we naar de verdeling van de kosten per deelnemer tussen projecten dan zijn er ook projecten waarvan deze kosten zeer hoog zijn. Het is denkbaar dat aanvragers bij een systeem van standaardprijzen zeer dure instrumenten niet meer inzetten: door deze niet in te zetten kunnen ze dan uitgaande van een gemiddeld bedrag van € 3.500 ‘winst’ maken. Daarom is te overwegen om uit te gaan van een lagere eenheidsprijs dan € 3.500. Wij denken dan aan een bedrag van € 2.500 à € 3.000. Per traject zou de ESF-subsidie dan € 1.000 respectievelijk € 1.200 bedragen.

Het werken met zo'n systeem zou een vereenvoudiging van de administratieve lasten inhouden. In tabel 5.1 is dit systeem vergeleken met het bestaande systeem.

Tabel 5.1 Vergelijking van de verantwoordingslast van standaardprijzen zonder resultaatafhankelijke financiering met de huidige situatie

Onderdeel	Huidige situatie	Nieuwe situatie: standaardprijzen voor trajecten – verantwoording op instrumenten (Standaard-schalen van eenheids-kosten)
Verantwoording kosten	<u>Uitbesteding traject en plaatsing:</u> - Dossier marktconformiteit - Facturen + betaalbewijzen <u>Eigen personeel:</u> - Sluitende urenadministratie - ESF-uurloon	<u>Uitbesteding:</u> - $P \times Q$ (standaardprijs maal aantal) <u>Eigen personeel:</u> - $P * Q$ (standaardprijs maal aantal)
Verantwoording prestaties	- Deelnemeradministraties van de doelgroep - Deelnemerge relateerde bewijsstukken van geleverde prestaties (intakerapportages, getekende trajectplannen, gespreksverslagen, diploma's, aanwezigheidsregistraties etc.)	- Deelnemeradministraties van de doelgroep - Deelnemerge relateerde bewijsstukken van: - o geleverde prestaties per traject - o ingezette instrumenten per traject (intakerapportages, getekende trajectplannen, gespreks-verslagen, diploma's, aanwezigheidsregistraties etc.)

We kunnen de volgende conclusies trekken uit deze tabel:

- Door te werken met standaardprijzen per traject zou een groot deel van de verantwoordingslast voor de kosten kunnen vervallen.
- De verantwoordingslast voor de prestaties is voor de nieuwe methodiek vergelijkbaar met de huidige situatie.

De conclusie is dus dat deze variant tot een lagere verantwoordingslast zou leiden, doordat veel minder verantwoording nodig is ten aanzien van de kosten.

Door uit te gaan van een prijs die wat lager is dan de gemiddelde historische kostprijs en door eisen te stellen aan de inhoud van trajecten kan voorkomen worden dat overfinanciering plaatsvindt. Op individueel niveau zal wel overfinanciering voorkomen, maar daar staat tegenover dat er ook situaties zullen zijn waarbij onderfinanciering optreedt. Bij voldoende grote projecten middelen deze situaties elkaar uit. Zowel op projectniveau als voor het Ministerie van SZW is er dan (afgezien van een kleine marge) in principe geen risico op over- of onderfinanciering. Wordt de standaardprijs iets lager gesteld dan de gemiddelde historische prijs, dan is er voor de projecten wel sprake van enige onderfinanciering, maar deze is wel geheel voorspelbaar.

Bij deze variant kunnen nadere eisen worden gesteld aan de doelgroep. Als toepassing wordt beperkt tot groepen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt, dan zal de netto-effectiviteit van de interventies waarschijnlijk groter zijn. In die zin zullen de plaatsingsresultaten dan wat beter zijn. Daar staat tegenover dat het stellen van eisen aan de doelgroep de toepasbaarheid voor aanvragers vermindert. Naarmate de eisen stringenter zijn is het risico groter dat er minder aanvragen zullen komen.

De lastenvermindering bij deze variant zou nog groter zijn als ook de prestatiecontrole kan worden vereenvoudigd. Daarvoor zijn goede argumenten te geven. Als gemeenten van tevoren aangeven welke instrumenten zij inzetten, deze goed omschrijven en ook registeren hoe vaak deze instrumenten worden toegepast, dan kan dit als voldoende indicatie voor “kwaliteit” worden gezien. Het is echter de vraag of dit voldoende is voor de Europese Commissie en de Nederlandse Audit Autoriteit. Daarom gaan we ervan uit dat de lastenverlichting wat betreft prestatiecontrole bij deze variant beperkt zal zijn.

Varianten met afrekening op basis van plaatsingsresultaten

Hoe kan een systeem met standaardprijzen zodanig worden opgezet dat dit ook een voldoende basis biedt om de prestatiecontrole sterk te vereenvoudigen? Dit kan door af te rekenen op basis van standaardprijzen, maar de subsidie mede te laten afhangen van de bereikte plaatsingsresultaten. Het doel van re-integratie is immers de kans op werk voor werklozen te vergroten. Als aannemelijk kan worden gemaakt dat ESF-projecten daadwerkelijk dit doel verwezenlijken, dan is per definitie ook de gewenste prestatie geleverd. Dan is het niet nodig meer om na te gaan wat men precies heeft gedaan om dit resultaat te bereiken. Dus door standaardprijzen te combineren met resultaatafhankelijke subsidies kunnen zowel de kosten- als de prestatieverantwoording worden vereenvoudigd.

Bij de uitwerking van deze variant gaan we ervan uit dat de standaardprijs op dezelfde manier wordt bepaald als bij de vorige variant. In onderstaand voorbeeld gaan we uit van de standaardprijs van € 3000. Ervan uitgaande dat ieder traject in ieder geval assessment/diagnose bevat ligt het voor de hand om een deel van de subsidie altijd te vergoeden ongeacht de plaatsingsresultaten. De uitkering van het overige deel zou dan afhankelijk kunnen worden gemaakt van de plaatsingsresultaten. We werken dit als volgt uit:

- Een vaste subsidie voor intake/diagnose van bijvoorbeeld € 400 (40 procent van € 1.000).
- Een variabele subsidie die zodanig is dat uitgaande van bevredigend geachte plaatsingscijfers de totale subsidie weer gemiddeld uitkomt op € 1.200 per deelnemer, gebaseerd op de standaardprijs van € 3.000.

Als we het gewenst geachte plaatsingspercentage op x stellen, moet dus voldaan zijn aan de volgende vergelijking:

$$400 + p * z = 1.200$$

Hierbij is p het plaatsingspercentage en z het variabele deel van de subsidie.

Gemiddeld genomen stroomt ongeveer 25 procent van de bijstandsgerechtigden binnen een jaar uit naar werk.²¹ Als we dit als norm hanteren komt het variabele deel uit op $((1.200 - 400)/0,25 =) € 3.200$ per deelnemer.

Hierbij moeten we twee kanttekeningen plaatsen:

- 1) Als gemeenten achteraf kunnen bepalen welke cliënten onder het ESF vallen, zouden zij alleen cliënten kunnen kiezen die een baan gevonden hebben of daarin kansrijk zijn;
- 2) Men mag ervan uitgaan dat toepassing van re-integratie leidt tot een hogere plaatsingskans.

Om 1) te vermijden ligt het voor de hand om de eis te stellen dat cliënten het label 'ESF' krijgen als zij aan hun traject beginnen. Dan zou het nog steeds zo kunnen zijn dat gemeenten relatief kansrijke cliënten onder het ESF brengen. Dit kan worden vermeden door aanvullende eisen te stellen aan de kenmerken van cliënten. Er is vrij veel onderzoek gedaan naar de determinanten van de uitstroomkans uit de Bijstand en daar komt uit dat leeftijd, kenmerken van het huishouden en de tijd die men al in de uitkering zit een belangrijke rol spelen. Het is dus mogelijk om bovengenoemde formule voor subgroepen te bepalen.

Ook over de kansvergroting (of netto-effectiviteit) van re-integratie is het nodige bekend.²² Op grond hiervan lijkt het redelijk om uit te gaan van een gemiddelde kansvergroting met vijf procent-punten (bijvoorbeeld van 25 naar 30 procent). In dat geval zou in bovengenoemd voorbeeld een variabele component van € 2.667 resulteren.

De subsidieregeling kan verschillende vormen aannemen. De eerste mogelijkheid is dat men alleen subsidie krijgt als gemiddeld de plaatsingskans ten minste gelijk is aan de gestelde norm (bijvoorbeeld 30 procent plaatsingskans). Maar het is de vraag of zo'n alles- of niets-regeling redelijk is. Men zou ook kunnen bepalen dat bij een plaatsingspercentage lager dan 30 procent (aannemende dat dit de norm is) de variabele vergoeding op een lager bedrag dan € 3.200 wordt vastgesteld.

Een aandachtspunt bij een dergelijk systeem is dat het plaatsingspercentage afhankelijk is van de lokale arbeidsmarktsituatie. Voor de ene gemeente is een plaatsingspercentage van 30 procent gemakkelijker te realiseren dan voor de andere. In beginsel is een systeem denkbaar waarbij de hanteren plaatsingsnorm regionaal wordt gedifferentieerd, maar dit maakt het systeem natuurlijk wel complexer.

Verder is de plaatsingskans afhankelijk van de conjunctuur. Dit betekent dat bij toepassing van een dergelijk systeem periodiek een update moet worden gemaakt van de plaatsingsnorm. Men zou zich zelfs kunnen voorstellen dat de definitieve plaatsingsnorm ex-post wordt vastgesteld.

Ten slotte staat of valt een dergelijk systeem bij de mogelijkheid om objectief te bepalen of de plaatsingsnorm is gehaald. In de Nederlandse situatie kan dit op betrekkelijk eenvoudige wijze gedaan worden met behulp van de Polisadministratie, waarin alle

²¹ Dit cijfer is gebaseerd op: Tanis e.a. (2012).

²² Zie bijvoorbeeld: De Koning e.a. (2005) en Kok en Houkes (2011).

werknemers en banen zijn opgenomen. Hieruit is voor elke bijstandsontvanger af te leiden of en zo ja op welke datum hij/zij een baan heeft gevonden.

De vraag is of het halen van de plaatsingsnorm alleen genoeg is om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Als aanvullende eis zou men stellen dat cliënten hun baan minimaal een bepaalde tijd moeten behouden. Men kan hierbij denken aan een periode van zes maanden. Wat hierbij redelijk is, zou overigens ook onderbouwd kunnen worden met bestaande data. Op basis van bestaande gegevens is het namelijk mogelijk om te bepalen hoe lang bijstandsontvangers hun eerste baan gemiddelde behouden.

Als aan de normen ten aanzien van het plaatsingspercentage en de duurzaamheid van de plaatsing is voldaan is er geen noodzaak meer voor controle op de inhoud van trajecten. Wel van belang is dan nog controle op het moment van labeling voor het ESF (bij aanvang traject) en een toetsing op kenmerken van cliënten (als hieraan nadere voorwaarden worden gesteld op grond van bijvoorbeeld leeftijd en uitkeringsduur).

In onderstaande tabel is op een rijtje gezet hoe een financieringsvorm op basis van plaatsingsresultaten eruit zou kunnen zien. We benadrukken dat dit een voorbeeld is. Zowel bij de verantwoording van de kosten als van de prestaties treedt hierbij een grote vereenvoudiging op. Wel is het onzeker of de Europese Commissie akkoord gaat met deze systematiek.

Tabel 5.2 *Vergelijking van een systeem met financiering mede op basis van plaatsingsresultaten met het oude systeem*²³

Onderdeel	Huidige situatie	Nieuwe situatie: vaste kostprijzen met hoogte subsidie afhankelijk van plaatsingsresultaten
Verantwoording kosten	<u>Uitbesteding trajectstart en plaatsing:</u> - Dossier marktconformiteit - Facturen + betaalbewijzen <u>Eigen personeel:</u> - Sluitende urenadministratie - ESF-uurloon	$P \cdot Q$, waarbij: - $P = € 1200$ als plaatsingspercentage ten minste 25 procent bedraagt en ten minste 50 procent van de geplaatsten hun baan ten minste zes maanden behouden - $P = € 1.000$ als plaatsingspercentage lager is dan 25 procent, maar percentage dat de baan behoudt is ten minste vijftig procent - $P = € 800$ als plaatsingspercentage lager is dan 25 procent en percentage dat de baan behoudt lager is dan vijftig procent
Verantwoording prestaties	- Deelnemeradministraties van de doelgroep - Deelnemerge relateerde bewijsstukken van geleverde prestaties (intakerapportages, getekende trajectplannen, gespreksverslagen, diploma's, aanwezigheidsregistraties etc.)	- Toetsing of cliënt ESF-label heeft gekregen bij aanvang traject - Toetsing op doelgroepkenmerken - Bewijsstukken plaatsing in baan - Bewijsstukken behoud baan

5.3 KANSRIJKE OPTIES MET FLATRATES VOOR INDIRECTE KOSTEN

In relatie tot het ESF houdt een flatrate in dat de vergoeding voor een bepaalde kostenpost wordt bepaald door een opslagpercentage op de overige kosten. De nieuwe regelgeving biedt hiervoor twee kansrijke opties:

- 1) Een opslag van maximaal 15 procent op de subsidiabele directe personeelskosten ter dekking van de indirecte projectkosten;
- 2) Een opslag van maximaal 40 procent op de subsidiabele directe personeelskosten ter dekking van de overige projectkosten.

²³ Let op: als het gehele project wordt uitbesteed dan is het hanteren van standaardprijzen niet mogelijk: je kunt dan eenvoudig afrekenen op basis van marktconformiteitsdossier en uren. Standaardprijzen zijn bij uitbesteding alleen mogelijk als het projectonderdelen betreft.

De percentages van 15 en 40 procent zijn ‘gebruiksklaar’ en hoeven niet te worden verantwoord. Dit brengt dus een belangrijke vereenvoudiging te weeg.

De directe personeelskosten dienen wel in detail te worden verantwoord conform de ESF-regelgeving. Dit geldt ook voor de geleverde prestaties.

In de tabel op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de diverse kostenposten; per variant wordt aangegeven welke posten wel en welke niet verantwoord moeten worden. Verder is aangegeven wat moet worden opgegeven voor de prestatieverantwoording (is voor beide varianten gelijk).

Wat directe personeelskosten zijn moet duidelijk worden omschreven. Bij re-integratie zullen dit in het algemeen de arbeidskosten zijn van de (interne en externe) medewerkers die de re-integratie uitvoeren.

5.4 CONCLUSIES EN SLOTOPMERKINGEN

Standaardprijzen en flatrates zijn de meest aantrekkelijke opties. ***Standaardprijzen geven de grootste lastenverlichting.*** Deze optie geeft maximale vereenvoudiging van de kostenverantwoording. De meest eenvoudige vorm is één standaardprijs voor alle trajecten (variant 1a). Deze kan op zodanige manier worden ingevoerd dat op projectniveau en op nationaal niveau het risico op overfinanciering erg klein is. Voor de meeste aanvragers is dit een aantrekkelijke en gemakkelijk toepasbare vorm. ***Er is echter geen zekerheid dat de Europese Commissie hiermee (op korte termijn) akkoord gaat.***

Naast de kostenverantwoording zou bij standaardprijzen ook de prestatieverantwoording vereenvoudigd kunnen worden door eisen te stellen aan de inhoud van trajecten (bijvoorbeeld intake/assessment plus toepassing van minimaal één ander instrument uit een vooraf vastgesteld lijstje), door te eisen dat vooraf goede beschrijvingen worden gegeven van deze instrumenten en door te eisen dat de instrumenttoepassing van individuele deelnemers wordt vastgelegd in een datasysteem. De controle achteraf op de geleverde prestatie zou dan beperkt kunnen blijven zonder dat dit redelijkerwijs negatieve gevolgen heeft op de prestaties. Ook hiervoor geldt dat geen zekerheid bestaat dat de Europese Commissie hiermee akkoord gaat.

In variant 1a worden geen nadere eisen gesteld aan de doelgroep. Het is echter te overwegen in het nieuwe ESF-programma subsidies te beperken tot projecten voor groepen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt en hieraan concrete eisen te koppelen (bijvoorbeeld aan de werkloosheidsduur van deelnemers). Dit vermindert ‘cherry picking’ en leidt naar verwachting tot grotere effecten van re-integratie op de baankansen van de deelnemers. Dit versterkt dus de onderbouwing naar de Europese Commissie. We noemen dit variant 1b. Nadeel van deze variant is dat eisen aan de doelgroep een negatief effect kunnen hebben op het aantal aanvragen en op de grootte van de projecten waarvoor een aanvraag wordt ingediend; veel aanvragers zien dergelijke eisen namelijk als een knelpunt.

Tabel 5.3 Kosten- en prestatieverantwoording twee kansrijke varianten met flatrate (voorbeeld ^{a)})

Directe kosten	Kostenverantwoording		Prestatieverantwoording	
	Variant met 15 % opslag	Variant met 40 % opslag	Variant met 15 % opslag	Variant met 40 % opslag
Directe personeelskosten				
Intake en diagnose	uren x tarief (werkelijke kosten)	uren x tarief (werkelijke kosten)	getekend rapport/verslag	getekend rapport/verslag
Re-integratieplan	uren x tarief (werkelijke kosten)	uren x tarief (werkelijke kosten)	getekend plan	getekend plan
Trajectbegeleiding	uren x tarief (werkelijke kosten)	uren x tarief (werkelijke kosten)	getekende urenregistratie	getekende urenregistratie
Sollicitatietraining (extern)	uren x tarief (werkelijke kosten)	uren x tarief (werkelijke kosten)	getekende urenregistratie en certificaat	getekende urenregistratie en certificaat
Plaatsing op werk	uren x tarief (werkelijke kosten)	uren x tarief (werkelijke kosten)	getekende urenregistratie	getekende urenregistratie
Jobcoaching	uren x tarief (werkelijke kosten)	uren x tarief (werkelijke kosten)	getekende urenregistratie	getekende urenregistratie
Overige directe kosten				
Reiskosten intern personeel	Bewijs werkelijk gemaakte kosten*	Geen	Bewijs geleverde prestatie*	Geen
Reiskosten extern personeel	Bewijs werkelijk gemaakte kosten*	Geen	Bewijs geleverde prestatie*	Geen
Publiciteitskosten	Bewijs werkelijk gemaakte kosten*	Geen	Bewijs geleverde prestatie*	Geen
Niet-afschrijfbaar consumptiegoederen	Bewijs werkelijk gemaakte kosten*	Geen	Bewijs geleverde prestatie*	Geen
Indirecte kosten				
Externe accountantskosten	Geen	Geen		
Huur trainingsruimte	Geen	Geen		
Afschrijvingen apparatuur	Geen	Geen		

a) De weergegeven kostenposten en verantwoordingswijzen zijn niet limitatief.

* Dient alleen verantwoord te worden als voor deze overige directe kosten subsidie wordt aangevraagd

De sterkste argumenten voor een sterk vereenvoudigde verantwoording van zowel kosten als prestaties kunnen worden gegeven bij een systeem met standaardprijzen waarin de subsidiëring afhankelijk wordt gesteld van plaatsingsresultaten. Op basis van bestaande gegevens kan voor de plaatsingsresultaten een zodanige norm worden geformuleerd dat met grote zekerheid sprake is van een realistische kansvergroting door de trajecten. We achten een kansvergroting realistisch als deze overeenkomt met de kansvergroting die is gemeten in eerder onderzoek naar de netto-effectiviteit van re-integratie in Nederland. Een dergelijk systeem is zodanig in te richten dat de standaardprijs overeenkomt met de historische kostprijs (of daar iets onder ligt) en goede plaatsingsresultaten gegarandeerd zijn. Wat dit laatste betreft kan nog worden toegevoegd dat Nederland een integraal gegevensbestand van alle banen heeft, waarmee bijvoorbeeld niet alleen kan worden nagegaan of iemand een baan heeft gevonden, maar ook of hij deze baan minimaal een bepaalde tijd heeft gehouden (dit laatste zou namelijk een aanvullende eis kunnen zijn). Ook bij dit systeem is een variant denkbaar zonder eisen aan de doelgroep (variant 2a) en één met eisen aan de doelgroep (variant 2b).

Nadeel van prestatieafhankelijke subsidiëring is dat de inrichting en onderbouwing van het systeem ingewikkelder wordt. Het is verder niet zeker dat de Europese Commissie op korte termijn akkoord gaat met een dergelijk systeem. Een systeem dat goede plaatsingsresultaten stimuleert heeft in beginsel een breed draagvlak, maar veel zal waarschijnlijk afhangen van de exacte invulling. Dit vergt mogelijk meer overleg en voorbereiding. Dit betreft onder meer:

- De wijze waarop subsidies afhankelijk worden gemaakt van plaatsingsresultaten (en of men dit überhaupt wil);
- De inhoudelijke eisen die aan trajecten worden gesteld als men kiest voor een variant zonder afhankelijkheid van plaatsingsresultaten. Differentiatie van vaste kostprijzen naar activiteiten/instrumenten en/of doelgroepen heeft volgens ons weinig zin, omdat de variatie in de werkelijke kostprijzen ook binnen instrumenten en doelgroepen groot is. Als men differentieert, zou men dit eenvoudig moeten houden (bijvoorbeeld twee groepen activiteiten/instrumenten of een beperkt aantal doelgroepen).
- De plaatsingsnorm waarvan men uitgaat in een systeem waarin de verlening van de subsidie of de hoogte van de subsidie afhankelijk is van plaatsingsresultaten. Als men hierbij rekening wil houden met kenmerken van deelnemers zullen ter onderbouwing ook aanvullende analyses nodig zijn.

ESF Vlaanderen heeft overigens ook vastomlijnde plannen voor plaatsingsafhankelijke subsidies.

Alleen van de flatrates is zeker dat zij op korte termijn uitvoerbaar zijn. Van de twee onderscheiden varianten van flatrates is de meest aantrekkelijke die waarbij een opslagpercentage van 40 op de directe personeelskosten kan worden gehanteerd om de overige kosten te dekken (dit is variant 3b; variant 3b betreft een flatrate van 15 procent op de directe personeelskosten ter dekking van de indirecte kosten). Het enige negatieve aspect hiervan is een zeker risico op overfinanciering. Dat zou in beginsel opgelost kunnen worden door uit te gaan van een iets lager percentage dan 40, maar zo'n alternatief percentage moet onderbouwd worden op basis van historische gegevens en de vraag is of dit mogelijk is.

De lastenverlichting is bij de flatrate opties beperkt. Een belangrijk deel van de kosten, de directe personeelskosten, moet nog steeds worden verantwoord. Verder moeten de prestaties nog steeds op de ‘oude’ manier worden verantwoord. Niettemin is dit een zekere’ manier om op korte termijn een duidelijke lastenverlichting te bereiken.

In onderstaande tabel 5.1 zijn de scores van de zes varianten samengevat. Hierin zijn de opvattingen verwerkt die aanvragers tijdens de workshop over de verschillende opties naar voren hebben gebracht. Variant 3b (flatrate van 40 procent) lijkt op korte termijn een goede keuze. Maar voor de iets langere termijn zijn varianten met standaardprijzen en resultaatafhankelijke subsidiëring aan te bevelen, omdat deze een grotere lastenverlichting paren aan stimulansen voor goede plaatsingsresultaten. Kijken we puur naar de opvattingen van het veld dan is variant 1a (één standaardprijs, geen resultaatafhankelijke subsidiëring) de meest aantrekkelijke variant, maar deze variant is waarschijnlijk iets minder kansrijk bij de Europese Commissie.

Het veld is van mening dat voor bepaalde, afgebakende activiteiten de lumpsum-optie aantrekkelijk is en de deelnemers aan de workshop pleiten er dan ook voor dat deze optie mogelijk moet blijven. Ook de optie ‘standaarduurtarieven’ lijkt in bepaalde situaties een aantrekkelijke mogelijkheid te zijn en de deelnemers pleiten er dan ook voor dat de mogelijkheid zou moeten bestaan om hiervoor te kiezen, in combinatie met of naast alternatieve opties.

Het combineren van verschillende opties is vaak mogelijk. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat dubbele financiering wordt vermeden. Een reden om verschillende opties toe te passen binnen één project is dat een deel van de trajecten binnen het project wordt uitbesteed. Dit kan als gescheiden deelprojecten kunnen worden gedefinieerd, één voor extern en één voor intern uitgevoerde trajecten.²⁴ De meest voor de hand liggende oplossing is dan om voor het deelproject ‘intern uitgevoerde trajecten’ een vereenvoudigde financieringsvorm te gebruiken (bijvoorbeeld de 40% flatrate) en voor het deelproject ‘uitbestede trajecten’ de werkelijke kosten te hanteren (op basis van declaraties). Sommige combinaties liggen minder voor de hand. Stel bijvoorbeeld dat binnen een project voor sommige projecten standaardprijzen worden gehanteerd en voor andere flatrates. Dat gaat het basisidee achter standaardprijzen (dat dure en goedkope trajecten elkaar uitmiddelen) niet noodzakelijk meer op. Men zou dan eerder denken aan differentiatie naar type aanvrager (bijvoorbeeld UWV versus gemeenten).

Ten slotte merken we op dat flatrates en standaardprijzen in eerste instantie niet toegepast kunnen worden op trajecten die volledig uitbesteed worden. Maar de regelgeving biedt hier een uitweg als de lidstaat een ‘delegated act’ in werking laat treden. Dan kan de standaardprijs ook voor uitbestede trajecten gelden. Hierover moet dan wel vooraf overeenstemming met de Commissie worden bereikt. Standaardprijzen kunnen dus onder bepaalde voorwaarden breed worden ingevoerd.

²⁴ Dit kan bijvoorbeeld als voor de ene doelgroep de trajecten worden uitbesteed en deze voor de andere doelgroep intern worden uitgevoerd.

Tabel 5.1 Aantrekkelijkheid en haalbaarheid van de opties

Methode	Variant	Alternatieven	Aantrekkelijkheid voor het veld					Haalbaarheid bij EC op korte termijn
			Technische eenvoud	Lasten-verlichting	Toepasbaarheid voor het veld	Vermijden over-financiering	Kans op goede plaatsings-resultaten	
Standaard-prijzen zonder resultaat-financiering	1a	Vaste eenheidsprijs (lager dan historische kosten), alle groepen, toetsing op uitvoering trajectplan	0	+	++	+	0	-
	1b	Vaste eenheidsprijs, beperking tot bepaalde doelgroep(en), toetsing op uitvoering trajectplan	0	0/+	0	+	0/+	-/0
Standaard-prijzen met resultaat-financiering	2a	Vaste eenheidsprijs (lager dan historische kosten), alle groepen, toetsing op plaatsingsresultaat	-	++	+	0	+	-
	2b	Vaste eenheidsprijs, beperking tot bepaalde doelgroep(en), toetsing op plaatsingsresultaat	-	+	0	0	++	-/0
Flatrates	3a	Flatrate 15% ter dekking van indirecte kosten	++	0	0/+	0/+	0	++
	3b	Flatrate 40% ter dekking van totale overige subsidiabele projectkosten	++	0/+	+	-/0	0	++
Overig		Lumpsum	++	*+	--	0	0	++
		Standaard uurtarieven	0	-	0	0	0	+

LITERATUUR

- Bakker, Henk, Jeroen Gelevert, Daniël Huisman, Florian Thiessen (2009), *Evaluatie pilot kwaliteitsfinanciering van de Wsw-indicatiestelling*, Berenschot, Utrecht.
- Belastingdienst (2008), *Horizontaal Toezicht*, Belastingdienst.
- Bergen, Kees van, Marga de Weerd, Marja Paulussen-Hoogeboom, Jaco van Velden, Rob Vossen, Ewout van den Blink (2010), *Lumpsum PO in de praktijk. Slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management, eindrapport*, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in samenwerking met Ernst & Young Advisory, Amsterdam.
- Dooren, Ernie van, Wendy Ellenbroek, Petra Ebben-de Jong, Arthur Frank, Patrick Jansen, Anne Tijdhof (2011), *Op weg naar minder administratieve lasten. Standaardisatie van informatievragen van concessiehouders voor de vermindering van administratieve lasten voor zorgaanbieders*, In voor zorg! 29 november 2011.
- Kok, Lucy, en Aenneli Houkes (2011), *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken: literatuurstudie*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.
- Koning, J. de, J. Gravesteijn-Ligthelm, A. Gelderblom, O. Tanis, E. Maasland (2008), *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?*, Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, RWI, SEOR.
- Koning, J. de, A. Gelderblom, C. Th. Zandvliet en L. van den Boom, *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken*, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het UWV, uitgave Ministerie van SZW, Werkdocumenten, nummer 339, Den Haag, 2005
- Magito, Th. (2003), *Decentralisatie, autonomie en lumpsumfinanciering*, Voordracht tijdens de netwerkbijeenkomst van schooldirecties op 1 oktober 2003.
- PWC (2011), *ESF in Optima Forma, Verkenning uitvoeringsmodaliteiten ESF*, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Q-Consult (2011), *Rapport Experiment Regelarme Instellingen fase 1*, versie 7 december 2011.
- Regioplan en Ernst & Young Advisory (2010), *Lumpsum Po in de praktijk*, Amsterdam, Regioplan.
- RWI (2011), *Re-integratiemarktanalyse 2011*, Den Haag, RWI.
- Tanis, O., Marcel Spijkerman, Daan Ooms en Joep Houtman, *Cliëntstromen in de SUW- keten: 2005-2008*, Raad voor Werk en Inkomen, 2012.
- UWV (2012), *Jaarverslag 2011*, UWV, Amsterdam.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 DEELNEMERS BRAINSTORMSESSIES

In deze bijlage treft u het overzicht aan van de deelnemers aan beide brainstormsessies.

Datum bijeenkomst	Naam	Organisatie
23 augustus	Rob Bakker	Gemeente Den Haag
	Tom Kamphuis	Gemeente Emmen/ ESF Bureau
	Ger Gankema en Machiel van Dam	Drenthe
	Björn Greven	Gemeente Enschede
	Wim van Rijswijk	Gemeente Groningen
	Erwin Rossou en Erik Nierijnck	Gemeente Lelystad
	Madeleine Bredijk en Gerda Onrust	Gemeente Tilburg
	Bartho van Wel	Gemeente Utrecht
	Otto Spaans en Jerry Menick	Gemeente Zutphen
	Ilse Zenden, Pedro Blanco en Ger Lubbers	Sociale Dienst Veluwerand
		UWV
	Chris Oosterhuis	Setin
6 september	Peter Koeree	Gemeente Amsterdam
	Samir Tasar	Gemeente Roermond
	Anne van der Loo	Gemeente Rotterdam
	Ester Leibbrand	Noloc
	Koen Rapstok	Sagenn
	Wim Kollen	Track

BIJLAGE 2 KOSTEN PER ACTIVITEIT/INSTRUMENT

	ESF-database			Database gemeenten en re-integratiebedrijven		
Instrument	Gemiddelde kostprijs	Standaard-deviatie	Aantal	Gemiddelde kostprijs	Standaard-deviatie	Aantal
Activerings- en toeleidingstrajecten	2.800	1.900	24	NB	NB	NB
Assessment	1.300	1.000	14	700	800	26
Begeleiding	1.500	1.800	46	3.600	2.400	34
Diagnose	800	200	12	1.300	1.100	88
Dubbele instrumenten	2.000	1.100	9	1.900	1.500	7
Gesubsidieerde arbeid	2.700	2.300	38	3.500	2.300	33
Loonkostensubsidie	NB	NB	NB	7.400	800	4
Inburgering	NB	NB	NB	1700	1.100	25
Integrale trajecten	2.100	2.700	142	6.700	6.100	12
Jobcoaching	2.400	1.000	7	300	200	7
Klantmanagement	500	400	32	NB	NB	NB
Medische diagnose	900	1.000	14	1.000	1.700	37
Nazorg	NB	NB	NB	300	200	4
Scholings- en trainingstrajecten	2.300	2.500	54	2.500	1.900	30
Sollicitatie ondersteuning	1.300	900	6	1.200	800	14
Training	1.300	1.200	39	1.200	800	28
Werving klanten	1.600	3.900	15	NB	NB	NB
Totaal	1.800	2.200	452	2.000	2.400	349

Bron: ESF-database, Agentschap SZW en database gemeente en re-integratiebedrijven

BIJLAGE 3 GEMIDDELDE PRIJS PER DOELGROEP EN INSTRUMENT

Instrument	Gemiddelde kostprijs	StdDev	Minimum	Maximum	Aantal
Deels arbeidsgeschikten/arbeidsbelemmerden	1674	1743	25	12921	171
Assessment	1284	1115	266	3660	7
Begeleiding	1288	985	334	3770	18
Diagnose	787	257	300	1029	6
Dubbele instrumenten	2115	1108	937	3701	5
Gesubsidieerde arbeid	2265	2364	27	10452	19
Integrale trajecten	1945	1452	129	8224	40
Jobcoaching	2581	1306	932	3773	4
Klantmanagement	525	493	25	1706	13
Medisch	1053	1138	59	3694	10
Scholing	2897	3070	444	12921	19
Sollicitatie ondersteuning	1080	543	711	1703	3
Training	1183	1167	357	5103	27
Niet uitkeringsontvangers	1981	2856	9	26091	157
Activerings- en toeleidingstrajecten	2755	2089	808	9276	14
Assessment	1225	1094	260	2961	5
Begeleiding	1952	2650	333	8679	14
Diagnose	887	209	740	1035	2
Dubbele instrumenten	1086	-	-	-	1
Gesubsidieerde arbeid	2208	1046,50	1603,98	3416,58	3

Integrale trajecten	2133	3249	90	26091	71
Jobcoaching	2367	-	-	-	1
Klantmanagement	701	569	25	1172	5
Medisch	517	412	226	809	2
Scholing	2189	2565	644	10286	20
Sollicitatie ondersteuning	396	-	-	-	1
Training	1003	1099	217	2260	3
Werving klanten	1599	3896	9	15373	15
Ouderen 55+	1638	1279	25	6283	113
Activerings- en toeleidingstrajecten	2270	1481	533	4533	7
Assessment	1249	428	947	1552	2
Begeleiding	1290	1523	60	6283	14
Diagnose	895	259	752	1283	4
Dubbele instrumenten	2181	1322	937	3568	3
Gesubsidieerde arbeid	2821	1551	27	5535	15
Integrale trajecten	1659	1009	427	4748	28
Jobcoaching	2012	343	1769	2254	2
Klantmanagement	472	327	25	976	14
Medisch	432	149	326	537	2
Scholing	1588	962	564	3096	12
Sollicitatie ondersteuning	2038	1011	1323	2753	2
Training	1897	1212	773	4062	8
Niet uitkeringsontvangers, Deels arbeidsgeschikten/arbeidsbelemmerden en Ouderen 55+	4722	3867	324	11233	11
Activerings- en toeleidingstrajecten	3986	1723	2151	5570	3

Gesubsidieerde arbeid	10018	-	-	-	1
Integrale trajecten	7740	4660	2448	11233	3
Scholing	2029	1579	324	3440	3
Training	665	-	-	-	1
Totaal	1845	2222	9	26091	452

Bron: ESF-database, Agentschap SZW.

BIJLAGE 4 INHOUD VAN GEDEFINIEERDE INSTRUMENTEN

Instrument	Wat valt er onder
Agogische begeleiding	Agogische begeleiding, Standaard agogische begeleiding Werk- en agogische begeleiding
Assessment	Assessment, Diagnose, Intake en diagnose, Keuringskosten, Oriëntatie, Trajectplan
Begeleiding	Begeleiding, Begeleiding / coaching, Begeleiding naar (sociaal) werk, Coördinatie / begeleiding cliënten t.b.v. cluster 1, Homecoach, Trajectbegeleiding
Diagnose	Diagnose extern, Intake/diagnose gag
Dubbele instrumenten	Begeleiding en sociale activering, Diagnose en fysieke of mentale, Behandeling of begeleiding, Diagnose/begeleiding , Scholing en training, Scholings en trainingstrajecten, Werkervaring en ondersteuning sollicitatie en vinden vacatures
Gesubsidieerde arbeid	Fietsenwerkplaats, Gesubsidieerde arbeid, Houtwerkplaats, Klussenteam, Participatiebaan, Participatiebaan/sociale activering, Schoonmaakteam / Huishoudteam, Sociale Activering, Tuinteam, Verloning, Werkjouwprojectactiviteiten
Integrale trajecten	Activerings- en toelidingsactiviteiten, Diagnose en reïntegratie, Externe reïntegratie trajecten, Integrale trajecten, Keuringen en re-integratieactiviteiten, Overige re-integratietrajecten, Overige reïntegratietrajecten, reïntegratie maatwerk, Re-integratieactiviteiten, Re-integratietrajecten en -activiteiten en projectconsulenten, Re-integratietrajecten Poortprogramma, Reïntegratietrajecten poortprogramma, Trainingsprogramma, arbo-dienstverlening, taaltraining en arbeidsdeskundig advies, Triade, Zorgtrajecten en losse producten
Jobcoaching	Jobcoaching
Klantmanagement	Casemanagement, Inzet externe casemanagers, Inzet externe werkmakelaar, Inzet interne casemanagers, klantmanagement
Medisch	Arbeidsmedische onderzoeken, Arbeidsmedische onderzoeken IRO, Intake en medische keuring,

	Keuringen en re-integratietrajecten, Medisch advies
Scholing/training	Leer/werk scholingstraject , Scholing, Scholing en werksimulatie, Werkstage, Aanbodversterking, activerings- en toeleidingsactiviteiten, Aggressietraining, Arbeidsactivering, Budgettering, Empowerment, Fysieke beweging, Motivatietraining, Ontmoeting (ASA, vrouwengroep en dagopvang), Ontmoeting ASA, SoVa training, Taal / Rekenen, Taal/Rekenen, Winkels, Computerles, Creatief, Naailes
Sollicitatie ondersteuning	Ondersteuning sollicitatie en vinden vacatures
Niet toe te delen	ADL, Externe zorgpartners t.b.v cluster 111, Externe zorgpartners(Altrecht, Arta,Kringloopcentrum, Salus, empowerteam, Kwintes en Totem)

