

# Tussenevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020

Eindrapport  
Uitgebracht in opdracht van  
het Agentschap SZW

Amersfoort, 22 april 2016



**Europese Unie**  
Europees Sociaal Fonds



# Inhoud

<b>Management samenvatting</b>	<b>i</b>
<b>Management summary</b>	<b>v</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling evaluatie	2
1.3 Aanpak tussenevaluatie	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2. Implementatie en uitvoering Agentschap SZW</b>	<b>5</b>
2.1 Inleiding	5
2.2 Organisatie bij Agentschap SZW	5
2.3 Ervaringen met eerste openstelling	7
2.3.1 Informatievoorziening	7
2.3.2 Aanvraag- en beoordelingsprocedure	10
2.3.3 Monitoring- en controle-activiteiten	12
2.4 Overige ervaringen vanuit Agentschap SZW	15
<b>3. Beoordeling regeling en dienstverlening Agentschap SZW door aanvragers</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding	17
3.2 Inhoud ESF Actieve Inclusie	17
3.2.1 Algemeen oordeel aanvragers	17
3.2.2 Beoordeling specifieke voorwaarden	19
3.2.3 Beoordeling voorwaarden door UWV en VenJ	22
3.2.4 Aansluiting bij behoeften aanvragers	23
3.3 Ervaringen met aanvraagprocedure	24
3.3.1 Informatievoorziening	24
3.3.2 Aanvraag- en beoordelingsprocedure	27
3.3.3 Voortgangsrapportage	28
3.4 Beoordeling dienstverlening Agentschap SZW door aanvragers	29
3.4.1 Contact en begeleiding vanuit accounthouders	29
3.4.2 Specifieke aspecten dienstverlening accounthouders	30
3.4.3 Gebruik Handleiding Project Administratie	31
3.4.4 Ervaringen met regio- en kennisbijeenkomsten	32
3.4.5 Resterende (informatie)behoeften bij aanvragers	33
3.4.6 Mogelijkheden voor evaluatienetwerk	34

<b>4. Organisatie en uitvoering ESF-projecten</b>	<b>35</b>
4.1 Inleiding	35
4.2 Organisatie bij aanvragers	35
4.2.1 Centralisatie via centrumgemeente	35
4.2.2 Besteding decentralisatieuitkering	37
4.2.3 Ervaringen met opstellen aanvraag	37
4.2.4 Samenwerking in de uitvoering	40
4.2.5 Ervaringen met clustering	43
4.2.6 Ervaringen met projectadministratie	46
4.2.7 Ervaringen met BSN-rapportage	48
4.2.8 Vergelijking tot vorig ESF-programma	50
4.3 Voortgang uitvoering ESF-projecten	50
4.3.1 Doorgaan en verloop van de projecten	50
4.3.2 Financiële voortgang	52
4.3.3 Inzet capaciteit/deskundigheid	55
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>57</b>
5.1 Inleiding	57
5.2 Samenvattende conclusies	57
5.2.1 Implementatie en uitvoering door Agentschap SZW	57
5.2.2 Ervaringen aanvragers met regeling	59
5.2.3 Implementatie bij de aanvragers	60
5.2.4 Voortgang uitvoering ESF-projecten Actieve Inclusie	62
5.3 Aanbevelingen	63
<b>Literatuur</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage I Geraadpleegde personen</b>	<b>71</b>

## **Managementsamenvatting** van het rapport **Tussenevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling** **ESF Actieve Inclusie 2014-2020**

In 2014 is de **ESF-prioriteit Actieve Inclusie** binnen het ESF-programma 2014-2020 voor het eerst opengesteld. Vanuit deze regeling wordt subsidie beschikbaar gesteld voor meerjarige projectactiviteiten die bijdragen aan vermindering van de jeugd-werkloosheid en arbeidsinpassing van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een afgebakend aantal partijen – arbeidsmarktregio's (namens gemeenten en voor de doelgroep (ex-)leerlingen van VSO-/PrO-scholen), UWV en het ministerie van VenJ – kan een beroep op deze regeling doen. Voor deze eerste openstelling is een subsidiebudget van circa 114 miljoen euro beschikbaar. In deze **tussenevaluatie** staan de ervaringen met de eerste openstelling tot dusver centraal. De bevindingen zijn gebaseerd op deskresearch, monitoringgegevens, gesprekken met sleutelpersonen bij het ministerie van SZW en het Agentschap SZW en de raadpleging van alle aanvragers.

Over het algemeen verloopt de **organisatie en uitvoering** van de eerste openstelling van het ESF-programma Actieve Inclusie bij het Agentschap SZW naar behoren. De regeling en procedures zijn zo ingevuld dat aanvragers hier geen grote obstakels ervaren. Met name de accountstructuur blijkt een belangrijke en waardevolle vernieuwing te zijn ten opzichte van vorige ESF-programma's. Op grond van de tussenevaluatie komen we tot de conclusie dat er tot dusver sprake is van een **doelmatige uitvoering** van ESF Actieve Inclusie.

In het Operationeel Programma zijn voor de managementautoriteit twee indicatoren opgenomen, namelijk een **rechtmatige uitvoering** van het programma en een **volledige benutting** van de beschikbare subsidies. Vanuit de eerste indicator heeft het Agentschap SZW sterk gestuurd op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Voor een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget zijn verschillende maatregelen getroffen, zoals het ontwerpen van een vereenvoudigde regeling en de monitoring- en controleactiviteiten.

Uit de evaluatie blijkt een groot draagvlak te bestaan voor de **inhoud** en de **voorwaarden** van de ESF-regeling Actieve Inclusie. Over het algemeen blijkt er een goede 'fit' te bestaan tussen enerzijds de invulling van de regeling en anderzijds de behoeften van aanvragers. Vooral de brede afbakening van doelgroepen en de typen activiteiten die 'opgevoerd' mogen worden, dragen hieraan bij. Daarnaast ervaren aanvragers de flatrate op de directe loonkosten als een geslaagde vereenvoudiging ten opzichte van vorige ESF-programma's. De communicatie over de horizontale doelstellingen gelijke kansen en non-discriminatie blijkt nog niet tot volledige helderheid op dit punt bij de aanvragers te hebben geleid.

Het **contact** met en de **begeleiding** door de **accounthouder** worden door een ruime meerderheid van de aanvragers positief gewaardeerd. De accounthouders hebben een belangrijke rol als vraagbaak rond de inrichting van de projectadministratie. Wel

signaleren diverse aanvragers dat er in hun optiek regelmatig afspraken met afzonderlijke AMR's worden gemaakt over de projectadministratie zonder dat dergelijke afspraken breed verspreid worden onder andere AMR's. Verder geven diverse aanvragers aan duidelijkheid in de beantwoording van vragen op het gebied van de projectadministratie te missen.

Uit de tussenevaluatie blijkt dat de **centralisatie** via de centrumgemeenten op draagvlak vanuit 'het veld' kan rekenen. Belangrijke voordelen die ervaren worden zijn dat de centrumgemeenten hierdoor regie kunnen voeren en een efficiëntere aanpak van arbeidstoeleiding. Echter, uit de evaluatie blijkt dat in veel AMR's de aanvraag voor gemeenten en die voor de scholen volledig separaat tot stand te zijn gekomen. De evaluatie wijst uit dat er nog de nodige winst te behalen valt bij de inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en scholen.

Uit de ervaringen van de managementautoriteit en de aanvragers concluderen we dat de **aanvraagprocedure** in grote lijnen adequaat is verlopen. Mede door de vroegtijdige informatievoorziening, de rol van de accounthouders en de inzet van 'ESF-ervaren' adviesbureaus verliep het opstellen en indienen van aanvragen doorgaans goed. Wel werd het ontbreken van een definitieve HPA als een gemis ervaren. Verder ondervonden sommige AMR's knelpunten omdat de regionale samenwerking ten tijde van de aanvraagperiode nog onvoldoende ontwikkeld was. Bij de feitelijke **beoordeling** van de ingediende aanvragen hebben zich geen noemenswaardige knelpunten voorgedaan.

Ten tijde van de evaluatie was het overgrote deel van de AMR's er toe overgegaan om de **VCV-methode (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording)** toe te passen. De implementatie van deze methodiek is lastig en vergt veel begeleiding van het team AMR. Het gebruik van de VCV-methode leidt tot vereenvoudiging van de projectadministratie. Om administratieve lasten nog meer te beperken hebben diverse aanvragers er voor gepleit om bij de VCV-methode de prestatieverantwoording op individueel deelnemersniveau los te laten.

Hoewel de organisatie van de samenwerking en de inrichting van de projectadministratie de nodige 'voorinvesteringen' van AMR's hebben geleverd, concluderen we dat ook aan de kant van de regio's tot dusver sprake is van een **doelmatige uitvoering** van het programma. De inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en scholen in ESF-verband zal in de komende periode nog wel meer vorm en inhoud moeten krijgen.

Het overgrote deel van de ESF-clusters en bijbehorende (sub)projecten is door de gemeenten en VSO-/PrO-scholen **in uitvoering genomen**. Wel kwam het regelmatig voor dat bij bepaalde clusters en subprojecten nog weinig voortgang was geboekt. Overall gezien hadden de AMR's halverwege de looptijd van de eerste openstelling volgens hun eigen opgaven (minstens) ruim een derde deel van het gemeentelijk ESF-budget en ruim de helft van het VSO-/PrO-deel gerealiseerd. Naar de toekomst verwacht circa drie kwart van de AMR's hun budget vanuit de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie volledig te benutten terwijl circa een kwart van de AMR's dat niet verwacht. De geprognostiseerde **realisatiegraad** zal bij het gemeentelijke deel uitkomen op 93%, terwijl voor VSO/PrO nagenoeg een volledige benutting wordt voorzien. Herverdeling over AMR's zal kunnen leiden tot een volledige benutting van de eerste openstelling.

## Aanbevelingen

Op grond van de uitkomsten van de tussenevaluatie zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Zet de accountstructuur voort maar zorg wel voor achtervang.
2. Communiceer systematisch en integraal tussentijdse afspraken met individuele AMR's, indien deze generiek voor alle AMR's gemaakt kunnen worden.
3. Overweeg om in de volgende openstelling samenwerkingsprojecten tussen gemeenten en VSO-/PrO-scholen te stimuleren.
4. Neem als centrumgemeente het initiatief om – daar waar dit nog niet is gebeurd – in de volgende openstellingen ook gezamenlijke projecten van gemeenten en VSO-/PrO-scholen in de aanvraag op te nemen.
5. Stem als centrumgemeente het moment van indienen van de VSO-/PrO-aanvragen beter af met schooljaren.
6. Laat de jaargrens voor ex-leerlingen van VSO-/PrO-scholen los.
7. Creëer meer duidelijkheid richting aanvragers over wat op het punt van de horizontale doelstellingen wordt verwacht.
8. Ga de mogelijkheden na om de prestatieverantwoording bij de VCV-methode achterwege te laten.
9. Bescherm de accounthouders voldoende voor hun kwetsbare positie in de eindcontrole.
10. Realiseer meer verbinding tussen de adviezen en de eindcontroles van het Agentschap SZW en de tweedelijns controles (Auditdienst).
11. Optimaliseer een aantal 'producten' rondom de aanvraag- en verantwoordings-procedure.





**Management summary**  
**of the report**  
**Interim evaluation of the implementation and execution of the initial**  
**phase of ESF Active Inclusion 2014-2020**

In 2014, the **ESF priority Active Inclusion**, a part of the ESF programme 2014-2020, began its first phase. This programme grants subsidies to multiannual projects that contribute to the decline in youth unemployment and the labour integration of those who find themselves significantly distanced from the labour market. The programme is open to a limited number of parties: labour market regions (on behalf of municipalities and for the target group (former) students of VSO (*Voortgezet Speciaal Onderwijs* [Special Secondary Education]) and/or PrO schools (*School voor Praktijkonderwijs* [School for Practical Training]), the Employee Insurance Agency (UWV) and the Dutch Ministry of Security and Justice. The available subsidy budget is around 114 million Euros during the first phase. This **interim evaluation** concentrates on experience gained during the first phase. The findings are based on desk research, monitoring data, interviews with key persons at the Ministry of SZW (*Sociale Zaken en Werkgelegenheid* [Social Affairs and Employment]) and the ESF managing authority, and consultation with all beneficiaries.

In general, the **organisation and implementation** of the first phase of the ESF programme - Active Inclusion at the ESF managing authority - is functioning properly. The rules and procedures are implemented in such a manner that beneficiaries do not experience any major obstacles. In particular the account structure appears to be an important and valuable innovation compared with previous ESF programmes. Based on the interim evaluation, we concluded that, so far, there has been an **effective implementation** of ESF Active Inclusion.

The Operational Programme contains two indicators for the ESF managing authority, i.e. a **rightful implementation** of the programme and **full use** of the available subsidies. Based on the first indicator, the ESF managing authority was strongly directed towards project activities that are easily justifiable in terms of funding. For full use of the available subsidy budget several measures have been taken, such as designing a simplified programme as well as monitoring and control activities.

The evaluation shows that there appears to be broad support for the ESF programme Active Inclusion's **content** and **conditions**. Overall there is a good fit between implementation of the programme on the one hand, and the needs of the beneficiaries on the other hand. In particular the broad definition of target groups and the types of activities that may be put forward contribute to this. In addition, beneficiaries consider the flat rate on the direct labour costs as a successful simplification compared with previous ESF programmes. Despite communication regarding the horizontal objectives, equal opportunities and non-discrimination, beneficiaries have not yet reached a full understanding of this matter.

The **contact** with, and **supervision** of, the **account holder** is rated as positive by a large majority of the beneficiaries. The account holders have an important role as sources of information about the structure of the project administration. We observed that several beneficiaries believe that arrangements are made with individual AMRs (*Centrumgemeenten Arbeidsmarktregio's* [central municipalities in labour market regions]) regarding the project administration, and that these arrangements are not disseminated widely to other AMRs. Also, several beneficiaries have indicated that the answers to questions about project administration do not seem sufficiently clear.

The interim evaluation shows that **centralisation** through the central municipalities can count on support from the field. It is considered an advantage that, because of this, the central municipalities can take control, and employment-related skills can be addressed more efficiently. However, the evaluation shows that in many AMRs the application for municipalities and for schools has been carried out completely separately. It is clear from the evaluation that there is considerable room for improvement in the substantive collaboration between municipalities and schools.

From the experiences of the ESF management authority and the beneficiaries, we conclude that the **application process** has largely been carried out properly. Partly due to the supply of information at an early stage, the role of the account holders and the efforts of consultancy firms that are experienced with ESF, the preparation and submission of applications proceeded relatively well. However, the lack of a final HPA (*Handleiding Projectadministratie* [Project Administration Manual]) was considered a shortcoming. Furthermore, some AMRs experienced difficulties because regional cooperation during the application period was not yet sufficiently developed. During the application's actual **evaluation** there were no significant problems.

During the evaluation, the vast majority of the AMRs started applying the **VCV method (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording [Simplified Caseload Accountability])**. Implementing this method is difficult and requires a lot of guidance from the AMR team. Using the Simplified Caseload Accountability method leads to a simplification of the project administration. To reduce the administrative burden even more, several beneficiaries called for abandoning the performance accountability at the individual participants' level in this method.

Even though the organisation of the collaboration and the structure of the project administration required the necessary pre-investments of AMRs, we also conclude that, with regard to the regions, so far the programme has been **effectively implemented**. The substantive collaboration between municipalities and schools in ESF-related cases still needs to be improved in terms of form and content.

The vast majority of the ESF clusters and related (sub) projects **has been implemented** by municipalities and Special Secondary Education/Practical Training schools. However, there was very often little progress in certain clusters and sub projects. Overall, halfway through the term of the initial phase, the AMRs - according to their own statements - raised (at least) more than a third of the municipal ESF budget and more than half of the part of the Special Secondary Education/Practical Training schools. In future, approximately three quarters of the AMRs expect to use their budget from the initial

phase of ESF Active Inclusion in full. In contrast, about a quarter of the AMRs does not expect that to happen. The projected **realisation rate** for the municipal part will amount to 93%, while the Special Secondary Education/Practical Training schools expect almost full use. A redistribution among AMRs could lead to full use of the initial phase.

## Recommendations

Based on the results of the interim evaluation, the following recommendations have been made:

1. Continue the account structure, however ensure backup.
2. Systematically and fully communicate the individual arrangements made with AMRs if these arrangements could be made generically with all of the AMRs.
3. Consider encouraging cooperation projects between municipalities and Special Secondary Education/Practical Training schools in the next phase.
4. As a central municipality, take the initiative to include joint projects of municipalities and Special Secondary Education/Practical Training schools in the application for the next phase, in cases where this has not been done already.
5. The central municipalities should improve alignment of the timing of submission for Special Secondary Education/Practical Training schools with the academic year.
6. Abandon the annual limit for former students of Special Secondary Education/Practical Training schools.
7. Improve clarity for the beneficiaries regarding the expectations in terms of horizontal objectives.
8. Examine the possibilities of refraining from including performance accountability in the Simplified Caseload Accountability method.
9. Sufficiently protect the account holders in their vulnerable position in the final inspection.
10. Increase conformity between the advice and the final inspections of the ESF managing authority and the second-line inspections (Audit).
11. Leverage a number of 'products' regarding the application and accountability procedure.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Vanuit het **ESF-programma 2014-2020** is voor Nederland ruim 500 miljoen euro aan middelen beschikbaar. Het leeuwendeel hiervan – circa 70% – is bestemd voor de **prioriteit 'Actieve Inclusie'**. Doel van deze prioriteit is om de jeugdwerkloosheid terug te dringen en de arbeidsinpassing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. De opzet is om deze middelen via een drietal openstellingen in te zetten. De eerste openstelling was in 2014 – van 1 mei tot en met 31 oktober – terwijl de volgende openstellingen voornamelijk in 2016 en 2018 voorzien zijn. Voor de **eerste openstelling** is een budget van circa 114 miljoen euro beschikbaar. Aanvragen die vanuit de eerste openstelling gehonoreerd zijn kennen veelal een looptijd van twee jaar<sup>1</sup>.

In de eerste openstelling kon een afgebakend aantal partijen aanvragen indienen voor ondersteuning vanuit ESF Actieve Inclusie. In de eerste plaats ging het daarbij om de 35 **arbeidsmarktregio's (AMR's)** die binnen Nederland onderscheiden worden. Aanvragen vanuit de AMR's moesten door de betreffende centrumgemeenten ingediend worden. Daarnaast konden ook het **UWV** en het **ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)**<sup>2</sup> een beroep op deze middelen doen. Kenmerkend voor de eerste openstelling was dat het totaal beschikbare budget bij voorbaat 'gealloceerd' werd aan de verschillende typen aanvragers. Wat de AMR's betreft werd daarbij ook gedifferentieerd naar de afzonderlijke regio's. Elke arbeidsmarktregio wist dus van te voren welk budget voor haar regio beschikbaar was. Een specifieke voorwaarde voor de AMR's was dat zij ook voor (ex-)leerlingen van het **voortgezet speciaal onderwijs (VSO)** en het **praktijkonderwijs (PrO)** moesten indienen. Dit vanwege het feit dat leerlingen van dit onderwijs veelal te maken hebben met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt. Bovendien diende minimaal 30% van het 'AMR-budget' voor deze VSO-/PrO-aanvraag bestemd te worden.

Bij het Agentschap SZW bestond behoefte aan een **evaluatie** van (in eerste instantie) de aanvraag- en uitvoeringsfase van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Hiermee wordt voldaan aan de Algemene Verordening zoals die door de Europese Commissie is opgesteld voor de nieuwe ESF-periode<sup>3</sup>. De bedoeling van deze tussenevaluatie is dat de lessen die hieruit te destilleren zijn, meegenomen worden in volgende openstellingen. De opzet is overigens om in 2017, eveneens voor het verkrijgen van lessen voor volgende openstellingen, ook de afrondings- en vaststellingsfase van de eerste openstelling te evalueren. Aanpalend aan deze evaluaties over de organisatie en uitvoering van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie, wordt ook een effectevaluatie uitgevoerd. Hierover wordt separaat gerapporteerd.

Het Agentschap SZW heeft de onderzoekers gevraagd om de hierboven genoemde evaluaties rondom de organisatie en uitvoering van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie voor haar rekening te nemen. In deze rapportage doen we dan ook

---

<sup>1</sup> Voor het ministerie van VenJ geldt een doorlooptijd van 12 maanden. De VenJ-aanvraag uit de eerste openstelling is ingetrokken (zie verderop).

<sup>2</sup> Bij het ministerie van VenJ dient het dan te gaan om projecten voor (ex-)gedetineerden.

<sup>3</sup> Zie artikel 54 van de Verordening Nr. 1303/2013

verslag van de bevindingen van de evaluatie van de aanvraag- en uitvoeringsfase van deze openstelling van ESF Actieve Inclusie.

## 1.2 Doelstelling evaluatie

De **centrale probleemstelling** van deze evaluatie kan kort en bondig als volgt worden geformuleerd:

---

---

*Hoe is de organisatie en uitvoering van de aanvraag- en uitvoeringsfase van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie verlopen en welke lessen kunnen daaruit worden gedestilleerd voor volgende openstellingen?*

---

---

Een belangrijk uitgangspunt bij bovenstaande probleemstelling was dat zowel de ervaringen van het Agentschap SZW als die van aanvragers betrokken dienden te worden. Dit impliceert dat in deze evaluatie een **drietal thema's** rondom de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie centraal heeft gestaan, namelijk:

- i.* Organisatie en uitvoering vanuit Agentschap SZW.
- ii.* Organisatie en uitvoering vanuit aanvragers.
- iii.* Lessen naar de toekomst.

Bij de uitvoering van de evaluatie hebben we bovenstaande thema's verder uitgewerkt via het formuleren van onderzoeksvragen. Door het verrichten van deskresearch en veldwerk (zie paragraaf 1.3) hebben we deze vragen trachten te beantwoorden. In het onderstaande presenteren we per thema enkele belangrijke voorbeelden van onderwerpen die daarbij aan bod zijn gekomen.

---

### **Implementatie en uitvoering Agentschap SZW**

- Organisatie bij Agentschap SZW
  - Informatievoorziening met aanvragers
  - Ervaringen met aanvraag- en beoordelingsprocedure
  - Monitoring- en controle-activiteiten
- 

### **Organisatie en uitvoering aanvragers**

- Beoordeling inhoud en voorwaarden eerste openstelling
  - Informatievoorziening en voorlichting
  - Ervaringen met aanvraag- en beoordelingsprocedure
  - Voortgangsrapportage
  - Dienstverlening vanuit Agentschap
- 

### **Lessen naar de toekomst**

- Verbeterpunten voorlichting en communicatie
  - Wenselijke inhoudelijke aanpassingen (voorwaarden, criteria)
  - Kansen voor reductie administratieve lasten
  - Aanpassingen organisatie en uitvoering
- 

In de navolgende hoofdstukken komen de uitkomsten van de evaluatie voor bovenstaande thema's en bijbehorende onderwerpen successievelijk aan de orde.

### 1.3 Aanpak tussenevaluatie

We hebben voor de tussenevaluatie een aantal verschillende typen activiteiten ontplooid. Allereerst hebben we **deskresearch** verricht, waarbij verschillende typen schriftelijke en digitale bronnen zijn geraadpleegd. Voorbeelden hiervan zijn het Operationeel Programma, het Evaluatieplan voor het ESF-programma 2014-2020, de ex-ante evaluatie van het programma, de regelingteksten uit de Staatscourant, het communicatieplan, formele teksten en voorlichtingsmateriaal rondom (de eerste openstelling van) ESF Actieve Inclusie, digitale formats voor onder andere de aanvraag, verslagen van regio- en kennisbijeenkomsten, ingediende aanvragen, beschikkingen en voortgangsrapportages vanuit aanvragers. Een compleet overzicht van de geraadpleegde bronnen hebben we in de literatuurlijst opgenomen.

Naast deskresearch is ook **veldwerk** uitgevoerd. Daarmee bedoelen we het raadplegen van personen die op verschillende wijzen betrokken zijn geweest bij (de eerste openstelling van) ESF Actieve Inclusie. In de eerste plaats hebben we twee vertegenwoordigers van het **ministerie van SZW**, dat in beleidsmatig opzicht verantwoordelijk is voor het programma, gesproken. Bij deze personen is informatie verzameld over de totstandkoming, de invulling en de uitvoering van het programma. In de tweede plaats hebben we een achttal vertegenwoordigers van het **Agentschap SZW** geconsulteerd die nauw betrokken zijn (geweest) bij de aanvraag- en verleningsfase van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Daarbij hebben we personen geraadpleegd die bij verschillende facetten van de openstelling – zoals de communicatie, de beoordeling van aanvragen en de contacten met de aanvragers – een rol hebben gespeeld.

In de derde plaats hebben we vertegenwoordigers van de **aanvragers** geconsulteerd. Allereerst hebben we daartoe (veelal) face-to-face gesprekken gevoerd met de **centrale coördinatoren** vanuit de 35 AMR-regio's alsmede van het UWV en het ministerie van VenJ. Alle personen die we hiervoor 'op het oog hadden' zijn wat dit aangaat bereid gevonden om deel te nemen aan de evaluatie. Naast deze coördinatoren hebben we ook nog andere personen geconsulteerd die zicht hadden op specifieke aspecten van de aanvraag, inhoud en/of uitvoering van de ESF-projecten Actieve Inclusie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gemeentelijke projectleiders, gemeentelijke coördinatoren en externe (subsidie)adviseurs. Deels hebben we deze personen afzonderlijk geraadpleegd aan de hand van een telefonisch interview en deels hebben deze personen deelgenomen aan het (gecombineerde) gesprek met de centrale coördinatoren.

In aanvulling op bovenstaande vertegenwoordigers van aanvragers hebben we ook 20 personen geconsulteerd die specifiek zicht hadden op het VSO-/PrO-deel van de ESF-aanvragen Actieve Inclusie. Het gaat hierbij om min of meer dezelfde typen respondenten als hierboven bij de AMR's, maar dan voor het VSO-/PrO-deel. Voorbeelden zijn coördinerende directeuren van scholen, projectleiders voor VSO/PrO en externe adviseurs. Deze personen 'dekken' overigens meer dan 30 AMR's af. Dit omdat verschillende van deze personen in meerdere AMR's betrokken zijn bij het VSO-/PrO-deel van de ESF-projecten Actieve Inclusie. Bij het presenteren van de resultaten in de hoofdstukken 3 en 4 zullen we voor diverse vragen dan ook niet alleen aangeven hoe de geraadpleegde coördinatoren de betreffende vraag beantwoord hebben maar ook de VSO-/PrO-vertegenwoordigers.

In totaal hebben we aldus **79 personen** vanuit de aanvragers geconsulteerd. Bijlage I bevat een meer gedetailleerd overzicht van de personen die we geraadpleegd hebben.

## **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 komen in feite successievelijk de thema's aan bod die we hierboven in paragraaf 1.2 gepresenteerd hebben. Dit houdt in dat we in hoofdstuk 2 aandacht schenken aan de ervaringen van het Agentschap SZW met de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. In hoofdstukken 3 en 4 doen we hetzelfde, maar dan vanuit het perspectief van de aanvragers. In hoofdstuk 3 staan hun ervaringen met de regeling en de dienstverlening vanuit het Agentschap SZW centraal, terwijl de organisatie en uitvoering van hun projecten in hoofdstuk 4 aan de orde komt. We ronden deze rapportage af met hoofdstuk 5 waarin we de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen, die uit de evaluatie te destilleren zijn, presenteren.



## 2. Implementatie en uitvoering Agentschap SZW

### 2.1 Inleiding

Het Agentschap SZW is de managementautoriteit van het Nederlandse ESF-programma 2014-2020 en is vanuit die rol verantwoordelijk voor de uitvoering van de prioriteit Actieve Inclusie. Vanuit die rol verzorgt het Agentschap SZW de informatievoorziening over de regeling, de toekenning van subsidies, de ondersteuning van aanvragers, de monitoring van de voortgang en de controle op de rechtmatige uitvoering. In het Operationeel Programma zijn wat betreft de uitvoering van het ESF-programma twee indicatoren geformuleerd, die betrekking hebben op een rechtmatige uitvoering en een volledige benutting van het beschikbare budget.

In dit hoofdstuk staat de implementatie en uitvoering van ESF Actieve Inclusie door het Agentschap SZW centraal.

### 2.2 Organisatie bij Agentschap SZW

Alvorens in de volgende paragrafen de aanpak en ervaringen van het Agentschap SZW in de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie weer te geven, zullen we eerst de organisatorische opzet aan de kant van het Agentschap SZW toelichten. Dit is namelijk van belang om een aantal evaluatiebevindingen in een goed perspectief te kunnen plaatsen.

In 2011 is een start gemaakt met de voorbereidingen van het huidige ESF-programma 2014-2020. Kenmerkend voor dit programma is dat de invulling ervan in co-creatie met vertegenwoordigers van belanghebbende partijen heeft plaatsgevonden. Dit geldt al vanaf het allereerste begin van de ontwikkeling van het programma. Onder leiding van het ministerie van SZW vond namelijk in maart 2012 de kick off plaats van een serie **verkennende bijeenkomsten** met relevante stakeholders; vertegenwoordigers van gemeenten en VNG, sociale partners, UWV en diverse departementen. In diezelfde maand voerde de staatssecretaris van SZW bestuurlijk overleg met de VNG en een delegatie wethouders. Bij al deze voorbereidingen is ook het Agentschap SZW intensief betrokken geweest. Een klein team van consultants van het Agentschap SZW die grotendeels ook in de vorige programmaperiode bij de uitvoering van de ESF-regeling betrokken waren, heeft meegedacht bij het ontwerp van de regeling. Deze consultants hebben geparticipeerd in de **werkgroep Regelgeving** van het Ministerie van SZW. Dit ministerie heeft namelijk de voorbereiding en totstandkoming van het Operationeel Programma gecoördineerd<sup>4</sup>.

Een belangrijke 'opdracht' van de genoemde werkgroep was om, gegeven de regelgeving zoals die vanuit Europese Commissie was bepaald, te komen tot een eenvoudigere regeling dan die in de voorgaande periode. Deze vereenvoudiging moest zowel voor de aanvragers als de managementautoriteit gelden. Om de ideeën voor vereenvoudiging in een vroeg stadium te toetsen bij de beoogde doelgroep van

---

<sup>4</sup> Voor een volledige beschrijving van betrokken geledingen/partijen bij de totstandkoming van het huidige ESF-programma, verwijzen we naar het Operationeel Programma (pagina's 88-90).

aanvragers, werd in de 'voorfase' van de regeling een **simulatieteam** ingesteld. Dit simulatieteam bestond uit een aantal centrumgemeenten en een vertegenwoordiging van het eerder genoemde team van consultants van het Agentschap SZW.

Nieuw ten opzichte van het vorige ESF-programma is dat de managementautoriteit een **accountstructuur** heeft opgezet. Door deze structuur in te voeren heeft elke aanvrager in principe één vast aanspreekpunt bij het Agentschap SZW<sup>5</sup>. In de voorbereiding op de eerste openstelling zijn zes accounthouders aangesteld. Deze accounthouders zijn ervaren consultants die ook bij ESF-regelingen in het vorige tijdvak waren betrokken<sup>6</sup>. Elke accounthouder heeft een aantal aanvragers onder zijn/haar hoede gekregen. Bij de toewijzing van arbeidsmarktregio's is rekening gehouden met een spreiding van de vier grote steden over verschillende accounthouders. Daarnaast is in zekere mate een geografische bundeling aangehouden: een accounthouder is actief in het zuiden, het noorden/oosten of in meer centraal gelegen regio's. Ten slotte hebben twee accounthouders naast een aantal arbeidsmarktregio's ook UWV respectievelijk VenJ in hun portefeuille.

Het centrale doel van het werken met vaste accounthouders is om uniformiteit, standaardisatie en consistentie in de uitvoering van de regeling te realiseren. De accounthouder biedt ondersteuning aan de aanvragers vanaf het moment van aanvraagvoorbereiding tot en met de vaststelling van de subsidie. Op de verschillende rollen van de accounthouder komen we in de volgende paragrafen terug.

Vanaf begin 2015 zijn aan het team van accounthouders ook consultants van het Agentschap SZW toegevoegd. Deze consultants waren tot dan betrokken bij de uitvoering en afwikkeling van ESF-regelingen uit de vorige periode. De achtergrond van deze uitbreiding van personele inzet aan de kant van het Agentschap SZW is dat de eerste tranche van de ESF-regeling Actieve Inclusie in een andere fase terecht kwam (namelijk de monitoring van de projecten) en dat de accounthouders behoefte hadden aan extra ondersteuning bij de begeleiding en monitoring van de aanvragers. Op het moment van deze tussenevaluatie bestond **het team AMR** uit circa 20 personen. Het AMR-team staat onder leiding van een teamleider. Binnen dit team zijn kleinere teams georganiseerd, bestaande uit één of twee accounthouders die in hetzelfde landsdeel actief zijn en enkele consultants (team Noord, team Midden en team Zuid). Daarnaast zijn binnen dit team twee werkverdelers actief.

Ten slotte wordt voor de communicatie-inspanningen richting de aanvragers een beroep gedaan op het cluster Strategie, Beleid en Communicatie van het Agentschap SZW. Deze is 'belast' met de communicatie voor het hele ESF-programma 2014-2020, en dus ook met de communicatie rondom ESF Actieve Inclusie.

---

<sup>5</sup> Overigens geldt dit omgekeerd ook: door de centralisatie van aanvragen bij de AMR's via de centrumgemeente, vormt de centrale coördinator van de centrumgemeente het vaste aanspreekpunt voor het Agentschap SZW.

<sup>6</sup> Verderop blijkt dat zich inmiddels enkele wijzigingen hebben voorgedaan in de invulling van deze accountstructuur.

## 2.3 Ervaringen met eerste openstelling

In deze paragraaf staan de aanpak van en de ervaringen van het Agentschap SZW met de eerste openstelling centraal. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de informatievoorziening, de aanvraag- en beoordelingsprocedure en de monitoring- en controleactiviteiten. Bij dit laatste beperken we ons vanzelfsprekend tot de tussentijdse beoordelingen, omdat op het moment van deze eerste evaluatie nog geen eindverantwoording en vaststellingen van de beschikkingen uit de eerste tranche hebben plaatsgevonden.

### 2.3.1 Informatievoorziening

Bijzonder in vergelijking tot (de meeste) andere ESF-regelingen is dat in het geval van ESF Actieve Inclusie sprake is van een **afgebakende en vaste groep aanvragers**, namelijk de centrumgemeenten van de AMR's, het UWV en het ministerie van VenJ. Dit voor een periode van zeven jaar. De keuze om de middelen voor gemeenten en VSO-/PrO-scholen via de (centrumgemeenten van) AMR's te verdelen, is enerzijds ingegeven door het terugdringen van de administratieve belasting voor zowel aanvragers als het Agentschap SZW zelf<sup>7</sup> en anderzijds vanwege de aansluiting bij de ontwikkeling dat AMR's een belangrijke positie hebben gekregen in het (regionaal) arbeidsmarktbeleid. De communicatie over ESF Actieve Inclusie is dan ook primair op deze groep aanvragers gericht. Dit neemt overigens niet weg dat ook andere partijen, zoals individuele VSO-/PrO-scholen en subsidieadviseurs, vanuit het Agentschap SZW zijn geïnformeerd over de regeling.

In schema 2.1 geven we weer welke communicatiemiddelen door het Agentschap SZW zijn ingezet om aanvragers en andere partijen te informeren over (de eerste openstelling van) de regeling.

#### Schema 2.1 Inzet communicatiemiddelen vanuit Agentschap SZW ten behoeve van eerste tranche ESF Actieve Inclusie

- Staatscourant
- Diverse typen bijeenkomsten: informatiebijeenkomst, regio- en kennisbijeenkomsten
- (Bezoeken van) accounthouders
- Website Agentschap SZW
- Sociale media

In samenspraak met het ministerie van SZW is de organisatie van de eerste openstelling – en dus ook de communicatie over deze eerste tranche – vroegtijdig opgepakt. Nog voordat het Operationeel Programma definitief was goedgekeurd door de Europese Commissie (in september 2014), werd de ESF-regeling Actieve Inclusie in april 2014 in de **Staatscourant** gepubliceerd. Hierin werd aangekondigd dat de regeling voor het eerst open zou gaan van 1 mei tot 31 oktober 2014. De reden voor deze vroegtijdige publicatie en eerste openstelling was dat voorkomen moest worden dat het eerste jaar van het nieuwe ESF-programma 'verloren zou gaan' en er dus in de aanvangsfase al een 'achterstand' in de financiële realisatie van het programma zou optreden.

<sup>7</sup> Het grote aantal aanvragers in de voorgaande ESF-periode ging gepaard met hoge administratieve lasten voor de managementautoriteit.

De informatievoorziening over de regeling werd al een jaar eerder opgestart. In juni 2013 is de managementautoriteit een uitgebreid implementatieprogramma gestart om de aanstaande aanvragers voor te bereiden op de nieuwe programmaperiode. Op een **informatiebijeenkomst** zijn toen de contouren van het nieuwe programma (en dus ook voor Actieve Inclusie) gepresenteerd. Daarna zijn in het najaar van 2013 op diverse plaatsen in het land **regiobijeenkomsten** gehouden om de centrumgemeenten van de AMR's op de hoogte te houden van de ontwikkelingen rond de nieuwe regeling. Dit type bijeenkomsten wordt twee maal per jaar – telkens in een serie van drie of vier bijeenkomsten – georganiseerd voor contactpersonen van AMR's. Na deze eerste regiobijeenkomsten hebben consultants van het Agentschap SZW de centrumgemeenten van de AMR's stuk voor stuk bezocht en nader geïnformeerd over de inhoud en voorwaarden van de nieuwe ESF-regeling.

In februari 2014 is opnieuw een serie **regiobijeenkomsten** georganiseerd waarin de definitieve inhoud en voorwaarden van de regeling voor zowel de AMR-projecten als de VSO/PrO-projecten werden toegelicht. Ook na de openstelling zijn elk half jaar regiobijeenkomsten georganiseerd. In de regiobijeenkomsten van september 2014 werd informatie verstrekt over het verantwoorden van de inzet van casemanagers, de projectadministratie voor VSO/PrO en de horizontale doelstelling gelijke kansen en non-discriminatie. In april 2015 is opnieuw stilgestaan bij deze horizontale doelstelling. Daarnaast is op de bijeenkomsten ook aandacht besteed aan de verantwoording van kosten<sup>8</sup>.

In het najaar van 2015 is het Agentschap SZW – als pilot – gestart met het beleggen van **kennisbijeenkomsten**. Deze bijeenkomsten vinden plaats naar aanleiding van de wens van diverse aanvragers om meer in contact te komen met het Agentschap SZW om inhoudelijke vraagstukken en interpretatiekwesties in een kleiner gezelschap op detailniveau te bespreken. Per bijeenkomst worden om toerbeurt circa vijf AMR's uitgenodigd. Om alle AMR's op de hoogte te stellen van hetgeen op deze bijeenkomsten is besproken, plaatst het Agentschap SZW verslagen van de bijeenkomsten op haar website. In paragraaf 3.4 geven we weer hoe onze respondenten – voor zover zij aan een kennisbijeenkomst hebben deelgenomen – dit type bijeenkomst hebben gewaardeerd.

De **accounthouders** vormen een belangrijk communicatiemiddel tussen het Agentschap SZW en de aanvragers. Deze accounthouders zijn al in de aanloop van de eerste openstelling ingezet. Zij informeren en begeleiden aanvragers bij het opstellen en indienen van hun aanvraag. Deze communicatie (en begeleiding) 'aan de voorkant' heeft onder meer als belangrijk doel te borgen dat aanvragers in hun aanvraag zoveel mogelijk met eenvoudig te verantwoorden kosten gaan werken<sup>9</sup>. Dit om te borgen dat onderbenutting zoveel mogelijk wordt voorkomen en tegelijkertijd de verantwoordings- en controledruk binnen de perken te houden. Ook in de uitvoeringsfase van de projecten vindt er regelmatig contact tussen accounthouders en aanvragers plaats (zie verderop). Vanuit de sleutelpersonen van het ministerie en het Agentschap SZW zelf wordt het

---

<sup>8</sup> Bij de beoordeling van de regiobijeenkomsten door de aanvragers – zie paragraaf 3.4 – hanteren we een onderscheid tussen de bijeenkomsten in de aanloop tot de eerste openstelling en de bijeenkomsten die vanaf de feitelijke openstelling zijn georganiseerd.

<sup>9</sup> Verderop blijkt dat aanvragers zich wel degelijk hebben laten leiden door deze boodschap.

investeren in de relatie met de aanvragers via de accounthouders als waardevol ervaren. Deze individuele begeleiding bij de voorbereiding van de aanvraag en de uitvoering van de ESF-projecten moet uiteindelijk – dus ‘aan de achterkant’ – leiden tot de oplevering van subsidieverantwoordingen met een hoge subsidierealiseringsgraad<sup>10</sup>. In het volgende hoofdstuk blijkt dat er ook ‘in het veld’ een groot draagvlak bestaat voor de accountstructuur zoals die door het Agentschap is ingesteld.

De **website** van het Agentschap SZW vormt eveneens een belangrijk communicatiemiddel in het kader van ESF Actieve Inclusie. Op de website is praktische informatie te vinden over de wijze waarop de subsidie kan worden aangevraagd en hoe projecten dienen te worden uitgevoerd en verantwoord. Tevens bevat de website een digitale ‘toolkit’ voor centrumgemeenten. Deze toolkit bevat een aantal praktische handleidingen die door gebruikers kunnen worden gedownload. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om informatieflyers over de ESF-regeling, ‘menukaarten’ voor typen activiteiten die opgevoerd kunnen worden door AMR’s respectievelijk VSO/PrO, de Handleiding Projectadministratie (HPA), veelgestelde vragen en bijbehorende antwoorden (Q&A’s) en informatie over de gevraagde aandacht voor horizontale doelstelling.

Vanuit sommige accounthouders wordt het signaal afgegeven dat de website over ESF Actieve Inclusie voor verbetering vatbaar is. Daarbij baseren zij zich op reacties die zij van aanvragers krijgen. De website zou onoverzichtelijk zijn, waardoor aanvragers documenten lastig kunnen vinden. Daarnaast worden de FAQ’s als ontoegankelijk aangemerkt: ze staan in een pdf-bestand zonder zoekfunctie. Enkele accounthouders doen dan ook de suggestie om te komen tot een digitaal platform om zo tot meer interactie en een betere beantwoording van vragen te komen. In hoofdstuk 3 zien we in hoeverre we vanuit de raadpleging van de aanvragers zelf vergelijkbare signalen zijn gekomen.

Ten slotte maakt het Agentschap SZW voor haar communicatie-uitingen over het huidige ESF-programma ook gebruik van **sociale media** (als Facebook en Twitter) en een **digitale nieuwsbrief**. Deze communicatiemiddelen zijn niet specifiek toegespitst op ESF Actieve Inclusie.

Uit paragraaf 3.3 blijkt welke communicatiemiddelen vooral effectief zijn geweest in die zin dat zij de beoogde doelgroepen hebben bereikt en hoe de respondenten deze middelen beoordelen.

Om te bevorderen dat aanvragers bij de voorbereiding en implementatie van de ESF-projecten aandacht besteden aan de **horizontale doelstelling** van gelijke kansen, non-discriminatie en gelijkheid tussen man-vrouw, heeft het Agentschap SZW op dit terrein specifieke communicatie- en ondersteuningsactiviteiten ontplooid. Zo heeft het Agentschap SZW bureau VanDoorneHuiskes en Partners ingehuurd om informatie-materiaal over dit vraagstuk te ontwikkelen (zoals de ‘kaart borging gelijke kansen in de ESF-aanvraag’ en een publicatie met goede voorbeelden), presentaties op regiobijeenkomsten te geven en de AMR’s te bezoeken om hen te ondersteunen bij het concretiseren van de horizontale doelstelling. Dit neemt echter niet weg dat er bij

---

<sup>10</sup> Zie ook ‘Communicatieplan Europees Sociaal Fonds 2014-2020’, november 2014.

aanvragers nog de nodige onduidelijkheden bestaat over de wijze waarop hieraan invulling moet worden gegeven (zie volgend hoofdstuk).

### 2.3.2 Aanvraag- en beoordelingsprocedure

Zoals hiervoor aangegeven, konden aanvragers in de periode van 1 mei tot 31 oktober 2014 een aanvraag voor de eerste openstelling van Actieve Inclusie indienen. Voor het indienen van deze aanvraag zijn vanuit het Agentschap SZW standaardformulieren (met in te vullen bijlagen) beschikbaar gesteld. Voor de AMR's zijn twee formulieren ontwikkeld, namelijk één voor de aanvraag ten behoeve van de gemeentelijke doelgroepen en één voor het VSO-/PrO-deel. Het feitelijk indienen van de aanvragen gebeurt via de e-portal.

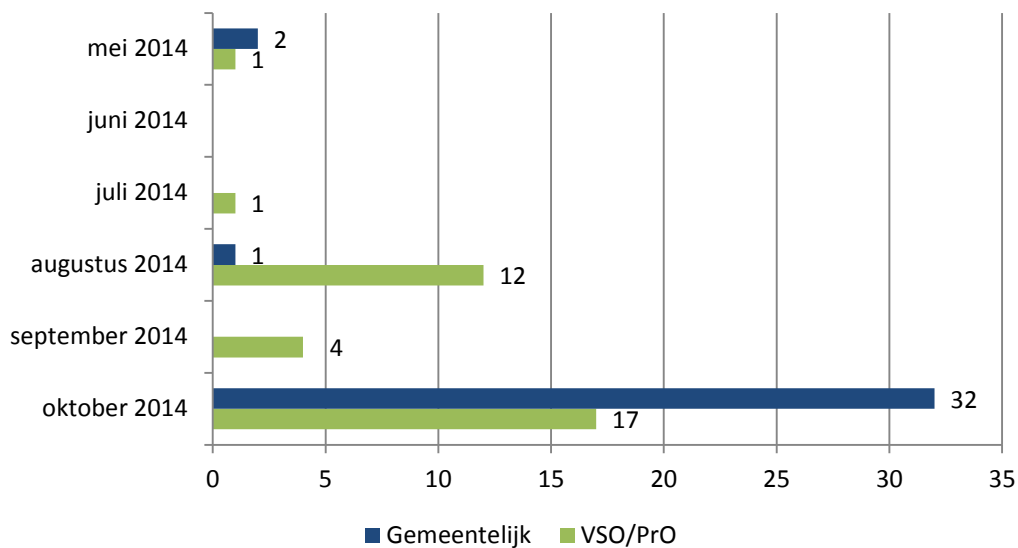
Uit de aangereikte gegevens en de gesprekken met de sleutelpersonen blijkt dat de aanvraagprocedure het beoogde resultaat heeft gehad, namelijk dat alle voorziene aanvragers ook daadwerkelijk een aanvraag voor de eerste openstelling hebben ingediend. Bovendien hebben alle centrumgemeenten elk twee aanvragen ingediend, namelijk één voor het gemeentelijke deel en één voor VSO/PrO. Het risico van de centralisatie van aanvragen via de centrumgemeenten, namelijk dat VSO-/PrO-scholen in een regio 'achter het net vissen' als hun AMR-regio geen aanvraag indient<sup>11</sup>, heeft zich dus niet gemanifesteerd. Ook vanuit UWV en VenJ zijn aanvragen ingediend. Doordat de afwikkeling van het oude ESF-programma – UWV en VenJ konden tot 31 december 2015 kosten voor het vorige ESF-programma opvoeren – beleidsmatig voorrang kreeg boven de start van het nieuwe programma, zijn de aanvragen van deze organisaties pas per 1 januari 2016 in uitvoering genomen.

De geraadpleegde sleutelpersonen van het ministerie van SZW en de uitvoeringsautoriteit zijn van mening dat de aanvraag- en beoordelingsprocedure over het algemeen goed verlopen is. Wel blijkt uit schema 2.2 dat de aanvragen niet gespreid over de aanvraagperiode binnenkwamen.

---

<sup>11</sup> In de ex-ante evaluatie werd op dit risico gewezen.

**Schema 2.2 Spreiding indiening aanvragen in de eerste openstelling, voor gemeentelijke respectievelijk VSO-/PrO-aanvragen**



Bron: Analyse gegevens uit beschikkingen voor centrumgemeenten

Uit bovenstaand schema blijkt dat met name in de laatste maand aanvragen binnen kwamen bij het Agentschap SZW. Dit geldt vooral voor de gemeentelijke aanvragen. Van dit type aanvragen kwam ruim 80% zelfs in de laatste week van oktober binnen, dus vlak voor afloop van de openstellingsperiode. Bij de VSO-/PrO-aanvragen was wel iets meer spreiding in het indieningsmoment: daar zien we een concentratie in de maanden augustus en oktober. De verklaring voor een eerdere aanlevering van deze aanvragen is gelegen in de start van het schooljaar: VSO-/PrO-scholen hebben op dat moment al wel inzicht in het aantal leerlingen dat onder de doelgroep van ESF Actieve Inclusie valt (althans voor het eerste jaar van de tweejaarlijkse projectperiode). Een voordeel van dit indieningsmoment is dat in de ESF-projectadministratie twee volledige schooljaren kunnen worden meegenomen (zie ook aanbeveling 5 in paragraaf 5.3).

Voor bovenstaand patroon van indieningsmomenten is een aantal redenen aan te voeren. In de eerste plaats is in het geval van ESF Actieve Inclusie geen sprake van het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Doordat de verdeling van beschikbare ESF-middelen over de afzonderlijke AMR's vooraf al bekend is, bestaat er geen noodzaak aan de kant van de aanvragers om hun aanvraag snel na openstelling van de regeling in te dienen. Immers, bij voorbaat is bekend op welke ESF-subsidie gerekend kan worden. Daarnaast is uit de interviews met AMR's naar voren gekomen dat de regionale samenwerking dikwijls nog op gang gebracht moest worden. Het gezamenlijk vaststellen van de activiteiten die in de ESF-aanvraag opgenomen zouden worden, vergde in die gevallen de nodige doorlooptijd. In het verlengde hiervan was de nieuwe 'constructie' dat VSO-/PrO-scholen aanvragen via de centrumgemeente moesten indienen, wat in een aantal regio's niet bevorderlijk was voor de snelheid van de indiening. Omdat dit de eerste keer was, heeft dit in sommige regio's flink wat voeten in de aarde gehad (zie ook paragraaf 3.3). Ook bleek dat er, ondanks de bovenstaande communicatie en de begeleiding van de accounthouders, toch nog veel vragen leefden bij het opstellen van de aanvragen (onder andere over subsidiabele activiteiten/kosten en de indeling in clusters). Ten slotte gaven enkele accounthouders aan dat het moment van de eerste

openstelling gelijk viel met de invoering van de nieuwe Participatiewet. Hierdoor kreeg het opstellen van de ESF-aanvraag niet altijd prioriteit.

Bijna drie kwart van alle aanvragen kwam dus in de laatste maand van de openstelling binnen bij het Agentschap SZW. De consequentie hiervan was dat de werklust voor de behandeling en beoordeling van aanvragen nagenoeg volledig in het laatste kwartaal van 2014 kwam te liggen. Om toch alle aanvragen binnen de gestelde termijn van 18 weken te kunnen beschikken, was er sprake van een forse 'belasting' van de organisatie eind 2014, begin 2015. Hierdoor was in veel gevallen de maximale termijn nodig om tot een beschikking te komen. Bovendien is het Agentschap SZW pas gaan beschikken na de officiële goedkeuring van het Operationeel Programma (zie hiervoor). Het gevolg hiervan is dat de meeste aanvragers pas in het eerste kwartaal van 2015 definitief uitsluitel kregen over de beschikking. Volgens sommige gesprekspartners van het Agentschap SZW is dit door aanvragers als (te) laat ervaren (zie ook paragraaf 3.3).

Bij de feitelijke beoordeling van de ingediende aanvragen hebben zich in de optiek van de betrokkenen van het Agentschap SZW geen noemenswaardige knelpunten voorgedaan. Deze beoordeling gaat in grote lijnen als volgt: een accounthouder treedt als eerste beoordelaar op. Het kan daarbij gaan om de aanvragen van zijn of haar 'eigen' aanvragers (dus de aanvragers waarvoor deze als accounthouder optreedt). Deze eerste beoordelaar toetst onder meer of de subprojecten waarover in de aanvraagfase is gesproken ook daadwerkelijk opgevoerd zijn in de aanvraag. Bovendien wordt getoetst of de opgevoerde activiteiten en kostensoorten subsidiabel zijn en ook aan de andere voorwaarden van de regeling voldaan wordt (zoals de oormerking van minimaal 30% van het budget voor VSO/PrO). De eerste beoordelaar vult bij de beoordeling van de aanvraag een toetskader in. Om een onafhankelijke toets van de aanvragen te borgen, treedt een andere accounthouder of een consultant van het Agentschap SZW als tweede beoordelaar op. Deze controleert onder andere het ingevulde toetskader. Ten slotte volgt de beoordeling door één van de twee werkverdelers binnen het AMR-team. Deze werkverdelers toetsen of aanvragen op een onderling consistente wijze worden beoordeeld door de accounthouders.

### **2.3.3 Monitoring- en controle-activiteiten**

In het Operationeel Programma is voor de uitvoering (en dus de managementautoriteit) een tweeledige opdracht geformuleerd, namelijk zorg dragen voor een rechtmatige uitvoering van het ESF-programma en voor een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget.

Wat de eerste opdracht – de rechtmatige uitvoering – betreft, is er vanuit het Agentschap SZW gestuurd op eenvoudig te verantwoorden kosten. In de begeleiding van aanvragers door accounthouders is hier vanuit het Agentschap sterk op ingezet. De accounthouders hebben in het voortraject en in de aanvraagfase zelf er bij de aanvragers op aangedrongen om vooral activiteiten in hun aanvraag op te nemen waarvan zo min mogelijk problemen in de administratie en verantwoording te verwachten zijn. Volgens de geraadpleegde accounthouders hebben de aanvragers hieraan over het algemeen ook gehoor gegeven. Volgens hen hebben aanvragers vooral activiteiten in hun aanvraag opgenomen die zij voorheen ook al uitvoerden. Als 'spiegelbeeld' zijn weinig



vernieuwende activiteiten in de aanvragen van de eerste openstelling terecht gekomen (zie ook hoofdstuk 4).

Om uiteindelijk een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget te realiseren zijn vanuit het ministerie van SZW en/of het Agentschap SZW verschillende maatregelen getroffen. Naast het ontwerpen van een vereenvoudigde regeling en het vroegtijdig organiseren van de eerste openstelling (zie hiervoor), kan ook de monitoring door de accounthouders in dit licht worden geplaatst. In de uitvoeringsfase leggen accounthouders – meestal eens per half jaar<sup>12</sup> – monitoringbezoeken af bij de AMR's die zij onder hun hoede hebben. Bij deze bezoeken aan de regio's laten de accounthouders zich vergezellen door een collega accounthouder of consultant<sup>13</sup>. Het doel van deze gesprekken is om zicht te krijgen en houden op de voortgang in de (financiële) realisatie van de ESF-projecten en desgewenst te adviseren over het tijdig bijstellen van de ESF-projecten waarover een beschikking is afgegeven. Om zicht op de inrichting en inhoud van de projectadministratie te krijgen, vragen accounthouders centrumgemeenten om voorafgaand aan het monitorbezoek voorbeelddossiers (bijvoorbeeld urenstaten en facturen) aan te reiken. Aan de hand hiervan toetst de accounthouder of de bewijsstukken de verantwoordingscriteria kunnen doorstaan. Hoewel de meeste centrumgemeenten meewerken aan het aanreiken van voorbeelddossiers, hebben accounthouders aangegeven dat sommige (grote) centrumgemeenten hier niet open voor staan. In gesprekken met enkele gemeenten werd dit ook bevestigd. Deze gemeenten zaten naar eigen zeggen niet te wachten op aanpassingen in hun administratie naar aanleiding van het aanreiken voorbeelddossiers.

De accounthouders zijn positief over de wijze waarop tot dusver deze monitoring heeft plaatsgevonden. Zij ervaren de monitorbezoeken als nuttig. Wel geven de geraadpleegde accounthouders het signaal af dat in de afgelopen maanden sprake is geweest van tijdgebrek. Doordat medewerkers van het Agentschap SZW ook ingezet zijn voor de eindcontrole voor het vorige ESF-programma, kwam de begeleiding en monitoring van aanvragers soms in het gedrang. Dit werd overigens als een tijdelijk probleem gezien dat zich vanzelf oplost zodra de afwikkeling van het vorige programma achter de rug is.

Uiterlijk vier weken na afloop van het eerste projectjaar moeten de aanvragers een **tussentijdse voortgangsrapportage** indienen bij het Agentschap SZW. In deze voortgangsrapportage geven aanvragers aan wat er tot dusver aan kosten verantwoord kan worden en wat hun prognose is voor de resterende projectperiode. Deze voortgangsrapportages worden eveneens gebruikt om te beoordelen of de projecten voldoende 'op schema' liggen qua (financiële) realisatie. De informatie uit de voortgangsrapportages wordt onder meer ingevoerd in digitale dashboards voor AMR's en VSO/PrO. Op het moment van deze evaluatie waren de eerste ervaringen opgedaan met de tussentijdse voortgangsrapportages. De accounthouders geven aan dat de regio's over het algemeen goed in staat zijn geweest om voortgangsrapportages tijdig aan te reiken. Een enkele keer is om uitstel gevraagd. Enkele AMR's moeten op het moment

---

<sup>12</sup> Wanneer er aanleiding is om centrumgemeenten vaker te bezoeken, dan ligt de frequentie hoger.

<sup>13</sup> Sommige accounthouders spreken wat dit betreft over het 'vierogen-principe': bij een monitorbezoek zien en horen twee personen meer dan één persoon. Bovendien krijgt de consultant op deze wijze ook meer kennis van (de ESF-projecten van) de regio, zodat deze eventueel als 'achtervang' van de accounthouder kan optreden.

van de evaluatie nog een voortgangsrapportage indienen voor het gemeentelijk project of het VSO-/PrO-project. In de ervaring van de accounthouders geven de voortgangsrapportages goed weer hoe ver de AMR's staan met de realisatie. Over de realiteitszin van de prognoses hebben sommige accounthouders de nodige twijfels. Dit valt in de optiek van deze accounthouders moeilijk te controleren.

Ten slotte hebben de accounthouders een controlerende rol bij de **vereenvoudigde caseloadverantwoording (VCV)**. Dit is – naast het bijhouden van een urenregistratie en het hanteren van een addendum – een derde methode om de realisatie van interne loonkosten te verantwoorden<sup>14</sup>. Deze methodiek heeft het Agentschap SZW in nauwe samenspraak met het ministerie van SZW en de Auditdienst van het ministerie van Financiën ontwikkeld.

Kern hiervan is dat loonkosten van medewerkers met een eigen vaste caseload worden toegerekend aan ESF op basis van de verhouding ESF-deelnemers versus niet-ESF-deelnemers binnen deze caseload. In dat geval hoeft geen gedetailleerde urenverantwoording aan de hand van urenstaten te worden bijgehouden. Deze VCV-methode mag alleen toegepast worden als aanvragers hierover schriftelijke verantwoordingsafspraken hebben gemaakt met Agentschap SZW. Daartoe wordt door het Agentschap SZW eerst een zogenoemde 'nulmeting' uitgevoerd. Hierbij wordt aan de hand van een voorbeeldset uit de beschikbare caseloadgegevens getest of een toerekeningpercentage voor de loonkosten van deze medewerker kan worden berekend. De verantwoordingsafspraken rondom de toepassing van de VCV-methodiek worden vastgelegd in een aanvullende beschikking bij de verleningsbeschikking. Met deze beschikking wordt volgens de tekst van de HPA het risico op verrassingen achteraf (dus bij de eindcontrole) gereduceerd. In de aanvullende beschikking staan ook de peildata genoemd waarop de toerekening – dus het bepalen van het deel van de interne loonkosten dat tot ESF kan worden gerekend – plaats dient te vinden. Bij deze peilmomenten wordt voor de achterliggende periode van zes maanden de toerekeningsfactor bepaald.

De accounthouders en de consultants zijn de afgelopen periode voor een belangrijk deel van hun tijd bezig geweest met de implementatie van de VCV-aanpak bij gemeenten. Uit de raadpleging van de accounthouders doemt het beeld op dat de invoering van de VCV-methodiek niet eenvoudig is gebleken, maar dat het eenmaal ingevoerd door gemeenten wel als een vereenvoudiging wordt ervaren. In de gesprekken met de vertegenwoordigers van het Agentschap SZW zijn de volgende vier verklaringen genoemd waardoor de invoering van de VCV-methodiek als lastig is ervaren, namelijk:

- de complexiteit van de methodiek: de methodiek is in de kern ingewikkeld en om deze te implementeren moet maatwerk geleverd worden. AMR's die de VCV overwogen en al dan niet zijn gaan implementeren bleken hierover dan ook veel vragen te hebben;
- het moment waarop de VCV-methodiek als alternatief voor de andere verantwoordingsmethoden aangeboden werd, namelijk toen de ESF-projecten al in uitvoering waren. Hierdoor was bij het inrichten van de projectadministratie niet bij

---

<sup>14</sup> De inleidende zinnen van paragraaf 3.1.3 van de recent gepubliceerde Handleiding Project Administratie (HPA) dienen wat dit aangaat nog aangepast te worden. Hierin wordt uitsluitend over de 'beide methodes' urenregistratie en addendum gesproken.

voorbaat rekening gehouden met deze mogelijkheid;

- het ontbreken van homogeniteit in de registratiesystemen aan de kant van gemeenten: gemeenten binnen AMR's hanteren dikwijls verschillende administratieve systemen die afzonderlijk 'gecertificeerd' moeten worden om de VCV toe te laten passeren;
- een suboptimale communicatie vanuit het Agentschap SZW: de uitleg over de wijze waarop de VCV in de praktijk toegepast moet worden, is mede door het lang uitblijven van de meest recente versie van de HPA<sup>15</sup> lange tijd niet optimaal geweest. Ondanks dat het Agentschap SZW op regiobijeenkomsten in het voorjaar van 2015 en door de inzet van een apart VCV-team vanaf augustus van dat jaar AMR's is gaan informeren over de methodiek, hadden gemeenten 'houvast' nodig in de vorm van de HPA.

In paragraaf 4.2 geven we weer welke ervaringen de aanvragers tot dusver hebben met de implementatie en toepassing van de VCV-methodiek.

## 2.4 Overige ervaringen vanuit Agentschap SZW

In aanvulling op de voorgaande paragrafen zijn er vanuit de gesprekken met de medewerkers van het Agentschap SZW nog een aantal zaken naar voren gebracht over de implementatie en uitvoering van het ESF-programma Actieve Inclusie. Deze zullen we hieronder successievelijk de revue laten passeren.

Allereerst wordt de 'investering' in de accountstructuur als waardevol ervaren. In de optiek van de betrokkenen bij het Agentschap vervullen zijzelf een belangrijke rol in de voorlichting over de implementatie van de regeling en de opname van eenvoudig te verantwoorden kosten/activiteiten in de aanvragen. Uit de gesprekken is overigens niet gebleken dat accounthouders problemen ervaren bij het vervullen van de 'dubbele' rol in de aanvraag- en beoordelingsprocedure, namelijk het begeleiden van aanvragers in de aanvraagfase en vervolgens een rol in de beoordeling van diezelfde aanvraag. Bij deze beoordeling zijn namelijk ook twee andere personen binnen het Agentschap SZW betrokken. Deze 'zes ogen' zorgen voor voldoende onafhankelijkheid en consistentie in de beoordeling. Voor de accounthouders is overigens ook een rol voorzien in de eindcontrole van de einddeclaratie van 'hun' AMR. Hoewel de ervaringen met deze vaststellingsfase in de eindevaluatie aan de orde komen, is een waarschuwing wel op zijn plaats. Door de opgebouwde relatie met de aanvragers kunnen zij namelijk in een spagaat terecht komen. Bij aanbeveling 9 in hoofdstuk 5 lichten we dit nader toe.

In de ervaring van de accounthouders is er bij de uitvoering van de ESF-projecten sprake van een groot verschil in intensiteit in het contact met de aanvragers. Naast de reguliere monitorbezoeken vindt met enige regelmaat contact per telefoon, mail en/of in de vorm van aanvullende bezoeken plaats. Dit contact is in de optiek van de accounthouders vraaggestuurd. De accounthouders komen alleen in actie als de aanvrager vragen heeft of knelpunten kenbaar maakt. Overigens constateren de geraadpleegde accounthouders ook dat het contact met de aanvrager niet uitsluitend via de centrale contactpersoon verloopt, maar dat ook contact wordt onderhouden met adviseurs die door centrum-

---

<sup>15</sup> De Handleiding Project Administratie is pas in februari 2016 aangepast op deze nieuwe verantwoordingsmethodiek.

gemeenten en VSO-/PrO-scholen worden ingezet om ondersteuning bij de administratieve verplichtingen te verlenen.

Verder is vanuit de gesprekken naar voren gekomen dat niet altijd voldaan kan worden aan het concept van 'vaste' accounthouders. Door het vertrek van accounthouders en een interne herschikking hebben verschillende regio's inmiddels een andere accounthouder gekregen. In enkele gevallen is inmiddels sprake van de derde accounthouder vanuit het Agentschap SZW. Dit wordt door het Agentschap SZW niet als ideaal maar ook als onvermijdelijk ervaren als het om meerjarige relaties gaat.

In de achterliggende periode hebben de accounthouders bij de uitvoering van hun taken wel enkele knelpunten ervaren. Naast het al eerder genoemde capaciteitsprobleem, konden de vragen van aanvragers niet altijd direct worden beantwoord door accounthouders. Dit omdat het betreffende vraagstuk (vanwege de consistentie) eerst intern in het AMR-team besproken moest worden of breder binnen het Agentschap SZW, het ministerie van SZW of de Auditautoriteit belegd moest worden. In de ervaring van de accounthouders is hierop door aanvragers doorgaans begripvol gereageerd. Soms merkten accounthouders dat aanvragers de vertraging in de beantwoording van vragen als lastig en vervelend ervoeren. Met name in de beginfase werd hierover geklaagd. Uit paragraaf 3.3 blijkt dat een snellere beantwoording van vragen inderdaad door een aantal respondenten van gemeenten als verbeterpunt voor de informatievoorziening is aangevoerd.

Verder voeren de gesprekspartners van het Agentschap SZW aan dat de inhoud van de HPA discussies oproept. Deze handleiding was op bepaalde punten, zoals de prestatieonderbouwing, de (gewijzigde) regels voor aanbesteding en rond plaatsingsubsidies, onvoldoende duidelijk. Daarnaast ontbrak de VCV-aanpak lang in de HPA (zie voetnoot 15). Veel van de vragen die aan accounthouders werden gesteld, vloeiden voort uit de inhoud van de HPA.

De aanname dat het proces van intensieve begeleiding van aanvragers voldoende waarborgen in zich heeft om grote verrassingen bij de eindafrekening te voorkomen, wordt niet door iedereen gedeeld. Sommige accounthouders brachten naar voren dat onder een deel van hun AMR's onzekerheid over de afrekening bestaat. Dit vanwege het feit dat zij de wijze van registratie en verantwoording van kosten afgestemd hebben met hun accounthouder, maar dat door de AMR's aangenomen wordt dat de controleurs van de Auditautoriteit uiteindelijk 'het laatste woord' hebben en zaken alsnog kunnen afkeuren. De vraag is of deze controleurs er dezelfde interpretatie van regels op na houden als de accounthouders. In de komende periode moet de vaststellingsprocedure uitwijzen wat de adviezen en afspraken met de accounthouder 'waard' zijn.

Uit de ervaringen tot dusver zijn geen indicaties verkregen dat op nationaal niveau – dus bij de managementautoriteit – sprake is van onnodige administratieve lasten. Weliswaar heeft de implementatie van het nieuwe programma veel begeleiding van aanvragers gevergd, maar dit kan als 'voorinvestering' voor de komende vaststellingsprocedure en voor de volgende openstellingen worden gezien. In de volgende evaluatie zullen we zicht geven op de omvang van de beheerskosten van de eerste openstelling.

### 3. Beoordeling regeling en dienstverlening Agentschap SZW door aanvragers

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van aanvragers met de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie centraal. Daartoe schenken we in paragraaf 3.2 eerst aandacht aan de vraag hoe aanvragers de inhoud van deze openstelling beoordelen. Vervolgens verleggen we in paragraaf 3.3 de aandacht naar de ervaringen die aanvragers met de aanvraagprocedure van de eerste openstelling opgedaan hebben. We ronden dit hoofdstuk af met paragraaf 3.4 waarin de ervaringen met – en de beoordeling van – de dienstverlening van het Agentschap SZW centraal staan.

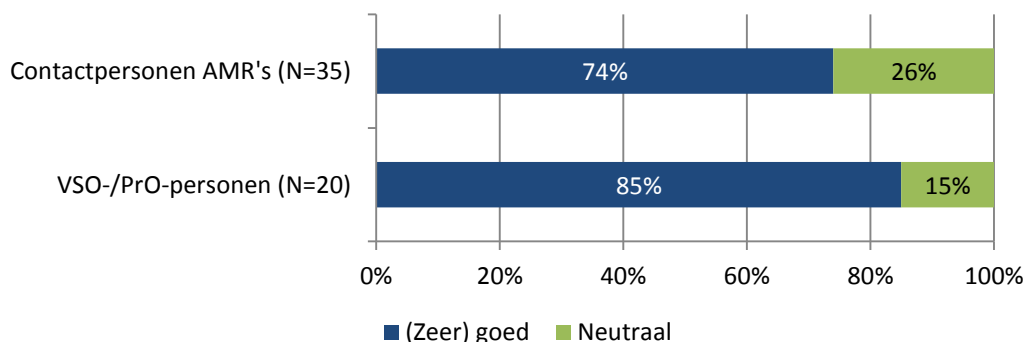
#### 3.2 Inhoud ESF Actieve Inclusie

Zoals gezegd, focussen we in deze paragraaf op de ervaringen van aanvragers met de inhoud en voorwaarden zoals die voor de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie gelden. Achtereenvolgens presenteren we het algemene oordeel van AMR's en VSO-/PrO-vertegenwoordigers over de regeling, hun oordelen over specifieke voorwaarden, de beoordeling van de regeling door UWV en V&J en ten slotte de mate van aansluiting van de regeling bij de behoeften van aanvragers.

##### 3.2.1 Algemeen oordeel aanvragers

We hebben de aanvragers de vraag gesteld hoe zij **overall** gezien de **inhoud en voorwaarden van ESF Actieve Inclusie beoordelen**. Figuur 3.1 geeft daar inzicht in. In deze figuur (en navolgende figuren en tabellen) maken we een onderscheid tussen de contactpersonen van de 35 AMR's (die voor gemeenten en VSO/PrO de aanvragen hebben ingediend) en specifiek de respondenten die uitsluitend vanuit het perspectief van VSO/PrO zijn geraadpleegd.

**Figuur 3.1 Overall beoordeling inhoud en voorwaarden eerste openstelling ESF Actieve Inclusie**



Uit bovenstaande figuur blijkt dat de aanvragers veelal (zeer) tevreden zijn over de inhoudelijke invulling van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Dit geldt zowel voor betrokkenen van gemeenten als van VSO-/PrO-scholen. Per saldo kwalificeerde geen enkele respondent de inhoud en voorwaarden van deze openstelling dan ook als '(zeer) slecht'.

Samenhangend met het voorgaande hebben we de vertegenwoordigers van AMR's en VSO-/PrO-scholen gericht gevraagd naar zaken die zij met name **goed** vinden aan de **inhoud en voorwaarden** van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. In totaal 44 respondenten – 28 van AMR's en 16 van VSO-/PrO-scholen – konden hiervoor punten aandragen. De volgende zaken zijn daarbij meer dan eens genoemd:

- met de regeling kan een brede doelgroep worden bediend (door 18 respondenten gemeld);
- de invoering van de flatrate van 40% op directe loonkosten is een belangrijke vereenvoudiging in de verantwoording van kosten (16);
- de typen activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd sluiten goed aan bij de reguliere re-integratie activiteiten van gemeenten (10);
- dat er voor VSO-/PrO-leerlingen een specifiek budget afgebakend is (9);
- door aanvragen te centraliseren bij de centrumgemeente wordt de aanpak van jeugdwerkloosheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en scholen (5).

Als 'spiegelbeeld' van de voorgaande vraag zijn we ook nagegaan welke aspecten van de inhoud en voorwaarden van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie de aanvragers **niet – of minder – goed** vinden. In dit geval konden 45 respondenten – waarvan 29 vertegenwoordigers van gemeenten en 16 van VSO-/PrO-scholen – hiervoor input aandragen. De meest frequent genoemde 'kritische noten' luiden als volgt:

- per subproject mag maar één kostensoort worden opgevoerd (door 21 respondenten genoemd)<sup>16</sup>;
- onduidelijkheid over eisen die bij eindcontrole gelden (8);
- bij de doelgroep uit de WWB wordt de grens van minimaal zes maanden in de bijstand gehanteerd (6)<sup>17</sup>;
- onduidelijkheid over hoe aandacht moet worden besteed aan de horizontale doelstelling van gelijke kansen en non-discriminatie (5);
- dat maximaal 10% van het budget aan projectleiding en -administratie besteed mag worden, iets wat te weinig is (4);
- regeling sluit niet aan op schooljaar (of kalenderjaar) (4);
- voorheen mochten scholen zelf subsidie aanvragen, nu is men afhankelijk van de centrumgemeente (4);
- doordat meerdere scholen in één cluster zitten, loopt een individuele school risico om subsidie mis te lopen (3);
- budget is (veel) kleiner dan voorheen (3).

We zien dat aanvragers met name minder te spreken waren over de voorwaarde dat per subproject maar **één kostensoort** mag worden opgevoerd, namelijk directe personeelskosten, inkoop van diensten of plaatsingssubsidies<sup>18</sup>. De achtergrond hiervan is dat bij diverse aanvragers speelt dat zij binnen clusters of subprojecten zowel eigen medewerkers als externe partijen inzetten. Dit komt bijvoorbeeld veel voor bij

---

<sup>16</sup> Deze voorwaarde is een resultaat van overleg met de Europese Commissie en voor de gehele periode vastgelegd in het Operationeel Programma.

<sup>17</sup> Zie vorige voetnoot.

<sup>18</sup> De keuze hiervoor moet overlap tussen externe kosten en kosten waarop de flatrate wordt toegepast voorkomen. De Europese Commissie staat dergelijke overlap niet toe (zie paragraaf 3.1.6 in de Handleiding Project Administratie).

clusters/subprojecten die betrekking hebben op het beheer/projectmanagement van de ESF-projecten (dit geldt zowel voor de aanvragen van gemeenten als die van VSO/PrO). In dergelijke gevallen moet er dan voor gekozen worden of de directe personeelskosten van de eigen medewerkers opgevoerd gaan worden dan wel de kosten die samenhangen met de inzet van externen. Het gevolg hiervan is dat aanvragers maar over een deel van de kosten subsidie kunnen krijgen en dus bijvoorbeeld zelf ook bij moeten dragen aan de kosten van 'projectmanagent/beheer'. Vanuit het ministerie van SZW is aangegeven dat er gezien de afspraken met de Europese Commissie geen mogelijkheden bestaan om deze voorwaarde alsnog aan te passen.

Ook speelt – mede op basis van ervaringen in het verleden – bij een deel van de aanvragers **onzekerheid** over de **eindafrekening** c.q. over de vaststelling van de subsidie. Deze aanvragers zijn namelijk bevreesd dat er uit de eindcontrole zaken naar voren komen – waar zij nu zelf onbekend mee zijn – die er in resulteren dat zij (aanzienlijk) gekort gaan worden op de ESF-subsidie. Eén van deze respondenten verwoordde zijn onzekerheid als volgt (zie citaat).

Citaat directeur Praktijkschool:

*“De afrekening wordt spannend. Ik weet namelijk niet of dit wel goed gaat. Ik denk dat we de goede dingen doen en dit ook goed registreren, maar ik ben er niet zeker van. Als het goed gaat en er dus niet gekort wordt, dan gaat de vlag uit.”*

Ook bleek een kwart van de aanvragers moeite te hebben met de gehanteerde **bijstandsgrens** (van minimaal zes maanden). Bij deze voorwaarde geven deze gemeenten allereerst aan tegen het knelpunt te lopen dat zij niet de hele groep met een bijstandsuitkering kunnen opvoeren. Hiermee samenhangend geldt dat het selecteren of identificeren van ESF-deelnemers binnen de totale groep van bijstandsgerechtigden zo veel tijd vergt. Dit omdat normaliter deze grens van 'zes maanden in de bijstand' niet wordt gehanteerd in de cliëntenbestanden (caseload) van casemanagers. Zij bedienen namelijk zowel cliënten die langer als korter dan zes maanden in de bijstand zitten. In de beleving van deze gemeenten behoren cliënten die minder dan zes maanden in de bijstand zitten dan ook tot de groep met een 'grote afstand tot de arbeidsmarkt'. Om vergelijkbare redenen als hiervoor bij de voorwaarde 'één kostensoort per subproject' blijken er geen mogelijkheden te bestaan om de bovenstaande afbakening te laten vervallen.

### 3.2.2 Beoordeling specifieke voorwaarden

Om tot een verdieping te komen hebben we de respondenten ook gevraagd om een aantal **specifieke voorwaarden**, die van toepassing waren in de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie, te **beoordelen** aan de hand van een rapportcijfer. Tabel 3.1 geeft enerzijds inzicht in de voorwaarden die aan de respondenten ter beoordeling zijn voorgelegd. Anderzijds verschaft deze figuur ook inzicht in de beoordeling van deze voorwaarden door de aanvragers.

**Tabel 3.1 Beoordeling voorwaarden ESF Actieve Inclusie door aanvragers**

Voorwaarde	Contactpersonen AMR's (N=34)*	VSO-/PrO-respondenten (N=20)	Aantal onvoldoendes (N=54)
Flatrate 40% over directe loonkosten	8,1	8,3	-
Afbakening doelgroepen VSO/PrO	7,6	7,4	2
Maximale subsidiepercentage 50%	7,3	7,5	2
Oormerken minimaal 30% budget AMR's voor VSO/PrO	7,2	7,9	7
Projectduur maximaal 24 maanden**	7,7	6,8	3
Afbakening doelgroepen gemeenten	7,1	n.v.t.	4
Maximaal 10% budget voor projectleiding/-administratie	6,8	7,0	11
40% subsidie als na 24 maanden geen 60% van toegekend subsidie-bedrag gerealiseerd is	6,4	n.v.t.	11
Gevraagde aandacht voor horizontale doelstelling	5,6	6,1	22
Per subproject mag één kostensoort worden opgevoerd	4,8	5,4	32

\* Eén AMR heeft geen rapportcijfers toegekend

\*\* Voor VenJ geldt maximaal 12 maanden

We zien dat het merendeel van de specifieke voorwaarden, die aan de aanvragers voorgelegd zijn, door hen met (ruime) voldoende is beoordeeld zijn. Positieve uitschieters (afgerond een '8') zijn wat dit betreft de tegemoetkoming voor overhead- en exploitatiekosten (flatrate) en de afbakening van doelgroepen voor VSO-/PrO-projecten.

De positieve beoordeling van de **flatrate van 40%** over de directe personeelskosten laat zich verklaren door het feit dat hiermee in de optiek van diverse aanvragers een belangrijke vereenvoudiging in de declaraties van kosten is doorgevoerd. Dit dan bijvoorbeeld in vergelijking met de eisen zoals die in het vorige ESF-programma (2007-2013) golden voor het opvoeren en verantwoorden van diverse overhead- en exploitatiekosten.

Citaat vertegenwoordiger centrumgemeente:

*“De invoering van de flatrate is een zeer welkome vereenvoudiging. In het verleden hebben we veel knelpunten ervaren bij het gesubsidieerd krijgen van diverse overheadkosten. Door de introductie van de flatrate is de discussie over het wel of niet subsidiabel zijn van overheadkosten in één keer afgedaan. Bovendien stimuleert de flatrate het opvoeren van directe loonkosten, zowel bij gemeenten als bij scholen.”*

Ook de **afbakening** van de **doelgroepen** voor **VSO/PrO** wordt goed gewaardeerd. Zowel leerlingen als ex-leerlingen kunnen namelijk meegenomen worden in de projecten. De tussentijdse aanpassing van de afbakening van doelgroepen voor VSO/PrO speelt een belangrijke rol in deze positieve beoordeling. Deze tussentijdse aanpassing houdt in dat niet uitsluitend de leeftijdsgrens (15 jaar en ouder) wordt gehanteerd, maar dat ook leerlingen vanaf het derde jaar (die ook jonger dan 15 jaar kunnen zijn) tot de doelgroep behoren. De 'enge' afbakening van alleen de leeftijdsgrens werd door sommige scholen als belemmering in de regeling gezien (zie citaat).



Citaat vertegenwoordiger VSO/PrO-onderwijs:

*“Wij hebben er in de eerste openstelling voor gekozen om derdejaars klassen waarin ook enkele leerlingen van 14 jaar zitten, in zijn geheel buiten de ESF-aanvraag te houden. De administratieve belasting van het uitfilteren van de 14-jarigen was voor ons te hoog. We zijn dan ook blij met de doorgevoerde aanpassing. Bij een volgende keer hoeven we klassen waar ook 14-jarigen in zitten niet meer uit te sluiten.”*

Over de afbakening van de VSO-/PrO-doelgroepen is door enkele respondenten nog wel de kanttekening gemaakt dat ex-leerlingen niet goed bediend kunnen worden vanuit ESF Actieve Inclusie. De grens van maximaal twee jaar na afronding van de opleiding, wordt als een onnodige belemmering gezien om nazorg aan dergelijke leerlingen in de ESF-aanvraag op te nemen dan wel dit type activiteiten uiteindelijk te declareren. De betreffende respondenten geven aan dat ook in het derde jaar na uitstroom (of zelfs later) ex-leerlingen behoefte aan nazorg kunnen hebben om goed te kunnen (blijven) functioneren op de arbeidsmarkt.

Ook met voorwaarden zoals het oormerken van minimaal 30% van het AMR-budget voor VSO-/PrO-scholen, de projectduur van 24 maanden en het subsidiepercentage van 50% blijken de aanvragers goed uit de voeten te kunnen. Uit een analyse van de beschikkingen blijkt overigens dat verreweg het grootste deel van de AMR's (namelijk 29 van de 35) uitgegaan is van de ('minimale') verhouding 70% van het ESF-budget voor gemeenten en 30% voor VSO-/PrO-scholen. In zes AMR's is het aandeel voor VSO/PrO hoger (en die voor gemeenten navenant lager). In deze regio's variëren de VSO-/PrO-aandelen van 32% tot 58% (waarbij er in drie regio's een aandeel voor VSO/PrO is gereserveerd van 50% of meer). Mogelijk dat bij de eindafrekening in nog meer regio's tot een andere verdeling tussen gemeenten en scholen wordt gekomen. In hoofdstuk 4 zien we dat de realisatie bij scholen beter 'op schema' ligt dan bij gemeenten. Enkele aanvragers overwegen dan ook om een interne verschuiving van budget – van gemeenten naar VSO/PrO – aan te vragen bij het Agentschap SZW.

Als spiegelbeeld van het voorgaande wordt een tweetal voorwaarden duidelijk **minder positief** beoordeeld vanuit de aanvragers. Het meest pregnant komt dit naar voren voor de voorwaarde dat **per subproject** maar **één kostensoort** mag worden opgevoerd. Een meerderheid van de aanvragers – van zowel gemeenten als VSO-/PrO-scholen – gaf hiervoor zelfs een onvoldoende. Zoals hierboven al ter sprake kwam, heeft dat te maken met het feit dat in de praktijk binnen subprojecten vaak sprake is van zowel interne als externe kosten. Gemeenten maken bijvoorbeeld bij de begeleiding van cliënten dikwijls gebruik van zowel eigen krachten als extern ingehuurd personeel. Zo worden op scholen branche-cursussen zowel door eigen docenten als door extern ingehuurd personeel gegeven. Bij examinering en certificering speelt bovendien vaak dat eigen personeel daar niet voor bevoegd is, maar een externe examinerator wordt ingezet waarmee dan natuurlijk kosten gemoeid zijn. Ook voor het beheer/projectmanagement zetten de meeste gemeenten en VSO-/PrO-scholen, zoals gezegd, een mix van eigen medewerkers en externe adviseurs in.

Verder oordelen diverse respondenten van gemeenten en – zij het in mindere mate – VSO-/PrO-scholen dus vrij negatief over de gevraagde aandacht voor de **horizontale doelstelling** van **gelijke kansen** en **non-discriminatie**. Dit blijkt er vooral mee te maken

te hebben dat deze respondenten zich niet goed voor kunnen stellen wat daarmee bedoeld wordt c.q. hoe ze daar (nog meer) invulling aan zouden kunnen geven. Dit ook omdat het voor hen evident is dat in hun subprojecten 'per definitie' sprake is van gelijke kansen en non-discriminatie. Diverse aanvragers beschouwen deze voorwaarde dus als overbodig en verwarring wekkend omdat die desondanks toch opgenomen wordt. De informatievoorziening en ondersteuning zoals die door het Agentschap SZW is georganiseerd (zie paragraaf 2.3), had in de optiek van deze respondenten weinig toegevoegde waarde.

Wanneer we de rapportcijfers van beide typen respondenten met elkaar vergelijken dan blijkt dat de scores van AMR-vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen voor de meeste voorwaarden dicht bij elkaar liggen. Het grootste verschil doet zich wat dit aangaat voor bij de **projectduur**. Vertegenwoordigers van AMR's zijn hierover (zeer) positief omdat in het verleden vaak met een kortere projectduur werd gewerkt. Dit terwijl de ervaring leert dat het opstarten van projecten en het inrichten van de projectadministratie ook de nodige tijd vergt. Een periode van twee jaar met mogelijkheden om te verlengen met drie maanden (zie ook verderop in hoofdstuk 4) sluit bij veel gemeenten goed aan bij de behoefte. Vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen zijn op zich niet negatief over de projectduur. Wel plaatsten echter diverse van deze respondenten een kritische noot bij het gegeven dat de start van het ESF-programma Actieve Inclusie voor hun regio niet aansloot op het schooljaar. Bovendien is het voor de scholen eenvoudiger om voor één jaar (dan voor twee jaar) vooraf in te schatten voor hoeveel leerlingen ESF-activiteiten ontplooid kunnen worden.

De patronen van onvoldoendes, zoals die in de laatste kolom van tabel 3.1 naar voren komen, sporen (logischerwijze) in grote lijnen met bovenstaande bevindingen. Bij voorwaarden met gemiddeld hoge rapportcijfers zijn nauwelijks of geen onvoldoendes gegeven. Daarentegen ligt het aantal onvoldoendes hoger voor voorwaarden waaraan gemiddeld lage rapportcijfers toegekend zijn.

### **3.2.3 Beoordeling voorwaarden door UWV en VenJ**

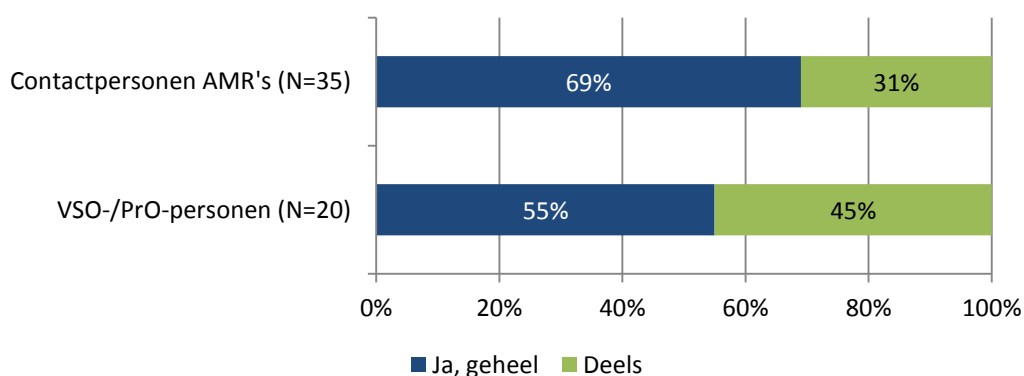
Uit de raadpleging van vertegenwoordigers van het UWV en VenJ blijkt dat slechts een deel van de genoemde voorwaarden ook voor hun organisatie van toepassing zijn. Het gaat hierbij met name om het subsidiepercentage, de flatrate, het maximale budget voor de projectadministratie en de voorwaarde dat per subproject één kostensoort mag worden opgevoerd. Beide organisaties kunnen over het algemeen goed met deze voorwaarden uit de voeten.

VenJ merkt echter wel op dat de maximale vergoeding voor de projectadministratie krap is. Dit heeft te maken met de organisatie van de VenJ-projecten. Voor elk van de 40 deelnemende inrichtingen is namelijk één subproject gedefinieerd en is één persoon met de uren- en deelnemersregistratie belast. UWV zal geen gebruik (kunnen) maken van de flatrate, omdat deze organisatie haar re-integratie-trajecten extern inkoop.

### 3.2.4 Aansluiting bij behoeften aanvragers

Bij het raadplegen van vertegenwoordigers van AMR's en VSO-/PrO-scholen zijn we verder nagegaan in hoeverre de **eerste openstelling** van ESF Actieve Inclusie qua inhoud en voorwaarden **aansloot** bij de **behoeften** van hun organisaties (AMR's respectievelijk VSO-/PrO-scholen). Figuur 3.2 biedt inzicht in de uitkomsten van deze vraagstelling.

**Figuur 3.2 Aansluiting eerste openstelling ESF Actieve Inclusie bij behoeften aanvragers**



Uit figuur 3.2 kan worden geconcludeerd dat – zeker wat de gemeenten betreft – er over het algemeen sprake is van een goede ‘fit’ tussen enerzijds de inhoud en voorwaarden van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie en anderzijds hun behoeften. Dit geldt ook, maar wel in iets mindere mate, voor de VSO-/PrO-scholen. Geen van de geraadpleegde aanvragers was overigens de mening toegedaan dat de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie ‘in het geheel niet’ aansloot bij de behoeften van hun organisatie.

Vertegenwoordigers van **gemeenten** bleken in hun toelichting met name positief te zijn over:

- de brede doelgroep die in het kader van ESF Actieve Inclusie kan worden opgevoerd (door 11 personen gemeld);
- de keuzevrijheid van typen activiteiten die opgevoerd kunnen worden (9);
- de aansluiting van ESF Actieve Inclusie bij de behoeften die gemeenten hebben aan financiering van activiteiten op het gebied van re-integratie (8).

Vanuit vertegenwoordigers van **VSO-/PrO-scholen** werd met name naar voren gebracht dat de regeling inhoudelijk – dus qua typen activiteiten – goed aansluit bij de werkwijze van scholen. Ook gaven deze respondenten aan dat zij tevreden zijn met het feit dat van tevoren duidelijkheid bestond over het budget waar de scholen minimaal over konden beschikken. Daarentegen was een deel van de vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen wat minder tevreden over de wijze waarop zij in het kader van ESF verantwoording af moeten leggen. Als voorbeeld hiervan werd enkele malen de registratie van uren genoemd, iets wat volgens deze respondenten niet zou passen bij de reguliere taken van docenten. Verder merkten enkele vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen op dat het budget voor deze scholen veel kleiner is dan bij voorgaande ESF-regelingen. Vanuit Actie C was in de vorige periode 193 miljoen euro voor de scholen beschikbaar, voor de huidige periode zal dit ruim 100 miljoen zijn (als uitgegaan wordt

van 30% voor VSO/PrO). Een reden voor verkleining van het VSO/PrO-budget is vooral gelegen in het feit dat in de huidige periode veel minder ESF-budget voor Nederland beschikbaar is: namelijk 507 miljoen euro (in plaats van 830 miljoen euro in de periode 2007-2013).

### 3.3 Ervaringen met aanvraagprocedure

In deze paragraaf focussen we op de ervaringen van de aanvragers met het ontwikkelen en indienen van aanvragen voor de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de ervaringen met de informatievoorziening, de aanvraag- en beoordelingsprocedure en de tussenrapportage in de praktijk.

#### 3.3.1 Informatievoorziening

Allereerst presenteren we via welke **kanalen** de geraadpleegde AMR-vertegenwoordigers destijds **informatie** vergaard hebben over de **inhoud en voorwaarden** van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie (zie figuur 3.3).

We zien dat AMR's vooral gebruik hebben gemaakt van de website van het Agentschap SZW en van de contacten met hun accounthouder van het Agentschap SZW. Ook de regiobijeenkomsten blijken wat dit aangaat van belang te zijn geweest. Bijna twee derde deel van de AMR's heeft namelijk (ook) deze bijeenkomsten benut. Verder heeft de helft van de gemeentelijke vertegenwoordigers (ook nog) informatie bij een extern (subsidie)adviesbureau ingewonnen. Als spiegelbeeld van het voorgaande blijken kanalen zoals andere gemeenten binnen de AMR, andere AMR's en sociale media vanuit het Agentschap SZW maar in beperkte mate gebruikt te zijn.

Vermeldenswaardig is overigens nog dat vijf respondenten gemeld hebben dat zij betrokken zijn geweest bij het simulatieteam dat destijds, op initiatief van het Agentschap SZW, in de ontwerpfase van de regeling voor de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie operationeel was (zie paragraaf 2.2). Daardoor hebben deze aanvragers vroegtijdig inzicht gekregen in de inhoud en voorwaarden zoals die voor de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie golden.

**Figuur 3.3 Kanalen die AMR's gebruikt hebben om informatie over ESF Actieve Inclusie te achterhalen (N=34)\***



\* Eén gemeente heeft de vraag niet beantwoord

In het verlengde van het voorgaande zijn we nagegaan in hoeverre aanvragers bepaalde punten van de **informatievoorziening onduidelijk** vonden. In totaal 28 (80%) AMR-vertegenwoordigers en 12 (60%) vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen hebben dergelijke zaken naar voren gebracht. Tabel 3.2 verschaft inzicht in de typen onduidelijkheden die door deze aanvragers genoemd zijn alsmede in de frequentie daarvan.

**Tabel 3.2 Typen onduidelijkheden in informatievoorziening volgens aanvragers**

Onduidelijkheden	Contactpersonen AMR's (N=28)	VSO-/PrO-personen (N=12)
Verplichtingen rond de projectadministratie	68%	50%
Typen subsidiabele activiteiten	18%	58%
Bundeling in clusters	29%	17%
Subsidiabele kostensoorten	32%	-
Doelgroepen ESF-projecten Actieve Inclusie	4%	17%
Verplichtingen rond tussentijdse rapportages	7%	-
Invulling van regionale samenwerking	7%	-

We zien uit deze tabel dat een meerderheid van de **AMR-vertegenwoordigers** met name de informatievoorziening over de projectadministratie-verplichtingen als onduidelijk ervaren heeft. Met name het laat beschikbaar komen van de HPA en de onduidelijkheid

die dat opriep zijn hier volgens veel van deze respondenten debet aan geweest (zie citaat). Verder vond bijna een derde deel van deze vertegenwoordigers van de AMR's de informatievoorziening over de subsidiabele kostensoorten en het werken met clusters niet helder.

Citaat respondent centrumgemeente:

*“In grote lijnen waren de verplichtingen rondom de projectadministratie wel duidelijk, maar op detailniveau was ook heel veel niet duidelijk. Het ging dan bijvoorbeeld om de berekening van de caseload en de integrale urenverantwoording. Hierdoor traden er interpretatieverschillen op. Vervelend was ook dat er steeds weer dingen in de regels over de administratieve verplichtingen veranderden. Dat geldt tot de op dag van vandaag. De winkel is dus al lang open, maar nog steeds niet helemaal afgebouwd. Dat is overigens wel beter dan een dichte winkel.”*

Vanuit de vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen kwamen deels vergelijkbare beelden naar voren. Wel blijkt dat er bij deze vertegenwoordigers relatief vaker onduidelijkheid bestond over de typen activiteiten waarvoor subsidie kon worden aangevraagd. Navraag heeft geleerd dat deze onduidelijkheid met name te maken had met de menukaart voor VSO-/PrO-scholen. In de aanvraagfase werd namelijk in de optiek van diverse vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen door het Agentschap SZW gesuggereerd dat er een keuze moest worden gemaakt uit de opties van deze menukaart. Pas later werd het hen duidelijk dat er ook voor andere typen activiteiten gekozen mocht worden.

Desgevraagd konden 36 respondenten – waarvan 29 AMR-vertegenwoordigers en 7 vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen – **verbetersuggesties** aandragen voor de informatievoorziening rondom ESF Actieve Inclusie. Vanuit de **AMR-vertegenwoordigers** zijn daarbij de volgende suggesties gedaan:

- voorafgaand aan de uitvoering van projecten dienen de eisen rondom de financiële verantwoording van activiteiten duidelijk te zijn (door 14 personen ingebracht);
- informatie over inhoud en voorwaarden bij volgende openstelling eerder communiceren (9);
- vragen van AMR's rondom uitvoering en verantwoording sneller beantwoorden (7);
- geen tussentijdse wijzigingen doorvoeren in inhoud en voorwaarden (4);
- meer instructie geven over invulling clusters (3);
- wisselingen in accounthouders zo veel mogelijk voorkomen (3).

Vertegenwoordigers van **VSO-/PrO-scholen** noemden vergelijkbare verbeterpunten voor de informatievoorziening over ESF Actieve Inclusie, namelijk:

- voorafgaand aan de uitvoering van projecten dienen de eisen rondom de financiële verantwoording van activiteiten duidelijk te zijn (door 4 personen ingebracht);
- informatie over inhoud en voorwaarden bij volgende openstelling eerder communiceren (3);
- geen tussentijdse wijzigingen doorvoeren in inhoud en voorwaarden regeling (2).

Overall gezien gaven de door ons geraadpleegde aanvragers gemiddeld een 7,1 voor de **duidelijkheid** van de **informatievoorziening** over ESF Actieve Inclusie. Daarbij zaten de AMR-vertegenwoordigers en VSO-/PrO-scholen dicht bij elkaar. De eerste respondentengroep kwam gemiddeld namelijk uit op een 7,0 en de tweede

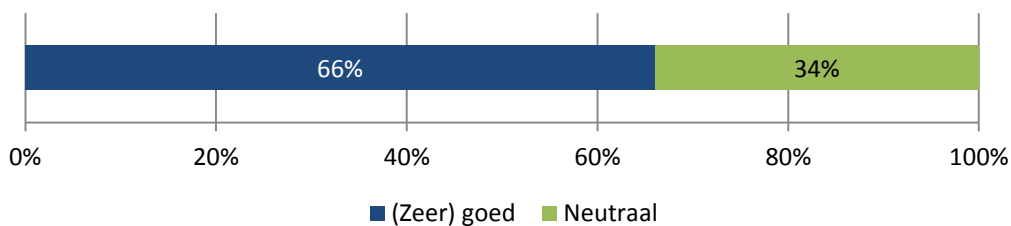
respondentgroep op een 7,4.

Ook aan de vertegenwoordigers van het UWV en VenJ hebben we gevraagd op welke wijze zij zijn geïnformeerd over ESF Actieve Inclusie en hoe zij deze informatievoorziening hebben ervaren. Beide organisaties zijn in de ontwerpfase van het OP al betrokken geweest, namelijk door te participeren in de werkgroepen Re-integratie en Onderwijs. Hierdoor waren zij naar eigen zeggen al in een vroeg stadium op de hoogte van de inhoud van de nieuwe ESF-regeling. Daarnaast is er – mede vanuit de deelname aan het vorige ESF-programma – sprake van een langdurige relatie met (de accounthouder van) het Agentschap SZW. Beide organisaties bestempelen de informatievoorziening over ESF Actieve Inclusie dan ook als duidelijk.

### 3.3.2 Aanvraag- en beoordelingsprocedure

Aan de vertegenwoordigers van de AMR's<sup>19</sup> is de vraag gesteld hoe zij **overall gezien de aanvraag- en beoordelingsprocedure** van het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie **ervaren** hebben (zie figuur 3.4).

**Figuur 3.4** Ervaringen van AMR-vertegenwoordigers met aanvraag- en beoordelingsprocedure eerste openstelling ESF Actieve Inclusie (N=35)



Een meerderheid van de respondenten, namelijk twee derde deel, was positief over deze procedure. De overige AMR-vertegenwoordigers waren hier neutraal over: niet goed maar ook niet slecht. Met name vanuit deze laatste respondenten is er op gewezen dat er in hun optiek in de aanvraagfase nog te veel onduidelijkheden bestonden over de wijze waarop de projectadministratie ingericht diende te worden en hoe er verantwoording afgelegd moest worden.

Aan de AMR-vertegenwoordigers hebben we gevraagd wat in hun optiek de **sterke punten** van de aanvraag- en beoordelingsprocedure waren. In totaal 25 van deze respondenten (71%) bleken in staat om dergelijke punten te benoemen, namelijk:

- geormerkt budget voor gemeenten (en VSO/PrO) (10 keer genoemd);
- duidelijke en vroegtijdige informatievoorziening voor de aanvraagfase (9);
- vaste accounthouder als aanspreekpunt en klankbord (6);
- focus op eenvoudig te verantwoorden kosten (5);
- het digitaal kunnen aanvragen via de e-portal (2).

Uit de beantwoording van deze vraag kan worden geconcludeerd dat aanvragers vooral het gegeven dat van tevoren vaststond welk budget er per AMR beschikbaar was, als een sterk punt van de aanvraag- en beoordelingsprocedure ervaren hebben. Dit had voor

<sup>19</sup> Dit type vragen hebben we niet aan vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen gesteld. Dit vanwege het feit dat de feitelijke aanvraag niet via hen verlopen is maar via de centrumgemeenten.

de aanvragers namelijk als voordeel dat er geen sprake was van 'concurrentie om de middelen'. Ook zien we dat, hoewel diverse gemeentelijke aanvragers kritiek hadden op de duidelijkheid van de informatievoorziening over de projectadministratie (zie hiervoor), een kwart van de gemeentelijke aanvragers de informatievoorziening wel duidelijk vond. Verder heeft een zestal AMR-respondenten het als een pre ervaren dat zij – ook in de aanvraagfase – een beroep op hun vaste accounthouder konden doen. In de volgende paragraaf komen we nog terug op de beoordeling van de dienstverlening vanuit het Agentschap SZW, waarin de accounthouders een belangrijke positie innemen.

Desgevraagd konden 25 AMR-vertegenwoordigers **verbeterpunten** voor de procedure aandragen. De volgende punten zijn daarbij meer dan eens genoemd:

- zorg dat de Handleiding Project Administratie definitief is op het moment van openstelling (9 keer naar voren gebracht);
- zorg voor een meer gebruiksvriendelijk webportaal waar de aanvraag ingediend moet worden (in de eerste openstelling was voor een deel van de aanvragers onduidelijk welke stappen daarbij doorlopen moesten worden) (7);
- communiceer duidelijker welke activiteiten subsidiabel zijn (5);
- voorkom formulefouten in de benodigde Excelbestanden (4);
- versnel het verzenden van de beschikkingsbrief (3);
- verruim het aantal tekens van de invulvelden in het e-formulier (2).

We zien dat er vanuit de gemeentelijke aanvragers met name behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de projectadministratie en de verantwoordingsmethodiek. Daarnaast zou een deel van deze aanvragers graag zien dat bij volgende openstellingen de gebruiksvriendelijkheid van het webportaal vergroot wordt en dat (nog) duidelijker wordt gemaakt welke activiteiten subsidiabel zijn.

### 3.3.3 Voortgangsrapportage

Samenhangend met het voorgaande zijn we nagegaan in hoeverre de geraadpleegde AMR-vertegenwoordigers<sup>20</sup> tegen **knelpunten** aangelopen zijn bij de **voortgangsrapportages** richting het Agentschap SZW. In totaal 20 van deze personen (57%) hebben deze vraag in bevestigende zin beantwoord. De volgende typen knelpunten zijn daarbij meer dan eens genoemd:

- technische knelpunten rondom downloaden Excel-bestanden/formulefouten in Excel-bestanden (door 12 personen gemeld);
- deel uitvoerders was nog niet gestart/had nog geen kostenposten aangeleverd (6);
- doordat gelijktijdig oude ESF-projecten liepen is het aandragen van ESF-deelnemers een inschatting (4);
- moment waarop de tussenrapportage moest worden opgeleverd kwam ongelegen (kerstreces/tijdens controle andere ESF-projecten e.d.) (3);
- op voorhand is niet duidelijk welke gegevens gevraagd gaan worden (2);
- enkele AMR's die met VCV-methode werken konden alleen eerste halfjaar meenemen (volgende peildatum was pas na opleveren tussenrapportage) (2);
- bevoorschotting n.a.v. tussenrapportage is traag (2).

<sup>20</sup> De communicatie met – en verslaglegging richting – het Agentschap SZW verloopt, zoals gezegd, via de (centrum)gemeenten. Vandaar dat deze vraag niet aan vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen is gesteld.



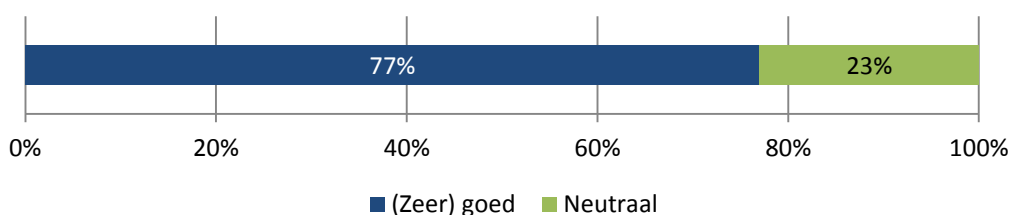
### 3.4 Beoordeling dienstverlening AG SZW door aanvragers

In deze paragraaf staan de verschillende aspecten van de dienstverlening vanuit het Agentschap SZW aan de aanvragers centraal. Hieronder passeren de ervaringen van aanvragers met respectievelijk het contact en de begeleiding van accounthouders, met specifieke aspecten van de dienstverlening, met de HPA, met de diverse typen bijeenkomsten en aanvullende (informatie)behoeften de revue. Aan het slot van deze paragraaf staan we stil bij de mogelijke invulling van het evaluatienetwerk.

#### 3.4.1 Contact en begeleiding vanuit accounthouders

Bij de uitvoering van ESF Actieve Inclusie heeft iedere AMR vanuit het Agentschap SZW een **accounthouder** toegewezen gekregen die als vaste contactpersoon fungeert voor de centrumgemeente (projectorganisatie). In paragraaf 2.2 is weergegeven waaruit de begeleiding vanuit deze accounthouder (tot dusver) heeft bestaan. Uit figuur 3.5 blijkt dat de AMR-vertegenwoordigers over het algemeen positief zijn over de contacten met deze accounthouders. Geen enkele AMR-vertegenwoordiger heeft de contacten met de accounthouder namelijk negatief beoordeeld terwijl ruim drie kwart van deze respondenten daar (zeer) positief over was.

**Figuur 3.5 Beoordeling contact accounthouders door AMR-vertegenwoordigers (N=35)**



Positieve punten die rondom de contacten met de accounthouders regelmatig genoemd zijn, waren:

- goed bereikbaar per mail en telefoon (8 keer genoemd);
- toegankelijk/laagdrempelig (7);
- klantvriendelijk/bereid om mee te denken (5);
- vast aanspreekpunt (5);
- duidelijke feedback (4).

Citaat vertegenwoordiger centrumgemeente:

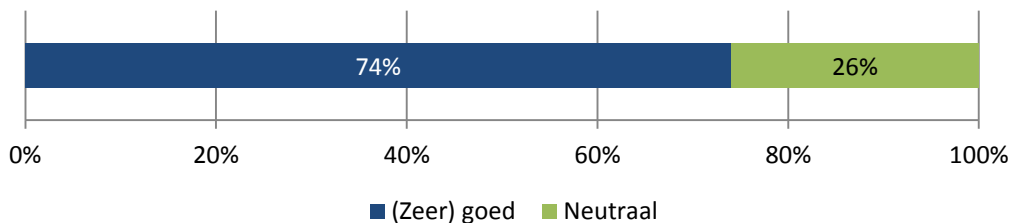
*“Ik ben heel blij met mijn accounthouder. Het is fijn om een vaste contactpersoon te hebben bij het Agentschap SZW. De accounthouder kent onze situatie goed, is goed bereikbaar per mail en telefoon en probeert onze vragen snel te beantwoorden.”*

Acht AMR-vertegenwoordigers waren neutraal ten aanzien van de contacten met de accounthouders. Uit de gegeven toelichtingen volgt dat bij deze aanvragers bijvoorbeeld speelt dat het in hun optiek te lang duurde voordat vragen beantwoord werden (6 keer genoemd) en/of dat de overdracht bij de wisseling van een accounthouder niet goed verlopen was (4 keer naar voren gebracht).

In het verlengde van de voorgaande vraag zijn we ook nagegaan wat de ervaringen van AMR-vertegenwoordigers waren met de **begeleiding** die zij vanuit de **accounthouders**

van het Agentschap SZW verkregen hebben. We zien uit figuur 3.6 een vergelijkbaar beeld naar voren komen als uit figuur 3.5. Ook over de begeleiding vanuit de accounthouders van het Agentschap SZW blijkt namelijk een ruime meerderheid van de AMR's (zeer) tevreden te zijn. Zo brachten acht vertegenwoordigers van AMR's naar voren dat accounthouders goed met hen meegedacht hebben bij de inrichting van de projectadministratie (per gemeente). Verder noemden zes AMR-vertegenwoordigers dat hun accounthouder ondersteuning geboden had bij het oplossen van knelpunten in de administratie. Ten slotte meldden vier van deze respondenten dat hun accounthouder intensieve begeleiding geboden heeft bij de implementatie van de vereenvoudigde caseloadverantwoording.

**Figuur 3.6** Beoordeling begeleiding accounthouders Agentschap SZW vanuit perspectief AMR-vertegenwoordigers (N=35)



Ook in dit geval is geen enkele AMR-vertegenwoordiger negatief over de begeleiding die zij vanuit hun accounthouder van het Agentschap SZW verkregen hadden. Wel waren negen AMR-vertegenwoordigers (26%) hier neutraal over. Dit waren grotendeels dezelfde personen die ook neutraal stonden ten opzichte van de contacten met hun accounthouder (zie hierboven).

Ook voor VenJ en het UWV geldt dat zij worden begeleid door een vaste accounthouder. Beide organisaties zijn zeer te spreken over de rol en de dienstverlening vanuit de accounthouder.

### 3.4.2 Specifieke aspecten dienstverlening accounthouders

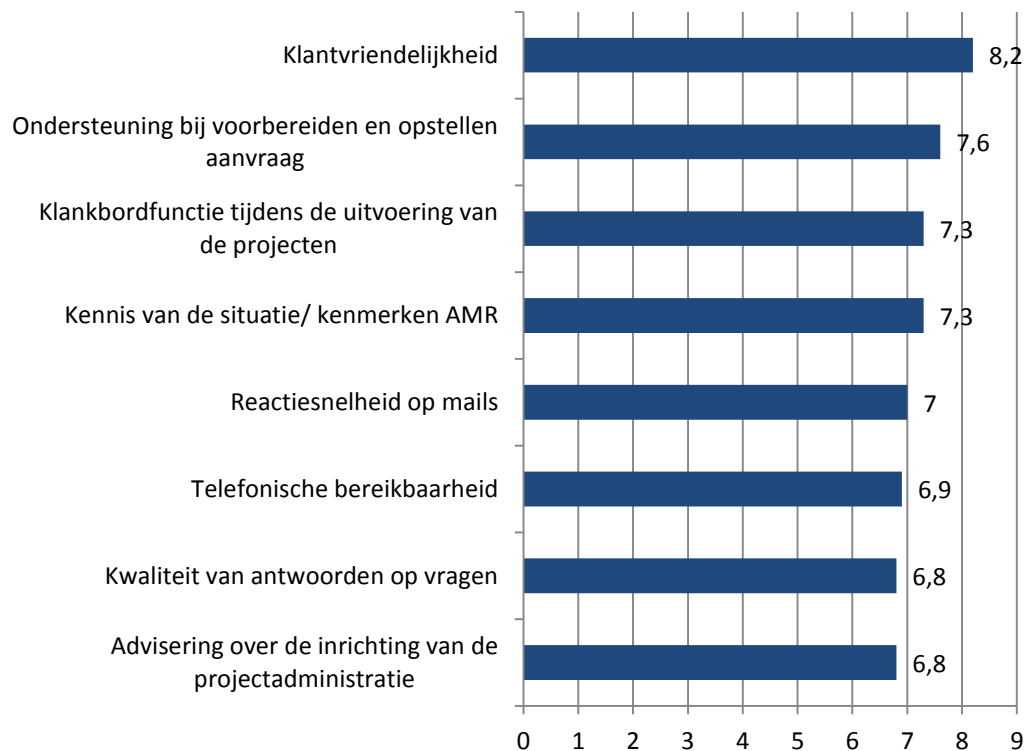
Om verdiepend inzicht te krijgen in de dienstverlening van het Agentschap SZW hebben we de AMR-vertegenwoordigers gevraagd om enkele **specifieke aspecten** van de **dienstverlening** van hun **accounthouder** met een rapportcijfer te **beoordelen**. In figuur 3.7 hebben we deze aspecten opgenomen alsmede de gemiddelde waardering daarvan door deze vertegenwoordigers.

Figuur 3.7 bevestigt nogmaals dat AMR-vertegenwoordigers over het algemeen positief gestemd zijn over de dienstverlening van de accounthouders. Geen van de aspecten, die in figuur 3.7 opgenomen zijn, is gemiddeld gezien dan ook met een onvoldoende beoordeeld. Relatief gezien zijn de respondenten het meest tevreden over de klantvriendelijkheid en de ondersteuning bij het voorbereiden en opstellen van de aanvraag<sup>21</sup>. Daarentegen scoren de kwaliteit van de beantwoording van vragen en advisering over de inrichting van de projectadministratie wat minder. Zo hebben diverse

<sup>21</sup> 21 van de 35 centrumgemeenten hebben aangegeven dat de accounthouder bij het voorbereiden en opstellen van de aanvraag ondersteuning heeft geboden. Bij de overige 14 centrumgemeenten was de accounthouder dus niet nadrukkelijk betrokken bij het opstellen van de aanvraag.

AMR-vertegenwoordigers bijvoorbeeld opgemerkt dat de beantwoording van vragen soms lange tijd op zich laat wachten en/of dat de gegeven antwoorden niet altijd voldoende zekerheid of houvast verschaffen. Dit laatste dan omdat er in de beantwoording van vragen voorbehouden worden gemaakt. Wat het aspect van 'advisering over de inrichting van de projectadministratie' betreft, merkten meerdere AMR-vertegenwoordigers op dat er in hun ogen meer sprake is van controle op de wijze van administreren dan van advisering hierover.

**Figuur 3.7 Rapportcijfer verschillende aspecten dienstverlening accounthouders Agentschap SZW vanuit perspectief AMR-vertegenwoordigers (N=34)\***



\* Eén gemeente heeft geen rapportcijfers toegekend

### 3.4.3 Gebruik Handleiding Project Administratie

Om aanvragers te ondersteunen bij het opzetten en inrichten van hun projectadministratie heeft het Agentschap SZW de **Handleiding Project Administratie (HPA)** beschikbaar gesteld. Gezien het feit dat de verantwoording van de voortgang van ESF Actieve Inclusie bij de AMR's via de centrumgemeenten verloopt, hebben we aan vertegenwoordigers van de AMR's gevraagd in hoeverre zij zelf ook gebruik hebben gemaakt van deze handleiding. Hiervan bleek bij ruim twee derde deel van deze aanvragers (24 van de 35 respondenten) sprake te zijn. Desgevraagd gaf een meerderheid van deze aanvragers (88% bij N=24) aan dat zij in grote lijnen uit de voeten konden met de HPA.

Wel plaatsten verschillende aanvragers kritische kanttekeningen bij het gegeven dat de HPA niet altijd voldoende houvast bood en/of dat er gedurende de uitvoering van ESF Actieve Inclusie nog zaken konden veranderen (ten opzichte van de HPA). Vanuit deze aanvragers is dan ook de wens geuit om dergelijke veranderingen systematisch en

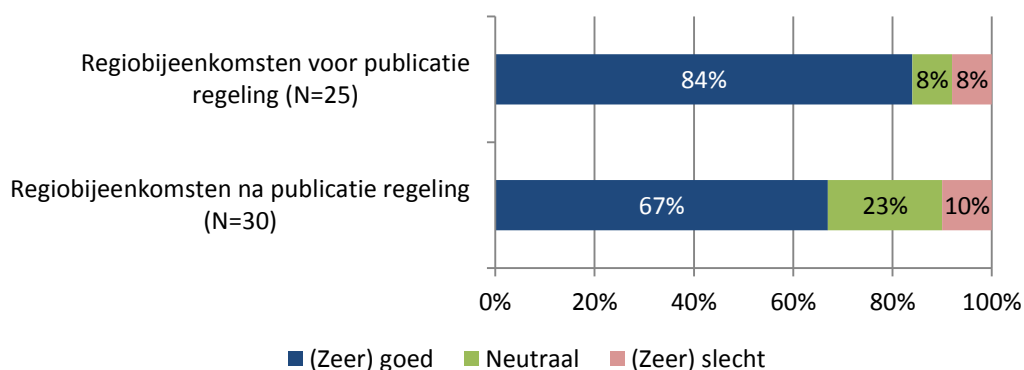
gestructureerd te communiceren naar alle aanvragers (AMR's). Bij een deel van de aanvragers bestaat nu het idee dat er soms specifieke afspraken voor een bepaalde AMR gemaakt kunnen worden zonder dat zij daar (tijdig) van op de hoogte zijn. Deze aanvragers onderkennen dat dergelijke specifieke afspraken (lang) niet altijd relevant hoeven te zijn voor hun eigen regio, maar voor sommige afspraken kan daarvan wel sprake zijn. Daarom is in hun optiek een systematische en gestructureerde aanpak in de communicatie van veranderingen, ten opzichte van datgene wat in de HPA opgenomen is, van belang. Verder noemden enkele respondenten (zie ook hiervoor) nog dat de HPA niet tijdig gereed was bij de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie.

Uit het bovenstaande (en ook eerdere bevindingen over de HPA) blijkt dat (een deel van) de aanvragers de HPA niet zozeer (of uitsluitend) als hulpmiddel zien, maar als 'de norm' waaraan voldaan moet worden om problemen bij de afrekening te voorkomen. Mede gezien eerdere (negatieve) ervaringen met ESF en nieuwe elementen in de regeling (zoals de VCV-methode) zijn aanvragers op zoek naar 'zekerheden' dat zij de regeling goed implementeren binnen hun regio. Ook het feit dat centrumgemeenten in de huidige 'constructie' niet alleen verantwoordelijkheid dragen voor andere gemeenten binnen het AMR maar ook voor de VSO/PrO draagt bij aan deze (vermeende) status van de HPA.

### 3.4.4 Ervaringen met regio- en kennisbijeenkomsten

Vanuit het Agentschap SZW zijn – zowel vóór als na publicatie van de regeling voor de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie – zogeheten **regiobijeenkomsten** georganiseerd. Hiervoor zijn met name vertegenwoordigers van centrumgemeenten c.q. van de betrokken projectorganisaties uitgenodigd. Figuur 3.8 verschaft inzicht in de beoordeling van deze bijeenkomsten vanuit het perspectief van deze vertegenwoordigers. We hebben daarbij alleen die respondenten betrokken die ook daadwerkelijk deelgenomen hebben aan deze bijeenkomsten.

**Figuur 3.8** Beoordeling regiobijeenkomsten door AMR-vertegenwoordigers



Over het algemeen blijken de AMR-vertegenwoordigers positief te zijn over de regiobijeenkomsten. De drie respondenten die in bovenstaande figuur minstens één keer de kwalificatie '(zeer) slecht' gaven, onderbouwden dit door er op te wijzen dat:

- de regiobijeenkomsten in hun optiek geen nieuwe informatie opleverden ten opzichte van wat al bekend was uit de eerdere communicatie vanuit het Agentschap SZW (3 keer genoemd);

- zij op regiobijeenkomsten weinig interactie tussen arbeidsmarktregio's ervaren (2 keer genoemd).

Meer recentelijk is het Agentschap SZW ook gestart met de organisatie van zogeheten **kennisbijeenkomsten**. In paragraaf 2.3 is al weergegeven wat met dit type bijeenkomsten wordt beoogd. Op het moment van de evaluatie was een deel van de AMR's in de gelegenheid gesteld een kennisbijeenkomst bij te wonen. Een deel van de geraadpleegde AMR's had dus nog geen ervaring opgedaan met het bezoeken van een kennisbijeenkomst. In totaal konden dan ook zestien respondenten zich een mening vormen over deze kennisbijeenkomsten. Het merendeel van deze personen (twaalf in totaal) gaf hieraan de kwalificatie '(zeer) goed' terwijl vier personen hier 'neutraal' over waren. Deze laatste respondenten waren weliswaar tevreden over de inhoud van de bijeenkomsten, maar plaatsten daarentegen kanttekeningen bij de steeds wisselende samenstelling van deze bijeenkomsten, het grote aantal aanwezigen vanuit het Agentschap SZW, de beperkte interactie en het detailniveau van wat besproken werd.

### 3.4.5 Resterende (informatie)behoeften bij aanvragers

Samenhangend met de voorgaande vragen zijn we in de gesprekken met AMR-vertegenwoordigers nagegaan over **welke aspecten** van ESF Actieve Inclusie zij graag (nog) **meer informatie** aangereikt zouden krijgen. Dit leverde het volgende beeld op:

- wijze waarop andere AMR's hun administratie hebben ingericht (11 keer genoemd);
- typen activiteiten/subprojecten die andere arbeidsmarktregio's in het kader van ESF opvoeren of nog van plan zijn om bij volgende openstellingen op te gaan voeren (7);
- inzicht in caseloadverantwoording bij andere AMR's (4);
- inzicht in hoe andere AMR's tot een hoge realisatiegraad komen (4);
- overzicht van vragen die andere AMR's stellen met bijbehorende antwoorden van het Agentschap SZW (3);
- inzicht in hoe andere AMR's regionale afstemming vormgeven (2).

Tot slot zijn we nagegaan in hoeverre vertegenwoordigers van AMR's nog **aanvullende behoeften** hebben waar het gaat om de adviserende en ondersteunende rol van het Agentschap SZW. In totaal 29 personen ventileerden dergelijke behoeften, namelijk:

- meer duidelijkheid in de communicatie rondom de inrichting van de projectadministratie en de financiële verantwoording (8 keer genoemd);
- meer snelheid in de beantwoording van vragen (7);
- (schijnbare) tegenstrijdigheden in communicatie voorkomen/meer uniformiteit in communicatie (4);
- meer aandacht voor interne afstemming binnen Agentschap SZW tussen accounthouder en controleur (audit) (4);
- minder wisselingen in de wacht rond accounthouders/betere overdracht (3);
- helpdesk voor technische vragen rond website/e-formulieren inrichten (2);
- in aanvraagfase actiever meedenken bij definiëren subsidiabele projectactiviteiten (2).

### 3.4.6 Mogelijkheden voor evaluatienetwerk

Het is de bedoeling dat er in de komende periode een **evaluatienetwerk** rondom ESF Actieve Inclusie opgezet gaat worden. Dit netwerk heeft als doel om de opzet en de resultaten van de evaluatie te delen en kennis en ervaring uit te wisselen. In het verlengde hiervan zijn we in de gesprekken met AMR-vertegenwoordigers nagegaan wat een geschikte vorm is. Daaruit is gebleken dat de meeste respondenten, die zich een mening konden vormen over deze vraag, voorstellen om hiervoor in ieder geval de regio-en/of kennisbijeenkomsten te benutten. Verder werd door zeven respondenten nog de suggestie gedaan om een digitaal platform (eventueel in combinatie met een online vraag-en-antwoordboek) op te zetten, terwijl vijf respondenten het voorstel deden om contactgegevens tussen regio's uit te wisselen zodat deze ook één op één kunnen afspreken.

Desgevraagd gaven 24 vertegenwoordigers van AMR's aan dat zij hun eigen regio – voor bepaalde aspecten van de organisatie en uitvoering van ESF Actieve Inclusie – als '**good practice**' zien. Of, anders gezegd, zij zijn van mening dat zij op bepaalde punten over specifieke kennis en ervaringen beschikken die van nut kunnen zijn voor andere AMR's. Voorbeelden van zaken die daarbij genoemd zijn, waren:

- inrichting administratie/verantwoordingsmethodiek (7 keer genoemd);
- de regionale samenwerking en afstemming (6);
- gecentraliseerde aanpak (via centrumgemeente of regionale sociale dienst) (6);
- samenwerking tussen (centrum)gemeente(n) en VSO-/PrO-scholen (3);
- hoge realisatiegraad (2).

Veelal waren deze vertegenwoordigers van de AMR's bereid om de betreffende kennis en ervaringen te delen met andere aanvragers.

## 4. Organisatie en uitvoering ESF-projecten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe aanvragers hun projecten van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie georganiseerd hebben en hoe de uitvoering daarvan verloopt. In paragraaf 4.2 staat dan de organisatie van deze projecten centraal. In paragraaf 4.3 focussen we op de voortgang van de uitvoering van de ESF-projecten van AMR's die vanuit de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie ondersteund zijn. Zoals gezegd, laten we de organisatie en uitvoering van de UWV- en VenJ-projecten buiten beschouwing. Deze projecten moesten op het moment van de evaluatie nog starten of waren net van start gegaan.

### 4.2 Organisatie bij aanvragers

Verschillende aspecten van de organisatie aan de kant van de aanvragers passeren in deze paragraaf de revue. Achtereenvolgens gaan we in op de centralisatie via de centrumgemeente, de besteding van de decentralisatieuitkering, ervaringen met opstellen van de aanvraag, samenwerking in de uitvoering, de vereiste clustering van projectinitiatieven, ervaringen met de projectadministratie en de BSN-rapportage en ten slotte – voor zover aanvragers daar zicht op hadden – de vergelijking van de eerste openstelling met de voorgaande ESF-periode.

#### 4.2.1 Centralisatie via centrumgemeente

Vanuit de gemeentelijke vertegenwoordigers van acht AMR's is aangegeven dat de betreffende **centrumgemeente** bij ESF Actieve Inclusie een **andere rol** speelt dan zij **normaliter** vervult in de regionale samenwerking. Zo geldt voor vier van deze centrumgemeenten dat zij binnen ESF Actieve Inclusie meer regie voeren c.q. een meer coördinerende rol vervullen dan normaal gebruikelijk is in de regionale samenwerking. Verder gold voor vier centrumgemeenten dat zij – iets wat normaliter niet gebruikelijk is – bij ESF Actieve Inclusie een toezichhoudende rol hebben gekregen om de voortgang van de doelrealisatie bij andere gemeenten te bewaken. Voor het merendeel van de AMR's (77%) is het dus zo dat de betreffende centrumgemeente binnen ESF Actieve Inclusie haar 'gebruikelijke' rol in de regionale samenwerking speelt.

Desgevraagd konden 31 vertegenwoordigers van AMR's (89%) en 15 respondenten vanuit VSO-/PrO-scholen (75%) **voordelen** noemen van **centralisatie** van aanvragen en contacten (met het Agentschap SZW) via centrumgemeenten. De volgende zaken zijn daarbij door meerdere respondenten naar voren gebracht:

- stelt de centrumgemeenten in staat om regie te voeren – c.q. om beleid te ontwikkelen – voor de hele (arbeidsmarkt)regio (door 14 personen naar voren gebracht);
- bevordert de afstemming en regionale samenwerking/kennisuitwisseling in AMR's over het te voeren arbeidsmarktbeleid (10);
- meer contacten tussen gemeenten en VSO-/PrO-scholen (8);
- reductie van overheadkosten en administratieve lasten vergeleken met de situatie waarin elke gemeente/school zelf subsidie aan zou moeten vragen (8);

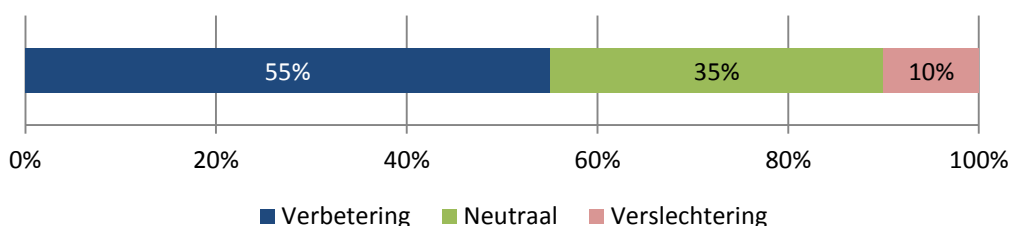
- overzichtelijker voor het Agentschap SZW, want zij heeft zo met minder aanvragers te maken (6);
- ESF-deskundigheid en expertise worden zo op één plaats gebundeld (4);
- met de centralisatie sluit ESF goed aan op bestaande systematiek van AMR's (3);
- centrumgemeenten kunnen hiermee gezamenlijk met VSO-/PrO-scholen optrekken bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid (3);
- zo meer budget voor de centrumgemeente (2).

Als spiegelbeeld van de voorgaande vraag hebben 22 AMR-vertegenwoordigers (63%) en 17 respondenten vanuit VSO-/PrO-scholen (85%) ook **nadelen** van deze vorm van centralisatie bij ESF Actieve Inclusie genoemd, namelijk:

- gemeenten en scholen zijn afhankelijk van elkaar (12 keer genoemd);
- centrumgemeente moet andere gemeenten en scholen stimuleren om doelen ESF-project te realiseren (8);
- coördinatie projectuitvoering en regionale samenwerking vergt veel tijd/capaciteit van centrumgemeente (6);
- gemeenten en scholen moeten administratie uit handen geven (5);
- centrumgemeente draagt verantwoordelijkheid voor slagen projecten bij andere gemeenten/scholen (5);
- centrumgemeente draait op voor uitvoeringskosten (5);
- administratieve rompslomp voor centrumgemeente (4);
- sommige gemeenten binnen de regio willen zelfstandig arbeidsmarktbeleid voeren (4);
- communicatie met het Agentschap SZW verloopt indirect via de centrumgemeente (3);
- rol centrumgemeente ligt politiek gevoelig/geen acceptatie van rol centrumgemeente (2).

Samenhangend met het bovenstaande hebben we vertegenwoordigers van AMR's gericht gevraagd of zij de **gecentraliseerde aanpak**, zoals die bij ESF Actieve Inclusie wordt gevolgd, een **verbetering** of **verslechtering** vonden ten opzichte van de voorgaande ESF periode. In figuur 4.1 vatten we samen hoe deze respondenten daarop geantwoord hebben.

**Figuur 4.1 Beoordeling gecentraliseerde aanpak door AMR-vertegenwoordigers (N=31)**



We zien dat iets meer dan de helft van de AMR-vertegenwoordigers per saldo positief was over de gecentraliseerde aanpak terwijl ongeveer een derde deel hier neutraal over was. Respondenten die de gecentraliseerde aanpak als een **verbetering** beschouwden droegen hiervoor de volgende argumenten aan:

- centralisatie leidt tot een meer efficiënte aanpak van arbeidstoeleiding (door 8 respondenten genoemd);
- centralisatie leidt tot meer afstemming tussen gemeenten (4);



- centralisatie leidt tot meer afstemming met scholen (3);
- ESF sluit met de gecentraliseerde aanpak aan bij de reeds bestaande regionale aanpak van werkloosheid (3);
- het regionale speelveld is overzichtelijker geworden door de gecentraliseerde aanpak (2).

Van de drie respondenten die de gecentraliseerde aanpak juist als een verslechtering beschouwen, hebben twee van deze personen opgemerkt dat centralisatie meer overleg – en dus tijd – vergt met betrokken partijen. Verder noemde één van deze respondenten dat centralisatie resulteert in een zware administratieve belasting van de centrumgemeente omdat deze ook de wijze van administreren en verantwoorden van kosten bij andere deelnemende gemeenten en scholen moet monitoren.

#### 4.2.2 Besteding decentralisatieuitkering

In 2013 heeft elke centrumgemeente via een **decentralisatieuitkering** 100.000 euro ontvangen. Deze middelen waren bedoeld voor de dekking van de voorbereidingskosten en om een goede projectorganisatie op te zetten. In de gesprekken met vertegenwoordigers van de AMR's hebben we aandacht besteed aan de vraag hoe deze middelen aangewend zijn. Dit resulteerde in het volgende beeld (waarbij vier respondenten deze vraag niet konden beantwoorden).

Het meest genoemd (door zeventien respondenten) is dat AMR's deze middelen (mede) gebruikt hebben voor de inhuur van een externe adviseur die een rol heeft gespeeld bij het ontwikkelen van de aanvraag en/of de inrichting van de projectadministratie. Verder hebben elf respondenten gemeld dat deze middelen (onder andere) benut zijn ter (gedeeltelijke) dekking van de kosten van projectleiding en administratie. Ten slotte noemden zes respondenten dat hun AMR deze middelen (mede) ingezet had ter dekking van de aanloopkosten van het opzetten van regionale samenwerking en aanbestedingstrajecten.

#### 4.2.3 Ervaringen met opstellen aanvraag

In de gesprekken met vertegenwoordigers van de AMR's en VSO-/PrO-scholen zijn we nagegaan welke **partijen** destijds **actief betrokken** zijn geweest bij het **opstellen** van de **aanvraag** voor ondersteuning vanuit ESF Actieve Inclusie. We maken daarbij onderscheid tussen de twee typen aanvragen, namelijk de gemeentelijke aanvragen en de aanvragen voor VSO-/PrO-activiteiten. Dit blijken in de praktijk namelijk veelal gescheiden trajecten te zijn.

Wat het gemeentelijk deel van de aanvragen betreft is gebleken dat vooral de centrumgemeenten samen met hun 'partnergemeenten' – daarbij veelal ondersteund door een extern adviesbureau (zie hierna) – de 'kernspelers' vormden. Van actieve betrokkenheid van partijen zoals het UWV, het onderwijs (inclusief VSO/PrO) en/of het (georganiseerde) bedrijfsleven blijkt in de praktijk niet of maar in beperkte mate sprake te zijn geweest.

Ook het vervaardigen van het VSO-/PrO-deel van de ESF-aanvragen voor Actieve Inclusie blijkt vooral een ‘interne aangelegenheid’ te zijn geweest. Veelal hebben de VSO-/PrO-scholen in samenwerking met een extern adviesbureau ‘hun deel’ van de ESF-aanvraag opgesteld. Dit deel is dan vervolgens aangedragen bij de centrum-gemeente die voor de feitelijke indiening van deze aanvraag zorggedragen heeft. De consequentie van deze ‘gescheiden sporen’ is dan ook dat in de eerste openstelling nauwelijks sprake is van gezamenlijke projectinitiatieven van gemeenten en scholen. Wel blijkt (zie hierna) dat er als gevolg van de ESF-regeling wel een toename is van bestuurlijke en ambtelijke contacten tussen gemeenten en scholen, maar dat deze tot dusver nog niet hebben geleid tot echte gezamenlijke projecten.

Bij het raadplegen van aanvragers – van zowel AMR’s als VSO-/PrO-scholen – hebben we ook aandacht besteed aan de vraag óf en, zo ja, hoe de **selectie van ESF-projecten** plaats heeft gevonden. Daaruit is naar voren gekomen dat er in de meeste AMR’s geen sprake is geweest van een selectie van projecten in die zin dat er vanuit diverse partijen ideeën voor projecten voorgedragen werden waaruit dan een keuze gemaakt moest worden. Veelal was van te voren vrij goed bekend of duidelijk – bijvoorbeeld vanuit ervaringen in de afgelopen periode – welke typen projecten opgenomen zouden gaan worden. Zo is in bepaalde AMR’s bijvoorbeeld voortgeborduurd op de ervaringen die in voorgaande perioden met de ESF Actie Jeugd opgedaan waren.

Wat het opvoeren van clusters en projectactiviteiten betreft hebben diverse aanvragers aangegeven dat zij enerzijds nagegaan zijn welke typen activiteiten, die zij (voornemens waren om te gaan) ontplooiën, subsidiabel waren vanuit ESF Actieve Inclusie. Anderzijds hebben zij daarbij gelet, bijvoorbeeld vanuit hun ervaringen in het verleden, op de te verwachten administratieve lasten. Diverse aanvragers hebben er dan ook bewust voor gekozen om alleen die projectactiviteiten voor te dragen die naar verwachting relatief eenvoudig te verantwoorden zijn. Zoals we in hoofdstuk 2 gezien hebben, is hierop vanuit het Agentschap SZW ook nadrukkelijk op gestuurd. Bij de eindafrekening kan hierin overigens nogmaals een selectie gemaakt worden (zie hierna).

Desgevraagd heeft het overgrote deel van de gemeentelijke aanvragers – namelijk 89% – aangegeven dat zij bij het opstellen van hun aanvraag **ondersteuning** hebben verkregen van een **(subsidie)adviesbureau**. Samenhangend hiermee zijn we ook nagegaan wat de **redenen** voor de betreffende aanvragers waren om een **beroep op externe deskundigen** te doen. In tabel 4.1 presenteren we de argumenten daarvoor, zoals die naar voren zijn gebracht door vertegenwoordigers van AMR’s die ook daadwerkelijk een beroep op dergelijke deskundigen hebben gedaan.

**Tabel 4.1 Redenen voor beroep op externe deskundigen door centrumgemeenten bij opstellen aanvraag voor ESF Actieve Inclusie**

Reden	Centrumgemeenten (N=31)
Vanwege hun specialistische kennis	87%
Aanvraag sluit nu beter aan bij de voorwaarden	74%
Zelf geen capaciteit/tijd voor	45%
Vanwege korte doorlooptijd ingeschakeld	13%
Ervaring in communicatie met Agentschap SZW	10%
Opzetten regionale samenwerking	10%

We zien uit tabel 4.1 dat voor gemeentelijke aanvragers de meerwaarde van het inzetten van externe deskundigheid vooral bestond uit de inbreng van specialistische kennis. Er is namelijk vooral beroep gedaan op bureaus waarmee ook al in vorige programma-periodes ervaring is opgedaan en die dus bekend zijn met ESF. Door de inzet van de bureaus kon bereikt worden dat de aanvraag beter aansloot bij de voorwaarden van ESF Actieve Inclusie. Samenhangend hiermee hebben diverse vertegenwoordigers van gemeenten dan ook gemeld dat zij zelf dergelijke capaciteit en specialistische kennis niet in huis hebben. Dit ook omdat de behoefte aan dergelijke ondersteuning sterk fluctueert over de tijd (alleen op momenten waarin ESF-aanvragen spelen).

Qua **taakverdeling** hebben aanvragers (van gemeenten) zich veelal geconcentreerd op inhoudelijke aspecten van de aanvraag. Daarbij ging het om zaken zoals het vaststellen van de typen clusters/subprojecten die opgenomen zouden gaan worden in de aanvraag, de inzet daarop en de organisatie van de samenwerking tussen gemeenten (waaronder de verdeling van de ESF-subsidie en het vastleggen van de afspraken in samenwerkingsovereenkomsten). De adviseurs hebben zich vooral geconcentreerd op het – op basis van deze input – opstellen van de feitelijke aanvraag en het verlenen van ondersteuning bij de inrichting van de projectadministratie (bij de betrokken gemeenten).

In de gesprekken met de aanvragers is verder ook aan de orde gekomen in hoeverre zich bij hun **aanvraag knelpunten** voorgedaan hebben. Bij in totaal 24 (69%) AMR-vertegenwoordigers en 7 (35%) respondenten vanuit VSO-/PrO-scholen is hiervan inderdaad sprake geweest. AMR-vertegenwoordigers noemden daarbij de volgende typen knelpunten:

- door ontbreken definitieve versie Handleiding Project Administratie (veel) onduidelijkheid over inrichting administratie (7 keer genoemd);
- weinig tijd voor het organiseren van de samenwerking met gemeenten en scholen (6);
- lang wachten op de beschikking van het Agentschap SZW (4)<sup>22</sup>;
- in eerste instantie gold de verplichting dat het project direct na verzenden aanvraag moest starten (3);
- onduidelijk of loonkostensubsidies subsidiabel zijn (3);
- in te vullen Excel-bijlage bevatte formulefouten (2);
- samenwerkende gemeenten in arbeidsmarktregio werken met verschillende administratiesystemen (2);
- per cluster was in het Excel-format slechts ruimte voor het opvoeren van 10 subprojecten (2).

<sup>22</sup> Wat samenhangt met het patroon in het moment van indiening van de aanvragen, zie schema 2.2.

De betreffende vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen noemden de volgende typen knelpunten:

- samenwerking tussen gemeenten en scholen kwam in aanvraag niet goed van de grond (3 keer genoemd);
- het kost veel tijd om een samenwerkingsovereenkomst tussen centrumgemeente en scholen op te stellen (2);
- uitvoeringstermijn project sluit niet aan op schooljaar (2);
- scholen werden gedwongen om met een andere externe adviseur in zee te gaan dan waarmee ze in het verleden samenwerkten rond ESF (namelijk het bureau dat door de gemeente was aangetrokken) (1).

Voor het UWV geldt dat zij geen aanvraag binnen de formele termijn van de eerste openstelling heeft ingediend. Omdat er toen nog middelen uit het vorige tijdvak beschikbaar waren, heeft deze organisatie (pas) in het voorjaar van 2015 een pro-forma aanvraag ingediend. Bij de start van de uitvoering – die in het voorjaar van 2016 is voorzien – zal deze aanvraag verder inhoudelijk worden ingevuld. VenJ heeft in het najaar van 2014 wel een aanvraag ingediend. Doordat VenJ ook nog over middelen uit het vorige ESF-tijdvak beschikte is deze aanvraag ingetrokken. In 2015 is een nieuwe aanvraag ingediend voor een project dat het kalenderjaar 2016 beslaat. De vertegenwoordigers van beide partijen waarderen de flexibele opstelling van het Agentschap SZW rond de inhoudelijke invulling en het startmoment van hun projecten.

#### 4.2.4 Samenwerking in de uitvoering

Wat de **organisatie** van de **samenwerking** in de ESF-projecten betreft hebben de meeste AMR's er voor gekozen om te werken met één centrale coördinator of unit die als 'spin in het web' fungeert naar enerzijds het Agentschap SZW en anderzijds naar het gemeentelijk en VSO-/PrO-deel van de aanvraag c.q. naar de afzonderlijke clusters. Vanuit deze rol ziet de betreffende coördinator of unit er op toe dat de betrokken partijen (gemeenten, VSO-/PrO-scholen) de benodigde gegevens registreren en aanleveren. Daarbij tracht de coördinator of de betreffende unit veelal ook te bevorderen dat het registreren van de benodigde gegevens op decentraal niveau – bij gemeenten en VSO-/PrO-scholen – zoveel mogelijk op een uniforme wijze plaatsvindt. Over het algemeen is bij elk van de afzonderlijke gemeenten en VSO-/PrO-scholen namelijk een persoon aangewezen die specifiek voor zijn of haar organisatie zorgdraagt voor de inhoudelijke en financiële monitoring van de relevante onderdelen van de ESF-aanvraag.

Bij enkele AMR's is de uitvoering van het ESF-project Actieve Inclusie meer gecentraliseerd in die zin dat een regionale sociale dienst of een regionaal werkbedrijf daarvoor verantwoordelijk is. Ook zijn er voorbeelden van AMR's waarbij de betrokken gemeenten afgesproken hebben dat de centrumgemeente het ESF-budget met haar (re-integratie)activiteiten realiseert om daarna dan de subsidie binnen de regio te verdelen. Dit bijvoorbeeld naar rato van het aantal WWB'ers per gemeente.

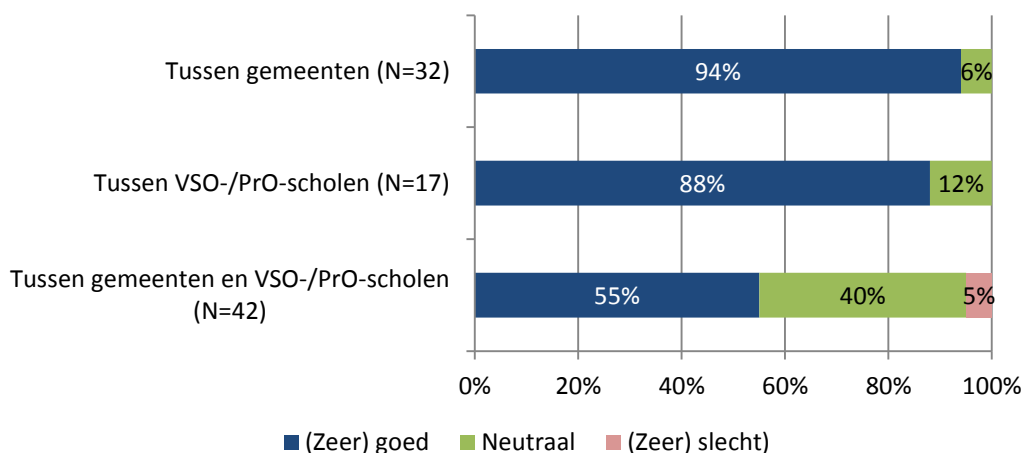
Verder is het zo dat bij diverse AMR's voor de VSO-/PrO-scholen nog een 'tussenlaag' ingebouwd is. Dikwijls gaat het hierbij om een extern bureau dat in opdracht van de betrokken VSO- en PrO-scholen zorgdraagt voor de coördinatie van het registreren van de benodigde gegevens bij de afzonderlijke scholen. Verder 'bundelt' dit bureau deze

gegevens periodiek en draagt zij vervolgens zorg voor 'toelevering' aan de centrale coördinator of unit zoals hierboven besproken.

In de gesprekken met vertegenwoordigers van de AMR's en VSO-/PrO-scholen zijn we nagegaan in hoeverre het ESF-programma Actieve Inclusie tot **nieuwe vormen van samenwerking** in hun regio heeft geleid. In totaal elf AMR-vertegenwoordigers (31%) en negen vertegenwoordigers van scholen (45%) hebben deze vraag in bevestigende zin beantwoord. Vanuit de betreffende AMR-vertegenwoordigers is bijvoorbeeld gemeld dat gemeenten voorheen een eigen koers voeren wat betreft hun arbeidsmarktbeleid. Onder meer door ESF Actieve Inclusie vindt er nu periodiek afstemming plaats en worden er gezamenlijke activiteiten opgezet en uitgevoerd. Een ander voorbeeld vanuit gemeentelijke vertegenwoordigers is dat de banden tussen (centrum)gemeenten en scholen versterkt zijn. Waar vertegenwoordigers van AMR's en scholen elkaar voorheen niet regelmatig spraken is dat nu rondom ESF Actieve Inclusie wel het geval. Vanuit de betreffende vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen is dit beeld bevestigd. In enkele AMR's heeft dit er al toe geleid dat de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren meer als een gezamenlijke doelstelling wordt gezien. Daarnaast hebben enkele vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen gemeld dat ook de banden tussen scholen een meer structureel karakter hebben gekregen doordat men elkaar frequent ontmoet in het kader van ESF Actieve Inclusie. Dit heeft echter veelal nog niet tot gezamenlijke initiatieven geleid.

Aan de AMR-vertegenwoordigers hebben we gevraagd hoe binnen hun AMR de **samenwerking** rondom de ESF-projecten Actieve Inclusie tussen de gemeenten **verloopt**. Een vergelijkbare vraag hebben we aan vertegenwoordigers van de VSO-/PrO-scholen gesteld maar dan natuurlijk voor de samenwerking tussen deze scholen. Ten slotte hebben ook aandacht besteed aan de samenwerking tussen gemeenten enerzijds en VSO-/PrO-scholen anderzijds rondom ESF Actieve Inclusie. In figuur 4.2 vatten we de resultaten van bovenstaande vragen samen. Daarbij hebben we alleen die respondenten meegenomen die zich een mening konden vormen over de betreffende vragen.

**Figuur 4.2** Beoordeling samenwerking tussen en binnen gemeenten en VSO-/PrO-scholen bij ESF Actieve Inclusie



Een belangrijke 'rode draad' die uit figuur 4.2 af te leiden valt, is dat aanvragers veelal positief zijn over de samenwerking zoals die binnen hun (deel van het) ESF-programma Actieve Inclusie plaatsvindt. Dit geldt dus zowel voor de onderlinge samenwerking tussen gemeenten als tussen VSO-/PrO-scholen. Hierbij tekenen we aan dat het vooral om de samenwerking rondom het opstellen van de aanvraag gaat en in veel mindere mate om de feitelijke samenwerking bij de uitvoering van de ESF-projecten.

Citaat projectleider VSO/PrO:

*“Tot dusver was het zo dat uitgekeerde ESF-subsidie niet geormerkt werd en dus in de algemene middelen van de school verdween. Hiertegen bestond intern bij de medewerkers veel weerstand: De medewerkers droegen wel de administratieve lasten, maar hadden geen enkel zicht op wat er met de subsidie gebeurde. Bij ESF Actieve Inclusie is het anders ingestoken: de scholen hebben afgesproken om volledig transparant te zijn in wat ze met de middelen doen.”*

In totaal 42 vertegenwoordigers van AMR's en VSO-/PrO-scholen (76%) konden zich een mening vormen over de vraag naar de samenwerking tussen gemeenten en VSO-/PrO-scholen binnen hun ESF-programma Actieve Inclusie. Ruim de helft van deze respondenten was daar positief over. Een aanzienlijk deel van deze respondenten (40%) bestempelde deze samenwerking als 'niet goed maar ook niet slecht'. Bovendien kon dus ongeveer een kwart van het totaal aantal respondenten van gemeenten en VSO-/PrO-scholen zich geen mening vormen over deze vraag. Beide zojuist genoemde resultaten laten zich verklaren door het gegeven dat er binnen diverse AMR's niet of maar in beperkte mate sprake is van samenwerking tussen gemeenten en VSO-/PrO-scholen waar het gaat om ESF-projecten voor Actieve Inclusie. Verschillende respondenten spraken wat dit aangaat dan ook van 'gescheiden trajecten'.

Desgevraagd gaven negen AMR-vertegenwoordigers en vijf vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen aan dat zij bepaalde **partners missen** in de regionale samenwerking rondom de ESF-projecten voor Actieve Inclusie. Vanuit de **respondenten van AMR's** werden daarbij de volgende partners naar voren gebracht:

- ROC/Entree-onderwijs (4 keer genoemd);
- UWV (2);
- werkgevers/het bedrijfsleven (2);
- gemeentelijke werkbedrijven (1).

De vertegenwoordigers van **VSO-/PrO-scholen**, die omissies in de partners signaleerden, gaven hiervan de volgende voorbeelden:

- werkgevers (3 keer genoemd);
- VSO-/PrO-scholen die nu nog niet deelnemen (1);
- beleidsmedewerkers van gemeenten (1).

Per saldo miste een ruime meerderheid van de aanvragers – van zowel AMR's als VSO-/PrO-scholen – dus geen belangrijke partners in de regionale samenwerking rondom de ESF-projecten van Actieve Inclusie.

Bij het raadplegen van vertegenwoordigers van AMR's en VSO-/PrO-scholen zijn we ook nagegaan in hoeverre de **vraagzijde** van de **arbeidsmarkt** – bijvoorbeeld in de vorm van regionale samenwerkingsverbanden van werkgevers – **actief betrokken** is bij de ESF-

projecten Actieve Inclusie. Hiervan bleek veelal geen sprake te zijn. Wel wordt er vanuit deze programma's zelf getracht om zicht te krijgen op de behoeften aan typen arbeidskrachten van (individuele) werkgevers. Vervolgens worden dan activiteiten – zoals begeleiding, trainingen en opleidingen – ontplooid die aansluiten bij deze behoeften zodat de kans op uitstroom van (een deel van de) ESF-deelnemers vergroot wordt. Overigens hoeft het bovenstaande niet te betekenen dat de gemeenten en scholen in het geheel niet samenwerken met het bedrijfsleven bij de arbeidsinpassing van hun doelgroepen. Daar waar wel sprake is van samenwerking met het bedrijfsleven – bijvoorbeeld in regionale werkbedrijven – hoeft dit niet direct gerelateerd te zijn aan de uitvoering van ESF-projecten Actieve Inclusie.

#### 4.2.5 Ervaringen met clustering

Eén van de voorwaarden van ESF Actieve Inclusie is dat bij de AMR's de subprojecten gebundeld dienden te worden in clusters. Deze clustering is ingevoerd in het kader van risicobeheersing: fouten/tekortkomingen in de verantwoording en administratie binnen een cluster of onderbenutting hebben alleen gevolgen voor het betreffende cluster en niet voor het hele ESF-project. Daarbij wordt wel een maximum gesteld aan het aantal clusters. Bij het gemeentelijk onderdeel mogen namelijk – inclusief het cluster voor 'beheer/organisatie' – maximaal vijf clusters onderscheiden worden. Bij het onderdeel voor VSO-/PrO-scholen gaat het – inclusief het cluster voor 'beheer/organisatie' – om maximaal drie clusters<sup>23</sup>.

Clusters kunnen geografisch of thematisch georganiseerd worden. Bij thematische clustering kan bijvoorbeeld gekozen worden voor thema's zoals 're-integratie', 'opleidingen' en 'jobcoaching'. Geografische clustering komt er op neer dat er binnen een AMR verschillende deelregio's onderscheiden worden. Bij AMR's waarbij gekozen is voor een geografische clustering zetten de afzonderlijke deelregio's veelal in op dezelfde typen subprojecten. Een belangrijke reden daarvoor is dat dit bijdraagt aan de vereenvoudiging en stroomlijning van de administratieve organisatie en uitvoering. Een ander voordeel daarvan is dat daarmee de mogelijkheden worden vergroot om binnen een AMR te 'schuiven' tussen deelregio's. Indien bij subproject A in een deelregio onderbesteding dreigt dan kan dit 'gecompenseerd' worden doordat andere deelregio's binnen het betreffende AMR overbesteding realiseren voor dit subproject. Bij geografische clusters wordt overigens – wat het gemeentelijk deel betreft – vaak aansluiting gezocht bij reeds bestaande werkpleinen. Deze werkpleinen dragen dan ook zorg voor de uitvoering en daarmee samenhangende monitoring van 'hun' deel van de ESF-aanvraag voor Actieve Inclusie en rapporteren daarover periodiek aan de centrale coördinator of de coördinerende unit.

Zoals hierboven al min of meer aan de orde is gekomen, konden in de eerste openstelling van Actieve Inclusie binnen elk onderscheiden cluster verschillende typen activiteiten – aangeduid als 'subprojecten' – onderscheiden worden. Een belangrijke voorwaarde was daarbij wel dat binnen elk subproject maar één kostensoort (directe loonkosten, externe kosten of plaatsingssubsidies) voor ESF-ondersteuning in

---

<sup>23</sup> Het lagere aantal clusters bij VSO/PrO is ingegeven door het lagere budget en (dus) ook kleiner risico op onderbenutting dan bij gemeenten.

aanmerking kon komen. Aanvragers mochten dan zelf kiezen welke kostensoort zij binnen elk subproject opvoerden. De Europese Commissie heeft dit als voorwaarde gesteld voor het toestaan van de opslag van 40% op directe kosten (flatrate). Hiermee moet dubbelfinanciering worden voorkomen.

In het licht van het bovenstaande zijn we nagegaan in hoeverre er binnen de AMR's gekozen is voor een **geografische** dan wel een **thematische clustering**. In tabel 4.2 hebben we de resultaten daarvan samengevat.

**Tabel 4.2 Type clustering binnen AMR's**

Type	Gemeenten (N=35)	VSO/PrO (N=35)	Totaal (N=70)
Thematisch	31%	54%	43%
Geografisch	60%	6%	33%
Slechts 1 inhoudelijk cluster opgevoerd	9%	23%	16%
Cluster per school/stichting van scholen	n.v.t.	14%	7%
Onbekend	-	3%	1%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bron: *Ingediende aanvragen en gesprekken*

Uit bovenstaande tabel blijkt dat wat de gemeenten betreft bijna twee derde deel voor een geografische en een derde deel voor een thematische clustering heeft gekozen. Daarentegen is bij het VSO-/PrO-onderdeel vaker ingezet op een thematische insteek. Veelal is er daarbij voor gekozen om – naast het cluster voor 'beheer/organisatie' – één cluster van VSO-scholen en één cluster van PrO-scholen samen te stellen. Bij bijna een kwart van de AMR's is voor het VSO-/PrO-onderdeel – naast het cluster 'beheer/organisatie' – maar één cluster opgevoerd. Uit de toelichting hierbij blijkt dat het hierbij veelal gaat om AMR's die door hetzelfde externe adviesbureau werden ondersteund. Dit bureau had voor de indeling in clusters bij aanvang een werkwijze ontwikkeld waarbij één cluster bedoeld was voor activiteiten op school (leerlingen) en één cluster voor naschoolse activiteiten (ex-leerlingen). In de praktijk echter bleek dat een deel van de scholen, die een beroep deed op dit bureau, geen gebruik maakten van de mogelijkheid om met behulp van de ESF-subsidie activiteiten te ontplooiën voor ex-leerlingen. Daardoor werd dit cluster niet benut.

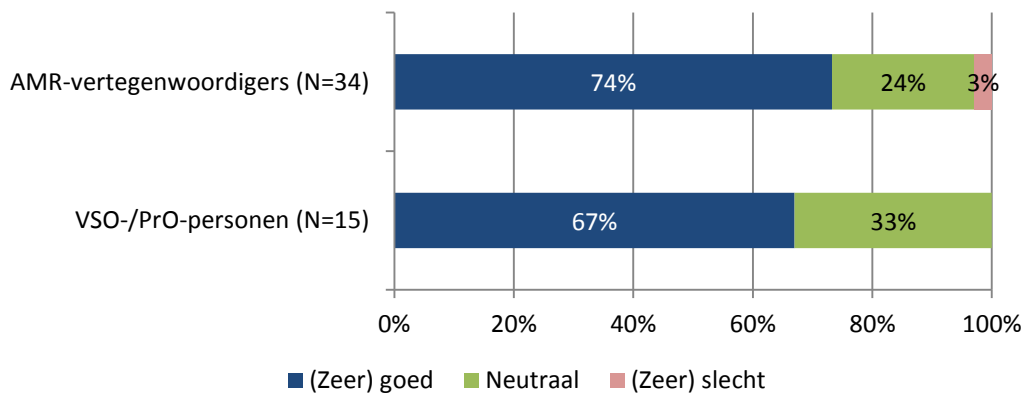
Citaat vertegenwoordiger centrumgemeente:

*“De clusterindeling was voor ons heel eenvoudig. Onze regio bestaat uit vier gemeenten. Elke gemeente heeft een eigen cluster gekregen. De gemeenten hebben daarmee de verantwoording van kosten in hun cluster volledig in eigen hand. Ik kan me wel voorstellen dat het lastiger is wanneer er meer gemeenten dan clusters zijn.”*

Op zich is de aanpak van het werken met **clusters** nieuw ten opzichte van voorgaande ESF-programma's zoals die in Nederland uitgevoerd zijn. Daarom zijn we ook nagegaan hoe aanvragers deze vernieuwing **beoordelen** (zie figuur 4.3). Daarbij hebben we gedifferentieerd naar de bevindingen voor AMR's respectievelijk voor VSO-/PrO-scholen.



**Figuur 4.3 Beoordeling van het werken met clusters in ESF Actieve Inclusie**



Uit de resultaten van bovenstaande figuur volgt dat zowel vertegenwoordigers van AMR's als van VSO-/PrO-scholen over het algemeen positief zijn over de doorgevoerde verandering van het werken met clusters. Deze respondenten zien daarvan enkele voordelen. Allereerst kan daarmee – zoals ook door het ministerie en de managementautoriteit werd beoogd – worden bereikt dat risico's worden gespreid. Enerzijds kan onderbesteding bij de ene partij of deelregio gecompenseerd worden door een andere partij of deelregio (zie hierboven). Samenhangend hiermee is het anderzijds ook zo dat wanneer bij een geografische clustering de ene deelregio (het ene cluster) tekortschiet bij het realiseren van de doelstellingen dit op zich geen negatieve consequenties hoeft te hebben voor de andere deelregio's (de andere clusters). Verder is regelmatig als voordeel genoemd dat bij geografische clustering – naast centrumgemeenten – ook andere gemeenten actief betrokken kunnen worden waardoor ESF Actieve Inclusie meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten binnen de AMR's wordt.

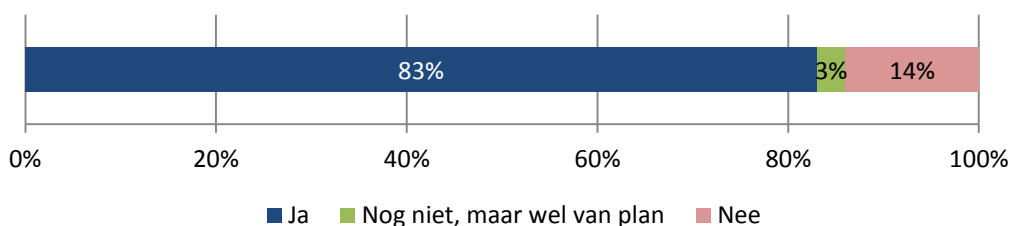
Slechts één AMR-vertegenwoordiger heeft het werken met clusters als '(zeer) slecht' gekwalificeerd<sup>24</sup> terwijl een kwart van de aanvragers hier neutraal over was. Vanuit deze aanvragers is ook een aantal kritische kanttekeningen bij het werken met clusters geplaatst. Allereerst gaven enkele van deze aanvragers aan dat zij destijds een handreiking hadden gemist over welke typen clusters mogelijk waren dan wel hoe deze samengesteld konden worden. Verder impliceert de clusterindeling dat meerdere gemeenten – en/of meerdere VSO- en/of PrO-scholen – in één cluster worden ingedeeld. Daardoor zijn partijen binnen een dergelijk cluster ook afhankelijk van elkaar. Dit geldt dan zowel voor het voldoen aan de administratieve verplichtingen als voor het realiseren van de inhoudelijke en financiële doelstellingen. Indien één van de partijen in een cluster op deze punten verzaakt kan dat consequenties hebben voor andere partijen in hetzelfde cluster. Vooral vanuit vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen is dit als een nadeel van de clusteraanpak naar voren gebracht. Deze personen pleiten er dan ook voor om in volgende openstellingen meer clusters voor VSO-/PrO-scholen mogelijk te maken.

<sup>24</sup> Deze aanvrager had behoefte aan meer ondersteuning bij het indelen van activiteiten in clusters.

## 4.2.6 Ervaringen met projectadministratie

Om de verantwoording te vereenvoudigen kunnen gemeenten gebruik maken van de zogeheten **Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (VCV)**. Vanuit het Agentschap SZW wordt gestimuleerd dat de AMR's daartoe overgaan. Bij het raadplegen van vertegenwoordigers van gemeenten zijn we dan ook nagegaan in hoeverre hun AMR's op het moment van de evaluatie overgestapt zijn op deze VCV-methode. Figuur 4.4 geeft daar inzicht in.

**Figuur 4.4 Implementatie van VCV-methode bij AMR's (N=35)**



Uit figuur 4.4 kan worden geconcludeerd dat een overgrote meerderheid van de AMR's inmiddels de VCV-methode hanteert. Hiervoor is overigens wel een aanvullende beschikking van het Agentschap SZW per AMR en – wanneer gemeenten binnen een AMR verschillende administratiesystemen hanteren – per gemeente nodig. In de praktijk komt het in bepaalde AMR's dan ook voor dat een deel van de gemeenten wel over een dergelijke beschikking beschikt en een ander deel van de gemeenten (nog) niet.

Bij de vijf AMR's die deze methode nog niet toepassen – en ook nog geen plannen daartoe hebben – zijn de redenen daarvoor als volgt:

- er worden geen activiteiten uitgevoerd waarvoor deze methodiek toegepast kan worden (2 keer genoemd);
- de wijzigingen die toepassing van de VCV-methode vergen, wegen niet op tegen het aantal deelnemers waarop de methode toegepast zou kunnen worden (1);
- het hanteren van peildata voor bepaling van de caseload kan nadelig uitpakken (1);
- de VCV-methode was niet bij de start beschikbaar en het tussentijds aanpassen van de projectadministratie op deze nieuwe methode was niet aan de orde (1).

Desgevraagd hebben alle aanvragers van AMR's aangegeven dat zij tegen **knelpunten** aangelopen zijn bij de **projectadministratie** voor ESF Actieve Inclusie. Bij de volgende aspecten hebben de geraadpleegde aanvragers knelpunten ervaren, namelijk:

- de registratie van het aantal uren/contactmomenten per ESF-deelnemer (12 keer genoemd);
- bepalen van de hoeveelheid uren dat een medewerker declarabel/subsidiabel is voor ESF Actieve Inclusie (8);
- bij de beantwoording van vragen over de projectadministratie worden door de accounthouder voorbehouden gemaakt waardoor onzekerheid resteert (7);
- de regelgeving rondom verantwoording is voor meerdere uitleg vatbaar (7);
- borgen dat gemeentelijke medewerkers, externe uitvoerders en docenten consequent volgens ESF-eisen administreren (7);
- het duurde (te) lang voordat vragen over de gewenste inrichting van de projectorganisatie door de accounthouder beantwoord werden (5);

- HPA was niet tijdig gereed (5);
- voordat er met de VCV-methodiek gewerkt kan worden is eerst een aanvullende beschikking (per gemeente) nodig (5);
- vanwege de lange bewaartermijnen van ESF<sup>25</sup> wordt voor de zekerheid (ook) een papieren archief bijgehouden. Centrumgemeente moet ook stukken van andere gemeenten gewaarmerkt beschikbaar hebben (5);
- onvoldoende duidelijkheid over de regels rondom het werken met addenda bij VSO-/PrO-scholen (4);
- knelpunten rondom privacy van deelnemers doordat alle documenten uit één cluster op één plek bewaard moeten worden (2).

In de gesprekken met aanvragers vanuit AMR's en VSO-/PrO-scholen zijn we nagegaan of zij bij hun ESF-projecten Actieve Inclusie te maken hebben met **administratieve lasten** die in hun optiek **onnodig** zijn dan wel **verminderd** kunnen worden. In totaal negentien vertegenwoordigers van **gemeenten** (54%) konden hiervan inderdaad voorbeelden noemen. Zo brachten 7 AMR-vertegenwoordigers naar voren dat met de invoering van de VCV-methode het opvoeren van de bewijslast wat betreft prestatieverantwoording op individueel deelnemersniveau in hun optiek losgelaten kan worden. Zij zagen daar niet direct het nut en de meerwaarde van in, omdat door middel van de VCV-methode gemeenten al aantonen in hoeverre een medewerker met de ESF-doelgroep bezig is en om hoeveel deelnemers het daarbij gaat.

Een ander voorbeeld vanuit AMR-vertegenwoordigers betreft de registratie en verslaglegging die van VSO-/PrO-scholen wordt verwacht. In de optiek van vijf respondenten gaan de eisen van ESF namelijk veel verder dan de gangbare werkwijze van urenregistratie en het volgen van leerlingen bij de scholen. Verder hebben vier respondenten van AMR's als voorbeeld ingebracht dat de eisen rondom marktconformiteit niet aansluiten op de praktijk. Dit omdat gemeenten veelal met vaste toeleveranciers werken, waarmee bijvoorbeeld meerjarige raamcontracten zijn gesloten. Daarnaast hebben twee AMR-vertegenwoordigers gewezen op de gevraagde aandacht voor de horizontale doelstelling van gelijke kansen en non-discriminatie. Deze gemeenten gaven aan dat zij hier automatisch al rekening mee houden in hun arbeidsmarktbeleid. Er bestaat bij deze respondenten onzekerheid over mate waarin en het niveau waarop 'bewijslast' over de horizontale doelstelling aangereikt dient te worden (zie ook hiervoor). Tot slot wezen twee vertegenwoordigers van AMR's op de verplichting vanuit de Europese Commissie om in de BSN-rapportage ook gegevens over daklozen op te nemen. Deze gemeenten meldden dat zij niet weten of zich onder de ESF-deelnemers daklozen bevinden. Bovendien ervaren zij het aan moeten reiken van additionele gegevens op deelnemersniveau via de BSN-rapportage als belastend.

Ook elf vertegenwoordigers van **VSO-/PrO-scholen** konden vanuit hun ervaringen met de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie suggesties aandragen voor de reductie van administratieve lasten van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Zo waren vijf van deze respondenten van mening dat het aanleveren van kopieën van identiteitsbewijzen van leerlingen te ver gaat. Dit omdat het Agentschap SZW deze

---

<sup>25</sup> Documenten moeten tot 31-12-2027 worden bewaard.

gegevens ook via DUO kan verkrijgen en hier bovendien privacy-belemmeringen kunnen spelen (leerlingen zijn niet verplicht om een kopie van het ID-bewijs te verstrekken/sommige scholen bewaren bewust geen kopie van het ID).

Verder noemden vier vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen dat er onduidelijkheid bestaat over of men wel of niet met addenda mag werken. Door deze onduidelijkheid houden zij in het kader van stagebegeleiding toch maar een uitgebreide urenregistratie op deelnemersniveau bij. Een bijkomend knelpunt is hierbij dat niet alle uren, die ingezet worden voor stagebegeleiding, toe te schrijven zijn aan individuele leerlingen. Ten slotte brachten drie vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen in dat docenten elke week urenstaten met handtekeningen moeten aanleveren. Dit resulteert in hun optiek in overbodige administratieve lasten omdat het lesprogramma van deze docenten er grote delen van het jaar hetzelfde uitziet.

#### 4.2.7 Ervaringen met BSN-rapportage

Eén van de vereisten van ESF Actieve Inclusie is dat aanvragers aan het einde van ieder kalenderjaar het Agentschap SZW inzicht dienen te verschaffen in de **deelnemers** aan hun **ESF-projecten**. Daartoe dienen zij **BSN-nummers** van deze personen aan te reiken. Deze aanlevering is noodzakelijk om jaarlijks over de resultaten van de deelnemers aan de Europese Commissie te kunnen rapporteren. In de gesprekken met vertegenwoordigers van AMR's en VSO-/PrO-scholen zijn we nagegaan in hoeverre dit op knelpunten stuit. Bij in totaal 18 vertegenwoordigers van AMR's (51%) en 11 vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen (55%) bleek hiervan inderdaad sprake te zijn.

Het belangrijkste knelpunt dat hierbij – met name vanuit AMR-vertegenwoordigers (12 respondenten) – naar voren is gebracht, is dat het lastig is om tussentijds vast te stellen welke ESF-deelnemers opgevoerd gaan worden. Diverse AMR's zijn dan ook voornemens om de definitieve balans van ESF-deelnemers aan het einde van de looptijd van hun ESF-projecten op te maken. Er kan namelijk lang niet altijd tussentijds bepaald worden of er uiteindelijk voldoende (ESF-)inzet gepleegd kan worden op bepaalde personen. AMR's willen geen risico's lopen en alleen die personen opvoeren waarvoor het aantoonbaar is dat er in de afgelopen periode voldoende ESF-inspanningen gepleegd zijn. Dit betekent dat personen waarover nog onzekerheid bestaat of deze uiteindelijk wel als 'ESF-deelnemer' kunnen worden aangemerkt, vooralsnog achterwege worden gelaten. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat ESF-deelnemers in de tussentijdse BSN-rapportage worden meegenomen, waarvan bij het opstellen van de eindbalans aan het eind van de projectperiode wordt vastgesteld dat deze toch niet meegenomen gaan worden (omdat er onvoldoende inzet is geweest). Ten slotte kunnen er na de oplevering van de tussentijdse BSN-rapportage weer nieuwe personen aan de deelnemerslijst toegevoegd worden. Het voorgaande impliceert dat de lijsten die tussentijds vanuit de AMR's aangeleverd worden niet volledig hoeven te sporen met de lijsten die uiteindelijk bij de eindafrekening aangereikt gaan worden (zie ook hieronder).

Verder noemden zes AMR-vertegenwoordigers nog als knelpunt rondom het aanleveren van BSN-nummers dat het moment waarop deze moesten worden aangeleverd zeer

ongelegen kwam en de helpdesk op dat moment niet goed bereikbaar was<sup>26</sup>.

Vanuit de geraadpleegde vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen werd door vier personen genoemd dat het aanleveren van BSN-nummers niet altijd mogelijk was, omdat sommige leerlingen geen BSN-nummer hebben (omdat het Duitse of Belgische leerlingen betreft of omdat zij (vooralsnog) niet legaal in Nederland verblijven). De ESF-regeling schrijft echter voor dat alleen deelnemers met een BSN-nummer subsidiabel zijn. Daarnaast zijn ouders niet altijd 'in staat' om BSN-nummers van hun kind aan te reiken. Verder ervaren vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen het als een gemis dat voor het verkrijgen van BSN-nummers geen gebruik wordt gemaakt van bestaande DUO-gegevens (2 keer genoemd).

Ten slotte hebben vijf vertegenwoordigers van AMR's en scholen (het werken met Excel-bestanden voor) de BSN-rapportages als 'belastend' ervaren. Verklaringen die hiervoor worden gegeven zijn dat gegevens uit verschillende projectadministraties (namelijk per cluster) verwerkt moeten worden en dat gegevens (handmatig) overgenomen moeten worden vanuit deze administraties naar het Excel-bestand voor de BSN-rapportage.

Zoals uit het bovenstaande al min of meer volgt, hebben diverse AMR's vooralsnog een **voorlopige selectie** gemaakt van de **ESF-deelnemers** waarvoor zij tussentijds **BSN-nummers** aangereikt hebben. Veelal is deze selectie gebaseerd op een tweetal hoofdcriteria. Enerzijds zijn personen geselecteerd die voldoen aan de formele eisen van ESF (zoals langer dan zes maanden een WWB-uitkering). Anderzijds is een (voorlopige) inschatting gemaakt van de vraag of deze personen uiteindelijk in voldoende mate 'bediend' kunnen gaan worden vanuit de subprojecten waarvoor subsidie vanuit ESF Actieve Inclusie toegezegd is. Of, anders geformuleerd, of bij de eindafrekening 'hard' gemaakt kan worden dat voor de betreffende personen de nodige activiteiten ontplooid zijn vanuit de projecten die financieel ondersteund worden vanuit ESF Actieve Inclusie.

Vanuit VSO-/PrO-scholen worden de BSN-nummers aangereikt van leerlingen in het derde en vierde leerjaar<sup>27</sup> die deel (gaan) nemen aan de subprojecten – zoals leerwerkbedrijven, stages en branchecursussen – die financieel ondersteund worden vanuit ESF Actieve Inclusie. In de meeste gevallen wordt aan het begin van het schooljaar bepaald van welke groepen leerlingen opgevoerd gaan worden voor de ESF-projecten. Hiervoor hebben we gezien dat bij een deel van de AMR's de aanvraag voor VSO/PRO niet werd ingediend bij de start van het schooljaar. Op dit punt kunnen de administratieve lasten voor de scholen nog wel verminderd worden (zie aanbeveling 5).

---

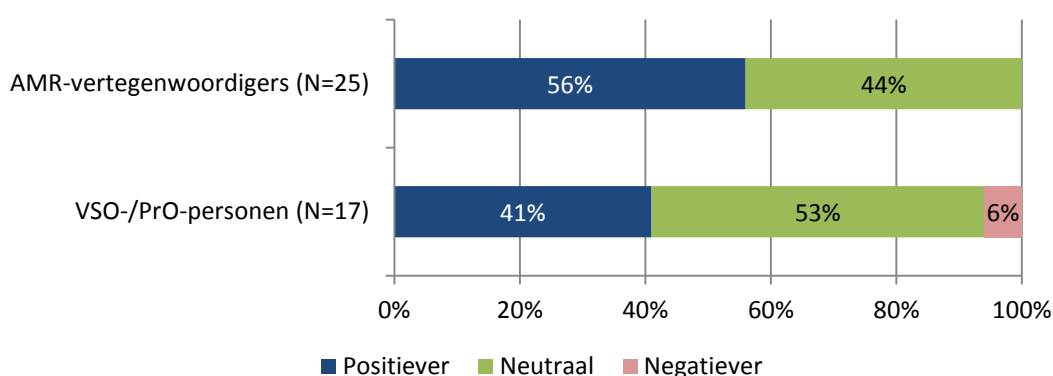
<sup>26</sup> Hoewel in de vorige versie van de HPA (van 31 juli 2014) nog uitging van 31 december – zie pagina 7 van dit document – heeft het Agentschap SZW voor de BSN-rapportage 2015 7 januari 2016 als uiterste inleverdatum gehanteerd.

<sup>27</sup> Als afbakening van de VSO-/PrO-doelgroep werd eerst uitsluitend de leeftijdsgrens van 15 jaar gehanteerd. Echter omdat er in het derde leerjaar ook leerlingen van 14 jaar kunnen zitten, is de afbakening van de doelgroep verruimd (zie paragraaf 3.2).

## 4.2.8 Vergelijking tot vorig ESF-programma

Uit figuur 4.5 volgt dat de helft van de aanvragers, in vergelijking met de voorgaande ESF-periode, per saldo positiever zijn over de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Vertegenwoordigers van AMR's zijn hierover (nog wat) positiever dan vertegenwoordigers van VSO-/PrO-scholen. Het meest frequent genoemde positieve aspect dat daarbij (door elf aanvragers) naar voren is gebracht, is dat tijdens de uitvoering meer dan voorheen mogelijkheden bestaan om contact te zoeken met de accounthouder/het Agentschap SZW. Verder onderbouwden zes aanvragers hun positieve beoordeling door er op te wijzen dat er in hun optiek aanzienlijke vereenvoudigingen in de verantwoording van de kosten doorgevoerd zijn.

**Figuur 4.5** 'Overall' beoordeling ESF Actieve Inclusie t.o.v. voorgaande programmaperioden door aanvragers



Voor slechts één aanvrager van VSO-/PrO-scholen waren de ervaringen van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie negatief in vergelijking met de voorgaande ESF-periode. Deze aanvrager gaf er namelijk de voorkeur aan dat VSO-/PrO-scholen – zoals in voorgaande programmaperioden – zelf individueel subsidie aan konden vragen. Dit omdat een VSO-/PrO-school nu het risico loopt om gekort te worden indien een andere school haar doelen niet realiseert.

Een aanzienlijk deel van de aanvragers – namelijk bijna de helft – beoordeelde de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie niet wezenlijk anders dan de voorgaande programmaperioden. Deze respondenten zien zowel verbeteringen (bijvoorbeeld verbreding van de gemeentelijke doelgroep, vereenvoudigingen) als verslechtingen (bijvoorbeeld minder budget, niet meer zelf aan kunnen vragen, de onderlinge afhankelijkheid) ten opzichte van het vorige programma.

## 4.3 Voortgang uitvoering ESF-projecten

Op het moment van de tussenevaluatie waren de ESF-projecten uit de eerste openstelling nog in uitvoering. In deze paragraaf beschouwen we achtereenvolgens het verloop van de projecten, de financiële voortgang en de inzet van (externe) capaciteit bij de uitvoering van de projecten.

### 4.3.1 Doorgaan en verloop van de projecten

Bij het raadplegen van aanvragers zijn we ook nagegaan in hoeverre zij op dat moment hun (clusters van) **ESF-subprojecten** voor Actieve Inclusie **in uitvoering** hadden

genomen. Daaruit is gebleken dat daarvan over het algemeen sprake was. Zo had maar een beperkt deel van de AMR's initiatieven ontplooid om – in overleg met het Agentschap SZW – bepaalde subprojecten of clusters formeel te 'schrappen' en de vrijvallende middelen aan te wenden voor andere subprojecten of clusters (en hiervoor dus een herziene aanvraag in te dienen). Wel kwam het regelmatig voor dat de tussentijdse realisatie van bepaalde subprojecten, clusters of zelfs het hele ESF-programma van een AMR vooralsnog (vrij) beperkt was. Dit gold dan met name voor de gemeentelijke onderdelen van de ESF-programma's Actieve Inclusie<sup>28</sup>. In het onderstaande komen we daar nog op terug.

In het verlengde van het bovenstaande overwegen diverse AMR's om bepaalde ESF-subprojecten of clusters, waarvan de realisatiegraad vooralsnog beperkt is, achterwege te laten in het verzoek tot vaststelling van de ESF-subsidie voor de eerste openstelling. Dikwijls hopen zij dit dan te compenseren met ESF-subprojecten of clusters waarvoor de realisatiegraden hoger uitvallen dan oorspronkelijk verwacht.

Samenhangend met het voorgaande is ook gebleken dat een aantal AMR's 'worstelen' met de financiële monitoring c.q. verantwoording van bepaalde subprojecten of clusters. Bij dergelijke projecten of clusters kan dan wel de nodige inhoudelijke voortgang geboekt zijn, maar kan het in de praktijk lastig blijken te zijn om de kosten – die vanuit ESF Actieve Inclusie subsidiabel zijn – goed in beeld te brengen. Ook dit kan er uiteindelijk toe leiden dat dergelijke subprojecten of clusters niet opgevoerd gaan worden in de verzoeken tot vaststelling van de ESF subsidie.

Overigens is uit de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten gebleken dat een aanzienlijk deel van de subprojecten/clusters **(wel) voorspoedig verloopt** en bovendien financieel ook goed te verantwoorden valt. Voorbeelden daarvan zijn:

- casemanagers/re-integratie projecten vanuit de gemeenten zelf;
- (externe) opleidingskosten;
- extern ingekochte re-integratietrajecten;
- jongerenloket.

Samenhangend met het voorgaande is uit de gesprekken met AMR-vertegenwoordigers gebleken dat diverse AMR's bij de eindafrekening een strategie gaan volgen waarbij eerst clusters/subprojecten opgevoerd gaan worden die goed 'scoren' op de volgende criteria:

- financiële omvang van de (te verwachten) ESF-subsidie;
- lage administratieve lasten;
- eenvoudig/goed te onderbouwen welke activiteiten er voor de betreffende ESF-deelnemers ontplooid zijn.

'Toevoeging' van andere clusters/subprojecten vindt dan plaats voor zover dat nog nodig is om de beschikbare subsidie zeker te stellen en er bovendien – voor het betreffende cluster/subproject – sprake is van een verwachte positieve kosten-baten verhouding. De 'kosten' hebben dan betrekking op de (interne en externe) administratieve kosten die

---

<sup>28</sup> Bij het VSO-/PrO-deel speelt dit minder vanwege het feit dat het aantal leerlingen en zaken zoals het aantal uren dat zij actief zijn in leerwerkbedrijven en stages en de kosten van branchecursussen (redelijk) goed geprognostiseerd kunnen worden.

gemaakt dienen te worden om de voor ESF Actieve Inclusie subsidiabele kosten van een cluster of subproject in kaart te brengen en te onderbouwen. Bij de 'baten' gaat het dan om de te verwachten subsidie vanuit ESF Actieve Inclusie.

### 4.3.2 Financiële voortgang

In hoofdstuk 2 is al weergegeven dat de managementautoriteit als opdracht heeft meegekregen om een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget te realiseren. Vanuit deze optiek is het relevant om na te gaan hoe de financiële voortgang van deze eerste openstelling tot dusver verloopt. De AMR's zijn, zoals hiervoor aangegeven, verplicht om halverwege de looptijd van hun ESF-project Actieve Inclusie een voortgangsrapportage in te dienen. Daarin dienen zij ook inzicht te verschaffen in de financiële voortgang van het gemeentelijke en VSO-/PrO-deel van hun project en hun prognose over de uiteindelijke realisatie (stap 8 in het formulier van de voortgangsrapportage).

Mede op basis van deze gegevens hebben we tabel 4.3 samengesteld. Bij de uitkomsten in deze tabel plaatsen we de kanttekening dat op het moment van de tussenevaluatie drie AMR's nog geen tussenrapportage voor het gemeentelijke project (twee AMR's) of het VSO-/PrO-project (één AMR) ingediend hebben. Deze drie rapportages zijn dan ook buiten beschouwing gelaten bij zowel het beschikbare budget (de noemer van de realisatiegraad) als de (geprognoseerde) financiële realisatie (de teller).

In onderstaande tabel is in de ***kolom 'beschikbaar budget'*** weergegeven hoeveel ESF-subsidie volgens de beschikkingen gereserveerd is voor de betreffende AMR's. In totaal hebben elf AMR's meer ESF-subsidie aangevraagd dan voor hun AMR beschikbaar was. Dit met het oog op mogelijke verschuivingen tussen AMR's mocht in andere regio's sprake zijn van onderuitputting (zie verderop). In de desbetreffende beschikkingen is echter het beschikbare (en niet het aangevraagde) ESF-budget gecommitteerd. In de ***kolom 'tussentijdse realisatie'*** is weergegeven hoeveel kosten halverwege het project opgevoerd zijn ('absoluut') en wat de voorlopige realisatiegraad is ten opzichte van het beschikbare budget ('relatief'). De ***kolom 'prognose realisatie'*** geeft de verwachte (absolute en relatieve) realisatie weer zoals aanvragers die in het voortgangsverslag hebben weergegeven. Daarbij tekenen we overigens wel aan dat in het voortgangsverslag van acht AMR's hogere prognoses waren opgenomen dan het maximaal beschikbare budget voor hun AMR. Aangezien vooralsnog niet duidelijk is of deze AMR's kunnen 'profiteren' van onderuitputting elders, is bij deze AMR's het maximaal beschikbare budget meegenomen in de berekening van de geprognoseerde realisatie<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> In tabel 4.4 geven we de consequenties voor de financiële benutting weer als hiermee wel rekening wordt gehouden.



**Tabel 4.3 Financiële voortgang ESF programma's Actieve Inclusie in AMR's, halverwege uitvoeringsperiode**

Type aanvrager	Beschikbaar budget	Tussentijdse realisatie		Prognose realisatie	
		Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief
Gemeente	€ 59,9 miljoen	€ 22,4 miljoen	37%	€ 55,6 miljoen	93%
VSO/PRO	€ 26,5 miljoen	€ 14,3 miljoen	54%	€ 26,3 miljoen	99%
<b>Totaal</b>	<b>€ 86,4 miljoen</b>	<b>€ 36,7 miljoen</b>	<b>42%</b>	<b>€ 81,9 miljoen</b>	<b>95%</b>

Bron: Beschikkingen en voortgangsverslagen AMR's

Uit tabel 4.3 kan een aantal belangrijke conclusies worden getrokken. Allereerst zien we dat de tussentijdse financiële realisatie bij het VSO-/PrO-onderdeel van ESF Actieve Inclusie duidelijk hoger ligt dan bij het gemeentelijk deel. Samenhangend hiermee lag gemiddeld gezien de financiële realisatie van het gemeentelijk deel halverwege de uitvoeringstermijn ruimschoots lager dan 50%. Hierbij dient overigens aangetekend te worden dat het feitelijke realisatiepercentage voor het gemeentelijk deel wat hoger zal liggen dan de 37% die in tabel 4.3 opgenomen is. In een deel van de AMR's is er voor gekozen om bepaalde gemeenten en/of subprojecten/clusters niet mee te nemen in de voortgangsrapportages. Dit omdat de financiële gegevens hiervoor niet tijdig beschikbaar waren.

Dit neemt niet weg dat de financiële realisatie van met name het gemeentelijk deel van ESF Actieve Inclusie een belangrijk aandachtspunt vormt voor de nog resterende uitvoeringsperiode van de eerste openstelling. Dit wordt overigens ook bevestigd vanuit de gesprekken met vertegenwoordigers van de AMR's. Zoals we hieronder nog zullen zien, verwachtte namelijk ook ten tijde van de evaluatie<sup>30</sup> een deel van de gemeentelijke respondenten nog steeds dat er in hun AMR-regio uiteindelijk sprake zal zijn van een onderbesteding van de beschikbare ESF-middelen.

Zoals gezegd, vergt de financiële voortgang van de realisatie met name aandacht bij het gemeentelijk deel van de ESF-projecten Actieve Inclusie. Subprojecten waarbij relatief vaak sprake is van een achterstand in de realisatie richten zich bijvoorbeeld op de doelgroep jongeren. Er zijn hiervoor twee verklaringen aan te geven. Ten eerste heeft een deel van de (grote) gemeenten in 2015 nog Actie J-projecten (ESF-programma-periode 2007-2013) uitgevoerd waardoor ze nog maar in beperkte mate gestart zijn met de subprojecten voor jongeren vanuit ESF Actieve Inclusie. Ten tweede is de economie aangetrokken en daar profiteren zeker ook jongeren van. Daardoor valt er voor gemeenten ook minder te doen voor deze doelgroep en blijken de geprognoseerde aantallen uit de aanvraag achteraf gezien te hoog te zijn. Daarnaast blijkt dat bij diverse gemeenten subprojecten rond loonkostensubsidies achterlopen in realisatie. Doordat de regeling het I-deel van de Participatiewet uitsluit bij dit type kosten zien gemeenten minder mogelijkheden om het instrument loonkostensubsidies in te zetten dan zij op voorhand hadden ingeschat. Deze gemeenten willen inzetten op een structurele loonkostensubsidie omdat deze aantrekkelijker is voor werkgevers en daarmee ook meer uitstroom naar werk mogelijk maken. Tenslotte hebben diverse AMR-vertegenwoordigers gemeld dat de realisatie van casemanagement bij (kleinere) gemeenten in hun AMR

<sup>30</sup> Deze evaluatie vond later plaats dan het moment waarop AMR's hun tussenrapportages in hebben moeten dienen. In deze zin kunnen de resultaten van de evaluatie dan ook als een 'update' worden gezien van de bevindingen die uit deze rapportages af te leiden zijn en in tabel 4.3 samengevat zijn.

achterblijft.

Uit tabel 4.3 blijkt dat overall gezien, volgens opgave van de AMR's, halverwege de uitvoeringstermijn van de ESF-programma's Actieve Inclusie ruim 40% van het beschikbare budget was gerealiseerd. Indien er tussen de AMR's niet 'geschoven' mag worden met ESF-middelen Actieve Inclusie dan valt uit de voortgangsrapportages af te leiden dat de AMR's verwachten dat zij 95% van het beschikbare budget gaan realiseren. Voor het gemeentelijke deel geldt dat – als de verwachtingen van de AMR's uitkomen – een realisatiegraad van 93% mag worden verwacht. Bij de VSO-/PrO-projecten wordt een nagenoeg volledige benutting van de ESF-middelen verwacht.

Uit een analyse van de voortgangsrapportages blijkt verder dat veertien AMR's aangegeven hebben dat zij verwachten dat de realisatiegraad voor ESF Actieve Inclusie (iets) onder de 100% uit zal komen. Bij vijf van deze AMR's gaat het om bescheiden bedragen van enkele tienduizenden euro's die naar verwachting niet benut kunnen worden. Gemiddeld verwachten deze veertien regio's een onderuitputting van ruim drie ton. De totale verwachte onderuitputting, die uit de voortgangsrapportages af te leiden valt, bedraagt circa 4,5 miljoen euro.

Zoals gezegd, zijn we ook op het moment van de tussenevaluatie nagegaan wat de verwachtingen van de AMR-vertegenwoordigers waren ten aanzien van het realiseren van de ESF-subsidie Actieve Inclusie. Dit door de vraag te stellen of hun AMR naar verwachting alle ESF-middelen aan zal kunnen wenden. Het merendeel – circa drie kwart – van deze respondenten heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Echter, bij bijna een kwart van de AMR's (acht AMR's in totaal) verwachten de betreffende vertegenwoordigers dat er onderbesteding gerealiseerd zal gaan worden. Aan deze respondenten hebben we gevraagd welke realisatiegraad zij uiteindelijk verwachten voor hun AMR. Tabel 4.4 geeft daar inzicht in.

**Tabel 4.4 Realisatiegraden ESF Actieve Inclusie in AMR's waar onderbesteding voorzien wordt (N=8)**

Verwachte realisatiegraden	Aantal keer genoemd
90 - 100%	3
80 - <90%	1
70 - <80%	-
60 - <70%	3
50 - <60%	1

De verwachte onderbesteding bij een deel van de AMR's heeft (nog steeds) te maken met een achterblijvende realisatie van het gemeentelijk deel. Dit is namelijk door zes van de acht AMR-vertegenwoordigers die onderbesteding voorzien als oorzaak naar voren gebracht.

Bij AMR's die een duidelijke onderbesteding van de (gemeentelijke) middelen verwachten speelt bijvoorbeeld dat de samenwerking tussen gemeenten laat op gang kwam (door drie AMR-vertegenwoordigers genoemd). Bovendien hebben in één van deze AMR's twee gemeenten zich alsnog teruggetrokken uit de regionale samenwerking rondom ESF Actieve Inclusie. De betreffende gemeenten vonden aanpassing van hun administratieve

systeem aan de ESF-verplichtingen niet opwegen tegenover het subsidiebedrag dat daar in hun geval tegenover stond. Een andere belangrijke oorzaak, die eveneens door drie AMR-vertegenwoordigers is genoemd, is dat er een verkeerde inschatting is gemaakt van de omvang van de doelgroep. Deze bleek in de praktijk dan kleiner te zijn dan verwacht.

Voor het VSO-/PrO-deel worden duidelijk hogere uitputtingsgraden van het ESF-budget voor Actieve Inclusie verwacht. Slechts in een tweetal AMR's zal dit naar verwachting van de geraadpleegde vertegenwoordigers van de AMR's onder de 100% uitkomen. In één AMR heeft dit te maken met het gegeven dat de samenwerking tussen betrokken partijen te laat op gang is gekomen. Bij een andere AMR speelde dat er een te optimistische inschatting van de deelnemersaantallen gemaakt was.

Bij de bovenstaande prognoses is geen rekening gehouden met de mogelijke herverdeling van ESF-middelen tussen AMR's. Zoals gezegd, zijn er elf AMR's die meer budget aangevraagd hebben dan er voor hun regio beschikbaar was. Uit het gesprek met de sleutelpersonen bij het ministerie van SZW blijkt dat er rekening gehouden is met de **methode van 'overcommitting'**. Deze methode stelt de managementautoriteit in staat om bij onderbenutting met subsidiebudget te schuiven tussen regio's. Het ESF-budget dat bij sommige AMR's onbenut blijft (omdat zij minder subsidiabele kosten hebben gemaakt dan in de beschikking aangegeven), kan dan ten goede komen aan AMR's die meer subsidiabele kosten hebben gemaakt (en dus meer ESF-subsidie hebben gevraagd dan voor hen beschikbaar is).

In tabel 4.5 hebben we weergegeven wat het effect op de financiële realisatie van de eerste openstelling is als tot herverdeling wordt besloten. Hierbij zijn de prognoses van de desbetreffende elf AMR's niet zoals in tabel 4.3 'afgetopt' tot het maximale subsidiebudget dat voor hen beschikbaar is. In de kolom 'prognose realisatie (met herverdeling)' is namelijk uitgegaan van de hogere prognoses zoals die door acht van deze AMR's in het voortgangsverslag zijn aangegeven. Indien de mogelijkheid tot herverdeling van onbenutte ESF-subsidie daadwerkelijk wordt geëffectueerd dan zal van onderbenutting geen sprake meer zijn. De realisatiegraad stijgt dan van 95% naar 100%.

**Tabel 4.4** Prognose financiële realisatie zonder en met herverdeling tussen AMR's

Type aanvrager	Beschikbaar budget	Prognose realisatie (zonder herverdeling)		Prognose realisatie (met herverdeling)	
		Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief
Gemeente	€ 59,9 miljoen	€ 55,6 miljoen	93%	€ 55,6 miljoen	99%
VSO/PRO	€ 26,5 miljoen	€ 26,3 miljoen	99%	€ 27,0 miljoen	102%
<b>Totaal</b>	<b>€ 86,4 miljoen</b>	<b>€ 81,9 miljoen</b>	<b>95%</b>	<b>€ 86,5 miljoen</b>	<b>100%</b>

Bron: Beschikkingen en voortgangsverslagen AMR's

### 4.3.3 Inzet capaciteit/deskundigheid

In de gesprekken met gemeentelijke vertegenwoordigers hebben we ook aandacht besteed aan de vraag of er, in de optiek van deze personen, in hun regio **voldoende capaciteit en/of deskundigheid** ingezet wordt om de projecten volgens de ESF-regels uit te voeren en te administreren. In totaal 26 van deze respondenten<sup>31</sup> (76%)

<sup>31</sup> Aan één aanvrager is deze vraag niet gesteld.

signaleerden hier geen tekortkomingen. Vanuit deze eerste groep van respondenten is regelmatig opgemerkt dat ervaringen in het verleden met ESF-controles wel geleerd hebben dat het noodzakelijk is om hiervoor voldoende capaciteit en deskundigheid in te zetten. Per saldo was desondanks een kwart van de AMR-vertegenwoordigers (8 aanvragers) dus wel van mening dat de ingezette capaciteit en/of deskundigheid op bepaalde punten tekortschoot. Deze respondenten wezen er bijvoorbeeld op dat er door reorganisaties en personeelwisselingen onvoldoende capaciteit is (3 keer genoemd), dat ambtenaren de administratie van ESF naast reguliere werkzaamheden moeten doen en hier onvoldoende tijd voor hebben (3 keer genoemd) of dat specifieke deskundigheid op het gebied van ESF ontbreekt (2 keer genoemd).

Desgevraagd gaven 27 respondenten van AMR's (79%) aan dat hun AMR bij de **uitvoering** van de ESF-projecten Actieve Inclusie gebruik maakt van **externe adviseurs** om te voldoen aan de administratieve verplichtingen. We hebben deze respondenten gevraagd naar de **toegevoegde waarde** van dergelijke **adviseurs**. Zij brachten daarbij de volgende zaken naar voren:

- advisering bij inrichting projectadministratie bij de start van het project en tussentijds (12 keer genoemd);
- uitvoering geven aan de projectadministratie (10);
- coördinatie van de regionale samenwerking (5);
- zorg dragen voor communicatie met Agentschap SZW (4);
- inbrengen van ervaringen uit andere gemeenten (3);
- bewaken voortgang realisatie (3).

In de praktijk dragen deze adviseurs met name zorg voor het verzamelen van monitoringgegevens bij de (contactpersonen van) afzonderlijke deelregio's en/of clusters/subprojecten, het bundelen daarvan en het op basis daarvan samenstellen van de voortgangsrapportages richting het Agentschap SZW. Betrokkenen bij de AMR's (gemeenten en VSO-/PrO-scholen) dragen dan, zoals eerder ter sprake kwam, zorg voor het verzamelen van gegevens voor de subprojecten waar zij verantwoordelijk voor zijn. Daarbij komt het overigens regelmatig voor dat de adviseurs in de startfase helpen bij het opzetten van de monitoringssystemen bij de afzonderlijke gemeenten (en/of VSO-/PrO-scholen) waarmee de benodigde gegevens geregistreerd kunnen worden.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we achtereenvolgens de samenvattende conclusies en aanbevelingen die naar aanleiding van de voorgaande uitkomsten kunnen worden gedaan voor de eerstvolgende openstelling.

### 5.2 Samenvattende conclusies

In 2014 is de **ESF-prioriteit Actieve Inclusie** binnen het nieuwe ESF-programma 2014-2020 voor het eerst opengesteld. Vanuit deze regeling wordt subsidie beschikbaar gesteld voor meerjarige projectactiviteiten die bijdragen aan vermindering van de jeugdwerkloosheid en arbeidsinpassing van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een afgebakend aantal partijen – gemeenten, VSO-/Pro-scholen, UWV en het ministerie van VenJ – kan een beroep op deze regeling doen. Voor deze eerste openstelling is een subsidiebudget van circa 114 miljoen euro beschikbaar.

In de achterliggende maanden is de implementatie en uitvoering van ESF Actieve Inclusie voor het eerst aan een evaluatie onderworpen. In deze **tussenevaluatie** staan de ervaringen met de eerste openstelling tot dusver – dus exclusief de komende vaststellingsprocedure – centraal. De bevindingen zijn gebaseerd op deskresearch, monitoringgegevens, gesprekken met sleutelpersonen bij het ministerie van SZW en het Agentschap SZW en de raadpleging van alle aanvragers. In totaal hebben 79 betrokkenen bij ESF Actieve Inclusie ons te woord gestaan.

#### 5.2.1 Implementatie en uitvoering door Agentschap SZW

Over het algemeen verloopt de **organisatie en uitvoering** van de eerste openstelling van het ESF-programma Actieve Inclusie bij het Agentschap SZW naar behoren. De regeling en procedures zijn zo ingevuld dat aanvragers hier geen grote obstakels ervaren. Met name de accountstructuur blijkt een belangrijke en waardevolle vernieuwing te zijn ten opzichte van vorige ESF-programma's. Op grond van de tussenevaluatie komen we tot de conclusie dat er tot dusver sprake is van een **doelmatige uitvoering** van ESF Actieve Inclusie. Wel is er een aantal aandachtspunten c.q. verbeterpunten die we verderop nader toelichten.

Het Agentschap SZW is **vroegtijdig begonnen** met de **organisatie** van en de **communicatie** over de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie. Ruim een half jaar voor de formele goedkeuring van het Operationeel Programma werd de regeling al voor het eerst opengesteld. Rondom deze eerste openstelling zijn diverse communicatiemiddelen ingezet, waarbij de aanvragers met name via de website, de accounthouders en regiobijeenkomsten zijn bereikt. Deze inspanningen zijn 'beloond' in die zin dat alle beoogde aanvragers ook daadwerkelijk aanvragen hebben ingediend. De communicatie over de horizontale doelstelling gelijke kansen en non-discriminatie blijkt niet tot volledige helderheid op dit punt bij de aanvragers te hebben geleid.

Hoewel de regeling al vanaf 1 mei 2014 open stond, kwam drie kwart van de **aanvragen** in de laatste maand (oktober 2014) binnen, waarvan ruim 80% van de gemeentelijke aanvragen ook nog eens in de allerlaatste week. Verklaringen voor dit indieningspatroon vormen de opzet van de regeling (de ESF-middelen zijn bij voorbaat al verdeeld over aanvragers), onervarenheid met de centralisatie (gemeenten moesten samen een aanvraag opstellen en scholen moesten hun gezamenlijke plan ook nog eens via de centrumgemeenten indienen) en het ongunstige moment (gemeenten waren volop bezig met de implementatie van de Participatiewet). De gevolgen hiervan waren een grote piekbelasting voor de managementautoriteit in de maanden daarop en het opschuiven van de afgifte van beschikkingen naar begin 2015. Overigens werden deze beschikkingen wel tijdig verleend. Bij de feitelijke **beoordeling** van de ingediende aanvragen hebben zich geen noemenswaardige knelpunten voorgedaan.

In het Operationeel Programma zijn voor de managementautoriteit twee indicatoren opgenomen, namelijk een **rechtmatige uitvoering** van het programma en een **volledige benutting** van de beschikbare subsidies. Vanuit de eerste indicator heeft het Agentschap SZW sterk gestuurd op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. De consequentie hiervan is dat in de eerste openstelling vooral projectactiviteiten worden uitgevoerd die aanvragers voorheen ook al deden en dat – als spiegelbeeld – vernieuwende activiteiten weinig voorkomen. Voor een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget zijn verschillende maatregelen getroffen, zoals het ontwerpen van een vereenvoudigde regeling en de monitoring- en controleactiviteiten. Wat dit laatste betreft vormen de periodieke monitorbezoeken door de accounthouders en de voortgangsrapportages belangrijke methoden om zicht te krijgen op de financiële realisatie ‘op schema’ ligt bij de aanvragers.

De accounthouders en de consultants van het Agentschap SZW hebben ook een controlerende rol bij de toepassing van de **Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (VCV)**. Hoewel deze VCV-methode tot een vereenvoudiging voor de aanvragers leidt, blijkt de invoering ervan lastig te zijn. Verklaringen hiervoor zijn de complexiteit van de methodiek (waardoor maatwerk geleverd moet worden), het moment van introductie van deze methode (in een deel van de AMR's waren projecten al in uitvoering), het ontbreken van homogeniteit in gemeentelijke registratiesystemen (die stuk voor stuk ‘gecertificeerd’ moeten worden) en het uitblijven van een geactualiseerde HPA (deze verscheen begin 2016). Hoewel het Agentschap SZW in 2015 al wel op andere wijzen over deze methode gecommuniceerd heeft, blijkt een deel van de aanvragers de HPA als onmisbaar te ervaren bij de implementatie van de methode. De begeleiding van de introductie van de VCV-methode en de verschillende peilingen die daarvoor uitgevoerd moeten worden, vergen veel tijdsinzet van het team AMR.

De **uitloop** van het **vorige ESF-programma** is op verschillende manieren van invloed geweest op de implementatie van de eerste openstelling. Zo is hierdoor de start van de UWV- en VenJ-projecten uitgesteld tot 1 januari 2016. Tot die tijd konden zij namelijk gebruik maken van middelen uit de vorige programmaperiode. Ook bij sommige (gemeenten binnen) AMR's is de start laat op gang gekomen doordat eerst Actie-J projecten moesten worden ‘afgewikkeld’. Ten slotte vroeg afronding van het vorige programma de nodige aandacht van enkele accounthouders, waardoor de begeleiding

van aanvragers en een tijdige beantwoording van vragen af en toe in het gedrang kwamen. Tijdgebrek werd door de accounthouders als belangrijk probleem ervaren. Voor de ondersteuning van hen heeft het Agentschap SZW extra capaciteit vrijgemaakt.

## 5.2.2 Ervaringen aanvragers met regeling

Uit de evaluatie blijkt een groot draagvlak te bestaan voor de **inhoud** en de **voorwaarden** van de ESF-regeling Actieve Inclusie. Over het algemeen blijkt er een goede 'fit' te bestaan tussen enerzijds de invulling van de regeling en anderzijds de behoeften van aanvragers. Vooral de brede afbakening van doelgroepen en de typen activiteiten die 'opgevoerd' mogen worden, dragen hieraan bij. Daarnaast ervaren aanvragers de flatrate op de directe loonkosten als een geslaagde vereenvoudiging ten opzichte van vorige ESF-programma's.

Voor twee voorwaarden bestaat minder draagvlak. Een grote groep aanvragers oordeelt negatief over de voorwaarde '**één kostensoort per subproject**'. Deze voorwaarde is door de Europese Commissie gesteld om de flatrate mogelijk te maken. In het geval van projectactiviteiten waar sprake is van zowel interne als externe kosten, worden aanvragers gedwongen om een keuze te maken en – ondanks de flatrate – toch een deel van de werkelijke kosten achterwege te laten. Ook de aandacht voor de **horizontale doelstelling**, een verplichting uit de verordening van de Europese Commissie, wordt minder goed gewaardeerd. Omdat aanvragers naar eigen zeggen bij de uitvoering van de ESF-activiteiten al uitgaan van gelijke kansen en non-discriminatie wordt deze voorwaarde als overbodig en verwarrend ervaren. De informatievoorziening en ondersteuning hebben bij aanvragers weinig enthousiasme over dit thema teweeg gebracht.

De website van het Agentschap SZW en de accounthouders vormen voor aanvragers veelgebruikte kanalen om informatie over de regeling te achterhalen. Daarnaast is een aanzienlijk deel van de respondenten geïnformeerd via regiobijeenkomsten en de subsidiebureaus die zij voor ESF-zaken inschakelen. Voor de duidelijkheid van de **informatievoorziening** geven respondenten een voldoende (gemiddeld rapportcijfer 7,1). Dit neemt niet weg dat veel aanvragers onduidelijkheden in de informatievoorziening hebben ervaren, met name op het punt van de gestelde eisen aan de projectadministratie en, specifiek bij VSO/PrO, de typen subsidiabele activiteiten. De aangereikte verbeterpunten hebben dan ook vooral op dit soort zaken betrekking. Daarnaast werd ook een snellere beantwoording van vragen als verbeterpunt genoemd.

Het **contact** met en de **begeleiding** door de **accounthouder** worden door een ruime meerderheid van de aanvragers positief gewaardeerd. Ook de voorgelegde aspecten van hun dienstverlening kunnen op waardering rekenen: de klantvriendelijkheid 'scoorde' met een gemiddeld rapportcijfer van 8,2 het hoogst, de kwaliteit van de beantwoording van vragen en de advisering over de inrichting van de projectadministratie met 6,8 het laagst. Aanvragers zijn positiever over de meerwaarde van de regiobijeenkomsten voor publicatie dan die tijdens de uitvoeringsfase. Twee derde van de respondenten die deelgenomen hebben aan de kennisbijeenkomsten zijn hierover positief, de resterende een derde oordeelt neutraal. Voor het verspreiden van leerervaringen uit de evaluatie lijken de regio- en/of kennisbijeenkomsten het voor de hand liggende kanaal.

Aan de **HPA** kent een deel van de aanvragers een grotere status toe dan bedoeld vanuit de managementautoriteit. De HPA wordt door deze aanvragers als 'de norm' beschouwd om problemen bij de afrekening te voorkomen (in plaats van een hulpmiddel). Ervaringen met ESF uit het verleden en nieuwe elementen in de huidige regeling (zoals de VCV-methode en de centralisatie) vormen de aanleiding om aan de hand van de inhoud van de HPA op zoek te gaan naar 'zekerheden' om kortingen op de ESF-subsidie te voorkomen. Een overgrote meerderheid van de personen die de HPA gebruikt hebben, kon daarmee in grote lijnen goed uit de voeten. Kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij het late tijdstip van beschikbaarheid van (de actualiseerde versie van) dit document. Samenhangend hiermee signaleren diverse aanvragers ook dat er in hun optiek regelmatig afspraken met afzonderlijke AMR's worden gemaakt over de implementatie van het HPA zonder dat dergelijke afspraken breder verspreid worden onder andere AMR's. Vanuit het Agentschap SZW wordt hiertegen ingebracht dat het om specifieke maatwerkafspraken gaat voor de desbetreffende regio's.

### 5.2.3 Implementatie bij de aanvragers

Uit de tussenevaluatie blijkt dat de **centralisatie** via de centrumgemeenten op draagvlak vanuit 'het veld' kan rekenen. Ruim de helft van de AMR-vertegenwoordigers ziet dit namelijk als een verbetering terwijl slechts 10% van deze respondenten hier negatief over zijn. Belangrijke voordelen die ervaren worden zijn dat de centrumgemeenten hierdoor regie kunnen voeren, dat hiermee in een aantal AMR's de samenwerking tussen gemeenten en met VSO-/PrO-scholen gestimuleerd wordt, dat dit bijdraagt aan reductie van administratieve lasten en een efficiëntere aanpak van arbeidstoeleiding. Genoemde nadelen hebben vooral betrekking op de grotere onderlinge afhankelijkheid van scholen en gemeenten en de inspanningen die van centrumgemeenten gevraagd worden om hun coördinerende rol te vervullen. De **decentralisatieuitkering** aan centrumgemeenten is vooral besteed aan externe adviseurs en de kosten voor projectleiding en administratie.

Uit de ervaringen van de managementautoriteit (zie hiervoor) en de aanvragers concluderen we dat de **aanvraagprocedure** in grote lijnen adequaat is verlopen. Mede door de vroegtijdige informatievoorziening, de rol van de account-houders en de inzet van 'ESF-ervaren' externe adviesbureaus verliep het opstellen en indienen van aanvragen doorgaans goed. Wel werd het ontbreken van een definitieve HPA als een gemis ervaren. Verder ondervonden sommige AMR's knelpunten omdat de regionale samenwerking ten tijde van de aanvraagperiode nog onvoldoende ontwikkeld was.

De centralisatie van aanvragen via centrumgemeenten was niet alleen ingestoken vanuit efficiency maar ook vanuit de gedachte dat gemeenten en scholen interessante partners van elkaar zijn rondom de arbeidstoeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een effectieve inzet op (ex-)VSO-/PrO-leerlingen heeft namelijk een preventieve werking voor de instroom van deze doelgroepen in de Participatiewet. Echter, uit de evaluatie blijkt dat in veel AMR's de aanvraag voor gemeenten en die voor de scholen volledig separaat tot stand te zijn gekomen. Daar waar ESF Actieve Inclusie positief uitpakt op de samenwerking tussen partijen – door een derde van de AMR's en bijna de helft van de VSO-/PrO-personen genoemd – blijkt dit vooral betrekking te hebben op de samenwerking tussen gemeenten respectievelijk tussen VSO-/PrO-



scholen. Op de inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en scholen wijst de evaluatie uit dat hier nog de nodige winst valt te behalen. Verder concluderen we dat de vraagzijde van de arbeidsmarkt nauwelijks (direct) betrokken is bij de ESF-activiteiten.

Uit de evaluatie blijkt dat de introductie van de '**clusteraanpak**' binnen ESF Actieve Inclusie een goede zet is geweest. Een ruime meerderheid van de respondenten oordeelt positief over deze 'innovatie'. Bij de gemeentelijke aanvragen is hierbij – vanwege risicospreiding en het betrekken van alle gemeenten – vooral gekozen voor een geografische clustering. Voor het VSO-/PrO-deel is daarentegen vaak gekozen voor een thematische insteek waarbij VSO-scholen in één cluster gebundeld zijn en PrO-scholen in een ander cluster. Het belangrijkste zwakke punt van de clusteraanpak die uit de evaluatie volgt is dat hiermee weliswaar de risico's tussen de clusters gespreid kunnen worden maar niet binnen een cluster. Vooral binnen de VSO-/PrO-scholen zijn er dan ook pleitbezorgers te vinden van het vergroten van het aantal clusters in volgende openstellingen van ESF Actieve Inclusie.

Ten tijde van de evaluatie was het overgrote deel van de AMR's er toe overgegaan om de **VCV-methode** toe te passen. Vijf AMR's hadden dat niet gedaan en waren ook niet voornemens om dat in de toekomst te gaan doen. Enerzijds voerden sommige AMR's geen activiteiten uit waarbij de VCV toegepast kon worden. Anderzijds spelen ook argumenten als een te kleine caseload en de late lancering van de methodiek een rol.

De tussenevaluatie wijst uit dat het opzetten en beheren van de **projectadministratie** voor ESF Actieve Inclusie over het algemeen als lastig ervaren wordt. Alle geraadpleegde AMR-vertegenwoordigers zijn dan ook tegen knelpunten aangelopen. Enerzijds zijn deze knelpunten inhoudelijk van aard, zoals de wijze waarop het aantal uren en/of contactmomenten met ESF-deelnemers geregistreerd dient te worden en het bepalen van het aantal subsidiabele uren van een medewerker. Samenhangend hiermee heeft ruim de helft van de AMR-vertegenwoordigers knelpunten ervaren bij het samenstellen van de tussenrapportages. Anderzijds wordt duidelijkheid in de beantwoording van vragen op het gebied van de projectadministratie – en/of de 'garanties' die gegeven antwoorden bieden – gemist. Vanuit diverse aanvragers is aangegeven dat er vanuit (de accounthouders van) het Agentschap SZW dikwijls de nodige 'voorbehouden' worden gemaakt bij reacties op vragen die zij over hun projectadministratie stellen. Er bestaat onder aanvragers dan ook de nodige onzekerheid en zorg over de komende controles rondom de eindafrekening.

Diverse aanvragers hebben suggesties aangedragen om tot een reductie van de **administratieve lasten** te komen. Daarbij is er bijvoorbeeld voor gepleit om bij de VCV-methode de prestatieverantwoording op individueel deelnemersniveau los te laten en om bij VSO-/PrO-scholen meer gebruik te maken van al beschikbare DUO-gegevens.

De resultaten van de ESF-deelnemers worden tijdens en na de activiteiten gevolgd door middel van het koppelen van BSN-nummers aan data van het CBS. Dit is ten behoeve van de jaarlijkse levering van de resultaten aan de Europese Commissie. Aanvragers dienen hiervoor na afloop van elk kalenderjaar de BSN-nummers aan te dragen van hun ESF-deelnemers. De regelgeving schrijft voor dat alleen actieve deelnemers in het kalenderjaar hebben deelgenomen of nog deelnemen aan de ESF-activiteiten in deze

**BSN-rapportage** worden opgenomen. Ondanks dat het Agentschap SZW dit jaarlijks communiceert aan de AMR's, blijkt een deel van hen dit anders uit te voeren. Gebleken is dat de BSN-nummers die met name gemeentelijke aanvragers tussentijds aandragen (eind 2015) een voorlopig karakter dragen. Diverse gemeenten zijn namelijk voornemens om bij de eindafrekening een definitieve lijst van ESF-deelnemers aan te leveren. Dit omdat zij er zeker van willen zijn dat van de deelnemers die zij uiteindelijk opvoeren in voldoende mate 'hard' gemaakt kan worden dat er de nodige ESF-inspanningen zijn verricht. Door dit voorlopige karakter van een deel van de aangeleverde lijsten, bestaat het risico dat (voorlopige) resultaten op AMR-niveau worden getoond die (uiteindelijk) kunnen afwijken van de definitieve resultaten. Met fluctuaties en een inconsistent beeld in de resultaten als mogelijk gevolg.

Per saldo is ongeveer de helft van de geraadpleegde aanvragers positief over de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie in vergelijking met voorgaande ESF-programma's terwijl slechts één respondent daar negatief over was. Het belangrijkste sterk punt dat daarbij gesignaleerd wordt, is dat er bij ESF Actieve Inclusie meer mogelijkheden zijn om tussentijds contact te zoeken met (de accounthouder van) het Agentschap SZW. Ongeveer de helft van de aanvragers signaleerde overigens (nog) geen wezenlijke verschillen met voorgaande ESF-programma's.

Hoewel de organisatie van de samenwerking en de inrichting van de projectadministratie de nodige 'voorinvesteringen' van AMR's hebben gevegd, concluderen we dat ook aan de kant van de regio's tot dusver sprake is van een **doelmatige uitvoering** van het ESF-programma Actieve Inclusie. De inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en scholen in ESF-verband zal in de komende periode nog wel meer vorm en inhoud moeten krijgen.

#### 5.2.4 Voortgang uitvoering ESF-projecten Actieve Inclusie

Het overgrote deel van de ESF-clusters en bijbehorende (sub)projecten is door de gemeenten en VSO-/PrO-scholen **in uitvoering genomen**. Maar een beperkt deel van de AMR's had ten tijde van de tussenevaluatie dan ook een herziene aanvraag bij het Agentschap SZW ingediend. Wel kwam het regelmatig voor dat bij bepaalde clusters en subprojecten nog weinig voortgang was geboekt. Deels was dit ook min of meer 'logisch', bijvoorbeeld omdat in bepaalde gemeenten nog 'oude' ESF-programma's liepen.

Overall gezien hadden de AMR's halverwege de looptijd van hun ESF-programma's Actieve Inclusie volgens hun eigen opgaven (minstens) ruim een derde deel van het gemeentelijk ESF-budget en ruim de helft van het VSO-/PrO-deel gerealiseerd. Het gaat hier om minimale realisatiecijfers omdat een deel van de AMR's niet alle subsidiabele kosten op kon voeren in de voortgangsrapportages. Dit omdat de hiervoor benodigde gegevens niet tijdig beschikbaar waren. Naar de toekomst verwacht het overgrote deel (circa drie kwart) van de AMR's dat zij uiteindelijk hun budget vanuit de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie gaan realiseren terwijl circa een kwart van de AMR's dat niet verwacht. Bij deze laatste AMR's wordt met name voor het gemeentelijk deel van het ESF-budget onderbesteding voorzien. De geprognoseerde realisatiegraad zal – volgens opgave in de voortgangsrapportages – bij het gemeentelijke deel uitkomen op 93%, terwijl voor VSO/PrO nagenoeg een volledige benutting wordt voorzien.

Herverdeling over AMR's – waarop in zekere zin al is geanticipeerd door voor een deel van de aanvragers meer ESF-budget aan te vragen dan beschikbaar was voor hun regio – zal kunnen leiden tot een volledige benutting van de eerste openstelling.

### 5.3 Aanbevelingen

In deze afrondende paragraaf presenteren we in de vorm van aanbevelingen een aantal bouwstenen voor toekomstige openstellingen van ESF Actieve Inclusie. Hieronder formuleren we telkens eerst de aanbeveling. Vervolgens volgt een korte onderbouwing van de betreffende aanbeveling.

1. Zet de accountstructuur voort maar zorg wel voor achtervang.

#### **Toelichting**

Elke aanvrager heeft in principe één vaste contactpersoon bij het Agentschap SZW aangewezen gekregen, namelijk de accounthouder. Zowel door de aanvragers als het Agentschap SZW wordt een grote meerwaarde ervaren van deze accountstructuur. De accounthouders spelen namelijk in verschillende fasen van de openstelling een belangrijke rol in de informatievoorziening over (toepassing van) de regeling en in de stroomlijning van het contact tussen aanvragers en de managementautoriteit. In de achterliggende periode hebben verschillende regio's met (meerdere) wisselingen van accounthouder te maken gehad. Doordat de relatie in die gevallen telkens opnieuw opgebouwd moest worden, werden dergelijke wisselingen als vervelend ervaren. Gezien het feit dat aanvragers nog meerdere jaren met ESF Actieve Inclusie van doen zullen hebben, is het volledig 'ophangen' van de accountstructuur aan één persoon per aanvrager naar de toekomst toe niet verstandig. Het introduceren van een reservepersoon die als achtervang dient, kan zorgen voor een soepele overgang bij eventuele wisselingen in de toekomst.

2. Communiceer systematisch en integraal tussentijdse afspraken met individuele AMR's, indien deze generiek voor alle AMR's gemaakt kunnen worden.

#### **Toelichting**

Lopende de uitvoering van de ESF-programma's Actieve Inclusie worden afspraken gemaakt met afzonderlijke AMR's. Daarbij gaat het in principe dan om afspraken over de implementatie van (bepaalde onderdelen van) de HPA dan wel over de interpretatie daarvan. Deze 'maatwerk-afspraken' kunnen voor de implementatie van ESF Actieve Inclusie ook voor andere AMR's relevant zijn, voor zover er generieke elementen in zitten. Op dit moment worden dergelijke generiek te maken afspraken niet systematisch gecommuniceerd naar andere AMR's. Daarom kan het een meerwaarde hebben om in de komende periode dergelijke afspraken wel systematisch en integraal te verspreiden onder andere AMR's en dit ook op een gestructureerde wijze – via een bepaald communicatiemiddel – te doen.

3. Overweeg om in de volgende openstelling samenwerkingsprojecten tussen gemeenten en VSO-/PrO-scholen te stimuleren.

#### **Toelichting**

De centralisatie van aanvragen via centrumgemeenten was niet alleen ingestoken vanuit efficiency maar ook vanuit de gedachte dat gemeenten en scholen interessante partners van elkaar zijn rondom de arbeidstoeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Echter, in veel AMR's blijken de aanvraag voor gemeenten en die voor de scholen volledig separaat tot stand te zijn gekomen. De consequentie van deze 'gescheiden werelden' is dat regionale initiatieven om als gemeenten en scholen gezamenlijk aan de Participatiewet te werken, in deze eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie nauwelijks van de grond zijn gekomen.

In de eerste openstelling bestond dus geen prikkel om samenwerking tussen gemeenten en scholen te realiseren. De regeling is zo ingericht dat hiervan in de komende jaren ook geen sprake hoeft te zijn. Indien beoogd wordt dat ESF Actieve Inclusie een stimulans voor deze inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en VSO-/PrO-scholen moet zijn, dan ligt het voor de hand om hiervoor positieve 'prikkel' in te bouwen. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld het uitdragen van succesvolle voorbeelden van dergelijke samenwerkingsprojecten.

4. Neem als centrumgemeente het initiatief om – daar waar dit nog niet is gebeurd – in de volgende openstellingen ook gezamenlijke projecten van gemeenten en VSO-/PrO-scholen in de aanvraag op te nemen.

#### **Toelichting**

In het verlengde van aanbeveling 3 ligt het voor de hand dat gemeenten bij de volgende openstellingen ook zelf meer de inhoudelijke samenwerking met VSO-/PrO-scholen opzoeken. Een effectieve inzet op (ex-)VSO-/PrO-leerlingen heeft namelijk een preventieve werking voor de instroom van deze doelgroepen in de Participatiewet. Vanuit hun coördinerende en regisserende functie in het kader van ESF Actieve Inclusie ligt hier een taak weggelegd voor de centrumgemeenten. Bij hen dient het initiatief te liggen om bij de volgende openstellingen ook projecten te initiëren, waarin gemeenten en scholen gezamenlijk 'optrekken' bij de arbeidstoeleiding van (ex-)leerlingen van deze scholen.

5. Stem als centrumgemeente het moment van indienen van de VSO-/PrO-aanvragen beter af met schooljaren.

#### **Toelichting**

Bij de eerste openstelling kwam een deel van de VSO-/PrO-aanvragen in augustus 2014 bij het Agentschap SZW binnen. Een groter deel van dit type aanvragen werd echter (pas) in oktober van dat jaar ingediend. Vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten is het aan te raden om in volgende openstellingen projectaanvragen voor VSO/PrO beter af te stemmen met schooljaren. Door bij de start van het schooljaar de aanvraag in te dienen, dekken de ESF-projecten van VSO-/PrO-

scholen twee volledige schooljaren af. Immers, vanaf het indieningsmoment mogen kosten voor ESF Actieve Inclusie worden opgevoerd. Bij een latere indiening moet een 'knip' in de projectadministratie worden gemaakt, zowel aan 'de voorkant' (eerste maanden van het betreffende schooljaar moeten buiten beschouwing worden gelaten) als aan 'de achterkant' van de projectperiode (één of enkele maanden van het schooljaar kunnen nog worden meegenomen in de projectperiode). Om ook daadwerkelijk te zorgen dat de VSO-/PrO-aanvragen synchroon lopen met schooljaren is een vroegtijdige regie door de centrumgemeente gewenst.

## 6. Laat de jaargrens voor ex-leerlingen van VSO-/PrO-scholen los.

### **Toelichting**

VSO-/PrO-scholen verlenen ook 'nazorg' aan leerlingen die de school inmiddels verlaten hebben. Dergelijke nazorgactiviteiten zijn vanuit het oogpunt van preventie van uitval op de arbeidsmarkt zeer belangrijk. De scholen volgen deze ex-leerlingen dan ook enige tijd en bieden hen desgewenst extra scholing aan (bijvoorbeeld via een Avondschool) als blijkt dat de ex-leerlingen onvoldoende toegerust zijn om goed te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt. In de eerste openstellingen zijn nauwelijks activiteiten voor ex-leerlingen opgevoerd voor ESF Actieve Inclusie. Dit heeft mogelijk te maken met de afbakening van deze doelgroep: de ex-leerlingen mogen maximaal twee jaar van school zijn. De praktijk leert dat ze ook na twee jaar nog die behoefte aan additionele scholing kunnen hebben. Vanuit de doelstelling van ESF Actieve Inclusie is er geen reden om deze doelgroep van ex-leerlingen buiten beschouwing te laten. Alvorens tot een eventuele aanpassing te besluiten, moet eerst nagegaan worden of daartoe de wettelijke mogelijkheden voor de scholen bestaan.

## 7. Creëer meer duidelijkheid richting aanvragers over wat op het punt van de horizontale doelstelling wordt verwacht.

### **Toelichting**

Vanuit het Agentschap SZW zijn diverse activiteiten ontplooid om aanvragers te 'bewegen' om bij de uitvoering van hun ESF-projecten Actieve Inclusie aandacht te schenken aan gelijke kansen en non-discriminatie. Dit is immers een doelstelling van de ESF-regeling Actieve Inclusie. Zo is dit thema op regiobijeenkomsten aan bod gekomen en zijn de AMR's ook individueel door VanDoorneHuiske bezocht. Deze activiteiten hebben niet geleid tot volledige duidelijkheid aan de kant van de aanvragers over wat van hen nu op dit punt verwacht wordt. Vandaar dat deze doelstelling op weinig draagvlak onder aanvragers kan rekenen. Aanvragers zijn ermee gebaat om helderheid te krijgen over wat zij op dit punt nog meer zouden moeten doen of hoe zij duidelijk kunnen maken dat zij in de praktijk in feite (per definitie) aan de horizontale doelstelling voldoen.

8. Ga de mogelijkheden na om de prestatieverantwoording bij de VCV-methode achterwege te laten.

#### **Toelichting**

Met de VCV-methode beoogt het Agentschap SZW tot een vereenvoudiging van de verantwoording van directe loonkosten te komen. Deze verantwoordingsmethodiek rust op drie pijlers, namelijk een addendum, het berekenen van de toerekeningsfactor en de prestatieverantwoording op individueel deelnemersniveau. Met dit laatste dienen aanvragers aan te tonen dat de verantwoorde uren ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd ten behoeve van subsidiabele activiteiten en de uiteindelijk opgevoerde kosten (dus) ook in verhouding staan tot feitelijke inzet voor de ESF-doelgroep.

Gezien de resultaten van de evaluatie verdient het aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen van het weglaten van deze laatste pijler. Enerzijds draagt dit namelijk bij aan een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten voor zowel de aanvragers als het Agentschap SZW. Anderzijds kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het nut en de meerwaarde van deze prestatieverantwoording. Dit omdat de toerekeningsfactor er min of meer 'per definitie' borg voor staat dat er een minimale inschatting wordt gemaakt van de directe loonkosten die aan de ESF-deelnemers worden besteed. Dit vanwege het feit dat ook het 'granieten bestand' – personen waarvoor feitelijk nauwelijks of geen activiteiten meer plaatsvinden – meegenomen moet worden in de noemer van de toerekeningsfactor. Daarmee wordt namelijk verondersteld dat de gemiddelde tijdsinzet van een casemanager voor een persoon uit het granieten bestand vergelijkbaar is met de gemiddelde tijdsinzet voor een ESF-deelnemer (wat niet het geval zal zijn).

9. Bescherm de accounthouders voldoende voor hun kwetsbare positie in de eindcontrole.

#### **Toelichting**

De accounthouders van het Agentschap SZW begeleiden aanvragers bij het opstellen van de aanvraag voor ESF Actieve Inclusie. Vervolgens spelen zij ook een rol (als eerste of tweede beoordelaar) in de beoordelingsfase. In de uitvoeringsfase van de goedgekeurde ESF-projecten onderhouden de accounthouders het contact met de aanvragers om de voortgang te monitoren en desgewenst knelpunten te helpen oplossen. Ook in de komende vaststellingsfase zal een rol voor de accounthouder weggelegd zijn. Het van meet af aan inzetten op een persoonlijke begeleiding door een accounthouder heeft als doel om verrassingen in deze laatste fase te voorkomen.

In de vaststellingsfase kan de accounthouder echter op twee manieren in een kwetsbare positie terecht komen. In de eerste plaats kan in de eindcontrole – waarin ook de accounthouder zelf een deel van de controlewerkzaamheden voor zijn of haar rekening neemt – blijken dat aanvragers bepaalde kosten toch niet goed verantwoord hebben. Dit ondanks de eerdere adviezen en begeleiding van de accounthouder. In de tweede plaats kan het voorkomen dat in de eindcontrole door het Agentschap SZW zelf geen onvolkomenheden worden geconstateerd, maar dat er in de tweedelijns controle door de Auditdienst alsnog correcties worden toegepast (zie ook de volgende aanbeveling). In

beide gevallen kan dit tot bijstellingen in de hoogte van de ESF-subsidie leiden.

Ondanks de relatie die in de afgelopen jaren is opgebouwd (en die ook gewaardeerd wordt door de aanvragers), kunnen accounthouders dus in de vaststellingsfase in een spagaat komen. Eventuele onjuistheden en correcties pakken mogelijk negatief uit op de inmiddels opgebouwde relatie met aanvragers. Bij het uitwerken van het werkprogramma rondom de controles dient het Agentschap SZW hier terdege rekening mee te houden, bijvoorbeeld door de eindcontrole (toch) niet door de accounthouders te laten verrichten.

**10. Realiseer meer verbinding tussen de adviezen en de eindcontroles van het Agentschap SZW en de tweedelijns controles (Auditdienst).**

#### ***Toelichting***

Mede vanwege ervaringen met (eind)controles in het verleden leven er bij aanvragers veel vragen en onzekerheden over de inrichting van de projectadministratie en de eindcontroles. In ESF Actieve Inclusie is getracht om hierin verbeteringen door te voeren door het instellen van accounthouders waaraan ook vragen over de opzet van de projectadministratie gesteld kunnen worden. Uit de evaluatie is echter gebleken dat dit niet afdoende is. Kern van problematiek is daarbij dat de tweedelijns controle – vanwege de vereiste onafhankelijkheid van deze controle – geheel los van het Agentschap SZW plaatsvindt. In die zin wordt de tweedelijns controle door diverse aanvragers als een ‘ongeleid en onbeheersbaar projectiel’ gezien. Deze gevoelens en angsten worden nog versterkt door het gegeven dat in het verleden dergelijke tweedelijns controles dikwijls door externe partijen (accountants) uitgevoerd zijn die niet of nauwelijks inhoudelijke affiniteit met ESF hebben. Samenhangend met het bovenstaande wordt door de aanvragers ervaren dat accounthouders van het Agentschap dikwijls voorbehouden’ (moeten) maken in hun advisering over de inrichting en het invullen van de projectadministratie. Het gevolg hiervan is dat deze advisering te weinig houvast biedt voor aanvragers en er alsnog (grote) onzekerheid bestaat over de eindafrekening.

De oplossing voor bovenstaande problematiek kan er uit bestaan door de tweedelijns controle/audits eerder in het proces te betrekken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het tijdig samenstellen van het team dat de tweedelijns controles/audits gaat doen. Vertegenwoordigers van dit team kunnen dan vervolgens vrij aan het begin van de uitvoering van de ESF-projecten – al dan niet samen met betrokken accounthouders van het Agentschap – ‘proefaudits’ uitvoeren. Afspraken die dan tussen de aanvragers en de vertegenwoordigers van dit team worden gemaakt, zullen dan ook bij de definitieve tweedelijns controles gelden. Hiermee wordt meer houvast aan de aanvragers geboden.

**11. Optimaliseer een aantal ‘producten’ rondom de aanvraag- en verantwoordings-procedure.**

#### ***Toelichting***

Uit de raadpleging van de aanvragers is een aantal praktische knelpunten naar voren die om aandacht vragen vanuit het Agentschap SZW. Om de dienstverlening vanuit de managementautoriteit (verder) te optimaliseren, kan gedacht worden aan de volgende

verbeteringen:

- een betere vindbaarheid van documenten op de website van het Agentschap SZW;
- het introduceren van een zoekfunctie in de Q&A's;
- in formulieren/formats mogelijkheden aan aanvragers bieden om zelf meer regels toe te voegen (in plaats van het formulier eerst naar het Agentschap SZW te moeten mailen, die dan meer regels creëert en dit formulier vervolgens weer terugmailt naar de aanvrager);
- zorgen dat gegevens die al vastliggen (in de projectadministratie of bijv. bij DUO) eenvoudig kunnen worden 'geïmporteerd' in de formulieren van ESF Actieve Inclusie.



## Literatuur

Agentschap SZW, 2014

*Operationeel Programma ESF 2014-2020*

Agentschap SZW, 2014

*Factsheet ESF Operationeel Programma 2014-2020*

Agentschap SZW, 2014

*Kernpunten subsidieregeling ESF 2014-2020 voor AMR's*

Agentschap SZW, 2014

*Toolkit gemeenten*

Agentschap SZW, 2014

*Communicatieplan Europees Sociaal Fonds 2014-2020, november 2014*

Agentschap SZW, 2014

*Menukaart Pro/VSO ESF 2014-2020*

Agentschap SZW, 2014

*Handleiding Project Administratie Europees Sociaal Fonds 2014-2020 (versie 31 juli 2014)*

Agentschap SZW, 2014

*Accounthouder voor iedere AMR. (Rolbeschrijving accounthouders)*

Agentschap SZW, 2014, 2015, 2016

*Aanvragen, beschikkingen, tussenrapportages ESF-regeling Actieve Inclusie*

Agentschap SZW, 2015

*Werken aan gelijke kansen en non-discriminatie*

Agentschap SZW, 2015

*Brochure Gelijke kansen en non-discriminatie. Borging van de horizontale thema's in de ESF-projecten 2014-2020*

Agentschap SZW, 2015

*Verslagen kennisbijeenkomsten*

Agentschap SZW, 2016

*Handleiding Project Administratie Europees Sociaal Fonds 2014-2020 (herziene versie 1 februari 2016)*

European Commission, 2015

*Programming period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund, Guidance document*

Panteia, 2013

*Ex-ante evaluatie ESF 2014-2020*

Staatscourant, Nummer 9796, 8 april 2014

*Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2014, 2014-0000040627, tot de besteding van gelden uit het Europees Sociaal Fonds 2014–2020*

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

## Bijlage I Geraadpleegde personen

Naam	Organisatie
Mevr. S. Altena	Gemeente Leeuwarden
Dhr. M. Ariaans	Gemeente Venlo
Dhr. M. van As	Agentschap SZW
Dhr. H. Bakker	Gemeente Amersfoort
Dhr. R. Bakker	Gemeente Den Haag
Dhr. D. Beekhuizen	Ministerie van SZW
Mevr. O. de Beer	Agentschap SZW
Mevr. A. Bek	Agentschap SZW
Mevr. J. Bierbooms	Gemeente Dordrecht
Dhr. S. Billiet	Agentschap SZW
Dhr. V. Bökkerink	Gemeente Enschede
Dhr. R. de Boer	Agentschap SZW
Dhr. R. Boone	Gemeente Goes
Dhr. L. Bos	Haltewerk
Dhr. C. Braamhorst	Reeleaf
Dhr. H. Brouwer	Gemeente Zoetermeer
Mevr. S. Conijn	Gemeente Helmond
Dhr. K. Coppoolse	PNO Consultants
Dhr. C. Cornel	Het Driespan Koraal Groep
Dhr. R. van Dijk	OAVD
Dhr. P. Donders	BMC Advies
Mevr. E. van Duffelen	Pasmatch
Mevr. F. van Egmond	Reeleaf
Dhr. L. van Eijndhoven	Gemeente Haarlem
Mevr. N. van Gaalen	VSO De Spinakker
Mevr. F. Gilliot	Agentschap SZW
Dhr. M. van Goch	Gemeente Hilversum
Dhr. T. Groenink	Gemeente Amersfoort
Mevr. L. Haan	Nautus
Mevr. A. de Haan	Devotus
Dhr. G. Haenen	Gemeente Arnhem
Mevr. C. van der Hoeven	Gemeente Breda
Dhr. S. Heeremans	Ministerie van SZW
Dhr. J. Heijstek	Zeeuwse Stichting Maatwerk
Dhr. J. Hofman	Accent Praktijkonderwijs

Mevr. L. Hulskamp	Nautus
Dhr. C. ter Huurne	Reeleaf
Dhr. F. Hakkesteeg	SPON
Mevr. T. Jansen Hassouna	Gemeente Tilburg
Dhr. T. Kamphuis	Gemeente Emmen
Dhr. D. Keijzer	Agentschap SZW
Dhr. J. Kerkhofs	Onderwijsgroep Buitengewoon
Dhr. V. Ketelaars	ERAC
Mevr. A. Klip	Gemeente Amsterdam
Mevr. A. Klopstra	RBO Advies
Mevr. B. Koehler	Gemeente Roermond
Dhr. P. Koeree	Gemeente Amsterdam
Dhr. T. Lammerink	Aavas
Dhr. R. Lentfert	Gemeente Enschede
Mevr. F. van Lieshout	Gemeente 's-Hertogenbosch
Dhr. M. van der Linden	RBO Advies
Dhr. K. Luijsterburg	Gemeente Rotterdam
Mevr. N. Luttkhold	Werkbedrijf Rijk van Nijmegen
Dhr. J. Maaskant	Gemeente Rotterdam
Mevr. M. Makowiecka	Boonstoppel Subsidieadvies
Mevr. K. van Meer	Gemeente 's-Hertogenbosch
Dhr. J. Meinema	Gemeente Utrecht
Dhr. W. Mol	Gemeente Doetinchem
Mevr. A. Michels	Gemeente Eindhoven
Dhr. S. Niemeijer	Agentschap SZW
Dhr. E. Nierijnck	Funding Groep
Mevr. E. Nilesen	Boonstoppel Subsidieadvies
Mevr. G. Otten	RBO Advies
Mevr. L. Pieters	Ambelt
Mevr. I. Postma	HPB Diensten
Dhr. M. Pluim	OAVD
Dhr. R. Pluimert	Tender College
Mevr. A. te Riet	Atlas Advies
Mevr. N. Rijnen	Gemeente Eindhoven
Mevr. S. Rijsman	Gemeente Doetinchem
Dhr. J.P. Röst	Wise Up Consultancy
Dhr. M. Schlöts	Stichting Ronduit
Mevr. J. Soetekouw	Gemeente Nijmegen

Mevr. K. Sledz	Gemeente Dordrecht
Dhr. J. Swagten	Gemeente Heerlen
Mevr. I. Theelen	Gemeente Roermond
Mevr. B. de Tree	SPON
Mevr. J. Valk	Gemeente Leiden
Dhr. B. Vastenbergh	PRO Emmen
Dhr. H. Veenbergen	Gemeente Zwolle
Mevr. L. Veenhuis	Gemeente Nijmegen
Dhr. M. Veenstra	OAVD
Dhr. R. Veltkamp	Gemeente Zaanstad
Mevr. A. Weijmans	Gemeente Venlo
Dhr. R. Vreijzen	Aavas
Dhr. K. van Werkhoven	Gemeente Amsterdam
Mevr. N. Westerterp	Regio Rivierenland
Dhr. A. Wijkhuijs	Gemeente Leeuwarden
Dhr. A. Zondag	OSG Singelland