Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1997–1998

25 965 Bestrijding werkloosheid met Europese gelden

Nr. 2 **RAPPORT**

INHOUD

		Blz.
Samenvatting		**5**
1	**Inleiding**	**7**
1.1	Europees structuurbeleid	7
1.2	Verdeling van verantwoordelijkheden	7
1.3	Wet- en regelgeving	8
1.4	Het Rekenkameronderzoek	8
2	**Voorbereiding**	**10**
2.1	Uitgangspunten	10
2.2	Budgetverdeling	10
2.2.1	Geoormerkte budgetten	10
2.2.2	Regionale budgetten	11
2.2.3	Maatregelen en speerpunten	11
2.2.4	Herverdeling	12
2.3	Projectselectie	12
2.3.1	Benadering potentiële aanvragers	12
2.3.2	Landelijke selectiecriteria	13
2.3.3	Regionale selectiecriteria	13
2.3.4	Beoordeling eigen projecten Arbeidsvoorziening	14
2.4	Financiering	15
2.5	Conclusies	16
3	**Uitvoeringspraktijk**	**18**
3.1	Aard van de projecten	18
3.2	Instroom van deelnemers	18
3.3	Voortijdige uitval en aanwezigheid	19
3.4	Uitstroom van deelnemers	20
3.5	Bereik moeilijke doelgroepen	20
3.6	Definitie begrip «migranten»	21
3.7	Succesfactoren	22
3.8	Conclusies	23
4	**Verantwoordingen**	**25**
4.1	Uitgangspunten	25
4.2	Financiële administratie	25
4.3	Deelnemers- en urenadministratie	26
4.4	Kwaliteit rapportages	27
4.5	Vergelijking gegevens	27
4.5.1	Instroomresultaten volgens Arbeidsvoorziening	27
4.5.2	Uitstroomresultaten volgens Arbeidsvoorziening	28
4.5.3	Resultaten volgens cijfers onderzochte projecten	28
4.5.4	Verklaring afwijkingen	29
4.6	Conclusies	30
5	**Toezicht en integriteit**	**31**
5.1	Uitgangspunten	31
5.2	Voorafgaande ontwikkelingen	32
5.3	Regionaal toezicht	33
5.4	Eerstelijns toezicht door Arbeidsvoorziening	34
5.5	Tweedelijns toezicht door het Ministerie van SZW	34
5.6	Integriteitsrisico's	35
5.7	Conclusies	36
6	**Slotbeschouwing en aanbevelingen**	**38**
7	**Reacties ministers en Arbeidsvoorziening**	**40**
7.1	Reactie minister SZW	40
7.2	Reactie Arbeidsvoorziening	41
7.3	Reactie minister OCW	42
8	**Nawoord Rekenkamer**	**44**
8.1	Beheer en toezicht	44
8.2	Doelbereiking	44
Bijlage 1	Lijst van afkortingen	46

KST28380
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1998

SAMENVATTING

De Rekenkamer verrichtte van november 1996 tot september 1997 onderzoek naar werkloosheidsbestrijding in Nederland met gelden van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het ging om de ESF-subsidies voor de bestrijding van langdurige werkloosheid en het vergemakkelijken van de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces. In Nederland is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF. De feitelijke uitvoering is gedelegeerd naar Arbeidsvoorziening. Nederland ontvangt voor de periode 1994–1999 circa f 2 miljard uit het fonds. Het onderzoek spitste zich toe op het subsidiejaar 1996. In dat jaar werden in Nederland ruim duizend werkgelegenheidsprojecten medegefinancierd door het ESF. Hiervoor was f 361 miljoen uit het ESF beschikbaar.

Uit het onderzoek bleek dat de kwaliteit en inhoud van ESF-projecten sterk uiteenloopt. De algemene indruk is wel dat ESF-subsidies een succesvol hulpmiddel kunnen zijn in de bestrijding van langdurige werkloosheid. De Rekenkamer plaatst echter twee belangrijke kanttekeningen bij de inzet van ESF-subsidies.
Dit betreft in de eerste plaats het feit dat de doelgroep «(zeer) moeilijk bemiddelbare werkzoekenden» volgens de werkzoekendengegevens van Arbeidsvoorziening het minst wordt bereikt, terwijl het ESF-programma juist deze groep beoogt te bereiken. De Rekenkamer acht het wenselijk dat Arbeidsvoorziening het bereiken van de doelgroep met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt stimuleert. Uit haar onderzoek kwamen verschillende factoren naar voren die kunnen bijdragen aan het inhoudelijke succes van projecten, zoals een praktijkgericht karakter, samenwerkingsverbanden tussen verschillende instellingen rond het project, intensieve begeleiding van de deelnemers en het kweken van zelfvertrouwen. Voor het welslagen van met name de projecten die zich op de moeilijkst bemiddelbaren richten acht de Rekenkamer het van belang om aandacht te besteden aan deze succesfactoren.

In de tweede plaats acht de Rekenkamer het inzicht in de doelbereiking onvoldoende. Cijfers van Arbeidsvoorziening wijzen uit dat de voor het ESF-programma geformuleerde doelstellingen voor de periode 1994–1999 al na twee jaar zouden zijn bereikt. Deze resultaten zijn gebaseerd op de eindrapportages van de projecten. Uit het onderzoek kwam echter naar voren dat de voorgeschreven rapportagesystematiek een aantal weeffouten bevatte en bovendien niet altijd juist werd toegepast. Bij de 40 onderzochte projecten bleek dat dit in bijna alle gevallen leidde tot vertekening van het beeld. De uitstroom naar werk bijvoorbeeld was over het algemeen beduidend lager dan uit de eindrapportages viel op te maken, hoewel ruimschoots boven het streeefcijfer voor de periode 1994–1999. De Rekenkamer meent daarom dat de overzichten van Arbeidsvoorziening een te positief beeld geven van de doelbereiking van het ESF. Overigens verwacht zij op basis van haar onderzoek bij 40 projecten dat de streefcijfers voor de periode 1994–1999 ruimschoots zullen worden gehaald. De Rekenkamer beveelt aan om de voor ESF-projecten gehanteerde verantwoordingssystematiek zodanig te verbeteren dat een betrouwbaar inzicht ontstaat in de daadwerkelijke doelbereiking. Voorts zou het toezicht door het Ministerie van SZW op de uitvoering van het ESF moeten voorzien in een toetsing van de door Arbeidsvoorziening aangeleverde informatie. Dat is nu niet het geval. De Rekenkamer beveelt de minister van SZW aan zijn toezichtsbevoegdheden ten aanzien van het ESF te gebruiken om zich een eigen oordeel over de betrouwbaarheid van deze informatie te vormen. Alleen dan kan hij zijn verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF waarmaken.

De verdeling en vaststelling van de ESF-budgetten verliep in 1996 ordelijk en controleerbaar. Wel plaatst de Rekenkamer een aantal kanttekeningen bij de evenwichtigheid van de verdeling. Het financieel beheer van de projecten liet in veel gevallen te wensen over. Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate tekortkomingen te vertonen.

De minister van SZW is verheugd met de conclusie dat de subsidiëring van projecten vanuit ESF een succesvol hulpmiddel kan zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. Ook is hij van mening dat de geformuleerde succesfactoren een steun kunnen zijn bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsinitiatieven ter bestrijding van de werkloosheid in het algemeen. De minister deelt de mening van de Rekenkamer dat hij zich, voor wat betreft het tweedelijns toezicht, een eigen oordeel moet kunnen vormen over de betrouwbaarheid van de door Arbeidsvoorziening geleverde informatie. Hij zal hierbij zoveel mogelijk gebruik maken van controle-inspanningen die door Arbeidsvoorziening zelf zijn verricht.

Het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening onderstreept op vele terreinen het gestelde in het rapport van de Rekenkamer. Met de Rekenkamer is zij van mening dat de ESF-subsidie een succesvol hulpmiddel kan zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. Ondanks de kanttekeningen in het rapport van de Rekenkamer meent het Centraal Bestuur – terecht – dat de streefcijfers duidelijk worden gehaald en zelfs worden overschreden. Zij geeft aan dat in 1997 een aantal maatregelen is genomen ten aanzien van het financieel beheer, de verantwoordingsmethodiek, een uniforme toepassing van de regelgeving en een uniforme controle op de eindafrekeningen, die in 1998 resultaten moeten afwerpen.

1. INLEIDING

1.1 Europees structuurbeleid

De Rekenkamer verrichtte van november 1996 tot september 1997 onderzoek naar werkloosheidsbestrijding in Nederland met gelden van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Onderwerp van onderzoek was doelstelling 3 van het Europese structuurbeleid. Doelstelling 3 heeft betrekking op het bestrijden van langdurige werkloosheid en het vergemakkelijken van de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces. De subsidies uit het ESF worden verleend als medefinanciering van projecten in de lidstaten. Nederland ontvangt voor de periode 1994–1999 circa f 2 miljard uit het fonds.

1.2 Verdeling van verantwoordelijkheden

Artikel 5 van het EG-verdrag schrijft voor dat lidstaten alle maatregelen dienen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van EU-verplichtingen te verzekeren (gemeenschaps-trouw). De Rekenkamer verstaat dit artikel aldus, dat de formele verantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de uitvoering van de communautaire begroting niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten: lidstaat Nederland is subsidiair verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF. In Nederland is de minister van SZW verantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF. De subsidiaire verantwoordelijkheid houdt in dat de minister ervoor instaat dat de toegekende subsidie wordt besteed overeenkomstig de daaraan gegeven bestemming. Ook moet worden gezorgd voor een doeltreffend toezicht.

De feitelijke uitvoering van het ESF is gedelegeerd naar Arbeidsvoorziening. Deze organisatie maakte tot 1991 deel uit van het Ministerie van SZW, maar is sindsdien een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Arbeidsvoorziening heeft tot taak een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te bevorderen. Het Centraal Bestuur is eindverantwoordelijk voor de organisatie en voor de verantwoording van de besteding van middelen. Het wordt ondersteund door de Algemene Directie. Arbeidsvoorziening is verder regionaal georganiseerd. De Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening zijn verantwoordelijk voor het regionale beleid en de regionale uitvoering. Zij worden ondersteund door de Regionale Directies. De ESF-gelden worden vanuit Brussel rechtstreeks overgemaakt naar Arbeidsvoorziening. Arbeidsvoorziening vrijwaart de minister van terugvorderingsacties. De Algemene Directie is verantwoordelijk voor de verdeling van de ESF-middelen over de regio's, het beheer van de administratieve systemen en het opstellen van rapporten voor de minister van SZW en de Europese Commissie. Op regionaal niveau vindt onder meer de beoordeling van subsidie-aanvragen, het verstrekken van voorschotten en het opstellen van eindafrekeningen plaats. De ESF-subsidie wordt overgemaakt aan een begunstigde: dit kan de aanvrager van de subsidie zijn, de feitelijke uitvoerder van het project of een derde. De aanvrager is eindverantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden.

Onder voorzitterschap van het Ministerie van SZW is een Comité van Toezicht opgericht, dat toeziet op de uitvoering van het ESF en eventuele wijzigingen in de uitvoering analyseert. In het Comité van Toezicht zijn behalve de Europese Commissie, het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de sociale partners vertegenwoordigd.

1.3 Wet- en regelgeving

Nederland heeft bij de Europese Commissie voor doelstelling 3 een actieplan ingediend met daarin onder meer een beschrijving van de bestaande situatie op het terrein van de werkgelegenheid, de gekozen strategie en beschikbaar gestelde financiële middelen. Dit zogenoemde Enig Programmeringsdocument 1994–1999 (EPD) werd bij beschikking van 17 augustus 1994 door de Europese Commissie goedgekeurd en vastgesteld.
In het EPD staan twee prioriteiten beschreven:

- de toeleiding van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (95% van het ESF-budget);
- de voorwaarden om het uitvoeringsbeleid gestalte te geven, bijvoorbeeld de projectorganisatie, voorlichting en evaluatie-onderzoek (5% van het ESF-budget).

In de oude Arbeidsvoorzieningswet lag de verantwoordelijkheid voor zowel beleid als uitvoering bij het Centraal Bestuur en de Regionale Besturen van Arbeidsvoorziening. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet 1996 heeft de verantwoordelijkheidsverdeling gewijzigd, in die zin dat het beheer en de bedrijfsvoering overgebracht zijn naar de Algemene Directie en de Regionale Directies. De algemene bepalingen uit de Arbeidsvoorzieningswet ten aanzien van bijvoorbeeld subsidies- en terugvorderingsbepalingen zijn ook voor het ESF van toepassing.

In 1991 is een bestuursovereenkomst gesloten tussen het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening, die in april 1996 werd gewijzigd. In de oude overeenkomst was de bemoeienis van de minister beperkt tot een formele toetsing van de programma's die door Arbeidsvoorziening waren opgesteld. In de nieuwe overeenkomst is het eindoordeel hierover vanaf mei 1996 bij de minister komen te liggen. Ook is in de nieuwe overeenkomst vastgelegd dat de minister van SZW vanaf 1997 de subbudgetten vaststelt. Dit omdat voor die tijd Arbeidsvoorziening met een oneigenlijke combinatie van verantwoordelijkheden te maken had, namelijk het toewijzen van subsidies en het zelf als klant gebruik maken van die subsidies.
Verder schrijft de nieuwe overeenkomst voor dat Arbeidsvoorziening vanaf 1996 ieder jaar een toezichtsplan opstelt en uitvoert op de naleving van de voor derden geldende subsidievoorwaarden. Het plan behoeft de goedkeuring van de minister van SZW.

De afwikkeling van en beschikking op subsidie-aanvragen is geregeld in de Regeling Europees Sociaal Fonds (1994) van het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening. De ESF-regeling stelt eisen aan onder meer de subsidie-aanvraag, de projectadministratie en de rapportage. Ook definieert de regeling begrippen als aanvrager, subsidiabele kosten, langdurige werkloosheid en migranten. Verder is een aantal door de Europese Commissie opgestelde Verordeningen van belang voor de uitvoering van het ESF in Nederland.

1.4 Het Rekenkameronderzoek

De Rekenkamer onderzocht of:

- de minister van SZW en Arbeidsvoorziening inzicht hebben in de doelbereiking van het ESF-programma;
- sprake is van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van de ESF-projecten;
- er adequaat toezicht wordt uitgeoefend, zowel door het Ministerie van SZW als Arbeidsvoorziening.

Het onderzoek spitste zich toe op het subsidiejaar 1996. In dat jaar werden

in Nederland ruim duizend werkgelegenheidsprojecten medegefinancierd door het ESF.

Om inzicht te krijgen in onder meer de budgetverdeling, de projectselectie en het toezicht op de projectuitvoering werden bezoeken afgelegd aan de 17 regio's van Arbeidsvoorziening die ESF-subsidie ontvangen. Omdat ambtelijke en bestuurlijke integriteit een algemeen aandachtspunt bij Rekenkameronderzoek is, vormden ook de mogelijke integriteitsrisico's verbonden aan de functie van de regionale ESF-coördinatoren een aandachtspunt. Van deze bezoeken zijn verslagen gemaakt, die door de regionale directeuren van commentaar zijn voorzien.

Om het financieel beheer op het niveau van de projecten en de daadwerkelijke projectresultaten nader te toetsen, legde de Rekenkamer vervolgens controlebezoeken af aan 40 projecten. Bovendien kon zo meer inzicht worden verkregen in de aard en de omvang van eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik van ESF-gelden. De Rekenkamer achtte het met een steekproef van 40 projecten mogelijk om sterke en zwakke plekken in de plannings-, verantwoordings- en controlesystematiek te analyseren.
Van de 40 bezochte projecten waren er 17 die door de regio's als een voorbeeld werden beschouwd voor een goede besteding van ESF-gelden, zowel inhoudelijk als administratief. Bij de selectie van de overige projecten werd rekening gehouden met een evenwichtige verdeling over regio's en type project. De belangrijkste bevindingen over de mate van doelbereiking en de betrouwbaarheid van de administraties werden steeds direct na afloop van de bezoeken aan de projectuitvoerders meegedeeld. Daarbij kwamen ook de opzet en de werkwijze van het project aan de orde.
Tenslotte voerde de Rekenkamer gesprekken over met name de kwaliteit van het toezicht op de uitvoering van het ESF-programma bij de directies Arbeidsmarkt, Financieel-Economische Zaken en Toezicht van het Ministerie van SZW en bij de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening.

Omdat bij dit onderzoek de uitvoeringspraktijk centraal stond, zijn de bevindingen in deze rapportage steeds met voorbeelden geïllustreerd. Daarnaast zijn beschrijvingen opgenomen van projecten en van ervaringen van deelnemers aan de projecten. Met deze beschrijvingen wil de Rekenkamer iets zichtbaar maken van wat deze projecten in de praktijk kunnen betekenen voor de mensen voor wie ze zijn bedoeld. De Rekenkamer kon de drie in het rapport opgenomen voorbeeldprojecten en nog 10 andere projecten alleen onderzoeken dankzij de vrijwillige medewerking van de betrokken gemeenten.

De Rekenkamer verstuurde haar bevindingen begin februari 1998 voor commentaar naar de ministers van SZW en OCW en naar het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA). Zij reageerden eind februari 1998. In hoofdstuk 7 zijn de hoofdpunten van hun reacties weergegeven. In hoofdstuk 8 is het nawoord van de Rekenkamer opgenomen.

2 VOORBEREIDING

2.1 Uitgangspunten

De voorbereiding behelst de budgetverdeling, de projectselectie en de financiering van projecten en eindigt bij de toekenning van de ESF-subsidie aan een project.
De Rekenkamer heeft onderzocht of:

- de vaststelling van de budgetten door de minister van SZW en de verdeling van de budgetten over de regio's door Arbeidsvoorziening plaatsvinden conform de regelgeving en ordelijk en controleerbaar verlopen;
- de budgetten evenwichtig verdeeld worden;
- de ESF-regeling voldoende houvast biedt voor de selectie en financiering van projecten door Arbeidsvoorziening en uniform wordt toegepast;
- de selectie en financiering van projecten plaatsvindt aan de hand van duidelijke criteria. Beide moeten ordelijk en controleerbaar zijn;
- Arbeidsvoorziening zorg draagt voor voldoende publiciteit over de werking van het ESF.
  Voor het subsidiejaar 1996 was, inclusief inflatiecorrectie en herallocatie van niet bestede middelen in voorgaande jaren, f 361 miljoen beschikbaar en werd aan 1 100 projecten f 313,7 miljoen aan subsidies toegekend. Uit een overzicht van de Algemene Directie van november 1997 bleek dat de realisatie f 284,6 miljoen bedroeg.

2.2 Budgetverdeling

2.2.1 Geoormerkte budgetten

Een deel van het ESF-budget is geoormerkt, dat wil zeggen dat jaarlijks aan een aantal partijen een vast deel van het budget is toegewezen. De geoormerkte budgetten zijn bestemd voor:

- het Ministerie van OCW. In de Ministerraad is in 1993 besloten dat het Ministerie van OCW voor het project «Bestrijding voortijdig schoolverlaten» elk jaar een structurele bijdrage uit het ESF zou ontvangen. Hierdoor zou de onderwijsbegroting worden ontlast;
- het Ministerie van VWS (de zorgsector). In het kabinet is afgesproken dat in het kader van de doelstelling «Werk boven inkomen» jaarlijks ESF-gelden zouden worden vrijgemaakt voor de zorgsector. Het gaat hier om projecten die door fondsen voor extra- en semimurale zorg en welzijn, voor verzorgingshuizen en voor intramurale gezondheidszorg worden uitgevoerd;
- het Ministerie van Justitie. Na overleg tussen de Ministeries van Justitie en SZW is met ingang van 1996 een geoormerkt ESF-budget beschikbaar voor de arbeidstoeleiding van gedetineerden;
- Arbeidsvoorziening zelf. Het Centraal Bestuur kan in de periode 1994–1999 f 560 miljoen voor eigen projecten inzetten.

Tabel 1 Subsidietoekenning ministeries in 1996 (in f 1 miljoen)

begunstigde	budget 1996	toegekende subsidies	toegekende subsidies als percentage van het budget
OCW	43,0	39,9	92,8
VWS	34,7	21,0	60,5
Justitie	4,2	4,0	95,2
totaal	81,9	64,9	79,2

De tabel laat zien dat de toekenning van subsidies ten laste van het geoormerkte VWS-budget in 1996 tegenviel. De werkelijke realisatie over 1996 zal niet meer dan f 4,7 miljoen bedragen (14% van het oorspronkelijke budget). Als redenen voor de onderuitputting noemden de fondsen onder meer de complexe regelgeving, het tekort aan kandidaten en de late afgifte van beschikkingen, waardoor projecten laat of soms helemaal niet van start konden gaan.

2.2.2 Regionale budgetten

De hoogte van de regionale budgetten wordt bepaald op basis van in eerdere jaren gerealiseerde cijfers. De Rekenkamer constateerde dat bij de vaststelling van deze budgetten geen rekening werd gehouden met regionale verschillen, zoals de omvang van de werkloosheid. Wanneer het in 1996 toegekende ESF-budget per regio wordt afgezet tegen de omvang van de werkloosheid per regio blijkt dat het te besteden bedrag per niet werkende werkzoekende uiteenloopt van circa f 300 tot f 1 000.
De Algemene Directie van Arbeidsvoorziening heeft een voorstel gedaan om de regionale budgetten in 1997 op een andere wijze te berekenen. Het Centraal Bestuur besloot echter de bestaande, historisch gegroeide berekeningswijze te handhaven.

In de meeste regio's vond in 1996 een overtekening van het beschikbare budget voor Arbeidsvoorziening zelf en derden in de regio's plaats. Alleen de regio's IJssel-Veluwe en Midden-Nederland hadden voldoende aan hun budget. De andere regio's hanteerden verschillende oplossingen, bijvoorbeeld:
- na overleg met aanvragers werden aanvragen gebundeld;
- aanvragers werd verzocht hun aanvragen nogmaals kritisch te bekijken, waardoor vaak lagere kostencalculaties ontstonden;
- projecten werden afgewezen;
- de projectsubsidie werd, al dan niet in overleg met de aanvragers, verlaagd. De Rekenkamer constateerde dat de betrokken regio's in deze gevallen niet aangaven welke gevolgen een soms flink lagere subsidie voor het project zou hebben.

Een aantal regio's hanteerde nog een andere oplossing. Deze regio's vonden dat overcommittering tot een bepaald percentage mogelijk was, omdat de ervaring leert dat het budget nooit volledig wordt uitgeput en er aan het einde van het jaar altijd nog een herverdeling van middelen plaatsvindt. Bij deze regio's varieerde het percentage overcommittering ten opzichte van het uiteindelijk beschikbare budget van 1 tot 10%. Overigens werd overcommittering door Arbeidsvoorziening gestimuleerd, onder voorwaarde dat de realisatie min of meer gelijk zou zijn aan het budget.

2.2.3 Maatregelen en speerpunten

Om de eerste prioriteit van het EPD te realiseren (de toeleiding van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) is op basis van de kabinetsnota «Meer werk, weer werk» (september 1993) in negen specifieke acties voorzien, die later zijn omgezet in tien speerpunten. Dat zijn de volgende:
- uitbreiding leerlingwezen;
- beroepsopleiding voor jongeren;
- bestrijding voortijdig schoolverlaten;
- scholing voorbereidend op arbeidsinpassing;
- bevordering van het bereik van de Jeugdwerkgarantiewet;
- het realiseren van 20 000 extra werkervaringsplaatsen;
- bevorderen van instroom in en uitstroom uit de banenpools;

- extra inspanning voor kansarmen en moeilijk bemiddelbaren;
- instroom van 10 000 personen in de zorgsector;
- reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Per speerpunt kunnen drie maatregelen worden ingezet, namelijk scholing, bemiddeling en trajectbemiddeling. In het EPD zijn budgetten en percentages per maatregel opgenomen.

De Regionale Directies van Arbeidsvoorziening doen voorstellen voor de verdeling van de regionale budgetten over de speerpunten en maatregelen. Zij baseren hun voorstellen op ervaringscijfers, arbeidsmarktonderzoek en op de te verwachten projecten. De richtlijn van het EPD voor de verdeling over de drie maatregelen speelt hierbij nauwelijks een rol. Met name de maatregel «bemiddeling» wordt nauwelijks gebruikt. Omdat maximaal 20% van het regionale budget tussen de maatregelen mag worden overgeheveld, zijn er in de praktijk echter voldoende mogelijkheden om bijna alleen «scholing» en «trajectbemiddeling» te gebruiken. In 1996 waren de percentages per maatregel als volgt:

Tabel 2 Verdeling subsidies over maatregelen in 1996

maatregel	gewenst percentage in EPD	Percentage van budget	Percentage van toegekende subsidies
scholing	54,0	60,7	61,1
bemiddeling	14,0	5,0	3,5
trajectbemiddeling	32,0	34,4	35,4

De verdere verdeling van de budgetten over de speerpunten werd door de meeste regio's als een knelpunt ervaren, omdat deze te weinig onderscheid kenden. Daarom gebruikten zij niet alle speerpunten voor de vaststelling van de budgetten. Een aantal regio's besloot zelfs om het budget voor Arbeidsvoorziening en derden op maar één speerpunt per maatregel in te zetten.

2.2.4 Herverdeling

In de loop van het subsidiejaar kunnen, doordat budgetten niet volledig benut worden of bij lagere eindafrekeningen uit voorgaande jaren, budgetten herschikt worden en extra middelen worden toegewezen. De Algemene Directie stelt de extra middelen per regio vast na overleg met de Regionale Directies. De vrijgave van deze budgetten vond in 1996 naar de mening van de Regionale Directies echter zo laat in het jaar plaats, dat ze niet altijd nog in dat jaar konden worden besteed. Toen in oktober 1996 f 30,1 miljoen aan extra middelen vrijkwam, was dat voor een aantal regio's te laat om nog in 1996 nieuwe projecten te initiëren en te starten. De regio's Drenthe en Haaglanden waren van mening dat het beschikbaar stellen van extra geld op dat moment alleen zinvol was voor projecten die vanwege het niet toekennen van subsidie in het geheel niet waren doorgegaan. Immers als eerder afgewezen projecten toch waren gestart, zou in het algemeen al een andere financieringsbron zijn aangeboord, waardoor bij subsidietoekenning het risico van dubbelfinanciering zou ontstaan. Inmiddels is besloten dat de systematiek van herverdeling zal worden gewijzigd: de onderbesteding in 1996 zal worden toegevoegd aan het subsidiejaar 1998.

2.3 Projectselectie

2.3.1 Benadering potentiële aanvragers

De ESF-regeling werd op verschillende manieren onder de aandacht van

potentiële aanvragers gebracht, bijvoorbeeld door advertenties in één of meer regionale dagbladen, waarin vaak ook de regionale criteria en beschikbare budgetten werden vermeld. De regio Haaglanden publiceerde haar regionale speerpuntbudgetten en criteria tevens in de Staatscourant, omdat een deel van de aanvragers zich buiten de regio bevond. De regio Overijssel benaderde potentiële aanvragers in een regelmatig overleg, het ESF-platform. Daarnaast zorgden vrijwel alle regio's ervoor dat informatie over de ESF-regeling binnen en buiten het bestaande netwerk van Arbeidsvoorziening in de regio verspreid raakte.

2.3.2 Landelijke selectiecriteria

Met ingang van 1996 besloot het Comité van Toezicht om af te stappen van een projectselectie gebaseerd op het afhandelen van aanvragen op volgorde van binnenkomst. Men was van mening dat de selectie voortaan zou moeten plaatsvinden op basis van een kwaliteitsmeting.

In de ESF-regeling zijn algemene en specifieke criteria opgenomen, zoals de verplichting voor deelnemers aan een ESF-project om als werkloos werkzoekende ingeschreven te staan bij een arbeidsbureau en een maximale deelnameduur van 24 maanden bij trajectbemiddelings-projecten. De regio's hadden een grote mate van vrijheid om deze criteria op eigen wijze nader in te vullen en eventueel aan te vullen met regionale criteria.
Voor de geoormerkte budgetten gelden in principe alleen de landelijke criteria. De regio's konden deze projecten slechts marginaal toetsen. Over de toetsing van OCW-projecten liepen de meningen uiteen. Volgens het Ministerie van OCW was het indienen van één landelijke aanvraag voor het project bestrijding voortijdig schoolverlaten expliciet aan Arbeidsvoorziening en het Comité van Toezicht voorgelegd. Dit ministerie was van mening dat de goedkeuring van OCW-projecten eenmalig had plaatsgevonden in het Comité van Toezicht, zodat regionale toetsing niet nodig was. Volgens het Ministerie van SZW had deze goedkeuring nooit plaatsgevonden, omdat dit niet paste in de decentrale uitvoering van het ESF-programma.

2.3.3 Regionale selectiecriteria

De Algemene Directie constateerde forse verschillen tussen de regio's in zowel de beleidsmatige als de beheersmatige criteria. Ondanks de risico's die dit met zich meebracht voor bijvoorbeeld de juridische houdbaarheid en de rechtmatigheid keurde het Centraal Bestuur in februari 1996 de regionale criteria toch onder voorbehoud goed. Medio 1996 vond een evaluatie van de regionale criteria plaats door het Nederlands Economisch Instituut. Op basis van de uitkomsten besloot Arbeidsvoorziening op de ingeslagen weg door te gaan.

De meeste regio's werkten vooral met kwalitatieve criteria zoals arbeidsmarktrelevantie, doelgroepenbereik, effectiviteit en efficiency. Deze criteria waren vaak uitgewerkt in verschillende elementen die soms met behulp van een puntensystematiek gerangschikt werden. Een aantal regio's vond de uitstroom naar werk een wenselijk regionaal criterium, ondanks het feit dat zij onderkenden dat een hoge uitstroom naar werk haaks staat op het streven de ESF-subsidie met name voor moeilijk bemiddelbare werklozen in te zetten.
Een voorbeeld van de spanning tussen deze twee uitgangspunten was een scholingsproject in Friesland. Dit project was oorspronkelijk opgezet om Surinamers en Antillianen aan de slag te helpen in de tuinbouw. Het project was sociaal-cultureel van aard en de uitstroom naar werk was slechts matig. Aangezien er wel behoefte was aan personeel in de

tuinbouw, besloot de projectuitvoerder de opzet van het project te wijzigen en de doelgroep uit te breiden tot langdurig werklozen, herintredende vrouwen en migranten.

Indien regio's gebruik maakten van kwantitatieve criteria ging het met name om de kosten per deelnemer en type activiteit per project. In een kwart van de onderzochte projecten werkten de regio's met standaardkosten per uur per deelnemer, waarvan overigens, mits goed gemotiveerd, kon worden afgeweken. Deze kosten varieerden van circa f 10, exclusief inkomen deelnemers, tot f 60.

Een aantal regio's werkte met ratio's voor overheadkosten. Deze mochten bijvoorbeeld niet meer zijn dan 10% van de totale subsidiabele kosten.

2.3.4 Beoordeling eigen projecten Arbeidsvoorziening

De Algemene Directie hanteert als richtlijn dat projecten waarbij de eigen organisatie begunstigde is als projecten ten laste van het eigen geoormerkte budget Arbeidsvoorziening worden beschouwd. Aan subsidies ten behoeve van de eigen organisatie werd in 1996 gemiddeld 25% van de totale toegezegde subsidies verstrekt. Het percentage per regio liep op van 1% tot 47%. De Rekenkamer beschouwde projecten waarbij de Regionale Directies zelf, de arbeidsbureaus, de Centra Vakopleiding en de Praktijkleercentra als begunstigde werden aangemerkt als eigen projecten van Arbeidsvoorziening. Hoewel volgens Arbeidsvoorziening ESF-projecten van de Centra Vakopleiding als eigen projecten van Arbeidsvoorziening moeten worden beschouwd, constateerde de Rekenkamer dat sommige regio's deze projecten niet ten laste van het geoormerkte budget van Arbeidsvoorziening brachten.

De Rekenkamer constateerde dat de regio's de Arbeidsvoorzieningsprojecten op verschillende wijze beoordeelden. In sommige regio's hoefden deze projecten niet te voldoen aan de regionale criteria en konden ze het hele jaar worden ingediend. Andere regio's waren daarentegen van mening dat ook de projecten van Arbeidsvoorziening aan de regionale criteria en indieningstermijnen moesten voldoen om zodoende ongelijke behandeling ten opzichte van projecten van derden te voorkomen.

Project «Wij maken er werk van»

De hoofddoelstelling van het trajectbemiddelingsproject «Wij maken er werk van» is kinderen van Huize de la Salle, een door het Ministerie van VWS erkend instituut voor zeer moeilijk opvoedbare (ZMOK) én moeilijk lerende kinderen (MLK), en van de Michaëlschool, meer gerichte arbeidsmogelijkheden te geven met behulp van intensieve begeleiding zowel bij interne als externe bedrijven. Een intern bedrijf is het Centrum voor Arbeidstraining & Vorming. Het opdoen van werkervaring en stage-ervaring moet de kansen voor kinderen met een dubbele handicap vergroten op de arbeidsmarkt. De doelgroep van het project bestaat uit de «beste» ZMOK/MLK-kinderen, jeugdigen in fase 4, waarvoor een kans op de arbeidsmarkt aanwezig is. Deze doelgroep, waarvoor veel begeleiding nodig is, heeft veel tijd nodig om te hechten aan hun begeleiders. Het is voor velen de laatste kans op de arbeidsmarkt.
Het project startte als experiment in februari 1996 en zal tot 31 december 1997 doorlopen. Van de 76 ingestroomde deelnemers in 1996 stroomden er dertig voortijdig uit. Van hen kregen er elf een baan, tien gingen naar de WSD, JWG of waren in behandeling bij het arbeidsbureau. Negen waren niet meer te traceren. In totaal waren er aan het eind van 1996 19 deelnemers uitgestroomd naar een baan.
De sterkste punten van het project waren volgens de Rekenkamer de intensieve begeleiding van een zeer moeilijke doelgroep en de gedrevenheid en het enthousiasme

van het projectteam. Ook de hoeveelheid energie die werd gestoken in het vinden van bedrijven die werkervarings- danwel stageplaatsen beschikbaar wilden stellen, wekte bewondering. De projectuitvoerders erkenden dat het onderscheid tussen praktijk (werkervaring en stages) en theorie heel onscherp was bij dit project. Daarom werd er in het vierde kwartaal van 1996 een urenregistratie ontwikkeld met behulp waarvan per kind met terugwerkende kracht de praktijk- en theorie-uren op betrouwbare wijze konden worden toegerekend.

2.4 Financiering

Volgens de ESF-regeling kunnen alleen publiekrechtelijke rechtspersonen en overheidsinstellingen als aanvrager van ESF-subsidie optreden. Dit is een eis die alleen in Nederland geldt. Het ministerie noch Arbeidsvoorziening willen enig risico dragen voor projecten waarvoor zij zelf geen aanvrager zijn. In andere lidstaten wordt een ruimere invulling aan het begrip aanvrager gegeven. Ook de andere structuurfondsen waaruit Nederland gelden ontvangt kennen private instellingen als aanvrager. Ondanks de door Arbeidsvoorziening ontwikkelde «meetlat» bleken landelijke aanvragers bij de goedkeuringsprocedure te maken te krijgen met verschillende behandelingen van hun projectaanvragen. In 1996 werden bijvoorbeeld het GAK en de Stichting Opleidingsfonds Groothandel in sommige regio's niet als aanvrager erkend, terwijl dit in andere regio's wel gebeurde.

Conform het *additionaliteitsbeginsel* dient steunverlening uit het ESF een bijdrage te zijn aan overeenkomstige nationale acties. Het is geen eis van de Europese Commissie dat de additionaliteit op projectniveau wordt aangetoond. In het aanvraagformulier moet de projectaanvrager echter wel aangeven waarom het project voldoet aan de vereisten van communautaire wetgeving, waaronder het additionaliteitsbeginsel. De regelgeving geeft niet aan of en hoe de regio's dit moeten controleren.

De ESF-subsidie bedraagt maximaal 45% van de subsidiabele kosten van een project. De overige 55% (of meer) aan *cofinanciering* dient door de aanvrager te worden verzorgd. Als cofinanciering worden in principe alleen gelden afkomstig van publiekrechtelijke instanties aangemerkt. Private gelden mogen wel worden ingezet voor de financiering van projecten, maar tellen niet mee voor de bepaling van de hoogte van de ESF-subsidie. Volgens de ESF-regeling moet de aanvrager zich bereid verklaren tot medesubsidiëring van de activiteiten waarvoor subsidie uit het ESF wordt gevraagd. De Rekenkamer trof echter een aantal projecten aan waarbij niet de aanvrager maar een andere publiekrechtelijke instelling de cofinanciering verstrekte.
Conform de ESF-regeling kunnen ook uitkeringen van deelnemers als cofinanciering worden opgevoerd. Dit was bij 30 van de 40 door de Rekenkamer onderzochte projecten het geval. Deze regel werd op verschillende manieren toegepast. Sommige regio's gaven prioriteit aan projecten waar actief beleidsgelden werden ingezet (Haaglanden, Noordoost-Brabant), andere regio's, zoals Friesland en Limburg, keurden projecten die alleen met uitkeringen en ESF-subsidie werden gefinancierd niet goed. Ook waren er regio's waar uitkeringen alleen mochten worden opgevoerd, als er te weinig publiekrechtelijke bijdragen waren.

De ESF-subsidie bedraagt volgens de regeling nooit meer dan het financieringstekort. In de ESF-regeling is echter geen duidelijke definitie van het begrip *tekortfinanciering* opgenomen. Niet duidelijk is hoe het opgevoerde tekort door de regio's moet worden beoordeeld. De regio's Haaglanden en Gelderland hadden daarom expliciet een bepaling in hun

subsidiebeschikkingen opgenomen, waarin de in de projectbegroting opgenomen publiekrechtelijke bijdrage (exclusief de inkomens van deelnemers) als vaststaand werd beschouwd, tenzij vooraf vaststond dat de hoogte daarvan afhankelijk was van het aantal deelnemers. De Rekenkamer constateerde dat in een aantal regio's de ESF-subsidie daarentegen als een vaststaand gegeven werd beschouwd, waarbij de aanvrager het tekort financierde.

De Rekenkamer constateerde dat het geoormerkte OCW-budget voor het project bestrijding voortijdig schoolverlaten een bijzondere systematiek kende. Het Ministerie van OCW beschouwde alle 49 OCW-projecten in de regio's tezamen als één landelijk project, terwijl deze projecten ieder een afzonderlijke goedkeurende beschikking kregen. Wanneer OCW-projecten een andere realisatie kenden dan gepland, werden de aanvraag en beschikking achteraf herzien. Hierdoor kon de ESF-subsidie gemaximaliseerd worden, ook als de uiteindelijke kosten lager bleken te zijn. De ESF-bijdrage bleef gelijk of werd hoger, tenzij deze meer dan 45% van de totale projectkosten zou gaan bedragen. Bij een OCW-project in Overijssel bijvoorbeeld was sprake van een aanvraag, waarbij de gevraagde ESF-bijdrage 10,5% van de subsidiabele kosten bedroeg. Na afloop van het project bleken de totale kosten beduidend lager dan oorspronkelijk gepland. De ESF-bijdrage is toen op 45% van de subsidiabele kosten gesteld.

Tabel 3 Financiering OCW-project Overijssel in 1996

	subsidiabele kosten	cofinanciering OCW	ESF-bijdrage
aanvraag	8 827 595	7 902 608	924 987
eindrapportage	4 694 666	2 582 067	2 112 599

De argumentatie voor deze handelwijze was dat de verschillen tussen de kostenontwikkeling en financiering anders waren dan verwacht als gevolg van opstartproblemen en gebrek aan ervaring met deelnemersstromen. Hierdoor moest overheveling tussen regio's plaatsvinden, waardoor de verhouding tussen subsidiabele kosten en ESF-subsidie op regionaal niveau wijzigde. Het Ministerie van OCW wenste het voor haar geoormerkte budget namelijk optimaal te realiseren.

2.5 Conclusies

De verdeling en vaststelling van de budgetten is in 1996 *ordelijk en controleerbaar* verlopen. Over de *evenwichtigheid van de verdeling* merkt de Rekenkamer het volgende op:

- de geoormerkte budgetten, met name die voor het Ministerie van VWS, waren aan de ruime kant, terwijl het budget voor derden in eerste instantie niet toereikend was voor alle aanvragen;
- de verdeling van het budget over de regio's is historisch gegroeid en houdt geen rekening met regionale verschillen, waardoor er een risico van een onevenwichtige verdeling tussen regio's en vergelijkbare projecten bestaat;
- de budgetverdeling over maatregelen en speerpunten blijkt een theoretische benadering, die niet tot een evenwichtige budgetverdeling leidde;
- de nieuwe herverdelingssystematiek voor vrijvallende gelden zal naar de mening van de Rekenkamer een evenwichtiger budgetverdeling bevorderen.

De *voorlichting* door Arbeidsvoorziening over de werking van het ESF aan potentiële aanvragers was voldoende. De Rekenkamer vraagt zich af of

met name de beheersmatige criteria die de regio's hanteerden voor de *selectie van projecten* niet te sterk uiteenliepen, waardoor (landelijke) aanvragers met ongelijke behandelingen werden geconfronteerd. Selectiecriteria als «uitstroom naar werk» en «bereik moeilijke doelgroepen» staan op gespannen voet met elkaar.
Alhoewel er een richtlijn is die bepaalt welke organisaties van Arbeidsvoorziening als eigen organisatie moeten worden beschouwd, gingen regio's daar verschillend mee om. Ook de beoordelingswijze van de aanvragen voor eigen projecten van Arbeidsvoorziening verschilde per regio.
De Rekenkamer is van mening dat de aanvraag- en selectieprocedure, alsmede de landelijke financieringssystematiek van het landelijke OCW-project bestrijding voortijdig schoolverlaten niet binnen de regionale beschikkingsbevoegdheid en uitvoeringspraktijk van het ESF past. De Rekenkamer is van mening dat de plaatsing van het landelijke OCW-project bestrijding voortijdig schoolverlaten binnen de regionale ESF-systematiek heroverwogen zou moeten worden.

De ESF-regeling biedt volgens de Rekenkamer op een aantal punten weinig houvast en werd bovendien niet uniform toegepast, bijvoorbeeld als het ging om de publiekrechtelijke bijdrage aan projecten.

3 UITVOERINGSPRAKTIJK

3.1 Aard van de projecten

De Rekenkamer onderzocht 40 projecten, waarvan er 22 betrekking hadden op scholing, 3 op bemiddeling en 15 op trajectbemiddeling. *Scholingsprojecten* zijn primair gericht op het opleiden van de deelnemers, waarbij ook praktijkervaring aan bod kan komen. Voorbeelden hiervan zijn projecten waarin scholing wordt gegeven aan herintredende vrouwen of taaltraining aan allochtonen. Ook meer specifieke opleidingen of trainingen kunnen in het kader van deze maatregel gegeven worden, zoals een opleiding tot audiovisueel technisch assistent of een opleiding tot horecamedewerker.
Bij *bemiddelingsprojecten* gaat het om bemiddeling bij het plaatsen van deelnemers op arbeidsplaatsen of om activiteiten gericht op het starten als zelfstandig ondernemer. Voorbeelden zijn projecten in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), waarbij jongeren tijdelijk worden geplaatst bij werkgevers in de publieke of private sector of projecten waarbij gehandicapten worden geplaatst als administratieve kracht bij de douane.
Kenmerkend voor *trajectbemiddelingsprojecten* is de samenwerking tussen verschillende disciplines en een integrale probleemanalyse. Van deze projecten kunnen ook scholings- of werkervaringsonderdelen deel uitmaken. Een voorbeeld is een project voor kansarme werkloze jongeren, die één dag per week groepsbijeenkomsten volgen waarin aandacht wordt besteed aan begeleiding en vorming. De rest van de week doen ze werkervaring op.

De Rekenkamer constateerde dat veel scholingsprojecten een traject-bemiddelingscomponent bevatten en andersom. Het aanvragen binnen een bepaalde maatregel gebeurde veelal uit budgettechnisch oogpunt en niet op basis van de specifieke inhoud van een project.

De ESF-subsidie bleek in een behoefte te voorzien; de helft van de door de Rekenkamer onderzochte projecten was structureel afhankelijk van de ESF-subsidie. Zonder de bijdrage uit het ESF zou een aantal projecten er helemaal niet zijn geweest. Andere projecten zouden zonder de ESF-subsidie in een sterk afgeslankte vorm moeten plaatsvinden (minder deelnemers of minder mogelijkheden binnen het project). Bij tenminste drie onderzochte projecten zou het voortbestaan van de uitvoerders in gevaar komen als de subsidie weg zou vallen. Bij een aantal projecten maakte de ESF-subsidie zo'n 70% van de totale begroting, exclusief uitkeringskosten, van het (opleidings)instituut uit.

3.2 Instroom van deelnemers

Verschillende instanties spelen een rol bij het werven van mogelijke deelnemers. Bij ruim de helft van de onderzochte projecten was Arbeids-voorziening op enige wijze betrokken bij de werving van deelnemers. Dit betekende ofwel dat zij potentiële kandidaten leverde waaruit het project vervolgens een selectie maakte, of dat zij zelf zorgde voor de selectie van deelnemers. In één geval mocht een project door Arbeidsvoorziening aangeboden kandidaten niet weigeren. Andere instanties die kandidaten leverden waren de Sociale Diensten van gemeenten, uitvoeringsin-stellingen in de sociale zekerheid en instanties voor bepaalde doelgroepen, zoals JWG'ers of immigranten.

Er bleken soms grote verschillen te bestaan tussen de geplande en gerealiseerde instroom van deelnemers aan een project. Sommige projectuitvoerders gaven aan dat het moeilijk was om voldoende kandidaten te vinden voor de opleiding. Hierbij werd de afroming van de

deelnemersmarkt als één van de oorzaken erkend. Bij een scholingsproject in Zeeland bijvoorbeeld was meer dan de helft van de deelnemers uit een andere regio afkomstig, vanwege onvoldoende aanbod uit de eigen regio. Bij enkele projecten werd de instroom gepland in jaarplaatsen, maar lag het werkelijk aantal deelnemers beduidend hoger door de mogelijkheid van flexibele instroom.

De Rekenkamer constateerde dat de deelnemers aan het OCW-project bestrijding voortijdig schoolverlaten op geheel andere wijze werden geworven. In de loop van de jaren was de doelgroep voor dit project uitgebreid. Het oorspronkelijke doel van het project, zoals dit werd vermeld in het EPD en de ESF-regeling, was het opvangen van voortijdige schoolverlaters uit het VBO/LBO of MAVO, om deze in het KMBO specifieke korte trajecten te laten volgen. In de praktijk bleek het echter voornamelijk te gaan om leerlingen die reeds in het KMBO zaten. Als uit het diploma van een reeds regulier ingestroomde leerling bleek dat te weinig vakken op een bepaald niveau in het VBO/LBO of MAVO waren behaald, dan werd de leerling aangemerkt als ESF-deelnemer. In 1996 besloot het Comité van Toezicht om deze aanpak te aanvaarden. Tegelijkertijd tekende het hierbij echter aan dat er uiteraard wél sprake diende te zijn van afzonderlijke trajecten. De Rekenkamer stelde vast dat de ESF-deelnemers extra activiteiten volgden en vaak extra begeleidingsuren kregen, maar dat het niet uitgesloten was dat ook reguliere leerlingen hieraan deelnamen.

3.3 Voortijdige uitval en aanwezigheid

De Rekenkamer constateerde dat bijna alle projecten te kampen hadden met tussentijdse uitval van deelnemers. De redenen voor voortijdig vertrek konden positief zijn (het zelfstandig vinden van een baan), neutraal (verhuizing of zwangerschap) en negatief (ontslag of gebrek aan motivatie). Bij negen projecten werden geen gegevens verzameld over de tussentijdse uitval van deelnemers. Bij andere projecten werden deze gegevens slechts voor een deel of niet systematisch geregistreerd. Voor sommige projecten gold dat de cijfers wel bekend waren voor het gehele uitvoerende instituut, maar niet voor het ESF-project in het bijzonder. Voor de projecten waarvan wel cijfers bekend waren varieerde de tussentijdse uitval van 0 tot 87%.

De Rekenkamer controleerde bij ieder project een aantal deelnemers op aanwezigheid. Zij beschouwde een cursist als «regelmatig aanwezig», als deze tenminste 2/3 van het totaal aantal uren aanwezig was. Het bleek dat ruim 20% van de deelnemers niet regelmatig aanwezig was. Overigens was dit niet bij alle projecten eenduidig vast te stellen. Met name de aanwezigheid van deelnemers tijdens stages was vaak moeilijk controleerbaar.

Deelnemerservaring 1
Mevrouw D. (1978) heeft in 1994 een kappersopleiding gevolgd via het leerlingwezen. Zij kwam daarna echter niet aan de slag. In 1996 heeft zij aan een scholingsproject deelgenomen en met goed gevolg een administratieve opleiding afgerond. Tijdens deze opleiding heeft ze bij een gemeente stage gelopen. Nadat ze bijna een jaar via de JWG werkzaam is geweest als administratief medewerker, vindt ze uiteindelijk een baan als administratief fiscaal medewerkster voor 32 uur per week.

3.4 Uitstroom van deelnemers

De Rekenkamer constateerde dat na afloop van de meeste projecten de deelnemers na enige tijd uit beeld verdwenen.
Bij drie onderzochte projecten bestond helemaal geen inzicht in de resultaten van deelnemers na uitstroming uit het project. De meeste projectuitvoerders hadden problemen met het verzamelen van gegevens over uitgestroomde deelnemers, doordat deze niet te traceren waren of door gebrek aan medewerking van oud-deelnemers, bijvoorbeeld omdat zij de gevraagde gegevens als privé beschouwden.
Enquêtes om gegevens over de uitgestroomde deelnemers te verzamelen leverden vaak een beperkte respons op. Enkele projecten hielden na afloop van het project nog persoonlijk contact met de deelnemers of organiseerden terugkombijeenkomsten.

De Rekenkamer stelde vast dat de waarde van de werkzoekendengegevens bij Arbeidsvoorziening voor het volgen van de deelnemers na uitstroom uit het project beperkt is. Zij controleerde de gegevens anno augustus 1997 van 87 deelnemers van de onderzochte projecten. Voor slechts 12 deelnemers van ESF-projecten was door middel van de werkzoekendengegevens van het arbeidsbureau te achterhalen wat er met hen gebeurd was na afloop van het project.

De Rekenkamer constateerde dat de regelgeving onvoldoende aanwijzingen bevat over de wijze van meten van de resultaten van uitgestroomde projectdeelnemers. Dit leidde tot verschillende interpretaties van projectuitvoerders. Sommige projectuitvoerders rekenden bijvoorbeeld uitstroom naar gesubsidieerde banen, zoals Melkertbanen of de Banenpool, ook tot uitstroom naar werk, andere projectuitvoerders niet. Voor enkele projecten werd een deelnemer met werk, maar zonder contract van minimaal zes maanden niet aangemerkt als uitstromer naar werk. Bij dertien projecten werden de uitstroomresultaten gemeten op een bepaalde peildatum. De stand van zaken op die datum werd ingevuld in de rapportage. Bij andere projecten werd na verloop van tijd gekeken of een deelnemer na uitstroming ooit werk had gehad. Of de deelnemer later nog steeds werkzaam was, werd niet onderzocht.

Deelnemerservaring 2

Mevrouw B. (1972) heeft sinds 1990, na haar niet afgemaakte MBO-opleiding, werk gezocht in de verzorgende sector. Ze heeft als invalkracht gewerkt en vrijwilligerswerk bij kinderdagverblijven gedaan. In 1996 heeft ze aan een scholingsproject deelgenomen, waarvan ze vooral de sollicitatietraining als zeer zinvol heeft ervaren. Hierdoor kreeg ze een baan als oproepkracht bij een verzorgingstehuis, waar ze de mogelijkheid kreeg een opleiding tot voedingsassistente te volgen. Inmiddels heeft ze deze opleiding met goed gevolg voltooid en kan ze volgens het arbeidsbureau worden bemiddeld naar banen met meer perspectief.

3.5 Bereik moeilijke doelgroepen

Arbeidsvoorziening heeft een landelijke categorisering van het werklozenbestand tot stand gebracht, waarin voor iedere werkloze bij de inschrijving bij het arbeidsbureau de afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald en daarmee ook de bemiddelbaarheid. De werkloze wordt ingedeeld in een fase, variërend van fase 1 (direct bemiddelbaar) tot fase 4 (voorlopig niet bemiddelbaar). Uit een notitie van Arbeidsvoorziening uit 1996 blijkt dat ESF-middelen dienen te worden ingezet voor werklozen in

de fasen 2, 3 en 4. Werklozen die gekwalificeerd zijn als fase 1 zijn nadrukkelijk uitgesloten van deelname aan ESF-projecten.

Deelnemerservaring 3

De heer M. (1969) is in 1993 vanwege persoonlijke problemen gestopt met zijn opleiding informatica. Hij is daarna in het alternatieve circuit terechtgekomen en heeft een levensritme dat niet overeenkomt met de werktijden in het algemeen. Gezien de afgebroken opleiding en zijn onverzorgde presentatie werden zijn kansen op de arbeidsmarkt als minimaal beschouwd. Met behulp van een bemiddelingsproject werd hij bemiddeld naar een arbeidsplaats, waarbij hij de kans kreeg om in zijn voorkeursrichting aan het werk te gaan.

Tijdens de projectbezoeken selecteerde de Rekenkamer steeds minimaal vijf deelnemers. Aan de hand van werkzoekendengegevens van Arbeidsvoorziening heeft zij van 169 van deze deelnemers de bemiddelbaarheid gecontroleerd. De resultaten van deze controle staan weergegeven in tabel 4.

Tabel 4 Bemiddelbaarheid van deelnemers[1]

bemiddelbaarheid	aantal	percentage
fase 1	41	24
goed	7	4
fase 2	36	21
matig	6	4
fase 3	44	26
nog niet bemiddelbaar	2	1
fase 4	16	10
onbekend	17	10
totaal	169	100

[1] «Goed», «matig», «nog niet bemiddelbaar» en «onbekend» zijn kwalificaties die gebruikt werden in de periode voordat de landelijke categorisering in de fasen 1 tot en met 4 in gebruik was.

Bijna een kwart van de onderzochte deelnemers bleek tot de fase 1-groep te behoren. Het was onduidelijk of deze deelnemers ten onrechte deelnamen aan ESF-projecten of dat er sprake was van een verkeerde kwalificatie in het werkzoekendenbestand van Arbeidsvoorziening.

3.6 Definitie begrip «migranten»

In de ESF-regeling worden migranten gedefinieerd als alle personen die, niet beschikkend over de Nederlandse nationaliteit, rechtmatig op Nederlands grondgebied verblijven. De Rekenkamer constateerde dat het merendeel van de uitvoerders eigen definities hanteerden. Soms neigden deze definities meer naar de definitie van allochtoon, al dan niet conform de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen, soms werd de deelnemers naar hun geboorteplaats gevraagd en soms werd de etniciteit van de deelnemers geregistreerd. Een project in Friesland meldde dat zij bij de intake van deelnemers luisterde naar de klank van de naam en aan de hand daarvan bepaalde of iemand als migrant werd aangemerkt. Ook het vragen naar een geldig identiteitsbewijs was geen afdoende oplossing. Het tonen van een geldig buitenlands paspoort hoefde niet te betekenen dat de deelnemer niet ook de Nederlandse nationaliteit zou kunnen hebben. Bij enkele projecten werden migranten niet opgevoerd wegens gebrek aan informatie, hoewel deze wel deelnamen aan het project. De meeste projectuitvoerders vroegen geen

bewijsstukken voor de nationaliteit, omdat men van mening was dat dit privacy-gevoelige informatie betrof.

3.7 Succesfactoren

De Rekenkamer constateerde tijdens haar projectbezoeken dat er verschillende factoren waren die een positieve invloed hadden op het slagen van de projecten.
De meest aangetroffen succesfactor was de *praktijkgerichtheid van de opleiding*. Dit kan betekenen dat het project is opgezet in een bedrijfsmatige omgeving of zelfs als een praktijksimulatie, of dat er gewerkt wordt met stages, werkervaringsplekken of sollicitatietrainingen. Een voorbeeld hiervan was een scholingsproject in Gelderland. De deelnemers werden opgeleid voor kantoorberoepen met behulp van een volledig gesimuleerde handelsonderneming, waarbij alle werkzaamheden moesten worden verricht zoals deze in het normale bedrijfsleven voorkomen. Ook bij een scholingsproject in Rijnmond werden leer/werksituaties ingericht op het gebied van detailhandel, service en diensten, interieurverzorging en horeca. Het bleek dat een op deze wijze opgezet project geschikt is om arbeidsgewenning, werkritme en motivatie te kweken, en om de nodige sociale en cognitieve vaardigheden aan te leren.

Een tweede succesfactor was de aanwezigheid van een *netwerk of samenwerkingsverband* tussen verschillende instellingen rond een project. Zo werkten sommige projecten nauw samen met andere (scholings)instellingen of het arbeidsbureau of waren er nauwe contacten met de branche. Een voorbeeld was een trajectbemiddelingsproject van het Ministerie van Justitie dat tot doel had jeugdige gedetineerden uit heel Nederland te helpen bij hun problemen met toetreding tot de arbeidsmarkt, zoals het ontbreken van startkwalificaties en een ontbrekende basishouding. Dit project maakte deel uit van landelijk netwerk waaraan regionale en nationale instellingen deelnamen. Zo werd er onder meer samengewerkt met het Centrum Vakopleiding, de reclassering, een scholingsinstelling, het Openbaar Ministerie en een landelijk integratieproject.

Een derde succesfactor werd gevormd door het cluster: *intensieve begeleiding van deelnemers, het leveren van maatwerk en individuele trajecten.* Deze trajecten werden uitgestippeld aan de hand van een intakegesprek, waarin de capaciteiten en ambities van de deelnemers werden bepaald. Het basisidee achter een trajectbemiddelingsproject in Zeeland bijvoorbeeld was de intensieve begeleiding van langdurig werklozen, om deze zo aan vast werk te helpen. De intake van kandidaten werd verzorgd door de gemeentelijke sociale dienst en het arbeidsbureau, aan de hand van meerdere gesprekken met potentiële deelnemers. Als een deelnemer instemde met deelname aan het project, werd een beschikking opgemaakt, waardoor hij zich committeerde om aan het project mee te werken. De sanctie op niet meewerken was uitsluiting van het project met daarbij stopzetting van de uitkering. In eerste instantie was de aanpak van het project heel groepsmatig, maar toen bleek dat de deelnemersgroep varieerde van analfabeten tot academici, werd duidelijk dat individuele begeleiding de sleutel tot succes zou zijn. Voor elke deelnemer werd hiertoe een apart traject uitgezet, waarbij ook gewerkt werd aan eventuele belemmerende omstandigheden in de persoonlijke sfeer van de deelnemer. Het scheppen van een vertrouwensband tussen deelnemer en projectleider was een belangrijk element in de begeleiding. Overigens bleken ook projecten die een opleiding of een traject boden aan een doelgroep die vaak buiten de boot valt, zoals gehandicapten of hoog opgeleide allochtonen, succesvol te zijn.

Aandacht voor persoonlijke factoren die belemmerend kunnen werken op de toeleiding naar de arbeidsmarkt bleek bij veel projecten een belangrijke rol te spelen voor het slagen van deelnemers. Een scholingsproject in Drenthe besteedde het eerste kwart van de opleiding voor een groot deel aan het motiveren van kandidaten en het kweken van zelfvertrouwen, alvorens werd begonnen met de beroepenoriëntatie. Bij een scholingsproject in Haaglanden werd extra aandacht besteed aan het aanleren van op de werksituatie gerichte sociale vaardigheden door cursisten. Na afloop van het project was er voor drie van de 18 cursisten een nazorgtraject, juist voor het aanleren van deze vaardigheden.

Een belangrijke succesfactor was de aanwezigheid van *concrete vooruitzichten op werk* voor deelnemers. Deze konden gerealiseerd worden door bijvoorbeeld erkende diploma's te bieden of door als project contacten met de arbeidsmarkt of werkgevers te onderhouden. Een scholingsproject in Haaglanden bijvoorbeeld deed zelf arbeidsmarktonderzoek en ontwikkelde aan de hand daarvan opleidingen. De opleidingen waren daardoor gericht op kansrijke beroepssectoren.

Tenslotte waren ook *de betrokkenheid van docenten, de kleinschaligheid van projecten en de nazorg* van belang voor het succes van deelnemers. Een scholingsproject in Overijssel organiseerde in het eerste jaar na afloop van het project vier terugkombijeenkomsten voor de ex-deelnemers. Na dit eerste jaar waren er nog individuele bijeenkomsten met voormalige deelnemers die nog steeds geen werk gevonden hadden. Een scholingsproject in Haaglanden organiseerde niet alleen terugkombijeenkomsten voor oud-deelnemers, maar bood deelnemers tevens een jaar na afloop van de opleiding de mogelijkheid van een sollicitatieclub.

Tot welk individueel resultaat een ESF-project kan leiden, liet een bemiddelingsproject in Overijssel zien. De organisatie die aan een ESF-deelnemer een arbeidsplaats bood, wordt nu door hem geleid.

3.8 Conclusies

De 40 projectbezoeken maakten duidelijk dat er een grote diversiteit in ESF-projecten bestaat: de ESF-regeling is voldoende flexibel om regio's en projectuitvoerders hiertoe de ruimte te bieden. Het verschil tussen scholings- en trajectbemiddelingsprojecten was in de praktijk echter nauwelijks te onderscheiden. Het aanvragen binnen een bepaalde maatregel gebeurde veelal uit budgettechnisch oogpunt en niet op basis van de specifieke inhoud van een project.

De ESF-subsidie blijkt in een behoefte te voorzien. Tenminste de helft van de bezochte projecten bleek structureel afhankelijk te zijn van ESF-subsidie. Een aantal projectuitvoerders was zelfs voor het eigen voortbestaan ervan afhankelijk. Dit betekent volgens de Rekenkamer overigens wel, dat het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening, in samenwerking met de Europese Commissie, een visie moeten ontwikkelen op mogelijke continuïteitsproblemen na afloop van het ESF-programma in 1999.

De Rekenkamer constateerde dat er nauwelijks gegevens over tussentijdse uitval van deelnemers werden bijgehouden, alhoewel bijna alle projecten hiermee te maken hadden. Ook verdwenen de deelnemers na afloop van het project meestal uit beeld, omdat de projectuitvoerders nauwelijks mogelijkheden hadden om de resultaten van uitgestroomde deelnemers te verzamelen. Ook de waarde van de werkzoekendengegevens van Arbeidsvoorziening was hiervoor beperkt. Overigens meent de Rekenkamer dat Arbeidsvoorziening een duidelijker richtlijn zou

moeten hanteren voor het meten van de resultaten van uitgestroomde deelnemers, waardoor voorkomen wordt dat projectuitvoerders eigen interpretaties hanteren. Het inzicht in de daadwerkelijke doelbereiking zal dan verbeteren.

Het ESF-programma is gericht op werkzoekenden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze bleken volgens de werkzoekenden-gegevens van Arbeidsvoorziening met de ESF-projecten het minst te worden bereikt. De doelgroep is vaak moeilijk te bemiddelen. De uitstroomresultaten van de projecten moeten volgens de Rekenkamer dan ook bezien worden tegen de achtergrond van deze doelgroep: voor een project voor zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden kan een laag uitstroompercentage naar werk of een vervolgopleiding een goede prestatie betekenen. Voor het welslagen van met name de projecten die zich op deze doelgroep richten, acht de Rekenkamer het van belang om aandacht te besteden aan succesfactoren zoals de praktijkgerichtheid van de opleiding, samenwerkingsverbanden tussen verschillende instellingen rond het project, intensieve begeleiding van deelnemers en het kweken van zelfvertrouwen.
Of de doelgroep «migranten» voldoende werd bereikt was onduidelijk, omdat projectuitvoerders geen goede mogelijkheden hadden om te toetsen of iemand migrant was.

4 VERANTWOORDINGEN

4.1 Uitgangspunten

De Rekenkamer onderzocht of de tussentijdse en eindverantwoordingen alsmede de uitstroomrapportages die de projectuitvoerders opstellen behalve juist, volledig en tijdig ook ordelijk en controleerbaar waren. Zij moeten een betrouwbaar beeld geven van de geleverde prestaties en de bereikte effecten. Verder onderzocht de Rekenkamer of de project-administraties volgens de ESF-regels gevoerd werden en of sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van de ESF-gelden.

De ESF-regeling schrijft voor dat de projectaanvrager zorg moet dragen voor een aparte projectadministratie, bestaande uit een financiële administratie en een deelnemersadministratie. Hierin dienen alle gegevens tijdig, juist en volledig te zijn vastgelegd en verifieerbaar te zijn met bewijsstukken.
De financiële administratie dient inzicht te geven in de kosten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend.
De deelnemersadministratie dient inzicht te geven in de geplande, gerealiseerde en geprognotiseerde prestaties in termen van deelnemers en uren. De administratie dient zodanig te zijn opgezet dat deze voldoende waarborgen biedt voor correcte en adequate tussentijdse rapportages.

De aanvrager dient volgens de ESF-regeling binnen twee weken na afloop van elk kwartaal te rapporteren over de financiële en inhoudelijke voortgang van het project door middel van standaardformulieren. Hierin is onder andere een financieringsschema opgenomen, waarin een uitsplitsing naar verschillende soorten subsidiabele kosten en een uitsplitsing naar financieringsbronnen dient te worden ingevuld. Ook gegevens over deelnemersaantallen en uren zijn in de rapportages opgenomen. De toelichting bij de ESF-regeling geeft aan dat de inhoud van de tussentijdse rapportages van gelijkwaardige kwaliteit en juistheid dienen te zijn als de eindverantwoording. Daarnaast dient de aanvrager, eveneens door middel van standaardformulieren, na drie en zes maanden na afloop van het project over de uitstroom van deelnemers naar werk of vervolgopleidingen te rapporteren, de zogenaamde uitstroomrapportages.

4.2 Financiële administratie

De Rekenkamer trof grote kwaliteitsverschillen tussen project-administraties aan. Bij 17 projecten was geen aparte ESF-administratie aanwezig. De projectadministratie was bij deze projecten geïntegreerd in de totale administratie van het uitvoeringsinstituut. Zolang het ESF-project als project of kostenplaats hierbinnen is opgenomen, is dit voor Arbeidsvoorziening geen probleem. Hoewel de ESF-subsidie meestal goed herleidbaar was in de administratie, constateerde de Rekenkamer dat dit bij een aantal projecten niet het geval was.
Voor de toerekening van de kosten aan een project werden veelal de werkelijke kosten of een verdeelsleutel of formule gebruikt om een deel van de totale kosten aan het project toe te kunnen rekenen. De verdeel-sleutel was veelal gebaseerd op urenverantwoordingen van docenten of op de gerealiseerde uren van ESF-deelnemers. De Rekenkamer consta-teerde ook dat normuren in plaats van werkelijke uren werden gebruikt om kosten toe te rekenen.
Bij een aantal projecten constateerde de Rekenkamer dat geen onder-bouwing kon worden gegeven voor de verdeling of de hoogte van sommige subsidiabele kosten.
De Rekenkamer signaleerde in een beperkt aantal gevallen oneigenlijk gebruik van de ESF-regeling, doordat niet-subsidiabele kosten waren

opgevoerd, zoals afschrijving van gebouwen. Ook bracht de methodiek van kostentoerekening op basis van vooraf afgesproken prijzen of offertes van uitvoerders het risico met zich mee dat niet-subsidiabele kosten in het tarief werden verdisconteerd. De kosten voor externen mogen volgens de ESF-regeling uitsluitend als subsidiabel worden gerekend, voorzover zij belast zijn met het daadwerkelijk voeren van een (project)administratie. De Rekenkamer constateerde echter dat bij een aantal projecten de kosten van de gemeentelijke aanvrager werden doorberekend. De kosten van consulenten van Arbeidsvoorziening zijn slechts subsidiabel als zij volledig zijn vrijgemaakt c.q. ingehuurd voor ESF-activiteiten op projectniveau. Daar waar de Rekenkamer een doorberekening van kosten van deze consulenten aantrof, was niet altijd vast te stellen of zij uitsluitend werkzaam waren voor het project.

4.3 Deelnemers- en urenadministratie

De Rekenkamer constateerde dat de meeste deelnemersadministraties onvoldoende inzicht in het aantal deelnemers verschaften. Bij een project in Gelderland bijvoorbeeld was bijna een kwart van de werkelijk ingestroomde deelnemers niet opgevoerd in de ESF-administratie, omdat men twijfelde of deze deelnemers de eindstreep wel zouden halen. Administreren van alle deelnemers zou het uitstroompercentage naar werk negatief beïnvloeden waarmee de subsidie in volgende jaren in gevaar zou komen. De Rekenkamer beschouwt dit ook als oneigenlijk gebruik van ESF-gelden. Een scholingsproject in Groningen ontdekte bij het opmaken van de einddeclaratie pas de werkelijke deelnemersaantallen. Tot die tijd was men in de rapportages steeds uitgegaan van de geplande 15 deelnemers terwijl het in werkelijkheid om 80 deelnemers ging.

Ook in de urenadministraties werden grote verschillen aangetroffen. Met name de aanwezigheid tijdens de praktijkuren werd bij verschillende projecten niet of slecht bijgehouden. Bij een scholingsproject in Zeeland bijvoorbeeld werden stageperiodes pas achteraf bevestigd door de stageverleners. Slechts de helft van de bedrijven stuurde echter daadwerkelijk een bevestiging. Een ander project had de urenregistratie bij de stageverlenende bedrijven gekoppeld aan de reiskostenvergoeding van de deelnemers. Dit bleek goed te werken.
Bij een aantal projecten werden uren voor stage, praktijk, huiswerk, oriëntatie en dergelijke niet meegenomen in de eindrapportage vanwege de oncontroleerbaarheid van deze uren.

Project «De Splitsing»

Het onderwijsproject De Splitsing heeft als doelstelling het terugleiden van voortijdige schoolverlaters (in de leeftijd van 13 tot 18 jaar) naar het reguliere onderwijs. Als dit niet mogelijk meer is, wordt getracht toeleiding naar de arbeidsmarkt te bereiken. De Splitsing is echt het laatste vangnet voor deze jongeren. Om de doelstelling te realiseren zijn binnen «De Splitsing» deskundigen uit verschillende disciplines werkzaam. Onderwijs en jeugdhulpverlening onder één dak maakt de voor deze doelgroep noodzakelijke integrale aanpak mogelijk. De school maak deel uit van een zeer uitgebreid netwerk van samenwerkende instanties, zoals reguliere scholen, maatschappelijk werk en zelfs de politie.
De leerlingen van deze school vormen niet bepaald het doorsnee bestand van een reguliere school. Deze jongeren hebben veelvuldig te maken met problemen thuis en op school, met de politie en bijvoorbeeld ook met hun gezondheid. De leerlingen worden aangemeld door de leerplichtambtenaar. Instroming kan op ieder moment in het jaar plaatsvinden. De verblijfsduur op De Splitsing is variabel en wordt bepaald bij de intake. De eerste acht weken op de school vormen de diagnoseperiode, in samenspraak met

bijvoorbeeld de oude school van de leerling, de ouders en relevante externe instellingen. Na de diagnoseperiode wordt een lange termijn planning opgesteld, met een uitgewerkt stappenplan. Iedere leerling heeft een eigen mentor en heeft een individueel rooster. Praktijkgerichte delen van de opleiding zijn vakken als metaal-, hout-, textielbewerking en koken. Maar ook persoonlijke vorming en stages maken deel uit van de opleiding. Gemiddeld duren de stages zo'n twee maanden. De Splitsing beschikt over een capaciteit van 70 deelnemersplaatsen.
Een sterk punt van dit project vond de Rekenkamer de betrokkenheid bij dit project van de docenten en jeugdhulpverleners. De individuele begeleiding is strak. Aan het begin van elke dag wordt bijvoorbeeld een lijst uitgedraaid van de leerlingen die die dag aanwezig moeten zijn. Als leerlingen niet komen opdagen wordt er onmiddellijk opgebeld.
Ongeveer 2/3 van de ESF-leerlingen stroomt aan het einde van het jaar door naar een vervolgopleiding bij een reguliere school of binnen De Splitsing. Een deel vindt werk en slechts een relatief klein deel (ongeveer 14%) valt voortijdig uit door verhuizingen, zwangerschap of onbekende oorzaken. Uitstromers blijven door de Splitsing gevolgd worden.
De Splitsing heeft in 1995/1996 twee prijzen ontvangen voor dit project.

4.4 Kwaliteit rapportages

De Rekenkamer constateerde dat de tussentijdse rapportages in het algemeen geen correcte weergave vormden van de daadwerkelijke projectvoortgang. Voor een aantal projecten gaven de kwartaal-rapportages steeds ten onrechte respectievelijk 25%, 50% en 75% van de planning als realisatie weer. Bij een aantal andere projecten was de verhouding tussen de instroom en de kosten steeds exact gelijk.

De eindrapportages weken vaak af van de vierde kwartaalrapportages. De Rekenkamer constateerde dat veel projectuitvoerders blijkbaar pas na afloop de werkelijke realisaties inventariseerden. De voorgeschreven uitstroomrapportages bleken voor veel projecten niet geleverd te worden. De Rekenkamer ontving via de Regionale Directies tot september 1997 slechts acht uitstroomrapportages voor de 40 onderzochte projecten. In drie van deze rapportages werden dezelfde gegevens vermeld als in de eindrapportages.

4.5 Vergelijking gegevens

4.5.1 Instroomresultaten volgens Arbeidsvoorziening

Het streefcijfer in het EPD voor deelname van werklozen aan ESF-projecten in de periode 1994–1999 is 167 123. Volgens de cijfers van Arbeidsvoorziening zijn in de jaren 1994 tot en met 1996 de volgende resultaten geboekt met ESF-projecten.

Tabel 5 Bereikte instroom 1994–1996

	1994	1995	1996
totaal	112 098	131 946	135 907
langdurig werklozen	64%	50%	47%
met langdurige werkloosheid bedreigd	36%	50%	53%
werkloze jongeren	43%	50%	51%
migranten	21%	25%	21%
gehandicapten	7%	6%	6%
vrouwen	44%	43%	43%
mannen	56%	57%	57%

Deze cijfers duiden erop dat de streefcijfers reeds ruim gehaald waren. Arbeidsvoorziening heeft echter steeds aangegeven dat de planning in 1993 aan de voorzichtige kant was.

4.5.2 Uitstroomresultaten volgens Arbeidsvoorziening

Het EPD geeft naast streefcijfers voor de instroom van deelnemers ook de beoogde effecten per maatregel weer. Het EPD geeft voor de maatregelen «scholing» en «trajectbemiddeling» niet alleen kwantitatieve streefcijfers voor de uitstroom, maar stelt ook eisen aan de kwaliteit en de continuïteit van deze uitstroom. Voor de maatregel «bemiddeling» worden alleen streefcijfers gegeven voor wat betreft de continuïteit van de bemiddeling.

Tabel 6 Beoogde uitstroom per maatregel 1994–1999

arbeidsinpassing	scholing	bemiddeling	traject-bemiddeling
totaal absoluut	110 087	29 250	27 786
aansluitend	40%		24%
Binnen 3 maanden	10%		6%
Binnen 6 maanden	30%		18%
Na 6 maanden	20%		16%
Na 12 maanden			36%
Baan sluit aan op opleiding(kwaliteit)	59%		43%
Na 12 maanden nog dienstverband (continuïteit)	53%	65%	38%

Volgens de cijfers van Arbeidsvoorziening zijn in de jaren 1994–1996 de volgende resultaten geboekt met ESF-projecten.

Tabel 7 Bereikte uitstroom naar werk 1994–1996

	1994	1995	1996
totaal	76 682	94 292	85 942
als % van gerealiseerde instroom	68%	71%	74%[1]

[1] «werk gevonden» als percentage van de gerealiseerde uitstroom

Deze cijfers zijn gebaseerd op de eindrapportages van de projecten. De Algemene Directie gaf aan niet in staat te zijn overzichten per maatregel te geven van de gerealiseerde effecten na afloop.

4.5.3 Resultaten volgens cijfers onderzochte projecten

De Rekenkamer ontving bij 32 onderzochte projecten eigen cijfers van de projectuitvoerder omtrent de bereikte uitstroom van deelnemers naar werk. In alle gevallen bleken deze cijfers vaak sterk af te wijken van de uitstroomcijfers in de eindrapportages. Als uitstroomcijfer naar werk hanteerde de Rekenkamer het aantal uitgestroomde deelnemers dat volgens de eindrapportage werk had gevonden. In de eindrapportages werd 19 keer een uitstroompercentage van 100% vermeld. In geen enkel geval werd dit ook als werkelijk bereikte uitstroom aangetroffen. In vier gevallen had het project in werkelijkheid hogere uitstroomcijfers behaald dan opgegeven in de rapportage. In de andere gevallen waren de werkelijke cijfers beduidend lager dan vermeld in de eindrapportage.

Tabel 8 Werkelijke uitstroomcijfers naar werk versus planning en eindrapportage

	planning	eindrapportage	werkelijke cijfers
gemiddeld per project	99,4%	77,7%	41,7%

Een voorbeeld van afwijkende uitstroomcijfers leverde één van de uitvoerders van het OCW-project bestrijding voortijdig schoolverlaten. Van de bijna 1 700 leerlingen zouden volgens de eindrapportage bijna 1 300 naar een vervolgopleiding zijn uitgestroomd. Anderzijds vermeldde dezelfde eindrapportage ook dat 1 400 deelnemers aansluitend na het project een baan gevonden hadden. De werkelijke uitstroom naar werk was slechts 121. Bij een scholingsproject in Midden- en West-Brabant wees een externe rendementsmeting uit dat 68% van de deelnemers op het moment van onderzoek een baan had en 14% ooit een baan had gehad. De eindrapportage sprak echter van een uitstroom naar werk van 100%.

De Rekenkamer constateerde dat voor 11 projecten de uitstroom-naar-werkcijfers in de eindrapportages afweken van deze cijfers in het ESF-systeem. De input voor dit landelijke systeem wordt geleverd door de regio's. De regio's voerden in het systeem soms andere gegevens in dan in de rapportages stonden. De Rekenkamer kon niet vaststellen wat de ratio achter deze aanpassingen was. Uit de eind- en uitstroomrapportage van een scholingsproject in Groningen bleek dat 77 deelnemers na dit project werk gevonden hadden. Volgens het ESF-systeem echter waren in totaal slechts 63 deelnemers uitgestroomd naar werk. Een aantal deelnemers dat in de rapportages nog onder uitstroom naar werk verantwoord stond, was in het ESF-systeem als «onbekend» gekwalificeerd.

4.5.4 Verklaring afwijkingen

De voornaamste oorzaak van de grote afwijkingen tussen de projectrapportages (en dus ook de daarop gebaseerde cijfers van Arbeidsvoorziening) en de werkelijkheid lag in de rapportagesystematiek van het ESF. Volgens projectuitvoerders diende het cijfer dat in de rapportage onder «werk gevonden» moest worden ingevuld overeen te stemmen met andere cijfers in de rapportage. Hoewel bijvoorbeeld het cijfer «soort werkgelegenheid na afloop» ruimte bood om uitstroom naar vervolgopleiding in te vullen, bood de categorie «werk gevonden» dit niet. Ook bevatte het rapportageformulier geen categorie «doorstroming naar het volgende opleidingsjaar». Deelnemers die binnen het project doorstroomden naar het volgende cursusjaar, werden veelal ingevuld als uitstroom naar vervolgopleiding, terwijl deze feitelijk helemaal niet uitstroomden. Bij 27 projecten veroorzaakte dit dubbeltellingen: deelnemers die al in een voorafgaand jaar begonnen waren met de cursus werden in het betreffende opleidingsjaar opnieuw opgevoerd als instromer, óf deelnemers in het onderzochte cursusjaar stroomden door naar het volgende jaar en werden dan wederom als instromer aangemerkt. In de eindrapportage van een scholingsproject in Haaglanden bijvoorbeeld werd vermeld dat alle 288 ingestroomde deelnemers waren uitgestroomd. De Rekenkamer constateerde dat eigenlijk 135 deelnemers waren doorgestroomd naar het volgende jaar. Zij waren echter verantwoord als uitstroom naar vervolgopleiding en onder de categorie «aansluitend werk gevonden». Deze instroomcijfers werden alleen gecorrigeerd als in de eindrapportage een «eindstand» was ingevuld. Dit was bij slechts 7 van de 27 projecten het geval.

Ook bood het rapportageformulier geen mogelijkheid om tussentijdse uitval of onbekend in te vullen. De categorie «werk gevonden na 6 maanden» bleek in het onderzoek dan ook te worden gebruikt als restpost voor alle uitstromers naar een vervolgopleiding of voor de uitstroom van deelnemers voor wie het vervolg onbekend was. Arbeidsvoorziening stelde dat de categorie «onbekend» bewust niet in het formulier was opgenomen om te voorkomen dat in deze rubriek te veel deelnemers zouden worden opgenomen.

4.6 Conclusies

Er bestonden grote kwaliteitsverschillen tussen projecten. De meeste projectadministraties verschaften onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke projectuitvoering. Deelnemersadministraties gaven veelal onvoldoende inzicht in het werkelijke aantal deelnemers en de gerealiseerde praktijkuren. Bijna alle financiële administraties bevatten tekortkomingen, zoals een slechte herleidbaarheid van de ESF-bijdrage, een magere onderbouwing van subsidiabele kosten, kostentoerekening op basis van offertes in plaats van werkelijke kosten of het gebruik van normuren in plaats van werkelijke uren.
Slechts in een beperkt aantal gevallen constateerde de Rekenkamer oneigenlijk gebruik van de ESF-regeling. Misbruik werd niet geconstateerd.

De kwaliteit van de voorgeschreven tussen- en eindrapportages liet te wensen over. De voorgeschreven uitstroomrapportages werden meestal niet opgesteld, omdat het volgen van deelnemers na afloop van een project niet goed mogelijk bleek.

Verder bleek dat de rapportages die projectuitvoerders opstellen en de daarop gebaseerde totaaloverzichten van Arbeidsvoorziening een onjuist en onvolledig beeld gaven van de werkelijke in- en uitstroom. De werkelijke uitstroom naar werk bijvoorbeeld was over het algemeen beduidend lager dan werd aangegeven, hoewel ruimschoots boven het streefcijfer van het EPD. De Rekenkamer wijt dit aan een aantal weeffouten in de verantwoordingssystematiek. Bovendien werd de systematiek soms verkeerd toegepast door projectuitvoerders. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de aansluiting tussen de eindrapportages en het geautomatiseerde ESF-systeem in een aantal gevallen ontbrak. Overigens verwacht zij op basis van haar onderzoek bij 40 projecten dat ondanks de lagere uitstroomresultaten de streefcijfers van het EPD 1994–1999 ruimschoots zullen worden gehaald.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat het financieel beheer teveel tekortkomingen vertoonde om het te kunnen kwalificeren als ordelijk en controleerbaar.

5 TOEZICHT EN INTEGRITEIT

5.1 Uitgangspunten

Artikel 5 van het EG-verdrag bepaalt dat de lidstaten alle maatregelen moeten treffen die de nakoming van de uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen verzekeren. De Rekenkamer meent dat deze bepaling van betekenis is voor de relatie tussen decentrale organen en de centrale overheid. Bij niet nakoming van het gemeenschapsrecht door zelfstandige bestuursorganen kan de centrale overheid zich niet beroepen op de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheden van deze organen. De lidstaat wordt namelijk verantwoordelijk gehouden voor overtreding van gemeenschapsrecht door zelfstandige bestuursorganen (zie Rekenkameronderzoek «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid», Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3).
Om aan de gemeenschapsverplichtingen te kunnen voldoen dient de minister van SZW minimaal een informatierecht, bevoegdheden tot het doen uitvoeren van onderzoek en controle en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen te hebben geregeld. Volgens de Rekenkamer dient de minister daarbij geïnformeerd te worden over de belangrijkste aspecten betreffende beleid, financiën, uitvoering, controle en onregelmatigheden en fraude. Tevens is het van belang dat de beschikbare informatie wordt gebruikt, bijvoorbeeld ter bijstelling van het beleid en/of verbetering van de uitvoering. Daartoe moeten zowel het Ministerie van SZW als Arbeidsvoorziening over voldoende adequate sturingsinstrumenten beschikken.

Binnen het Ministerie van SZW voeren de directie Toezicht en de departementale accountantsdienst (DAD) het zogenoemde *«tweedelijns toezicht»* uit. Het tweedelijns toezicht spitst zich toe op het beoordelen van de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF door Arbeidsvoorziening. De rapportages van Arbeidsvoorziening moeten (kunnen) worden getoetst op juistheid en volledigheid. De directie Toezicht beoordeelt de wijze waarop Arbeidsvoorziening het zogenoemde *«eerstelijns toezicht»* op de uitvoering van het ESF door de Regionale Directies heeft ingericht en uitvoert.
In het kader van het eerstelijns toezicht controleert het team Interne Controle/Operational Audit (IC/OA) van de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening de besteding van ESF-gelden door de projecten. Hier spelen ook de regionale ESF-coördinatoren een rol bij het bewaken van de voortgang en het vaststellen van de einddeclaraties. De Regionale Directies voeren het *«regionaal toezicht»* uit. Zowel de Regionale Directies als de Algemene Directie dienen onregelmatigheden in de projectuitvoering op te sporen en te corrigeren en zich inzicht te verschaffen in de geleverde versus de afgesproken prestaties en de bereikte versus de beoogde effecten.
De Rekenkamer onderzocht of de verschillende soorten toezicht in 1996 en 1997 aan hun doel beantwoordden. Daarnaast onderzocht zij de risico's voor de integriteit, met name rond de positie en functie van de regionale ESF-coördinatoren. De Rekenkamer verstaat onder ambtelijke en bestuurlijke integriteit: «handelen in overeenstemming met de geschreven en ongeschreven normen die aan een bestuurlijke of ambtelijke functie zijn verbonden». Als waarborgen hiervoor ziet zij onder meer een goed financieel beheer en een heldere organisatiestructuur met duidelijke functiescheiding.

5.2 Voorafgaande ontwikkelingen

Het Ministerie van SZW concludeerde medio 1994 op grond van eigen waarneming en controles door de Europese Commissie dat de uitvoering van het ESF niet in overeenstemming was met de regelgeving en dat toezicht en controle onvoldoende waren gewaarborgd. Een onderzoek door SZW-Consult en de DAD in 1994 naar de uitvoering van het ESF door Arbeidsvoorziening en het departement leverde drie belangrijke aanbevelingen op:

- Arbeidsvoorziening moest een toezichtsbeleid voor de besteding van ESF-gelden formuleren. Het toezichtsbeleid door de regionale ESF-coördinatoren diende naast de beoordeling van rapportages ook een steekproefsgewijze controle van projecten te bevatten. De Algemene Directie diende daarnaast een landelijk beeld te krijgen van de uitvoering ESF, niet alleen gevormd op basis van aangeleverde gegevens van de Regionale Besturen, maar ook op basis van eigen bevindingen;
- ook het Ministerie van SZW zou een toezichtsbeleid moeten formuleren. Het ministerie verrichtte geen aanvullend onderzoek en voerde geen (steekproefsgewijze) controle uit op de rapportages van Arbeidsvoorziening, terwijl deze als basis dienden voor het afgeven van juistheidsverklaringen over zowel de rechtmatigheid en de juistheid van de financiële gegevens als de doeltreffendheid van de uitvoering;
- omdat er ondanks goedkeurende accountantsverklaringen bij einddeclaraties van projecten tekortkomingen in de uitvoering werden gesignaleerd, moest er een nieuw accountantsprotocol worden opgesteld, met voldoende dekkende controle-activiteiten gericht op de inhoud van de projecten en een voldoende tolerantie-systematiek.

Eind 1994 deed een departementale werkgroep ESF de minister aanbevelingen om de procesverantwoordelijkheid voor het ESF bij de directie Arbeidsmarkt te leggen en een onderscheid aan te brengen tussen beleid en procescoördinatie. Verder zou de bestuursovereenkomst met het Centraal Bestuur aangepast moeten worden op punten met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling, het toezicht en de selectiecriteria. In mei 1995 werden maatregelen aangekondigd ter verbetering van de uitvoering van het ESF.
In 1996 werd een nieuwe departementale werkgroep ingesteld voor de controle en beheerssystemen ESF, zowel binnen het ministerie als bij Arbeidsvoorziening.

Deelname van het Ministerie van SZW aan een aantal controles van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer in 1995 leidde nog in datzelfde jaar tot nadere aanscherping van de regelgeving, de formulering van een accountantsprotocol en een grotere betrokkenheid en inzet van het team IC/OA van Arbeidsvoorziening. In 1996 bleek echter, ook weer op basis van controles van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer, dat deze acties nog niet hadden geleid tot de beoogde verbeteringen. Daarom verzocht de minister van SZW Arbeidsvoorziening via het relatief zware bijsturingsmiddel van een ministeriële brief in juni 1996 een Plan van aanpak op te stellen. Dit Plan van aanpak zou onder meer moeten bevatten:

- een inventarisatie van de tekortkomingen in de opzet en uitvoering van het ESF aan de hand van de rapportages van Brussel, de externe accountant en IC/OA en het opstellen van een stappenplan;
- een intensivering van de controle en het houden van reviews door IC/OA;
- de landelijke aansturing en toezichthoudende taken van de regionale coördinatoren.

De minister van SZW ging in mei 1997 akkoord met het definitieve Plan van aanpak. In aanvulling hierop verzocht hij Arbeidsvoorziening hem elk kwartaal een rapportage te doen toekomen over het uitgeoefende toezicht, de stand van uitvoering van het ESF en eventuele meldingen van fraude en onregelmatigheden.

5.3 Regionaal toezicht

De Rekenkamer constateerde dat de Regionale Directies de realisaties en prognoses in de kwartaalrapportages van de projectuitvoerders nauwelijks verifieerden. Bij de invoer van de gegevens uit de kwartaalrapportages in het ESF-systeem werd alleen bezien of deze cijfermatig klopten. Indien rapportages niet tijdig werden ingediend, werd meestal telefonisch of schriftelijk gerappelleerd. De Regionale Directies hadden naar hun eigen mening slechts beperkte mogelijkheden om de aanvragers en uitvoerders van ESF-projecten te sturen. In de voorbereidingsfase van een project werd als sturingsinstrument voornamelijk overleg gezien, bijvoorbeeld over het voor het project beschikbare ESF-budget. Als mogelijke sturingsinstrumenten tijdens de uitvoering werden overleg en het bijstellen en stopzetten van projecten genoemd.
Praktisch alle regio's betreurden het dat zij wegens tijdgebrek geen systematische projectbezoeken konden afleggen. Dit werd als een aanzienlijk manco ervaren voor de verkrijging van een volledig inzicht in de inhoudelijke voortgang van een project.

Na afronding van een project vormde de controle op de eindverantwoordingen het voornaamste instrument voor toezicht. Een aantal Regionale Directies was van mening dat de accountantsverklaringen slechts een beperkte waarde hadden bij de controle op de eindverantwoordingen. Deze kritiek kwam overeen met de bevindingen van de Europese Commissie en van de Rekenkamer. Het in 1996 vastgestelde controleprotocol was volgens de Rekenkamer een goede stap in de richting naar een uniforme accountantscontrole. Toch bood het protocol nog steeds ruimte voor interpretatieverschillen.

Project «Stadswachten Hoorn»

Het project Stadswachten Hoorn voorziet in het aanbieden van een beroepsopleiding en werkervaring ten behoeve van reguliere banen in de beveiligingsbranche. Het project is in 1992 gestart en in 1995 voor onbepaalde tijd verlengd. De deelnemers worden aangesteld als stadswacht. Zij zijn een vraagbaak voor het publiek, alarmeren de politie bij calamiteiten en houden toezicht op de kwaliteit van het wegdek en de reinheid van de stad. Zij moeten door hun preventieve aanwezigheid op straat kleine criminaliteit, vandalisme en verkeersovertredingen voorkomen.
In 1996 stroomden 21 deelnemers in. Medio 1997 hadden 15 van hen een reguliere baan in de beveiligingsbranche gevonden (71%), terwijl vijf de opleiding nog volgden of in bemiddeling waren. Slechts één deelnemer viel voortijdig uit.
De sterke punten van het project vond de Rekenkamer de individuele benadering van deelnemers en de combinatie van beroepsopleiding en werkervaring. Bij de werving van deelnemers wordt vooral gelet op motivatie en het perspectief op werk. Deelnemers mogen geen strafblad hebben. Na de basisopleiding, waarbij aandacht wordt gegeven aan onderwerpen als omgaan met publiek, surveilleren en signalementsleer, wordt «op straat» praktische ervaring opgedaan voor het behalen van het basisdiploma beveiliging. Het werken in teamverband krijgt extra aandacht. Vanuit het project wordt begeleiding gegeven bij het zoeken naar een baan. Tijdens haar bezoek constateerde de Rekenkamer een grote betrokkenheid vanuit het politie-apparaat.
Een extern bureau verzorgde de administratieve begeleiding. De Rekenkamer vond zowel de deelnemersadministratie als de financiële administratie inzichtelijk.

5.4 Eerstelijns toezicht door Arbeidsvoorziening

De twee belangrijkste toezichts- en sturingsinstrumenten van Arbeidsvoorziening zijn de inzet van IC/OA en de informerende taak van de Algemene Directie naar de regio's. Beide instrumenten hebben niet optimaal gewerkt.
De Rekenkamer constateerde dat voor de reguliere IC/OA-controles tot 1997 geen standaard werkprogramma voorhanden was. Bij de controles over het jaar 1997 zal IC/OA met een controleprotocol gaan werken. IC/OA zal de projecten die in 1996 zijn uitgevoerd niet systematisch controleren in verband met het onderzoek van de Rekenkamer over het subsidiejaar 1996 en de beperkte controlecapaciteit als gevolg van het door de Europese Commissie gevraagde onderzoek naar fondsvorming.

In het kader van het Plan van aanpak zal de controlesystematiek van Arbeidsvoorziening op de uitvoering van ESF-projecten veranderen. Projecten met een ESF-subsidie vanaf f 250 000 zullen altijd worden gecontroleerd door een accountantskantoor in opdracht van de Algemene Directie. Projecten met een lager subsidiebedrag zullen steekproefsgewijs gecontroleerd worden in het kader van preventieve en tussentijdse controle. In mei 1997 is met de uitvoering van de nieuwe controlesystematiek gestart.

De informatie van de Algemene Directie aan de regio's was op een aantal punten voor verbetering vatbaar. Zo waren bijvoorbeeld de problemen van dubbeltellingen bij de instroom en van vervuiling van de uitstroomgegevens naar werk bekend. Dit had echter niet tot gevolg dat hierover extra informatie aan de regio's werd verstrekt of dat er maatregelen werden genomen. Ook bleek dat sommige afspraken over bijvoorbeeld de interpretatie van de ESF-regeling bij weinig regio's en projectuitvoerders bekend waren. Enkele voorbeelden:

- begin 1997 was afgesproken dat voor een deelnemer die langer dan drie dagen per week aan een project deelnam de volledige uitkering per week mocht worden meegerekend. Niet alle projectuitvoerders waren hiervan op de hoogte, waardoor zij veel onnodig werk verzetten om tot een correcte opgave van de uitkeringskosten te komen;
- afgesproken was dat een deugdelijke afwezigheidsadministratie voldoende was om te voldoen aan de eisen van de ESF-regeling. Projectuitvoerders die niet van deze afspraak op de hoogte waren deden onnodige moeite om een aanwezigheidsadministratie bij te houden.

5.5 Tweedelijns toezicht door het Ministerie van SZW

De directie Toezicht werkt met een toezichtsplan ESF met daaraan gekoppeld een jaarplan voor 1997, dat eind 1996 is geaccordeerd door het Audit Committee. Het toezichtsplan gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening voor het toezicht op de uitvoering van het ESF, zowel voor wat betreft de inrichting als de aan- en bijsturing van de uitvoering. Het ministerie ziet toe op de wijze waarop Arbeidsvoorziening het toezicht inricht en uitvoert. Zij stuurt, indien noodzakelijk, de uitvoering bij, maar alleen in laatste instantie (met het oog op de bestuurlijke verhoudingen).
Het toezicht door SZW gebeurt aan de hand van de beoordeling van verantwoordingsprodukten van Arbeidsvoorziening, besluiten van de Algemene Directie, signalen en specifiek onderzoek. Volgens de directie Toezicht is alleen het valideren van de toezichtsinformatie onvoldoende voor een totaaloordeel over de uitvoering van ESF. De directie achtte aanvullende werkzaamheden noodzakelijk, bijvoorbeeld oordeelsvorming

over de werkwijze van IC/OA en het uitvoeren van reviews, al dan niet samen met de DAD.

De Rekenkamer constateerde dat de directie Toezicht medio 1997 nog geen toets op doelmatigheid had verricht. In het eerste half jaar van 1997 hebben de werkzaamheden voornamelijk gelegen bij het Plan van aanpak en de nadere invulling van de accountantscontrole.

De DAD houdt bij Arbeidsvoorziening reviews op de werkzaamheden die de accountant van Arbeidsvoorziening heeft verricht om te komen tot een verklaring bij de jaarrekening van Arbeidsvoorziening. Conform het jaarplan 1996 van de DAD vormt zij zich een oordeel over de kwaliteit van de toezichthoudende activiteiten van Arbeidsvoorziening. Het was daarbij niet de bedoeling dat de DAD zelf onderzoeken zou uitvoeren bij ESF-projecten. De DAD vormt zich dus niet een op feitelijke waarneming gebaseerd oordeel over de uitvoering van de ESF-projecten.
Een protocol van februari 1996 regelt de samenwerking tussen de DAD en de Europese Commissie bij de controle op de besteding van Europese structuurfondsgelden. Over de concrete aard en omvang van de door de DAD te verrichten activiteiten is daarin niets geregeld. De Rekenkamer constateerde dat de DAD in 1996 en 1997 had deelgenomen aan dergelijke controles.

Binnen het Ministerie van SZW is de directie Arbeidsmarkt belast met de coördinatie van het ESF-beleid in Nederland. Deze taak wordt binnen de directie uitgevoerd door de procescoördinator ESF. Hij dient onder meer toe te zien op de kwaliteit van de uitvoering en moet zonodig bijsturingsacties ondernemen. Ook verstrekt hij namens de minister van SZW «juistheidsverklaringen» aan de Europese Commissie over de besteding van de ESF-middelen.
De Rekenkamer constateerde dat de ESF-procescoördinator bij het certificeren van de ESF-betalingsaanvragen en einddeclaraties niet kon steunen op de directie Toezicht en de DAD. Deze waren van mening dat zij geen verantwoordelijkheid hoefden te dragen voor iedere individuele betalingsaanvraag, maar dat de juistheidsverklaring door de ESF-procescoördinator moest worden bezien in het kader van de totale toezichts- en controlesystematiek. Zij hadden zich echter ook geen eigen oordeel gevormd over de toezichts- en controle-activiteiten van IC/OA.

5.6 Integriteitsrisico's

De Rekenkamer vroeg aan de Regionale Directies waar zij integriteitsrisico's zagen en welke oplossingen zij daarvoor hadden gekozen. Zij noemden:

- *beïnvloeding van de ESF-coördinator*. De meeste regio's onderkenden het risico van beïnvloeding van de ESF-coördinator om de geldstroom een bepaalde richting uit te laten gaan;
- *de organisatorische ophanging van het ESF-coördinatiepunt als onderdeel van Arbeidsvoorziening.* Dit risico werd door zeven regio's genoemd. Deze regio's hadden hun organisatie zodanig ingericht dat het ESF-bureau (of de coördinator) direct verantwoording verschuldigd was aan de regionaal directeur;
- *de dubbelrol van Arbeidsvoorziening als aanvrager en beslisser.* Dit risico werd door acht regio's genoemd. IJssel-Veluwe bijvoorbeeld had daarom een uitgebreide regionale AO-beschrijving met betrekking tot de verschillende ESF-handelingen. Ook in Zuidelijk Noord-Holland en Noord-Holland Noord was een aantal waarborgen ingebouwd. Zo was de regionale coördinator niet betrokken bij de aanvragen van Arbeidsvoorziening zelf en werden overzichten van alle goedgekeurde en afgewezen projecten openbaar gemaakt;

- *het feit dat er een relatie ontstaat tussen de ESF-coördinator en de aanvrager/projectuitvoerder.* Zes regio's zagen dit als een integriteitsrisico bij de eindafrekening. De regio Gelderland bijvoorbeeld meende dat het daardoor moeilijker zou kunnen zijn om objectief te oordelen over een project. Daarbij komt dat er geen landelijke regels zijn die aangeven wanneer en hoeveel een project gekort mag worden als bijvoorbeeld een aantal van de deelnemers niet voldoet aan de criteria of als het aantal geplande uren niet wordt bereikt.

De meeste risico's werden kennelijk gezien in de positie van de ESF-coördinator binnen de organisatie. Ook tijdens controles van de Europese Commissie werd het probleem van de organisatorische ophanging van de ESF-coördinator verschillende keren aangestipt. Door de bestaande hiërarchische relatie tussen de ESF-coördinator en de regionaal directeur zou de onafhankelijkheid van de ESF-coördinator nauwelijks gewaarborgd zijn. Als mogelijke oplossing opperde de Europese Commissie om het personeel dat belast is met de behandeling van ESF-projecten direct onder de verantwoordelijkheid van de Algemene Directie te laten vallen. Ook zouden de rol en functie van de ESF-coördinator heroverwogen moeten worden. Er zouden betere garanties voor hun onafhankelijkheid moeten komen.

De Algemene Directie gaf, in het kader van de herziening van de bestuursovereenkomst, in juli 1996 aan dat er een scheiding zou moeten worden aangebracht tussen beleid en uitvoering op zowel landelijk als regionaal niveau. De projectstructuur van het ESF zou opgeheven moeten worden en de taken zouden ondergebracht moeten worden in de staande organisatie. Beoogd werd om het beleid en de uitvoering van de ESF-regeling een onderdeel te laten vormen van de structurele bedrijfsvoering van Arbeidsvoorziening, overigens met behoud van de herkenbaarheid van de uitvoeringstaken van de ESF-regeling.
De invulling van dit concept verschilde per regio. Zeeland bijvoorbeeld had de functie van ESF-coördinator analoog aan de richtlijnen van de Algemene Directie volledig heringericht. Het beleidsmatige en informatieve onderdeel van de functie was ondergebracht bij de afdeling Beleid, terwijl de eindverantwoordelijkheid voor de ESF-subsidiëring bij de afdeling Planning en Control lag. In IJssel-Veluwe daarentegen was juist geen gevolg gegeven aan de richtlijnen van de Algemene Directie, die inhielden dat het ESF-coördinatiepunt onder de afdeling Financiële Zaken zou moeten worden gehangen. Naar de mening van IJssel-Veluwe zou dit de strikte functiescheiding verstoren.

5.7 Conclusies

Het toezicht door de Regionale Directies van Arbeidsvoorziening bleek beperkt te zijn. Systematische projectbezoeken waren wegens tijdgebrek niet mogelijk, de kwartaalrapportages van de projectuitvoerders werden nauwelijks geverifieerd en sturingsinstrumenten waren niet voldoende aanwezig of werden niet voldoende gebruikt. Ook de waarde van de in 1996 nog voorgeschreven accountantsverklaringen bleek beperkt.

Het eerstelijns toezicht vanuit Arbeidsvoorziening vond onvoldoende plaats. Het team IC/OA beschikte tot 1997 niet over een standaard werkprogramma, waardoor controle-activiteiten ad hoc plaatsvonden. De Rekenkamer constateerde in 1997 wel een betere aanpak van het toezicht. De informatievoorziening aan regio's over de toepassing van de ESF-regeling schoot op een aantal punten tekort, waardoor de uitvoering niet uniform was en er soms veel onnodig werk werd verzet.

De minister van SZW beschikt volgens de Rekenkamer over voldoende instrumenten om zijn verantwoordelijkheid voor de besteding van de Europese gelden waar te kunnen maken. Ondanks goede voornemens had het Ministerie van SZW echter het eerstelijns toezicht door Arbeidsvoorziening niet aan een nadere beoordeling onderworpen. De directie Toezicht en de DAD voerden geen onderzoeken uit op grond waarvan zij zich een eigen oordeel over de betrouwbaarheid van de door Arbeidsvoorziening aangeleverde informatie zouden kunnen vormen, wat volgens de Rekenkamer wel noodzakelijk is. De ESF-procescoördinator van het Ministerie van SZW kon door het ontbreken van deze beoordeling bij zijn certificeringswerkzaamheden niet steunen op deze directies.

De Rekenkamer constateerde dat binnen de regio's meestal voldoende was nagedacht over de organisatorische plaats van de regionale ESF-coördinatoren en de wijze waarop de risico's voor de integriteit van deze functie konden worden beperkt.
De scheiding tussen beleid en uitvoering, zoals de Algemene Directie wenst, lijkt echter niet de oplossing voor het door de Europese Commissie gesignaleerde probleem van de organisatorische plaats van de regionale ESF-coördinatoren.

6 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit en inhoud van ESF-projecten sterk uiteenloopt. De algemene indruk is dat ESF-subsidies een succesvol hulpmiddel kunnen zijn in de bestrijding van langdurige werkloosheid. Uit het onderzoek bleek dat er verschillende factoren zijn die kunnen bijdragen aan het inhoudelijke succes van projecten, zoals een praktijkgericht karakter, samenwerkingsverbanden tussen verschillende instellingen rond het project en intensieve begeleiding van de deelnemers.

De Rekenkamer plaatst enkele kanttekeningen bij de inzet van ESF-subsidies. Dit betreft in de eerste plaats het feit dat volgens de werkzoekendengegevens van Arbeidsvoorziening de doelgroep met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt het minst wordt bereikt, terwijl het ESF-programma juist beoogt deze groep te bereiken.

In de tweede plaats beoordeelt de Rekenkamer het inzicht in de doelbereiking als onvoldoende. Cijfers van Arbeidsvoorziening wijzen uit dat de voor het ESF-programma geformuleerde doelstellingen voor de periode 1994–1999 al na twee jaar zouden zijn bereikt. Deze resultaten zijn gebaseerd op de eindrapportages van projecten. Uit het onderzoek kwam echter naar voren dat de voorgeschreven rapportagesystematiek een aantal weeffouten bevatte en bovendien niet altijd juist werd toegepast. Bij de 40 onderzochte projecten bleek dat dit in bijna alle gevallen leidde tot een vertekening van het beeld. De uitstroom naar werk bijvoorbeeld was bij deze projecten over het algemeen beduidend lager dan uit de eindrapportages viel op te maken, hoewel ruimschoots boven het streefcijfer van het EPD. De Rekenkamer meent daarom dat de op de eindrapportages gebaseerde overzichten van Arbeidsvoorziening een te positief beeld geven van de doelbereiking van het ESF. Het Ministerie van SZW maakte bovendien geen gebruik van de mogelijkheden om de door Arbeidsvoorziening geleverde informatie te toetsen. Overigens verwacht de Rekenkamer op basis van haar onderzoek bij 40 projecten dat ondanks de lagere uitstroomresultaten de streefcijfers van het EPD 1994–1999 ruimschoots zullen worden gehaald.

Het financieel beheer van de projecten liet in veel gevallen te wensen over. Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of mindere mate ernstige tekortkomingen te vertonen. De ESF-regeling bleek op een aantal punten onduidelijk en werd niet uniform toegepast.
De Rekenkamer geeft Arbeidsvoorziening in overweging het financieel beheer te verbeteren door:

- het aantal voorgeschreven tussen- en uitstroomrapportages terug te brengen vanwege de geringe betrouwbaarheid, de beperkte sturingswaarde en de onevenredig hoge administratieve lasten voor projectuitvoerders;
- de voor ESF gehanteerde verantwoordingssystematiek zodanig te verbeteren dat een betrouwbaar inzicht ontstaat in de daadwerkelijke doelbereiking;
- de ESF-regeling op een aantal punten aan te scherpen en een uniforme toepassing in de uitvoeringspraktijk te bevorderen.

Voorts acht de Rekenkamer het wenselijk dat Arbeidsvoorziening het bereik van de moeilijkst bemiddelbare doelgroepen en de informatieuitwisseling tussen projecten onderling stimuleert. Voor het welslagen van met name de projecten die zich op de moeilijkst bemiddelbare werkzoekenden richten acht zij het van belang om aandacht te besteden aan de door haar onderkende succesfactoren.

Tenslotte beveelt de Rekenkamer de minister van SZW aan zijn toezichtsbevoegdheden ten aanzien van het ESF te gebruiken om zich een eigen oordeel over de betrouwbaarheid van de door Arbeidsvoorziening aangeleverde informatie te vormen. Alleen dan kan hij zijn verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF waarmaken.

7 REACTIES MINISTERS EN ARBEIDSVOORZIENING

7.1 Reactie minister SZW

Algemeen

De minister geeft aan verheugd te zijn met de conclusie dat subsidiëring van projecten vanuit ESF een succesvol hulpmiddel kan zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. Ook is hij verheugd met de weergave van de Rekenkamer van de verschillende factoren die een positieve invloed hadden op het slagen van de onderzochte projecten. Dit onderdeel van het rapport zal een steun kunnen zijn bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsinitiatieven ter bestrijding van de werkloosheid in het algemeen.

Verdeling verantwoordelijkheden

De minister merkt op dat de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de kaders van de Europese regelgeving een proces is dat om twee redenen doorlopende aandacht vraagt. Op de eerste plaats is er sprake van een gecompliceerde samenloop van Europese en nationale regelgeving. Ten tweede wordt de regelgeving uitgevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan met een in beginsel eigen verantwoordelijkheid voor de recht- en doelmatigheid van zijn functioneren, voor de organisatorische inrichting, de aan- en bijsturing, de feitelijke uitvoering en het toezicht daarop. Daarbij komt dat de beleidsbepaling en -uitvoering organisatorisch en territoriaal gedecentraliseerd is.

Actualiteit

De minister is van mening dat de bevindingen van het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies en aanbevelingen deels niet meer actueel zijn, aangezien het onderzoek betrekking had op het jaar 1996. Sindsdien is er volgens de minister een aantal verbetertrajecten gaande of afgerond. Gezien het feit dat het huidige ESF-programma in 1999 afloopt, zal de aandacht zich in de komende tijd voornamelijk richten op de voortgang van reeds gestarte verbetertrajecten en gerichte acties voor de korte termijn. Voorts zal de aandacht van de minister primair uitgaan naar de voorbereiding op de periode ná 1999.

Toezicht door het Ministerie van SZW

Wat betreft het tweedelijns toezicht vanuit het ministerie onderschrijft de minister de mening van de Rekenkamer dat hij zich een eigen oordeel moet kunnen vormen over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening. Hij geeft aan dat hij hiervoor bij voorkeur gebruik maakt van controle-inspanningen die door Arbeidsvoorziening zelf zijn verricht. Wel kan bij de uitvoering van de reviews blijken dat aanvullend onderzoek door het ministerie noodzakelijk is om de gewenste zekerheid te verkrijgen. Hoofdzaak van de inrichting van het toezichtsbeleid in dezen is dat bij voorrang in de aansturingskant (voorkomen van fouten) energie gestoken dient te worden. Overigens zal de minister zich zowel in het kader van de nieuwe controle-aanpak als in het kader van de eindafrekening over 1997 een oordeel vormen over de toezichts- en controle-activiteiten van Arbeidsvoorziening.

Toets op doelmatigheid

De minister van SZW is van mening dat de constatering van de Rekenkamer dat de directie Toezicht medio 1997 nog geen toets op de doelma-

tigheid had verricht, nuancering behoeft. Dit toezicht richt zich op de vergroting van de doelmatigheid indachtig de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen SZW en Arbeidsvoorziening. De minister geeft aan dat hij Arbeidsvoorziening consequent aanspreekt op haar eigen verantwoordelijkheden, en dat hij waar nodig het hem beschikbare instrumentarium tot bijsturing inzet ten einde te bereiken dat tekortkomingen door de Arbeidsvoorziening worden verholpen.

Aanvullend commentaar

De minister geeft in zijn reactie aanvullende opmerkingen omtrent ingezette veranderingen in de controle-aanpak. Deze zullen ertoe leiden dat een uitspraak zal worden gedaan over de betrouwbaarheid van de ESF-doelstelling in zijn geheel. Daarnaast geeft de minister aan dat eind 1997 gestart is met een onderzoek naar de stand van de implementatie van het Plan van aanpak ESF bij Arbeidsvoorziening. Nog in het voorjaar 1998 zal de minister op basis hiervan bezien in hoeverre nog nadere acties gewenst zijn ter verbetering van de uitvoering van het ESF.

7.2 Reactie Arbeidsvoorziening

Algemeen

Het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening deelt de conclusie van de Rekenkamer dat de ESF-subsidie een succesvol hulpmiddel kan zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. Ondanks de kanttekeningen in het rapport van de Rekenkamer meent zij dat de streefcijfers duidelijk worden gehaald en zelfs worden overschreden. Het Centraal Bestuur is ook de mening toegedaan dat de beperkte budgettaire ruimte van het ESF een verder succes in de weg staat. Op vele punten onderstreept het Centraal Bestuur het gestelde in het rapport van de Rekenkamer. Wel meent zij dat in 1997 een aantal maatregelen is genomen ten aanzien van het financieel beheer, de verantwoordingsmethodiek, een uniforme toepassing van de regelgeving en een uniforme controle op de eindafrekeningen, die in 1998 resultaten moeten afwerpen.

Bereik doelgroep met (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt

Het Centraal Bestuur stelt in het commentaar op de conclusie van de Rekenkamer dat de doelgroep met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt het minst wordt bereikt, dat de ESF-middelen voor de eigen organisatie voor fase 2 en 3 worden ingezet. Arbeidsvoorziening kent geen reïntegratie-instrumenten voor fase 4. Voor deze groep werkzoekenden zijn zij afhankelijk van de door derden ingediende projecten. Hoewel er niet tot «budgettering» per fase is besloten, constateert ook het Centraal Bestuur dat juist de fase 4 doelgroep relatief weinig aan bod komt. Toch meent het dat door de marktwerking het maximaal haalbare met behulp van ESF-gelden wordt gehaald. In dit verband verwijst het Centraal Bestuur naar het (concept-) evaluatie-onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut van januari 1998. In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat het bereik van het ESF in overeenstemming is met de doelstelling van het EPD en dat deelnemers aan ESF-projecten een sterke mate van sociale uitsluiting vertonen. Het Centraal Bestuur stelt dat de fase 4 doelgroep een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat met «normale middelen» deze afstand niet is te overbruggen. Aangegeven wordt dat voor de fase 4 doelgroep met name het instrument sociale integratie wordt gebruikt alvorens instrumenten als scholing en werkervaring, waartoe het ESF-instrumentarium zich zou beperken, worden ingezet. Het Centraal Bestuur meent dat er voldoende middelen nationaal besteedbaar zijn gesteld om de onderkant van de markt van

adequate hulpmiddelen te voorzien zoals JWG, Banenpools en Melkert-subsidiegelden.

Rapportagesystematiek

Het Centraal Bestuur onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat de voorgeschreven rapportagesystematiek vooral in kwalitatieve zin teveel weeffouten bevat. Om dit te verbeteren zijn reeds maatregelen genomen en zullen zeer binnenkort aanvullende maatregelen worden genomen:

- het Centraal Bestuur is van mening dat de organisatorische structuur van het ESF verduidelijkt moet worden. De ESF-coördinatoren zullen langs functionele lijnen sterker worden aangestuurd door de centrale organisatie. Ook zullen de Regionale Directeuren worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Dit zal naar verwachting van Arbeidsvoorziening zowel de uniforme toepassing van regelgeving als het uniforme beheer van de rapportagesystematiek bevorderen. Ook heeft de functionele centrale aansturing als voordeel dat de ESF-coördinatoren geobjectiveerd kunnen handelen in de regio waar zij hun werk doen;
- vanaf begin 1997 wordt de gehele accountantscontrole uitgevoerd door het team Interne Controle/Operational Audit van Arbeidsvoorziening. Ter versterking van de IC-functie heeft Arbeidsvoorziening een opdracht gegeven aan een extern accountantsbureau. Arbeidsvoorziening verwacht dat de resultaten van dit versterkte team in 1998 merkbaar zullen worden. Het Centraal Bestuur verwacht hierdoor een kwalitatieve impuls ten aanzien van de voortgangsrapportage alsmede een uniforme beoordeling van de eindafrekeningen en de eindrapportages. Aan de hand van de uitkomsten zal worden bezien of de regelgeving al dan niet moet worden aangescherpt;
- ten aanzien van de rapportagesystematiek merkt het Centraal Bestuur op dat er altijd een wankel evenwicht bestaat tussen het afleggen van verantwoording en de administratieve druk die daardoor ontstaat. Mede door de opmerkingen van de Rekenkamer zal het Centraal Bestuur maatregelen nemen waardoor de administratieve load zal verminderen en de kwaliteit zal worden bevorderd.

Uitvoering ESF door OCW

Het Centraal Bestuur geeft aan dat de toepassing van het ESF door met name het Ministerie van OCW voor het Centraal Bestuur ondoorzichtig was. In december 1997 zijn de nodige maatregelen genomen ter verbetering. De belangrijkste is dat het Ministerie van OCW met ingang van 1998 een landelijke aanvraag bij Arbeidsvoorziening zal indienen zodat ook de uitvoering onder regie van de Algemeen Directeur kan plaatsvinden.

Financieel beheer

Het Centraal Bestuur is van mening dat, omdat de Rekenkamer slechts in een beperkt aantal gevallen oneigenlijk gebruik op projectniveau constateerde en omdat van misbruik geen sprake was, de conclusie bij hoofdstuk 4 geen recht doet aan het gestelde in het hoofdstuk. Zij verzoekt de Rekenkamer indringend de eindconclusie te nuanceren.

7.3 Reactie minister OCW

De minister van OCW beperkt zich in zijn reactie tot het in paragraaf 2.5 van het rapport opgenomen knelpunt ten aanzien van de plaatsing van het landelijke OCW-project bestrijding voortijdig schoolverlaten binnen de regionale ESF-systematiek. Hij stelt dat deze plaatsing een gevolg is van

de aanwijzing van het Ministerie van SZW, het Comité van Toezicht en Arbeidsvoorziening. Het Ministerie van OCW wenste destijds wel een andere organisatie, maar dit werd niet mogelijk gemaakt. Mede op grond van het onderzoek van de Rekenkamer heeft de Algemene Directie Arbeidsvoorziening inmiddels overlegd met het Ministerie van OCW. In dit overleg is tot genoegen van de minister besloten met ingang van 1 januari 1998 voor dit project één centrale aanvraag bij de Algemene Directie in te dienen.

8 NAWOORD REKENKAMER

8.1 Beheer en toezicht

Arbeidsvoorziening acht het oordeel over het financieel beheer van de projecten te zwaar, gezien het feit dat in het onderzoek geen misbruik en slechts enkele gevallen van oneigenlijk gebruik zijn geconstateerd. De Rekenkamer ziet in dit feit echter geen bewijs voor het goed of redelijk functioneren van het financieel beheer. Volgens haar is het in het algemeen zo, dat het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik toeneemt, als het financieel beheer niet op orde is. Daarmee is niets gezegd over het daadwerkelijk optreden van misbruik en oneigenlijk gebruik, maar wel over de noodzaak om het financieel beheer te verbeteren. De Rekenkamer geeft in haar rapport aan op welke punten deze verbetering in het onderhavige geval noodzakelijk is.

Anders dan de minister van SZW is de Rekenkamer van mening dat de conclusies van het onderzoek betrekking hebben op structurele knelpunten in de ESF-systematiek die anno 1998 nog steeds actueel zijn. Zij zal de inmiddels gestarte verbetertrajecten dan ook met interesse blijven volgen. Met de heroverweging van de plaatsing van het OCW-project bestrijding voortijdig schoolverlaten binnen de regionale ESF-systematiek is dit door de Rekenkamer geconstateerde knelpunt in ieder geval opgelost.

De Rekenkamer staat positief tegenover een centralere functionele aansturing van de ESF-coördinatoren door de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening en verwacht dat hiermee de uniformiteit in de regionale uitvoering wordt verbeterd. Ook staat de Rekenkamer in beginsel positief tegenover de versterking van het eerstelijns toezicht. Zij had wel graag een nadere concretisering gezien van de maatregelen die Arbeidsvoorziening beoogt te nemen met betrekking tot het opheffen van de knelpunten in de rapportagesystematiek en de door haar geconstateerde administratieve druk.

De Rekenkamer is verheugd dat ook de minister van SZW van mening is dat hij zich een eigen oordeel moet kunnen vormen over de betrouwbaarheid van de door Arbeidsvoorziening aangeleverde informatie. Immers, de uitvoering van Europese regelgeving door een zelfstandig bestuursorgaan doet niets af aan de ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig. Gelet op deze verantwoordelijkheid alsmede op de bestaande tekortkomingen in de verantwoordingssystematiek en de in gang gezette verbetertrajecten, vindt de Rekenkamer dat het aanvullend eigen onderzoek vooralsnog een permanent onderdeel moet zijn van het toezicht door het ministerie.

8.2 Doelbereiking

De Rekenkamer is van mening dat de minister van SZW een te vrijblijvende formulering hanteert voor de invulling van de toets op doelmatigheid. De minister is van mening dat het consequent aanspreken van Arbeidsvoorziening op haar eigen verantwoordelijkheden voldoende is. In het «plan van het toezicht op het ESF bij de Arbeidsvoorziening» van het Ministerie van SZW staat echter dat de doelmatigheidstoets inhoudt «dat wordt nagegaan of het proces dat bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan het ESF ten grondslag ligt efficiënt is ingericht. Tevens houdt de toets in dat wordt nagegaan of met de uitvoering van het ESF de beoogde Europese doelstellingen worden bereikt».

Anders dan het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening aangeeft, behoeft het via ESF in te zetten instrumentarium zich niet alleen te beperken tot scholing en werkervaring. Ook trajectbemiddeling, waarbij sprake is van een geïntegreerde aanpak door diverse betrokken instellingen, maakt deel uit van het ESF-instrumentarium. De Rekenkamer is in de praktijk diverse projecten tegengekomen die zich richten op sociale integratie (zie de voorbeeldcasussen elders in het rapport) waarbij de projectuitvoerder het antwoord probeert te vinden op de vaak ingewikkelde hulpvragen. De Rekenkamer houdt dan ook vast aan haar standpunt dat Arbeidsvoorziening het bereiken van de doelgroep met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt dient te stimuleren.

BIJLAGE 1

LIJST VAN AFKORTINGEN

AO	Administratieve Organisatie
DAD	Departementale Accountantsdienst
EG	Europese Gemeenschap
EPD	Enig Programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
IC/OA	Interne Controle/Operational Audit
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KMBO	Kort Middelbaar Beroepsonderwijs
LBO	Lager Beroepsonderwijs
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBO	Voorbereidend Beroepsonderwijs
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan