

LEES VOOR GEBRUIK DE BIJSLUITER

onderzoek naar de lokale inzet
van een Europese subsidie

Administratieve vereisten
Bij de uitvoering van een project moeten de
administratieve vereisten
moet bestaan uit een deelname
waarin alle noodzakelijke gegevens
vastgelegd. De gegevens moeten
Puntsgewijs samengevat betek
• De aanvrager dient een aanvraag
ESF beschikbaar gesteld formulier
• Bij de aanvraag hoort een project
toelichting en een voorstel betreft
publiekrechtelijke - en ESF financiering
de aanvrager bijdragen in de cofinanciering
dan wel schriftelijke toezegging van de
vastgelegd welke bijdrage wordt vers
bij de aanvraag worden gevoegd.
• De aanvrager moet tijdig voortgangsr
De projectadministratie moet zodanig opge
biedt voor correcte en adequate voortgang
een volledige en blijvende aansluiting te ma
rapportages.
• De projectadministratie moet voldoende m
en tijdige accountantscontrole.
• De eisen gesteld in bijlage 1 bij de regeling wa
in acht genomen.

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masteropleiding Bestuurskunde

Begeleiders: mevr. dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors
dhr. dr. J.L.M. Hakvoort

Inge Nieuwenhuis
Gerard van Andel
september 2007

Voorwoord

Na ruim een jaar van wikken en wegen, schrijven en schrappen, vallen en opstaan is het eindproduct klaar: een afstudeeropdracht over hoe passend een Europese subsidie is op lokaal niveau.

Hoewel de keuze voor het onderwerp destijds voor de hand liggend was omdat we als gemeenteambtenaren zelf van een dergelijke subsidie gebruikmaakten, zorgde deze betrokkenheid er ook voor dat het schrijfproces niet altijd even vlot verliep.

Aan de ene kant werd van ons verwacht om een objectief onderzoek uit te voeren terwijl we aan de andere kant deel actief deel uitmaakten van het onderzoek. Hoe meer we door ons onderzoek te weten kwamen over de betreffende Europese subsidie, hoe meer we ons afvroegen waaraan we begonnen waren in onze eigen gemeente. Helaas is die vraag na deze afstudeeropdracht nog steeds niet volledig beantwoord want we zijn nog in afwachting van de eindbeschikking.

Ondanks of dankzij deze betrokkenheid is onze afstudeeropdracht tot een goed einde gebracht en dat is mede gelukt door de hulp en inzet van anderen. In de eerste plaats danken wij onze begeleiders mevr. dr. M.H. Beukenholdt-ter Mors en dr. J.L.M. Hakvoort voor hun op- en aanmerkingen tijdens de totstandkoming van dit werkstuk. Tilly, we zullen je kopjes thee en koffie in de kamer van professor Ringeling missen!

Ook dank aan onze “derde” lezer, vader Wim, die niet alleen de verschillende versies van deze scriptie telkens weer met eindeloos geduld las en van commentaar voorzag, maar die gedurende de gehele opleiding alle werkstukken heeft gelezen en ons met bloemen feliciteerde als we een tentamen hadden gehaald.

Daarnaast uiteraard dank aan de geïnterviewden, die hun tijd en energie wilden steken in het beantwoorden van onze vragen en de terugkoppeling na afloop.

Tot slot hopen we met ons werkstuk een bescheiden inzicht te hebben geleverd in de complexe wereld van Europese subsidies. Net als bij medicijnen bestaan er geen Europese subsidies zonder “bijwerking”, maar laten we in gezamenlijkheid die bijwerkingen zo minimaal mogelijk houden!

Gerard van Andel, Papendrecht
Inge Nieuwenhuis, Alblasterdam
September 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1 Europese subsidies	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemanalyse	1
1.3 Doelstelling	6
1.4 Vraagstelling	6
1.5 Relevantie	7
1.6 Aard en opzet	8
1.7 Methodologie	8
Hoofdstuk 2 De EU, het rijk en de gemeente in vogelvlucht	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Historische ontwikkeling van de EU	9
2.2.1 De instellingen van de EU	11
2.2.2 Historie en subsidie	14
2.3 De Nederlandse structuur	15
2.3.1 Regeling en bestuur	16
2.3.2 Autonomie en medebewind	16
2.3.3 Algemene en doeluitkeringen	17
2.3.4 Toezicht op de gemeenten	18
2.4 Samenvattend model	19
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	21
3.1 Inleiding	21
3.2 De beleidscyclus	22
3.3 Agendavorming	24
3.3.1 Barrièremodel	25
3.3.2 Vuilnisbak	26
3.3.3 Evenwicht	27
3.3.4 Samenvattend	28
3.4 Beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling	29
3.5 Sturing	29
3.5.1 Sturingsinstrumenten	30
3.6 Beleidsbepaling	31
3.7 Beleidsuitvoering	32
3.8 Beleidsevaluatie	32
3.8.1 Evaluatieonderzoek	33
3.9 Vaststelling theoretisch kader	34
3.9.1 Het stromenmodel	35
3.9.2 Het barrièremodel	37
3.9.3 Relativering	42
3.9.4 Begrippenkader	44

Hoofdstuk 4 Van Europees beleid naar lokale uitvoering	48
4.1 Inleiding	48
4.2 Werkgelegenheid en sociale zaken in de EU	48
4.3 De Europese werkgelegenheidsstrategie	49
4.4 Het Europees Sociaal Fonds	50
4.5 ESF Doelstelling 3	52
4.6 Samenvattend	54
Hoofdstuk 5 De praktijk van de Europese subsidie ESF3B2	56
5.1 Inleiding	56
5.2 ESF3B2 in drie gemeenten	56
5.3 ESF op nationaal niveau	68
5.4 ESF op Europees niveau	73
Hoofdstuk 6 Analyse	79
6.1 Inleiding	79
6.2 De EU-structuur	80
6.3 De nationale structuur	84
6.4 Interview Europese Commissie	88
6.5 Interview Agentschap SZW	90
6.6 Interviews drie gemeenten	92
Hoofdstuk 7 Conclusies	100
7.1 Inleiding	100
7.2 Deelvraag 1	100
7.3 Deelvraag 2	102
7.4 Deelvraag 3	104
7.5 Deelvraag 4	106
7.6 Centrale vraag	108
Hoofdstuk 8 Aanbevelingen	110
8.1 Inleiding	110
8.2 Aanbevelingen aan gemeenten	110
8.3 Aanbevelingen aan het ministerie van SZW	111
8.4 Aanbevelingen aan de EC	112
8.5 Ten slotte	112
Literatuur	113
Bijlage 1 krantenartikel NRC Handelsblad	115
Bijlage 2 Overzicht prioriteiten en maatregelen ESF-3	118
Bijlage 3 Subsidieverordening Artikel 11. Administratievoorschriften	119

Hoofdstuk 1 Europese subsidies

1.1 Inleiding

De meeste scripties zullen eindigen met een bos bloemen, maar deze scriptie is begonnen met een bos bloemen. Een bos bloemen, betaald uit Europese subsidiegelden.

Steeds vaker is het embleem van de Europese Unie (EU) terug te vinden op briefpapier van bepaalde bedrijven en instellingen, staan er vlaggetjes met het EU-embleem op vergadertafels of wordt bij bepaalde projecten vermeld dat de activiteit mede mogelijk is gemaakt door een Europese subsidie.

Kennelijk neemt het belang van de Europese subsidie als dekkingsmiddel voor nationaal en lokaal beleid toe.

In deze scriptie willen wij onderzoeken hoe Europees beleid en Europese uitvoeringsregels, die beide samenhangen met Europese subsidies, aansluiten bij gemeentelijk beleid en gemeentelijke uitvoeringsregels. Dit onderzoek zal zich overigens beperken tot één concrete Europese subsidie, namelijk die van het Europees Sociaal Fonds.

1.2 Probleemanalyse

a. Gesignaleerde problemen

Begin 2006, in de periode dat het tijd werd om serieus over een afstudeeronderwerp te gaan denken, werd onze aandacht getrokken door het volgende artikel in het NRC Handelsblad, waarin de bedenkelijkheid van de Europese subsidieregels aan de orde werd gesteld. Zie voor het volledige artikel bijlage 1.

<p>Drie offertes voor een bos bloemen</p> <p><i>Reinoud Roscam Abbing</i></p> <p>Welzijnsprojecten met Europese subsidie zuchten massaal onder zware administratieve lasten. Brusselse of Haagse regels? 'Wij Nederlanders graven ons eigen graf.'</p> <p>...</p> <p>Als manager bij de Ondernemerskring Sociale Sector, een koepel van welzijnsorganisaties in Amsterdam, begeleidt Kat projecten in onder meer het jongerenwerk. Een zorgenkindje, want behalve slinkende gemeentelijke subsidies zijn de Europese structuurfondsen (zoals ESF en Equal) hiervoor de enig overgebleven bron van financiering.</p> <p>Maar strenge regels voor de administratie van met Europees geld gesubsidieerde projecten en voor de accountantscontrole drijven managers als Kat tot wanhoop. "Wij maken in ons Europese project mee dat wij Nederlanders ons eigen graf graven door op ... Europese subsidievoorwaarden onze calvinistische maat te leggen", schreef Kat aan deze krant.</p>	<p>Een rondgang langs soortgelijke projecten leert dat Kat niet de enige is. Ter vergelijking werd het merendeel van de 28 projecten benaderd die net als het Amsterdamse project in aanmerking komen voor subsidie volgens de Equal-regeling, tweede tranche, met als thema 'activering' van sociaal zwakkeren voor de arbeidsmarkt.</p> <p>Hoewel sommige projectmanagers vooral lof hebben voor de subsidieregeling ('de regelgeving is mooi, verantwoording is goed te doen' en 'een positieve ervaring'), overheerst kritiek op wat alom wordt gezien als voorrang voor de rechtmatigheid van de uitgaven boven doelmatigheid van het project. Vorige week constateerde de Rekenkamer in een rapport over de Europese subsidies nog dat er juist veel te weinig wordt gekeken naar de doelmatigheid van de miljardenuitgaven in het kader van de Europese structuurfondsen.</p> <p>De kritiek van de programmamanagers richt zich op een aantal zaken, maar vooral op het Agentschap SZW. Niet zozeer Brussel, als wel dit Agentschap van het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou debet zijn aan de regelbrei die het</p>
---	--

<p>verantwoorden van vooral de kleinere projecten zo lastig maakt. 'Er is een wanverhouding tussen de regels uit Brussel en die uit Den Haag', constateert Kat van OSA.</p> <p>Die opmerking sluit aan bij een eerdere constatering van Minister Brinkhorst (Economische Zaken). In een vraaggesprek met het Financiële Dagblad op 18 december 2003 beklagde hij zich over de „nationale ministeries die de onuitroeibare neiging hebben om regels boven op Europese wetgeving te maken'. Brinkhorst: 'Brussel maakt een paard en wij maken er vervolgens een kameel van'.</p> <p>Via het Agentschap is Sociale Zaken het 'doorgeefluik' voor de Europese subsidies. Na de fraudegevallen met ESF-subsidies in Limburg en Rotterdam, eind vorige eeuw, zou het Agentschap 'zijn doorgeschoten'. Zo formuleert Onno de Jong van het ministerie van Justitie het. De Dienst Justitiële Inrichtingen van het departement krijgt ongeveer een miljoen euro uit het Equal-potje, onder meer voor projecten met jonge gedetineerden.</p> <p>De Jong geeft een voorbeeld van de mate waarin kosten voor projecten met Equal-subsidie moeten worden verantwoord. 'Uitgaven moeten marktconform zijn en dat moet worden aangetoond. Als er een bloemetje wordt gekocht vooreen geslaagde cursist, dan moeten we offertes aanvragen bij drieverschillende stalletjes. Eigenlijk moeten er ook drie offertes worden aangevraagd voor een strippenkaart. Er is geen ondergrens voor de bedragen die zo moeten worden verantwoord.'</p> <p>Dat leidt regelmatig tot het niet declareren van kosten die in principewel declarabel zijn. 'Alles wat je declareert, wordt ook gecontroleerd', zegt de in Europese subsidies zeer ervaren Toon Ariens van het Albeda College in Rotterdam. 'Wij declareren nooit kleine dingen, alleen huisvestings- en personele kosten.'</p> <p>...</p>	<p>Karin Kooijman van de gemeente Smallerland die een project voor meer dan vijfhonderd schoolverlaters beheert, zegt zich 'verschrikkelijk vergist' te hebben in het administratieve werk. Maar, zegt Kooijman, 'dit zijn innovatieve projecten, dan gaan er ook dingen fout - merkwaardig dat je daarop wordt afgerekend'.</p> <p>...</p> <p>Het ministerie van Sociale Zaken is met de ESF-fraude door schade en schande wijs geworden en zegt daar lessen uit te hebben getrokken. Het Agentschap SZW is bij de vertaling van de Brusselse regels naar Nederland 'aan de veilige kant' gaan zitten, zegt plaatsvervangend directeur Frank Berkhout.</p> <p>'Maar het is niet zo dat we er hier een schepje bovenop hebben gedaan.' Het Agentschap wil de projecten ten dienste zijn, onder meer met een handleiding voor projectadministratie 'in begrijpelijke terminologie' en halfjaarlijkse bezoeken. Innovatieve projecten mógen ook mislukken, stelt Berkhout. Het Agentschap wil echter voorkomen dat projecten bij de nacontrole in Brussel alsnog worden afgekeurd en een 'Olaf-melding' krijgen. Dat is een melding aan het Europese anti-fraude-instituut. Daarbij hoeft het niet noodzakelijkerwijs om kwade opzet te gaan. Er kunnen ook 'te weinig Europese sterren en vlaggetjes' aan het project zitten, zegt Berkhout. Volgens het Agentschap zijn er alternatieven voor offertes om de 'marktconformiteit' van uitgaven als een bosje bloemen aan te tonen. Met een systeem van 'check-dubbelcheck' bekijkt de departementale accountantsdienst regelmatig de goedkeurende verklaringen die accountants aan projecten hechten.</p> <p>...</p>
--	---

Volgens het bericht gaan deze regels kennelijk zo ver dat zelfs voor de aankoop van een bos bloemen een offertevergelijking plaats moet vinden. Het krantenartikel was voor ons des te opvallender omdat wijzelf in die periode in aanraking kwamen met een dergelijke Europese subsidie. In de gemeente waar wij werkzaam zijn, is een Europese subsidie aangevraagd en toegekend. Het gaat hierbij om een subsidie vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het ESF is één van de vier Structuurfondsen van de Europese Unie. Het is een belangrijk financieringsmiddel voor het scheppen van nieuwe en betere banen, en het ontwikkelen van vaardigheden van de beroepsbevolking. Met steun van het ESF kunnen ook in Nederland verschillende partijen op het werkgelegenheidsbeleid een belangrijke bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt. Eén van de speerpunten van Europa is een plek op de arbeidsmarkt voor iedereen. Projecten die zich richten op de activering van werkzoekenden en arbeidsgehandicapten, inzetbaarheid van de beroepsbevolking en een 'leven lang leren' in het beroepsonderwijs komen daarom in aanmerking voor subsidie van het Europees Sociaal Fonds (www.agentschapszw.nl).

Onze gemeente heeft deze ESF-subsidie aangevraagd voor de ontwikkeling van zogenaamde brede scholen, een samenwerkingsverband tussen partijen (onderwijs, welzijn, kinderopvang, sport, cultuur enz.) die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van dit samenwerkingsverband is primair het vergroten van ontwikkelingskansen voor kinderen, maar door een aanbod te creëren waarbij kinderen vóór schooltijd, tussen de middag en na schooltijd deel kunnen nemen aan activiteiten biedt dit ouders de gelegenheid om arbeid en zorg beter te combineren. Dit combineren van arbeid en zorg valt onder de ESF3-doelstelling en zodoende is de aanvraag toegekend.

Toen we in februari 2006 het betreffende krantenartikel lazen, zaten we halverwege de projectperiode waarvoor de subsidie toegekend was. Hoewel bij de aanvraag begin 2005 wel bekend was dat de administratieve lasten vrij zwaar zouden zijn, gingen we er van uit dat het toch wel doenlijk zou zijn. Daarbij waren we redelijk trots dat wij één van de weinige gemeenten waren die voor de subsidie in aanmerking kwamen, en we konden tenslotte met het toegekende geld veel ontwikkelingen in gang zetten. Kortom de positieve gevoelens overheersten destijds de mogelijke negatieve bijwerkingen.

Hoewel het in onze gemeente om een betrekkelijk kleine subsidie gaat (€ 83.000 van de landelijk beschikbare 250 miljoen), blijkt inmiddels de administratieve belasting bovenmatig te zijn. Administratieve handelingen, zoals bonnetjes verzamelen, tijdschrijven en het overleggen van betalingsbewijzen, die in de gemeentelijke organisatie al jaren geleden om pragmatische redenen zijn afgeschaft, dienen voor de uitvoering van de subsidie weer geheel en al in ere te worden hersteld. Aan de resultaten van het gesubsidieerde project lijkt veel minder waarde toegekend te worden; de controlerend accountant van de gemeente kijkt of aan de administratieve verplichtingen is voldaan maar legt geen relatie tussen de doelstelling en de ingediende declaraties. De eindcontrole door het agentschap SZW richt zich grotendeels op wat de gemeentelijke accountant aangeeft, maar vraagt daarnaast ook om een inhoudelijke evaluatie. Voor de administratieve organisatie van de eigen gemeente leverde het werken volgens deze subsidievoorwaarden tal van uitvoeringsproblemen op. Hoewel de voorbereiding van de subsidieaanvraag een half jaar in beslag heeft genomen, waarvan een groot deel is opgegaan aan het opstellen van de administratieve organisatie met behulp van een heuse Europese handleiding, hebben we vooraf geen inschatting kunnen maken van de praktijk van deze administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Nu de projectperiode is afgelopen en we in de afrondingsfase zitten, waarbij eerst een gemeentelijke accountantscontrole plaatsvindt en vervolgens het ministerie van SZW haar goedkeuring moet geven voordat overgegaan wordt tot uitbetaling, worden we geconfronteerd met het verschil tussen vorm (AO/IC) en inhoud (beleid). Anders gezegd: de accountant en deels het agentschap richten zich op de vorm en de rechtmatigheid; is alles op de vereiste manier geadministreerd en gecontroleerd? Als beleidsmedewerkers van de afdeling onderwijs zijn wij vooral geïnteresseerd in

de stand van zaken m.b.t. de (beleids)ontwikkeling van de brede scholen, de doelmatigheid en doeltreffendheid van alle (financiële) inspanningen.

Inmiddels blijkt het krantenartikel over de drie offertes voor een bos bloemen zeker niet meer uniek te zijn; bladerend in het archief van het NRC Handelsblad blijken er regelmatig artikelen gepubliceerd te worden die het subsidiebeleid van het Europees Sociaal Fonds als onderwerp hebben. Een willekeurige greep uit de afgelopen vijf jaar laat titels zien als “Vermeend zoekt uitweg uit ESF-moeras”, “Europese miljoenenbonnetjes”, “Fout met ESF-geld verdoezeld” en “Het ESF-spook”. Deze artikelen, die over het algemeen gaan over misstanden en misverstanden bij de ESF-subsidies, worden afgewisseld met meer positieve berichten: “Meer animo voor ESF-geld” en “Rutte verruimt gebruik ESF”.

Inmiddels is wel duidelijk dat aan de administratieve voorwaarden die bij een ESF-subsidie horen strikt de hand gehouden moet worden. Dat werd pijnlijk zichtbaar aan het begin van dit millennium toen de Europese Commissie ruim 440 miljoen euro terugvorderde van de toenmalige minister Vermeend van Sociale Zaken, omdat het ministerie de toezichthoudersrol niet goed had gespeeld. Offertes voor een bos bloemen zijn kennelijk het resultaat van een verscherping van deze toezichthoudersrol.

b. Probleemstelling

Naast de krantenberichten speelde onze eigen waarneming een belangrijke rol bij de herkenning van dit verschil in lokale en Europese benadering van subsidies. Dit verschil in benadering spitste zich toe op twee onderdelen, te weten de administratieve en de beleidsmatige verschillen.

De administratieve verschillen laten zich het best omschrijven als een stap terug in de tijd. In veel gemeenten zijn administratieve tradities om redenen van efficiëntie en effectiviteit (doelmatigheid en doeltreffendheid) uitgebannen of vereenvoudigd. Twintig jaar geleden was het nog volstrekt normaal om van gemaakte kosten bonnetjes te overleggen van een paar euro. Tegenwoordig beschikken veel afdelingen over een eigen onkostenbudget en ook het invullen van formulieren voor het bestellen van pennen en potloden blijft achterwege. Het besef dat het volledig administreren van dergelijke kleine uitgaven veel meer kost dan het vrijwel automatisch vergoeden hiervan heeft er bij veel gemeenten toe geleid dat het beschikbaar stellen van beperkte afdelingsbudgetten in ieder geval veel efficiënter werkt.

Hoe anders luiden de voorschriften van de ESF3-subsidie . Bij de aanvraag dient een volledige beschrijving van de administratieve processen te zijn gevoegd. Dit document voor administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) beschrijft uitputtend de opzet en inrichting van de administratieve organisatie en het proces van de interne controle. Deze beschrijving richt zich echter niet op de manier waarop de gemeentelijke organisatie er mee om zou moeten gaan, maar de beschrijving dient vooral gericht te zijn op de wijze waarop de organisatie is opgebouwd en de controle plaatsvindt van de administratieve voorschriften van

de subsidie. Het geeft als het ware de vertaalslag van deze regels naar de gemeentelijke organisatie. Het administratieve proces van de subsidie wordt verdeeld in kleine stukken en voor ieder deel moet door de aangewezen verantwoordelijke worden getekend. In de procedures voor het doen van bestellingen c.q. het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen en het controleren van facturen, worden verantwoordelijken aangewezen in de administratieve organisatie en wordt men geacht te paraferen voor akkoord. Het proces van de interne controle stelt de eindverantwoordelijke in staat en verplicht deze functionaris er toe om de juistheid en correctheid van de administratieve organisatie feitelijk te toetsen en goedkeuring te geven aan de verrichte handelingen. Een accountant, werkzaam voor de gemeente, voert ten slotte een eindcontrole uit (voordat e.e.a. ter beoordeling naar het agentschap SZW gaat). Op deze manier wordt over het algemeen niet meer gewerkt bij gemeenten en de verplichting om dit bij Europese subsidies wel te doen geeft tal van ongemakken. Van de voor betaling aangeboden facturen blijft een kopie op de betreffende afdeling achter. De afdeling financiën die met de betaling is belast, dient een betalingsbewijs terug te sturen naar deze afdeling, dat bij de opgeborgen kopie gevoegd moet worden. Ambtenaren die inmiddels gewend zijn aan de nieuwe, gemeentelijke werkwijzen, ondergaan deze Europese verplichtingen vaak zuchtend. De huidige gemeentelijke werkwijze bestaat er doorgaans uit dat de factuur door de vakafdeling voor akkoord wordt verklaard en wordt toegezonden aan de afdeling financiën, die voor betaling en archivering zorgdraagt.

Naast de verschillen die er bestaan tussen de gevraagde administratieve organisatie en interne controle en de wijze waarop dit bij gemeenten feitelijk aanwezig is, is er nog een ander verschil. Dit verschil heeft betrekking op het beleid zoals dat aan de verleende subsidie vanuit Europa ten grondslag ligt en het beleid waarop de subsidie op lokaal niveau wordt ingezet.

De subsidie die aan onze gemeente is toegekend, werd door de EU verleend voor de ontwikkeling van het door hen vastgestelde beleid. Concreet bestond deze Europese doelstelling uit het realiseren van meer mogelijkheden voor mensen om deel te kunnen nemen aan het arbeidsproces. Of de gemeentelijke inspanning nu ging bestaan uit het creëren van meer werkgelegenheid of het bieden van mogelijkheden voor opvang van kleine kinderen waardoor de mogelijkheden van arbeidsparticipatie toe zouden kunnen nemen, was voor het doen van een subsidieaanvraag niet van belang. Bij de aanvraag van de subsidie voor onze gemeente bleek dat een globale beschrijving van de lokale activiteiten volstond om voor de subsidie in aanmerking te komen. Hoewel van een werkgelegenheidsbeleid in de gemeente geen sprake was, bleek er toch een beleidsontwikkeling gaande te zijn die in relatie te brengen was met de beschikbare Europese subsidie.

Dit betrof de lokale ontwikkeling van brede scholen. Dit beleid is vooral gericht op het bieden van ontwikkelingskansen en terugdringen van onderwijsachterstanden. Brede scholen kunnen onder andere door een verlengde schooldag of naschoolse activiteiten meer bieden aan leerlingen dan alleen het traditionele schoolonderwijs. Door voor, tussen en na schooltijd in

samenwerking met kinderopvang, muziek- en sportverenigingen activiteiten te ontwikkelen kunnen aan kinderen meer mogelijkheden tot ontwikkeling geboden worden. Tegelijkertijd kan geredeneerd worden dat een verlengde schooldag ouders meer tijd of mogelijkheden geeft om aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen. Dit motief werd geaccepteerd voor de toekenning van de subsidie. De beleidsdoelen van de EU en de gemeente (b)leken hierdoor feitelijk verschillend maar voor het toekennen van de subsidie was dit geen bezwaar.

Dit alles leidt wat ons betreft tot het probleem dat er bij de uitvoering van de ESF3-subsidie kennelijk geen directe, vanzelfsprekende aansluiting van beleid en administratieve organisatie is tussen EU en (onze) gemeente. Hoewel de betreffende ESF3-subsidie voor alle gemeenten aan te vragen was, is zij uiteindelijk maar aan drie gemeenten toegekend. We willen onderzoeken of zich, net als bij ons, in de andere 2 gemeenten hetzelfde aansluitingsprobleem voordoet.

1.3 Doelstelling van de scriptie

Het doel van deze scriptie is het verkrijgen van inzicht in de aansluiting (of het ontbreken van aansluiting) tussen het beleid en de administratieve regels van de EU en die van de betrokken gemeenten.

Het onderzoek zal zich overigens beperken tot de ESF3B2 subsidie: inzetbaarheid beroepsbevolking, vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg.

1.4 Vraagstelling

Op basis van de probleemstelling en de doelstelling van de scriptie is de volgende vraagstelling gedefinieerd:

Hoe passend is de ESF3B2-subsidie in beleidsmatige en administratieve zin in de gemeenten X, Y en Z?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zullen de volgende deelvragen worden onderzocht:

- *Vanuit welk EU-beleid is de ESF3B2-subsidie tot stand gekomen?*

Met deze vraag wordt vooral inzicht verkregen in de achtergrond van het EU-beleid. Duidelijk moet worden wat men met deze subsidie beoogt te bereiken.

- *Aan welke administratieve eisen moet voor een ESF3B2-subsidie door de gemeente worden voldaan?*

Nadat is vastgesteld welk doel de subsidie beoogt te bereiken, wordt onderzocht aan welke voorschriften voor de administratieve organisatie en interne controle

moet worden voldaan om de subsidie uit te mogen voeren. Is er een aanpassing van de administratieve organisatie noodzakelijk geweest om aan de administratieve voorwaarden van de subsidie te kunnen voldoen. Is deze aanpassing ook gerealiseerd, en zo ja: voldoet deze werkwijze?

- *Is de subsidie voor de drie betreffende gemeenten een start (beleidsontwikkeling) of een vervolg (beleidsuitvoering)?*

Voor het vaststellen van de aansluiting tussen EU-beleid en gemeentelijk beleid wordt onderzocht of het betreffende EU-beleid op lokaal niveau ook al vorm aan het krijgen is of heeft gekregen, of dat de ESF3-subsidie juist de basis is om beleid te gaan ontwikkelen. Met andere woorden: laat de gemeente zich in de beleidsbepaling en -vaststelling mede leiden door Europees beleid?

- *Hoe succesvol is ESF3-subsidie als gemeentelijk sturingsinstrument in de betreffende gemeenten?*

Wat is de betekenis van de EU-subsidie voor een gemeente als sturingsmiddel van beleid? Met andere woorden: hoe zinvol is deze EU-subsidie in de gemeentelijke beleidscyclus?

1.5 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat uit het verkrijgen van meer inzicht in het proces van aanvragen, uitvoeren en verantwoorden van Europese subsidies, i.c. de ESF3-subsidie. Europese subsidies kunnen een forse bijdrage leveren aan de financiering van projecten en deze vorm van ondersteuning kan in sommige gevallen bepalend zijn voor het falen of halen van de projectdoelstellingen. Maar vast staat wel dat met de subsidie een zware administratieve last meegezeuld wordt. Met ons onderzoek willen wij inzicht krijgen in het beleidsmatige en administratieve proces van de EU-subsidie, vanuit de verwachting dat er de komende jaren direct of indirect dergelijke subsidies beschikbaar blijven, waarmee we vaker voor de keuze van wel of niet aanvragen zullen komen te staan.

De bestuurskundige relevantie bestaat er uit dat een vergelijking gemaakt wordt tussen de beleidscyclus van de EU en die van de gemeente. Op welk punt ontmoeten beide cycli elkaar en wordt de beleidsdoelstelling van de ene cyclus overgenomen door de andere? Is de ontmoeting van beide cycli een beïnvloedbaar proces of is een dergelijke ontmoeting een tijdelijk moment van kansen?

1.6 Aard en opzet van het onderzoek

Het onderzoek zal bestaan uit het beschrijven van de beleidsmatige en administratieve processen in drie gemeenten, die vervolgens geanalyseerd worden aan de hand van de gebruikte theorie. Dit theoretisch kader wordt voor wat betreft de beleidscomponent opgesteld vanuit de heersende opvattingen over beleidscycli. De wijze waarop de administratieve opvattingen zich gevormd hebben bij gemeenten en de EU zal onderzocht worden aan de hand van de hierop betrekking hebbende regels. Deze komen veelal voort uit de doelstellingen van de verschillende organisaties, maar wellicht onderhouden ze ook een relatie met de maatschappelijke aanvaarding van instituten als EU en gemeenten. Het is namelijk niet uitgesloten dat de geringe belangstelling voor de EU en het maatschappelijk commentaar over de besteding van de EU-gelden van invloed is op de administratieve organisatie.

1.7 Methodologische verantwoording

De methodiek die we in dit onderzoek hanteren bestaat uit literatuurstudie m.b.t. beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, en het houden van interviews in drie gemeenten m.b.t. het zoeken van aansluiting tussen EU-beleid en EU-administratie en gemeentelijk beleid en gemeentelijke administratie. Daarnaast wordt een interview gehouden met medewerkers van het agentschap van SZW (op nationaal niveau belast met de uitvoering van deze subsidie), ook m.b.t. aansluiting Europees en gemeentelijk beleid en administratie. Tot slot is de Europese Commissie bevroegd, via een telefonisch interview.

Hoofdstuk 2 De EU, het rijk en de gemeente in vogelvlucht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we allereerst in vogelvlucht aan hoe de EU is ontstaan, om vervolgens de diverse instellingen van de EU op hoofdlijnen toe te lichten. Vanuit deze totstandkoming en organisatie van de EU volgt een korte beschrijving van de Nederlandse structuur, die de overstap vormt naar het scriptieonderwerp, namelijk de aansluiting tussen Europees en gemeentelijk beleid.

2.2 Historische ontwikkeling van de EU

Het proces van het vormen van één Europa is al ruim twee millennia gaande en kent meerdere verschijningsvormen. De Romeinen en Karel de Grote bijvoorbeeld zijn er in geslaagd om door middel van veroveringen Europa tot vrijwel één gebied te maken. Later hebben ook Napoleon en Adolf Hitler vergelijkbare pogingen ondernomen. In alle gevallen is het tijdelijk gelukt om in Europa één groot gebied te vormen, maar in geen van de gevallen is het gelukt om éénheid in Europa te brengen. Kennelijk waren de verschillen tussen de Europese landen onderling te groot en ontbrak een bindende factor om, via de weg van verovering en inlijving, de eenheid tot stand te laten komen. Meer kans heeft daarom wellicht het proces van een samenwerking die strekt tot ieders voordeel.

In 1951, kort na de Tweede Wereldoorlog, was er voor de wederopbouw veel behoefte aan grondstoffen. Kolen en staal waren hiervoor belangrijke producten. Duitsland en Frankrijk wisten elkaar vanuit het belang van de wederopbouw te vinden en daarmee werd de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1952 een feit¹. Een tweede en derde Europese gemeenschap werden opgericht in 1957². De bij dit verdragopgerichte Europese Economische Gemeenschap (EEG) richtte zich op de verbetering van de onderlinge handelsbetrekkingen en het eveneens opgerichte Euratom regelde de onderlinge samenwerking tussen een aantal Europese landen op het gebied van atoomenergie. Daarnaast is op 3 oktober 1954 de West-Europese Unie (WEU) opgericht, maar deze samenwerking heeft vooral betrekking op defensie. Aanleiding voor de oprichting van de WEU was het bieden van tegenwicht aan de dreiging van de toenmalige Sovjet-Unie.

In 1967 trad een eerste harmonisatie op van de verschillende Europese Gemeenschappen³. Toen trad het Fusieverdrag in werking, waardoor de EGKS,

¹ 18 april 1951 ondertekening Verdrag van Parijs; in werking getreden 1952

² 25 maart 1957 Verdrag van Rome; in werking getreden 1957

³ 8 april 1965 Fusieverdrag; in werking getreden 1967

EEG en Euratom werden samengebracht onder de naam Europese Economische Gemeenschappen. Onder die naam bleven de afzonderlijke organisaties echter zelfstandig bestaan. Een verdere vervlechting van de verschillende organisaties werd door de Europese Akte van 1 juli 1987 teweeggebracht. Dit verdrag erkende het bestaan van de Europese Raad en voorzag in samenwerking op het terrein van de buitenlandse politiek. Het Verdrag van Maastricht⁴ heeft forse veranderingen teweeg gebracht. Hiermee werden de beleidsterreinen van de EEG zodanig uitgebreid dat het woord "economisch" niet langer de lading dekte. De naam veranderde daardoor van Europese Economische Gemeenschap in Europese Gemeenschap.

Bij het Verdrag van Maastricht werd vervolgens de Europese Unie (EU) opgericht. De EU steunt op drie pijlers. De eerste pijler wordt gevormd door de Europese Gemeenschappen (EG, Euratom en EGKS). De tweede pijler is het gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de derde pijler is Justitie & Binnenlandse Zaken. Ook omvat het Verdrag van Maastricht het besluit tot de vorming van een monetaire unie met de euro als munteenheid. Als het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zou zijn aanvaard, dan zouden deze afzonderlijke pijlers gaan verdwijnen⁵.

In het Verdrag van Amsterdam⁶ werd de WEU verder geïntegreerd in de EU en werden er aan de verschillende pijlers taken toegevoegd en onttrokken. Het verdrag van Nice⁷ voorzag er in om toetreding van meer landen tot de EU mogelijk te maken en een volledige herstructurering van de EU te laten plaatsvinden. Door invoering van de Europese Grondwet zou een dergelijke herstructurering mogelijk zijn geweest, ware het niet dat Frankrijk en Nederland in 2005 tegen de Europese Grondwet hebben gestemd.

⁴ 7 februari 1992 Verdrag van Maastricht; in werking getreden 1 november 1993

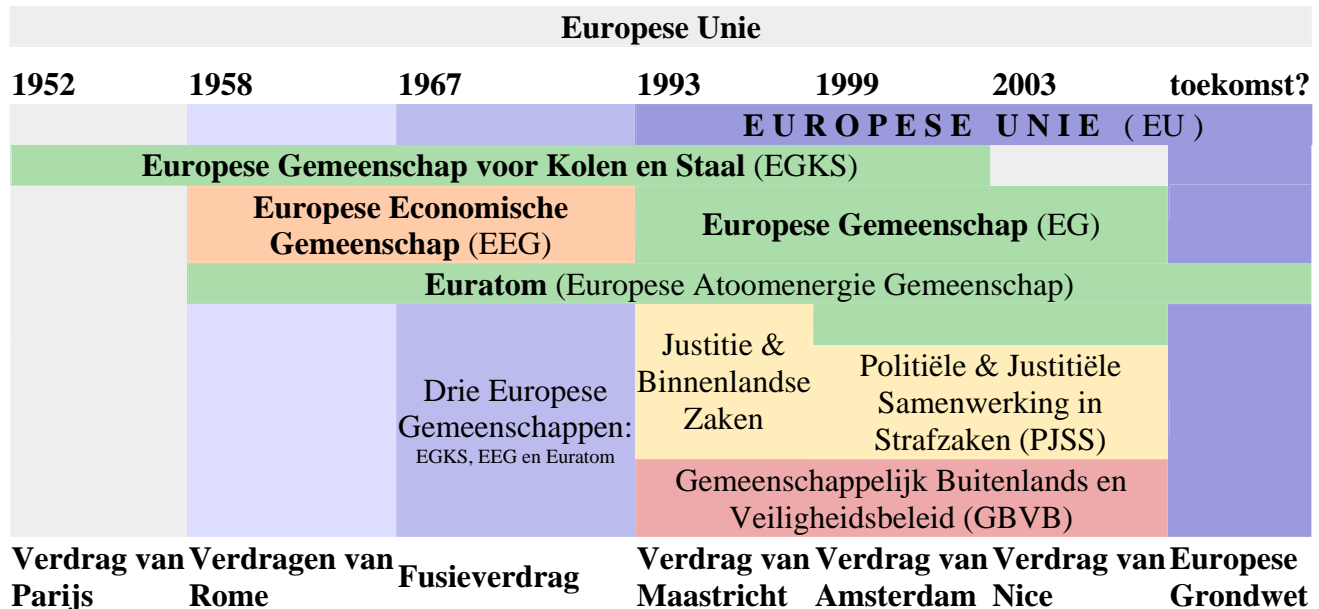
⁵ Ontwerp verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa aangenomen door de Europese conventie op 13 juni en 10 juli 2003

⁶ 2 oktober 1997 Verdrag van Amsterdam; in werking getreden 1 mei 1999

⁷ 26 februari 2001 Verdrag van Nice; in werking getreden 1 februari 2003

De EU bestaat daarom op dit moment uit de drie hiervoor genoemde pijlers, die elk hun ontstaansgeschiedenis kennen zoals hieronder schematisch is weergegeven.

Tijddlijn



"DRIE PIJLERS" - Europese Gemeenschappen (EGKS, EG, Euratom), Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), Justitie en Binnenlandse Zaken

Schema 2.1 Tijddlijn geschiedenis en voorlopers van de huidige EU-structuur (bron: website wikipedia)

2.2.1 De instellingen van de EU

De EU kent een breed palet aan instellingen, die onderstaand beknopt worden besproken. Hiervoor maken we gebruik van de website van de EU. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- a. Het Europees Parlement
- b. De Raad van de Europese Unie
- c. De Europese Commissie
- d. Overige instellingen

ad. a Het Europees Parlement

Het Europees Parlement wordt rechtstreeks gekozen door de burgers van de EU, om hun belangen te vertegenwoordigen. De verkiezingen vinden om de vijf jaar plaats. De taken van het parlement bestaan uit:

- het op veel beleidsterreinen, gezamenlijk met de Raad van de EU, vaststellen van Europese wetgeving;
De meest gebruikelijke procedure bij wetgeving is de medebeslissings-procedure. In deze procedure zijn Europees Parlement en Raad van de EU gelijk aan elkaar. Voor landbouw, economisch beleid, visum- en immigratiebeleid is de Raad van de EU de exclusieve wetgever, maar de Raad moet het Europees Parlement in deze procedure wel raadplegen. Indirecte methode van wetgeving vindt plaats doordat het Europees Parlement bij de beoordeling van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie aangeeft welke nieuwe wettelijke maatregelen wenselijk geacht worden zodat de Europese Commissie deze in kan dienen.
- het uitoefenen van democratische controle op de andere Europese instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie, het al dan niet goedkeuren van benoemingen van de leden van de Europese Commissie en de bevoegdheid om via een motie van wantrouwen de leden van de Europese Commissie tot aftreden te dwingen;
De Europese Commissie is gedurende haar gehele ambtsperiode verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement. De leden van de Europese Commissie worden ook door het Europees Parlement benoemd. Een motie van afkeuring van het Europees Parlement leidt tot collectief ontslag van de leden van de Europese Commissie. Sturing en toezicht op de Europese Commissie vindt plaats door het vaststellen van jaarplan en jaarverslag.
- het bekleden van begrotingsautoriteit, samen met de Raad van de Europese Unie, en deze hoedanigheid biedt de mogelijkheid tot het beïnvloeden van de uitgaven;
De jaarlijkse begroting van de EU wordt door Europees Parlement en Raad van de Europese Unie vastgesteld.

ad. b De Raad van de Europese Unie

De raad vertegenwoordigt alle lidstaten en de vergaderingen worden bijgewoond door één minister van elke nationale regering. De afvaardiging van de ministers wordt bepaald door het onderwerp. De betrekkingen van de EU met de rest van de wereld vallen onder de bevoegdheid van de Raad, evenals de volgende beleidsterreinen:

- Economische en Financiële Zaken
- Justitie en Binnenlandse Zaken
- Sociaal beleid
- Concurrentievermogen
- Vervoer, Energie en Telecommunicatie
- Landbouw en Visserij
- Milieu
- Onderwijs, Jeugdzaken en Cultuur

De ministers kunnen de eigen regering binden. Voor een dergelijk besluit zijn de ministers verantwoording schuldig aan hun eigen nationale parlement. Een bijzondere vorm van de Raad van de Europese Unie is de Europese Raad, die bestaat uit de regeringsleiders. Deze bijeenkomsten van de Europese Raad (ER) staan in het teken van het algemene beleid van de EU. De belangrijkste taken van de Raad van de EU zijn:

- Wetgeving;
het merendeel van de wetgeving wordt vastgesteld door de Raad van de EU en het Europees Parlement. De wetsvoorstellen worden voorbereid en ingediend door de Europese Commissie.
- Coördinatie economisch beleid van de lidstaten;
deze open coördinatie bestaat uit het uitwisselen van ervaringen op ministerieel niveau, om op die manier vast te stellen wat het best werkt.
- Sluiten van internationale overeenkomsten;
de internationale overeenkomsten die de Raad van de EU sluit, kunnen betrekking hebben op overeenkomsten met niet EU-landen of tussen EU-landen.
- Vaststellen begroting EU;
gezamenlijk met het Europees Parlement.

ad. c De Europese Commissie (EC)

De EC is onafhankelijk van de nationale regeringen en is het uitvoerende orgaan van de EU. Dat wil zeggen dat zij uitvoering geeft aan de besluiten van de Raad van de EU en het Europees Parlement. Meer concreet betekent dit dat de EU-middelen door de EC worden besteed en dat het EU-beleid wordt uitgevoerd. Naast deze uitvoerende taak heeft de EC ook een voorbereidende taak, die bestaat uit het doen van wetsvoorstellen die vervolgens door het Europees Parlement en/of de Raad van de EU worden vastgesteld. De EC legt politieke verantwoording af aan het Europees Parlement en kan door het parlement worden ontslagen.

De belangrijkste taken van de EC zijn:

- Voorstellen van wetgeving;
het principe van de Europese wetgeving gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat er alleen Europese wetgeving gemaakt wordt als de nationale wetgeving tekort schiet of als een kwestie beter geregeld kan worden op Europees niveau. Het is voor de EC van belang, in verband met de noodzaak van wetgeving, om de situaties in de EU te kennen. Daarom laat de EC zich vanuit de EU informeren door een drietal comités. Dit zijn het Comité van de Regio's, het Europees Economisch & Sociaal Comité en het Comité Politiek & Veiligheid. Deze comités adviseren overigens niet alleen de EC maar kunnen ook adviezen uitbrengen aan de Raad van de EU en het Europees Parlement.
- Uitvoering EU-beleid en EU-begroting;
de EU-begroting wordt uitgevoerd door de EC. In de praktijk wordt het merendeel van de begroting uitgegeven door de nationale en lokale

overheden, maar de EC blijft verantwoordelijk voor het toezicht op deze uitgaven. De Europese Rekenkamer houdt hier nauwlettend toezicht op. Het Europees Parlement verleent aan de EC kwijting/decharge over een uitgevoerde begroting nadat de Europese Rekenkamer deze rekening heeft goedgekeurd. Met andere woorden: de EC blijft verantwoordelijk voor uitgaven die op lokaal niveau vanuit de Europese begroting worden gedaan. De uitvoering van het Europees beleid wordt ook beheerd door de EC. Hierover is de EC politieke verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement.

- Handhaving Europees Recht;
de EC is samen met het Europese Hof van Justitie verantwoordelijk voor een juiste toepassing van de EU-wetgeving in alle lidstaten.

ad. d Overige instellingen van de EU

Hiervoor is al de Europese Rekenkamer ter sprake gekomen, met als taak het toezien op een correcte uitvoering van de EU-begroting. De Europese Rekenkamer is volledig onafhankelijk en de belangrijkste taak is het geven van een auditverslag aan het Europees Parlement over het afgesloten begrotingsjaar, waardoor het Parlement kwijting/decharge kan verlenen aan de EC.

Het Hof van Justitie is eveneens al ter sprake gebracht. De taak van het Hof van Justitie is het zorgdragen voor gelijke toepassing en interpretatie van de EU-wetgeving in alle lidstaten.

Ten slotte spelen de diverse comités een belangrijke rol. Dit zijn het Comité van de Regio's, het Europees Economisch & Sociaal Comité en het Comité Politiek & Veiligheid. Deze comités adviseren overigens niet alleen de EC maar kunnen ook adviezen uitbrengen aan de Raad van de EU en het Europees Parlement. In de adviezen van de comités klinken de opvattingen vanuit de praktijk door. Hierdoor is er sprake van een waardevolle rechtstreekse advieslijn uit de praktijk.

2.2.2 Historie en subsidie

Na deze beknopte historische schets en structuurverkenning van de EU komen we op het belang hiervan voor de subsidieverlening, het onderwerp van deze scriptie.

Uit de historische verkenning komt onder andere naar voren dat de EU is ontstaan uit economische samenwerking tussen verschillende landen. Deze samenwerking heeft zich verder uitgebreid en geleidelijk aan heeft de EU zich ontwikkeld als een schil om inmiddels 27 Europese landen. Van hieruit wordt beleid gevoerd over onderwerpen waarvoor een gezamenlijke aanpak naar verwachting meer oplevert dan een individuele aanpak.

Het beleid dat door de EU wordt gevoerd komt op hoofdlijnen voort uit het algemene beleid van de Europese Raad en wordt uitgewerkt in voorstellen van de EC, gevoed door adviezen vanuit de diverse comités.

De nationale regeringen kunnen hun eigen landen binden aan dit beleid via de Raad van de EU. Als het EU-beleid op deze wijze tot stand komt, is er dus een binding met het nationale beleid zoals dat al aanwezig is of zoals zich dat op termijn gaat ontwikkelen. Immers de nationale regeringen hebben hiertoe besloten, op hoofdlijnen in de Europese Raad en in de uitwerking via de Raad van de EU. De uitvoering van de EU-begroting op nationaal niveau wordt daardoor uitvoering van bestaand of gewenst nationaal beleid.

In die zin is het EU-beleid het beleid zoals dat door de lidstaten als wenselijk wordt gezien. Vanuit deze redenering is het dan ook logisch dat de EU-begroting subsidies bevat om dat EU-beleid te stimuleren. Hiervóór is gebleken dat de EC verantwoordelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting en daarbij nauwlettend in de gaten gehouden wordt door de Europese Rekenkamer. Uitvoering van de EU-begroting kent daardoor haar eigen regels, die behoorlijk af kunnen wijken van de nationale begrotings- en controleregels.

Het belang van de nationale regeringen is primair gelegen in het slagen van het Europees beleid. Door de kiezer zullen zij mede afgerekend worden op de voor- of nadelen die de Europese samenwerking brengt. Voor de EC speelt dit belang veel minder, zij wordt immers niet rechtstreeks gekozen. Zij is aan bijvoorbeeld de Nederlandse kiezer geen verantwoording verschuldigd. Haar verantwoordingsplicht ligt vooral bij het Europees Parlement en deze verantwoordingsplicht richt zich in hoge mate op het correct uitvoeren van de EU-begroting en veel minder op het succes van het beleid in een individuele lidstaat. Daarvoor is uiteindelijk de Raad van de EU verantwoordelijk, al dan niet samen met het Europees Parlement. Bij het opstellen door de EC van haar administratieve subsidievoorwaarden zal zij zich daarom wel eens veel meer kunnen richten op haar verantwoordingsbelang dan op het uitvoeringsbelang i.c. het succesbelang. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de administratieve regels van een EU-subsidie, die sterk gaan afwijken van de regels die gelden voor een nationale subsidie.

2.3 De Nederlandse structuur

Het voorgaande brengt ons bij de vraag of met name de Nederlandse lokale overheden, die zijn ingericht passend binnen de nationale structuur, in staat zijn om aansluiting te zoeken bij de subsidievoorwaarden die gesteld worden aan het functioneren in een Europese structuur. Of te wel: hoe passend is een Europese subsidie in beleidsmatige en administratieve zin binnen lokale overheden?

Van oudsher is Nederland opgebouwd uit kleine, territoriale gemeenschappen. Deze territoriale gemeenschappen, al dan niet samengevoegd tot grotere eenheden, hebben met betrekking tot de regeling en het bestuur veel van de oorspronkelijke bevoegdheden behouden. De regeling en het bestuur worden dus niet volledig centraal gevoerd, maar vinden voor een groot deel plaats in een

veelheid van andere, autonome, lichamen. Dit verschijnsel wordt aangeduid met decentralisatie.

Deze decentralisatie omvat niet alleen de bevoegdheid voor regeling en bestuur voor bepaalde gebieden (territoriale decentralisatie zoals bij gemeenten en provincies), maar kan ook een specifieke taak (functionele decentralisatie zoals bij waterschappen of andere doelcorporaties) omvatten.

In deze paragraaf zullen wij ons beperken tot territoriale decentralisatie, met in het bijzonder de positie van de gemeenten daarin: regeling & bestuur, autonomie & medebewind, algemene & doeluitkeringen en toezicht.

2.3.1 Regeling en bestuur

Voor het onderscheid tussen regeling en bestuur is het handig om terug te vallen op de machtenleer van Montesquieu. Hij maakt een onderscheid in wetgevende macht (regeling), rechterlijke macht en uitvoerende macht (bestuur).

De rechterlijke macht vormt een aparte zuil in het staatsbestel en is niet gedecentraliseerd. Zij is gedeconcentreerd en o.a. belast met toetsing van daden van bestuur aan de wetgeving. Zij controleert het bestuur in de zin van rechtmatigheid.

De regeling (wetgeving) is in Nederland een bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging. Landelijk zijn dat de Eerste en Tweede Kamer der Staten Generaal. Op gemeentelijk niveau is deze bevoegdheid toegekend aan de gemeenteraad, vanuit het duale bestel.

De bevoegdheden op het gebied van bestuur (uitvoering), berusten landelijk bij de regering en gemeentelijk bij het college van burgemeester en wethouders en in bijzondere situaties bij de burgemeester.

Voor gemeenten geldt dus dat regeling is opgedragen aan de gemeenteraad en bestuur aan het college van burgemeester en wethouders c.q. de burgemeester.

2.3.2 Autonomie en medebewind

Voor het bepalen van de omvang van bevoegdheden en het toezicht daarop is het van belang om een onderscheid te maken tussen de bevoegdheden die voortvloeien vanuit de gemeentelijke autonomie en die vanuit het medebewind.

Tot de autonomie kan gerekend worden alles wat behoort tot de huishouding van de gemeente. Het begrip huishouding van de gemeente moet daarbij vooral niet statisch worden opgevat. Maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkeling van provinciaal en landelijk beleid kunnen van invloed zijn op de omvang van de inhoud van dit begrip. Binnen de autonomie heeft de gemeenteraad de regelgevende bevoegdheid en het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot bestuur en uitvoering.

Bij medebewind ligt dit anders. Er is sprake van een hogere regeling waaraan een bestuursorgaan van de gemeente uitvoering geeft. Hoewel medebewind het stellen van eigen regels niet volledig uit hoeft te sluiten, ligt bij medebewind de nadruk op de bestuurlijke uitvoering van een hogere regeling. Veel bijzondere wetten zijn te zien als medebewind.

2.3.3 Algemene en doeluitkeringen

De inkomsten van de gemeente bestaan voor slechts 10 á 15 % uit de opbrengsten van gemeentelijke belastingen. Voor het overige zijn gemeenten afhankelijk van inkomsten vanuit de algemene uitkering en vanuit doeluitkeringen.

De algemene uitkering van het rijk aan gemeenten wordt vastgesteld op basis van een aantal indicatoren (oppervlakte grondgebied, aantal inwoners, bebouwing, etc). De algemene uitkering vormt een aanzienlijk deel van de gemeentelijke inkomsten en stelt de gemeente in staat om de autonome taken uit te voeren, zoals het plaatsen van lantaarnpalen.

Voor de medebewindstaken ontvangen gemeenten veelal een zgn. doeluitkering. Deze doeluitkering is een afzonderlijke uitkering aan de gemeente, bedoeld voor de uitvoering van een specifieke medebewindstaak. Een voorbeeld hiervan is het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

In de praktijk is dit onderscheid tussen algemene uitkering en doeluitkering steeds minder te maken omdat een fors aantal doeluitkeringen zijn geïncorporeerd in de algemene uitkering. Dit is het gevolg van het decentralisatiebeleid (overdracht van bevoegdheden van rijk naar gemeente) van het kabinet Lubbers III, gericht op het terugdringen van het aantal doeluitkeringen. De vergoeding onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en gemeentelijk onderwijsbeleid zijn hier voorbeelden van.

De geldstromen van de doeluitkeringen worden dus steeds meer vervlochten in de algemene uitkering. Hierdoor wordt de verantwoording van deze doeluitkeringen steeds meer onderdeel van de totale verantwoording van de gemeenterekening. Het indienen door gemeenten van aparte verantwoordingen voor ontvangen doeluitkeringen wordt steeds zeldzamer.

Daar staat tegenover dat de verantwoording van de gemeenterekening naast een rechtmatigheidstoets ook een doelmatigheidstoets kent.

Doordat de doeluitkeringen in toenemende mate vallen onder de gebruikelijke regelgeving van de algemene uitkering, kunnen gemeenten bij de inzet van deze gelden steeds meer hun eigen gedragslijn hanteren.

Andere dan de gebruikelijke administratieve voorschriften, zoals die gelden voor de gemeentebegroting, zijn niet van toepassing. De gedragslijn van de gemeente wordt zodoende niet door verdergaande administratieve regels beïnvloed.

Dit geeft gemeenten veel vrijheid in het proces van het bepalen van het beleid voor de inzet van gelden. Dit leidt er toe dat bijvoorbeeld subsidierelaties met derden, waarmee het gemeentelijk beleid mogelijk gerealiseerd wordt, over het algemeen niet beïnvloed worden door additionele regels van administratieve aard.

2.3.4 Toezicht op de gemeenten

Voor een goed begrip van het uit te oefenen toezicht op de gemeente is het eerder gemaakte onderscheid in autonomie en medebewind van belang. Verder is een onderscheid in bestuurlijk, juridisch en financieel toezicht van belang, omdat deze vormen van toezicht een eigen ontwikkeling lijken te kennen.

Juridisch toezicht

Bestuursdaden, verricht op basis van zowel autonomie als medebewind, zijn voor beroep vatbaar en kunnen dus aan de rechter worden voorgelegd.

De rechter zal, zo daar een beroep op wordt gedaan, vaststellen of er sprake is van strijd met de wet. Op deze manier is het juridisch toezicht sluitend geregeld.

Bestuurlijk/financieel toezicht

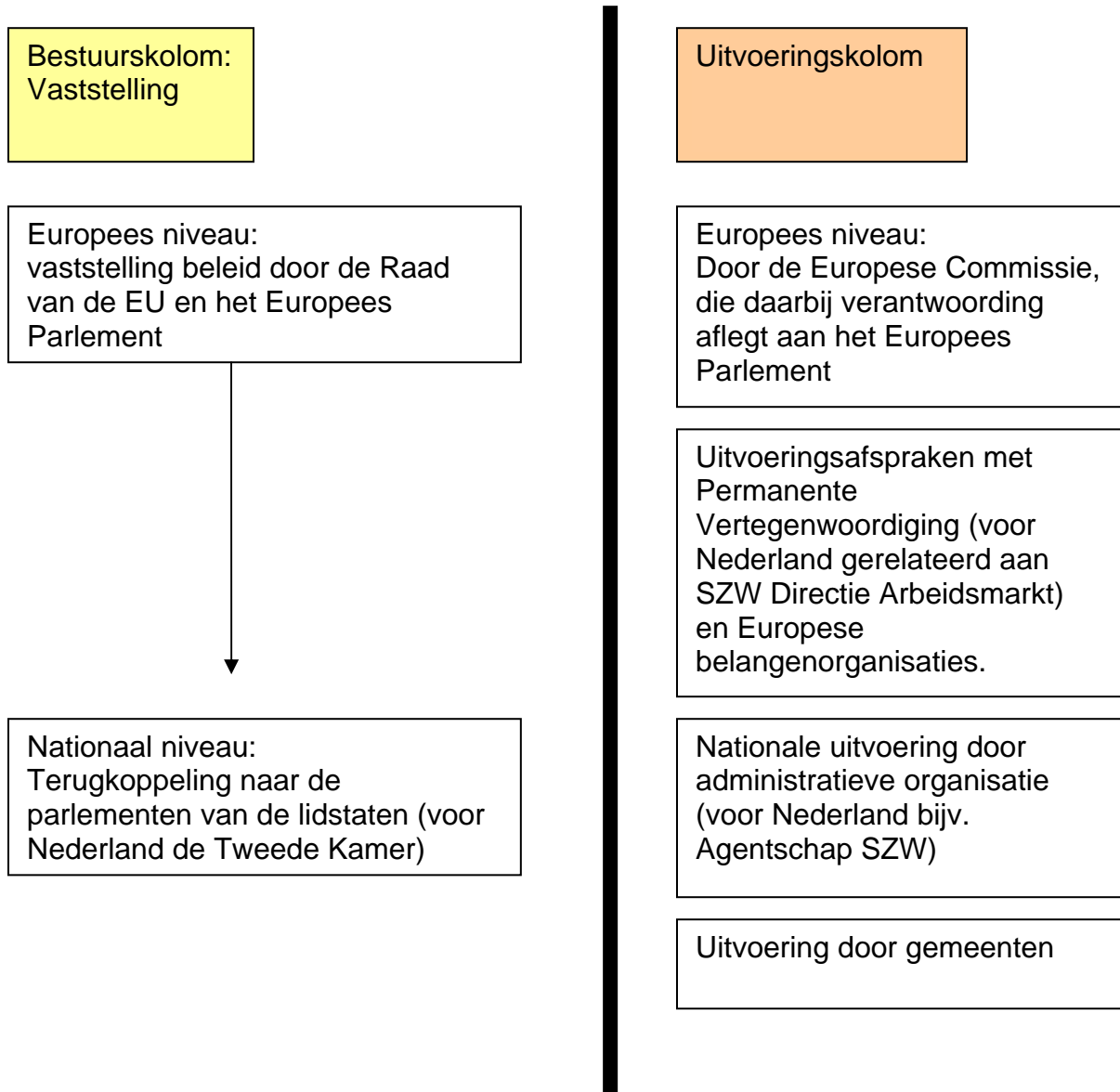
Het bestuurlijk toezicht wordt uitgevoerd door de hogere bestuurslaag (provincie) en omvat algemeen bestuurlijk/financieel toezicht. Dit toezicht kan zowel preventief als repressief zijn. Preventief toezicht wil zeggen goedkeuring vooraf en is o.a. terug te vinden bij de voorafgaande goedkeuring van de begroting en bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Repressief toezicht wil zeggen dat de goedkeuring achteraf plaatsvindt, bijvoorbeeld een jaarrekening.

Het bestuurlijk toezicht op de vanuit de *autonomie* verrichte bestuursdaden vindt in de meeste gevallen, zowel preventief als repressief, plaats door de hogere bestuurslaag, i.c. de provincie.

Het bestuurlijk toezicht op de afzonderlijke doeluitkeringen (*medebewind*) vindt plaats door het orgaan dat de uitkering beschikbaar heeft gesteld. Doeluitkeringen kennen doorgaans een aparte aanvraag- en verantwoordingsprocedure. Door het eerder beschreven verschijnsel dat steeds meer voormalige doeluitkeringen onderdeel uit gaan maken van de algemene uitkering, wijzigt ook de wijze van verantwoorden. Doordat de uitkering is ondergebracht in de algemene uitkering, vindt ook de verantwoording plaats volgens de regels die voor de verantwoording van de gehele begroting gelden. Dit heeft tot gevolg dat specifieke regels voor de verantwoording van deze geïncorporeerde doeluitkeringen verdwenen zijn en de beleidsmatige ruimte voor de gemeente bij de inzet van deze voormalige doeluitkeringen is toegenomen.

2.4 Samenvattend model

Op basis van de voorgaande teksten zien de vaststelling en uitvoering van het EU-beleid in de Europese en nationale structuur er als volgt uit:



Model 2.1 Vaststelling en uitvoering van het EU-beleid

Bevoegdheden in de Nederlandse situatie:

De bevoegdheden van de diverse bestuurslagen ten opzichte van de gemeente bij medebewind zijn als volgt weer te geven:

Rijksoverheid
Provinciale overheid
Gemeentelijke overheid

De bevoegdheden van de diverse bestuurslagen ten opzichte van de gemeente bij autonomie zijn als volgt weer te geven:

	Rijksoverheid
	Provinciale overheid
	Gemeentelijke overheid

Samenvoeging van beide geeft het volgende model te zien:

Rijksoverheid	Rijksoverheid
Provinciale overheid	Provinciale overheid
Gemeentelijke overheid	Gemeentelijke overheid

Model 2.2 Bevoegdheden van diverse bestuurslagen ten opzichte van de gemeente bij medebewind en autonomie

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal gezocht worden naar de theorie die ons kan helpen bij de probleemstelling. Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag zal deze ingepast moeten worden op een theoretisch model, een theoretisch kader. Dit theoretisch kader geldt als het ware als de meetlat waarlangs de waarnemingen gelegd moeten worden om zicht te krijgen op de verschillen tussen theorie en praktijk.

Voor het theoretisch kader voor onze scriptie zijn wij uitgekomen op de beleidscyclus, of althans onderdelen ervan. De probleemstelling richt zich nl. op de verschillen in Europese en lokale benadering van subsidies. Subsidies gelden als middel of sturingsinstrument voor de uitvoering van beleid. Idealiter vinden beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie plaats via een mooi opgebouwde cyclus, met een min of meer herkenbaar begin en einde, waarbij het einde vanwege het cyclische karakter meteen het begin van de volgende cyclus is.

Deze cyclus is een hulpmiddel om het doorgaans ingewikkelde beleidsproces op een inzichtelijke wijze te visualiseren. Helaas is de praktijk vaak weerbarstiger dan de theorie, waardoor een beleidscyclus vooral opgevat moet worden als model. Dye (in: Birkland, 2001) noemt een model vooral een abstractie of representatie van politiek leven, dat hypothesen moet suggereren over de gevolgen en consequenties van overheidsbeleid.

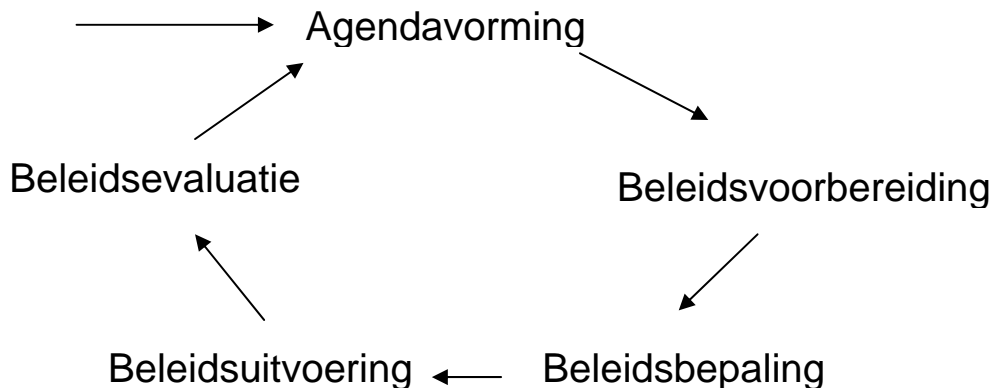
Binnen de bestuurskunde zijn diverse benaderingen van beleidsmodellen bekend, waaruit al geconcludeerd kan worden dat zelfs modellen altijd voor verbetering en/of verandering vatbaar zijn. Dit neemt niet weg dat dergelijke modellen nuttig kunnen zijn voor, in ons geval, de plaatsbepaling van subsidies en de administratieve verwerking daarvan, in een cyclus van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Dergelijke modellen kunnen inzichtelijk maken hoe de processen bij gemeenten en de EU verlopen, of deze processen passen binnen hetzelfde model, of er meerdere modellen zijn en op welke wijze zij elkaar beïnvloeden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidscyclus in het algemeen en enkele specifieke beleidsmodellen in het bijzonder. Het algemene gedeelte (paragraaf 2 t/m 8) beschrijft beknopt alle fasen van de beleidscyclus. Het vormt daarmee het kader van waaruit specifieke onderdelen gebruikt zullen worden voor het onderzoek naar en de mogelijke verklaring van de geconstateerde probleemstelling. De nadruk zal komen te liggen op beleidsontwikkeling en -uitvoering als passend bij het onderwerp van deze scriptie, namelijk subsidieverlening als beleidsinstrument voor ontwikkeling en uitvoering van (gemeentelijk) beleid.

Op basis van het geschetste algemene theoretisch leerstuk van de beleidscyclus wordt in paragraaf 9 een specifiek theoretisch concept/kader gevormd dat leidraad zal zijn bij de onderzoeksvragen.

3.2 De beleidscyclus

De meest basale en bekende beleidscyclus is waarschijnlijk die van Hoogerwerf (1985). Deze kan als volgt worden weergegeven:



Model 3.1 De beleidscyclus van Hoogerwerf (1985)

Ook anderen, zoals Van de Graaf & Hoppe (1989), hebben zich beziggehouden met de beleidscyclus. Zij komen tot een weliswaar vergelijkbaar model maar voegen andere elementen toe of trekken bepaalde fasen samen: ideologievorming, agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie/monitoring. De overeenkomst tussen het model van Van de Graaf & Hoppe en dat van Hoogerwerf is een aaneenschakeling van fasen die met elkaar het proces van de beleidscyclus vormen.

Het sterke van deze beleidscyclus is de overzichtelijkheid vanwege zijn eenvoud, maar daarin schuilt meteen ook de zwakte. De rationele benadering van beleid, die deze cyclus typeert, gaat uit van een aantal aannames.

Een voorbeeld hiervan noemt Birkland (2001). Hij is van mening dat het rationele model uitgaat van de aanname dat beleidsmakers geconfronteerd worden met een probleem en een doel, en dat ze tot taak hebben zich zo goed mogelijk te richten op het oplossen van het probleem. Doel is het bereiken van maximaal sociaal gewin.

De vraag is echter of dit in alle gevallen zo ervaren en/of toegepast wordt. Immers beleid kan vanuit verschillende perspectieven worden gezien. Naast het rationele, kan beleid ook gezien worden vanuit het normatieve, institutionele en arenaperspectief. Al deze perspectieven kennen een eigen invalshoek om het beleid te ontwikkelen en zullen daardoor van invloed zijn op de wijze waarop het proces zich ontwikkelt.

Terugkerend naar het rationele model van Hoogerwerf, dat we hier als uitgangspunt zullen hanteren, valt op dat de cyclus uitgaat van een lineair proces met fasen die elkaar in vaste volgorde opvolgen. Tevens wordt er van uitgegaan

dat alle betrokkenen met dezelfde fase bezig zijn; er is een centraal uitgangspunt, er is “probleemconsensus” (Birkland, 2001) en van daaruit starten alle actoren op hetzelfde moment met hetzelfde beleid. Een andere benaming voor dit model is dan ook “fasemodel”.

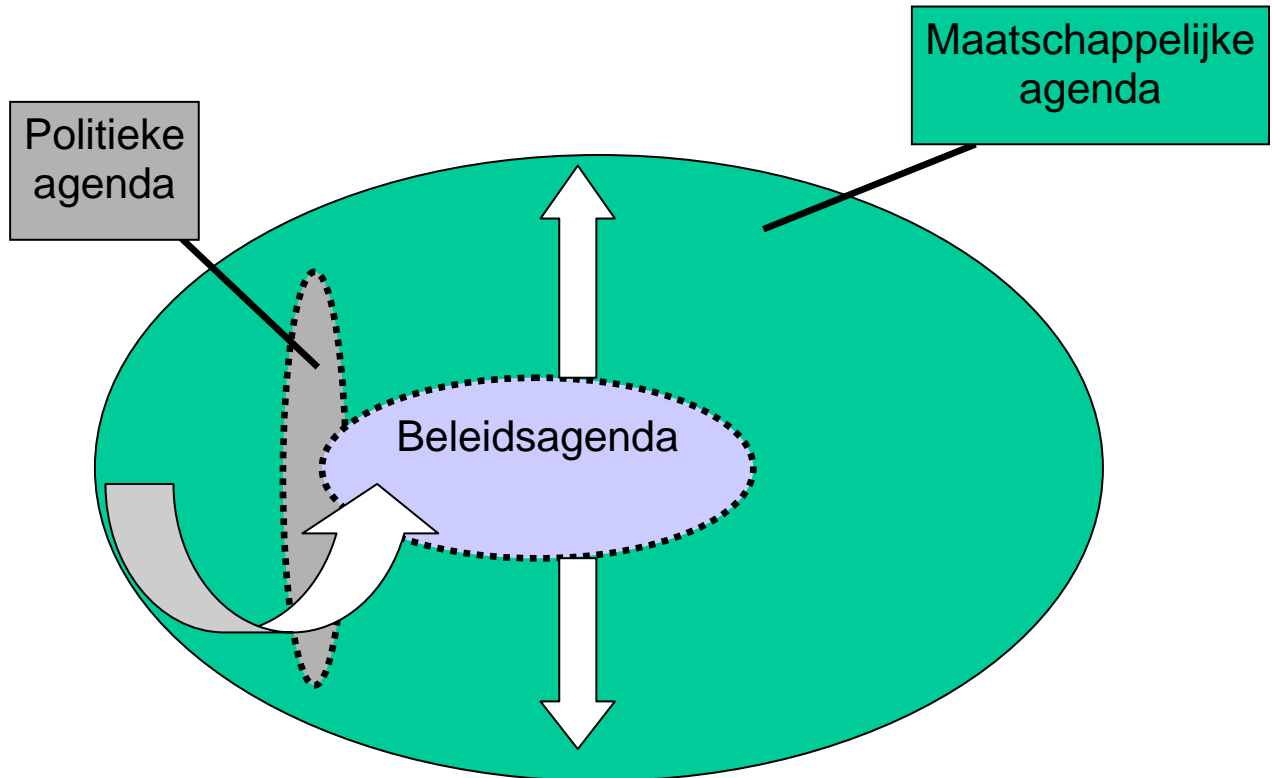
Hoewel een dergelijk rationeel perspectief wellicht opgaat voor kleine, concrete, tembare en/of eenduidige problemen, houdt de beleidscyclus geen rekening met de aanwezigheid van andere participanten, die met andere beleidscycli bezig zijn waardoor die elkaar positief of negatief kunnen beïnvloeden. Zeker bij complexere vraagstukken is het bijvoorbeeld onmogelijk om alle benodigde informatie te verzamelen, deze te wegen en een optimaal besluit te nemen (Birkland, 2001).

Het model laat duidelijk het cyclische karakter zien: als gevolg van de beleidsevaluatie vindt bijstelling van het beleid plaats en start de cyclus opnieuw. Evaluatie van bestaand of nieuw beleid wordt echter vaak maar beperkt gedaan door bijvoorbeeld gebrek aan tijd, middelen en mensen. Dit geldt overigens ook voor de andere onderdelen van de beleidscyclus; de mate waarin een onderdeel tot volgroeiing komt is afhankelijk van dergelijke factoren.

Ondanks deze tekortkomingen heeft deze beleidscyclus waarde door de mogelijkheid van herkenning en verklaring van de verschillende stappen. In de volgende paragrafen volgt een verfijning van de beleidscyclus, door elke fase nauwkeuriger te bekijken. Dit gebeurt o.a. met behulp van de modellen van Birkland (2001) en Dunn (2004).

3.3 Agendavorming

Zoals de cyclus laat zien, is de “eerste stap” de agendavorming, of agendasetting. Agendavorming is te verdelen in drie soorten, namelijk de maatschappelijke, de politieke en de beleidsagenda, die onderlinge relaties hebben. Die relaties zijn zowel concentrisch als cyclisch te zien.



Model 3.2 Soorten agenda's (bron: Fenger, 2004)

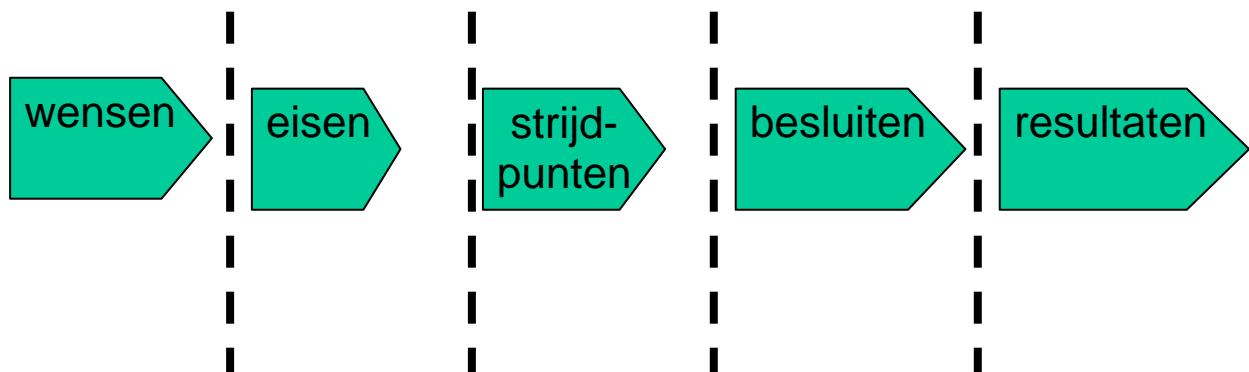
De kern van de cirkels is de beleidsagenda, te omschrijven als onderwerpen die object van beleidsvorming zijn. Het is een lijst van onderwerpen die niet alleen de aandacht van een beleidsactor hebben, maar waarvoor de actor ook daadwerkelijk bezig is om maatregelen voor te bereiden of in te voeren (Van de Graaf & Hoppe, 1989). De politieke agenda bevat onderwerpen die de aandacht van bestuurders en politici hebben maar nog niet tot beleid hebben geleid. Op de maatschappelijke of publieke agenda staan onderwerpen die volgens de publieke “opinion leaders” de aandacht van politici en bestuurders horen te hebben en die tot politieke besluitvorming moeten leiden.

Net als bij de beleidscyclus van Hoogerwerf wordt ook hier uitgegaan van een rationele benadering, waarbij duidelijk het ene type te onderscheiden is van het andere en er een optimale keuze is uit beschikbare alternatieven, gebaseerd op effectiviteit en efficiëntie. De dagelijkse praktijk laat echter zien dat dat vaak niet het geval is. Zo overlappen de drie soorten agenda's elkaar in onderwerp en in

tijd. Daardoor is er ook geen algemene uitspraak te doen over de agenda waarop een onderwerp als eerste voor zal komen (Van de Graaf & Hoppe, 1989).

3.3.1 Barrièremodel

Over de wijze waarop een onderwerp op de agenda komt, zijn verschillende benaderingen mogelijk. Bachrach & Baratz (in: Van de Graaf & Hoppe, 1989) hanteren als benadering voor het proces van agendavorming het zogenaamde barrièremodel:



Model 3.3 Het barrièremodel van Bachrach & Baratz

Volgens Van de Graaf & Hoppe is het barrièremodel van Bachrach & Baratz een toespitsing van een eerder model, nl. het model van het politieke systeem van Easton. Waar Easton de nadruk legt op het voortbestaan van het politieke systeem, leggen Bachrach & Baratz de nadruk op “non decisions”, dus juist het stranden van behoeften en wensen.

De eerste barrière die genomen moet worden is van wens naar eis, of wel van een individueel sociaal probleem naar een collectief sociaal probleem. March & Olsen (in: Van de Graaf & Hoppe, 1989) noemen hierbij “the logic of collective action”: wanneer wordt een individuele wens een collectieve eis? De volgende barrière is die van eisen naar strijdpunten, waarbij toegang gezocht moet gaan worden tot (politieke) kanalen. Niet iedereen heeft de benodigde (bureaucratische) competenties om dergelijke toegang te krijgen, waardoor deze stap vaak niet lukt.

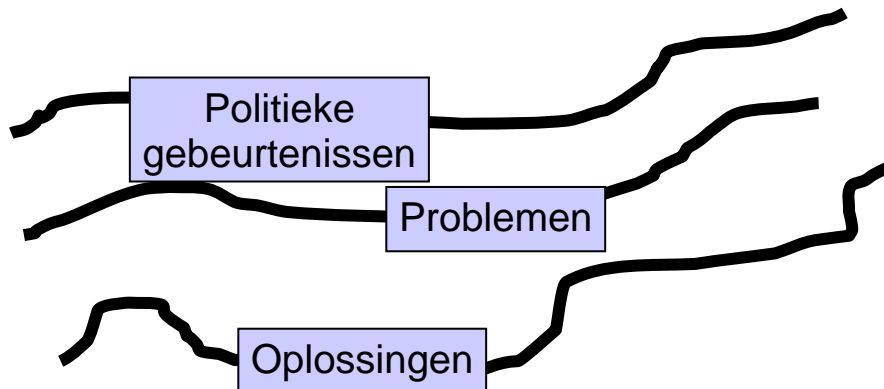
Wordt de toegang wel verkregen, dan moet de barrière naar besluiten genomen worden. Hierbij kan het gebeuren dat er wel geluisterd wordt naar de ervaren problemen, maar dat er niets mee wordt gedaan. Het verdwijnt in een bureaula omdat er nu eenmaal prioriteiten moeten worden gesteld.

De laatste barrière betreft die van besluiten naar resultaten. Resultaten die naar verwachting kunnen zijn, maar ook tegenvallende resultaten of helemaal geen resultaten waardoor je nog net zover bent als aan het begin van het hele proces.

3.3.2 Vuilnisbak

Cohen, March & Olsen spreken van het beleidsmodel “Garbage Can”, een vuilnisbak van georganiseerde anarchieën (in: Birkland, 2001). In dit model is er sprake van drie elementen, of drie stromen, namelijk problemen, oplossingen en participanten. Het meest typerende van dit model is dat het, anders dan in de rationele beleidscyclus, zowel gaat om oplossingen die een probleem zoeken als andersom, en dat participanten meestromen op zoek naar de koppeling tussen beide. Er is geen uitgesproken probleem, er bestaan al verschillende oplossingen, en de participanten (of actoren) leveren een bijdrage met hun oplossing aan een probleem. Zodra er sprake is van een koppeling, vindt plaatsing op de politieke agenda plaats. Een mogelijke oplossing en probleem ontmoeten elkaar en belanden op de politieke agenda.

Het “garbage-can model” ligt dicht naast de “Streams Metaphor” of het stromenmodel van Kingdon (in: Birkland, 2001):



Model 3.4 Het stromenmodel van Kingdon

Kingdon gaat er van uit dat onderwerpen op de agenda komen wanneer elementen van de drie stromen bij elkaar komen. Elke stroom bevat verschillende individuen, groepen, instanties, die betrokken zijn bij het beleidsproces. De ene stroom is de politieke stroom, die de politieke en publieke opinie bevat. De andere stroom is de beleidsstroom (policy stream) die de potentiële oplossingen bevat. De derde is de stroom van (de toelichting op) de problemen. Toevallig kunnen deze stromen elkaar kruisen in de zogenaamde “window of opportunity” of “policy window” die een beleidsverandering teweeg *kan* brengen. De toevalligheid kan beïnvloed worden door oog (of gevoel?) te hebben voor dergelijke momenten. Dit wordt ook wel politiek ondernemerschap genoemd (entrepreneurs).

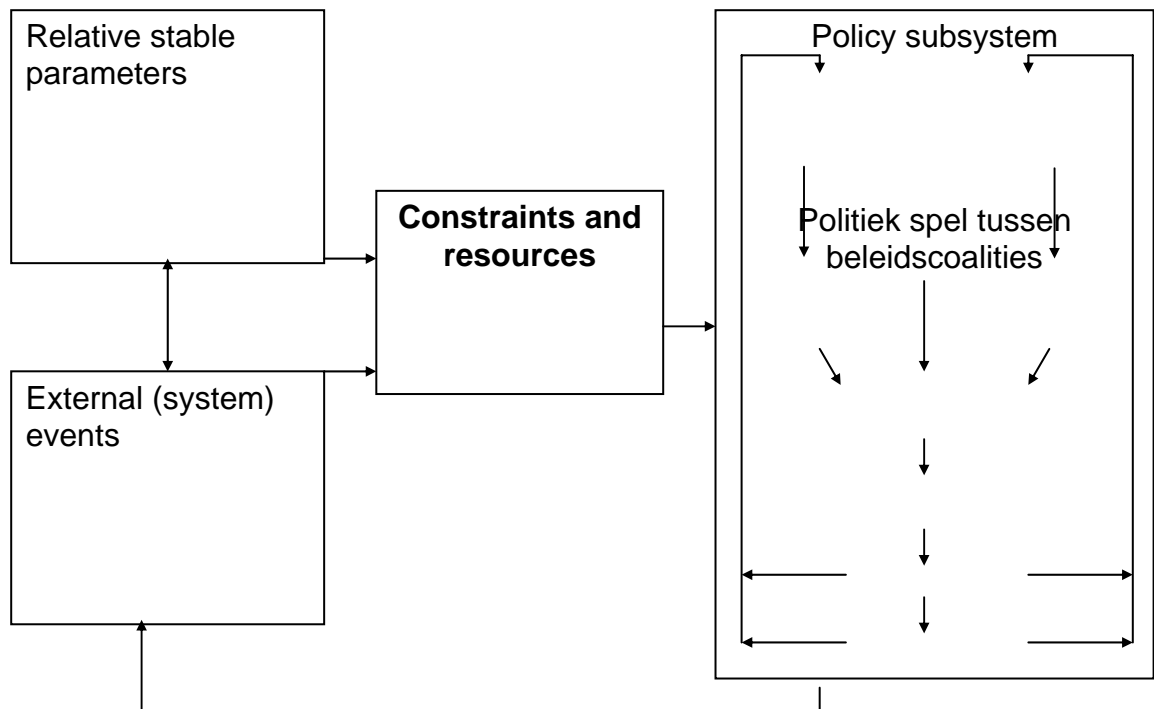
Waar het fasemodel uitgaat van volgtijdelijkheid gaat het stromenmodel uit van gelijktijdigheid.

Hoewel beide modellen de werkelijkheid vaak meer benaderen dan de rationele beleidscyclus, is een nadeel van zowel de garbage-can als het stromenmodel dat het geen voorspellende waarde heeft omdat het proces achter de opening niet duidelijk wordt. Voor een ex post benadering zijn de modellen wel bruikbaar als mogelijkheid om naar verklaringen te zoeken.

3.3.3 Evenwicht

Hoewel in geen van de bovengenoemde modellen expliciet gesproken is over welke rol de factor tijd speelt in de ontwikkeling of verandering van beleid, lijken de modellen uit te gaan van de mogelijkheid dat zoiets redelijk vlot kan ontstaan en verlopen. Baumgarten & Jones (1993) daarentegen hanteren de visie dat beleid juist lange periodes van stabiliteit kent die afgewisseld worden met korte periodes van dynamiek. Zij noemen dit het model van "Punctuated Equilibrium" (PE) waarbij beleid ontstaat in een gesloten systeem van de belangrijkste actoren. Hierdoor ontstaat een soort beleidsmonopolie dat zichzelf in stand houdt. Desondanks duiken er om de zoveel tijd nieuwe spelers op, bijvoorbeeld onder druk van media-aandacht. Maar ook economische omstandigheden, extreme gebeurtenissen of machtsposities van spelers kunnen bronnen van verandering zijn. Het evenwicht wordt dan onderbroken, beleid verandert, en de zoektocht naar een hernieuwd evenwicht begint weer. Baumgarten & Jones beargumenteren hiermee dat beleidsverandering geen kwestie is van incrementalisme (kleine veranderingen in bestaand beleid aanbrengen), maar ook niet van constante dynamiek.

Beleed is stabiel, gevolgd door een korte periode van snelle verandering, om vervolgens weer een zekere stabiliteit te vertonen. Dit gesloten systeem, dat door Sabatier (1999) als Advocacy Coalition Framework (ACF) aangeduid wordt, waarin een verandering op moet treden om instabiliteit te laten ontstaan, wordt als volgt geschetst:



Model 3.5 Advocacy Coalition Framework van Sabatier

3.3.4 Samenvattend

Bovenstaande modellen hebben gemeenschappelijk dat zij een verklaring zoeken en geven voor het op de agenda komen van nieuwe beleidspunten. Dit kan voorafgegaan worden door het overwinnen van barrières of uit een toevallige samenkomst van gebeurtenissen. In de praktijk zullen beide kunnen vóórkomen. Voor een via het barrièremodel moeizaam op de agenda geplaatst probleem zal door middel van de beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling en -bepaling een oplossing gevonden moeten worden, terwijl een ontmoeting van probleem en oplossing volgens het garbage-canmodel of het stromenmodel via de beleidscyclus haar maatschappelijke erkenning zal moeten krijgen. De beleidscyclus staat in dat geval in het teken van het uitleggen en verkrijgen van draagvlak voor de gevonden combinatie van probleem en oplossing. Daardoor zal een verschil waarneembaar zijn in de wijze waarop een probleem via de beleidscyclus naar een oplossing verschuift (oplossingsgericht beleid formuleren) en de wijze waarop de combinatie van probleem en oplossing tot uitvoering komt (beleid ontwikkelen gericht op het verkrijgen van draagvlak). Met de modellen ACF en PE wordt schematisch weergegeven hoe het speelveld, waarin de stabiliteit en instabiliteit optreden, er uit kan zien.

3.4 Beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling

Nadat een probleem op de agenda is beland, komen we in de fase van de beleidsvoorbereiding en –ontwikkeling. Deze fase is eigenlijk te zien als de kraamkamer van het beleid. De eventuele hectiek die samen kan gaan met het plaatsen van het probleem op de agenda is afgesloten. In betrekkelijke rust kan onderzoek gedaan worden naar de juiste omvang van het probleem, eventuele resultaten van eerder beleid en de wijze waarop het beleid geformuleerd zal moeten worden. De uit te voeren analyse zal logisch, systematisch, betrouwbaar en geschikt moeten zijn.

Deze analyse levert informatie op over het op te lossen probleem en vormt de basis voor het te ontwikkelen beleid. De analyse bevat idealiter niet alleen waardevolle informatie vanuit eerder beleid, maar ook informatie over politieke haalbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van het beleid. Van Nispen (in: Ringeling & Bekkers, 2003) noemt hierbij de implementatieanalyse die bestaat uit de volgende onderdelen:

1. de politieke haalbaarheid (past het?)
2. de maatschappelijke aanvaardbaarheid (hoort het?)
3. de wettelijke verankering (mag het?)
4. succes of falen (werkt het?)

Op basis van de implementatieanalyse zullen keuzes gemaakt moeten worden over de wijze van uitvoering van het beleid. Op welke wijze sturing zal moeten plaatsvinden en met gebruikmaking van welke instrumenten zijn vragen die zich in deze fase aandienen.

3.5 Sturing

Bekkers (2004) omschrijft sturing als “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context.” Als onderdeel van beleid is vaak een visie op sturing opgenomen. Immers, vooraf staat niet vast hoe een bepaald beleidsproces zich in de uitvoering ontwikkelt en de mogelijkheden van sturing moeten dus als het ware in het beleid ingebakken zitten. In de klassieke opvatting over sturing ligt de focus op de doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd vanuit een hiërarchische positie, met de nadruk op beheersbaarheid van de throughput (top-down). In de loop der tijd zijn de opvattingen over sturing aan het veranderen.

Bekkers (2004) geeft de volgende veranderingen:

- van verticaal naar horizontaal;
- van gesloten naar open;
- van eenzijdig naar meerzijdig;
- van generiek naar situationeel;
- van regulerend naar zelfregulerend;
- van “harde” naar “zachte” instrumenten.

Hiermee worden weliswaar de grenzen van de sturing, die juridisch, financieel-economisch, bestuurskundig en maatschappelijk van aard zijn, niet veranderd maar de wijze waarop binnen deze grenzen wordt gestuurd kan wel veranderen.

De nieuwe sturing richt zich veel meer op gemeenschappelijke beeldvorming en hanteert daarbij nieuwe sturingsinstrumenten zoals incentives, parameters, structurering & procedurering en gemeenschappelijke beeldvorming. Gemeenten die met Europese en “eigen” subsidies werken, zouden vanwege strenge Europese subsidieregels en mogelijk ruime(re) gemeentelijke subsidieregels, hierdoor in een situatie kunnen geraken waarbij voor de ene subsidie de klassieke top-down sturing geldt en voor de andere de moderne netwerksturing.

3.5.1 Sturingsinstrumenten

Bij het ontstaan van beleid, of dit nu op een heel rationele manier gebeurt via de beleidscyclus, schoksgewijs vanuit een verstoord evenwicht of door het benutten van kansen via de policy window, altijd zal er sprake zijn van een doel; je wilt iets bereiken. Middelen om dat doel te bereiken zijn beleidsinstrumenten. Goed beschouwd hanteert de overheid deze middelen om van de maatschappij of de burgers datgene gedaan te krijgen dat er toe zal leiden dat de beleidsdoelstellingen van de overheid gerealiseerd worden. Ringeling (1983) verstaat onder beleidsinstrumenten een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die zijn gericht op de beïnvloeding van bestuurlijke maatschappelijke processen.

Beleidsinstrumenten hebben zodoende direct te maken met beleidsuitvoering. Er is zelfs sprake van tweerichtingsverkeer: de keuze van beleidsinstrumenten beïnvloedt de uitvoering maar wordt op zijn beurt ook beïnvloed door de uitvoering (Birkland, 2001).

In algemene zin zijn beleidsinstrumenten in te delen in drie categorieën. Als eerste het economische model (“de peen”). Voorbeelden hiervan zijn stimuleren van lastenverlaging (heffingen en belastingen) en subsidies. Dit economische model impliceert overigens dat men weet wat het specifieke probleem is waarvoor het beleid wordt geformuleerd en dat het instrument daadwerkelijk effect heeft. Aandachtspunten bij subsidies zijn o.a. dat er in ieder geval geld mee gemoeid is, de naleving geen automatisme is en de “klant” de keuze heeft om wel of niet deel te nemen aan de subsidie. Er is sprake van keuzevrijheid, wat consequenties heeft voor de effectiviteit.

De tweede categorie betreft het communicatieve model (“de preek”), dat zowel eenzijdig als tweezijdig kan zijn. Eenzijdige communicatie houdt bijvoorbeeld propaganda, voorlichting, campagnes in, gericht op eenzijdige beeldvorming. Tweezijdige communicatie is gericht op gemeenschappelijke beeldvorming dat institutioneel (geformaliseerd) of interactief (informeel) kan plaatsvinden. Naleving en effectiviteit van deze instrumenten zijn niet altijd helder.

Tot slot het juridische model (“de zweep”) via o.a. ge- en verboden, wetten, beschikkingen of contracten. Naleving van juridische instrumenten ligt voor de hand, vanwege het afdwingbare karakter. De drie genoemde instrumenten kunnen zowel verruimend (bijv. subsidie) als beperkend (bijv. verbod) zijn.

Schematisch geeft dit het volgende beeld:

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod, gebod	Heffing	Propaganda

Tabel 3.1 Soorten instrumenten (Fenger, 2004)

Bovenstaand schema betreft met name de klassieke sturing. In de nieuwe sturing is deze indeling ook enigszins als karakterisering aan te geven, maar het beperkende deel van het schema verschuift dan veel meer naar de achtergrond, omdat de daarmee samenhangende rol zich moeilijk verdraagt met de uitgangspunten van moderne sturing. Immers het definiëren van een gemeenschappelijk doel en horizontale samenwerking duiden op een verschuiving van harde sturing naar de veel zachtere beïnvloeding. De verruimende instrumenten blijven als mogelijkheden in de moderne sturing bestaan, overigens meer vanuit facilitering en veel minder vanuit een hiërarchie. Hieruit blijkt dat de in te zetten instrumenten bepaald worden door de gekozen sturingsfilosofie. Wordt gekozen voor een moderne sturing, dan vallen de beperkende sturingsinstrumenten af.

3.6 Beleidsbepaling

In deze fase van de beleidscyclus worden besluiten genomen over het beleid. Leemans (in: Hoogerwerf, 1985) omschrijft dit als het kiezen en specificeren van de doeleinden, de middelen, de tijdsvolgorde en de activiteiten. Hij verwijst naar de stelling van Herbert Simon. Hierin wordt aangegeven dat het besluitvormingsproces zich afspeelt over de keuzen tussen een oorspronkelijk groot aantal alternatieve mogelijkheden voor een oplossing van het probleem. Deze mogelijkheden worden in een proces van successievelijke keuzen gereduceerd tot een uiteindelijke beslissing. Dit proces speelt zich vaak af binnen de kaders die in de fase van de beleidsvoorbereiding zijn aangebracht. Niet altijd behoeven deze kaders beperkend te werken. Immers, niet alleen de meest rationele oplossing zal de basis voor het beleid behoeven te zijn. De politieke omgeving zal ook zijn invloed doen gelden. De oplossing die het best aansluit bij de politieke achtergrond of goede argumenten in zich draagt voor de politieke verantwoording, wordt in deze fase gekozen.

3.7 Beleidsuitvoering

De beleidsuitvoering is niets anders dan het toepassen van de gekozen middelen om het doel feitelijk te gaan realiseren. Het is de implementatie van het beleid. Deze uitvoering van beleid resulteert in beleidsprestaties (Maarse in: Hoogerwerf, 1985), de output van het beleid. Van belang zijn vooral de effecten van het beleid, de outcomes. Als er sprake is van de uitvoering van omvangrijk maar geïsoleerd beleid kan er een uitvoerende (project)organisatie ingericht worden. In de meeste gevallen wordt het beleid echter uitgevoerd door de bestaande organisatie als onderdeel van de reguliere taak. Omdat vooral overheidsbeleid zich richt op de maatschappij, vindt de uitvoering vrijwel nooit geïsoleerd door de uitvoerende organisatie plaats. De uitvoering van maatschappelijk getinte subsidies zal daarmee ook geïmplementeerd zijn in de reguliere organisatie (en niet in een projectorganisatie). De doelgroep waarop het beleid zich richt, belangengroeperingen en zelfs de rechter kunnen actoren zijn in het proces van de beleidsuitvoering. Belangengroepen kunnen door protesten of feitelijke acties de beleidsuitvoering beïnvloeden, de rechter die op basis van bezwaren bepaalde aspecten van de beleidsuitvoering verbiedt.

Naast beïnvloeding door actoren kunnen er volgens Maarse (in: Hoogerwerf, 1985) in de beleidsuitvoering ook veranderingen plaatsvinden door aanpassingen van het beleid aan de feitelijke omstandigheden. Hierdoor verandert de inhoud van het beleid aanzienlijk zonder dat de beleidsvoerders daar veel grip op hebben. We spreken dan van policy drifting. Een ander verschijnsel dat zich kan voordoen is policy discretion: dit is de mate van vrijheid in de beleidsuitvoering, die kan leiden tot veranderingen in beleid.

3.8 Beleidsevaluatie

Volgens In 't Veld-Langeveld (in: Hoogerwerf, 1985) is het kenmerk van evaluatieonderzoek "het langs wetenschappelijke weg trachten te komen tot kennis met het oog op de beoordeling van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid of van andere activiteiten". Het is van belang daarbij een onderscheid te maken tussen de beoogde en niet-beoogde effecten (neveneffecten). Om een aantal redenen kan het onderdeel evaluatie in de beleidscyclus minder aandacht krijgen dan de overige onderdelen van de beleidscyclus. Een reden kan zijn de verminderde politieke belangstelling voor het onderwerp. Juist in de periode van beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan er veel politieke of maatschappelijke aandacht voor een onderwerp zijn. Veel actoren houden zich in die fase met het proces bezig en zodoende gaat er veel aandacht naar uit. Nadat het beleid is uitgevoerd wordt de politieke agenda vaak weer door andere onderwerpen beheerst en is de belangstelling voor uitgevoerd beleid minder groot. Ook kan er sprake zijn van minder "politieke" belangstelling, omdat de resultaten wel eens teleurstellend zouden kunnen zijn en er geen enkele behoefte is aan deze bedreigende informatie. Tot slot kan de doelstelling van het beleid betrekking hebben op te geringe resultaten. Onderzoek naar deze

geringe resultaten is ingewikkeld en daardoor duur, waardoor het achterwege blijft.

Toch is het altijd van belang om effectiviteit van beleid te onderzoeken. Immers, ook met het oog op toekomstig beleid of bij het continueren van huidig beleid blijft de vraag of de geformuleerde doelen zijn bereikt en of dit gerealiseerd is dankzij de gekozen instrumenten of dat andere factoren hierop van invloed zijn geweest (effectiviteit).

Naast de vraag over het bereiken van de doelstellingen komt ook nog de vraag naar de reikwijdte van het beleid (hoe groot is de groep die uiteindelijk van het beleid heeft geprofiteerd) en is dit gerealiseerd met het hoogst haalbare minimum aan middelen (efficiëntie van beleid).

3.8.1 Evaluatieonderzoek

Een evaluatieonderzoek richt zich doorgaans op de effecten, de gevolgen of de resultaten van het beleidsprogramma. Vanuit die doelstelling kan het evaluatieonderzoek opgevat worden als een effectenonderzoek. In 't Veld-Langeveld (in: Hoogerwerf, 1985) is van mening dat het bij een effectenonderzoek gaat om drie vragen:

- in hoeverre zijn de doeleinden van het beleid bereikt?
- in hoeverre is dit te danken aan de gekozen beleidsinstrumenten?
- in hoeverre is dit te danken of te wijten aan andere factoren?

Daarnaast is het in het kader van een evaluatieonderzoek zeker zinvol om de doelmatigheid te onderzoeken, evenals het gevolgde beleidsproces. Hieruit blijkt wel dat een evaluatieonderzoek meer kan omvatten dan een effectenonderzoek. Traditioneel begint een effectenonderzoek met het in beeld brengen van de beleidstheorie. Dat is het geheel van verwachtingen en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag hebben gelegen.

Van belang is het leggen van de relatie tussen de doelstellingen van het beleid en de gekozen beleidsinstrumenten, een keuze die beïnvloed is door de eigenschappen van het beleidsveld. Dit model van doelen en instrumenten in een beleidsprogramma wordt door Freeman & Sherwood (1970) aangeduid als het impactmodel. Dit model wordt vervolgens vertaald in meetbare variabelen. De doelvariabelen hebben betrekking op de gewenste verandering, de instrumentvariabelen op de gekozen middelen en de veldvariabelen zijn de factoren die de doel- en instrumentvariabelen kunnen veranderen. Vervolgens worden de veranderingen op de variabelen gemeten.

Verdergaand is het integraal beleidsonderzoek, zoals bepleit door Boender & Leune (in: Hoogerwerf, 1985). Dit is een combinatie van informatief en/of adviesonderzoek, actieonderzoek en evaluatieonderzoek. Dit onderzoek bestaat uit fasen van beschrijving en analyse van de uitgangssituatie, het verloop van het beleidsproces en de beleidsresultaten, gerelateerd aan de eerste twee fasen. De meerwaarde van deze aanpak ligt vooral in het gegeven dat rekening gehouden

wordt met de kenmerken van het beleidsproces en de beleidsorganisatie, die beide van invloed kunnen zijn op de (in)effectiviteit van het beleid.

Evaluatieonderzoek richt zich daardoor niet alleen op de resultaten, maar ook op de keuzes die gemaakt zijn voor de doelen, het politieke deel van het proces, de gekozen middelen, het instrumentele deel van het proces, de resultaten van het beleid, de doelmatigheid van de ingezette middelen, de wijze waarop het proces is verlopen en de kenmerken van de uitvoerende organisatie. Deze onderdelen vormen met elkaar het resultaat van het uitgevoerde beleid. Onderzoek en analyse zijn niet alleen van belang in het kader van een verantwoording van het gevoerde beleid maar bieden bovendien ingrediënten voor het bijstellen en aanpassen van (onderdelen van) het beleid.

3.9 Vaststelling theoretisch kader

Na deze algemene verkenning van de beleidscyclus zullen we in deze paragraaf specifieke onderdelen ervan nader uitwerken, te weten de agendavorming, uitvoering en sturing. Hierbij zijn wij uitgegaan van de aanwezigheid van twee beleidscycli. In de eerste plaats is er de Europese beleidscyclus. Voor deze beleidscyclus is het beschikbaar stellen van een subsidie een middel om het Europese beleidsdoel te realiseren.

Daarnaast is er de gemeentelijke beleidscyclus, waarbij met behulp van onder andere financiële middelen gemeentelijke beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden. Voor onze onderzoeksvraag gaan we uit van een moment waarop beide beleidscycli elkaar tegenkomen, elkaar raken, of wellicht interfereren. Immers, het zou kunnen zijn dat het college geanticipeerd heeft op Europees beleid en dit heeft vertaald naar lokale doelen, waarbij realisatie ervan mede dankzij Europese subsidie tot stand komt. Anderzijds kan er sprake zijn van een plotseling bestuurlijk initiatief, waarbij gezocht is naar een geldbron voor realisatie en er werd uitgekomen op een EU-subsidie.

In beide gevallen is er sprake van de aanwezigheid of beschikbaarheid van mogelijkheden (EU-beleid en gemeentelijk beleid) en de vraag is in hoeverre het stromenmodel op het creëren van mogelijkheden tot vervlechting van toepassing is, c.q. kan zijn.

Maar met het “binnenhalen” van de subsidie is het verhaal niet afgelopen. Is de subsidie eenmaal toegekend, dan moet voor het realiseren van het bestuurlijke initiatief maatschappelijk en politiek draagvlak gevonden worden. Hierbij zullen mogelijk barrières overwonnen moeten worden. Voor de verklaring van de vraagstelling zijn we er daarmee nog niet. Ook in de beleidsuitvoering kunnen zich talloze problemen voordoen. Problemen die van invloed zijn op het (be)halen of falen van succes.

Alle drie de processen zullen worden onderzocht. Aan de hand van het stromenmodel wordt onderzocht hoe het verkrijgen van de subsidie heeft plaatsgevonden, aan de hand van het barrièremodel wordt onderzocht hoe het proces van het verkrijgen van politiek en maatschappelijk draagvlak zich heeft voltrokken, en aan de hand van de theorie van de beleidsuitvoering zal worden onderzocht op welke wijze de uitvoering heeft plaatsgevonden. In de volgende paragrafen worden de modellen, als vervolg op de algemene theorie van de beleidscyclus, verder uitgewerkt.

3.9.1 Het stromenmodel

Waarom komt een oplossing de ene keer wel tot stand en lijkt een andere keer een probleem zich eindeloos voort te slepen? Een verklaring hiervoor zou gevonden kunnen worden vanuit het stromenmodel. Het stromenmodel is ontwikkeld door Kingdon (in: Van de Graaf & Hoppe, 1989) vanuit het garbage-can model van Cohen, March & Olsen (in: Birkland, 2001) en richt zich op de agendavormingsprocessen (zie ook 3.3.2). Volgens Kingdon heeft agendavorming niet alleen betrekking op een bepaalde selectie van problemen maar ook op de geselecteerde oplossingen op deze problemen. Verder maakt hij in zijn theorie een onderscheid in participanten en processen. De participanten zijn de deelnemers aan het beleidsproces. De participanten worden vervolgens onderverdeeld in zichtbare participanten (politici en topambtenaren) en verborgen participanten (zoals beleidsambtenaren, specialisten, wetenschappers). De zichtbare participanten hebben vooral invloed op de samenstelling van de (politieke) agenda, en de verborgen participanten worden vooral betrokken bij het ontwikkelen van de beleidsvoorstellen (beleidsagenda). De participanten die de oplossingen bewerkstelligen noemt Kingdon entrepreneurs.

De processen worden door Kingdon onderverdeeld in drie deelprocessen. Deze deelprocessen zijn de probleemerkenning, het genereren van oplossingen en politieke gebeurtenissen. De participanten kunnen bij elk deelproces betrokken zijn. Deze betrokkenheid kan zowel stimulerend als remmend zijn voor het proces.

De politieke agenda wordt in belangrijke mate bepaald door een gunstige koppeling van de deelprocessen van probleemerkenning en politieke gebeurtenissen. Tijdens die politieke gebeurtenissen kan de aanwezigheid van een oplossing heel wenselijk zijn. Dat is het moment waarop een probleem en een oplossing met elkaar verbonden worden. De oplossingen worden, zoals gezegd, bewerkstelligd door entrepreneurs. Als zich een gelegenheid voordoet (policy window) drukken zij hun voorkeuren door.

Een ander belangrijk onderdeel van dit proces is het selecteren van de oplossingen. Immers, voor een probleem bestaan verschillende oplossingen. Welke oplossing is de beste en hoe vindt de selectie van de beste oplossing plaats? Voor alle aangedragen ideeën geldt dat er voor- en nadelen aan kleven. De selectiecriteria kunnen zeer divers zijn en vaak niet expliciet beschreven. Ze

kunnen zowel budgettaire en politieke bezwaren als bezwaren op het gebied van technische uitvoerbaarheid omvatten. Ook voor de waardering van een probleem bestaan criteria. Een breed gedragen maatschappelijk probleem is tenslotte van een andere orde dan een probleem van een kleine splintergroepering.

Hoewel Kingdon voortborduurde op het garbage-canmodel, zijn er toch wel een aantal verschillen:

- Het garbage-canmodel gaat over besluitvormingsprocessen in organisaties terwijl het stromenmodel zich richt op agenda- en beleidsvormingsprocessen;
- Bij het stromenmodel zijn participanten niet verbonden aan een bepaald deelproces. Zij kunnen zelfs van twee deelprocessen deel uitmaken. Bij het garbage-canmodel daarentegen zijn de participanten aan een bepaalde stroming verbonden.
- Het stromenmodel houdt rekening met politieke gebeurtenissen, terwijl dit bij het garbage-canmodel, dat uitgaat van besluitvorming binnen een organisatie, niet het geval is. De politieke gebeurtenis ontbreekt.

Aan het stromenmodel van Kingdon zijn later andere elementen toegevoegd. In de opvatting van Koppenjan (1993) komen de stromen van dit model in de beleidsarena samen. Dit is de plaats waar actoren over de formulering van problemen, oplossingen en deelname aan de besluitvorming met elkaar in gevecht gaan. Waar Kingdon spreekt over een policy window, spreekt Koppenjan over een arena als plaats waar de stromen elkaar ontmoeten. Het debat dat zich in de arena afspeelt, bepaalt de match tussen probleem en oplossing.

Anderen (Bekke c.s, 1994) wijzen op de invloed van de veranderingen in de maatschappelijke en politieke omgeving die doorwerken in de verschillende stromen. Ook wijzen zij op de onderlinge beïnvloeding die de verschillende stromen (mogelijk juist daardoor) op elkaar hebben.

De meerwaarde van het bovengenoemde aanvullende onderzoek van Koppenjan c.s. is er in gelegen dat hierdoor duidelijk wordt dat de omgeving de inhoud van de stromen kan beïnvloeden. Andere maatschappelijke opvattingen kunnen een probleem of een oplossing anders gaan waarderen, waardoor de inhoud van de probleem-, oplossings- of politieke stroming kan veranderen, en hiermee wijzigt ook de kans dat een policy window ontstaat. Vanuit de visie dat ook de stromen zelf beïnvloedbaar zijn, kunnen de mogelijkheden om stromen tot elkaar te laten komen, toe- dan wel afnemen. Hiermee zijn de stromen niet langer, zoals in het model van Kingdon, autonome, vaststaande elementen maar aan maatschappelijke en politieke beïnvloeding onderhevige processen, die door entrepreneurs bijeengebracht kunnen worden.

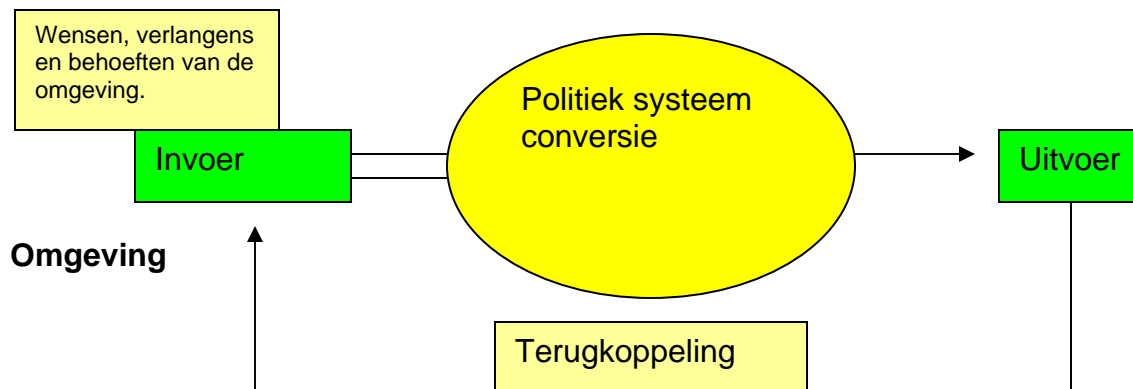
3.9.2 Het barrièremodel

Hoewel Bachrach & Baratz (in: Van de Graaf & Hoppe, 1989) vooral uitgaan van het voorkómen van de volgende stap (zie 3.1.1), kan ook meer in oplossingen worden gedacht: hoe worden de barrières overwonnen? Volgens Cobb & Elder (in: Van de Graaf & Hoppe, 1989) verhoogt een brede publieke steun de kans dat een onderwerp op de politieke agenda belandt. Hiervoor bestaan volgens hen verschillende mogelijkheden; naarmate een strijdpunt minder eenduidig is geformuleerd, een groter sociale betekenis heeft, op een langere termijn betrekking heeft, minder technisch van aard is en er minder precedentes aanwijsbaar zijn, zal de kans op agendavorming groter zijn.

Het barrièremodel van Bachrach & Baratz wordt, net als de beleidscyclus, gepresenteerd als een lineair proces. Hierop is kritiek gekomen, want soms worden stappen overgeslagen, soms moet je zelfs een stap terug. Daarnaast veronderstelt het model dat probleemformulering vooraf gaat aan de oplossing, terwijl er ook sprake kan zijn van een omgekeerde situatie (we hebben een oplossing voor een nog te vinden probleem). De causaliteit is ook niet altijd helder in dit model; er is niet in alle gevallen een duidelijk verband tussen bijvoorbeeld de politieke agenda en de brede maatschappelijke steun.

Naast deze kritische kanttekeningen heeft het model uiteraard ook sterke kanten. Zo laat het model selectiemechanismen zien van o.a. de selectie van onderwerpen voor de politieke agenda. Ook wijst het model op “the policy of non-decision making”: geen beleid is ook beleid. Tevens laat het model zien dat, vanwege alle barrières, kleine veranderingsvoorstellen de meeste kans van slagen zullen hebben. Dit is wat Lindblom “incrementalism” noemt en vanuit dat perspectief kun je de barrières ook zien als ingebouwde kansen en mogelijkheden om die (marginale) veranderingen tot stand te brengen, die er toe kunnen leiden dat een onderwerp wel op de agenda komt. Er zijn echter ook problemen die vragen om grote veranderingen, forse besluiten omdat het met kleine stapjes nooit zal lukken (Lindblom in: Birkland 2001). Bij het al dan niet kunnen of willen nemen van barrières speelt macht een belangrijke rol. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen realisatiemacht en hindermacht. Vanuit het perspectief van de realisatiemacht is het beleidsproces te vergelijken met een hordeloop, waarbij elke horde genomen moet worden totdat er resultaten geboekt zijn. Vanuit het perspectief van de hindermacht ontstaat het omgekeerde beeld; er moeten telkens blokkades opgeworpen worden om te zorgen dat beleid niet tot stand komt.

Als we dit model meer praktisch uitwerken dan blijkt dat voor veel oplossingen van maatschappelijke problemen, wensen en behoeften politieke besluiten nodig zijn. In het politieke systeem worden deze besluiten genomen. In het onderstaande model van de politieke kringloop van Easton wordt dit weergegeven (in: Beukenholdt-ter Mors, 1998).



Model 3.6 Politieke kringloop van Easton

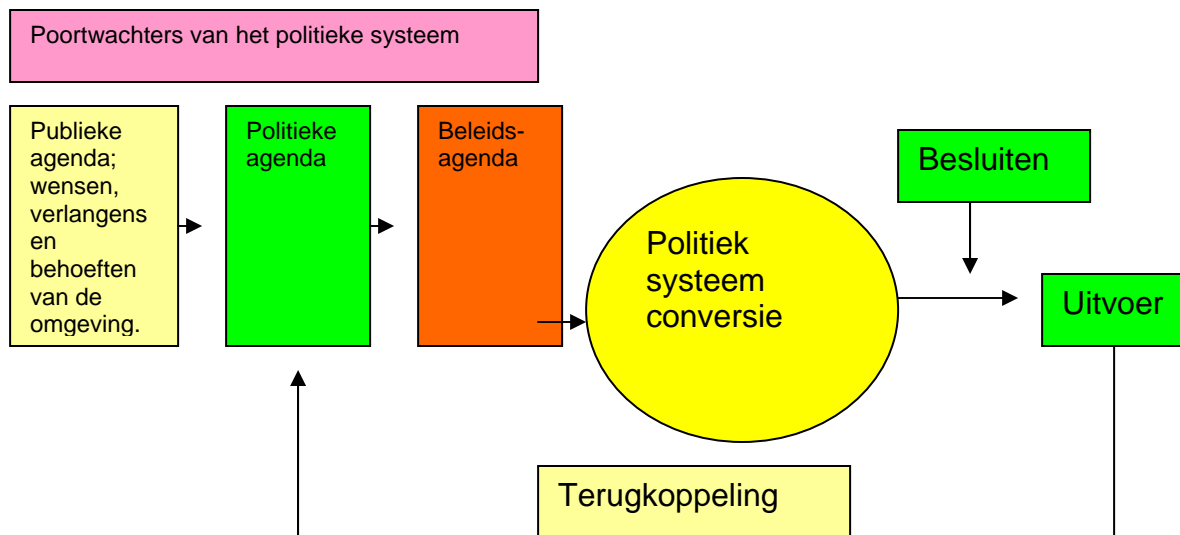
In dit systeem ligt de nadruk op het voortbestaan van het politieke systeem. Het systeem zal op de wensen en verlangens van de omgeving moeten reageren om hieraan zijn bestaansrecht te ontlelen (Van de Graaf & Hoppe, 1989). Deze maatschappelijke problemen, wensen of behoeften komen niet vanzelf tot politieke besluitvorming. Om in het systeem van de politieke besluitvorming terecht te komen moeten er vaak barrières overwonnen worden. Deze barrières worden in verschillende fasen van het proces opgeworpen om te voorkomen dat er voor een maatschappelijk probleem, wens of behoefte een besluit genomen wordt. Om duidelijker zicht te krijgen op de wijze waarop deze barrières opgeworpen (kunnen) worden, wordt hierna stilgestaan bij de wijze waarop de invoer naar het politieke systeem plaatsvindt.

Welke agenda's leveren de input voor het politieke systeem? Met andere woorden: wanneer komt een onderwerp onder de politieke aandacht? Is dat als de samenleving zich druk maakt om een bepaald vraagstuk, zoals de bouw van kerncentrales? Of zijn het de onderwerpen waar politieke partijen zich bijvoorbeeld tijdens de verkiezingen mee hebben geprofileerd, zoals het integratievraagstuk. Of zijn het uiteindelijk de onderwerpen waar de beleidsmakers zich mee bezighouden?

Beukenholdt-ter Mors (1998) noemt een aantal indelingen:

- de politieke agenda (onderwerpen die de aandacht van de politici hebben), de publieke agenda (opvatting van delen van de publieke opinie) en beleidsagenda (aandachtspunten van de beleidsmakers). Deze indeling is afkomstig van Van de Graaf & Hoppe;
- de systeemagenda (publiek en politiek) en institutionele (beleid) agenda van Cobb & Elder;
- de publieke agenda die d'Anjou aanduidt als maatschappelijke agenda.

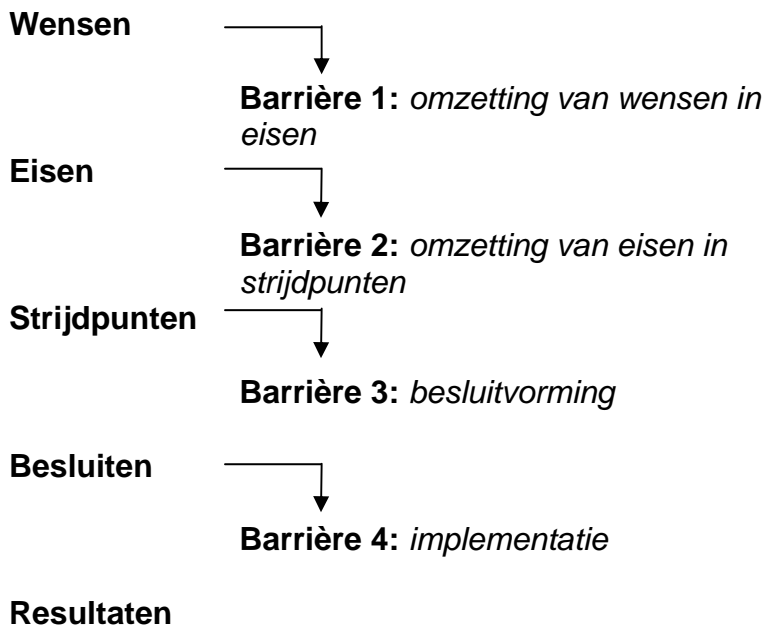
Volgens de indeling die Beukenholdt-ter Mors hanteert (in onderstaand model verwerkt), bereikt een probleem via de publieke en politieke agenda de beleidsagenda om op basis daarvan tot een besluit te komen. Hierbij merkt zij op dat deze indeling beslist niet in alle gevallen opgaat. Op basis van bijvoorbeeld interne initiatieven kunnen onderwerpen ook direct op de politieke agenda of beleidsagenda worden geplaatst. Volgens Van de Graaf & Hoppe (1989) zal dan toch voor het verkrijgen van draagvlak de publieke en politieke agenda doorlopen moeten worden. De volgorde waarin de agenda's worden doorlopen, wordt door een dergelijk initiatief alleen anders.



Model 3.7 Agenda's binnen de politieke kringloop

In het model worden de agenda's aangeduid als poortwachters van het politieke systeem. Deze term hebben wij gekozen omdat onderwerpen een plaats op deze agenda's moeten krijgen om door het politieke systeem in behandeling te worden genomen. De agenda's fungeren daardoor als een filter, als poortwachters voor het politieke systeem.

Binnen dit systeem van de politieke kringloop bevindt zich een aantal barrières. In het barrièremodel van Van der Eijk & Kok (in: Van de Graaf & Hoppe, 1989) is dit als volgt weer te geven:



Model 3.8 Barrièremodel van Van der Eijk & Kok

Het model wordt door Van de Graaf & Hoppe toegelicht op basis van welke argumenten een barrière kan worden opgeworpen.

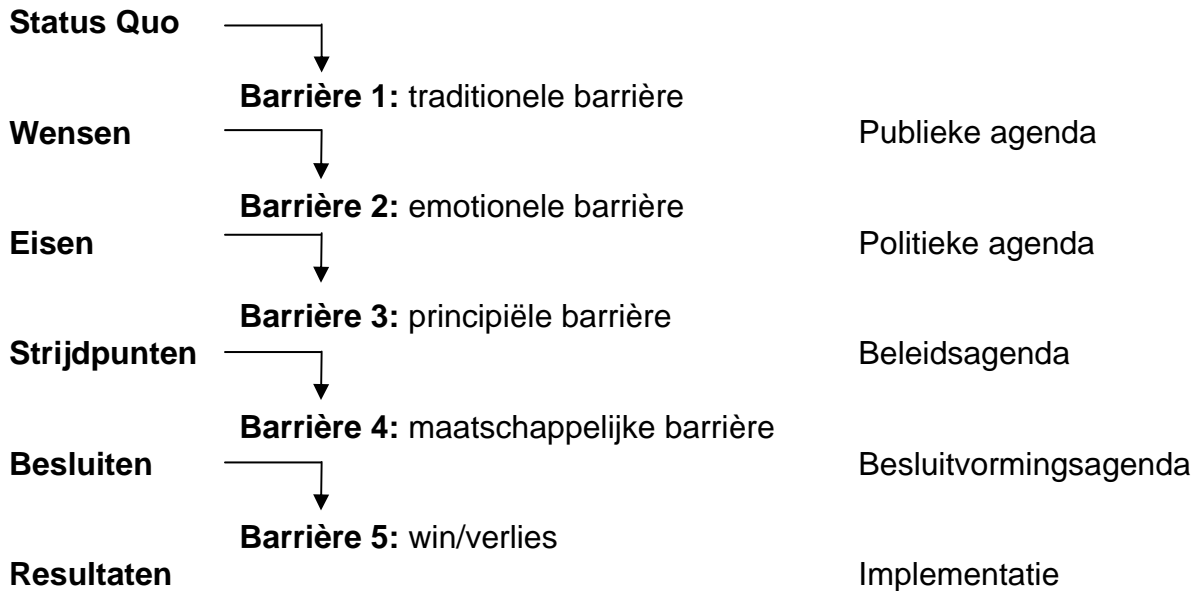
Barrière 1: een reden voor het niet passeren van deze barrière kan liggen in de dominante waarden van het politieke systeem. De waarden van de wensen worden door het politieke systeem niet herkend of gehonoreerd.

Barrière 2: deze wordt opgeworpen als er twijfel is of het onderwerp in de ogen van de besluitnemer tot de overheidszorg behoort. Als een besluitnemer om die reden de kwestie niet ter harte wil nemen, kan deze barrière niet overwonnen worden. Een andere reden kan zijn dat allerlei organisatorische gewoonten, procedures en moeilijkheden aan de betrokken eis in de weg worden gelegd.

Barrière 3: als een onderwerp de eerste twee barrières heeft weten te nemen, heeft het volgens dit model de status van strijdpunt. Dit leidt er toe dat een beslissing genomen moet worden. Hoe deze beslissing zal uitvallen staat overigens op voorhand nog niet vast. De derde barrière heeft dan ook alles te maken met een besluit dat tegemoet komt aan de oorspronkelijke wensen en verlangens.

Barrière 4: nadat de beslissing is genomen, zal deze ook uitgevoerd moeten worden en moeten leiden tot een bepaald resultaat. De mate waarin de wensen en verlangens door het resultaat vervuld worden is de laatste barrière.

Dit model is verder uitgewerkt door Beukenholdt-ter Mors (1998). Zij komt tot een indeling met vijf, benoemde, barrières:



Model 3.9 Barrièremodel van Beukenholdt-ter Mors

Barrière 1 Traditionele barrière

Voldoende maatschappelijk draagvlak voor plaatsing van een onderwerp op de publieke agenda.

Barrière 2 Emotionele barrière

Emotionele argumenten, vooroordelen en misvattingen worden overwonnen. Het onderwerp komt op de politieke agenda.

Barrière 3 Principiële barrière

Partijpolitieke, religieuze of maatschappelijke belangen worden overwonnen en het onderwerp komt op de beleidsagenda.

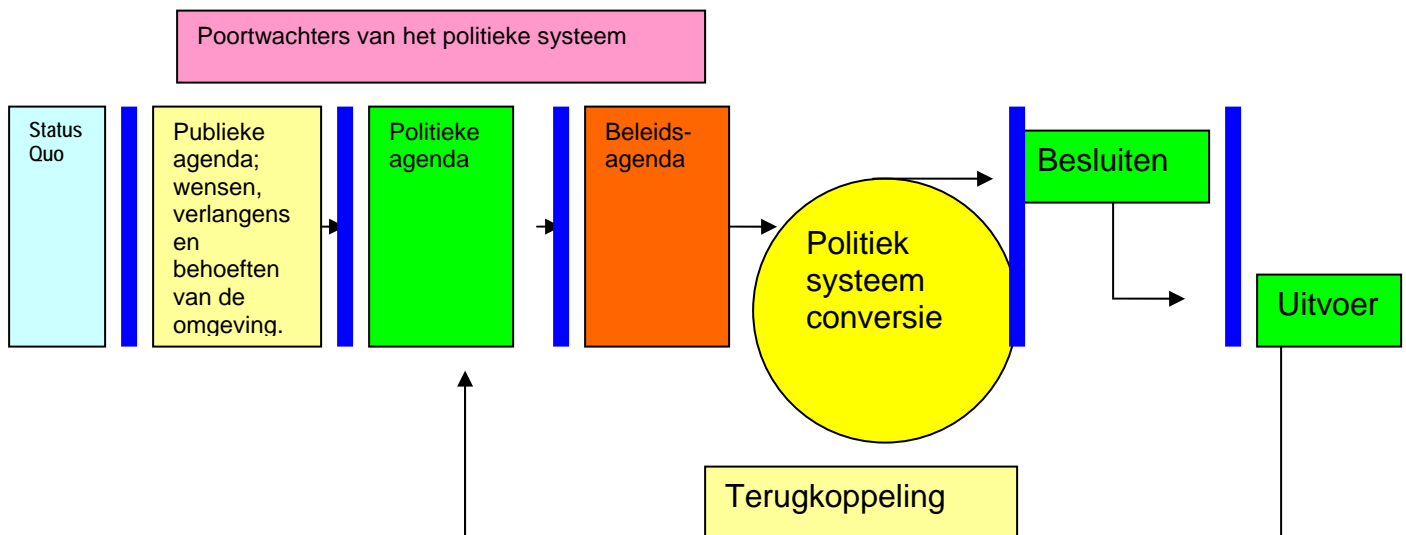
Barrière 4 Maatschappelijke barrière

Maatschappelijke belangen worden afgewogen en er volgt een plaatsing op de besluitvormingsagenda, waardoor er een besluit genomen wordt.

Barrière 5 Win/Verlies

Het besluit wordt uitgevoerd en de wijze waarop implementatie plaatsvindt is bepalend voor de vraag of de oorspronkelijke wens wint of uiteindelijk toch verliest omdat de uitvoering niet tegemoet komt aan de wens.

Als we deze door Beukenholdt-ter Mors onderzochte barrières (blauwe verticale lijnen) plaatsen in de eerder genoemde kringloop geeft dat het volgende beeld:



Model 3.10 Barrières in de politieke kringloop

3.9.3 Relativering

Aan het einde van dit hoofdstuk waarin het theoretische model van agendavorming aan de hand van de beleidscyclus is beschreven, is het wellicht zinvol om de theorie te relateren vanuit de praktijk. De wijze waarop de processen zich volgens de theorie afspelen blijkt in de praktijk toch vaak een stuk genuanceerder te liggen. Processen kunnen haperen of stilvallen omdat er tegen een barrière wordt aangelopen of juist na een hapering opnieuw ervaren omdat een oplossing van een bepaald uitvoeringsprobleem het proces weer in beweging brengt. Een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt niet aan te brengen. De aanwezigheid van barrières en kansen (windows of opportunity) blijven ook na de besluitvorming en tijdens de uitvoering een belangrijke rol spelen. In deze laatste paragraaf van het hoofdstuk wordt op dit verschijnsel ingegaan.

Goodnow, een van de grondleggers van de bestuurskunde, beschouwde in zijn studie "Politics and Administration" de politiek als "the expression of the state's will" en het bestuur als "operations necessary to the execution of that will" (in: Hoogerwerf, 1985). In Nederland heeft dit geleid tot een onderscheid in regeren en besturen oftewel een onderscheid in politiek en bestuur.

Wat aan deze opvatting opvalt, is de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering. Dit impliceert dat de beleidsontwikkeling en beleidsvorming in het politieke spectrum plaatsvinden en leiden tot het nemen van optimale beslissingen. De ruimte die daardoor bij de uitvoering overblijft is zeer beperkt.

De modernere theorievorming kenmerkt zich volgens Maarse (in: Hoogerwerf, 1985) door het verwerpen van deze dichotomie tussen politiek en bestuur. De uitvoering van beleid kan op zichzelf uitgroeien tot een politiek proces. Doordat beleid en uitvoering elkaar, in deze opvatting, over en weer kunnen gaan beïnvloeden ontstaat een dynamisch proces. Als de aanpassing van het beleid tijdens de uitvoering zodanige vormen aanneemt dat de inhoud van het uit te voeren beleid aanzienlijk verandert, kan gesproken worden van policy drifting.

Pogingen om deze dynamiek te verklaren zijn ondernomen door Rein & Rabinovitz (in: Hoogerwerf, 1985). In hun opvatting dient bij de uitvoering aan drie dwingende voorwaarden te worden voldaan.

- 1 Het verplicht uitvoeren van het beleid
- 2 De uitvoerende activiteiten moeten in de ogen van de uitvoerende instantie redelijk en aanvaardbaar zijn
- 3 De consensus die nodig is tussen de tegenstrijdige belangen die tijdens de uitvoering kunnen spelen

De dynamiek wordt veroorzaakt door het zoeken naar evenwicht tussen deze dwingende voorwaarden die voor de uitvoering van het beleid gelden.

De beleidsvrijheid bij uitvoering blijkt volgens deze opvatting van Rein & Rabinovitz een belangrijk onderdeel te zijn om te kunnen voldoen aan de voorwaarde van het bereiken van consensus tussen de betrokken partijen die bij de uitvoering zijn betrokken.

Het is daarom van belang dat deze vrijheid er in bepaalde mate is (policy discretion). Volgens Maarse (in: Hoogerwerf, 1985) wordt de omvang van deze vrijheid bepaald door de wijze waarop de instructies zijn geprogrammeerd. Hij onderscheidt conditionele programmering (instructies met een als... dan.... structuur) en doelprogramma's, waarbij de beleidsmakers de doelen hebben geformuleerd met een globale aanduiding van de wijze waarop deze bereikt kunnen worden.

Ringeling (1977) heeft er op gewezen dat van gedetailleerde programmering af kan worden gezien om zichzelf zo weinig mogelijk te binden. Men kan zich dan beroepen op beslissingen genomen tijdens de uitvoering, waarvoor men als beleidsbeslissers niet verantwoordelijk is. Er ontstaan op die manier geen verplichtingen ten aanzien van de uitvoerende instantie of de doelgroep.

Tevens geeft hij aan dat een drietal andere factoren van invloed kunnen zijn. Hij noemt in dit verband: het informatiemonopolie van de uitvoerende instanties (beleidsvrijheid van de uitvoerende instantie neemt toe naarmate men beter in staat is de voor de uitvoering relevante informatie te monopoliseren), de mate van hiërarchische controle (beleidsvrijheid neemt toe naarmate de hiërarchische controle afneemt) en de democratische controle op de uitvoering.

Omdat het beleid mede gevormd is vanuit de zienswijze van de beleidsmakers en past in de politieke ideologie van degenen die het beleid vaststellen, bestaat de kans dat belangengroeperingen de uitvoering van het beleid aangrijpen als politiek proces om daarmee hun invloed te doen gelden. Door naar de rechter te

stappen naar aanleiding van bepaalde concrete besluiten, ontleend aan het beleid, kan beïnvloeding van het beleid plaatsvinden (als voorbeeld van democratische controle op de uitvoering).

Het is van belang om vast te stellen dat uitvoering van beleid een dynamisch proces is, dat door de aanwezigheid van de elementen die ook in beleidsvoorbereiding kunnen spelen, anders kan verlopen dan gepland. Immers als er weinig vrijheid in de beleidsuitvoering is, is er weinig speelruimte voor het verkrijgen van draagvlak of consensus. Anderzijds kan veel vrijheid in de beleidsuitvoering partijen er toe brengen alles in het werk te stellen om de uitvoering op een voor hen zo gunstig mogelijke wijze te laten plaatsvinden. Dit brengt met zich mee dat de sturing, zoals die in de beleidsvoorbereiding plaatsvindt, op vergelijkbare wijze in de beleidsuitvoering plaats kan vinden.

3.9.4 Begrippenkader

Hoewel we begrijpen dat aan het beschikbaar stellen van subsidies de nodige verplichtingen en vereisten vastzitten, hebben we het idee dat deze m.b.t. de ESF-subsidie meer remmend dan stimulerend werken. De verplichtingen en vereisten zijn zeer waarschijnlijk mede het gevolg van het moeten terugbetalen van de eerder genoemde 440 miljoen euro aan de Europese Commissie, maar dit heeft directe gevolgen voor de gebruikers. Onze veronderstelling is dat tussen het Europese beleid met bijbehorend beleidsinstrument van ESF-subsidie en het gemeentelijke beleid een wereld van verschil zit, zowel in voorbereiding als in uitvoering. Hierdoor is er te weinig aansluiting tussen de Europese Unie en gemeenten, wat leidt tot spanningen tussen en ergernissen van de betrokkenen. Om dit te onderzoeken maken we m.b.t. beleidsvoorbereiding gebruik van 2 theorieën van agendering, te weten het stromenmodel en het barrièremodel. Voor de beleidsuitvoering maken we gebruik van de concepten van policy drifting en policy discretion, en 2 sturingsmogelijkheden nl. de klassieke (top-down) en de moderne (netwerk) opvatting.

Het veronderstelde gebrek aan aansluiting heeft aan de onderzoeksvraag ten grondslag gelegen:

“Hoe passend is de ESF3B2-subsidie in beleidsmatige en administratieve zin in de gemeenten X, Y en Z?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden met behulp van de hiervoor gepresenteerde theorie, definiëren we een aantal begrippen uit het theoretisch kader om deze in de analyse te koppelen aan de onderzoeksmethode: bestudering van Europese en gemeentelijke documenten, literatuurstudie en interviews met ambtenaren uit 3 gemeenten, het agentschap SZW en de Europese Commissie.

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat we in ons onderzoek vooral gebruikmaken van de politieke kringloop die beïnvloed wordt door het stromenmodel van Kingdon en het barrièremodel van Bachrach & Baratz.

Belangrijke onderdelen uit het stromenmodel zijn de politieke stroom, de beleidsstroom en de probleemstroom, en de plaats waar deze, al dan niet door toedoen van entrepreneurs, samen kunnen komen in de “window of opportunity”. Essentiële onderdelen uit het barrièremodel zijn de publieke agenda, de politieke agenda en de beleidsagenda met bijbehorende, mogelijke barrières. Hieronder worden deze begrippen nog eens kort samengevat, als gehanteerd theoretisch kader voor het onderzoek.

De probleemstroom

Bij de probleemstroom gaat het om het definiëren van een probleem, als verschil tussen de bestaande en de gewenste situatie. Dit verschil kan ontstaan door vergelijking van de eigen situatie met die van andere(n), door evaluatie van bestaand beleid, of door sterke (politieke of publieke) aandacht.

De beleidsstroom

Bij deze stroom, dit deelproces, gaat het om het genereren, bediscussiëren, herschrijven, (her)overwegen van oplossingen, onder leiding van de zgn. entrepreneurs. Afhankelijk van de arena en het netwerk waarin deze entrepreneurs zich begeven, zullen oplossingen op de agenda komen. De voorgestelde of al aanwezige oplossingen moeten getoetst worden aan de viertakt “past het – hoort het – mag het – werkt het”. Dit viertakt zal plaatsvinden via een proces van proefballonnetjes oplaten, in de week leggen, uitkristallisatie enz.

De politieke stroom

Los van de probleemstroom en de beleidsstroom is er vaak sprake van een politieke stroom, politiek-bestuurlijke gebeurtenissen en processen. Het politieke klimaat, de aan- en afwezigheid van bestuurders, de verdeling van bevoegdheden, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen spelen hierbij een rol.

Policy window

Deze term geeft het moment aan waarop de drie hierboven genoemde stromen bij elkaar komen. Dit kan een voorspelbaar moment zijn zoals de jaarlijkse begrotingsbesprekingen, maar ook een onvoorspelbaar moment dat overigens wel beïnvloed kan worden door de eerder genoemde entrepreneurs. De policy window is een subjectief begrip; wat voor de één een uitgesproken moment van mogelijkheden en kansen is, ziet de ander als een bedreiging of barrière.

Entrepreneurs

Functionarissen die, zodra zich een gunstige gelegenheid voordoet, van de gelegenheid gebruikmaken om hun voorkeuren op te dringen.

Barrières

1: De eerste barrière in het verder ontwikkelde, alternatieve barrièremodel (van Bachrach & Baratz gecombineerd met Beukenholdt) betreft de traditionele barrière. Vanuit een status quo, een traditie, een stilzwijgen, consensus, worden wensen geuit en bij voldoende draagvlak wordt de barrière gepasseerd en komt het onderwerp terecht op de publieke agenda. Het gaat hierbij dus om het proces van het mobiliseren van de individuele meningen/wensen tot een collectieve wens. Het collectieve is nodig om de wens het predikaat “publiek” te kunnen geven.

2: Hier gaat het om omzetting van wensen naar eisen. De emotionele barrière vormt het eindpunt van de publieke agenda. In deze fase moeten emoties, vooroordelen en/of misvattingen (deels) overwonnen worden, om zodoende toegang tot de politieke agenda te krijgen.

3: De derde barrière, die van de principes, bakent het einde van de politieke agenda af. Deze principes kunnen betrekking hebben op partijpolitiek, religie en maatschappij. Wordt deze barrière overwonnen/gepasseerd, dan komt het onderwerp op de beleidsagenda, en zijn eisen omgezet in strijdpunten.

4: Hier gaat het om de maatschappelijke barrière, waarbij de beleidsagenda wordt verlaten en het politieke systeem betreden wordt. Er moeten beslissingen genomen worden, waarbij het strijdpunt moet concurreren met andere strijdpunten. Hierbij zal telkens het algemeen, maatschappelijk belang benadrukt worden, en is het van belang dat het besluit aansluit bij de oorspronkelijke wensen. Als er een besluit wordt genomen betekent dit dat ook deze barrière is genomen en het onderwerp een plaats krijgt op de besluitvormingsagenda.

5: Deze barrière vormt de grens tussen besluitvormingsagenda en implementatie. Voor sommigen is dit een winsituatie (voorstanders), voor de tegenstanders is dit een verliessituatie. Het resultaat is in veel gevallen pas na lange tijd waarneembaar. Overigens kan de uitvoering van een besluit nog zo veel beleidsruimte bevatten dat één of meerdere barrières opnieuw voor een specifiek onderdeel overwonnen moeten worden.

Policy drifting

Als de uitvoering van beleid uitgroeit tot een politiek proces kunnen beleid en uitvoering elkaar wederzijds gaan beïnvloeden. Op het moment dat het beleid zodanig aangepast wordt dat de inhoud wezenlijk verandert, wordt gesproken van policy drifting. Het beleid “slaat op drift” en heeft weinig raakvlakken met het oorspronkelijke beleid.

Policy discretion

Beleid en uitvoering zijn twee tot elkaar veroordeelden; ze bestaan niet los van elkaar, maar worden wel als twee aparte grootheden gezien. Tijdens het zoeken naar een goed evenwicht tussen deze twee ontstaat een bepaalde mate van beleidsvrijheid in de uitvoering.

Sturing

Sturing is een vorm van beïnvloeding. Als de twee uitersten hiervan zijn de klassieke en de moderne sturing te vinden. In de klassieke opvatting over sturing ligt de focus op de doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd vanuit een hiërarchische (top-down) positie, met de nadruk op beheersbaarheid van de throughput. De moderne sturing richt zich veel meer op gemeenschappelijke beeldvorming en hanteert daarbij nieuwe sturingsinstrumenten zoals incentives, parameters, structurering & procedurering. Kernwoorden zijn horizontale verantwoording, openheid/transparantie, meerzijdigheid, zelfregulering.

Hoofdstuk 4 Van Europees beleid naar lokale uitvoering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de subsidieverlening, het onderwerp van deze scriptie. In paragraaf 2 en 3 wordt ingegaan op de Europese werkgelegenheid, waarna vervolgens in paragraaf 4 en 5 de bijbehorende subsidie wordt beschreven. Als achtergrondinformatie maken we voor dit hoofdstuk dankbaar gebruik van de brochure van de Europese Commissie, *Het Europese werkgelegenheid- en sociaal beleid: een beleid voor mensen* (2000). Voor de leesbaarheid zal hier niet telkens naar worden verwezen.

4.2 Werkgelegenheid en sociale zaken in de EU

Uit de historische verkenning komt onder andere naar voren dat de EU is ontstaan uit economische samenwerking tussen verschillende landen, die zich verder heeft verbreed en zich geleidelijk heeft ontwikkeld als een schil om inmiddels 25 Europese landen. Van hieruit wordt beleid gevoerd over onderwerpen waarvoor een gezamenlijke aanpak naar verwachting meer oplevert dan een individuele aanpak.

Zo'n onderwerp is het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid, dat "streeft naar een behoorlijke levenskwaliteit en levensstandaard voor iedereen, in een actieve, gezonde samenleving waarin iedereen een plaats heeft."

De doelstellingen van het Europees sociaal beleid zijn omschreven in artikel 136 van het EG-Verdrag:

De Gemeenschap [de EU] en de lidstaten stellen zich ... ten doel de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting.

De EU is niet de enige die zich met het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid bezighoudt en is er niet als enige verantwoordelijk voor. Sociaal beleid is een kerntaak van de lidstaten. Volgens het subsidiariteitsbeginsel houdt Europa zich alleen bezig met zaken waarvoor een EU-oplossing meer voor de hand ligt. Tot nu toe heeft de EU alleen nog minimumnormen en -rechten vastgesteld. Dit betekent dat de lidstaten regelgeving kunnen aannemen die verdergaat dan de Europese sociale bepalingen.

Om de sociale problemen van Europa op te lossen, moeten zo veel mogelijk partijen gezamenlijk een bijdrage leveren. Daarom komt het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid tot stand in samenwerking met de lidstaten

en met verenigingen en niet-gouvernementele organisaties (NGO's), en d.m.v. onderhandelingen tussen de sociale partners op Europees niveau. De sociale partners zijn de vakbonden en de werkgeversorganisaties. Hun overkoepelende Europese organisaties spelen een belangrijke rol door volgens bepaalde procedures aan de vormgeving en de invulling van het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid bij te dragen. In 1985 hebben de Unie van Industrie- en Werkgeversfederaties in Europa (UNICE), het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en het Europees Centrum van Gemeenschapsbedrijven (CEEP) afgesproken regelmatig met elkaar samen te werken. In de Overeenkomst betreffende de sociale politiek van 1992 kregen vakbonden en werkgeversorganisaties de status van adviseurs van de Europese instellingen. In 1997, met het Verdrag van Amsterdam, zijn ze echter pas medebeslissers geworden. Wanneer de sociale partners overeenkomsten aangaan, kunnen ze deze nu aan de Europese instellingen voorleggen voor omzetting in Europese wetgeving. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben zo een grotere stem gekregen in het werkgelegenheids- en sociaal beleid. Ze zijn partners geworden, en dat is een essentiële voorwaarde voor het beleid om aan de uitdagingen van de economische en sociale veranderingen in Europa het hoofd te kunnen bieden.

Het Verdrag van Amsterdam, waarover in 1997 overeenstemming werd bereikt en dat in mei 1999 in werking is getreden, was een belangrijk keerpunt in het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid. In Amsterdam hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-landen een heel hoofdstuk over werkgelegenheid aan het Verdrag toegevoegd en is werkgelegenheidsbeleid voor het eerst tot een gemeenschappelijke taak van Europa verklaard.

In artikel 125 van het EG-Verdrag worden de doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie uiteengezet:

De lidstaten en de Gemeenschap [de EU] streven ... naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid en in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, opleiding en aanpassingsvermogen van de werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen

4.3 De Europese werkgelegenheidsstrategie

Hoge werkloosheid is, aan het begin van de 21^e eeuw, het ernstigste economische en sociale probleem voor bijna alle lidstaten. Eén op de tien EU-burgers zoekt tevergeefs naar werk. Naast het banentekort hebben bepaalde bevolkingsgroepen het extra moeilijk op de arbeidsmarkt: langdurig werklozen, ouderen, gehandicapten, vrouwen en etnische minderheden. Naast het scheppen van meer banen heeft de EU zich ook tot doel gesteld om betere arbeidskansen te creëren voor de bevolkingsgroepen, die het tot nu toe extra moeilijk hebben gehad.

Aan het begin van de jaren negentig werd duidelijk dat economische groei alleen niet voldoende was om de structurele problemen op de arbeidsmarkten in de EU op te lossen. Naar aanleiding van het Witboek⁸ van de Europese Commissie „*Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid*” ontstond vanaf 1993 een hevige discussie over hoe de EU kon zorgen voor duurzame banen en betere arbeidskansen voor moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Uit deze discussie ontstond de „Europese werkgelegenheidsstrategie”, die verankerd is in het Verdrag van Amsterdam. Op de top van Luxemburg van 1997 namen de Europese staatshoofden en regeringsleiders voor het eerst in de geschiedenis een reeks „werkgelegenheidsrichtsnoeren” aan, met als doel een actiever arbeidsmarktbeleid te voeren dan voorheen. In plaats van alle aandacht op inkomenssteun voor werklozen te richten, moesten preventieve maatregelen de norm worden. Het betreffende beleid rust op vier pijlers:

- inzetbaarheid van werkzoekenden
- het ondernemerschap
- het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers aan economische en technologische veranderingen
- gelijke kansen voor vrouwen en mannen en voor gehandicapten.

De pijlers van de Europese werkgelegenheidsstrategie dienen niet alleen ter oriëntatie van de lidstaten, maar vormen ook een integraal onderdeel van het EU-beleid op alle terreinen. Dat wil zeggen dat ze tegelijk op regionaal, nationaal en Europees niveau worden toegepast. Als onderdeel van de Europese werkgelegenheidsstrategie stemmen de lidstaten hun arbeidsmarktbeleid onderling af in een jaarlijkse cyclus.

4.4 Het Europees Sociaal Fonds

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is een van de vier structuurfondsen van de EU. De andere structuurfondsen zijn: het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Samen hebben ze als doel het verschil in levensstandaard tussen de diverse volkeren en regio's van de EU te verkleinen. Voor de periode van 2000 tot 2007 hadden de vier fondsen in totaal bijna 195 miljard euro te besteden om de volgende drie doelstellingen te bereiken:

⁸ Witboeken zijn strategienota's van de Commissie. Daarin zet zij haar plannen voor onderdelen van de Europese integratie uiteen, die nodig zijn om de geformuleerde doelstellingen te bereiken.

- Doelstelling 1: bevorderen van de ontwikkeling van regio's met een ontwikkelingsachterstand.
- Doelstelling 2: steun verlenen aan de economische en sociale omschakelingsprocessen van vier soorten regio's met specifieke problemen⁹.
- Doelstelling 3: steun verlenen aan alle gebieden in de EU - met uitzondering van de regio's die onder doelstelling 1 vallen - bij de aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op onderwijs-, scholings- en werkgelegenheidsgebied.

Het ESF is het financieringsinstrument waarmee de EU investeert in mensen. Sinds 1957 werkt het ESF volgens een principe van gezamenlijke financiering; zo ondersteunt het initiatieven van de lidstaten om mensen betere vooruitzichten op een baan te geven en hun vaardigheden te helpen ontwikkelen.

Het Europees Sociaal Fonds verdeelt Europees geld om de lidstaten te helpen de doelstellingen te verwezenlijken die ze samen hebben afgesproken, met de bedoeling meer en betere banen te scheppen. Het heeft als taak werkloosheid te voorkomen en te bestrijden, de Europese arbeidskrachten en bedrijven beter in staat te stellen nieuwe uitdagingen aan te gaan en te voorkomen dat mensen het contact met de arbeidsmarkt verliezen. Het jaar 2000 luidde voor het Europees Sociaal Fonds een nieuwe periode van zeven jaar in, waarin het zijn eigen potentieel - zowel wat beleid als beheer betreft - volledig moet integreren in wat de lidstaten doen om de Europese werkgelegenheidsstrategie in de praktijk te brengen. Het ESF richt zich vooral op steun aan personen die beter inzetbaar moeten worden, maar ESF-steun kan ook worden gebruikt om systemen en structuren te verbeteren zodat de arbeidsmarkt zelf beter gaat functioneren. Het ESF kan steun geven voor de verwezenlijking van een groot aantal beleidsdoelstellingen om de lidstaten te helpen hun arbeidsmarkten te ontwikkelen en de vaardigheden van werkende of werkzoekende mensen te verbeteren.

De lidstaten en regio's van de EU gebruiken verschillende benaderingen en structuren. Zij beslissen zelf op welke beleidsgebieden ze de nadruk willen leggen en hoe ze het ESF-geld het best kunnen gebruiken voor de zaken die zij het meest moeten ontwikkelen. Wel zijn ze verplicht speciale aandacht te besteden aan de ontwikkeling van vaardigheden en aan gelijke kansen en moeten ze ervoor zorgen dat de activiteiten gebaseerd zijn op lokale ontwikkelingsplannen. De ESF-programma's die deze plannen in actie omzetten zullen zeven jaar lopen. De beleidsgebieden zijn precies afgestemd op de actieplannen voor de werkgelegenheid waarmee de lidstaten de Europese werkgelegenheidsstrategie in de praktijk willen brengen.

⁹ Namelijk regio's die geconfronteerd worden met problemen bij de aanpassing aan veranderingen in industriële en dienstverlenende sectoren, plattelandsgebieden die met achteruitgang geconfronteerd worden, stedelijke probleemgebieden en van de visserij afhankelijke gebieden die zich in een crisissituatie bevinden.

In de programmeringsperiode 2000-2006 geeft het ESF medefinanciering voor maatregelen van de lidstaten op vijf prioritaire gebieden:

- ontwikkeling van een actief arbeidsmarktbeleid
- steun aan mensen die het risico lopen van de maatschappij te worden uitgesloten, met name wat betreft hun kans op werk
- verbetering van het algemene onderwijs en de beroepsopleiding om het „levenslang leren” en de verwerving van vaardigheden waaraan de arbeidsmarkt behoefte heeft te bevorderen
- bevordering van het aanpassingsvermogen van werknemers, het ondernemerschap en de vaardigheden van arbeidskrachten op het gebied van onderzoek, wetenschap en technologie
- aanmoediging van het ondernemerschap en de inzetbaarheid van vrouwen en maatregelen om de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

Het accent van de ESF-steun ligt op projecten voor de verwerving en verbetering van vaardigheden. Er kan echter ook ESF-financiering worden toegekend aan instellingen die werken aan de verbetering van scholing en bijscholing, modelprojecten of aan thema's als bewustwording. Om voor financiering in aanmerking te komen, moeten projecten gelijke kansen voor mannen en vrouwen garanderen, lokale werkgelegenheidsinitiatieven bevatten en gebruikmaken van de moderne informatie- en communicatietechnologie.

Het ESF-geld wordt verdeeld onder de lidstaten. De Europese Commissie spreekt af hoeveel er per doelstelling en per land beschikbaar wordt gesteld en keurt de programmeringsprioriteiten van elke lidstaat goed. Hoe dit geld verder verdeeld wordt en welke specifieke projecten van de programma's van de lidstaten ESF-medefinanciering ontvangen, is een zaak van de nationale overheden. Als burgers profiteren van ESF-steun is dit meestal door deel te nemen aan specifieke opleidingen of andere activiteiten die in hun omgeving worden georganiseerd. Deze activiteiten worden uitgevoerd door een groot aantal uiteenlopende organisaties uit de publieke en de particuliere sector, zoals onderwijs- en opleidingsinstellingen, vrijwilligersorganisaties, vakbonden en ondernemingsraden, beroepsorganisaties en individuele ondernemingen.

4.5 ESF Doelstelling 3

De specifieke subsidie waar het bij deze scriptie om gaat, heet officieel ESF3B2. Dit staat voor Europees Sociaal Fonds doelstelling 3, maatregel B2. Deze regeling is opengesteld in juni 2001 en loopt tot en met eind 2007. Jaarlijks is er zo'n 250 miljoen euro beschikbaar. Het Agentschap SZW is een onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is belast met de uitvoering van subsidieregelingen op het gebied van sociaal-economisch beleid, waaronder de ESF-subsidies.

Zoals uit het voorgaande blijkt, hebben de vier structuurfondsen drie doelstellingen. Elke doelstelling heeft verschillende prioriteiten, en voor elke

prioriteit bestaan weer diverse maatregelen. Voor een volledig overzicht van de prioriteiten en bijbehorende maatregelen verwijzen we naar bijlage 2, voor de overzichtelijkheid beperken we ons hier tot ESF3B2:

De doelstelling is *werkgelegenheid*, de prioriteit is *inzetbaarheid beroepsbevolking*, en de maatregel is *vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg*.

Om de subsidie goed aan te laten sluiten bij het doel, moet aan een behoorlijk aantal vereisten worden voldaan. Dit betreft niet alleen de indiening van de aanvraag, maar ook de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van een project. Voor het onderwerp van deze scriptie richten we ons met name op het laatste twee onderdelen: de uitvoering en de verantwoording van een project. Een voorbeeld van een dergelijke eis is dat de aanvragers een "inzichtelijke en controleerbare projectadministratie bij ... houden ten aanzien van de voorbereiding, uitvoering en afloop van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven en verworven inkomsten." Hiervoor is een uitgebreide Handleiding Projectadministratie (2005) van 120 bladzijden beschikbaar, opgebouwd uit een toelichting op de diverse vereisten, de geïntegreerde tekst van de subsidieregeling ESF-3, de geïntegreerde tekst van het ESF-3 beleidskader en een aantal verordeningen. Zo geeft artikel 11 van de subsidieregeling o.a. aan dat:

- er een inzichtelijke en controleerbare deelnemers- en financiële administratie bijgehouden moet worden
- alle noodzakelijke gegevens tijdig, juist en volledig moeten zijn vastgelegd en te verifiëren met bewijsstukken
- de deelnemersadministratie inzicht moet geven in geplande en gerealiseerde prestaties
- de financiële administratie o.a. inzicht geeft in de subsidiabele kosten en de uitgaven. (Voor het volledige artikel verwijzen we naar bijlage 3.)

De vereisten voor de deelnemersadministratie bestaan uit:

- identificerend kenmerk project, d.w.z. het door het agentschap toegekende projectnummer
- gegevens van de deelnemers (NAW, aanstelling, uurloonberekening)
- beschrijving van de projecten en de resultaten
- urenadministratie (sluitende weekstaten waarop aangegeven is hoeveel uur per week voor het project is gewerkt, en hoeveel aan andere werkzaamheden is besteed. Wekelijks getekend en gedateerd door betrokkene zelf, maandelijks getekend en gedateerd door de leidinggevende)

De financiële administratie moet inzicht geven in subsidiabele kosten, niet-subsidiabele kosten, inkomsten en financiering. Subsidiabele kosten worden onderverdeeld in voorbereidingskosten, kosten tijdens de projectperiode en kosten na afloop van de projectperiode, en moeten als zodanig inzichtelijk zijn. De kostensoorten kunnen betrekking hebben op instructie- en overheadpersoneel, exploitatiekosten, kosten studiemateriaal, kosten voor

opleidingen, loonkosten deelnemers, reiskosten van deelnemers, kinderopvang voor deelnemers en overheadkosten. De kosten (behalve loonkosten) moeten marktconform zijn en dit wordt gegarandeerd door gebruik te maken van de volgende prioriteitsvolgorde:

1. (Europese) openbare aanbesteding
2. transparante offerteprocedure
3. keuze voor één leverancier

Het opvoeren van loonkosten gebeurt op basis van werkelijke kosten, wat inzichtelijk gemaakt wordt via urenadministratie zoals bij de deelnemersadministratie is genoemd.

Bovenstaande vereisten worden beschreven in de zogenaamde AO/IC, een document dat de administratieve organisatie en interne controle uitvoerig beschrijft.

Naast deze vereisten voor de aanvrager van de subsidie, bestaat er nog een controleprotocol voor de accountants die betrokken zijn bij het project. Het gaat hierbij om de volgende werkzaamheden:

- preventieve controle van de AO/IC, waarbij de uitkomsten voor de aanvrager en de verlener schriftelijk worden gerapporteerd.
- interim-controle, uiterlijk 6 maanden nadat met de uitvoering van het project is gestart. Hierbij wordt vastgesteld of de AO/IC werkelijk bestaat en toegepast wordt. Tevens wordt gekeken naar het al dan niet opvolgen van eventueel gedane aanbevelingen n.a.v. de preventieve controle.
- eindcontrole, waarbij de accountant vaststelt of de einddeclaratie van de aanvrager volledig en juist ingevuld is, rekenkundig juist is, overeenstemt met alle administratie en de uitgaven voldoen aan de ESF-criteria.

4.6 Samenvattend

De EU stelt zich onder andere ten doel om de werkgelegenheid, in meest brede zin, te bevorderen. De EU is hier niet als enige verantwoordelijk voor; vanuit een partnerschap hebben de lidstaten hun eigen verantwoordelijkheden en moeten zoveel mogelijk partijen hun bijdrage leveren. Een van de middelen om de werkgelegenheid te bevorderen is het Europees Sociaal Fonds, een financieringsinstrument waar nationale overheden zelf van kunnen bepalen hoe het gebruikt wordt en aan welke projecten het geld besteed wordt. Voor de subsidie van dit onderzoek speelt het ministerie van SZW, en in het bijzonder het Agentschap SZW, een belangrijke rol. Vanuit dit Agentschap zijn dan ook richtlijnen opgesteld waaraan de aanvraag, de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording in administratieve zin moeten voldoen. Naast het door het Agentschap beschikbaar gestelde materiaal als aanvraagformulier, einddeclaratie en accountantsverklaringen moet er een deelnemers- en financiële administratie gevoerd worden, die beschreven is in een AO/IC (administratieve organisatie en interne controle). Leidraad hierbij is dat alles inzichtelijk en controleerbaar is, voor zowel de accountant als het Agentschap.

Uit het voorgaande (zowel hoofdstuk 2 als het huidige hoofdstuk) blijkt dat de doelstellingen door de EU ruim worden geformuleerd omdat ze “passend” moeten zijn in alle lidstaten. Er is veel beleidsruimte. Vervolgens vindt een eerste verfijning en daarmee versmalling van de doelstelling plaats op nationaal niveau. De lidstaten gaan de doelstelling immers aan het nationale (werkgelegenheids) beleid aanpassen. Gemeenten gaan op hun beurt, door hun relatieve kleinschaligheid t.o.v. lidstaat en Europa, de doelstelling nog verder verfijnen en versmallen tot lokale doelstellingen en concrete plannen. Schematisch levert de ruimte bij de beleidsuitvoering, en daarmee de policy discretion, het volgende beeld op:

EU: breed en algemeen
Nationaal: 1 ^e verfijning
Lokaal: 2 ^e verfijning

Met betrekking tot de regelgeving lijkt het omgekeerde plaats te vinden. De EU stelt een bescheiden aantal regels op waaraan een lidstaat moet voldoen om het ESF in te zetten. Per lidstaat worden hier nationale regels aan toegevoegd, die in het geval van Nederland een forse uitbreiding geeft. Logischerwijs zou dit op lokaal niveau een nog grotere regelgeving moeten geven, want er moet voldaan worden aan zowel gemeentelijke, nationale als Europese regels. Dit is een poging om policy drifting tegen te gaan. Schematisch geeft dit het volgende beeld:

EU: 1 ^e set regels op hoofdlijnen
Nationaal: 2 ^e set regels
Lokaal: 3 ^e set regels

Voegen we de overzichten m.b.t. de beleidsruimte en regelgeving samen, dan ontstaat het volgende beeld:

EU: breed en algemeen	EU: 1 ^e set regels op hoofdlijnen
Nationaal: 1 ^e verfijning	Nationaal: 2 ^e set regels
Lokaal: 2 ^e verfijning	Lokaal: 3 ^e set regels

Model 4.1 Beleidsruimte bij uitvoering en omvang aanvullende regelgeving op Europees, nationaal en lokaal niveau

Op respectievelijk EU-niveau, nationaal niveau en gemeentelijk niveau wordt de beleidsvrijheid (geel) steeds kleiner en de regelgeving (roze) steeds groter. Voor de beantwoording van de centrale vraag is dit van belang; hoe passend is de subsidie in beleidsmatige (beleidsvrijheid) zin en in administratieve (regelgeving) zin?

Hoofdstuk 5 De praktijk van de Europese subsidie ESF3B2

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de uitkomsten van de verschillende interviews besproken worden. Als eerste de ervaringen op lokaal niveau, namelijk 3 gemeenten die de betreffende subsidie hebben aangevraagd en toegekend gekregen. Voor deze drie gemeenten is gekozen omdat dit in de ESF-subsidieperiode 2000-2007 de enige gemeenten zijn geweest die een aanvraag hebben ingediend om subsidie te krijgen om het combineren van arbeid en zorg te vergemakkelijken.

Vervolgens wordt overgestapt naar nationaal niveau, via een interview met het agentschap SZW.

Tot slot zal het interview met de Europese Commissie weergegeven worden, waarmee de ervaringen op Europese niveau verwoord worden.

5.2 ESF3B2 in drie gemeenten

De betreffende gemeenten zullen we, op verzoek van de geïnterviewden, gemeente X, Y en Z noemen.

Gemeente X betreft een middelgrote gemeente met plm. 115.000 inwoners. Het college bestaat naast de burgemeester uit zes wethouders, de raad heeft 39 zetels uit negen partijen. De ambtelijke organisatie bestaat uit plm. 1600 ambtenaren, verdeeld over zes afdelingen. Een van deze afdelingen is Dienst Cultuur&Educatie. Het interview heeft plaatsgevonden met de beleidsadviseur van deze dienst, afdeling onderwijs, cultuur en jeugd.

In het collegeprogramma van deze gemeente staat o.a. dat de coalitiepartijen de samenwerking van scholen onderling willen stimuleren. Ze zijn voorstander van het concept Brede School en voor uitbreiding van buitenschoolse activiteiten.

Gemeente Y is een kleine gemeente met plm. 10.000 inwoners. Het college bestaat uit de burgemeester en drie wethouders. De gemeenteraad telt 15 zetels, verdeeld over vijf partijen. Er werken plm. 90 ambtenaren, die verdeeld zijn over drie afdelingen. De geïnterviewde is het hoofd van een van deze afdelingen, namelijk Inwonerszaken.

In het coalitieprogramma van gemeente Y staat o.a. opgenomen dat er goede voorzieningen (wonen, welzijn, zorg en onderwijs) moeten zijn voor de inwoners. Dit is vertaald naar een hoofdthema, te weten een begin maken met de realisatie van een brede school, die in 2006/2007 gereed moet zijn. In het collegeprogramma dat in 2006 is ingegaan (halverwege de looptijd van het ESF-project) staat: *“De brede school is een wijkvoorziening die niet alleen onderwijs biedt, maar ook cultuur, ontspanning en waar nodig sociale hulp (voor kind en ouders). Onze scholen en de lokale samenleving moeten nog nauwer samenwerken om te komen tot een breed, attractief activiteitenprogramma.”*

Gemeente Z is een kleine gemeente met plm. 18.500 inwoners. Ook deze gemeente heeft een college met drie wethouders en een raad met 15 zetels uit vijf partijen. Het ambtelijk apparaat is echter groter dan in de vorige gemeente, en telt 165 ambtenaren die verdeeld zijn over zes afdelingen. Het interview heeft plaatsgevonden met een beleidsmedewerker van de afdeling Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO).

In het collegeprogramma van gemeente Z wordt vermeld dat *“met voorrang (wordt) gewerkt aan een strategisch huisvestingsplan onderwijsgebouwen. De bestaande onderwijshuisvesting zal tegen het licht worden gehouden met het oog op de actuele en toekomstige onderwijsbehoeften. Dit moet leiden tot een meerjaren investerings- en onderhoudsplan 2003- 2010. Voor- en Vroegschoolse Educatie zal worden voortgezet. Ontwikkelde instrumenten gericht op het voorkomen van onderwijsachterstanden zullen zo breed mogelijk worden ingezet, zowel in het openbaar als in het bijzonder basisonderwijs. Ten aanzien van het beleid op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal het uitgangspunt “werk boven uitkering” nog verder worden uitgewerkt”*.

De interviews worden hieronder weergegeven. Cursief staat de vraag vermeld, daaronder de diverse antwoorden op de vraag.

Vraag 1

U heeft een subsidie aangevraagd om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. In welke lokale doelstelling heeft u deze Europese hoofddoelstelling vertaald?

Voor alle drie de gemeenten is de hoofddoelstelling vertaald in een zogenaamde “brede school”. Een brede school is te zien als een samenwerking tussen educatie (basisschool) en maatschappelijke en/of culturele instellingen (gezondheidszorg, sport, muziek, kinderopvang e.d.). Deze samenwerking kan plaatsvinden in één gebouw, maar dat is niet noodzakelijk.

Bij één van de gemeenten (X) is de brede school een middel om dagarrangementen op te zetten voor kinderen van werkende ouders. Het combineren van arbeid en zorg is dus duidelijk het uitgangspunt geweest. Om dit goed vorm te geven wordt er een nieuw complex gebouwd, waarin de diverse partners gehuisvest worden. In de stad is al een brede school gerealiseerd, in een andere wijk, en deze brede school had als doel het vergroten van ontwikkelingskansen van kinderen.

De gemeente Y is voor de realisatie van haar brede school vooral uitgegaan van noodzaak tot nieuwe huisvesting voor de diverse partners (schoolbesturen, kinderopvang, bibliotheek, peuterspeelzaal, zorg- en welzijnsinstellingen en culturele instelling). Er waren verschillende instellingen die behoefte hadden aan nieuwe huisvesting, en de gemeente heeft dit gecombineerd aangepakt door de bouw van een multifunctioneel gebouw. Als logisch vervolg op deze gezamenlijke nieuwbouw is inhoudelijke samenwerking gezocht tussen

verschillende partners. Het combineren van arbeid en zorg is door deze werkwijze geen direct uitgangspunt geweest en daarmee van ondergeschikt belang bij de ontwikkeling van beleid.

De derde gemeente, Z, wil via het aanbieden van dagarrangementen de ontwikkelingskansen van kinderen vergroten. Verschillende basisscholen doen mee aan dit "brede scholenconcept", ieder vanuit een eigen opvatting. Het gaat daarbij niet specifiek om samenwerking binnen een (nieuw) gebouw maar meer om uitbreiding van activiteiten d.m.v. naschools aanbod. Dit heeft als neveneffect dat kinderen langer op school aanwezig zijn, waardoor werkende ouders zorg en arbeid beter kunnen combineren. Het vooruitzicht op eventueel hiervoor aangepaste gebouwen heeft bij de samenwerkingsbereidheid beslist een rol gespeeld.

Vraag 2

Welke resultaten heeft dat tot nu toe opgeleverd?

Een van de voorwaarden voor het opzetten van een brede school is het aangaan van samenwerkingsverbanden. In alle gevallen heeft dit plaatsgevonden, maar niet op dezelfde wijze.

Zo was de samenwerking in gemeente X en Y al op gang gekomen voordat het subsidietraject ingegaan was omdat beide al eerder gestart waren met het opzetten van een brede school. Voor gemeente Z gaf de subsidie de doorslag om het brede scholenproces te starten, met als resultaat dat alle basisscholen een samenwerkingsconvenant met diverse partners hebben getekend, er voor 1 school een nieuwbouwtraject is ingezet en er een start is gemaakt met een gemeentebreed onderwijs- en accommodatiebeleid.

Voor gemeente Y is, naast de samenwerking, een heel concreet resultaat dat medio 2007 het nieuwe multifunctionele brede schoolgebouw is opgeleverd. Vanaf dat moment gaan de partners ook inhoudelijk samenwerken.

Ook gemeente X wil een nieuw gebouw realiseren voor de brede school en 2005-2006 is te zien als een ontwikkelingsjaar hiervoor. Dat heeft geleid tot inhoudsbepaling, het zoeken van partners, een beleidsplan opzetten, een beheers- en exploitatiestructuur opzetten. Als de geplande nieuwbouw gerealiseerd is, gaat de brede school "pas echt van start". Een ander resultaat voor deze gemeente is geweest het stopzetten van de ESF-subsidie. Oorspronkelijk zou het gesubsidieerde brede schoolproject twee jaar beslaan, maar na het eerste jaar heeft de gemeente het project stopgezet. De tussenevaluatie met het ingeschakelde adviesbureau en de managementletter¹⁰ van de accountant leken positief, ondanks de nodige geadviseerde verbeterpunten. Maar vervolgens werd er een monitorbezoek van het

¹⁰ Dit is een document waarin een oordeel wordt gegeven over de kwaliteit van de administratie en de opgestelde voorschriften in de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).

agentschap gehouden en dat was duidelijk minder positief. Dit had vooral te maken met de administratieve vereisten. Omdat verder belasting van de partners met de ESF-administratie het proces van de Brede School zou frustreren heeft de Dienst Cultuur&Educatie besloten niet verder te gaan met ESF. Met de partners is toen afgesproken over te gaan tot een eenmalige beschikking van het aangevraagde subsidiebedrag, waarmee het doel van de subsidie voor het project (dagarrangementen ontwikkelen voor kinderen van werkende ouders) toch gerealiseerd kon worden.

Vraag 3

Welk bedrag is aangevraagd/toegekend?

De drie gemeenten X, Y, Z hebben respectievelijk € 90.000,- voor twee jaar, € 140.000,- voor twee jaar en € 83.000,- voor één jaar aangevraagd en toegekend gekregen.

Zoals hiervoor al genoemd heeft gemeente X na één jaar de subsidie stopgezet en is het tweede jaar met eigen middelen gefinancierd.

Gemeente Y heeft de subsidie na de jaarlijkse tussenrapportage bijgesteld naar € 60.000,-.

Voor gemeente Z bleek bij de einddeclaratie in december 2006 niet het totale subsidiebedrag te zijn gebruikt. Er is van de toegekende 83.000 euro 62.000 euro gedeclareerd. Wat de uiteindelijke beschikking wordt, is momenteel nog niet bekend. De gemeente is in overleg met het agentschap over een aantal opgevoerde posten die volgens het agentschap niet subsidiabel zijn.

Vraag 4

Wat is er tot nu toe met dat geld gedaan?

In alle gevallen is het merendeel van het geld opgegaan aan personele kosten. Dit zijn dan personele kosten van betrokken ambtenaren in de drie gemeenten, maar in gemeente X en Z ook personele kosten van de verschillende directies en/of besturen van scholen, kinderopvang, zorginstellingen, culturele instellingen enz. Naast deze personele kosten is er door de gemeente X en Z ook geld besteed aan materiaal, scholing of externe ondersteuning.

Vraag 5

Welke rol heeft de gemeente gespeeld bij de uitvoering van de doelstelling van de Europese subsidie?

Voor gemeente X, die al gestart was met het brede scholenproject voordat de subsidie werd aangevraagd, was de rol die van partner in de uitvoering, die wel randvoorwaarden stelde en doelstellingen formuleerde. Andere partners waren een schoolbestuur, een muziekschool, een gymnastiekvereniging, een sport- en

gezondheidscentrum en de kinderopvang. Deze gemeentelijke rol vertaalde zich in het zitting nemen in een stuurgroep, een beheergroep en een bouwgroep.

Gemeente Y spreekt van een heldere regierol: de afdeling inwonerszaken stuurt via overleggen naar de definitieve vorm van de brede school. De gemeente investeert en heeft daarmee de regie in het proces. Er was al sprake van een brede schoolproject, dat betaald wordt door en geregistreerd wordt vanuit de gemeente, afdeling inwonerszaken. In die hoedanigheid heeft de gemeente dan ook een sturende rol gehad, maar die is niet groter geworden vanwege de subsidie. De ambtelijke uren die toch al gebruikt zouden worden, zijn ingezet, plus nog wat extra geld voor communicatiedoelinden. Het voordeel van de ESF-subsidie is hooguit dat een deel van de ambtelijke loonkosten subsidiabel is, maar daar staat tegenover dat de verwervingskosten hoog en niet subsidiabel zijn.

De derde gemeente (Z) ziet haar rol als initiatiefnemer bij de aanvraag, en heeft vervolgens bij de uitvoering een regierol gehad. Soms bestond deze regierol uit coördineren, het bijeenbrengen van diverse partijen en tot overeenstemming proberen te komen, met inachtneming van de autonomie van de schoolbesturen. Soms echter, vanwege gemeentelijke belangen (eindverantwoordelijk i.v.m. subsidie maar ook verantwoordelijkheden m.b.t. onderwijs, huisvesting enz.) en gemeentelijke middelen (menskracht en financiën) had de gemeente ook een sturende rol.

Vraag 6

In hoeverre komt die rol overeen met de uitvoering van andere, bijvoorbeeld provinciale, subsidies?

Voor gemeente X was er inhoudelijk gezien voldoende ruimte en vrijheid voor de uitvoering van het project, vergelijkbaar met landelijke en provinciale subsidies. Het brede scholenproject was al gestart o.l.v. de gemeente en na de toekenning van de subsidie is het project niet opeens gewijzigd, er werd voortgeborduurd op bestaand beleid. De subsidie werd gezien als extraatje, om een afgeslankte versie weer te optimaliseren, als "slagroom op de toch wel te bakken taart." De voortgang was dan ook niet afhankelijk van de subsidie. Er is voor een aantal jaren een (af te bouwen) budget voor brede scholen in de gemeentebegroting aanwezig. De gemeente heeft met de ESF-subsidie en de gemeentelijke gelden weliswaar een financieel sturingsinstrument, maar dit wordt ingezet op basis van partnerschap, gelijkwaardigheid. Alleen was de controlerende rol veel groter vanwege de administratieve ESF-vereisten. Het is uiteindelijk die controlerende rol geweest waardoor de gemeente X heeft besloten te stoppen met het ESF-project. De betreffende ESF-subsidie is in dat opzicht niet te vergelijken met bijvoorbeeld provinciale subsidies. Het ESF vraagt veel meer van een gemeente qua controle, inzichtelijkheid, regelgeving, het stellen van eisen. ESF voelt betuttelend aan t.o.v. andere subsidies. Het resultaat was dat het overleg met de

partners bijna niet meer over de inhoud ging en er vanuit de gemeente steeds werd teruggekomen op de vorm (correcte administratie).

Bij gemeente Y leeft het gevoel dat de gemeente in andere subsidies een veel langere en intensievere regierol heeft dan bij dit brede scholenproject. De regierol beperkt zich nu tot de periode tot aan de nieuwbouw. Op het moment dat het nieuwe gebouw er staat, heeft de gemeente een ondergeschikte rol en is het aan de verschillende partners om de brede school niet alleen in ruimte maar ook in inhoud vorm te geven. Een ander verschil met bijvoorbeeld landelijke subsidies is dat er met zoveel partners samengewerkt wordt: twee schoolbesturen, kinderopvang, bibliotheek, peuterspeelzaal, GGD, welzijnsinstelling, jeugdzorg, logopedie en kunstzinnige vorming.

Voor gemeente Z geldt dat de rol van zowel de betrokken afdeling als die van de wethouders nadrukkelijker is geweest dan bij andere subsidies. Dit heeft vooral te maken met het feit dat "brede scholen" een nieuw fenomeen was, waarop nog geen beleid gemaakt was. Er was dus meer dan gebruikelijk overleg nodig met de wethouder van onderwijs/welzijn en de wethouder van financiën en de afdeling. Maar er is ook veel meer overlegd met alle partners, juist om het beleid te formuleren. Het ging dus nog niet zozeer om de uitvoering van brede scholen maar om agendering en voorbereiding.

Vraag 7

De administratieve voorwaarden voor de EU-subsidie zijn uitvoerig beschreven. Wat is uw ervaring met deze voorwaarden en in hoeverre komen deze voorwaarden overeen met de gemeentelijke administratieve voorwaarden? Hebben de administratieve vereisten invloed gehad op de realisatie van de doelen?

Op administratief gebied bleken de gestelde voorwaarden voor gemeente X de nodige problemen te geven. Het aantonen van marktconformiteit, het correct invullen van urenstaten, correcte uurloonberekeningen, de juiste handtekeningen op de juiste plaats enz. gaf veel frustraties en weinig rendement. Dit had soms te maken met het gegeven dat er al begonnen was met de brede school, en er al activiteiten in gang waren gezet (bijvoorbeeld een "huis"drukkerij van de school die ineens marktconformiteit moest gaan aantonen), soms met de onbekendheid van het gevraagde (zoals urenstaten invullen en tijdschrijven), en soms ook met de praktijk van het gevraagde (voorbereiding aantonen van een vergadering bijvoorbeeld). Het was lastig om de partners te motiveren om de urenstaten in te vullen, ondanks diverse gesprekken met de betrokkenen. Ook bleek op enig moment dat er kosten waren opgevoerd die niet in de subsidieaanvraag stonden, waarover ook weer uitgebreid gecorrespondeerd moest worden. Dit kostte veel tijd (en dus geld) voor de gemeente, de accountant en het ingehuurd adviesbureau. Daarnaast was de gevraagde administratie lastig of niet in te passen in de bestaande gemeentelijke administratieve regels, waardoor in sommige gevallen een dubbele administratie gevoerd moest worden. Andere

praktische bezwaren waren bijvoorbeeld de verplichte bewaartijd van alle documenten tot 2014, en het beschikbaar moeten hebben van originele facturen.

Wat betreft de administratieve voorwaarden is voor gemeente Y met name de urenregistratie/het tijdschrijven door partners als een last ervaren. Er is na de tussenrapportage voor gekozen om alleen de loonkosten van de drie betrokken ambtelijke medewerkers op te voeren, en niet meer de loonkosten van derden zoals directies of besturen van de partners. Deze drie ambtenaren moeten sluitende weekstaten verzorgen maar die passen niet in de bestaande gemeentelijke administratie. Andere verplichtingen als aanbesteding, de route van facturen enz. passen wel in de bestaande gemeentelijke administratie en geven als zodanig geen extra verplichtingen.

In gemeente Z zijn de administratieve vereisten als een zware last ervaren. Hoewel voor de gemeente de administratieve voorwaarden goed zijn vastgelegd en worden nageleefd, zijn deze niet één op één passend bij de Europese subsidievoorwaarden. Voor de betrokken scholen waren de vereisten sowieso nieuw, en daarmee lastig. Schoolbesturen, schooldirecties en leerkrachten zijn niet gewend aan het gebruik van urenstaten, marktconformiteit aantonen is geen dagelijkse bezigheid en voor de administratiekantoren van de schoolbesturen waren de regels ook niet altijd even voor de hand liggend. Zowel de gemeente (afdeling onderwijs en financiën) als de partners hebben naar hun gevoel veel nieuwe onderdelen aan hun bestaande administratie moeten toevoegen, of geheel nieuwe systemen moeten opzetten. Uitzondering hierop was de instelling voor kinderopvang; dit is een commerciële instelling en daarmee meer bekend met bijvoorbeeld urenregistratie en aanbestedingsregels.

Ondanks de negatieve ervaringen van alle drie de gemeenten m.b.t. de administratieve vereisten, heeft dit geen directe invloed gehad op de realisatie van de doelen, nl. het ontwikkelen/opzetten van brede scholen.

Voor gemeente X werden de vereisten meer als frustratie dan als blokkade ervaren. De frustratie bestond uit de discrepantie tussen theorie en werkelijkheid, uit twijfel over de rendabiliteit van al die administratie; welk bedrag wordt uiteindelijk op basis van de administratie beschikt?

Ook in gemeente Y is de brede schoolontwikkeling verder gegaan, ondanks de exclusieve administratieve vereisten. Dit heeft vooral te maken met het feit dat alleen de ambtenaren direct te maken hebben met deze regels en eisen. Na de tussenrapportage (halverwege de twee projectjaren) is besloten dat de verschillende partners van de brede school geen bijdrage in de loonkosten ontvangen (in de vorm van subsidie) en daarom geen urenadministratie (meer) hoeven te bij te houden. Zij hebben zodoende niets te maken met de ESF-vereisten en hebben daarmee dan ook geen voor- of nadeel van de ESF-subsidie. Voor hen is het niet van belang (positief of negatief) dat er met een ESF-subsidie gewerkt wordt.

Hoewel de (administratieve) voorwaarden ook in gemeente Z niet direct motiverend werkten voor de voortgang van het proces, hebben deze de resultaten niet negatief beïnvloed. Het proces van brede schoolontwikkeling is op gang gekomen, iedereen heeft naar beste kunnen gehandeld. Hoewel in de aanvraag is gesproken over het opzetten van dagarrangementen, is dat niet concreet gerealiseerd. Een jaar blijkt daarvoor echt te kort.

Vraag 8

Wie heeft als “aanjager” gefungeerd om de subsidie aan te vragen en hoe is het proces van de aanvraag verlopen?

In alle drie de gevallen is de betreffende beleidsafdeling/beleidsambtenaar de initiatiefnemer geweest bij de aanvraag. Ook blijkt in alle drie de gemeenten hetzelfde adviesbureau betrokken te zijn geweest bij de aanvraag. De accountant heeft in de drie gemeenten een rol gespeeld door het afgeven van de managementletter. In gemeente X en Y is de aanvraag primair in gang gezet door respectievelijk de beleidsadviseur en het afdelingshoofd. Zij waren persoonlijk op de hoogte van de subsidiemogelijkheid. Voor gemeente Z is het proces pas in gang gezet nadat er door het genoemde adviesbureau op was gewezen.

Voor gemeente X geldt dat de betreffende beleidsadviseur van de Dienst Cultuur & Educatie destijds het initiatief heeft genomen voor de aanvraag, om een al in gang gezet brede scholenbeleid een extra impuls te geven. De adviseur was bekend met de subsidie vanwege het stedenbeleid waarin de gemeente participeert. Vervolgens is gebruikgemaakt van een adviesbureau om de aanvraag op te stellen en in te dienen. Voor het verdere verloop is dit adviesbureau ook ingeschakeld voor het opzetten van een zgn. administratietool en excelbestand, het bureau heeft de tussenrapportage verzorgd en zou ook de eindrapportage verzorgen. Bij deze eindrapportage zou de gemeente het inhoudelijke verslag verzorgen en het adviesbureau zou dit vervolgens vertalen in de vereiste “eindeclaratietool”. Andere gemeentelijke betrokkenen bij de aanvraag waren een medewerker planning&control en een medewerker financiën. Het college of de raad is niet direct betrokken geweest bij de aanvraag omdat het afdelingshoofd van de Dienst Cultuur&Educatie voldoende gemandateerd is om aan een dergelijk project leiding te geven.

In gemeente Y is het afdelingshoofd de initiatiefnemer geweest voor de ESF-subsidieaanvraag. Het afdelingshoofd was al bekend met het ESF, vanuit een eerder ESF-traject (te weten Tijdenregie). Met begeleiding van het adviesbureau en het agentschap SZW is de aanvraag ingediend, waarbij veel gecorrespondeerd is voordat de begroting uiteindelijk correct was. De aanvraag is door de wethouder ondertekend, maar vervolgens heeft alles zich op afdelingsniveau afgespeeld.

De subsidie voor gemeente Z is aangevraagd nadat het adviesbureau de betrokken afdeling hierop had gewezen. Vervolgens hebben twee ambtenaren van deze afdeling, samen met het bureau, de aanvraag voorbereid en aan het college voorgelegd. Na goedkeuring van het college is de aanvraag ingediend. Na toekenning van de subsidie is het college regelmatig geïnformeerd over de voortgang, hetzij mondeling via wethoudersoverleg hetzij schriftelijk via collegeadviezen.

Vraag 9

Zijn er gemeentelijke voorwaarden gehanteerd bij de aanvraag? Denk hierbij aan administratieve voorwaarden, ondergrens in uren of bedrag?

Voor alle geïnterviewde gemeenten geldt dat er vooraf geen lokale voorwaarden zijn gesteld. De ervaring heeft echter wel aandachtspunten opgeleverd. Zo zal gemeente X zich een mogelijk volgende keer goed (laten) informeren over alle voorwaarden voordat er daadwerkelijk een aanvraag ingediend wordt. Er is wat de beleidsadviseur betreft iemand nodig die meer kan dan de regels uit het handboek uitvoeren: iemand die inzicht en doorzicht heeft in het gehele administratieve gebeuren en die daardoor goed kan combineren, sturen en op tijd corrigeren. Het is onvoldoende wanneer deze kennis slechts aanwezig is bij de gemeente, dit is ook noodzakelijk “op de werkvloer”. De hoogte van een aan te vragen bedrag is niet direct bepalend, wel wat ervoor moet worden gedaan. Bij een project als brede scholen moet een gemeente een steeds kleinere rol gaan spelen, en dat spoort niet met de administratieve vereisten die ESF oplegt.

De ervaring van gemeente Y heeft inmiddels wel geleerd dat het verstandig is een ondergrens aan te geven in geld en uren. Die ondergrens is voor elk evt. komend project anders want afhankelijk van diverse factoren. Externen zullen niet zondermeer weer ingeschakeld worden; de rekening is relatief hoog maar tegelijkertijd niet declarabel, en dit is vooraf niet duidelijk geweest.

Ook in gemeente Z zijn er geen gemeentelijke voorwaarden gehanteerd, maar er zal een mogelijke volgende keer wel een goede afweging tussen opbrengsten en inspanningen moeten plaatsvinden.

Vraag 10

Was er sprake van bedenkingen tegen het aanvragen/inzetten/uitvoeren van de Europese subsidie? Zo ja, door wie werden deze bedenkingen geuit en waaruit bestonden ze?

Er was sprake van verschillende bedenkingen. Zo had de afdeling Planning & Control van gemeente X destijds wel een waarschuwende opmerking gemaakt over de vereisten van Europese subsidies, maar dit was geen reden om niet verder te gaan.

In gemeente Y waren er geen interne bedenkingen tegen het aanvragen van de ESF-subsidie, wel werd er door externen bedenkelijk gedaan. Deze bedenkingen bestonden vooral uit waarschuwingen voor de hoge administratieve belasting en een rigide uitvoering.

Voorafgaand aan de aanvraag waren er in gemeente Z niet zozeer bedenkingen tegen de Europese subsidie, die kwamen vooral boven tijdens de uitvoering. Met name de projectleider brede scholen is tegen vele praktische bezwaren opgelopen, zowel intern als met de partners.

Vraag 11

Wilt u in de toekomst opnieuw Europese subsidies aanvragen? Waarom wel, waarom niet?

Het is voor de drie geïnterviewden niet uitgesloten dat er de komende jaren opnieuw Europese subsidies aangevraagd worden, maar wel met de leerpunten van dit project. Hierbij is een afweging tussen inspanningen en opbrengsten van belang, en hiermee eventueel de hoogte van het subsidiebedrag. Ook kennis en kunde van de diverse betrokkenen, die verder gaat dan het recht uitlopen van de voorwaarden (inzicht), zal een overweging zijn voor het al dan niet aanvragen van een volgende Europese subsidie. De medewerker van gemeente Y reageert overigens in eerste instantie spontaan met “nooit meer”, op de vraag of er in de toekomst opnieuw Europese subsidies worden aangevraagd. Later wordt dit wel genuanceerd, vooral als er bijvoorbeeld een (intergemeentelijk) subsidieloket zou komen dat subsidies onderzoekt, aanvraagt en uitvoert.

Voor de betrokken afdelingen van gemeente X en Z was dit overigens de eerste keer dat zij in aanraking kwamen met een Europese subsidie, de afdeling Inwonerszaken van gemeente Y had al eerder een Europese subsidie aangevraagd.

Vraag 12

Was er ten tijde van de aanvraag sprake van politiek-bestuurlijke gebeurtenissen die het logisch maakten om de betreffende subsidie aan te vragen? Zo ja, welke gebeurtenis(sen)?

In gemeente X was er, zoals gezegd, een bestaand brede scholenbeleid waarvoor de subsidie als extraatje werd gezien. Ook in gemeente Y stond de brede school al (weliswaar minimaal) in het collegeprogramma beschreven, als gevolg van landelijke ontwikkelingen. De aanvraag is destijds door de wethouder ondertekend, maar verder heeft de politiek een minimale rol gespeeld en is de verdere uitvoering via de ambtelijke organisatie verlopen.

In gemeente Z waren nog geen concrete plannen voor brede schoolontwikkelingen, hoewel er bekendheid was met de landelijke gebeurtenissen op dit gebied. Vanuit deze landelijke ontwikkelingen werd wel de noodzaak gevoeld om brede scholen te realiseren. De subsidieaanvraag was feitelijk hiervoor het startsein, voor de gemeente en voor de partners.

Vraag 13

Was er ten tijde van de aanvraag al sprake van beleid, gericht op het vergemakkelijken van het combineren van arbeid en zorg? Zo ja, hoe zag dat beleid er inhoudelijk en financieel uit? Zo nee, hoe is de aanvraag "ingebed"?

In gemeente X was het combineren van arbeid en zorg al meegenomen in het brede scholenbeleid via het aanbieden van dagarrangementen. Er is een structurele inzet van plm. € 100.000,- per jaar voor dagarrangementen beschikbaar vanuit de gemeente, wat eenmalig aangevuld zou worden met € 90.000,- vanuit het ESF.

Voor gemeente Y was de brede school weliswaar in het collegeprogramma opgenomen, maar vooral vanuit de huisvestingsgedachte. In 2000 is dit beleid in gang gezet (multifunctioneel gebouw) en later is hieruit het idee ontstaan om ook inhoudelijk samen te gaan werken met de verschillende partners. Het combineren van arbeid en zorg via een voorziening van 7 uur tot 19 uur is hierbij van ondergeschikt/bijkomend belang. De gemeentebegroting bevatte al een brede schoolcomponent nl. investering en beheer van het gebouw.

Voor de derde gemeente, Z, was het (toen nog in de initiatieffase verkerende) brede scholenbeleid niet direct gebaseerd op het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg, het betrof vooral het bieden van ontwikkelingskansen aan leerlingen. Met de subsidie zouden deze vage plannen omgezet kunnen worden in concrete acties. Omdat er nog geen specifiek beleid was, en dus ook geen financiële kaders, is de (co)financiering gerealiseerd door het beschikbaar maken van bestaande geldstromen.

Vraag 14

Is er voor, tijdens of na de Europese subsidieaanvraag gezocht naar andere mogelijkheden om arbeid en zorg makkelijker te combineren? Zo ja, welke mogelijkheden?

Er wordt in gemeente X momenteel geen specifieke andere subsidie voor de ontwikkeling van brede school gebruikt. De gemeente koppelt de brede school aan samenwerking en gebouwen, naast ontwikkelingen op het gebied van naschoolse activiteiten, ouderbetrokkenheid, achterstandsbeleid en kinderopvang.

Omdat het in gemeente Y primair een huisvestingsvraagstuk is, is er naast de ESF-subsidie nog wel gebruikgemaakt van een zgn. leefbaarheidsfonds-subsidie (m.b.t. bouwwerkzaamheden). Voor de inhoud van de brede school is er geen andere subsidie ingezet.

In de tweede helft van het ESF-projectjaar 2005-2006 is in gemeente Z een aanvraag ingediend voor een nationale vervolgsubsidie vanuit het ministerie van OCW. Bij de ESF-subsidieaanvraag in maart 2005 was het de bedoeling dat de gemeente eerst voor 1 jaar (schooljaar 2005-2006) subsidie zou aanvragen, en

op basis van de resultaten voor nog een jaar (2006-2007). In oktober 2005 sloot echter de toenmalig staatssecretaris Van Hoof van SZW het ESF-subsidieloket plotseling omdat de aanvragen de beschikbare financiën ver overstegen, zo was te lezen op de website van het agentschap:

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 27 oktober 2005 besloten dat het subsidieplafond voor projecten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 met ingang van 28 oktober 2005 09.00 uur EUR 0,00 bedraagt. Dit besluit, dat op 1 november 2005 is gepubliceerd in de Staatscourant, betekent dat het loket ESF-3 voor alle prioriteiten en maatregelen is gesloten. Het heeft daarom geen zin meer aanvragen voor ESF-3 subsidie in te dienen.

Omdat gerekend was op een tweede jaar subsidie, en dat voor het concreet opzetten van dagarrangementen ook wel noodzakelijk was, is er gebruik gemaakt van een subsidie vanuit het ministerie van OC&W, speciaal voor dagarrangementen. Overigens was bekend dat ook hiervoor de Europese regels van toepassing waren, desondanks is de gemeente toch ingestapt op deze mogelijkheid. Inmiddels blijkt wel door druk vanuit de gemeenten dat dit strakke EU-regime voor de OCW-subsidie is verlaten en vanaf juni 2007 de verantwoording onder het SISA-systeem (Single Information Single Audit)¹¹ valt.

Vraag 15

In hoeverre stond bij het aanvragen van de Europese subsidie de inzet vast?

Zowel in gemeente X als in gemeente Y stond de inzet al vast, omdat het bij beide gemeenten ging om bestaand beleid, namelijk brede scholen. Voor gemeente X werd de subsidie gebruikt om iets extra's te doen, of een afgeslankte versie weer te optimaliseren, maar de basis was al gelegd.

De subsidie is in gemeente Y vooral bedoeld geweest om een bijdrage te kunnen leveren in de loonkosten, die voor dit project al geraamd waren. De subsidie is als het ware achteraf ingepast. Met uitzondering van meer mogelijkheden op het gebied van communicatie, bestaat niet de indruk dat de subsidie heeft bijgedragen aan een verdergaande (inhoudelijke) vormgeving van het project. Het handig combineren van de bestaande vraag in relatie tot de gemeentelijke plicht voor onderwijshuisvesting heeft de basis voor dit project gelegd. Samenwerking met de woningbouwvereniging heeft ruimtelijk de extra mogelijkheden opgeleverd terwijl de inhoudelijke verrijking is ontstaan door de kwaliteit van het idee.

¹¹ SISA houdt in dat controle van de desbetreffende uitkering valt onder de controlevoorschriften van de gemeenterekening. Een afzonderlijke administratie is niet langer vereist. Wel dienen de doel- en rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen worden aangetoond.

In gemeente Z, waar de subsidie feitelijk gebruikt is om nieuw beleid in gang te zetten, was vooraf nog niet volledig duidelijk waarvoor de subsidie ingezet zou worden. Lopende het ESF-traject werd duidelijk dat dit vooral loonkosten betrof voor visieontwikkeling en planvorming.

Vraag 16

Wie hebben bij het vaststellen van de inzet een rol gespeeld?

In alle drie de gemeenten zijn het vooral de beleidsambtenaren (afdelingshoofd en/of beleidsmedewerker) geweest die bij de inzet een rol hebben gespeeld.

5.3 ESF op nationaal niveau

Tussen de lokale uitvoering en het Europese beleid zit het ministerie van SZW. Dit ministerie heeft de uitvoering van de ESF uitbesteed aan het agentschap SZW. Met twee consultants van dit agentschap hebben we een interview gehouden. Hieronder worden de uitkomsten van dit vraaggesprek gepresenteerd.

Vraag 1

Wat is de positie van het agentschap in het proces van EU-subsidies?

Het agentschap is belast met de uitvoering van de regeling/ESF. Het agentschap geeft voorlichting, beoordeelt de subsidieaanvragen, begeleidt de aanvragers en controleert na afloop of de subsidie volgens de regels is besteed en alles goed is verantwoord.

Het beleidsmatige onderdeel ligt meer bij Directie Arbeidsmarkt, maar zeker in de nieuwe programmaperiode is er veelvuldig interactie geweest tussen het Agentschap en de Directie Arbeidsmarkt over het uitvoeringsbeleid m.b.t. ESF.

Vraag 2

Vanuit welk EU-beleid is deze ESF-subsidie tot stand gekomen?

Vanuit Europees werkgelegenheidsbeleid. ESF heeft samen met andere structuurfondsen tot doel het verschil in levensstandaard tussen de diverse volkeren en regio's van de EU te verkleinen.

Vraag 3

Wat wil men met deze subsidies bereiken?

De regeling heeft als algemene doelstelling het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van vooral de kwetsbare groepen in de Nederlandse samenleving. Dit is vertaald in een aantal doelstellingen en maatregelen, waaronder maatregel B2 inzetbaarheid beroepsbevolking. Bij deze subsidie gaat het vooral om het combineren van arbeid en zorg, waardoor met name moeders (weer) kunnen gaan werken. De zevenjarige subsidieperiode loopt in 2007 af, pas daarna zullen de uiteindelijke resultaten bekend zijn.

Vraag 4

Hoeveel aanvragen zijn er ingediend en toegekend? Welk totaalbedrag is met deze subsidies gemoeid?

Voor deze maatregel zijn in totaal drie aanvragen ingediend en alle drie toegekend. Dit betreft de gemeenten die in dit onderzoek een rol spelen. Het bedrag dat hiermee is gemoeid is een zeer klein percentage van het totale jaarlijkse ESF-budget van 250 miljoen euro.

Vraag 5

Welke rol speelt het agentschap bij de uitvoering van deze subsidies?

Het agentschap krijgt een subsidieaanvraag binnen en bekijkt deze aan de hand van een toetsingskader. Er wordt naar inhoudelijkheid en administratie gekeken. Daarnaast bezoekt het agentschap de aanvrager, en op basis van deze gegevens wordt voor de aanvraag al dan niet subsidie verleend. Bij positieve subsidieverlening (evt. onder voorwaarden) speelt het agentschap nog een rol via de voortgangsrapportage en een tussentijds (jaarlijks) monitorbezoek en uiteindelijk heeft ze nog een rol in de beoordeling van de einddeclaratie.

Vraag 6

Wat is uw ervaring met de administratieve voorwaarden vanuit de EU voor deze subsidies?

Het agentschap is zich bewust van de administratieve verplichtingen, de last, de druk, maar dit is het gevolg van de EU-voorwaarden van het uitgangspunt van een onderbouwde kostenverantwoording (bijv. via presentielijsten en urenregistratieformulieren) en tegengaan van overmatige kosten (marktconformiteit). Er zijn wel pogingen gedaan om de administratieve last te verminderen maar dat blijkt lastig.

Vraag 7

Worden er door het agentschap aanvullende regels gesteld? En zo ja, waaruit bestaan die regels?

De EU/EC stelt haar kaders, het agentschap heeft op basis daarvan een handleiding gemaakt die de uitvoering mogelijk maakt. De handleiding geeft een nadere toelichting op de uitgangspunten die in de subsidieregeling zijn vastgelegd. In de programmaperiode 2007-2013 maakt de handleiding deel uit van de Subsidieregeling.

Vanuit de EC worden de beleidslijnen op grote lijnen voor zeven jaar vastgelegd en er worden op grote lijnen dus weinig tussentijdse aanpassingen gemaakt in de regelgeving. Uiteraard worden er hier en daar wel af en toe aanpassingen in de regelgeving doorgevoerd. Bijvoorbeeld de aanpassingen in 2004, toen de bestaande doelstellingen zodanig zijn verbreed dat de mogelijkheden tot deelname werden uitgebreid. Op deze manier wilde men de drempel verlagen, meer toegang verschaffen. De verruiming is als volgt verwoord op de website van het agentschap:

Voorbeelden van nieuwe activiteiten B2:

1. Initiatieven ter versterken van de sociale infrastructuur door combinatiefuncties in onderwijs, kinderopvang, welzijn, sport & cultuur. Werkgevers in onderwijs, kinderopvang, welzijn, cultuur en sport experimenteren met personele samenwerking. Met het zoeken naar combinaties van taken in één persoon - overblijf- en onderwijsassistentie; buitenschoolse opvang en sport & cultuur - ontstaat een lokale arbeidsmarkt voor nieuwe functies en nieuwe kansen voor werkzoekenden. De functies staan open voor zowel werkzoekenden als werkenden.

2. Versterking van de sociale infrastructuur met integraal aanbod (dagarrangementen).

Gemeentelijke en provinciale overheden worden uitgenodigd om een intensieve samenwerking te regisseren tussen onderwijs, opvang- en vrijetijdsvoorzieningen en nieuwe vormen van dienstverlening op buurt-, wijk- of dorpsniveau. Lokaal maatwerk is hierbij het uitgangspunt. Doel is het opzetten van een voorzieningenstructuur voor de jeugd met een doorlopend aanbod van opvang, onderwijs, overblijf en sport, welzijns- en culturele activiteiten, die nieuwe oplossingen biedt voor ouders om arbeid en zorg te combineren én bijdraagt aan de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen.

Vraag 8

Is er een verschil tussen aanvullende regels bij grote en kleine subsidies? Of is er een ondergrens aan te geven van de noodzakelijke tijd voor administratieve verwerking voor dit type subsidies?

Er is voor wat betreft aanvullingen of verantwoording geen verschil in grote en kleine subsidies, voor beide geldt dat ze moeten voldoen aan de EU-eisen en de nationale eisen. Er is geen ondergrens in uren of bedrag aan te geven, wel kan het agentschap adviseren om bij subsidies onder de 100.000 euro nog eens ernstig te overwegen of het rendabel zal zijn.

Vraag 9

Hebben gemeenten in jullie waarneming voldoende ervaring/expertise voor de uitvoering van dergelijke subsidies? Is er in jullie waarneming verschil in expertise tussen grote en kleine gemeenten?

De expertise in gemeenten is heel verschillend; soms hebben gemeenten al veel kennis en ervaring met (EU)subsidies waardoor de administratie soepel verloopt. Ook kan het voorkomen dat een medewerker toevallig erg handig is met de administratie, dat heeft ook voordelen. In sommige gevallen hebben gemeenten erg veel moeite met alle administratieve verplichtingen.

Vraag 10

Zijn er bij andere departementen vergelijkbare afdelingen/agentschappen ingericht voor de uitvoering van EU-subsidies? Zo ja, worden daar onderling afspraken mee gemaakt?

Er zijn vergelijkbare afdelingen/agentschappen van andere departementen (dienst regelingen, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling EFRO) waar verkennende gesprekken mee zijn gevoerd over samenwerking. Deze gesprekken zijn tot op heden nooit verder gekomen dan de verkenningsfase.

Vraag 11

Hoeveel ruimte tot sturing naar gemeenten heeft het agentschap bij de uitvoering van EU-subsidies?

Omdat het agentschap vooral aan de uitvoerende kant zit, is er tijdens het proces weinig sprake van/mogelijkheid tot sturing. De sturing die er is, zit vooral aan de voorkant: voldoet de aanvraag aan de regels. Tijdens de uitvoering is er ook wel sturing mogelijk bij het monitorbezoek. (Dit bezoek wordt aan het begin van het project afgelegd. Medewerkers van het agentschap komen op bezoek bij de gemeente en laten zich informeren over het verloop, zowel in inhoud als in administratie)

Vraag 12

In hoeverre heeft deze sturing betrekking op de inhoud dan wel de administratieve inrichting?

Beide; tijdens het monitorbezoek kan bijvoorbeeld aangegeven worden dat er niet-subsidiabele kosten worden opgevoerd, of dat er sprake is van een nieuw onderwerp dat niet in de aanvraag stond.

Vraag 13

Is er afstemming tussen de te beheren EU-subsidies en het beleid van het agentschap?

De administratieve basisregels worden vastgesteld door de EU. Nadere invulling van de administratieve voorwaarden vindt plaats door de lidstaat Nederland in de subsidieregeling ESF. Nadere uitwerking van de administratieve voorwaarden is vastgelegd in de Handleiding Projectadministratie.

Vraag 14

Wordt er tussen het departement en de EU/EC overleg gevoerd over het verloop van de subsidies, aandacht voor veel gehoorde klachten, effectiviteit van de subsidies, administratieve workload etc?

Niet zozeer het agentschap als wel de directie arbeidmarkt heeft contact met de EU over effectiviteit, klachten, te behalen doelstellingen enz. M.b.v. indicatoren die zowel in de aanvraag als in de tussen- en eindrapportage worden genoemd, wordt teruggekoppeld wat de projecten hebben opgeleverd (zowel positief als negatief).

Daarnaast zijn er bijvoorbeeld nog de gebruikersgroep gemeenten en het monitorcomité. Dit comité houdt formeel toezicht op de uitvoering van het ESF-programma in de lidstaat Nederland en onderhoudt contacten met het ministerie van Sociale Zaken en gemeenten via Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen VNG.

Vraag 15

Wat is het effect van dit overleg of wat wordt anderszins met deze informatie gedaan in relatie tot de nieuwe subsidieperiode?

Dit overleg heeft o.a. geleid tot vereenvoudigde regelgeving m.b.t. de ESF-subsidies voor de komende periode van zeven jaar. De gebruikersgroep

bespreekt ook vooraf met gemeenten hoe een regeling zal “landen”, waardoor draagvlak en haalbaarheid gecreëerd worden.

Vraag 16

Wat is de reden geweest voor SZW om de uitvoering van de EU-subsidies in een agentschap onder te brengen?

Een motief is scheiding van beleid en uitvoering, maar ook het efficiënt en professioneel uitvoeren van subsidieregelingen.

Alle Nederlandse gemeenten die in aanmerking komen voor ESF-3 zijn onderverdeeld in drie regio's met bijbehorende Service Unit. Voor een aanvraag, of andere informatie over ESF-3 kunnen deze gemeenten terecht bij hun eigen Service Unit. Ook aanvraagformulieren, rapportages en einddeclaraties ESF-3 moeten naar dit eigen Service Unit (Den Haag, Zwolle of Eindhoven) worden verstuurd.

Vraag 17

Wat is het beleid van SZW om het voor gemeenten aantrekkelijk te maken om een beroep te doen op EU-subsidies?

Dit ligt niet bij het agentschap, vanwege de uitvoerende taak.

Vraag 18

Voert SZW een actief beleid om een deel van de EU-subsidies voor Nederland beschikbaar te krijgen? Zo ja, wordt dan aansluiting gezocht bij het eigen beleid of aangehaakt op het EU-beleid?

Er wordt gewerkt met Europese thema's die per lidstaat worden geanalyseerd en aan de hand daarvan wordt een prioritering gemaakt voor de inzet van subsidies. Gezien de grote bijdrage die Nederland levert aan de EU is het logisch dat de subsidiepot die aan Nederland beschikbaar wordt gesteld zo goed mogelijk wordt benut.

Europese thema's worden vertaald naar nationaal beleid en een passende inzet van de subsidies. Het beleid van de EU, vertaald in beleid van het ministerie, staat voorop, maar bijv. via de gebruikersgroep kunnen er signalen komen om rekening te houden met lokale belangen

Vraag 19

Wordt bij de toekenning van een subsidie gekeken naar uitvoering van het departementale beleid of het beleid van de aanvragende gemeente? Is dit terug te vinden in de criteria die bij toe- en afwijzing worden gehanteerd?

Er wordt beoordeeld (en toegekend) op basis van de voorwaarden, zoals vastgelegd in de subsidieregeling en de handleiding projectadministratie. Deze voorwaarden zijn zodanig opgesteld dat ze het ministeriële beleid ondersteunen.

5.4 ESF op Europees niveau

Tot slot hebben we een telefonisch interview gehouden met een "European Commission official" ofwel medewerkster van de Europese Commissie. Hieronder de weergave van dit gesprek.

Vraag 1

Hoe ziet de EC haar positie bij de inzet van de ESF-subsidies (initiërend, stimulerend, controlerend enz.)?

De huidige EU is het resultaat van 50 jaar Europese samenwerking en heeft als oorspronkelijke doelstelling het stimuleren van sociaal economisch beleid, cohesie in de lidstaten en het bevorderen van de samenwerking tussen de lidstaten. Subsidie is daarbij een middel om het voorgenomen beleid te effectueren. De grondslag van het beleid wordt gevormd door de verschillende verdragen zoals die door de lidstaten worden gesloten. Dit beleid wordt verder uitgewerkt in de Europese wetgeving, in casu de ESF-verordening, die bepaalt wat de verschillende terreinen zijn waarop ESF-subsidie kan worden ingezet. Onder andere voor levenslang leren en meer investeren in menselijk kapitaal, de integratie van werkzoekenden en inactieven op de arbeidsmarkt, het versterken van de sociale integratie van kansarmen, enz. Deze wetgeving dient dan verder concreet uitgewerkt te worden in een programma dat door de lidstaat en de EC wordt onderhandeld (zie ook vraag 2). De houding van de EC is hierbij divers; bij nieuwe lidstaten is dit vooral initiërend en stimulerend, maar bij "oude" lidstaten zoals Nederland wordt er vooral ingezet op het opzoeken van niches. Nederland maakt haar eigen beleid en via ESF wordt gestimuleerd om nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten, waarbij het voor de EC van belang is om de zichtbaarheid van de effecten van de inzet van ESF te vergroten bijv. via monitoring, goede samenwerkingsafspraken enz. Nederland is m.b.t. ESF-projecten redelijk vooruitstrevend en daarmee een voorbeeld voor andere, vergelijkbare lidstaten.

Vraag 2

Tot welke doelgroep richt de EC zich (lidstaten, regio's, gemeenten)?

Vroeger richtte de EC zich alleen op de lidstaten, tegenwoordig ook meer lokaal (provincies en gemeentes) en op sociale partners. Zo zijn de G4 en de provincies tegenwoordig actiever dan voorheen. In voorkomende gevallen onderhouden zij rechtstreekse contacten met de EU. De Europese wetgeving betreffende het ESF (maar dit geldt ook voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds) verplicht de lidstaten trouwens ook tot het aangaan van een partnerschap - overeenkomstig de nationale wetgeving en gebruiken - met de bevoegde regionale, lokale en stedelijke overheden, met de sociale partners en met andere geschikte instanties zoals ngo's, milieupartners, enz. Dit betreft zowel de voorbereiding, de uitvoering, het toezicht en de evaluatie van het programma.

Vraag 3

Heeft het beleid "Meer en betere banen" een economisch (sterke positie t.o.v. bijv. VS) of sociaal perspectief (goede levensstandaard voor iedereen)?

Het Europese beleid van "meer en betere banen" waartoe de Europese Raad in Lissabon in 2000 heeft besloten, had zowel een economisch als een sociaal perspectief. In 2005, na de mid-term review van de Lissabon-strategie, werd het accent meer op het economische perspectief gelegd (groei en werkgelegenheid), maar ondertussen is er weer een kentering zichtbaar naar meer sociaal perspectief. Dit zou dan ook zijn weerslag kunnen vinden in de nieuwe richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid die de EC aan de Raad van de EU zal voorleggen eind 2007.

Vraag 4

Welke lidstaten participeren in ESF; verschillen in grootte, verschillen in thema's, verschillen in voorwaarden?

Alle lidstaten doen mee aan ESF, maar er is wel een verschil in toekenning van financiën. De oude, rijkere lidstaten krijgen lagere bedragen dan de nieuwe lidstaten, dit heeft te maken met het BNP. Als dit laag is, krijgen lidstaten grotere bedragen. Hiermee wordt getracht een balans te brengen binnen alle lidstaten. De nieuwe krijgen de mogelijkheid om een inhaalslag te plegen t.o.v. al eerder toegetreden lidstaten. Voor de periode 2007-2013 bedragen de totale Europese financiële middelen voor ESF, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds meer dan € 308 miljard. Hiervan gaat meer dan 81,5% naar de lidstaten met een BNP per inwoner van minder dan 85% van het gemiddelde in de EU. De verdere verdeling binnen deze groep van lidstaten gebeurt dan op basis van hun relatieve nationale en regionale welvaart en het werkloosheidspercentage.

Zoals hiervoor al is vermeld (vraag 1), bepaalt de ESF-verordening op welke thema's ESF kan worden ingezet. Deze thema's zijn gedeeltelijk dezelfde voor alle lidstaten. Voor lidstaten met een lager BNP kan echter ook ESF worden ingezet voor het versterken van de administratieve capaciteit en voor het uitvoeren van hervormingen in onderwijs- en opleidingssystemen.

Vraag 5

Voeren in de verschillende lidstaten vergelijkbare departementen als SZW het ESF uit?

In de meeste "oudere" lidstaten voeren vergelijkbare departementen het ESF uit. Soms is zo'n departement gesplitst in sociale zaken enerzijds en werkgelegenheid anderzijds, maar één van de twee of beide voeren het ESF meestal uit. In sommige lidstaten is ook een financieel departement betrokken omdat daar de deskundigheid voor de uitvoering van de regelingen aanwezig is. In de meeste nieuwe lidstaten wordt het beheer van zowel het ESF, het EFRO en het Cohesiefonds toevertrouwd aan het Ministerie van Economische Zaken, Financiën of (Regionale) Ontwikkeling. Soms ligt de uitvoering niet zozeer op nationaal maar regionaal niveau (bijv. Duitsland: ländern).

Vraag 6

Hoe krijgt de EC haar input t.a.v. het beleid/thema's waarop de subsidies verstrekt worden?

De belangrijkste basis van de in het leven geroepen subsidies zijn de verdragen zoals die door de lidstaten worden gesloten. Deze verdragen bevatten de hoofdthema's voor het subsidiebeleid, die nader worden uitgewerkt in Europese regelgeving (verordeningen). Op basis hiervan wordt (voor Nederland) een zgn. operationeel programma opgesteld in partnerschap (zie vraag 3), dat in Nederland goedgekeurd moet worden door de Ministerraad en de Kamer. Dit programma moet sporen met het nationaal strategisch referentiekader, waarin de lidstaten hun strategie moeten uiteenzetten die ze zullen hanteren bij de inzet van het ESF en EFRO. Dit programma heeft tevens, overeenkomstig de ESF-verordening, als onderlegger o.a. het nationaal strategisch rapport (m.b.t. armoede e.d.) en het nationale hervormingsprogramma in het kader van de Lissabon-strategie. Via geïnstitutionaliseerde consultatierondes komt dit als input bij de EC terecht, waarna er nog interne consultatierondes plaatsvinden. Het voorgestelde beleid moet immers niet botsen met andere onderdelen binnen de EU, bijv. financiën, milieu, mededinging, onderwijs, infrastructuur enz. Bij deze interne consultatierondes wordt ook de Permanente Vertegenwoordiging geconsulteerd, net als bij de verdere implementatie van het programma. Voordat de EC het programma kan goedkeuren moet ook het ESF-comité, waarin vertegenwoordigers van alle lidstaten zetelen, worden geraadpleegd. De input vanuit het Comité van de regio's heeft meestal betrekking op de EFRO programma's (regionale ontwikkeling).

Vraag 7

Wat zijn de resultaten (inhoudelijk en financieel) tot nu toe van het ESF-beleid? Wordt dit op lidstaat-, gemeente-, provincieniveau beoordeeld?

In dit verband wordt meestal het "ESF-succesverhaal" van Ierland genoemd, dat in termen van BNP per hoofd van de bevolking in 15 jaar tijd van één van de slechtste landen naar één van de beste ging (over de periode 1980 naar 1995). Op programmaniveau worden ex ante en ex-post evaluaties gehouden, gebaseerd op vooraf gestelde indicatoren zoals aantal deelnemers aan een project. Minimaal twee keer per jaar worden vergaderingen rond de programmavoortgang gehouden. Jaarlijks dient per programma bij de EC een voortgangsverslag te worden ingediend. De EC richt zich voornamelijk op macro-informatie.

Vraag 8

Hoe wordt rekening gehouden met enerzijds Europese wet- en regelgeving en anderzijds nationale wet- en regelgeving?

De EC is zich terdege bewust van de autonomie van de lidstaten en houdt om die reden alleen al rekening met de omvang van de regelgeving. In de nieuwe programmaperiode 2007-2013 wordt getracht om de regels te vereenvoudigen en wordt geopteerd voor een meer strategische aanpak. In de verordening met de algemene regels inzake ESF en EFRO, in de specifieke ESF-verordening en

in de uitvoeringsverordening staan de meeste regels. Ook de uitvoeringsverordening van de Commissies wordt volledig met de lidstaten overlegd en onderhandeld. Dat betekent dat de lidstaten deze verordeningen, die rechtstreeks van toepassing zijn in elke lidstaat, moeten toepassen en naleven. Een belangrijk deel van de regels moet echter zelf door de lidstaten worden gemaakt, zoals regels over wat wel en niet subsidiabel is en de regels die gelden bij de selectie van projecten. De geldende Europese wetgeving (verordeningen en richtlijnen) in alle domeinen (zoals bijvoorbeeld openbare aanbesteding, milieu, mededinging) moeten overigens altijd in acht genomen worden.

Vraag 9

Wordt er bij het opstellen van het Europese beleid rekening gehouden met de aanvullingen van nationaal beleid?

Het Europese beleid wordt, op initiatief van de Europese Commissie, gemaakt door 27 lidstaten in de Raad en door het Europees Parlement. Europees beleid is dan ook steeds het resultaat van compromissen tussen alle lidstaten. Het is dan ook vrijwel onmogelijk om met alle nationale wet- en regelgeving rekening te houden. De laatste tijd is er wel steeds meer besef van de mogelijke drempels die dit kan opleveren, maar het gehanteerde systeem moet algemeen bruikbaar zijn voor alle lidstaten en door hen worden goedgekeurd. Het ene land heeft nationale subsidieregels die meer afwijken van de Europese regels dan het andere, en Nederland heeft de pech dat haar nationale regels inzake subsidieverlening behoorlijk afwijken van Europese regels die gelden voor het ESF. Daartegenover staat dat de lidstaten toch wel de nodige vrijheid in de vertaling van het Europese beleid hebben en de EC een lidstaat eigenlijk alleen op juridische gronden kan terechtwijzen. Tevens heeft (voor Nederland) SZW er belang bij dat de Europese subsidies gebruikt worden en dat het geld naar de verschillende projecten gaat, dus zal er een goede mix gezocht moeten worden. De EC zal echter altijd regels hanteren/opleggen die een verantwoording van de gelden mogelijk maken. Immers, het betreft hier belastinggeld van de Europese burgers waarvoor de EC verantwoording moet afleggen aan de Raad (en dus de overige 27 lidstaten) en het Europees Parlement. Het goede beheer van deze Europese gelden wordt bovendien ook gecontroleerd door de Europese Rekenkamer.

Vraag 10

Op basis van welke signalen/indicatoren zijn de regels van de ESF-periode 1994-2000 bij de volgende ESF-periode (2000-2007) bijgesteld (en bij de huidige, nieuwste periode)?

Het grootste verschil voor de nieuwe ESF-periode is dat de aanpak strategischer is geworden, dat getracht werd de regels te vereenvoudigen en meer werd overgelaten aan de bevoegdheid van de lidstaten. Het budget voor de oude lidstaten met een hoger BNP werd ook substantieel verminderd om, gelet op de beperkte mogelijkheid om de uitgaven in de periode 2007-2013 te laten stijgen in een uitgebreide Unie, toch een substantieel budget vrij te maken voor de nieuwere landen waar de noden groter zijn en de nationale budgetten kleiner.

Vraag 11

Hoe vindt terugkoppeling plaats vanuit de lidstaten t.a.v. belangstelling, realisatie doelstellingen, evt. uitvoeringsproblemen enz.?

De terugkoppeling vanuit de lidstaten voor dit soort subsidies vindt goeddeels plaats vanuit het reguliere overleg dat gevoerd wordt met ministerie, G4 gemeenten, VNG en sociale partners, zowel binnen het toezichtcomité van het programma als er buiten. Ook worden er bezoeken afgelegd vanuit de EC, zowel projectbezoeken als audits van het opgezette beheers- en controlesysteem als van individuele projecten. De jaarlijkse rapportages/verantwoordingen van toegekende subsidies en behaalde resultaten leveren ook input op.

Vraag 12

ESF3B2 is door drie gemeenten aangevraagd. Wat voor betekenis heeft dit voor de EC?

Dit betekent dat de verwachtingen op dit punt verkeerd werden ingeschat, wat een bijsturing van het programma vereist. De grote vraag is inderdaad wel waar dit gebrek aan succes aan te wijten valt. Het is dan ook erg belangrijk dat een programma goed opgevolgd en gemonitord wordt en tijdig wordt bijgestuurd. Hierdoor wordt vermeden dat het toegekende budget niet tijdig en volledig wordt benut.

Vraag 13

De lidstaten zijn gemachtigd om e.e.a. zo aantrekkelijk, eenvoudig mogelijk te maken. Toch hangt om het ESF het aura van "moeilijk". Is de EC zich daarvan bewust, is dit terecht, onderkent men dat daardoor EU-beleid wellicht niet aanslaat?

De EC onderkent het gevoelde aura van "moeilijk" en wil voor de toekomst dit imago verbeteren. De werkgroep neemt dit onderdeel mee, met de kanttekening dat het aura niet door elke lidstaat zo gevoeld wordt. Probleem blijft nu eenmaal dat de bestedingen van toegekende subsidies controleerbaar moeten blijven. Het betreft immers geld van de Europese burger. Overigens zijn er ook (nieuwe) lidstaten die het juist als heel plezierig ervaren dat er kaders worden geschapen door de EU, omdat die op nationaal niveau nog ontbreken en daarmee als voorbeeld kunnen dienen voor het land. Bovendien blijkt dat, wanneer lidstaten meer ruimte krijgen om zelf bepaalde zaken te gaan invullen, zij toch steeds weer op zoek gaan naar Europees "advies" en informele "goedkeuring" bij de concrete invulling ervan. Wellicht worden de regels in de toekomst nog wat soepeler, als er meer balans is tussen de verschillende lidstaten. Overigens kan ook per lidstaat een vertrouwenscontract opgesteld worden, bij blijk van "goed gedrag".

Vraag 14

Is de subsidie vooral bedoeld om nieuw nationaal beleid te initiëren, of om bestaand beleid extra te faciliteren? Of juist om EU-beleid te initiëren?

De subsidie is vooral bedoeld om beleid te steunen dat erop gericht is om de Lissabon-doelstellingen te halen. Zo geldt voor alle lidstaten met een hoger BNP

de verplichting dat zij minstens 75% van de beschikbare Europese subsidies zullen inzetten op die terreinen die belangrijk zijn voor het behalen van de Lissabon- doelstellingen van 2000 (bv. een participatiegraad van 70%; het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters tot maximum 10%, enz.) Voor andere lidstaten geldt deze verplichting niet, maar zij worden wel aangemoedigd om tenminste 60% hieraan te besteden. Het Nederlandse beleid wordt sowieso al beoordeeld of het voldoet aan het Europese beleid, los van eventuele subsidies. Bij die beoordeling worden eventuele aanbevelingen gedaan, en bij de aanvraag van een subsidie wordt hierop gecontroleerd. Een (gesubsidieerd) project kan en mag nooit haaks op het Europese beleid staan. De EC kan een programma dan ook afkeuren.

Vraag 15

Welke criteria gebruikt de EC om de ESF-gelden te verdelen onder de lidstaten?

Het voornaamste criterium is de hoogte van het BNP. Hierdoor gaat er per definitie meer geld naar de oostelijke, nieuwe lidstaten. Zie ook vraag 4. Daarnaast is het zichtbaar maken van de inzet een criterium. Het is niet zo dat de financiële inbreng per lidstaat aan de EU voor 100% “terugverdiend” wordt via subsidies. Als de balans tussen de verschillende lidstaten beter is, profiteren alle lidstaten hier (direct en indirect) van.

Vraag 16

Hoe laat de EC zich informeren over het verloop van het volledige subsidietraject van EU tot “werkvloer”?

Er worden werkbezoeken afgelegd, ook bij gemeentes, en instellingen sturen op eigen initiatief brochures/folders/rapporten naar de EC ter informatie. Daarnaast rapporteert het agentschap en heeft de VNG een rol als “doorgeefluik” voor gemeentelijke initiatieven. Zie ook vraag 11.

Hoofdstuk 6 Analyse

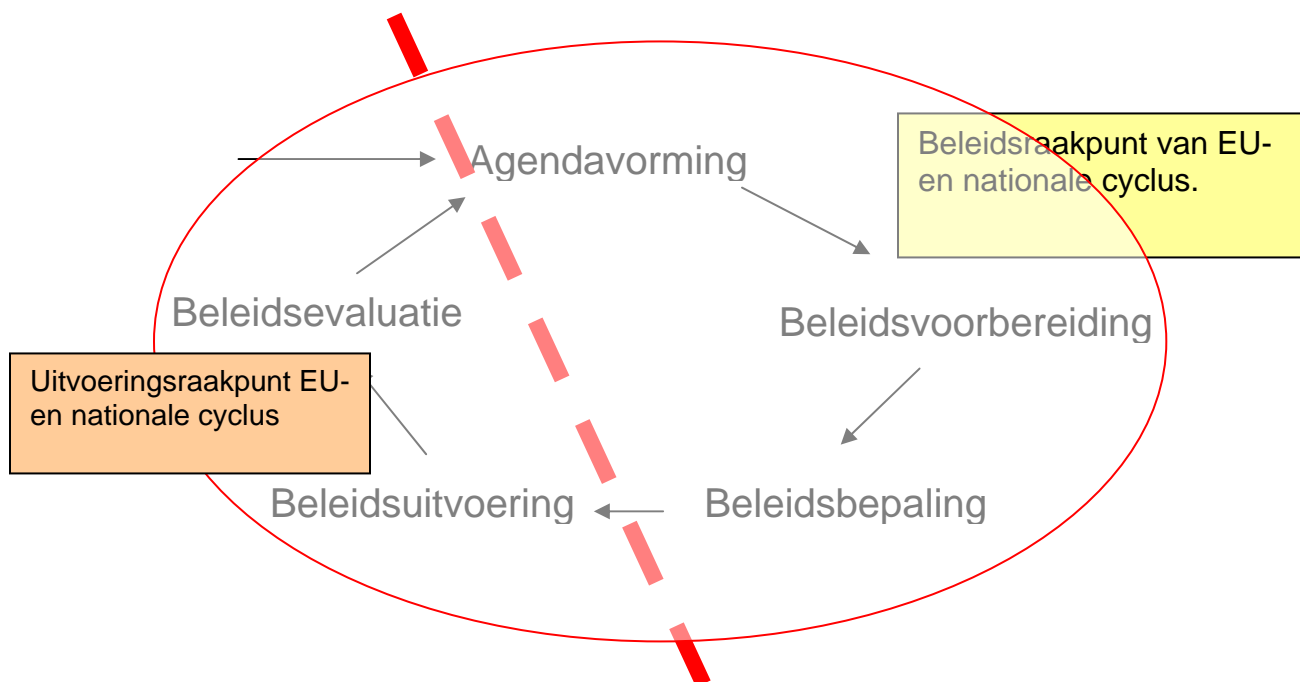
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we de bestudeerde nationale en EU-structuren en de gehouden interviews naast de theorie van het stromenmodel, het barrièremodel, de sturing en de uitvoering leggen. Dit zal uiteindelijk moeten leiden tot antwoorden op de deelvragen en daarmee op de hoofdvraag.

Eerst zal een analyse plaatsvinden van achtereenvolgens de Europese (6.2) en de nationale (6.3) structuur zoals beschreven in hoofdstuk 2. Deze structuren zijn van belang omdat ze een rol spelen bij de inzet van de ESF-subsidie.

In hoofdstuk 3 zijn de beleidscycli van de EU en Nederland als gescheiden cycli genoemd die elkaar raken bij de vaststelling en de uitvoering van het beleid.

Dit deel van de analyse zal zich daarom ook richten op de ontmoeting van de beleidscycli. Deze cycli raken elkaar op twee punten. Het eerste contact vindt plaats bij de beleidsvoorbereiding en beleidsvaststelling. Dit is een contact tussen de organen uit de bestuurskolom (Raad van de EU en EP en later nationale parlementen). Het tweede contactmoment is bij de uitvoering. De EC en de nationale overheid en de gemeenten maken dan vanuit de kolom van beleidsuitvoering contact met elkaar. Zie model 6.1.



Model 6.1 Raakpunten van EU-cyclus en nationale cyclus

Bij het contact van organen van de bestuurskolom kunnen onderdelen van het stromenmodel en het barrièremodel ten aanzien van beleidsvoorbereiding optreden.

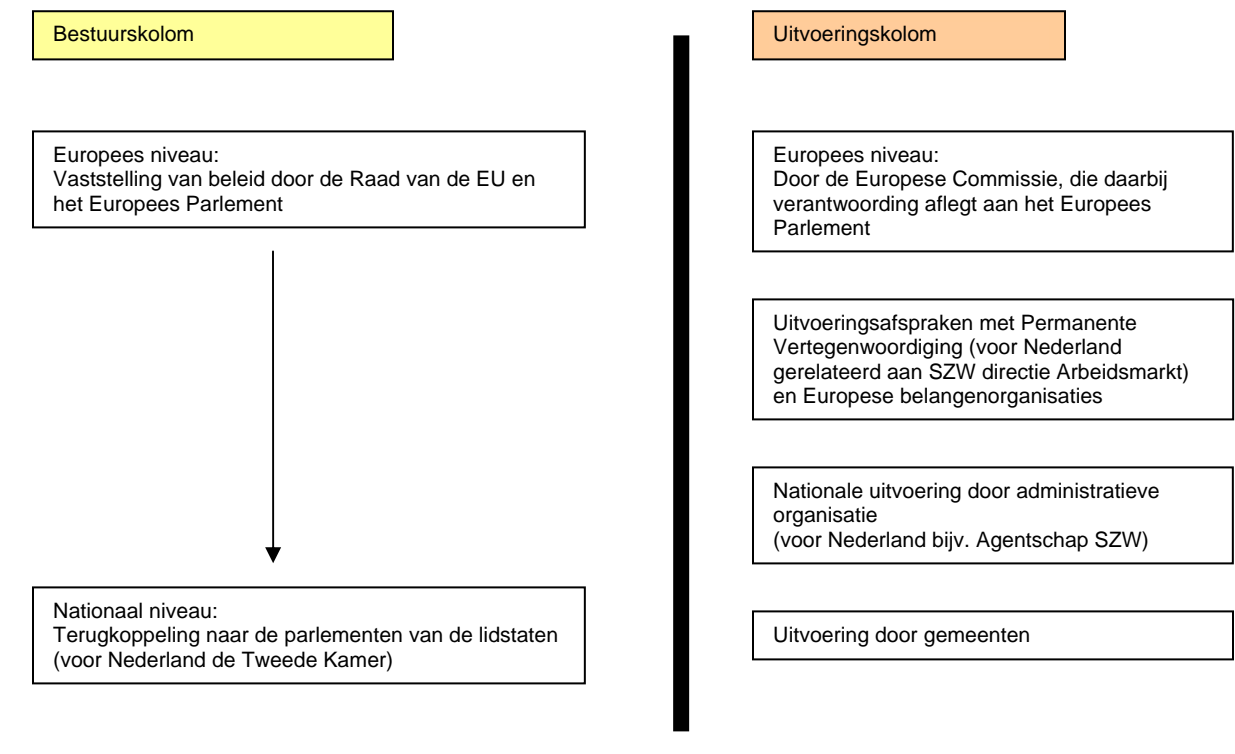
Bij het contact in de uitvoeringskolom zullen vooral vraagstukken als policy drifting, uitvoering als regulier onderdeel van de taak, policy discretion, sturing in de beleidsuitvoering en evaluatie optreden.

Na deze structuuranalyses volgen de analyses van de interviews op Europees niveau via de Europese Commissie (6.4), op nationaal niveau via het agentschap SZW (6.5) en tot slot op lokaal niveau via drie gemeenteambtenaren in 6.6.

Dit zal een beeld geven van de beleefde uitvoering van de EU-subsidie.

6.2 De EU-structuur

In hoofdstuk 2 zijn de Nederlandse en EU-structuur beschreven. Opvallend hierbij was de splitsing in een bestuurskolom en een uitvoeringskolom (zie onderstaand overzicht). Dit vormde de aanzet tot het onderscheid in beleid en uitvoering.

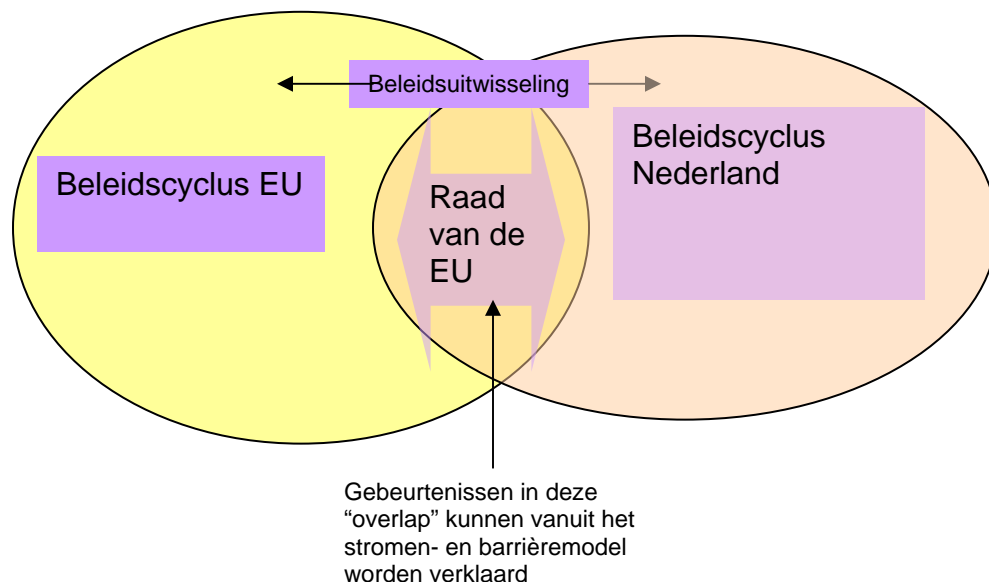


Model 6.2 Scheiding van beleid en uitvoering

Vaststelling van beleid

In het algemeen kan gesteld worden dat het EU-beleid wordt vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad van de EU. Hierbij kunnen overigens verschillende vaststellingsprocedures worden gehanteerd. De individuele leden van de Raad van de EU leggen deze voorstellen voor aan de eigen, nationale parlementen en verdedigen vervolgens de gemaakte afspraken. Afhankelijk van de voorwaarden van instemming door het nationale parlement stellen het Europees Parlement en de Raad van de EU het beleid vast.

De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de beleidsvaststelling vormen met elkaar de bestuurskolom (linkerzijde model 6.2) voor het EU-beleid. Deze bestuurskolom bestaat uit uitsluitend politieke organen. Bij de vaststelling van het beleid maken een Nederlandse minister of de premier deel uit van de Raad en hiermee komen de beleidscycli van de EU en die van Nederland bij elkaar.

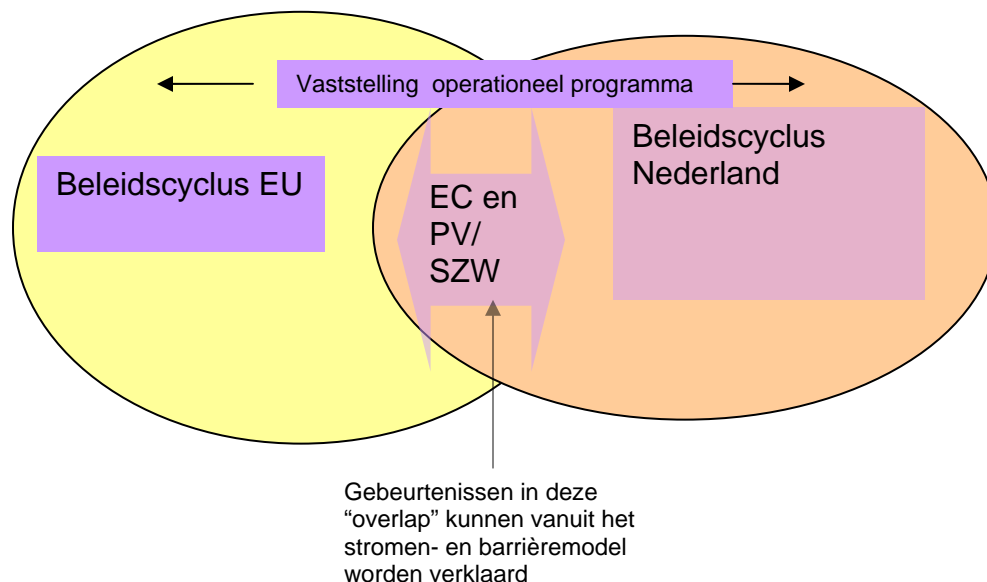


Model 6.3 Overlapping vaststelling beleidscyclus EU en Nederland

Uitvoering van beleid

De uitvoering van het EU-beleid berust bij de Europese Commissie. De EC is verantwoording verschuldigd aan het EP en staat los van Raad van de EU en de Raad van ministers. De beleidsuitvoering is hiermee gescheiden van de beleidsvaststelling. Het is de EC die via ambtelijk overleg (Permanente Vertegenwoordiging en internationale organisaties) de uitvoeringsregels verder uitwerkt en verantwoording verschuldigd is over de inzet van het budget zoals dat door het EP is vastgesteld.

Deze op de uitvoering gerichte kolom wordt in hoge mate bevolkt door ambtenaren. De instellingen waartoe deze ambtenaren behoren zijn over de uitvoering van in dit geval de ESF-subsidie, verantwoording aan elkaar verschuldigd. De gemeenten verantwoorden zich aan het ministerie, het ministerie verantwoordt zich aan de EC en die legt vervolgens weer verantwoording af aan het EP. Over één subsidie wordt dus driemaal verantwoording afgelegd, waarbij geen van de instellingen de vingers wil branden aan fouten waarvan de financiële consequenties voor rekening van de desbetreffende instelling komen. Om die reden worden “voor de veiligheid” talloze regels ingebouwd. Maar daartoe blijft het niet beperkt. De subsidie wordt immers mede ingezet ter ondersteuning van het nationale en lokale beleid. Om de subsidie daar gericht op in te kunnen zetten zijn ook regels nodig die een andere (niet conform ESF-verordening) toepassing van de subsidie uitsluiten. Om die reden voegt elke laag in de kolom van de beleidsuitvoering regels toe. Dit leidt er toe dat de flexibiliteit voor de inzet van de subsidie navenant afneemt.



Model 6.4 Overlappende uitvoering beleidscyclus EU en Nederland

Toepasbaarheid stromen- en barrièremodel

Kijkend naar de toepassingsmogelijkheden van het stromen- en barrièremodel en de sturingsmogelijkheden bij uitvoering, is het gemaakt onderscheid tussen de kolom van beleidsvaststelling (bestuurskolom) en die van beleidsuitvoering van belang. In de bestuurskolom raken de nationale en EU-beleidscycli elkaar in het gebied van de beleidsvoorbereiding. De belangen en problemen van de lidstaten en de EU ontmoeten elkaar.

Voor de EC tekent zich hier het begin van een dubbele positie af. Als orgaan dat voorstellen doet aan de Raad van de EU kan zij in de bestuurskolom invloed uitoefenen op de processen van het stromen- en barrièremodel. Processen om onderwerpen met een nationaal belang op de EU-agenda te krijgen, spelen zich in deze fase af. De EC dient bij uitstek het EU-doel en vandaar uit kan zij over de individuele belangen heen windows of opportunity creëren voor nationale problemen.

Problemen en oplossingen kunnen hier gecombineerd worden. Zeker bij een doelstelling als het zorgen voor meer economisch en sociaal evenwicht tussen de lidstaten is de probleemstroom (als verschil tussen de bestaande en de gewenste situatie) heel helder. De EC kan in deze fase als entrepreneur problemen en oplossingen verbinden.

Maar er kan ook verzet optreden om bepaalde onderwerpen op de agenda te plaatsen. Lidstaten kunnen het huidige beleid als goed ervaren en hebben geen wensen. Tevens kan de situatie optreden dat er weliswaar een collectieve wens ontstaat, maar dat deze niet of moeilijk om te zetten zijn in een eis. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de "oude" lidstaten bevooroordeeld zijn t.o.v. de nieuwere lidstaten (en vice versa). Tot slot kan in deze fase sprake zijn van een barrière van eis naar strijdpunt, de principiële barrière die ontstaat vanuit politieke, religieuze of maatschappelijke principes.

Nadat het beleid is vastgesteld verschuift de rol van de EC naar die van uitvoerder van beleid en gaat zij van de bestuurskolom over naar de kolom van beleidsuitvoering. In de EC treedt daardoor een scheiding tussen beleid en uitvoering op. Vanaf dat moment richt haar rol zich veel meer op het veiligstellen van de eigen positie in de uitvoering van het beleid waarover zij verantwoording verschuldigd is aan het EP. Het proces van het opstellen van regels ter bescherming van de juiste uitvoering van beleid vangt dan aan. Daarmee verschuift ook de rol van entrepreneur naar die van actor in de uitvoering. Maar ook in deze fase kan sprake zijn van barrières en wel de maatschappelijke barrière en win/verliesbarrière. De onderwerpen staan weliswaar op de beleidsagenda, maar moeten nu nog een plaats krijgen op de besluitvormingsagenda door het afwegen van maatschappelijke belangen. Welke besluiten worden er bijvoorbeeld door het ministerie van SZW genomen om het in de vorige fases geformuleerde beleid vorm te geven? Vervolgens is de vraag of en hoe het beleid geïmplementeerd wordt. Is de wens van evenwicht tussen de lidstaten tot vervulling gekomen?

Sturing op EU-niveau

De EC stuurt op verschillende niveaus. In het proces van beleidsvaststelling zal de sturing zich richten op het bijeenbrengen van problemen en oplossingen in de zin van het scheppen van windows of opportunity voor het EU-beleid en het wegnemen van barrières tegen het EU-beleid. De EC is een van de actoren in dit proces en heeft geen hiërarchisch hogere positie. Sturing in het proces van beleidsvaststelling zal dan ook een moderne vorming van sturing zijn.

Nadat het beleid is vastgesteld en de rol van de EC verschoven is naar de uitvoering zal de sturing zich daarop richten. Vanaf dat moment wordt de sturing

sterk klassiek van karakter. Hiermee zouden policy drifting en policy discretion tot een minimum beperkt moeten worden.

6.3 De nationale structuur

Algemeen

Bij de analyse van de nationale structuur is het, gegeven de onderzoeksvraag, niet in alle gevallen van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende lagen in de Nederlandse bestuursstructuur. Waar nodig zal dit onderscheid wel gemaakt worden. De nadruk zal echter liggen bij de positie van de gemeenten.

Dit neemt niet weg dat met name op nationaal niveau eveneens sprake is van een deelname aan zowel bestuurskolom als uitvoeringskolom. De leden van de regering nemen deel aan de bestuurskolom en hebben om die reden invloed op het EU-beleid. Zij zullen trachten om nationale problemen via de EU-weg opgelost te krijgen en vervullen dan ook de rol van entrepreneur om nationale problemen in verbinding te brengen met EU-oplossingen.

In de uitvoering heeft de nationale overheid echter ook een rol, die volledig uitgevoerd wordt door het agentschap SZW, nadat de uitvoeringsvoorwaarden zijn vastgesteld. Hiermee wordt de scheiding tussen beleid en uitvoering ook op nationaal niveau manifest.

De scheidslijn tussen beleid en uitvoering wordt daardoor vanuit EU-niveau doorgetrokken op nationaal niveau. Aan de hand van een analyse van de gemeenten in hun rol als uitvoerder van autonome en medebewindstaken zal blijken of zij in staat zijn het strikte uitvoeringsregime van een EU-subsidie aan te kunnen.

Autonome taken op nationaal en lokaal niveau

In hoofdstuk 2 is beschreven op welke wijze de nationale bestuursstructuur is opgebouwd. Rijk, provincie en gemeenten zijn ten aanzien van de taken die tot hun "huishouding" gerekend mogen worden, autonoom. De hiërarchische opbouw van rijk, provincie en gemeente is voor de autonome taken alleen van belang als het gaat om het uitoefenen van toezicht, om te voorkomen dat de autonome taken worden verwaarloosd. Deze structuur brengt een grote handelingsvrijheid mee, bijvoorbeeld om problemen op te lossen, vraagstukken wel of niet op de agenda te plaatsen en met maatschappelijke instellingen oplossingen te vinden via afspraken die het best passen bij de situatie.

Medebewindstaken op nationaal en lokaal niveau

Bij de medebewindstaken ligt dit minder vrij. Medebewind wil uiteindelijk zeggen het verlenen van medewerking aan een hogere regeling en deze regeling uitvoeren volgens de regels, gesteld door het hogere orgaan. Toch kent het Nederlandse medebewind ook een grote mate van handelingsvrijheid. Deze vrijheid wordt door de invoering van de controle via de eerder genoemde SISA (single information single audit) verder verruimd.

Het stromenmodel op lokaal niveau

Zowel vanuit de autonomie als het medebewind beschikken gemeenten over voldoende vrijheid om aan de hand van relevante gebeurtenissen problemen en oplossingen bij elkaar te brengen. Weliswaar kent het medebewind een zekere beperking, maar biedt toch voldoende vrijheid aan de gemeenten om een eigen kleur aan de uitvoering van het medebewind te geven. Zelfs een gecombineerde inzet van de bevoegdheden vanuit autonomie en medebewind komt voor. Deze handelingsvrijheid brengt met zich mee dat bepaalde oplossingen op gemeentelijk niveau, vanuit het stromenmodel, verklaard kunnen worden.

Het barrièremodel op lokaal niveau

Anders dan bij autonome taken mist medebewind de vrijblijvendheid om uitgevoerd te worden. Bij vraagstukken die voortkomen uit de autonomie kunnen actoren bewerkstelligen dat bepaalde vraagstukken niet op de agenda verschijnen. Het al dan overwinnen van de traditionele, emotionele en politieke barrière is hier aan de orde. Is er voldoende draagvlak voor een collectieve wens als werkgelegenheid? Wordt deze wens vervolgens op de politieke agenda geplaatst, of zijn er vooroordelen over bijvoorbeeld bevolkingsgroepen die het extra moeilijk hebben op de arbeidsmarkt, die een plaats op de politieke agenda tegengaan? Ten slotte is de vraag of de principiële barrière overwonnen wordt, bijvoorbeeld door religieuze en/of maatschappelijke principes m.b.t. werkende moeders.

Bij medebewind ligt de agendavorming anders. De vraag of het uitgevoerd moet worden is niet aan de orde. Wel bestaat er vrijheid in de wijze *waarop* zaken uitgevoerd gaan worden. Tegen bepaalde voorstellen over de wijze waarop het medebewind gestalte krijgt, kunnen dus wel degelijk barrières opgeworpen worden door actoren. Hier betreft het dan vooral de besluitvorming en de implementatie.

Sturing op nationaal en lokaal niveau in de beleidsuitvoering

Als gemeenten hun autonome bevoegdheid uitoefenen en daarbij samenwerken met bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, staat het de gemeenten vrij daarin die sturingsmethodiek te kiezen die het meest geschikt geacht wordt om het doel te bereiken. In veel gevallen zal het gaan om gemeentelijke investeringen, waardoor de gemeente een regierol zal claimen. Maar voor het verkrijgen van medewerking staat het de gemeenten vrij de sturing aan te passen.

Bij medebewindstaken is de sturing door het hogere orgaan gericht. Er zijn aan de tot de medebewindstaak behorende doeluitkering vaak regels verbonden, die in acht genomen moeten worden. Dit neemt niet weg dat de gemeente bij de uitvoering van de doeluitkering voldoende vrijheid behoudt om met bijvoorbeeld betrokken maatschappelijke organisaties een eigen keuze van sturing te hanteren.

Gemeenten hanteren veelal de in hoofdstuk 3 beschreven moderne sturing. De positie van de maatschappelijke actoren is belangrijk en een top-down sturing doet niet langer recht aan de onderlinge verhoudingen tussen de actoren.

Doordat ook bij medebewind de policy discretion voor gemeenten groot is, kan bij de uitvoering van medebewind moderne sturing worden toegepast. Gemeenten kunnen daarom hun autonome en medebewindstaken uitvoeren met betrekkelijk weinig extra regels. In hoofdstuk 4 is echter aangegeven dat voor een succesvolle uitvoering van een EU subsidie het stellen van extra regels door de gemeenten eigenlijk nodig zou zijn. Dit leidt tot het volgende model (zie ook 4.6):

	Beleidsruimte in uitvoering van EU-subsidie	Opbouw EU-subsidieregels
EU	breed en algemeen	1 ^e set regels op hoofdlijnen
Nationaal	1 ^e verfijning	2 ^e set regels
Lokaal	2 ^e verfijning	regels van autonomie en medebewind
	regels voor uitvoering EU-subsidie	

Model 6.5 Beleidsruimte bij uitvoering en omvang aanvullende regelgeving op Europees, nationaal en lokaal niveau

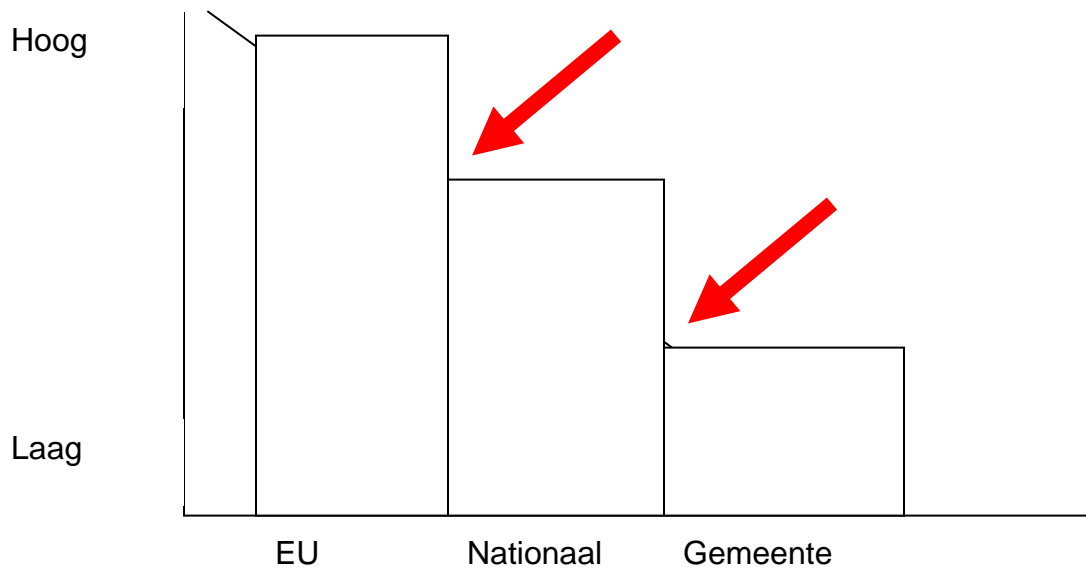
Voor een succesvolle sturing in de uitvoering zouden de gemeenten hun gebruikelijke regels fors moeten uitbreiden om in de uitvoeringslijn niet af te gaan wijken. Hiervoor wordt de zgn. administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) gehanteerd, het document dat deze extra regels beschrijft. Maar de AO/IC vormt op zichzelf een vreemde eend in de bijt, omdat hij slechts betrekking heeft op één subsidie van de gemeente. Hierdoor is hij weer van onvoldoende gewicht om in het administratieve proces van de gemeente te worden geïncorporeerd. Bovendien bevat deze AO/IC regels die leiden tot een ander soort sturing dan de gemeenten gewend zijn te hanteren. De problemen ontstaan dus voor een groot deel door het niet ingevulde (groene) stuk regelgeving door de gemeenten.

Inzet EU-subsidie op lokaal niveau

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat aan de inzet van EU-subsidies regels verbonden zijn. Deze regels zijn in eerste instantie opgesteld door de EC en daarna aangevuld door het ministerie van SZW. De regels zijn enerzijds bedoeld om de subsidie doelgericht te houden en anderzijds om een waarborg te hebben voor verantwoording aan het hogere orgaan, door het verplicht stellen van diverse administratieve voorwaarden.

De inzet van een EU-subsidie op gemeentelijk niveau laat zich misschien het best omschrijven als een bijzondere vorm van medebewind. Deze is op EU- en nationaal niveau volledig ondergebracht in de van het beleid gescheiden uitvoering. De veelheid aan regels maakt een flexibele inzet onmogelijk en de policy discretion neemt steeds verder af.

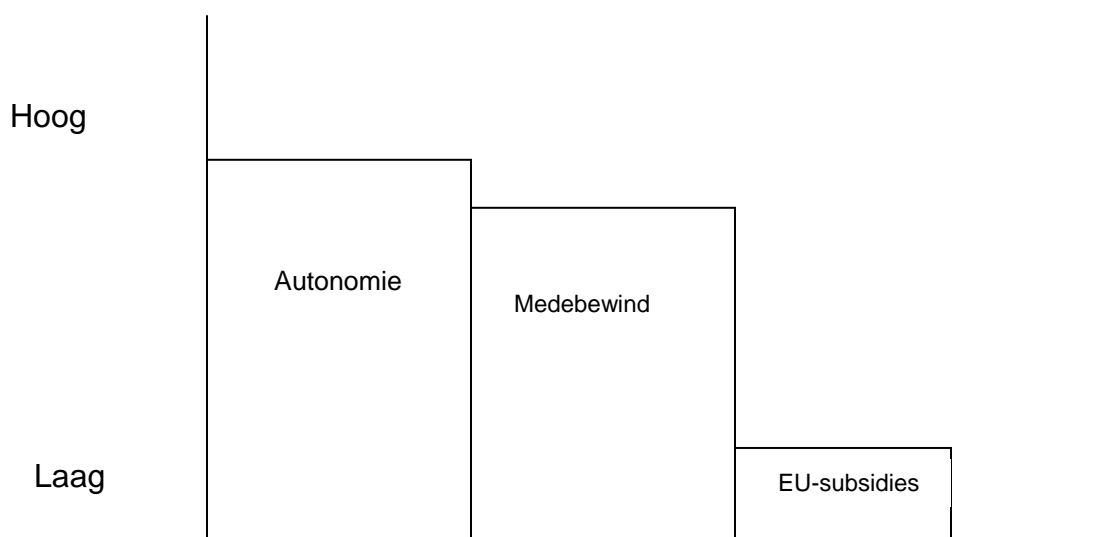
Schematisch geeft dit het volgende beeld:



Figuur 6.1 Policy discretion bij EU-subsidies

De mate van policy discretion neemt af naarmate de subsidie verder “doorschuift”. De rode pijlen markeren de plaatsen waar de regels van het hogere orgaan worden overgenomen, c.q. eigen regels worden toegevoegd.

Policy discretion voor gemeenten bij autonomie, medebewind en EU-subsidies geeft een vergelijkbaar beeld:



Figuur 6.2 Policy discretion bij autonomie, medebewind en EU-subsidies

De relatie tussen sturingsmogelijkheden en policy discretion is onmiskenbaar. De EU-subsidie kent op gemeentelijk niveau vrijwel geen policy discretion en is daardoor tamelijk rigide ten aanzien van de inzet. Het ontbreken van die kneedbaarheid maakt dat deze EU-subsidie voor gemeenten vrijwel niet inzetbaar is als een beïnvloedbare oplossingsstroom. Voor de gemeenten is dan ook geen rol weggelegd als entrepreneur bij problemen die uitsluitend vanuit een EU-subsidie opgelost moeten worden.

Het EU-beleid richt zich op werkgelegenheid. Voor gemeenten blijkt er in alle gevallen geen andere inzetmogelijkheid dan het ontwikkelen van brede scholen. De mate waarin en de wijze waarop dit bijdraagt tot verbetering van werkgelegenheid zal bepalend zijn voor de gevolgtrekking of er sprake is van policy drifting. Met andere woorden als brede scholen niet of nauwelijks bijdragen tot verbetering van werkgelegenheid is er sprake van policy drifting. Opmerkelijk verschijnsel is overigens dat juist een grote hoeveelheid regels kennelijk ook kan leiden tot policy drifting: van Europese werkgelegenheid naar ontwikkeling van brede scholen. In 2004 is de regeling weliswaar verruimd naar "Versterking van de sociale infrastructuur met integraal aanbod (dagarrangementen)", maar dit kan gezien worden als policy drifting die passend gemaakt is binnen de regels.

6.4 Interview Europese Commissie

De functionaris van de EC waarmee het interview is gevoerd, heeft de gestelde vragen beantwoord vanuit het perspectief van de beleidsuitvoerende kant van de EC. De basis voor het beleid vormen de afspraken zoals vastgelegd in de diverse verdragen.

Stromen

De grondslag voor de uitvoering van het Europese beleid zijn, zoals gezegd, de verschillende verdragen die de lidstaten sluiten. Dit beleid wordt verder uitgewerkt in wetgeving, o.a. de ESF-verordening. Vervolgens wordt er (voor Nederland) een operationeel programma opgesteld dat goedgekeurd moet worden door de ministerraad en de kamer. Als onderlegger voor dit programma dient ook het nationaal strategisch rapport en het nationale hervormingsprogramma.

Het operationele programma vormt als het ware de verbinding tussen het nationale en het EU-beleid. Tijdens de nationale behandeling van het operationele programma kan dit de oplossing zijn of worden voor nationale problemen. De minister die het EU-beleid wil koppelen aan het nationale beleid of omgekeerd, vervult daarmee de rol van entrepreneur. Hij brengt EU-oplossingen in relatie met nationale problemen. Denk hierbij aan het verkrijgen van landbouwsubsidies, om daarmee problemen in de agrarische sector op te lossen. EU- en nationale stromen komen in deze fase van het proces bij elkaar.

Barrières

In het hele proces van de beleidscyclus kunnen barrières optreden. Waar stromen op een bepaald moment een oplossing kunnen brengen, kunnen barrières juist een oplossing blokkeren. Barrières zullen altijd een relatie onderhouden met een belang dat met een oplossing kennelijk niet is gebaat. Het EU-beleid kan in bepaalde gevallen niet in overeenstemming zijn met het nationale belang. Het opwerpen van een barrière om een onderwerp niet op de agenda te plaatsen kan dan zeker voorkomen.

Omdat het gehouden interview vooral uitging van de beleidsuitvoerende taak van de EC, wordt ook gekeken naar de eventuele barrières in deze beleidsuitvoerende taak.

Deze zijn vooral te vinden in de autonomie van de lidstaten, waardoor wordt getracht de omvang van de regelgeving zo beperkt mogelijk te houden. Hoewel om het ESF een aura van “moeilijk” hangt, en dit zeker een verbeterpunt is, kijkt niet iedere lidstaat hier hetzelfde tegenaan. Sommige lidstaten ervaren de kaders als voorbeeld voor nationaal niveau, of hebben behoefte aan advies en goedkeuring.

In de uitvoering van het beleid is een belangrijk “barrièrewapen” het niet uitvoeren van de regeling. Een lidstaat kan bijvoorbeeld weigeren een subsidie uit te werken omdat de uitvoeringsvoorwaarden te belastend zijn. In 3.5.1 is subsidie genoemd als beleidsinstrument in de categorie economisch model. Keuzevrijheid en effectiviteit zijn hierbij aandachtspunten. Die keuzevrijheid blijkt uit het feit dat slechts 3 gemeenten de subsidie hebben aangevraagd en ruim 400 andere niet. De effectiviteit is daarmee navenant.

Sturing

Het sturingsinstrument subsidie is bedoeld om beleid te steunen dat er op gericht is om de “Lissabon-doelstellingen” te halen. Als voornaamste verdeelsleutel wordt het BNP gehanteerd; lidstaten met een laag BNP krijgen grotere bedragen dan (oude) rijke lidstaten. Hiermee wordt getracht uiteindelijk een balans te creëren tussen alle lidstaten. Verder geldt voor alle lidstaten met een hoog BNP dat zij minstens 75% van de beschikbare Europese subsidies zullen inzetten op Lissabon-thema's. Voor andere lidstaten geldt deze verplichting niet, wel een aanmoediging om minsten 60% hieraan te besteden. De ESF-verordening bepaalt vervolgens op welke thema's het geld mag worden ingezet. Daarmee is echter slechts de hoofdlijn van de sturing in beeld gebracht. Het proces van het verkrijgen van de nationale instemming voor het operationeel programma vraagt een apart moment van sturing van de minister van SZW om de partijen (EU en nationale parlement) bij elkaar te brengen.

Als de goedgekeurde operationele programma's bij de EC terugkomen, zal ook daar het proces van het bijeenbrengen van de 27 deelnemers naar de gezamenlijke doelstelling de nodige sturing vragen.

Uitvoering

De uitvoering vindt, zoals hiervoor al is aangegeven, op verschillende niveaus plaats. Primair is de uitvoering in handen van de EC die samen met de lidstaat een operationeel programma opzet en het vervolgens vaststelt. Vervolgens wordt het bij het operationele programma behorende budget beschikbaar gesteld aan de lidstaat, dat zich volgens de administratieve regels van de EC moet verantwoorden. De lidstaat stelt het budget vervolgens weer beschikbaar aan de lokale overheden die uiteindelijk de feitelijke uitvoering dienen te verzorgen. De uitvoering van nationale overheid en EC richt zich dus alleen op het stellen van regels voor de feitelijke uitvoering. Omdat de vertegenwoordiging van de lokale overheden in dit proces van het doorschuiven van de subsidie slechts marginaal is, worden gemeenten geconfronteerd met een subsidie die met een veelheid van, niet door henzelf opgestelde, regels is omgeven. Omdat de nationale overheid en de EC hun uitvoeringsbevoegdheden vooral in het teken hebben gesteld van het toevoegen van, voor hen beschermende, regels wordt de feitelijke uitvoering uiterst rigide.

Dit blijkt mede doordat slechts drie gemeenten de betreffende subsidie hebben aangevraagd. Via de terugkoppeling door ministerie, VNG, sociale partners enz. zullen deze resultaten besproken worden.

6.5 Interview Agentschap SZW

Algemeen

Het agentschap is een afgezonderd deel binnen het ministerie van SZW, speciaal belast met de uitvoering van de EU-subsidie. Eerder is al vastgesteld dat het overleg tussen het ministerie van SZW en de EC vooral gaat over het opstellen van uitvoeringsvoorschriften voor het vastgestelde operationele programma. De beleidsafdeling van het ministerie van SZW speelt een belangrijke rol als het gaat om afstemming van de nationale voorkeur op die van de EC, en het doorvertalen van deze afstemming naar lokale voorkeuren voor de inzet van de EU-subsidie. Het opstellen van regels die tot de gewenste inzet moeten leiden en de controle daarop, is een taak van het agentschap SZW.

Beleidsafdeling en agentschap zullen dus op EC niveau en lokaal niveau hun doelen moeten "binnenhalen en wegzetten". Het zoeken van oplossingen voor problemen en het opwerpen van barrières speelt zich hierdoor volledig in de uitvoeringskolom af.

Stromen

Er wordt gewerkt met Europese thema's die per lidstaat worden geanalyseerd en aan de hand daarvan wordt een prioritering gemaakt voor de inzet van subsidies. Gezien de grote bijdrage die Nederland levert aan de EU, kan de inzet mede zijn om de subsidiepot die aan Nederland beschikbaar wordt gesteld zo goed mogelijk te benutten. Europese thema's worden vertaald naar nationaal beleid en een passende inzet van de subsidies. Het beleid van de EU, vertaald in beleid van het ministerie, staat voorop, maar o.a. via de gebruikersgroep kunnen er

signalen komen om rekening te houden met lokale belangen. Het ministerie van SZW speelt eigenlijk op twee borden nl. het nationale en het Europese, of op dat van de beleidsvaststelling en dat van de beleidsuitvoering.

Barrières

Niet zozeer het agentschap als wel de directie arbeidmarkt heeft contact met de EC over effectiviteit, klachten, te behalen doelstellingen enz. M.b.v. indicatoren die zowel in de aanvraag als in de tussen- en eindrapportage worden genoemd, wordt teruggekoppeld wat de projecten hebben opgeleverd (zowel positief als negatief). Daarnaast zijn er nog de gebruikersgroep gemeenten en het monitorcomité. Dit comité houdt formeel toezicht op de uitvoering van het ESF-programma in Nederland en heeft o.a. geleid tot vereenvoudigde regelgeving m.b.t. de ESF-subsidies voor de komende periode van zeven jaar.

De gebruikersgroep bespreekt vooraf met gemeenten hoe een regeling zal "landen", waardoor draagvlak en haalbaarheid gecreëerd worden. Deze typen overleg lenen zich bij uitstek om signalen af te geven over de bereidheid tot inzet van de subsidie. De dreiging dat niemand geïnteresseerd is in het EU-beleid zal door de EC gevoeld worden als een barrière in de uitvoering. Versoepeling van de regelgeving kan een dergelijke barrière wegnemen.

Sturing

Het agentschap zit in de uitvoeringskolom en heeft daarmee vooral aan de voorkant van het uitvoeringsproces mogelijkheden tot sturing: voldoet de aanvraag aan de regels, zowel in inhoud als in administratie. Tijdens het project kan er ook sturing plaatsvinden via het monitorbezoek of de tussentijdse evaluatie. De administratieve basisregels worden vastgesteld door de EU. Nadere invulling van de administratieve voorwaarden vindt plaats door de lidstaat Nederland in de subsidieregeling ESF. De uitwerking van de administratieve voorwaarden is vastgelegd in de Handleiding Projectadministratie. In de beleidsuitvoering richt de sturing zich dan ook uitsluitend op het realiseren van de door het ministerie van SZW goedgekeurde doelen van de subsidieaanvraag. De gemeente heeft bij het ministerie een subsidie aangevraagd voor de ontwikkeling van een brede school en het ministerie heeft dit goedgekeurd. Naar het ministerie heeft de gemeente geen enkele mogelijkheid van beïnvloeding, bijvoorbeeld t.a.v. de doelen of administratieve voorwaarden. De aanvraag is passend en wordt goedgekeurd, of niet.

Uitvoering

Het agentschap krijgt een subsidieaanvraag binnen en bekijkt deze aan de hand van een toetsingskader. Er wordt gekeken naar inhoudelijkheid (past de aanvraag binnen de door het ministerie geformuleerde doelen) en administratie (is er voldoende waarborg dat de uitgaven goed geadministreerd en verantwoord worden). Daarnaast bezoekt het agentschap de aanvrager, en op basis van deze gegevens wordt voor de aanvraag al dan niet subsidie verleend. Bij positieve subsidieverlening (evt. onder voorwaarden) speelt het agentschap nog een rol

via de voortgangsrapportage en een tussentijds (jaarlijks) monitorbezoek, en uiteindelijk heeft ze nog een rol in de beoordeling van de einddeclaratie.

Omdat een programmaperiode een looptijd heeft van zeven jaar en hiermee vanuit de EC het beleid op hoofdlijnen ook voor zeven jaar wordt vastgelegd, worden er weinig tussentijdse aanpassing gedaan. Hieruit blijkt niet alleen de starheid (weinig tussentijdse aanpassingen) ten aanzien van de inzet van de subsidies, maar de verplicht te volgen handleiding geeft ook nog eens aan dat onderhandelingen over de inzet van de subsidie vrijwel uitgesloten zijn. Er is voor wat betreft de verantwoording geen verschil in grote en kleine subsidies, voor beide geldt dat ze moeten voldoen aan de EU-eisen en de nationale eisen. Er is geen ondergrens in uren of bedrag aan te geven, wel kan het agentschap adviseren om bij subsidies onder de 100.000 euro nog eens ernstig te overwegen of het rendabel zal zijn.

De expertise in gemeenten is heel verschillend; soms hebben gemeenten al veel kennis en ervaring met (EU)subsidies waardoor de administratie soepel verloopt. Er zijn vergelijkbare afdelingen/agentschappen van andere departementen (dienst regelingen, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) waar verkennende gesprekken mee zijn gevoerd over samenwerking. Door de manifeste rol van het ministerie in het proces zou het voor kunnen komen dat de uitvoering van de subsidies door gemeenten wel past binnen de regels van de EC maar niet binnen die van het ministerie zelf.

6.6 Interviews drie gemeenten

Algemeen

In alle drie de onderzochte gemeenten is de ESF3B2-subsidie, met als doelstelling “vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg” ingezet voor de (verdere) ontwikkeling van brede scholen.

In gemeente X bedroeg het totale bedrag 180.000 euro, waarvan de helft als subsidie is aangevraagd. Het project besloeg twee jaar, maar na het eerste jaar heeft de gemeente het gesubsidieerde project stopgezet.

De gemeente Y heeft de ESF-subsidie aangevraagd voor dekking van een al eerder gestart brede scholenproject, met als partners schoolbesturen, kinderopvang, bibliotheek, peuterspeelzaal, zorg- en welzijnsinstellingen en culturele instelling. Deze partijen zijn eerder al bij elkaar gebracht vanuit huisvestingsvraagstukken, en daaruit is het idee ontstaan om niet alleen in huisvesting maar ook in inhoud samen te werken.

Vanuit het ESF is het maximale bedrag van 140.000 euro aangevraagd en toegekend, voor een periode van twee jaar. Na de jaarlijkse tussenrapportage is dit bedrag teruggebracht naar 90.000 euro. Op driekwart van de projectduur is het concrete resultaat dat het beheer van de nieuwe, brede school geregeld is. In oktober 2005 is gestart met de bouw en in juni 2007 is het gebouw opgeleverd.

Ook in gemeente Z is de subsidie aangevraagd en toegekend voor het opzetten van brede scholen in de gemeente. In eerste instantie zou de subsidie voor twee jaar worden aangevraagd, maar tijdens de voorbereiding van de aanvraag is het plan, in overleg met het ondersteunende bureau, teruggebracht naar een looptijd van één jaar. Het idee was om halverwege dat eerste jaar te kijken wat de resultaten tot dan toe zouden zijn, om vervolgens voor een tweede jaar subsidie aan te vragen. Echter, in oktober 2005 sloot plotseling het loket (zie blz. 66) voor dergelijke aanvragen, en bleef het bij één gesubsidieerd projectjaar.

De totale projectbegroting bedroeg 166.000 euro, waarvan de helft subsidie. In de einddeclaratie is uiteindelijk 124.000 euro verantwoord. De eindafrekening moet nog plaatsvinden; hoeveel subsidie er uiteindelijk wordt ontvangen, is nog niet bekend.

Stromen

Naast het bestaande brede scholenbeleid was er in gemeente X geen specifieke politiek-bestuurlijke stroom/gebeurtenis die het aanvragen van de ESF-subsidie logisch maakte. De subsidie is aangevraagd en in eerste instantie gebruikt als een extraatje maar men was er niet van afhankelijk. Het combineren van arbeid en zorg was al meegenomen in het brede scholenbeleid via het aanbieden van dagarrangementen. Er is een structurele inzet van plm. 100.000 euro per jaar voor dagarrangementen beschikbaar vanuit de gemeente, wat eenmalig aangevuld zou worden met 90.000 euro vanuit ESF.

In het collegeprogramma van gemeente Y stond de brede school al (minimaal) beschreven, als gevolg van landelijke ontwikkelingen. De aanvraag is door de wethouder ondertekend, maar verder heeft de politiek een minimale rol gespeeld. De verdere uitvoering is via de ambtelijke organisatie verlopen. Het "leitmotiv" bij de brede school is huisvesting geweest, het combineren van arbeid en zorg via een voorziening van 7 uur tot 19 uur is van ondergeschikt/bijkomend belang. Er is bij de ontwikkeling van een brede school dan ook niet geredeneerd vanuit EU-beleid of het binnenhalen van (EU)subsidies.

Omdat het primair een huisvestingsvraagstuk is, is er nog wel gebruikgemaakt van een zgn. leefbaarheidsfonds-subsidie (betreft bouwwerkzaamheden), voor de inhoud van de brede school is er geen andere subsidie ingezet.

De gemeentebegroting bevatte al een brede schoolcomponent nl. investering en beheer van het gebouw. Het handig combineren van de bestaande vraag in relatie tot de gemeentelijke plicht voor onderwijshuisvesting heeft de basis voor dit project gelegd. Samenwerking met de woningbouwvereniging heeft extra mogelijkheden opgeleverd m.b.t. de ruimte terwijl de inhoudelijke verrijking is ontstaan door de kwaliteit van het idee.

Net zoals elders in Nederland waren er ook in gemeente Z (vage) plannen om "iets met een brede school te doen". Dit was niet direct gebaseerd op het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg, het betrof vooral het bieden van ontwikkelingskansen aan leerlingen. Met de subsidie zouden deze vage plannen omgezet kunnen worden in concrete acties. Omdat er nog geen

specifiek beleid was, en dus ook geen financiële kaders, is de cofinanciering gerealiseerd door het herschikken van bestaande geldstromen.

Samenvattend: Voor alle gemeenten geldt in wezen dat het proces van het bijeenbrengen van partijen al had plaatsgevonden. Het doel was geformuleerd, de bereidheid tot samenwerking was aanwezig en voor twee van de drie gemeenten (X en Y) gold de subsidie als een welkom extraatje dat een toefje toe kon voegen aan de al in de oven geplaatste taart. In de gemeente Z daarentegen is de subsidie gebruikt om de financiering rond te krijgen en in die zin is de EU-subsidie te zien als een oplossingsstroom in het proces van “hoe gaan we het aanpakken?” De betreffende ambtenaren zijn hierin te zien als entrepreneurs.

Barrières

De betreffende beleidsadviseur uit gemeente X van de Dienst Cultuur & Educatie heeft destijds het initiatief genomen voor de aanvraag, om een al in gang gezet brede scholenbeleid een extra impuls te geven. De adviseur was bekend met de subsidie vanwege het stedenbeleid waarin de gemeente participeert.

Afdeling Planning & Control heeft destijds wel een opmerking gemaakt over de vereisten van Europese subsidies, maar dit was geen reden om niet verder te gaan. De bereidheid om gebruik te maken van de subsidie is te zien als plaatsing op de agenda, en dan is het voorbijgaan aan de opmerking van de afdeling P&C te zien als win/verlies situatie. Aan de waarschuwing voor de strenge vereisten (mogelijk verlies) is voorbij gegaan vanwege het verwachte rendement (winst) van de subsidie. Er is getracht de digitale (vereiste) administratie te stroomlijnen met de gemeentelijke administratie, maar dit is niet helemaal gelukt. Men stuitte bijv. op praktische problemen als de verplichte bewaartijd tot 2014 en het beschikbaar hebben van originele facturen.

Op dit moment wordt er geen gebruik gemaakt van specifieke brede schoolsubsidies. Het is mogelijk dat in de toekomst weer gebruik gemaakt gaat worden van een Europese subsidie, alleen zal er dan heel goed gekeken worden naar alle voorwaarden voordat er daadwerkelijk op aangevraagd wordt. Er is op de werkvloer van een project iemand nodig die meer kan dan de regels uit het handboek uitvoeren: iemand die inzicht en doorzicht heeft in het gehele administratieve gebeuren en die daardoor goed kan combineren, sturen en op tijd corrigeren. Het is onvoldoende wanneer deze kennis slechts aanwezig is bij de gemeente. Dit is te zien als een principiële barrière: organisatorische belangen bepalen immers of van de subsidie gebruik gemaakt wordt. De hoogte van een aan te vragen bedrag is niet direct bepalend, maar juist wat ervoor moet worden gedaan. Bij een project als brede scholen moet een gemeente een steeds kleinere rol gaan spelen, en dat spoort niet met de administratieve vereisten die ESF oplegt. Deze overweging kan gezien worden als win/verlies: weegt de inspanning op tegen de voordelen van de subsidie?

Het afdelingshoofd van gemeente Y is de initiatiefnemer geweest voor de ESF-subsidieaanvraag, via een adviesbureau. Zij was al bekend met ESF, vanuit een eerder traject nl. tijdenregie. Met begeleiding van het adviesbureau en het

agentschap is de aanvraag ingediend, waarbij veel gecorrespondeerd is voordat de begroting uiteindelijk correct was.

Bij het indienen van de aanvraag is er geen sprake geweest van gemeentelijke voorwaarden. De ervaring heeft inmiddels wel geleerd dat het verstandig is een ondergrens aan te geven in geld en uren. Die ondergrens is voor elk evt. komend project anders want afhankelijk van diverse factoren.

Vooraf waren er geen interne bedenkingen tegen het aanvragen van de ESF-subsidie, wel werd er door externen bedenkelijk gedaan. Deze bedenkingen bestonden vooral uit waarschuwingen voor de hoge administratieve belasting en een rigide uitvoering.

Op de vraag of er in de toekomst vaker Europese subsidies zullen worden aangevraagd, wordt primair gereageerd met "nooit meer!". Later wordt dit genuanceerd dat het best weer tot de mogelijkheden behoort maar wel met de leerpunten van dit project. Maar de drempel is hoog om Europese subsidies in te zetten. Zeker voor een kleine gemeente heb je eigenlijk een (intergemeentelijk) subsidieloket nodig dat dit onderzoekt, aanvraagt en uitvoert.

Ook bij deze gemeente zijn weer verschillende barrières te benoemen. De intensieve correspondentie die aan het begin van het proces is gevoerd, was er vooral op gericht om draagvlak te verkrijgen bij het agentschap. Dit is op te vatten als een traditionele barrière.

De overtuiging om een ondergrens aan te geven alvorens tot aanvraag wordt overgegaan is te zien als win/verlies omdat de inspanning wordt afgezet tegen de hoogte van de subsidie.

De overwegingen met betrekking tot toekomstige subsidies zijn deels principieel: Kan de organisatie met de lasten van een dergelijk project worden opgehadeld, zonder bijvoorbeeld de beschikking te hebben over een intergemeentelijk loket? En deels zijn ze ingegeven door het win/verlies besef, omdat er ook oog is voor de voordelen die een dergelijke subsidie op kan leveren.

De subsidie in gemeente Z is aangevraagd nadat een adviesbureau de afdeling RMO hierop had gewezen. Vervolgens hebben twee ambtenaren van deze afdeling, samen met het bureau, de aanvraag voorbereid en aan het college voorgelegd. Na goedkeuring van het college is de aanvraag ingediend, zonder voorbehoud.

Voorafgaand aan de aanvraag waren er niet zozeer bedenkingen tegen de Europese subsidie, die kwamen vooral boven tijdens de uitvoering. Met name de projectleider brede scholen is tegen vele praktische bezwaren opgelopen, zowel intern als met de partners. Achteraf gezien is het project van start gegaan vanuit een overmoedig optimisme en heeft de meerwaarde voor de gemeente vooral gelegen in het leren doorzien van een dergelijk proces. Hierdoor zal wellicht in de toekomst wel weer gebruikgemaakt worden van Europese subsidies, maar dan zal er door verschillende partijen (beleidsambtenaren, afdeling financiën, college) wel vooraf heel goed een afweging tussen opbrengsten en inspanningen moeten plaatsvinden.

Ook het proces dat in deze gemeente is doorlopen, geeft een aantal barrières te zien. Een principiële barrière is vooral het voor de toekomst kunnen of willen

afstemmen van de organisatie op het op een correcte wijze afhandelen van een dergelijke subsidie. Het openhouden van de mogelijkheid om in de toekomst andermaal van een EU-subsidie gebruik te maken, is te zien als een win/verlies situatie voor toekomstige subsidies.

Samenvattend: Een nieuw spreekwoord zou kunnen zijn: “bekendheid met de zaak is het einde van het vermaak”. Alle gemeenten hebben problemen zien ontstaan nadat de concrete uitvoering ter hand werd genomen. Het niet op orde krijgen van de administratie, het ontbreken van aansluitmogelijkheden bij de bestaande gemeentelijke administratie en het gemis aan deskundig personeel c.q. op de administratie van het project in te zetten personeel bleken barrières te vormen in de uitvoering. Ook de term “verborgen barrières” dringt zich op. De strengheid waarmee het agentschap de regels letterlijk controleert en het onbegrip bij het agentschap als bepaalde inhoudelijke resultaten bereikt zijn ondanks een minimale afwijking van de regels, leiden tot een verbazing over de wijze waarop de subsidie bijna gehinderd wordt in de uitvoering.

Een veelheid van zichtbare en onzichtbare barrières in de uitvoering kenmerken daarom deze subsidie en zullen bij vervolgsubsidies beslist vooraf overwonnen moeten worden.

Sturing

Omdat er sprake was van bestaand beleid, heeft de gemeente X (i.c. de beleidsadviseur) de ESF-subsidie niet hoeven gebruiken om dingen in gang te zetten. Er is voor een aantal jaren een budget voor brede scholen in de gemeentebegroting aanwezig, met de bedoeling om dit af te bouwen. De subsidie werd gebruikt om iets extra's te doen, of een afgeslankte versie weer te optimaliseren. De gemeente heeft dus wel een financieel sturingsinstrument, maar dit wordt ingezet op basis van partnerschap. De ESF-subsidie is op eenzelfde (horizontale) manier ingezet, alleen was de controlerende rol veel groter vanwege de administratieve vereisten. Het is uiteindelijk die controlerende rol geweest waardoor de gemeente heeft besloten te stoppen met het ESF-project.

De betreffende subsidie is volgens de beleidsadviseur niet te vergelijken met bijvoorbeeld provinciale subsidies. ESF vraagt veel meer van een gemeente qua controle, inzichtelijkheid, regelgeving, het stellen van eisen. ESF voelt betuttelend aan t.o.v. provinciale subsidies. Resultaat was dat het overleg met de partners bijna niet meer over de inhoud ging. E.e.a. heeft niet zozeer blokkerend als wel frustrerend gewerkt.

Er was in gemeente Y al sprake van een project brede school, dat betaald wordt door en geregistreerd wordt vanuit de gemeente, afdeling inwonerszaken. In die hoedanigheid heeft de gemeente dan ook een sturende rol gehad, maar die is niet groter geworden vanwege de subsidie. De ambtelijke uren die toch al gebruikt zouden worden, zijn ingezet, plus nog wat extra geld voor communicatiedoelinden. Voordeel is hooguit dat een deel van de ambtelijke loonkosten subsidiabel is, maar daar staat tegenover dat de verwervingskosten

hoog zijn zonder dat deze opgevoerd kunnen worden als subsidiabele verwervingskosten.

De gemeente Z heeft in eerste instantie het initiatief genomen voor de subsidieaanvraag. Het vervolg is vooral gebaseerd op samenwerking tussen de verschillende partijen, waarvan de gemeente er een was. Echter vanwege gemeentelijke belangen (eindverantwoordelijk i.v.m. subsidie maar ook verantwoordelijkheden m.b.t. onderwijs, huisvesting enz.) en gemeentelijke middelen (menskracht en financiën) had de gemeente wel grote inbreng.

Op de uiteindelijke realisatie heeft de sturende rol van de gemeente vanuit de subsidievoorwaarden geen negatieve invloed gehad, hoewel de partners zich inmiddels wel afvragen of alle administratieve inspanningen het resultaat waard zijn geweest.

Samenvattend: Bij alle gemeenten blijkt dat inzet van de subsidie zou leiden of vermoedelijk zou gaan leiden tot een verstoring tussen de partners. Hieruit valt af te leiden dat een top-down benadering die de subsidie met zich meebrengt kennelijk als ongeschikt beschouwd werd binnen de bestaande samenwerking. De gemeente X heeft die rol perse niet willen spelen en heeft om die reden de subsidie stopgezet. Gemeente Y heeft de inzet van de subsidie nadrukkelijk buiten de samenwerking gelaten en alleen ingezet voor eigen uren.

De gemeente Z heeft extra inspanningen van de actoren/partners gevraagd en heeft daar kennelijk veel bij uit moeten leggen. Acceptatie door anderen van de subsidievoorschriften kan bijna niet los gezien worden van de hoge investeringsbereidheid van de gemeente in het kader van de huisvesting waar alle deelnemers van het proces belang bij hadden. Duidelijk is wel dat de sturing zoals die door de EU-subsidie gevraagd wordt niet aansluit bij de sturingsopvattingen in de drie gemeenten.


In hoofdstuk 3 is klassieke sturing als volgt schematisch weergegeven:

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod, gebod	Heffing	Propaganda

Tabel 6.1 Soorten instrumenten (Fenger, 2004)

De EU-subsidie lijkt echter meer beperkende elementen in zich te dragen, die inzet vanuit moderne sturing onmogelijk maken:

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod, gebod	Heffing	Propaganda



Tabel 6.2 De beperkende werking van een EU-subsidie

Uitvoering

Voortvloeiend uit het bestaande brede scholenbeleid in gemeente X was de rol van de gemeente die van partner in de uitvoering, samen met een school(bestuur), een muziekschool, een gymnastiekvereniging, sport- en gezondheidscentrum en een instelling voor kinderopvang. De gemeentelijke afdeling heeft een grote rol gespeeld in de uitvoering van het brede schoolproject d.m.v. inhoudsbepaling, partners zoeken, samenwerking tot stand brengen, beleidsplan opstellen, beheer & exploitatie opzetten. De afdeling heeft zitting in de stuurgroep, de beheergroep en de bouwgroep. Tijdens de ESF-periode zat het project nog in de ontwikkelfase, waarbij de gemeente de randvoorwaarden stelde en doelstellingen formuleerde. Als de nieuwbouw er staat, gaat de brede school pas “echt” van start.

Op administratief gebied bleken de gestelde voorwaarden de nodige problemen te geven. Daarnaast was de gevraagde administratie lastig of niet in te passen in de bestaande gemeentelijke administratieve voorwaarden, waardoor in sommige gevallen een dubbele administratie gevoerd moest worden.

Betrokkenen vanuit de gemeente waren met name ambtenaren, en geen college of raadsleden.

Voor gemeente Y geldt dat zij (i.c. de afdeling inwonerszaken) in de uitvoeringsfase van het proces een heel heldere regierol heeft: zij stuurt via overleggen naar de definitieve vorm van de brede school. De gemeente investeert en heeft daarmee de regie in het proces. Het verschil met andere, bijvoorbeeld provinciale subsidies is dat er in dit geval uitsluitend heel basaal en concreet met partners wordt samengewerkt: de gemeente en schoolbesturen, kinderopvang enz. zorgen in gezamenlijkheid voor een nieuw gebouw. Op het moment dat dit gebouw er staat heeft de gemeente een ondergeschikte rol en is het aan de partners om e.e.a. daadwerkelijk uit te voeren. Bij andere subsidies heeft de gemeente veel langer en intensiever een regierol.

In gemeente Z is de afdeling Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO) initiatiefnemer geweest bij de aanvraag, en zij heeft vervolgens bij de uitvoering een regierol gehad. Het brede scholenbeleid is in handen van de

afdeling RMO, en de betrokken ambtenaren hebben het beleid i.s.m. de verschillende partners vormgegeven. Omdat het redelijk nieuw beleid betrof, is de rol van de gemeente (zowel afdeling RMO als wethouders) nadrukkelijker geweest dan in bijvoorbeeld rijkssubsidie of provinciale subsidie.

De administratieve vereisten zijn als een zware last ervaren. Hoewel de gemeentelijke administratieve voorwaarden goed zijn vastgelegd en worden nageleefd, zijn deze niet één op één passend bij de Europese voorwaarden.

De volgende vraag dringt zich dan ook op: heeft de gemeente Z met het aanvragen en uitvoeren van de subsidie uiteindelijk iets gewonnen? Het is niet uitgesloten dat zij vanuit het bedrijfseconomische perspectief tot de conclusie komt dat er weinig financiële winst geboekt is met het aanvragen van de subsidie. Kijken we echter naar het gegeven dat de subsidie partijen heeft gebracht tot het aangaan van samenwerking om vernieuwing vanuit deze samenwerking vorm te geven, dan is er wel degelijk sprake van een situatie waarbij alle partijen iets hebben gewonnen. Immers de samenwerking heeft er toe geleid dat de ontwikkeling van brede scholen in de gemeente Z op de politieke agenda kwam, met als absolute meerwaarde het leggen van de relatie tussen de ontwikkeling van het inhoudelijke programma voor een brede school en het gemeentelijk accommodatiebeleid. De aarzeling die bestond om deze nieuwe ontwikkeling tegemoet te treden is door het katalyserende effect van de subsidie weggenomen.

Samenvattend: De gemeenten zijn als grootste financier van het proces van de vorming van brede scholen, serieuze actoren in het proces. Bij alle gemeenten is echter het besef aanwezig dat realisatie alleen kan met medewerking van anderen. De wijze van sturing in het uitvoeringsproces, is vanuit deze wetenschap opgezet. Elementen die verstorend zouden kunnen werken op het evenwicht in de onderlinge relatie tussen de partners worden overboord gezet respectievelijk op de achtergrond gehouden en toegelicht dat het moet voor wat extra geld.

Uitvoering van samenwerkingprocessen tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties blijkt dus niet goed mogelijk als deze volledig worden opgebouwd rondom een EU-subsidie.

Hoofdstuk 7 Conclusies

7.1 Inleiding

Ons onderzoek richt zich op de aansluiting van een specifieke Europese subsidie op het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke administratie. De vraagstelling die hierbij centraal staat is als volgt geformuleerd:

Hoe passend is de ESF3B2-subsidie in beleidsmatige en administratieve zin in drie onderzochte gemeenten?

Deze centrale vraag is opgedeeld in vier deelvragen, die in dit hoofdstuk achtereenvolgens beantwoord zullen worden. Met de beantwoording van de deelvragen is de beantwoording van de centrale vraag mogelijk.

7.2 Deelvraag 1: *Vanuit welk EU-beleid is de ESF3B2-subsidie tot stand gekomen?*

Voor de beantwoording van deze vraag maken we gebruik van hoofdstuk 2 dat gaat over de structuur van de EU, hoofdstuk 4 waarin de onderzochte subsidie wordt beschreven en hoofdstuk 5 met het interview met medewerkers van het agentschap SZW en met een medewerkster van de Europese Commissie.

De Europese samenwerking kent een historie van economische samenwerking. Nog steeds vindt de samenwerking plaats vanuit dit economisch perspectief. Inmiddels is de samenwerking hechter geworden en het aantal lidstaten is toegenomen. Een uitbreiding van de samenwerking vanuit sociaal perspectief is daarmee waarneembaar. Een doel van de EU is hiermee geworden om een behoorlijke levenskwaliteit en levensstandaard voor iedereen te creëren, in een actieve en gezonde samenleving zonder uitsluiting van mensen. Het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid houdt zich echter alleen bezig met die onderwerpen waarvoor een EU-oplossing voor de hand ligt. Alle lidstaten, ook Nederland, hebben hun eigen verantwoordelijkheid hierin. De grondslag van het EU-beleid wordt gevormd door de verschillende verdragen zoals die door de raad van regeringleiders worden gesloten. Deze verdragen bevatten de hoofdthema's voor het subsidiebeleid.

Het proces van totstandkoming van deze verdragen en daarmee van het beleid speelt zich af in de bestuurskolom van de EU. Aan dit proces nemen regeringsleiders deel die zich bij de beleidsvorming zullen laten leiden door Europese én nationale belangen. Omdat deze belangen niet per definitie parallel lopen of elkaar versterken, zal het proces van agendavorming ingewikkeld zijn en aan de diverse belangen gerelateerde barrières opwerpen. Barrières kunnen echter ook ontstaan voor onderwerpen waarvan nog niet alle lidstaten vinden dat het onderwerpen zijn die tot de EU-competentie gerekend mogen worden. Immers, het proces van uitbreiding van de bevoegdheden van de EU is nog steeds gaande. EU-beleid zal daarom altijd een oplossingsevenwicht zoeken voor problemen, dat enerzijds de individuele lidstaten overstijgt en bij voorkeur in

gezamenlijkheid uitgevoerd kan worden, zonder dat anderzijds de autonomie van de lidstaten op een ongewenste wijze wordt aangetast. Economische en steeds meer ook sociale vraagstukken passen binnen dit kader.

In het bijeenbrengen van dergelijke problemen en oplossingen speelt de EC een belangrijke rol. De EC bepaalt via haar begroting het beleid, dat voor perioden van zeven jaar vastgesteld wordt en dat vertaald wordt in aandachtspunten, verordeningen, artikelen enz. Deze vormen het wettelijke kader van waaruit de lidstaten een nationale vertaling maken. De Directie Arbeidsmarkt van het ministerie SZW is voor Nederland belast met deze nationale vertaling, die enerzijds moet aansluiten bij wet- en regelgeving van Nederland en anderzijds bij het EU-kader. Het nationale programma, de nationale uitwerking, moet weer goedgekeurd worden door de EC. Dit programma moet tenslotte aansluiten bij het EU-beleid, zoals dat door de raad van regeringsleiders op hoofdlijnen wordt vastgesteld. Op basis van alle informatie wordt (voor Nederland) een zgn. operationeel programma opgesteld, dat goedgekeurd moet worden door de Ministerraad en de Kamer. Dit programma heeft als onderlegger o.a. het nationaal strategisch rapport en het nationale hervormingsprogramma. Via geïstitutionaliseerde consultatierondes komt dit als input bij de EC terecht, waarna er nog interne consultatierondes plaatsvinden. Het voorgestelde beleid mag immers niet botsen met andere onderdelen binnen de EU. Op deze manier ontstaat een structuur waardoor Europees en nationaal beleid geïntegreerd wordt. Subsidie is daarbij een middel om het voorgenomen beleid te effectueren. Om het EU-werkgelegenheidsbeleid te bevorderen in de verschillende lidstaten, maar ook om de verschillen in levensstandaard tussen de diverse landen van de EU te verkleinen, vindt verdere effectuering plaats via vier structuurfondsen. Eén daarvan is het Europees Sociaal Fonds (ESF), een financieringsinstrument waarmee in mensen geïnvesteerd wordt, o.a. gelijke kansen voor mannen en vrouwen, ontwikkeling van vaardigheden, onderwijs & opleiding. Het ESF heeft op zijn beurt weer een onderverdeling in doelstellingen, prioriteiten en maatregelen. De subsidie die onderwerp is van ons onderzoek betreft doelstelling 3, maatregel B2. Doelstelling 3 betekent *werkgelegenheid*, de prioriteit is *inzetbaarheid beroepsbevolking* en de maatregel B2 houdt *het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg* in.

De Directie Arbeidsmarkt van het ministerie SZW is voor Nederland belast met het ontwikkelen van het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid. Uit het voorgaande blijkt dat het hierbij niet zozeer meer gaat om het initiëren van nieuw (nationaal of Europees) beleid. In een eerder stadium is immers het (Nederlandse) werkgelegenheidsbeleid al beoordeeld of het voldoet aan het Europese beleid, eventueel aangevuld met aanbevelingen vanuit de EC. Een (gesubsidieerd) project wordt gecontroleerd op deze eventuele aanbevelingen, en kan/mag zodoende nooit haaks staan op het Europese beleid.

De ESF3B2 subsidie is ten aanzien van de doelstelling al met al tot stand gekomen vanuit het Europese Verdrag van Lissabon. Ten aanzien van de inzet is het tot stand gekomen uit het beleid zoals dat is vastgesteld in het operationeel programma en kan gezien worden als een verfijning van het EU-beleid in de uitvoering.

7.3 Deelvraag 2: *Aan welke administratieve eisen moet voor de ESF3B2-subsidie door gemeenten worden voldaan?*

Ook voor deze deelvraag zullen we gebruikmaken van hoofdstuk 4 en de interviews met de EC en het agentschap SZW, maar ook van de interviews met de drie ambtenaren van de betreffende gemeenten.

Uit de beantwoording van deelvraag 1 blijkt dat de eerste verplichting wordt gevormd door de mogelijkheden van inzet volgens het operationeel programma. Daarmee zijn we er echter nog niet. Ook in de zuiver administratieve zin is er een aantal regels in acht te nemen. Deze administratieve regels worden opgelegd door de verschillende organen die zich bevinden in de uitvoeringskolom.

Zowel de EC als het agentschap SZW is zich bewust van de, reële dan wel gevoelde, administratieve verplichtingen waar gemeenten aan moeten voldoen bij de aanvraag, uitvoering en verantwoording van de subsidie. Enerzijds moet de subsidie, inclusief administratieve vereisten, toegankelijk zijn voor elke lidstaat waardoor het niet volledig dichtgetimmerd kan worden met gedetailleerde regels. Anderzijds is het voor de EC onmogelijk om met alle nationale wet- en regelgeving van alle lidstaten rekening te houden. De laatste tijd is er op Europees niveau wel steeds meer besef van de mogelijke drempels die dit kan opleveren, maar het gehanteerde systeem moet algemeen bruikbaar zijn voor alle lidstaten. Hierdoor ontstaat voor de ene lidstaat een extra administratieve verplichting, bovenop de bestaande nationale wet- en regelgeving. Dit geldt vooral voor de lidstaten die al lange tijd deel uitmaken van de EU, waaronder Nederland. Nederland heeft al zoveel nationaal beleid ontwikkeld, dat het daarmee behoorlijk afwijkt van de Europese regels. Voor de lidstaten die nog maar pas zijn toegetreden, kunnen dergelijke Europese richtlijnen juist houvast geven voor nationaal, zich nog ontwikkelend beleid.

De belangrijkste EU-voorwaarden waaraan voldaan moet worden zijn onderbouwde kostenverantwoording en het tegengaan van overmatig kosten. Beide zullen verantwoord moeten worden. Binnen deze voorwaarden hebben de lidstaten de nodige vrijheid in de vertaling van het Europese beleid.

In de verschillende lidstaten voeren vergelijkbare departementen als het Nederlandse SZW het ESF uit. Soms is zo'n departement gesplitst in sociale zaken enerzijds en werkgelegenheid anderzijds, maar één van de twee of beide voeren het ESF uit. In sommige lidstaten is ook een financieel departement betrokken omdat daar de deskundigheid voor de uitvoering van de regelingen aanwezig is.

Voor Nederland geldt dat het agentschap SZW belast is met de uitvoering van de regeling ESF3B2. Het is van belang om te bedenken dat het agentschap daarin

slechts de rol van doorgeefluik vervult. Het ministerie van SZW heeft de subsidie via het operationeel programma binnengehaald voor Nederland, maar het zijn vooral de gemeenten die de subsidie daadwerkelijk uit gaan voeren. Het beschikbaar stellen van de subsidie, het toetsen van de aanvraag, de controle op de uitvoering en de verantwoording, zijn taken van het agentschap SZW. Enerzijds heeft zij de zorg over de inzet van de subsidie conform het doel hiervan en anderzijds heeft zij de zorg van de verantwoording van de ontvangen subsidiegelden aan "Brussel".

Voor de administratieve uitvoering van de subsidie door gemeenten heeft het agentschap een handleiding geschreven. Net als de Europese Commissie verkeert ook het agentschap deels in een spagaat. Ter verantwoording aan de EC moet inzichtelijk zijn waaraan en hoe de subsidie besteed is. Maar SZW heeft er ook belang bij dat Nederland de Europese subsidies gebruikt en dat het geld naar de verschillende projecten gaat. Er zal dus een goede mix gezocht moeten worden tussen "moeten" en "kunnen".

Zoals gezegd heeft dit geresulteerd in een handleiding, bestaande uit een toelichting op de diverse vereisten, de geïntegreerde tekst van de regeling, de geïntegreerde tekst van het ESF-3 beleidskader en een aantal verordeningen. Artikel 11 van de subsidieregeling geeft als het ware samenvattend aan wat van belang is, namelijk dat:

- er een inzichtelijke en controleerbare deelnemers- en financiële administratie bijgehouden moet worden
- alle noodzakelijke gegevens tijdig, juist en volledig moeten zijn vastgelegd en te verifiëren moeten zijn met bewijsstukken
- de deelnemersadministratie inzicht moet geven in geplande en gerealiseerde prestaties
- de financiële administratie o.a. inzicht geeft in de subsidiabele kosten en de uitgaven

Voor de verantwoording van gemeenten naar het agentschap wordt een uitgebreide deelnemersadministratie gevraagd, bestaande uit beschrijvingen van het betreffende project incl. resultaten en uit een urenadministratie van de diverse deelnemers. Daarnaast moet de gemeente een financiële administratie opzetten, die inzicht moet geven in subsidiabele kosten, niet-subsidiabele kosten, inkomsten en financiering. Hierbij is het aantonen van marktconformiteit van het grootste belang.

Tot slot is er een controleprotocol voor de betrokken accountants, die achtereenvolgens een preventieve, interim- en eindcontrole moeten verrichten.

Omdat de ESF-subsidieprojecten een looptijd hebben van zeven jaar is tussentijdse aanpassing (via het ministerie) omslachtig en komt dan ook zelden voor. Toch is er in de laatste periode wel een aanpassing geweest: in 2004 zijn de bestaande doelstellingen zodanig verbreed dat de mogelijkheden voor deelname werden uitgebreid. Ook zijn bij de start van nieuwe projectperioden aanpassingen in de vorm van vermindering van regels toegepast.

De EC onderkent dat EU-subsidies omringd zijn met een negatief imago vanwege de administratieve verplichtingen en wil voor de toekomst dit imago dan ook verbeteren. Het probleem blijft wel dat de bestedingen van toegekende subsidies controleerbaar moeten blijven, immers de EC zal over de uitvoering van de begroting verantwoording af moeten leggen aan het Europees Parlement. Wellicht worden de regels in de toekomst wat soepeler, als er meer balans is tussen de verschillende lidstaten.

Tot zover de bevindingen vanuit de subsidieregeling, de Europese Commissie en het agentschap. Dat maakt de overstap naar de gemeenten logisch: zij moeten aan alle hiervoor geformuleerde eisen voldoen. In de interviews met de betreffende gemeenteambtenaren is dan ook expliciet gevraagd naar hun ervaringen hiermee. Niet geheel verrassend hebben alle betrokkenen zo hun twijfels over nut en noodzaak van de administratieve vereisten. Hoewel iedereen begrijpt dat controle nodig is, is het grootste struikelblok dat de gevraagde Europese administratie niet parallel loopt met de gemeentelijke administratie. Dat heeft voor de drie gemeentelijke organisaties geleid tot het voeren van een extra administratie, op het gebied van urenregistratie en/of financiën. De partners binnen een project (schoolbesturen, kinderopvang, verenigingen enz.) speelden hierin verschillende rollen: gemeente Y heeft er halverwege de projectperiode voor gekozen om de partners niet op te nemen in de projectadministratie. Hierdoor beperkte de administratie zich vanaf dat moment tot urenregistratie en financiële administratie van de gemeentelijke activiteiten.

Gemeente X heeft vanaf het begin alle partners opgenomen in de totale projectadministratie, maar het voldoen aan alle administratieve vereisten en het voeren van een extra gemeentelijke administratie werkten dermate frustrerend dat de betrokken gemeentelijke afdeling halverwege de projectperiode heeft besloten niet verder te gaan met het ESF-project.

Ook voor gemeente Z, die alle partners in de projectorganisatie heeft opgenomen, gaf de administratie een behoorlijke last, vergelijkbaar met de hier voor genoemde praktische bezwaren van gemeente X.

Het blijkt dus dat de administratieve vereisten als nodeloze last zijn ervaren. Enerzijds vanwege de enorme gedetailleerde verantwoording en anderzijds omdat ze niet passen in bestaande administraties.

7.4 Deelvraag 3: *Is de subsidie voor de drie betreffende gemeenten een start (beleidsontwikkeling) of een vervolg (beleidsuitvoering)?*

Voor het vaststellen van de aansluiting tussen EU-beleid en gemeentelijk beleid is onderzocht of het betreffende EU-beleid op lokaal niveau al vorm had gekregen of dat de ESF3-subsidie juist de basis is geweest om beleid te gaan ontwikkelen. Met andere woorden: laat de gemeente zich in de beleidsbepaling en -vaststelling mede leiden door Europees beleid?

Uit de theoretische analyse blijkt dat de ruimte om beleid te ontwikkelen steeds verder afneemt in de hiërarchieke lijn van EU naar gemeente. De marges

waarbinnen een EU-subsidie een start kan betekenen zijn smal. Door middel van het operationeel programma en de handleiding van het agentschap is de subsidie tenslotte al gericht op specifieke inzetmogelijkheden. Bovendien is het scala aan mogelijkheden voor gemeenten om beleid te gaan ontwikkelen, dat past binnen de door de EC en het ministerie van SZW gestelde kaders, vaak beperkt. Met name kleine gemeenten beschikken niet over voldoende mogelijkheden om beleid te gaan ontwikkelen dat aansluit op de doelstelling van de EU(subsidie). Daarnaast kan ook nog een rol spelen dat de financiële middelen ontbreken om, al dan niet gesubsidieerd, nieuw beleid in gang te zetten. De gemeenten X, Y en Z hebben in hun respectievelijke collegeprogramma's dan ook geen voornemens opgenomen die er op wijzen dat er naar gestreefd zal worden om beleidsinitiatieven vanuit de EU over te gaan nemen in de gemeente, om op die manier een rechtstreekse verbinding aan te gaan brengen tussen het gemeentelijk beleid, het nationale beleid en het EU-beleid. Wel werd in de onderzochte gemeenten een voornemen tot het ontwikkelen van brede scholen aangetroffen. Een rechtstreekse koppeling tussen het EU-beleid en het gemeentelijk beleid ontbrak dus.

Dit wil overigens niet in alle gevallen zeggen dat daardoor de EU-subsidie niet de start van het gemeentelijk beleid heeft kunnen betekenen. In een wat minder strategisch opgezette situatie kan het "toevallig" kennisnemen van de mogelijkheden van een EU-subsidie uiteindelijk ook leiden tot de start van gemeentelijk beleid. In een dergelijke situatie ontstaat het gemeentelijk beleid min of meer spontaan.

Uit de interviews blijkt dat alle drie de gemeenten plannen koesterden voor de ontwikkeling van een brede school. De gemeente X had dit vooraf benoemd en daarvoor ook structureel geld vrijgemaakt op de begroting. De gemeente Y liet zich inspireren tot het ontwikkelen van een brede school door de samenwerking die tussen partijen optrad, naar aanleiding van de noodzaak tot nieuwbouw. De gemeente Z ten slotte had eveneens min of meer plannen voor de ontwikkeling van de brede school maar beschikte over onvoldoende financiële middelen om de beleidsontwikkeling in te zetten.

Hieruit blijkt dat de gemeentelijke beleidsdoelen onafhankelijk van de EU-subsidie zijn ontwikkeld. In die zin heeft de subsidie niet de weg gewezen naar nieuwe doelen. In de gemeente Z heeft de subsidie het wel mogelijk gemaakt om het proces van verdere beleidsontwikkeling in gang te zetten. In de gemeenten X en Y was het proces van beleidontwikkeling los van de subsidie gestart.

De subsidie en het daarmee samenhangende beleid is dus geen eye-opener voor de gemeenten geweest voor nieuw beleid of nieuwe gemeentelijke beleidsdoelen.

Uit de interviews blijkt ook op welke wijze de subsidie is ingezet. Bestrijding van personele kosten, het geven van een toefje extra aan het toch al voorgenomen beleid en het aankopen van extra materialen die anders buiten het budget zouden zijn gebleven, zijn de voornaamste doelen voor de inzet van de subsidie. De keuze voor de inzet van de subsidie geeft al aan dat het geld is ingezet voor

de uitvoering van een al in gang gezet of nog in gang te zetten proces van beleidsontwikkeling. Bestedingen in de sfeer van onderzoek naar verbetering van mogelijkheden van werkgelegenheid, op basis waarvan nieuw beleid ontwikkeld zou kunnen worden, zijn niet aangetroffen.

Al met al kan gesteld worden dat de inzet van de subsidiegelden op de totale projectkosten in alle drie de gemeenten marginaal is geweest. Daarmee is het hoogst twijfelachtig of de EU-subsidie een rol van betekenis heeft gespeeld bij de beleidsuitvoering.

7.5 Deelvraag 4: *Hoe succesvol is ESF3-subsidie als gemeentelijk sturingsinstrument in de betreffende gemeenten?*

Wat is de betekenis van de EU-subsidie voor een gemeente als sturingsmiddel van beleid? Met andere woorden: hoe zinvol is deze EU-subsidie in de gemeentelijke beleidscyclus?

In hoofdstuk 3 (theoretisch kader) is aangegeven dat de mogelijkheden van sturing zich bewegen tussen de uitersten van top-down en moderne sturing. Uit de interviews is gebleken dat alle gemeenten die aan het onderzoek deelnamen een vorm van moderne sturing hanteren. Omdat de gemeenten X en Y al een stevige financiële bijdrage leverden via een vast budget voor de ontwikkeling van de brede school en een huisvestingsinvestering, en de gemeente Z voornemens was in brede scholen te gaan investeren, vervulden alle gemeenten, wellicht vanwege hun stevige financiële inbreng of de belofte daaraan, een regierol in het proces. Toch ademen alle processen de sfeer van samenwerking. Deze samenwerking is noodzakelijk omdat de gewenste voorziening alleen kan bestaan door samenwerking met meerdere partijen. De gemeenten kunnen dergelijke voorzieningen niet alléén tot stand brengen en hebben de medewerking van maatschappelijke organisaties nodig. Een gemeente kan in een dergelijk proces eenvoudigweg geen positie innemen die sterk hiërarchische kenmerken vertoont. Samenwerken en hiërarchie gaan nu eenmaal moeizaam samen. Daarnaast bezitten sommige partners in het brede scholenproces een bepaalde onafhankelijkheid t.o.v. de gemeente en dat spoort niet met een sterke hiërarchie. De visie op en de gevoelde noodzaak tot een brede school, aangevuld met het eventuele vooruitzicht van verbetering in de huisvesting, brengt partijen bij elkaar. Hierbij is de gemeente min of meer de natuurlijke regisseur, vanuit haar financiële realisatiemacht en de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Gemeenten kennen bij de besteding van hun gelden een ruime mate van vrijheid met betrekking tot financiële controle, zowel t.o.v. autonome taken (algemene uitkering) als t.o.v. medebewindstaken (doeluitkeringen). Hierdoor hoeft een proces als de ontwikkeling van een brede school normaal gesproken nietodeloos belast te worden met strenge administratieve eisen.

De gemeente behoeft daardoor ook niet op te treden als streng financieel controleur van de anderen en behoeft zich daarvoor ook niet boven de andere

partners te plaatsen. Hierdoor kan de samenwerking op basis van een zekere mate van gelijkwaardigheid, gericht op het realiseren van een gezamenlijk doel, in stand worden houden. Anders gezegd: gemeenten hanteren een moderne sturing vanwege de complexiteit van de te realiseren maatschappelijke doelen en de toenemende onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties, waarmee samengewerkt wordt.

Kijkend naar de karakteristieken van de EU-subsidie, vraagt deze van de gemeenten een strenge controlerende rol ten aanzien van de besteding van de subsidie. Partijen die gebruikmaken van de subsidie dienen de subsidievoorschriften nauwgezet in acht te nemen en de gemeente zal op basis van de correctheid van de administratie van de partners besluiten om de subsidie beschikbaar te stellen. Dit brengt de gemeenten in de positie van strenge controleur. Binnen de samenwerking kan deze hoedanigheid spanning opleveren met de andere partners. Het ene moment partijen trachten te overtuigen mee te werken aan het realiseren van een mooie maatschappelijke investering en het andere moment als strenge rekenmeester declaraties afwijzen, brengt een gemeente in een wat verwrongen positie.

Vanuit dit perspectief heeft een EU-subsidie dan ook geen meerwaarde in de sturing van het gemeentelijke proces. Integendeel, de administratieve voorwaarden van de subsidie kunnen belemmerend werken op de acceptatie van de subsidie. Een subsidie die vanwege de voorwaarden niet op prijs gesteld wordt, is daarmee ongeschikt om in te zetten en ongeschikt als sturingsmiddel in een proces.

Het zou evenwel anders kunnen liggen als het gaat om processen in gang te zetten. Uit de summiere collegeprogramma's is gebleken dat van een aansluiting tussen EU-beleid en gemeentelijk beleid vrijwel geen sprake is. Van een bewuste keuze voor het opnemen van EU-onderwerpen in het gemeentelijke beleid om daarmee extra subsidiegelden te verwerven, is ons niets gebleken. In die zin werkt de subsidie niet als sturingsmiddel om EU-beleid in de lokale samenlevingen te intensiveren. Het EU-beleid is door de onderzochte gemeenten niet overgenomen. Sturing via EU-subsidie om het EU-beleid op lokaal niveau uitgevoerd te krijgen is daarom niet mogelijk.

Toch hebben de drie gemeenten de EU-subsidie aangevraagd. In alle gevallen ging het echter om het uitvoeren dan wel het tot uitvoering laten komen van het eigen beleid. Je kan bijna spreken van een toevallige match van een gemeentelijk doel waar een EU-subsidie op aansloot. Weliswaar lijkt het in gemeente Z of de subsidie een sturingsinstrument is geweest, maar de subsidie is meer te zien als een mogelijkheid voor het wegnemen van de (maatschappelijke) barrière om het fenomeen "brede scholen" op de besluitvormingsagenda te zetten en geld in de brede school te steken.

Samenvattend blijkt de EU-subsidie niet succesvol als gemeentelijk sturingsinstrument.

7.6 Centrale vraag: *Hoe passend is de ESF3B2-subsidie in beleidsmatige en administratieve zin in drie onderzochte gemeenten?*

Uit de beantwoording van deelvraag 1 blijkt dat het EU-beleid breed is opgezet, deels omdat het passend moet zijn voor alle lidstaten en deels omdat de EU niet wil treden in de autonomie van de lidstaten. De lidstaten zelf verfijnen het beleid via het operationeel programma en passen het op die manier aan aan het nationale beleid. Bij de drie onderzochte gemeenten bleek het collegeprogramma geen directe binding te hebben met het EU-beleid of het nationale beleid. In alle gevallen blijkt hoe de EU-subsidie passend gemaakt wordt voor plaatsing in het eigen beleid. Het feit dat brede scholen door de gemeenten primair worden ontwikkeld om de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen te verbeteren, maar voor het verkrijgen van de subsidie ook te zien zijn als instellingen die mensen de gelegenheid geven deel te kunnen nemen aan het arbeidsproces, illustreert deze (achteraf geformaliseerde) inpassing. Ook de wijze waarop gemeenten eigen subsidies aan maatschappelijke organisaties inzetten, met lage verantwoordingsverplichtingen, maakt de EU-subsidie, die hoge verantwoordingsverplichtingen kent, tot een slecht passend sturingsinstrument voor gemeentelijk beleid. Ten slotte blijkt de omvang van de subsidie doorgaans niet doorslaggevend te zijn voor de realisatie van projecten. Het zou een extraatje kunnen zijn bij de realisatie maar ook niet meer dan dat. Om die reden is de EU-subsidie als beleidsinstrument dan ook minder interessant.

Ook in administratieve zin is de EU-subsidie een vreemde eend in de gemeentelijke bijt. Daar waar voor de diverse gemeentelijke uitkeringen (algemene uitkering en doeluitkeringen) het controleregime is versoepeld, kent de EU-subsidie een uiterst strenge controle. De administratieve werkwijze van gemeenten en de inrichting van de gemeenteadministratie wijken sterk af van de werkwijze en inrichting die de EU-subsidie vereist. Dit brengt gemeenten voor de afweging of de omvang van de subsidie het opzetten van een gespecialiseerde administratie de moeite waard maakt.

Zowel in inhoudelijke als in administratieve zin blijkt de vijfde barrière van Beukenholdt van toepassing. Bij de implementatie is er enerzijds sprake van een dubieuze “winsituatie” voor de gemeente: ondanks de subsidie is in de drie gemeenten de brede school tot ontwikkeling gekomen. De vraag blijft wel in hoeverre “brede scholen” hebben toegevoegd aan “het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg”. Anderzijds heeft de gemeente te maken met een “verliessituatie”: vanwege de administratieve verplichtingen heeft de gemeente haar klassieke sturing weer in het leven moeten roepen. Dit verlies breidt zich nog verder uit als in gemeente X de subsidie hierdoor wordt stopgezet, in gemeente Y de subsidie zich na 1 jaar vooral richt op de personele kosten van de ambtenaren en in gemeente Z met niet al te hooggespannen verwachting wordt uitgekeken naar de eindbeschikking.

Samenvattend wordt de veronderstelling dat er weinig aansluiting tussen EU en gemeenten is, bevestigd en komen we dan ook tot de conclusie dat de *ESF3B2-subsidie in beleidsmatige en administratieve zin slecht past in de drie onderzochte gemeenten.*

Hoofdstuk 8 Aanbevelingen

8.1 Inleiding

Nu is gebleken dat in de drie onderzochte gemeenten de ESF3B2-subsidie zowel in beleidsmatige zin als in administratieve zin slecht past, ligt het voor de hand aanbevelingen te doen die mogelijk kunnen leiden tot verbeteringen. Graag zouden wij oplossingen aandragen, maar uit de analyses en conclusies blijkt dat maatregelen door één van de organisaties niet zullen leiden tot een allesomvattende oplossing. Het is zelfs zeer de vraag of een dergelijke oplossing kan bestaan. De EU-subsidie bestrijkt tenslotte een groot gebied en een oplossing gericht op verbetering van de positie van Nederlandse gemeenten behoeft per definitie niet als verbetering ervaren te worden door gemeenten in bijvoorbeeld Slowakije. Evenmin behoeft een oplossing voor de gemeente A in lidstaat 1 de oplossing te zijn voor de gemeente Z in lidstaat 1. De veelheid en diversiteit van de gebruikers van de subsidie en hun belangen kunnen een ideale oplossing in de weg staan.

Het zoeken van oplossingen voor gemeenten zou kunnen leiden tot een verminderde invloed van de nationale overheden. Bedacht moet dan ook worden dat processen, gericht op verbeteringen in het subsidietraject, te lijden kunnen hebben onder een veelheid van barrières.

We zullen ons dus moeten beperken tot aanbevelingen, die het gebruik van Europese subsidies meer passend maken voor gemeenten. Hierbij zijn wij ons bewust van de kleinschaligheid van ons onderzoek, maar gezien de genoemde krantenartikelen in het allereerste hoofdstuk bestrijken onze conclusies, en daarmee ook de aanbevelingen, wel een groter gebied dan de betreffende ESF3B2-subsidie.

8.2 Aanbevelingen aan gemeenten

De onderzochte gemeenten hebben zich bij hun beleidskeuzes nauwelijks laten leiden door Europese thema's. De mogelijkheden om van EU-subsidies gebruik te maken als substantiële geldstroom zijn daardoor beperkt. Gemeenten laten daardoor als het ware geld liggen. Aanpassing van de gemeentelijke administratie aan de EU-subsidievoorwaarden loont daarom niet. Als de gemeenten zich bij de beleidsontwikkeling meer zouden richten op de EU, en daarmee eerder een EU-subsidie tot zinvol instrument kiezen, zou dat een dergelijke aanpassing wellicht wel lonend maken.

Vooralsnog zouden gemeenten kunnen besluiten een aparte afdeling uitvoering EU-subsidies in te stellen. Kleinere gemeenten zouden dit wellicht vanuit een intergemeentelijke samenwerking kunnen doen. Met deze aanbeveling zijn we ons bewust van het verschil tussen de theoretische scheiding in beleid en uitvoering en de praktijk, die vaak weerbarstiger is (zie ook 3.9.3). Om echter in

de lijn van EU/EC en het ministerie SZW/agentschap te komen zou dit een suboptimale aanpassing kunnen zijn.

Een laatste aanbeveling is het uitvoeren van een ex ante evaluatie door de gemeenten Y en Z, en ex post evaluaties voor gemeenten die dergelijke EU-subsidies willen gaan aanvragen. Voor de huidige ESF3B2-subsidie volstaat een effectenonderzoek zoals in 3.8.1 genoemd: in hoeverre zijn de doelstellingen bereikt, in hoeverre is dit te danken aan de gekozen beleidsinstrumenten (i.c. de ESF3B2-subsidie), in hoeverre is dit te danken/te wijten aan andere factoren? Voor subsidies die langere perioden zullen beslaan, en waarmee dus meer geld is gemoeid, is het verstandig om niet alleen naar te verwachten resultaten te kijken, maar ook naar doelkeuzes, politieke processen, kenmerken van de uitvoerende organisaties enz.

8.3 Aanbevelingen aan het ministerie van SZW

Het agentschap is belast met de uitvoering van het ESF en vervult de loketfunctie in administratieve zin tussen gemeenten en de EC. Het inhoudelijke deel ligt geheel bij de beleidsafdeling van SZW. Hoe zinvol is de positie van het agentschap, gelet op de spaarzaamheid belangstelling voor de onderzochte subsidie? Onderzoek naar de administratieve kosten in relatie tot de inhoudelijke resultaten zou tot een verrassende conclusie kunnen leiden.

Als aan gemeenten voor de verantwoording van de EU-subsidies de SISA-voorschriften¹² opgelegd zouden worden, zouden voor veel gemeenten de administratieve bezwaren wellicht weggenomen zijn. Deze administratieve lasten vormen nu vaak een barrière om een beroep op EU-subsidies te doen.

Hoe bezwaarlijk is de gedachte om gemeenten rechtstreeks de subsidie bij de EC aan te laten vragen, terwijl het ministerie van SZW zich beperkt tot een subsidieaanvraag voor uitvoering van het eigen beleid? Het plaatsmaken voor de VNG in de onderhandelingen met de EC van het voor de gemeenten bestemde deel van de EU-subsidie zou de belangen (algemene en specifieke) van de gemeenten in dit overleg dienen. Het operationele programma zou daardoor een gemeentelijke paragraaf kunnen gaan bevatten. Daarmee zou tevens de controle op de bereikte onderhandelingsresultaten voor de gemeenten toenemen. In zo'n situatie zou bij de ledenvergadering van de VNG de directie van de VNG aan de leden verantwoording af moeten leggen over de bereikte onderhandelingsresultaten in Brussel.

Daarnaast is een aanbeveling om nog sterker in te zetten op de informatievoorziening, zoals in de midterm-evaluatie ESF (Europese Commissie, 2004) wordt genoemd. Deze informatievoorziening betreft zowel gemeenten als adviesbureau's. Het agentschap zou actiever voorlichting, begeleiding en

¹² SISA staat voor Single Information Single Audit en houdt in dat controle van de desbetreffende uitkering valt onder de controlevoorschriften van de gemeenterekening. Een afzonderlijke administratie is niet langer vereist. Wel dienen de doel- en rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen worden aangetoond.

adviesing moeten geven, zodat onaangename verrassingen zo veel mogelijk uitblijven.

Een laatste aanbeveling heeft te maken met de houding naar gemeenten. In de drie onderzochte gemeenten heeft het controlerende karakter de overhand. Als het agentschap zich meer als partner zou opstellen, komt dit ten goede aan het realiseren van ook haar eigen doelstellingen. Of hiermee de scheiding tussen beleid en uitvoering (agentschap en Directie Arbeidsmarkt) in stand kan blijven, is dan wel de vraag, want in de huidige situatie ontbreekt het voor het agentschap aan voldoende ruimte om als partner op te kunnen treden.

8.4. Aanbevelingen aan de EC

De EC kiest met zorg haar positie, immers de autonomie van de lidstaten mag niet in gevaar worden gebracht. Dat daarmee de autonomie van het gedecentraliseerde deel (gemeenten) van de (Nederlandse) lidstaat niet tot zijn recht komt, blokkeert de invloed die het EU-beleid zou kunnen hebben in de Nederlandse samenleving. Ook hier geldt dat het maken van ruimte aan de onderhandelingstafel voor een belangenvereniging van de gemeenten louterend zou kunnen werken.

Ten aanzien van de administratieve voorwaarden kan overwogen worden om deze van nadere subsidievoorschriften uit te sluiten. Hiermee wordt tenminste voorkomen dat elke laag in de subsidielijne eigen administratieve regels toe gaat voegen.

De beleidsdoelen van de subsidie worden door de EC ruim geformuleerd. Verfijning van de doelen waarop de subsidie kan worden ingezet geschiedt op nationaal niveau. Een verbod op beperking van de inhoud van de doelstellingen zou gemeenten meer mogelijkheden geven voor de inzet van de subsidie.

8.5 Ten slotte

Bij de nationale campagne voor de Europese Grondwet werd in Nederland de slogan "Europa is van ons allemaal" gehanteerd. De erkenning dat bepaalde onderwerpen niet langer op nationaal, maar op Europees niveau worden geregeld brengt met zich mee dat de EU in de plaats van de nationale overheid is getreden. Net zo min als de provincie een rol heeft in zaken die zich tussen gemeente en rijk afspelen, heeft het rijk een rol in zaken die zich tussen de gemeenten en de EU af zouden moeten spelen. Erkenning van dit gegeven kan leiden tot een herijking van de structuur die de positie van gemeenten ten opzichte van de EC bepaalt, waardoor de aansluiting van gemeenten bij het EU-beleid naar verwachting toe zal nemen.

Door in dergelijke veranderingen groot te denken kunnen vanuit de EU ook de kleine subsidies uitgroeien tot een waardevol beleidsinstrument.

Literatuur

Agentschap SZW (2005), Handleiding projectadministratie ESF Doelstelling 3.

Batelaan, H.J. cs (2004), *Midterm-evaluatie ESF3. Eindrapport deel 1*. Regioplan publicatienummer 528. Onderzoek uitgevoerd door regioplan beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Amsterdam.
[Electronic version].

Baumgarten, F. & Jones, B.C. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press, Chicago.

Bekke, H., Vries, J. de & Neelen, G. (1994). *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*. Samsom, Alphen aan den Rijn.

Bekkers, V.J.J.M., (oktober 2004). Sturing en instituties. College schakelprogramma Bestuurskunde EUR.

Bekkers, V.J.J.M. & Ringeling, A.B. (red.) (2003). *Vragen over beleid: perspectieven op waardering*. Lemma, Utrecht.

Beukenholdt-ter Mors, M.A. (1998). *Barrières voor meisjesonderwijs. Besluitvorming ten aanzien van voortgezet onderwijs aan meisjes in Den Haag en Rotterdam van 1850 tot 1920*. Eburon, Delft.

Birkland, T.A. (2001), *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of public policy making*. Armonk, New York.

Dunn, W.N. (2004), *Public Policy analysis, an introduction*. Upper Saddle River, New Jersey.

Europese Commissie (2000), Directoraat-generaal Onderwijs en cultuur. *Het Europese werkgelegenheid- en sociaal beleid: een beleid voor mensen*. Eenheid "Publicaties", Brussel [Electronic version].

Fenger, H.J.M. (2004), Beleidsprocessen. College schakelprogramma Bestuurskunde EUR.

Freeman, H.E. & Sherwood, C.C. (1970), *Social research and social politics*. Englewood Cliffs, New Jersey.

Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Coutinho, Muiderberg.

Hoogerwerf, A. (red.) (1985), *Overheidsbeleid*. Samsom, Alphen aan den Rijn.

Koppenjan, J.F.M. (1993), *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van het beleid op het terrein van het binnenlandse bestuur*. Dissertatie Rotterdam.VUGA, Den Haag.

Ringeling, A.B. (1977) *Beleid en wetgeving. Beleid en maatschappij*, pp. 216-224

Ringeling, A.B. (1983), *De instrumenten van het beleid* (inaugurele rede). Samsom, Alphen aan den Rijn.

Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: an assessment, in: Sabatier, P.A. *Theories of the policy process*. Boulder

Websites:

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid
http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391251&menu_item=4790 (26 april 2006)

http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=79276
(26 april 2006)

http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=62763
(1 mei 2007)

Europese Unie

http://nl.wikipedia.org/wiki/Europese_Unie (26 juni 2006)

Europese Unie

http://www.eu.nl/nederland/about_europe/institutions/index_nl.htm (22 mei 2006)

Bijlage 1

Krantenartikel NRC Handelsblad d.d. 18 februari 2006

Drie offertes voor een bos bloemen

Reinoud Roscam Abbing

Welzijnsprojecten met Europese subsidie zuchten massaal onder zware administratieve lasten. Brusselse of Haagse regels? 'Wij Nederlanders graven ons eigen graf.'

Het zit Antoinette Kat niet mee met Europese subsidies. Een project voor kinderopvang moest worden afgebroken wegens te hoge opleidingskosten. Een tweede project, het opleiden van vooral allochtone jongerenwerkers, zit zwaar in de problemen. In de beginfase bleken accountantskosten ruim eenderde van het budget op te slokken.

Als manager bij de Ondernemerskring Sociale Sector, een koepel van welzijnsorganisaties in Amsterdam, begeleidt Kat projecten in onder meer het jongerenwerk. Een zorgenkindje, want behalve slinkende gemeentelijke subsidies zijn de Europese structuurfondsen (zoals ESF en Equal) hiervoor de enig overgebleven bron van financiering.

Maar strenge regels voor de administratie van met Europees geld gesubsidieerde projecten en voor de accountantscontrole drijven managers als Kat tot wanhoop. 'Wij maken in ons Europese project mee dat wij Nederlanders ons eigen graf graven door op (...) Europese subsidievoorwaarden onze calvinistische maat te leggen', schreef Kat aan deze krant.

Een rondgang langs soortgelijke projecten leert dat Kat niet de enige is. Ter vergelijking werd het merendeel van de 28 projecten benaderd die net als het Amsterdamse project in aanmerking komen voor subsidie volgens de Equal-regeling, tweede tranche, met als thema 'activering' van sociaal zwakkeren voor de arbeidsmarkt.

Hoewel sommige projectmanagers vooral lof hebben voor de subsidieregeling ('de regelgeving is mooi, verantwoording is goed te doen' en 'een positieve ervaring'), overheerst kritiek op wat alom wordt gezien als voorrang voor de rechtmatigheid van de uitgaven boven doelmatigheid van het project. Vorige week constateerde de Rekenkamer in een rapport over de Europese subsidies nog dat er juist veel te weinig wordt gekeken naar de doelmatigheid van de miljardenuitgaven in het kader van de Europese structuurfondsen. De kritiek van de programmamanagers richt zich op een aantal zaken, maar vooral op het Agentschap SZW. Niet zozeer Brussel, als wel dit Agentschap van het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou debet zijn aan de regelbrei die het verantwoordt van vooral de kleinere projecten zo lastig

maakt. 'Er is een wanverhouding tussen de regels uit Brussel en die uit Den Haag', constateert Kat van OSA.

Die opmerking sluit aan bij een eerdere constatering van Minister Brinkhorst (Economische Zaken). In een vraaggesprek met het Financiële Dagblad op 18 december 2003 beklagde hij zich over de 'nationale ministeries die de onuitroeibare neiging hebben om regels boven op Europese wetgeving te maken'. Brinkhorst: 'Brussel maakt een paard en wij maken er vervolgens een kameel van'.

Via het Agentschap is Sociale Zaken het 'doorgeefluik' voor de Europese subsidies. Na de fraudegevallen met ESF-subsidies in Limburg en Rotterdam, eind vorige eeuw, zou het Agentschap 'zijn doorgeschooten'. Zo formuleert Onno de Jong van het ministerie van Justitie het. De Dienst Justitiële Inrichtingen van het departement krijgt ongeveer een miljoen euro uit het Equal-potje, onder meer voor projecten met jonge gedetineerden. De Jong geeft een voorbeeld van de mate waarin kosten voor projecten met Equal-subsidie moeten worden verantwoord. 'Uitgaven moeten marktconform zijn en dat moet worden aangetoond. Als er een bloemetje wordt gekocht voor een geslaagde cursist, dan moeten we offertes aanvragen bij drie verschillende stalletjes. Eigenlijk moeten er ook drie offertes worden aangevraagd voor een strippenkaart. Er is geen ondergrens voor de bedragen die zo moeten worden verantwoord.'

Dat leidt regelmatig tot het niet declareren van kosten die in principewel declarabel zijn. 'Alles wat je declareert, wordt ook gecontroleerd', zegt de in Europese subsidies zeer ervaren Toon Ariens van het Albeda College in Rotterdam. 'Wij declareren nooit kleine dingen, alleen huisvestings- en personele kosten.'

Volgens Antoinette Kat van OSA dreigt het begrip 'marktconformiteit' een 'farce' te worden. 'Het wordt steeds moeilijker offertes te krijgen. We zijn nu al maanden bezig met het zoeken naar een derde offerte van een bureau dat ons project wil monitoren.'

Sommige projecten zoeken de oplossing in het uitbesteden van het administratieve werk. Bij het Arcus College in Heerlen leidt dat volgens directeur Frank Bollen op een project van 800.000 euro (waarvan 375.000 euro Europese subsidie) tot een rekening van 60.000 euro. En dan moet de accountant nog beginnen.

Dat is de grootste grief van Antoinette Kat. Haar project kost 5,4 miljoen euro. Voor de eerste fase was 134.000 euro begroot, waarvan 16.000 euro voor accountantscontrole. Maar mede door problemen met de controle van urenbriefjes liep de teller van de accountant door tot 55.000 euro (een bedrag dat kantoor KPMG voor eigen rekening heeft genomen).

Karin Kooijman van de gemeente Smallingerland die een project voor meer dan vijfhonderd schoolverlaters beheert, zegt zich 'verschrikkelijk vergist' te hebben in het administratieve werk. Maar, zegt Kooijman, 'dit zijn innovatieve projecten, dan gaan er ook dingen fout - merkwaardig dat je daarop wordt afgerekend'.

3,2 miljard EU voor Equal-projecten

Equal-subsidies maken, net als de wat bekendere ESF-gelden, deel uit van de Europese structuurfondsen. Ze zijn bedoeld voor projecten ter bevordering van de werkgelegenheid, die innovatief zijn en dwarsverbanden aangaan tussen de lidstaten. De projecten moeten leiden tot 'mainstreaming': het algemeen toepasbaar maken van de beste methodes die tijdens het uitvoeren van de projecten zijn ontdekt. De projecten zijn gericht op onder meer gedetineerden, psychiatrisch patiënten, schoolverlaters en dak- en thuislozen. De Europese Commissie heeft er in de periode 2001-2006 ruim 3,2 miljard euro voor uitgetrokken. Voor de 220 goedgekeurde Nederlandse Equal-projecten is 209 miljoen euro beschikbaar. In Nederland is het Agentschap SZW van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid belast met uitvoering van de subsidieregeling.

Agentschap SZW 'is aan de veilige kant gaan zitten' bij toepassing Brusselse regels.

Het ministerie van Sociale Zaken is met de ESF-fraude door schade en schande wijs geworden en zegt daar lessen uit te hebben getrokken. Het Agentschap SZW is bij de vertaling van de Brusselse regels naar Nederland 'aan de veilige kant' gaan zitten, zegt plaatsvervangend directeur Frank Berkhout. 'Maar het is niet zo dat we er hier een schepje bovenop hebben gedaan.' Het Agentschap wil de projecten ten dienste zijn, onder meer met een handleiding voor projectadministratie 'in begrijpelijke terminologie' en halfjaarlijkse bezoeken. Innovatieve projecten mógen ook mislukken, stelt Berkhout. Het Agentschap wil echter voorkomen dat projecten bij de nacontrole in Brussel alsnog worden afgekeurd en een 'Olaf-melding' krijgen. Dat is een melding aan het Europese anti-fraude-instituut. Daarbij hoeft het niet noodzakelijkerwijs om kwade opzet te gaan. Er kunnen ook 'te weinig Europese sterren en vlaggetjes' aan het project zitten, zegt Berkhout. Volgens het Agentschap zijn er alternatieven voor offertes om de 'marktconformiteit' van uitgaven als een bosje bloemen aan te tonen. Met een systeem van 'check-dubbelcheck' bekijkt de departementale accountantsdienst regelmatig de goedkeurende verklaringen die accountants aan projecten hechten. Berkhout: 'Er is een bepaalde schaal waaronder het wegens de administratie niet zinvol is om een Equal-project te doen. Maar dat is geen regel.'

Bijlage 2

Overzicht prioriteiten en maatregelen ESF-3

Bron: website Agentschap SZW

Prioriteit: Activering voor werkzoekenden en arbeidsgehandicapten
Maatregel A: Activerend arbeidsmarktbeleid voor werkzoekenden en arbeidsgehandicapten
Prioriteit: Inzetbaarheid van de beroepsbevolking
Maatregel B: Inzetbaarheid beroepsbevolking <ol style="list-style-type: none">1. Preventie instroom in arbeidsongeschiktheid en verbetering arbeidsomstandigheden2. Vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg
Maatregel C: scholing van werkenden <ol style="list-style-type: none">1. werkenden zonder startkwalificatie2. opscholing werknemers3. sectoroverschrijdende scholing4. outplacement
Maatregel D: Artikel 4 van de ESF-verordening <ol style="list-style-type: none">1. projecten dagindeling 100%2. projecten specifieke doelgroepen 100%
Prioriteit: Leven Lang Leren in het beroepsonderwijs
Maatregel E: Bestrijding voortijdig schoolverlaten
Maatregel F: Versterking beroepsbegeleidende leerweg <ol style="list-style-type: none">1. meer leerlingen en extra begeleiding
Maatregel G: Praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs <ol style="list-style-type: none">1. voorbereiding op de arbeidsmarkt

Bijlage 3

Subsidieverordening Artikel 11. Administratievoorschriften

Uit: Agentschap SZW (2005), Handleiding Projectadministratie ESF Doelstelling 3

1. De begunstigde dient een inzichtelijke en controleerbare administratie bij te houden of te doen bijhouden met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven en verworven inkomsten. Deze administratie zal bestaan uit een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, juist en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken.
2. De deelnemersadministratie geeft inzicht in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers en uren, dan wel in termen van geleverde producten of diensten.
3. De financiële administratie geeft inzicht in de subsidiabele kosten, de inkomsten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend.
4. De administratie dient aldus te zijn opgezet dat deze voldoende waarborgen biedt voor correcte en adequate tussentijdse rapportages.
5. De administratie dient voldoende mogelijkheden te bieden voor een goede accountantscontrole op de juiste naleving van de subsidievoorwaarden.
6. Bij de vastlegging van de gegevens worden in ieder geval de eisen in acht genomen die in bijlage 1 bij dit besluit terzake worden gesteld.
7. De begunstigde draagt zorg dat alle administratieve bescheiden welke betrekking hebben op het gesubsidieerde project bewaard blijven tot het jaar 2014.
8. De begunstigde zal aan door de minister dan wel door de Europese Commissie daartoe aangewezen personen desgevraagd inzage in of informatie uit deze administratie geven of doen geven. Tevens zal hij de voornoemde personen desgevraagd informatie verschaffen over de voortgang van het voor subsidie in aanmerking gebrachte project.