



Transnationale samenwerking

In het kader van

het Europees Sociaal Fonds

op projectniveau

Auteur: Ilham Nahari (313007)

Opleiding: Bestuurskunde, Master Beleid & Politiek

Scriptiebegeleider: dr. Menno Fenger

Tweede lezer: dr. Markus Haverland

Faculteit Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

11 augustus 2009

Voorwoord

Na een lange route van de MAVO, MBO naar het HBO, startte ik in 2008, na een succesvolle afronding van het pre-master programma Bestuurskunde aan Erasmus Universiteit te Rotterdam, aan de Master Beleid en Politiek aan diezelfde Universiteit. Als resultaat hiervan ligt hier dan mijn scriptie die ter afsluiting dient van mijn opleiding Bestuurskunde, Master Beleid & Politiek aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Deze scriptie is geschreven in de periode tussen 2 februari 2009 en 18 augustus 2009. Ter oriëntatie van het onderwerp, heb in de periode van 2 februari 2009 tot 29 mei 2009 een afstudeerstage gelopen bij het Agentschap van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De oorspronkelijke stageopdracht die ik voor het Agentschap heb verricht heb ik tijdens en na mijn stage verder uitgediept, wat heeft geresulteerd in dit onderzoeksrapport.

Het schrijven van dit rapport is met wat up's en down's verlopen. Na een vlotte start, leek het allemaal ineens wat gestaag te verlopen. Echter wist ik me met de juiste steun en begeleiding weer tijdig te herpakken. Tijdens mijn onderzoeksperiode heb ik erg veel steun, begeleiding en advies mogen ontvangen van mijn omgeving. Daarom maak ik van deze gelegenheid gebruik om een aantal mensen te bedanken.

Graag bedank ik ten eerste mijn zus Siham Berrag-Nahari en haar gemeenteraadscollega Gerard Slotema die mij aan de stageplaats bij het Agentschap hebben geholpen. Verder bedank ik Sandra de Wit, het Managementteam bij het Agentschap en Brenda Gietema die actief hebben meegedacht over een mogelijke onderzoeksonderwerp en een stageopdracht binnen het Agentschap hebben gecreëerd. Ook bedank ik al mijn collega's bij het Agentschap voor de leuke maar vooral ook leerzame tijd en in het bijzonder bedank ik nogmaals Brenda Gietema, Marijke Langeveld, Cecile Heuving en Laura Jongejan voor het actief meedenken over de vormgeving van mijn scriptie. Daarnaast bedank ik Michel Rietbergen en iedereen binnen DIA die ik nog niet heb benoemd voor de gezellige tijd en de openheid waarmee ik ontvangen ben.

Deze scriptie zou ook niet tot stand zijn gekomen zonder de begeleiding van dr. M. Fenger. Hem wil ik dan ook bijzonder bedanken voor zijn begeleiding, advies en waardevolle aanbevelingen.

Ook wil ik al mijn vrienden bedanken, voor hun steun en begrip en vooral ook voor het geduld tijdens mijn scriptieperiode. Soms was ik dagenlang niet bereikbaar, of hadden we na veel moeite dan eindelijk een afspraak ingepland, of leuke plannen gemaakt, die dan op het laatste moment toch niet door konden gaan. Af en toe was ik dagenlang niet te genieten of moest ik gewoon even mijn frustraties kwijt om me vervolgens te realiseren dat er alweer een uur verstreken was en ik nog steeds over hetzelfde onderwerp aan het doorratelen was. Als ik al jullie namen hier zou noteren, zou ik zo weer een a4 verder zijn, dat laat ik dus toch maar achterwege, jullie weten wel wie ik bedoel. Lieve vrienden jullie hebben bewezen echte vrienden te zijn! Dus nogmaals bedankt voor alle steun, geduld, tips en advies die ik van jullie heb mogen ontvangen!

Dit bedankwoord sluit ik graag af met een dank aan mijn familie en in het bijzonder mijn ouders, die mij tijdens al mijn studiejaren gesteund hebben, tijdens zware en minder zware periodes. Mijn succes heb ik te danken aan al hun steun, geduld en gebeden.

Ilham Nahari

Ilham_nahari@hotmail.com

Inhoud

1. Inleiding	6
1.2 Aanleiding	7
1.3 Probleemschets	10
1.4 Probleemstelling	11
1.5 Onderzoekopzet.....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
2. De ontwikkeling van Transnationale samenwerking	14
2.1 Definitie transnationale samenwerking	14
2.2 Het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking	14
2.2.1 Transnationale samenwerking en de ontwikkeling van landsgrenzen	15
2.2.2 Transnationale samenwerking en de EU	15
2.2.3 Transnationale samenwerking op decentraal niveau	16
3. Theoretisch kader	18
3.1 Het theoretisch perspectief.....	18
3.2 Transnationale samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief	19
3.2.1 Terugblik ontwikkeling transnationale samenwerking.....	19
3.2.2 De effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF	19
3.3 Organisatorische en bestuurlijke knelpunten bij transnationale samenwerking. ..	21
3.3.1 Cultuurverschillen	23
3.4 Factoren die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking.....	25
3.5 De rol van het Agentschap en in te zetten beleidsinstrumenten	27
3.6 Het analysekader	29
3.6.1 Schematisch Analysekader.....	32
4. Het Europees Sociaal Fonds & EQUAL: een omschrijving	34
4.1 Inleiding Europees Sociaal Fonds	34
4.2 Het EQUAL-Programma.....	36
4.2.1 EQUAL: een initiatief van de Europese Commissie.....	36
4.2.2 Het EQUAL programma in Nederland	39
5. Casestudy's : 5 EQUAL projecten	41
5.1 Casestudy: EQUAL-project SPARK.....	42
5.1.1 De Transnationale samenwerking binnen het project	42
5.1.2 De effectiviteit van de samenwerking	43
5.1.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking	44
5.1.4 Succesfactoren transnationale samenwerking	45
5.1.5 De rol van het Agentschap	46
5.1.6 Conclusie	47
5.2 Casestudy: EQUAL-project WEST TOP.....	47
5.2.1 De Transnationale samenwerking binnen het project	47
5.2.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerking	48
5.2.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking	48
5.2.4 De succesfactoren van transnationale samenwerking	49
5.2.5 De rol van het Agentschap	50
5.2.6 Conclusie	50
5.3 Casestudy: EQUAL-project Triple-Win 3	51
5.3.1 De Transnationale samenwerking binnen het project	51
5.3.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerking	51
5.3.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking	52
5.3.4 Succesfactoren transnationale samenwerking	53
5.3.5 De rol van het Agentschap	54
5.3.6 Conclusie	54

5.4 Casestudy: EQUAL-project Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen.....	54
5.4.1 De Transnationale samenwerking binnen het project.....	54
5.4.2 Effectiviteit transnationale samenwerking	55
5.4.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking	55
5.4.4 Succesfactoren van transnationale samenwerking.....	56
5.4.6 De rol van het Agentschap	57
5.4.7 Conclusie	58
5.5 Casestudy: EQUAL-project Kiezen voor je leven.....	58
5.5.1 De Transnationale samenwerking binnen het project.....	59
5.5.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerking	59
5.5.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking	60
5.5.4 Succesfactoren transnationale samenwerking	60
5.5.5 De rol van het Agentschap	61
5.5.6 Conclusie	62
5.6 Eindconclusie Casestudy's	62
6. EQUAL Meta-analyse	67
6.1 Introductie onderzoeken meta-analyse	67
6.1.1 Evaluatieonderzoek SEOR	67
6.1.2 Evaluatieonderzoek Tsjechië.....	67
6.1.3 Rapport Europees platform	68
6.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerkingsverbanden	68
6.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking	70
6.4 Succesfactoren transnationale samenwerking	71
6.5 De rol van het Agentschap	73
6.6 Conclusie Meta-analyse	74
7. Conclusie & aanbevelingen	78
7.1 Eindconclusie effectiviteitscriteria.....	78
7.2 Conclusie knelpunten transnationale samenwerking	79
7.3 Conclusie succesfactoren transnationale samenwerking	80
7.4 Conclusie & aanbevelingen rol van het Agentschap.....	81
7.5 Beantwoording van de centrale vraagstelling	83
8. Samenvatting	84

1. Inleiding

De afgelopen vijftig jaar heeft er binnen Europa een voortdurend integratieproces plaatsgevonden. De term integratie verwijst hier naar het hechter worden van betrekkingen *'tussen landen, organisaties of personen, naar grotere wederzijdse afhankelijkheid van samenstellende delen van een systeem, naar het vreedzaam met elkaar omgaan, naar het opgeven van onafhankelijkheid, naar concentratie en bundeling van macht, naar supranationale regelgeving, naar eenheid in verscheidenheid, enz.'* (Boxhoorn & Jansen, 2002, p.15).

Na de Tweede Wereldoorlog kwam het besef dat het belangrijk was om vrede te bewaren. Om dit te realiseren was het noodzakelijk een verbetering in de relatie tussen Duitsland en Frankrijk te bewerkstelligen. De Franse Jean Monnet kwam met het initiatief om een onafhankelijke autoriteit in te stellen die verantwoordelijk was voor de controle en leiding over de markten voor kolen en staal. Dit leidde tot het, naar de toenmalige Franse president vernoemde, Schuman voorstel, dat op 9 mei 1950 werd voorgelegd aan de landen Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg en ten grondslag ligt aan het Verdrag van Parijs dat op 18 april 1951 werd ondertekend door genoemde lidstaten. Dit verdrag regelde de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Het verdrag van Parijs werd gesloten voor een periode van 50 jaar. Vanaf de oprichting van de EGKS heeft het integratieproces zich verder uitgebreid naar diverse arena's.

Middels het oprichtingsverdrag van Rome, werd in 1957 het Europees Sociaal Fonds in het leven geroepen. Dit is het oudste structuurfonds dat oorspronkelijk als doel had meer werkgelegenheid te creëren. Later verlegde het fonds de nadruk op de tegemoetkoming van actuele tekortkomingen zoals migratie van arbeiders binnen Europa, werkloosheidsbestrijding en ondersteuning van mensen met specifieke problemen met betrekking tot arbeidsparticipatie. (Europese Commissie, 2007)

In 1993 werd de 'Europese Unie' geïntroduceerd door middel van het Verdrag van Maastricht. De EU is in het kader van de globalisering ingesteld om gemeenschappelijke doelstellingen van de lidstaten op sociaaleconomisch gebied te verwezenlijken. Deze doelstellingen hebben onder andere betrekking op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen gericht op sociale vooruitgang en optimale werkgelegenheid (SER, 2004). Sinds het Verdrag van Maastricht in 1993 is de samenwerking tussen lidstaten in de EU steeds verder uitgebreid en zijn er diverse verdragen gesloten.

In maart 2000 werd de Lissabon-strategie, een actie- en ontwikkelplan gericht op modernisering van de Europese economie, aangenomen voor een periode van 10 jaar. De EU streeft ernaar door middel van de het Lissabon-proces de Europese Economieën te hervormen tot *'de meest dynamische en concurrerende kenniseconomieën, gericht op duurzaamheid met een sterke sociale dimensie'* (SER, 2008). Volgens de EU is het voor de versterking van de economie van belang dat er veel concurrentie is, dat er meer banen komen en dat de economie zich snel kan aanpassen aan actuele wereldontwikkelingen en dat er veel kennis in omloop is die leidt tot innovatie. Tot slot acht de EU het van belang dat er binnen de nieuwe economie milieuvriendelijk wordt gewerkt en dat burgers zich verbonden met elkaar voelen.

De Lissabon-strategie steunt op de volgende pilaren:

- Een economische pilaar die gericht is op het uitbreiden van een kenniseconomie;
- Een sociale pilaar die zich richt op de bestrijding van armoede en werkloosheid en het bevorderen van sociale insluiting op de arbeidsmarkt;
- Een pilaar die aandacht schenkt aan de duurzaamheid van het milieu in combinatie met economische groei.

Nadat de Europese Commissie in 2005 opmerkte dat de EU achterliep op schema is na een tussentijdse evaluatie de Lissabon-strategie in 2005 aangepast. De nieuwe strategie is beschreven in het "Actieprogramma voor economische groei en werk". Dit nieuwe actieprogramma zou volgens de Europese Commissie moeten leiden tot meer werk en meer economische groei.

De nieuwe strategie stelt de volgende doelen:

- Aan het einde van het programma dient 70% van de mensen tussen de 15 en 65 jaar die kunnen werken aan het werk zijn;
- Er dienen 20 miljoen extra banen gecreëerd te worden;
- Tot slot dient 3% van het gezamenlijke inkomen van de EU lidstaten worden besteed aan onderzoek en ontwikkeling.

(Europese Commissie, 2009)

Het actieprogramma kent verder de volgende speerpunten:

- De aantrekkelijkheid om in Europa te investeren en te werken vergroten;
- Het stimuleren van kennis en innovatie voor meer economische groei;
- Het creëren van meer en betere banen;
- Het verbeteren van de samenwerking tussen de lidstaten en de EU;
- Er voor zorg dragen dat de lidstaten voldoende middelen aan de EU beschikbaar stellen om de doelstellingen te kunnen behalen.

(Europese Commissie, 2009)

Het Lissabon-proces wordt geacht een bijdrage te leveren aan onder andere de verbetering van de concurrentiepositie van de EU en de opvang van de groeiende vergrijzinglasten. De participatieverhoging en de productiviteitsgroei zijn centrale punten binnen de Lissabon-strategie (Europese Commissie, 2009).

Het hierboven genoemde in 1957 vervaardigde Europees Sociaal Fonds dat zich van oudsher richt op de werkgelegenheid en actuele problemen ten aanzien van de arbeidsmarkt is sinds 2000 onder andere ingezet ten behoeve van het Lissabon-proces om projecten die een bijdrage aan de Lissabon-doelstellingen leveren subsidiabel te maken. Het Europees Sociaal Fonds draagt voornamelijk bij aan de tweede pilaar namelijk de bestrijding van armoede en werkloosheid en het bevorderen van sociale insluiting op de arbeidsmarkt. Binnen het later in deze scriptie te bespreken ESF EQUAL programma dat van 2000 tot 2006 liep, en het hierna te bespreken ESF 2007-2013 programma is verder in toenemende mate aandacht besteed aan het delen van kennis. Hiermee wordt ondersteuning geboden aan het uitbouwen van de kenniseconomie zoals genoemd in de eerste pilaar van de Lissabon-strategie.

1.2 Aanleiding

Het eerder genoemd Europees Sociaal Fonds kent steeds een programmaperiode van zeven jaar. Met ingang van 1 januari 2007 is het nieuwe zevenjarig ESF programma, de subsidieregeling ESF 2007-2013 in werking getreden. Het ESF-programma is een vervolg op het zogeheten EQUAL- programma dat gericht was op het subsidiëren van innovatieve projecten op het gebied van discriminatiebestrijding en het creëren van gelijkheid op de arbeidsmarkt.

Met het nieuwe ESF programma voor 2007-2013 wil de Europese Commissie meer mogelijkheden bieden voor het delen van expertise en ervaring tussen een breed scala aan actoren. ESF is gericht op het ondersteunen van acties die betrekking hebben op:

- het vergroten van aanpassingsvermogen van mens en organisatie;
- het verbeteren van de toegankelijkheid voor werkgelegenheid en de continuïteit van arbeid;
- het bevorderen van de sociale insluiting van minderheidsgroeperingen;
- het versterken en verbeteren van investeringen in het menselijk kapitaal;
- het vergroten van institutionele capaciteit op nationaal, regionaal en lokaal niveau;
- en het mobiliseren van hervormingsprocessen op het gebied van werkgelegenheid en sociale insluiting, op nationaal, regionaal en lokale niveau.

(Europese Commissie, 2006)

In Nederland wordt de ESF-subsidie ingezet om mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt te helpen. Het ESF- programma is doorvertaald naar drie prioriteiten met daarbinnen vijf acties die projecten subsidiabel maken die betrekking hebben op het vergroten van het arbeidsaanbod, het bevorderen van insluiting van kansarmen op de arbeidsmarkt en het vergroten van het aanpassingsvermogen en investeren in menselijk

kapitaal. Sociale innovatie, gericht op het verhogen van de arbeidsproductiviteit speelt, binnen de voor subsidie in aanmerking komende projecten, een belangrijke rol. Het gaat bij deze sociale innovatie onder andere om het innoveren van werkwijzen en werkprocessen en het maximaal benutten van arbeidscompetenties die bijdragen aan de verbetering van bedrijfsprestaties en ontplooiing van expertise. (Agentschap SZW, 2007)

De actuele nationale projecten onder ESF 2007-2013 zijn zeer uiteenlopend en hebben bijvoorbeeld betrekking op het aanbieden van branchegerichte cursussen of het creëren van leerwerkplaatsen binnen het speciaal onderwijs en het aanbieden van begeleiding en nazorg op de arbeidsmarkt.

De Europese Commissie heeft transnationale samenwerking binnen het ESF programma 2007-2013 verplicht gesteld. In het eerdere EQUAL-programma gold er al een verplichting om met partners uit andere lidstaten samen te werken. Volgens de Commissie heeft dit geleid tot baten zoals onder andere de stimulatie en bevordering van innovatie, het delen van leerpunten en ervaringen, een brede basis voor benchmarking, de bevordering van het Europese gedachtegoed (met betrekking tot cultuur, idealen, ideeën en beleid) en tot capaciteitsvergroting van participerende organisatie en regionale en nationale besturen. Echter zijn uit evaluaties ook diverse knelpunten aan het licht gekomen over enerzijds de transnationale samenwerking en anderzijds de invloed die de relatief ingewikkelde subsidieregeling op deze transnationale samenwerking had. Binnen het ESF programma heeft de Commissie de lidstaten vrij gelaten in de invulling van de transnationale samenwerking. Zo kunnen lidstaten ook aan de verplichting voldoen middels het op landelijk niveau deelnemen aan Europese thematische netwerken.

De bovengenoemde invulling van de transnationale samenwerking en de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds wordt binnen de lidstaten uitgevoerd door een Management Autoriteit. Deze Management Autoriteit is belast met een correcte uitvoer van de regeling en draagt verantwoording af aan de Europese Commissie. In Nederland treedt het Agentschap SZW op als Management Autoriteit van de uitvoer van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de transnationale samenwerking daarbinnen. Wanneer het gaat om de internationale uitvoeringsinstanties van ESF zal in het vervolg van deze scriptie de benaming Management Autoriteit worden gehanteerd. Gaat het om de Nederlandse uitvoeringsinstantie dan zal dit met 'het Agentschap' worden aangeduid.

Het Agentschap is in Nederland verantwoordelijk voor de beoordeling van subsidieaanvragen, het al dan niet afgeven van beschikkingen en het vaststellen en uitbetalen van subsidies. Verder is het Agentschap belast met de controle van projecten en verantwoordelijk voor het evalueren en adviseren van projecten en informatieverstrekking aan de Europese Commissie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Nederland neemt al deel aan Europese netwerken op nationaal niveau. Ook wil het Agentschap transnationale samenwerking op projectniveau gaan subsidiëren.

De Management Autoriteiten zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van nadere voorwaarden met betrekking tot transnationale samenwerking. De Europese Commissie acht het hierbij van belang dat de transnationale samenwerking optimaal bijdraagt aan de doelen van de subsidieregeling zoals deze eerder in deze paragraaf zijn genoemd. De Europese Commissie stelt verder dat lidstaten onder eigen verantwoordelijkheid in ieder geval de volgende punten in acht dienen te nemen, bij de uitvoering van transnationale samenwerking in het kader ESF 2007-2013:

- Duidelijke informatieverstrekking over de financieringsmogelijkheden van transnationale samenwerking aan potentiële subsidieaanvragers en deze motiveren gebruik te maken van deze mogelijkheden;
- Duidelijke richtlijnen scheppen voor subsidieaanvragen;
- Een zo eenvoudig en soepel mogelijk toepassingsproces creëren;
- Het overeenkomen en handhaven van doelen en het activeren van bijbehorende werkprogramma's voor transnationale samenwerking;
- Het verzorgen van steun om deelname van maatschappelijke organisaties, NGO's en sociale partners aan te moedigen;

- Het creëren van systemen (databases) om voorbeelden van good practice te verzamelen;
- Het monitoren van projecten en het verspreiden van de uitkomsten en resultaten.

Diverse lidstaten zijn op verschillende manieren van start gegaan met het subsidiëren van transnationale projecten. Het huidige Nederlands operationeel ESF programma 2007-2013 is nu nog uitsluitend gericht op nationale projecten. De subsidieregeling zal daarom aangepast dienen te worden om transnationale samenwerking van projecten ook subsidiabel te maken. Het Agentschap zal hiertoe met voorstellen moeten komen voor de subsidiëring en ondersteuning van de transnationale samenwerking op projectniveau. Van belang hierbij is het in kaart brengen van de nodige voorwaarden waaraan de subsidieregeling met betrekking tot transnationale samenwerking dient te voldoen en de benodigde ondersteuning van projectaanvragers door het agentschap SZW.

De genoemde projectaanvragers bestaan uit verschillende instanties. Het Agentschap kent een zogenoemde primaire doelgroep die de hoofddoelgroep van de subsidieregeling vormt en een secundaire groep die bestaat uit instanties die (indirect) met de subsidieregeling te maken krijgen, zonder dat zij subsidie ontvangen. Hierna zullen de twee groepen kort worden toegelicht.

De (potentiële) subsidieaanvragers vormen de primaire doelgroep van de regeling die bestaat uit gemeenten in Nederland, het CWI, UWV, Ministerie van Justitie, het Ministerie van VWS en scholen voor praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Tot slot vallen ook individuele bedrijven en organisaties onder de primaire doelgroep in het kader van sociale innovatie. De secundaire groep bestaat uit uitvoerders die door de aanvragers ingeschakeld worden om een deel van de activiteiten te verzorgen (bijvoorbeeld administratie uitvoeren), de Europese Commissie en het kerndepartement SZW (opdrachtgevers agentschap) en intermediairs of belangenverenigingen.

Voor de subsidieaanvragers (de primaire groep) is het van belang dat de subsidieregeling toegankelijk en uitnodigend is. Het is daarom noodzakelijk om knelpunten die zich binnen het EQUAL-programma voordeden in kaart te brengen en deze daar waar mogelijk op te lossen of te beperken. Anderzijds is het voor een groot deel van de secundaire doelgroep, van belang dat de ESF-projecten transparant en controleerbaar zijn, opdat er geen Europees geld wordt verspild en fraude wordt tegengegaan.

Het is voor het Agentschap van belang om inzicht te krijgen hoe men dusdanige voorwaarden kan scheppen die zowel de primaire als de secundaire doelgroep tegemoetkomen. Het is daarbij ten eerste van belang om in kaart te brengen welke knelpunten zich voordeden bij EQUAL en de aard van deze problemen te onderzoeken. Wanneer dit helder is, is het Agentschap in staat om hier lering uit te trekken en voorwaarden te creëren die de knelpunten kunnen beperken. Ten tweede is het van belang om te bestuderen welke factoren positief bijdragen aan de transnationale samenwerking. Hierbij gaat het zowel om factoren die direct betrekking hebben op, dan wel voortvloeiën uit, de samenwerking tussen de transnationale partners, als om factoren die direct gevolg zijn van de subsidieregelingvoorwaarden en, al dan niet, doorwerken naar de transnationale samenwerking. Tot slot is het Agentschap de uitvoeringsinstantie van ESF, zoals eerder beschreven naast de beoordeling en toekenning van de subsidieaanvragen ook belast met het bieden van ondersteuning aan de subsidieaanvragers en dient zij zorg te dragen voor een 'zo soepel en eenvoudig mogelijk toepassingsproces' (Europese Commissie, 2006). De subsidieaanvragers hebben gedurende het gehele projecttraject veelvuldig met het Agentschap te maken, daarom is het van belang om binnen dit onderzoek ook aandacht te schenken aan de rol en invloed van het Agentschap binnen het gehele subsidietraject met betrekking tot de transnationale samenwerking.

1.3 Probleemschets

In de vorige paragraaf is de aanleiding van dit onderzoek omschreven. In deze paragraaf zal het centrale probleem binnen dit onderzoek verder uiteen worden gezet en afgebakend. Ook worden in deze paragraaf de aandachtspunten die in dit onderzoek centraal staan gedefinieerd.

Dit onderzoek is er op gericht de voorwaarden voor het subsidiabel maken van transnationale samenwerking te bestuderen. De subsidieregeling dient zo vormgegeven te worden dat het bijdraagt aan de *effectiviteit* van de transnationale samenwerking in het kader van ESF. De effectiviteit wil hier zeggen de mate waarin, binnen de transnationale samenwerking, de beoogde doelstellingen en wederzijdse verwachtingen worden bereikt (Van Dale, 2009; Encyclo, 2009)

Verder is het ook van belang dat de transnationale samenwerking *transparant* is zodat het controleerbaar is door het Agentschap en zij op haar beurt verantwoording kan afleggen aan de Europese Commissie. Doch dient de subsidieregeling zo ingericht te worden dat potentiële subsidieaanvragers niet worden afgeschrokken door procedures maar dat de regeling juist uitnodigend is en de potentiële aanvragers *motiveert* om er gebruik van te maken. Onder motiveren wordt hier verstaan dat de subsidieregeling zo wordt ingericht dat de potentiële aanvragers worden gestimuleerd om hier gebruik van te maken (Koenen, 1999).

Het gaat dus om het scheppen van subsidievoorwaarden die gebruiksvriendelijk zijn en bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking.

Om goede voorwaarden voor transnationale samenwerking te kunnen scheppen, is het ten eerste van belang om te verhelderen wat onder de effectiviteit van de transnationale samenwerking in het kader van ESF worden verstaan. Dit hangt samen het *nut* en de *meerwaarde* van transnationale samenwerking. Onder nut wordt hier verstaan het voordeel en de opbrengst van de transnationale samenwerking terwijl het bij meerwaarde gaat om de extra waarde die direct aan de transnationale samenwerking is toe te schrijven (Van Dale, 2009). De twee begrippen hangen nauw met elkaar samen en zullen in dit onderzoek door elkaar gebruikt worden. Het gaat om het nut en de meerwaarde die de Europese Commissie toekent aan de transnationale samenwerking. De transnationale samenwerking is dan effectief wanneer de toegekende meerwaarde inderdaad uit het samenwerkingsverband wordt gehaald. Dit concept zal verderop in dit hoofdstuk worden verhelderd.

Daarnaast dienen *problemen en knelpunten* die bij transnationale samenwerking kunnen optreden in kaart gebracht te worden. Het is van belang om hierbij ook de (mogelijke) oorzaken van de knelpunten te achterhalen. Door een beter inzicht in de problemen en oorzaken van de problemen is het Agentschap beter in staat knelpuntbeperkende voorwaarden te scheppen.

Het Agentschap SZW speelt een belangrijke rol als Management Autoriteit van de transnationale samenwerking in het kader van ESF 2007-2013. Zij vormt het aanspreekpunt en is de verlener van de subsidies. De Europese Commissie eist verder dat het Management Autoriteit een ondersteunende rol aanneemt ten aanzien van subsidieaanvragers. De *rol* van *het Agentschap SZW* en de invloed die zij door haar positie uitoefent op de doelgroepen is van belang voor het al dan niet slagen van de ESF 2007-2013 regeling. De focus ligt hierbij vooral op het in kaart brengen van de evaluatie-uitkomsten van eerdere transnationale projecten waar het Agentschap als Management Autoriteit bij betrokken is geweest.

Uiteindelijk zal dit onderzoek uitmonden in een eindadvies voor het scheppen van randvoorwaarden ten aanzien van de vormgeving van de subsidieregeling ESF 2007-2013. Nadat hierboven het probleem is afgebakend zal in de volgende paragraaf nader ingegaan worden op de doelstelling en de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

1.4 Probleemstelling

In de vorige paragraaf is een beschrijving gegeven van het probleem en de bijbehorende deelaspecten die in deze scriptie verhelderd dienen te worden. Concreet kan het doel van deze scriptie als volgt geformuleerd worden:

Deze scriptie brengt in kaart welke voorwaarden bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds. Dit fonds is gericht op het bevorderen van de economie binnen de Europese Unie. Het fungeert als financieel instrument en subsidieert projecten die, onder gestelde voorwaarden, een bijdrage leveren aan de Europese economie.

De wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek is dat het meer inzicht tracht te geven in meerwaarde van transnationale samenwerking, de knelpunten die zich voordoen bij transnationale samenwerking en de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking. Ook wordt er een koppeling gegeven tussen het Europese eenwording op hoger niveau en de uitwerking hiervan door middel van transnationale samenwerking op decentraal (project-) niveau.

Deze scriptie is maatschappelijk relevant doordat het tracht bij te dragen aan een optimale inrichting van de subsidieregeling ESF-2007-2013, opdat deze kwalitatieve condities bevat die zorgen voor een effectief resultaat dat tegelijkertijd transparant is. Doordat het Agentschap SZW inzicht krijgt in de meest voorkomende knelpunten en de factoren die juist positieve invloed hebben op de samenwerking, wordt het Agentschap in staat gesteld om de subsidieregeling zo in te vullen dat deze probleembepkend is en juist de kansen benut.

De centrale vraag in deze scriptie luidt in overeenstemming met de doelstelling als volgt:

Welke voorwaarden dragen bij aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds?

Onder effectiviteit wordt hier verstaan de mate waarin binnen transnationale samenwerking het beoogde doel wordt gerealiseerd. "In het kader van het Europees Sociaal Fonds" duidt erop dat de voorwaarden betrekking dienen te hebben of in ieder geval uiteindelijk vertaald kunnen worden in de subsidieregeling van ESF. De probleemstelling kan uitgesplitst worden in vier deelvragen. Deze worden hierna nader beschreven.

- *Welke effectiviteitscriteria stelt de Europese Commissie aan transnationale samenwerking in het kader van ESF?*

Zoals de centrale vraag in dit onderzoek aanduidt is deze scriptie gericht op het op het bestuderen van de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF. Om deze voorwaarden te kunnen bestuderen is het echter van belang eerst te verhelderen wat in het kader van ESF onder de effectiviteit van transnationale samenwerking wordt verstaan. Hierboven is reeds een definitie gegeven van het begrip effectiviteit. Het gaat namelijk om de mate waarin binnen de transnationale samenwerking een beoogd doel wordt gerealiseerd. In het theoretisch kader zal bestudeerd aan welke criteria transnationale samenwerking dient te voldoen om volgens de Europese Commissie effectief te zijn. Het gaat hierbij om de zogenaamde baten die de Europese Commissie toekent aan de transnationale samenwerking. Dit hangt direct samen met het nut of de meerwaarde die de Europese Commissie aan transnationale samenwerking toekent. In het theoretisch kader en binnen de empirische analyse zal dit nader worden bestudeerd.

- *Welke knelpunten doen zich voor bij transnationale samenwerking?*

In het theoretisch kader zullen de meest voorkomende knelpunten bij transnationale samenwerking in kaart gebracht worden. Deze zullen vervolgens worden vergeleken met de knelpunten die zich in het kader van het hierna te bespreken EQUAL-programma hebben voorgedaan. Door helder te hebben welke knelpunten zich voordoen binnen Europese transnationale samenwerkingsverbanden, worden Management Autoriteiten in staat gesteld om maatregelen te nemen om de knelpunten enigszins te beperken.

- *Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale partners?*

Bij deze vraag gaat het erom te onderzoeken welke factoren bijdragen aan het succes van transnationale samenwerking. Ook hier zullen vanuit het theoretisch kader factoren worden beschreven die bij lijken te dragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking. Deze zullen vervolgens getoetst worden aan de bevindingen vanuit het empirisch onderzoek.

- *Welke rol heeft het Agentschap ten aanzien van het gehele subsidieproces in het kader van het Europees Sociaal Fonds?*

Zoals eerder beschreven heeft het Europees Sociaal Fonds per lidstaat een Management Autoriteit die de subsidieaanvragen dient te beoordelen en uiteindelijk ook de subsidie al dan niet toekent. In Nederland wordt zoals eerder aangegeven, deze rol door het Agentschap van het Ministerie van SZW vervuld. Het Agentschap is in Nederland het gezicht en aanspreekpunt van het Europees Sociaal Fonds. Haar rol is om verdere invulling te geven aan de uitvoering van de subsidieregeling, informatie hierover te verschaffen en ondersteuning te bieden aan de subsidieaanvragers. Daarom is het van belang nader te onderzoeken welke rol het Agentschap inneemt in het subsidieproces en welke invloed zij heeft in het gehele proces met betrekking tot de transnationale samenwerking. Deze deelvraag zal vooral onderzocht worden in het empirische gedeelte van deze scriptie. Verder is het de rol van het Agentschap om een zodanige invulling te geven aan de subsidieregeling dat de knelpunten worden beperkt en dat de aspecten die bijdragen aan de effectieve transnationale samenwerking worden gebruikt als input voor de subsidieregeling. Het Agentschap heeft hiertoe een aantal beleidsinstrumenten die zij kan inzetten om de effectiviteit van de transnationale samenwerking te optimaliseren. Dit zal verder beschreven worden in het theoretisch kader.

1.5 Onderzoekopzet

De probleemstelling zal ten eerste vanuit de theorie worden benaderd. Er zal onderzocht worden welke antwoorden de theorie geeft op de gestelde deelvragen. Vervolgens zal door middel van een *gevalsstudie* en *bestaand materiaal* het hierna te beschrijven EQUAL-programma worden bestudeerd aan de hand van de opgestelde deelvragen waarna dit vergeleken zal worden met het analysekader dat uit de theoretische studie voort zal vloeien.

Een gevalsstudie is een onderzoeksstrategie waarbij het onderzoeksonderwerp in natuurlijke situatie wordt onderzocht door middel van, vaak kwalitatieve, gegevens (Van Thiel, 2007). Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van triangulatie. Dit wil zeggen dat er meerdere methoden worden gebruikt. Het onderwerp dat in dit geval wordt onderzocht is de transnationale samenwerking binnen het EQUAL-programma.

Het genoemde EQUAL programma liep van 2000- 2006 en is hiermee het meest recente afgeronde ESF-programma. Het programma was gericht op het creëren van gelijke kansen op de arbeidsmarkt. Hierbij werd aandacht besteed aan het bestrijden discriminatie op de arbeidsmarkt met betrekking onder andere, sekse, ras, godsdienst en handicap. EQUAL subsidieerde projecten die een innovatief karakter hadden en een bijdrage leverden aan het ontwikkelen van nieuwe methoden. Het EQUAL-programma was in Nederland opgedeeld in twee tranches van drie jaar waarvoor projecten subsidie konden aanvragen. De eerste tranche liep van 2000-2003 en de tweede tranche van 2003-2006. Transnationale samenwerking binnen de projecten was verplicht.

Door middel van de gevalsstudie zullen vijf geselecteerde EQUAL projecten nader worden onderzocht. Dit zijn: SPRAK, WEST TOP, Triple-Win 3; Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen en het project Kiezen voor je Leven. Deze projecten zullen door middel van een semi-gestructureerd interview worden ondervraagd. Aanvullend op de interviews zal een inhoudsanalyse plaatsvinden. Dit houdt in dat de inhoud van bestaand materiaal wordt bestudeerd en hieruit voor het onderzoek relevante informatie wordt geselecteerd. (Van Thiel, 2007) De inhoudsanalyse zal worden gedaan op grond van projectdossiers en projectverslagen.

Naast de gevalsstudie gericht op de vijf specifieke EQUAL-projecten zullen de ervaringen binnen het EQUAL-programma breed worden bestudeerd aan de hand van bestaand

materiaal. Hierbij wordt onderzoeksinformatie die voor een anders doel geproduceerd is hergebruikt voor dit onderzoek (Van Thiel, 2007). Er wordt gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse en een meta-analyse. Meta-analyse wil zeggen dat er meerdere eerdere onderzoeken worden gebruikt om informatie over het betreffend onderzoek te verzamelen. Het bestaande materiaal bestaat in dit onderzoek uit eerdere EQUAL evaluaties en andere, nader te beschrijven, onderzoeken die betrekking hebben op de deelvragen. Vanuit het bestaande materiaal dient die informatie bijeen gezocht te worden die een antwoord geeft op de vier uiteengezette deelvragen.

Zowel voor de casestudy's als voor de meta-analyse geldt dat in het empirisch onderzoek wordt gekeken naar de antwoorden op de vier deelvragen die enerzijds door de respondenten zelf worden benoemd en anderzijds staan beschreven in de bestudeerde documenten. Vervolgens worden deze antwoorden vergeleken met het analysekader. Er wordt dus onderzocht in hoeverre de antwoorden van de respondenten en de dossier- en onderzoeksresultaten overeenkomen met hetgeen in het analysekader is vastgesteld. Wanneer factoren uit het analysekader niet expliciet door de respondenten zelf of in het bestaand materiaal worden benoemd, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat betreffende factoren zich binnen het bestuurd object niet, of in ieder geval niet zeer aanwezig, voor hebben gedaan.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal eerst een definitie worden gegeven van het begrip transnationale samenwerking in het kader van dit onderzoek en zal vervolgens het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking worden beschreven. In hoofdstuk drie zal vervolgens het onderzoeksonderwerp theoretisch worden belicht. Er zal aangegeven worden vanuit welke perspectief er naar de probleemstelling wordt gekeken. Daarnaast zullen er theoretische antwoorden gegeven worden op de deelvragen. Hoofdstuk vier geeft een nadere omschrijving van het Europees Sociaal Fonds en van het EQUAL programma, waarna hoofdstuk vijf ingaat op de vijf EQUAL-projecten. Deze worden uitgebreid bestudeerd aan de hand van de probleemstelling. In hoofdstuk zes wordt het EQUAL-onderzoek voortgezet aan de hand van de inhoudsanalyse en meta-analyse op bredere schaal. De algehele bevindingen van dit onderzoek worden tenslotte in hoofdstuk zeven herhaald, aan de hand van de theoretische bevindingen en het EQUAL-onderzoek zullen conclusies worden getrokken en daaruit afgeleide aanbevelingen worden gegeven. Deze scriptie zal afgesloten worden met een beknopte samenvatting van het geheel in hoofdstuk acht.

2. De ontwikkeling van Transnationale samenwerking

Voordat in hoofdstuk drie overgegaan wordt tot het theoretisch onderzoek naar transnationale samenwerking zal in dit hoofdstuk, eerst een definitie van transnationale samenwerking worden gegeven en zullen vervolgens het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking binnen Europa worden beschreven. Besproken zal worden hoe landsgrenzen zijn ontstaan, hoe de samenwerking buiten de grenzen zich heeft ontwikkeld en welke aspecten hebben bijgedragen aan de stimulering dan wel belemmering van transnationale samenwerking.

2.1 Definitie transnationale samenwerking

Alvorens verder te gaan met de beschrijving van het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking binnen de Europa is het van belang om te verhelderen wat in dit kader wordt verstaan onder deze transnationale samenwerking. In deze paragraaf zal daarom aandacht worden geschonken aan de definitie transnationale samenwerking.

Transnationale samenwerking wordt door Korsten et al. als volgt gedefinieerd: *"de samenwerking van gemeenten, regio's of instellingen, die niet in de nabijheid van de grens liggen. (...) De nabijheid van de grens wordt hierbij als een voordeel gezien, maar is geen voorwaarde voor de uitwisseling."* (Korsten et al., 1999 p16)

Korsten et al. maken een afbakening tussen grensoverschrijdende samenwerking en transnationale samenwerking, waarbij het bij grensoverschrijdende samenwerking gaat om samenwerking tussen aan elkaar grenzende gebieden van lidstaten terwijl het bij transnationale samenwerking om zowel samenwerking tussen grenzende gebieden kan gaan als om samenwerking tussen landen, regio's of instellingen die niet in een grensgebied liggen.

In dit onderzoek zal geen onderscheid worden gemaakt tussen grensoverschrijdende en transnationale samenwerking. Het gaat in dit onderzoek om samenwerking tussen lidstaten van Europa die al dan niet aan elkaar grenzen. Partijen die betrokken kunnen zijn bij de samenwerking zijn *"decentrale overheden, particulieren, bedrijven en non-profit organisaties"* (Korsten et al., 1999 p16)

2.2 Het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking

Nadat hiervoor het begrip transnationale samenwerking in het kader van dit onderzoek is verhelderd, zal kort ingegaan worden op de geschiedenis met betrekking tot het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking.

Uit deze paragraaf zal blijken dat transnationale samenwerking een dynamisch begrip is dat voortdurend aan verandering onderhevig is. De bestudering in deze paragraaf zal zich beperken tot de hoofdlijnen. De geschiedenis van de transnationale samenwerking is immers een groot concept dat een aparte studie vergt. Voor dit onderzoek is het van belang te begrijpen hoe en met welke doelen transnationale samenwerking zich heeft ontwikkeld, en welke factoren bij hebben gedragen aan deze ontwikkeling. Door inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de transnationale samenwerking en factoren die hier in loop der tijd van invloed op zijn geweest, kan verhelderd worden wat de oorzaak is van het ontstaan dan wel vervagen van transnationale samenwerking. Ook wordt hierbij in kaart gebracht welke factoren een negatieve dan wel positieve invloed op transnationale samenwerking kunnen hebben.

In de volgende subparagraaf zal eerst ingegaan worden op de ontwikkeling van de landgrenzen binnen Europa, vervolgens zal subparagraaf 2.2.2 ingaan op de ontwikkeling van de transnationale samenwerking gedurende de opbouw van de EU. Tot slot zal de laatste subparagraaf aandacht schenken aan de ontwikkeling van transnationale samenwerking op decentraal niveau.

2.2.1 Transnationale samenwerking en de ontwikkeling van landsgrenzen

In deze subparagraaf zal een globale beschrijving gegeven worden van de ontwikkeling van de landsgrenzen en de invloed hiervan op transnationale samenwerking. Hierna zal eerst een definitie worden gegeven van landsgrenzen.

De landsgrenzen binnen en buiten Europa zijn tot de vorige eeuw voortdurend veranderd. Kessen (1999) haalt Vrankrijker (1946) aan om het begrip 'grenzen' te definiëren. Volgens dr. Vrankrijker die in 1946 het boek "De grenzen van Nederland" publiceerde, zijn grenzen "*lijnen, die een grondgebied van een staat omsluiten*" (Vankrijker, 1946 in Korsten et al. 1999). Kessen, die in 1992 promoveerde met zijn proefschrift over intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking in het Nederlands-Belgische grondgebied, beschrijft dat de oorsprong van een grens kunstmatig is en ontstaat uit de behoefte om scheidingen aan te brengen door middel van een verdeling van bezit. Een kunstmatige grens kan al dan niet samen vallen met geografische entiteiten zoals bergen, zeeën, woestijnen of rivieren. De grens zou een dynamisch begrip zijn en gevolg zijn van menselijk wilsuiting en machtsverhoudingen op een bepaald moment en kan goeds- of kwaadschiks gewijzigd worden. (Kessen 1999, in Korsten et al. 1999).

Tot de Eerste Wereldoorlog waren de landsgrenzen tamelijk transparant. De geografische situering van de grensgebieden, zorgde ervoor dat de economie zich in deze gebieden nauwelijks kon ontwikkelen. Strategische en militaire redenen droegen er aan bij dat de kwetsbare grensgebieden verwaarloosd werden door de centrale overheid en de bereidheid om grote investeringen in deze gebieden te plegen achterwege bleef. Nationale overheden wilden deze regio's niet te aantrekkelijk maken voor regeringen aan de andere kant van de grens.

Verder lagen de grensgebieden afgelegen van de nationale, centrale economische aangelegenheden. Dit isolement waar de grensgebieden zich in bevonden werd versterkt door het feit dat deze gebieden zeer sterk waren aangewezen op de aangrenzende regio's van het buurland. Dit had tot gevolg dat de regio's aan weerszijden van de grens op veel terreinen met elkaar vervlochten raakten en een economische, sociale eenheid vormden. De grens werd in het verleden minder als scheiding ervaren door de burgers dan tegenwoordig het geval is. Welke oorzaak hieraan ten grondslag ligt zal hierna worden besproken.

In loop der tijd ontstonden er vastere grenzen die veel minder aan verandering onderhevig waren. Regio's kwamen bij verschillende staten te behoren wat ervoor zorgden dat de grensregio's als het ware met de ruggen naar elkaar toe kwamen te staan. Dit leidde tot contactverbreking tussen de regio's. Verder vaardigden nationale overheden steeds meer voorschriften en regels uit. Er ontstonden per land enorme verschillen in het overheidsbeleid. Ieder land kreeg eigen politieke tradities, wetgeving, bestuursorganisatie, belangenbehartiging en machtsverhoudingen.

Verschillen in vergunningsstelsels, voorschriften, heffingen, loonprijsniveau, sociale wetgeving, arbeidsvoorwaarden, leerplicht en studiefinancieringsstelsels, zorgde voor obstakels in het internationale, woon-, werk-, studie-, en handelsverkeer. Onder de bevolking zorgden ook het gebrek aan informatie over het buurland en verschillen in taal voor barrières.

Op het gebied van transnationale samenwerking tussen overheden zorgden de verschillen in wetgeving, bevoegdheden, taakverdeling en bestuurscultuur voor barrières. Waar men in de eerder genoemde geïsoleerde grensgebieden geneigd was steun en versterking over de grens te zoeken en op die manier met elkaar vervlochten raakte, lijkt het erop dat naarmate de invloed van de centrale overheid op het particuliere handelen vergroot, de scheidslijn tussen grenzen dominantierender aanwezig zal zijn (Kessen, 1992 in Korsten et al. 1999).

2.2.2 Transnationale samenwerking en de EU

Terwijl de opkomst van steeds meer nationale wetgeving ervoor zorgde dat landen zich steeds meer op nationaal terrein gingen oriënteren, startte er, zoals beschreven in het eerste

hoofdstuk van dit onderzoek na de Tweede Wereld oorlog, met het oog op het behoud van vrede een proces van Europese integratie. Na de genoemde oorlog kwam immers het besef dat het belangrijk was om goede banden met buurlanden te onderhouden om zo vrede te bewaren.

Door het eerder genoemde Schuman voorstel dat in 1951 in Parijs werd ondertekend door Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg en de oprichting van de EGKS regelde, werd er een basis gelegd voor een lang proces van Europese eenwording dat zich in de tweede helft van de vorige eeuw steeds verder uitbreidde. Terwijl burgers door de genoemde nationale regels en wetgeving nationaal georiënteerd waren geraakt, stelden lidstaten zich op regeringsniveau open voor transnationale samenwerking op verschillende arena's.

Zo trad op 1 januari 1958 het Verdrag van Rome in werking die de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) regelde, ook werd op deze datum het Verdrag tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) ondertekend. Op 8 april 1965 werd in Brussel het Fusieverdrag getekend waarin werd overeengekomen dat er voor de drie Europese Gemeenschappen (EGKS, EEG, Euratom) één gezamenlijke Commissie en één Raad kwam. Na 1965 traden er ook meer lidstaten toe tot het samenwerkingsverband. Zo traden in 1973 de lidstaten Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe, in 1981 trad Griekenland toe gevolgd door Spanje en Portugal. De inmiddels twaalf lidstaten tekende de Europese Akte die op 1 juli 1987 in werking trad. Deze Akte had onder andere tot doel om de wetgeving tussen de lidstaten te harmoniseren en barrières op het gebied van vrij verkeer van personen en handel op te heffen ten behoeve van de toename van de concurrentiepositie van de lidstaten.

Nadat in 1993 de Europese Unie (EU) door middel van het Verdrag van Maastricht werd geïntroduceerd zijn er diverse lidstaten toegetreden waaronder Oostenrijk, Finland en Zweden. Het aantal deelnemende landen groeide aanzienlijk en tot op heden groeit het aantal landen dat deel wil nemen aan het Europese integratieproces nog steeds. Hierbij valt te denken aan de kandidaat-lidstaten zoals Turkije en Kroatië. Zoals eerder aangegeven is de EU ingesteld ten behoeve van de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen op sociaaleconomisch gebied. Deze doelstellingen hebben zich tot hedendaags verder uitgebreid naar diverse terreinen. Zo streeft de Europese Unie in de 21^{ste} eeuw de volgende zes doelstellingen na (Europese Commissie, 2008):

- *het brengen van vrede, welvaart en stabiliteit aan de Europese bevolking;*
- *de verdeeldheid binnen het continent te boven komen (de hereniging van Midden-en Oost Europa met de meer democratische Europese landen);*
- *het bieden en tot stand houden van veiligheid aan de bevolking;*
- *het bevorderen van een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling binnen Europa;*
- *het werken aan de mondialisering en de diversiteit van de Europese volkeren in stand houden;*
- *en tot slot het verdedigen van de gemeenschappelijke waarden van de Europeanen, zoals eerbiediging van mensenrechten, duurzame ontwikkeling en een gezond milieu.*

Om de Europese eenwording en de bijbehorende doelstellingen kracht bij te zetten en ook op decentraal niveau door te voeren, heeft de Europese Commissie een aantal juridische instrumenten ingezet. Deze zullen in de volgende subparagraaf besproken worden.

2.2.3 Transnationale samenwerking op decentraal niveau

In de vorige subparagraaf is ingegaan op de transnationale samenwerking op Europees niveau ten gevolge van het Europees integratieproces. De Europese integratie bevindt zich echter niet alleen op het hoger niveau waar grote politiek gevoelige zaken worden behandeld. Vanaf de start van het Europees integratieproces vonden tussen decentrale overheden talrijke initiatieven plaats op het gebied van onder andere transnationale infrastructuur, gezondheid en onderwijs. Zo ontstonden er voornamelijk in de West-Europese grensgebieden, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en in loop der jaren zijn er diverse

samenwerkingsverbanden aangegaan op het gebied van politie, bestrijding van drugsoverlast in grensgebieden, op het gebied van ruimtelijke ordening en zelfs tussen universiteiten en bibliotheken ontstonden transnationale samenwerkingsverbanden. (Korsten et al., 1999)

Om de samenwerking tussen grensgebieden verder te stimuleren bood de Europese Commissie in 1990, door middel van het communautaire initiatief Interreg, financiële steun aan. Het Interreg programma werd diverse malen verlengd en bestaat hedendaags nog steeds. Het programma biedt tegenwoordig ondersteuning aan projecten met een creatieve vernieuwend karakter ten behoeve van Europese samenwerking op het gebied van duurzame regionale ontwikkeling. De subsidieverlening richt zich daarbij op transnationale, grensoverschrijdende en interregionale samenwerking. (Soormans et al. 1999).

Naast Interreg is ook het in 1957 in het leven geroepen Europees Sociaal Fonds (ESF) ingezet ten behoeve van de transnationale samenwerking. Het fonds, dat in de begin jaren voornamelijk werd gebruikt ten behoeve van nationale projecten van de lidstaten ter verbetering van de arbeidsperspectieven van mensen, heeft zich vooral de laatste jaren, steeds meer bezig gehouden met de integratie van transnationale samenwerking in de projecten. Hierbij neemt het delen van kennis en een transnationale vernieuwende aanpak ten behoeve van arbeidsmarktproblematiek een belangrijke rol in (Europese Commissie, 2007). ESF zal als onderzoeksobject van deze scriptie in het volgend hoofdstuk nader beschreven worden.

De twee bovengenoemde initiatieven van de Europese Commissie, zijn financiële instrumenten bedoeld om onder andere een bijdrage te leveren aan het stimuleren van transnationale samenwerking. Zij dienen nationale actoren een duwtje in de rug te geven om de transnationale samenwerking aan te gaan. Beide financiële instrumenten kennen een zogenaamde cofinancieringsregeling, waarbij de Europese Commissie een percentage van een samenwerkingsproject financiert en de samenwerkingspartners het overige deel dienen te bekostigen. Omdat het Interreg initiatief geen onderwerp van dit onderzoek vormt, zal de een uitvoerige beschrijving van dit programma buiten beschouwing worden gelaten.

Dit hoofdstuk heeft getracht het ontstaan en ontwikkeling van de transnationale samenwerking binnen Europa te beschrijven. In het volgend hoofdstuk zal, vanuit de theorie, ingegaan worden op de vier deelvragen van dit onderzoek, zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn beschreven.

3. Theoretisch kader

In hoofdstuk één zijn de doelstelling en de centrale vraagstelling van dit onderzoek gedefinieerd. De centrale vraagstelling is onderverdeeld in vier deelvragen die betrekking hebben op de volgende punten:

- De definiëring van effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF;
- de knelpunten die zich voordoen bij transnationale samenwerking;
- de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale samenwerkingspartners;
- en tot slot de rol van het agentschap op het transnationale samenwerkingsproces.

De vier punten vormen de kern van dit onderzoek en zullen dan ook als rode draad door het onderzoek heen dienen.

In dit hoofdstuk zullen de vier beschreven punten vanuit bestaande theorieën met betrekking tot transnationale samenwerking binnen Europa bestudeerd worden. Het begrip transnationale samenwerking werd reeds in het voorgaande hoofdstuk gedefinieerd, ook is het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking kort belicht. In dit hoofdstuk zullen de vier hierboven genoemde kernpunten vanuit de theorie worden bestudeerd. Deze bestudering zal uitmonden in een aantal bouwstenen waaraan het, later in deze scriptie beschreven, empirisch onderzoek getoetst zal worden. Tot slot zullen in dit hoofdstuk de bestuurlijke beleidsinstrumenten worden besproken en beschreven worden hoe deze beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden om een gewenste bijdrage te leveren aan transnationale samenwerking binnen Europa. Eerst zal hierna het theoretisch perspectief worden beschreven.

3.1 Het theoretisch perspectief

Het theoretisch perspectief houdt de wetenschapsopvatting van de onderzoeker in. Het gaat als het ware om de bril waarmee de onderzoeker naar een probleem kijkt. De wetenschapsopvatting bevat de opvatting van een onderzoeker over wat wetenschap inhoudt, hoe wetenschappelijk onderzoek zou dienen te gebeuren en welke bijdrage de wetenschap aan de samenleving levert of wat de relatie tussen wetenschap met de samenleving zou moeten zijn (Van Thiel, 2007).

Bovengenoemde opvattingen worden bepaald door de persoonlijke overtuigingen die een onderzoeker heeft en de genoten scholing. Verder worden de opvattingen bepaald door dominante opvattingen in de wetenschap als geheel of in de discipline van de onderzoeker (Kuhn, 1970:10 in Van Thiel, 2007).

De wetenschappenopvattingen die binnen de bestuurskunde het meest gebruikt worden zijn de interpretatieve benadering en de empirisch analytische benadering. De interpretatieve benadering gaat er vanuit dat er niet één werkelijkheid bestaat en dat de werkelijkheid door een ieder anders wordt ervaren. Onderzoekers die deze wetenschapsopvatting toepassen richten zich op het onderzoeken en begrijpen van de percepties van mensen in een bepaalde situatie. In dit onderzoek ga ik echter uit van de empirische analytische benadering.

De empirische analytische benadering gaat er vanuit dat door empirische waarneming en systematisch onderzoek op een objectieve manier wetenschappelijke kennis wordt verkregen. Hierbij wordt het onderzoek gericht op "*het toetsen van theoretische wetmatigheden (...) op zoek naar verklaringen van de empirische onderzoeksverschijnselen*" (Van Thiel, 2007). De empirische waarneming en systematisch onderzoek wordt ook wel positiviteit genoemd. De onderzoekers maken geen deel uit van de onderzochte situatie, ze bekijken de situatie op een afstand. In dit onderzoek wordt getracht om de werkelijkheid zo objectief mogelijk te analyseren en te interpreteren. Er wordt op zoek gegaan naar causale verbanden die invloed hebben op de effectiviteit (zoals deze eerder in dit onderzoek is verwoord) van de transnationale samenwerking.

Nadat hiervoor het theoretisch perspectief is beschreven zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op de transnationale samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief.

3.2 Transnationale samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief

In deze hoofdstuk zal worden ingegaan op de definiëring van effectiviteit van de transnationale samenwerking in het kader van ESF, de knelpunten die transnationale samenwerking met zich mee kan brengen, de factoren die bijdragen aan effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale samenwerkingspartners en tot slot de invloed van het agentschap op het transnationale samenwerkingsproces. Hierna volgt eerst een korte terugblik op de ontwikkeling van de transnationale samenwerking zoals die in het vorige hoofdstuk is beschreven.

3.2.1 Terugblik ontwikkeling transnationale samenwerking

Na de Tweede Wereldoorlog vond er, vooral in West-Europese landen een proces van modernisering plaats. Er ontstond een proces van professionalisering waarbij complexe overheidszorg- en bemoeienisstelsels van de grond kwamen. Dit hield ook een staatkundige integratie in, waarbij het centrum van een land en afgelegen gebieden steeds meer betrokken met elkaar raakte en de binnenlandse mobiliteit toenam. Door de toename van nationale wet- en regelgeving zoals eerder besproken werd het steeds lastiger om contacten of samenwerkingsverbanden met andere landen te onderhouden, met als gevolg dat deze relaties verbroken werden.

Het einde van vorige decennium is er als gevolg van onder andere de Europese eenwording een hernieuwde belangstelling opgeleefd voor transnationale samenwerking. Door middel van geld heeft de Europese Commissie met succes getracht grensoverschrijdende, en later ook transnationale samenwerking in beweging te brengen. Door middel van de zogenoemde co-financieringsregeling, waarbij de EU een bepaald percentage van de projectkosten subsidieert en het ander deel uit andere bronnen gehaald dient te worden, zorgt ervoor dat samenwerkingsorganisaties ook daadwerkelijk financiële betrokkenheid moeten tonen. De subsidie van de EU wordt dus gebruikt als lokmiddel om organisaties daadwerkelijk in beweging te krijgen om tot grensoverschrijdende of transnationale samenwerking over te gaan.

Welke meerwaarde transnationale samenwerking heeft en welke invloed de nationale en Europese ontwikkelingen vanaf de laatste helft van de vorige eeuw op de huidige transnationale samenwerking hebben, zal in de volgende subparagrafen blijken. Hierna zal eerst worden ingegaan op de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF gekoppeld aan de meerwaarde die de Europese Commissie toekent aan de van transnationale samenwerking binnen Europa.

3.2.2 De effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de definiëring van de effectiviteit van transnationale samenwerking. Dit wordt gedaan aan de hand van een afbakening van de verwachtingen die Europese Commissie heeft ten aanzien van de transnationale samenwerking binnen Europa. De Commissie heeft de transnationale samenwerking immers in de ESF subsidieregeling geïntegreerd omdat zij verwacht dat dit bepaalde vruchten afwerpt (Europese Commissie 2006). Hierna zullen de meerwaarde en de baten die door onder andere de Commissie aan de transnationale samenwerking worden toegekend worden beschreven. Deze subparagraaf zal afgesloten worden met een aantal, vanuit de bestudering afgeleide, veronderstellingen ten aanzien van de effectiviteit van transnationale samenwerking op projectniveau in het kader van de EU. Naast de beschrijving van de meerwaarde die toegekend wordt aan ESF programma's zullen ook andere door de Europese Commissie in het leven geroepen regelingen ten behoeve van transnationale samenwerking worden bestudeerd op het resultaat dat met deze regelingen ten aanzien van transnationale samenwerking wordt beoogd. Hierna zal eerst nog eens worden ingegaan op de eerder genoemde baten die worden toegekend aan de transnationale samenwerking binnen ESF.

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is reeds een aantal baten beschreven die de Europese Commissie toekent aan transnationale samenwerking. De Europese Commissie komt

tot deze conclusie na een evaluatie van het, in het volgend hoofdstuk te beschrijven, ESF-programma EQUAL, waarbij transnationale samenwerking ten behoeve van nationale projecten verplicht was. Zo zou transnationale samenwerking volgens de Commissie dienen te leiden tot innovatie, zou de samenwerking wederzijdse lering en een basis voor benchmarking dienen te bieden en zou de het de Europese gedachtegoed dienen te bevorderen en moeten leiden tot capaciteitsvergroting van de participerende actoren.

Ook de Directie Europa en het Servicebureau Europa van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geven in een recente publicatie een aantal meerwaarden van grensoverschrijdende, interregionale en transnationale samenwerking, naar aanleiding van een evaluatie van 27 projecten in het kader van het Europees Cohesiebeleid. Onder dit cohesiebeleid valt alle Europees beleid dat is gebaseerd op *'een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, (...) een verbetering van de levensstandaard, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten'* (Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Artikelen 2 en 3). Onderdelen van het Cohesiebeleid zijn het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), waar ook het Interreg programma uit wordt gefinancierd en het Europees Sociaal Fonds (ESF). In de publicatie die in augustus 2008 verscheen worden een aantal hierna te benoemen meerwaarden van de transnationale samenwerking genoemd. Dankzij de structuurfondsprogramma's zouden er diverse sociale en economische partners bij worden elkaar gebracht en er lokale en regionale partnerschappen ontstaan die ook voor andere beleidsprogramma's kunnen worden ingezet. Verder zouden de transnationale programma's, doordat zij een meerjarig karakter hebben, zorgen voor continuïteit en een gestructureerde en samenhangende aanpak van problemen. Ook zouden de Europese fondsen voor een vliegwieleffect zorgen, door middelen beschikbaar te stellen uit de structuurfondsen zouden er sneller middelen uit de markt vrij komen voor gerichte investeringen. Tot slot zou de transnationale samenwerking de uitwisseling van kennis en goede praktijkvoorbeelden bevorderen waardoor er direct bijgedragen wordt aan de zichtbaarheid in de Nederlandse samenleving van de EU. (VNG, 2008)

Tot slot omschrijft staatssecretaris voor Europese Zaken, Frans Timmermans in een brief aan de tweede kamer, naar aanleiding van een EU-begrotingsevaluatie met de Commissie voor Europese Zaken eind 2008, dat de meerwaarde van Europese middelen en grensoverschrijdende samenwerking is, dat deze leiden tot investeringen die zonder de Europese ondersteuning minder snel van de grond zouden zijn gekomen. Ook noemt hij het vliegwieleffect en de niet-financiële voordelen zoals de netwerkverbreding, de opbouw van kennis, het stimulerend effect voor grensoverschrijdend infrastructuur en het versterken van de binding met burgers. Om zijn brief kracht bij te zetten, geeft Timmermans voorbeelden van een viertal transnationale projecten (Timmermans, 2008).

Uit de drie hierboven beschreven documenten blijkt dat er diverse meerwaarden worden toegeschreven aan transnationale samenwerking binnen Europa. In dit onderzoek wordt er zoals hierboven reeds is onderbouwd van uitgegaan dat de effectiviteit van transnationale samenwerking samenhangt met het al dan niet realiseren van de meerwaarde die door de Europese instellingen, waaronder de Europese Commissie, aan de transnationale samenwerking wordt toegekend. Vanuit deze beredenering leidt bovenstaande bestudering, toegespitst op ESF, tot de volgende veronderstellingen:

Transnationale samenwerking in het kader van ESF is effectief indien:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

In deze paragraaf is de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF afgebakend. Op grond van theoretische studie zijn er vijf veronderstellingen gedaan. Hoe deze veronderstellingen zich tot de hierna te bespreken punten verhouden en op welke manier zij gebruik zullen worden in het onderzoek, zal in paragraaf 3.8 uiteen worden gezet. In de volgende paragraaf zal eerst worden ingegaan op de knelpunten die zich bij transnationale samenwerking op projectniveau voordoen.

3.3 Organisatorische en bestuurlijke knelpunten bij transnationale samenwerking.

In de vorige paragraaf zijn een aantal meerwaarden van transnationale samenwerking beschreven. Deze paragraaf zal ingaan op knelpunten die zich voordoen bij transnationale samenwerking. Uit onderzoek blijkt dat cultuurverschillen een grote belemmering kunnen zijn voor de samenwerking. Subparagraaf 3.5.1 zal daarom extra aandacht besteden dit veelomvattend probleem (Van Beek, 1996 in Korsten et. al. 1999).

Prof. Dr. Soeters, hoogleraar sociale wetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie en aan de Universiteit van Tilburg, die diverse onderzoeken en publicaties met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking op zijn naam heeft staan, waaronder een studie naar interregionale samenwerking in de Maas-Rijn en studie naar de culturele verwantheid tussen België, Nederland en Duitsland, beschrijft in het Korsten et al. een aantal problemen die zich veelvuldig voordoen bij transnationale samenwerking (Soeters 1999, in Korsten et. al. 1999):

- *Eén dominerende partij*

Een van de problemen die zich voordoet bij internationale samenwerkingsverbanden is dat het netwerk wordt gedomineerd of in erger geval wordt gekoloniseerd door één partij. Vaak is het een de partij met de meeste ambitie die in alle enthousiasme de hele boel weer domineren en continue het voortouw neemt. Door te weinig oog te hebben voor tempo- en ambitieverschillen tussen de transnationale partners kan de verdere groei van de samenwerking fors belemmerd worden.

- *Culturele inertia*

Een ander voorkomend probleem is dat organisaties en netwerken van organisaties, volgens Soeters, vaak last hebben van het zogenoemde 'culturele inertia'. Dit wil zeggen dat niets doen makkelijker is dan wel actie ondernemen. Vooral als er sprake is van grote veranderingen en onzekerheid zijn samenwerkingspartners geneigd om een afwachtende houding aan te nemen.

- *Het ontstaan van bilateraaltjes*

Een ander probleem dat zich vaak voordoet bij samenwerkingsverbanden waarbij er meer dan twee partijen betrokken zijn, is het ontstaan van bilateraaltjes. Het risico bestaat dat samenwerkingspartners vooral acties ondernemen met de partij waarmee gemakkelijk zaken gedaan kan worden met als gevolg dat andere partijen buitenspel gezet worden. Verder kunnen bij grootschalige projecten in bestuurlijk-complexe netwerkwerken blokkades of vertragingstechnieken door één of meer partijen worden toegepast wat leidt tot onuitvoerbaarheid. Het zelfsturend element houdt hier dan op, er zal in zo een situatie ingegrepen dienen te worden door een hogere macht zoals de bestuurslaag van nationale overheden of de EU.

- *Transnationale samenwerking vooral een aangelegenheid van functionarissen, bestuurders en politici*

Voor het volgende probleem bij transnationale samenwerking verwijst Soeters naar het proefschrift van Van Beek, die in 1996 met het onderzoek 'Samenwerking? Er zijn Grenzen!' promoveerde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hieruit bleek dat een algemeen probleem bij transnationale samenwerking is dat de samenwerking zich vooral voordoet op hoger niveau, op het niveau van bestuurders, functionarissen en politici. De transnationale samenwerking raakt de belevingswereld van de gewone burgers daardoor niet. Volgens Soeters kan dit alleen verholpen worden als genoemde samenwerking leidt tot concrete resultaten die ook daadwerkelijk een betekenis hebben voor de 'gewone' mensen (denk hierbij aan patiënten, studenten, werkzoekenden etc.) Het is hiervoor van belang dat actoren

in samenwerkingsverbanden relatief snel vorderen met de eerste twee fasen in het samenwerkingsverband en overgaan naar de derde fase, namelijk het produceren van resultaten. Bij de selectie van projecten zal de betekenis voor de burgers een belangrijke rol moeten innemen en zullen de resultaten uiteindelijk ook daadwerkelijk aan het groot publiek gepresenteerd moeten worden. Op deze manier kan kortsluiting met de bevolking en het gevaar van een 'democratisch tekort' voorkomen worden.

Tot slot benoemt Soeters cultuurverschillen als knelpuntvormend aspect binnen transnationale samenwerkingsverbanden. Aan dit probleem zal, zoals eerder vermeld, verderop een afzonderlijke paragraaf gewijd worden.

Hierna zullen nog een aantal veel voorkomende knelpunten worden beschreven die besproken worden in de studie van Korsten et. al. naar grensoverschrijdende samenwerking (Korsten et. al. 1999):

- *Taal*

Volgens de eerder genoemde Van Beek, dienen verschillen in taal niet onderschat te worden. Door taalverschillen ontstaan er relatief minder snel spontane contacten. Verder zorgt het gebruik van een andere taal er voor dat nuances gemakkelijk verloren gaan waardoor er een drempel blijft bestaan. Taal speelt een belangrijke rol. Volgens Van Beek (1999) wordt de oriëntatie op een ander gebied, op bepaalde media of op andere personen bepaald door taal. Een actor neemt uitsluitend bepaalde media tot zich die begrijpelijk is voor de ontvanger. Bij taalverschillen lopen samenwerkingspartners het risico dat bepaalde informatie niet of niet goed opgenomen wordt. Taal wordt in transnationale samenwerkingsverbanden nog vaak gezien als een probleem. Dit zou volgens Van Beek omgezet moeten worden in uitdagingen en samenwerkingspartners en overheden zouden zich juist dienen in te spannen om taalbarrières weg te nemen. (Van Beek, 1999, in Korsten et. al. 1999)

- *Verdeling financiële middelen en verschillen in prioriteiten*

Naar aanleiding van een evaluatieonderzoek naar de Interreg programma's I en II dat politicologe Wouters uitvoerde, concludeert zij dat de ongelijke toekenning van Europese subsidie aan landen, ervoor zorgt dat transnationale samenwerkingspartners in ongelijke mate kunnen participeren in een project. Hierdoor kunnen landelijke verschillen in prioriteiten ontstaan. Ook dient een participierend land dat minder subsidie heeft gekregen, voor een groter deel op zoek moet gaan naar cofinanciering. Denkbaar is dat hier veel tijd in kan gaan zitten waardoor een land dat minder cofinanciering hoeft aan te trekken, dit eerder rond heeft en vertraging oploopt doordat elders de cofinanciering nog niet rond is. Het verschil in erkende subsidie en het aantrekken van cofinanciering kunnen samenhangen met de (politieke) prioriteiten. Zo kan de bereidheid tot het vrijmaken van middelen voor bepaalde projecten van land tot land verschillen. Het is medeafhankelijk van de politieke- en bestuurlijke prioriteiten die op dat moment in een land heersen. Vaak zullen samenwerkingspartners daarom compromissen dienen te sluiten (Wouters 1999, in Korsten et al. 1999).

- *Wetgeving*

Zoals eerder genoemd kunnen nationale wet- en regelgeving zorgen voor belemmeringen in de samenleving. Dit kan gaan om hele praktische zaken of kleine details. Hoe klein zo een detail echter ook kan lijken dit kan er toch toe leiden dat een samenwerking aanzienlijk gedwarsboemd wordt. Een voorbeeld hiervan geven Depla et. al. (1999) in hun onderzoek naar de samenwerking tussen Baarle-Hertog en Baarle-Nassau: door uiteenlopende wettelijke normen voor de omvang van de rollen konden deze in elkaar overlopende gemeentes geen samenwerking met betrekking tot de riolering aangaan. Hoewel te verwachten is dat in loop van de jaren de wet- en regelgeving binnen Europa op steeds meer gebieden afgestemd zullen worden, dient hedendaags bij transnationale samenwerkingsverbanden rekening gehouden te worden met de nationale verschillen in de wet- en regelgeving. Deze nationale (wettelijke) regels, dienen in sommige gevallen als grens tot waar de samenwerking zich kan ontwikkelen. (Depla et. al., in Korsten et. al. 1999)

Hierboven zijn een aantal veelvoorkomende knelpunten met betrekking tot transnationale samenwerking besproken. Omdat cultuurverschillen kunnen zorgen voor behoorlijke

belemmeringen tussen samenwerkingspartners en de cultuurverschillen binnen Europa veelvuldig aanwezig zijn, zal hier in de volgende subparagraaf extra aandacht aan gewijd worden.

3.3.1 Cultuurverschillen

De cultuurverschillen tussen samenwerkingspartners kunnen behoorlijke belemmeringen opleveren. Zo kunnen verschillen in machtsafstanden, afstanden tussen leidinggevende en ondergeschikte en ambtenaren en politici leiden tot praktische problemen en problemen in de transnationale samenwerking. Volgens Van Beek "*blijken zowel de rolverantwoordelijkheden als de politieke verantwoordelijkheden per land en per functiegebied te verschillen*" (Van Beek 1996:107, in Korsten et al. 1999, p50). Door de Europese eenwording wordt verwacht dat de bestuurlijke verschillen in loop van de jaren zullen afnemen. Echter zijn deze verschillen hedendaags nog wel aanwezig in de beleving van de netwerkspelers (Van Beek, 1996 in Korsten et al. 1999).

Deze subparagraaf zal daarom extra aandacht wijden aan cultuurverschillen tussen landen. Aan de hand van de theorie van Van Hofstede wordt getracht meer inzicht te geven in een aantal culturele dimensies waarop nationale culturen kunnen variëren en het gedrag dat hieruit voortvloeit. Dit inzicht is voor dit onderzoek van belang, omdat de cultuurverschillen binnen transnationale samenwerkingsverbanden zoals reeds vermeld belemmeringen kunnen veroorzaken. Door te begrijpen waar bepaald cultureel gedrag vandaan komt, kunnen Management Autoriteiten en transnationale samenwerkingpartners hier op inspelen en kunnen verschillen bespreekbaar of in ieder geval begrijpelijk gemaakt worden. Voordat ingegaan wordt op de vier culturele dimensies zal hierna eerst het begrip cultuur worden gedefinieerd.

Hofstede et al definiëren cultuur als volgt: "*De collectieve mentale programmering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van anderen*" (Hofstede & Hofstede, 2008 p387). Op grond van empirisch onderzoek heeft Hofstede een onderscheid gemaakt tussen vier kenmerken, culturele dimensies genoemd, waarop nationale culturen konden variëren:

- *Machtsafstand*

Het gaat hierbij om de maatschappelijke ongelijkheid zoals de houding ten opzichte van gezag. Zo hechten Nederlanders over het algemeen grote waarde aan gelijkheid, ondergeschikten worden hier aangeduid als medewerkers en personen worden relatief minder op hun persoonlijke titel aangesproken, dan elders. Waar een ondergeschikte hier in Nederland relatief gemakkelijk een discussie aangaat met zijn directe baas, wordt de autoriteit van de baas in veel landen niet ter discussie gesteld. Hofstede definieert de beschreven machtsafstand als "*De mate waarin de minder machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is*" (Hofstede & Hofstede, 2008 p389). De machtsafstand kan per land verschillen van groot tot klein. Wanneer de machtsafstand in een bepaald land groot is, zullen mensen zich sneller neerleggen bij het feit dat er een ongelijke machtsverdeling is dan in landen waar een cultuur met een lage machtsafstand (zoals Nederland) heerst.

- *Collectivisme versus individualisme*

Dit verwijst naar de verhouding tussen individu en groep. In een samenleving waarin het groepsbelang bovenop het belang van het individu wordt gesteld, wordt gesproken van een collectivistisch samenleving. In een individualistische samenleving daarentegen richt de mens zich primair op de zorg voor zichzelf en zijn directe naaste omgeving. Volgens Hofstede is een samenleving individualistisch "*als de onderlinge banden tussen individuen los zijn: iedereen wordt geacht uitsluitend te zorgen voor zichzelf en voor zijn of haar naaste familie*" en collectivistisch "*als individuen vanaf hun geboorte opgenomen zijn in sterke, hechte groepen, die hun levenslang bescherming bieden in ruil voor onvoorwaardelijke loyaliteit*". (Hofstede & Hofstede, 2008 p87)

- *Feminiteit versus masculiniteit*

Deze culturele dimensie heeft te maken met de rolverdeling tussen vrouwen en mannen. Het gaat om de gevolgen van het worden geboren als meisje of jongen. Volgens Hofstede is een samenleving masculien "als sociale sekse-rollen duidelijk gescheiden zijn: mannen worden geacht assertief en hard te zijn en gericht op materieel succes; vrouwen horen bescheiden en teder te zijn en vooral gericht op de kwaliteit van het bestaan" en een samenleving is feminien "als sociale sekse-rollen elkaar overlappen: zowel mannen als vrouwen worden geacht bescheiden en teder te zijn en gericht op de kwaliteit van het bestaan" (Hofstede & Hofstede, 2008 p87) Een masculiene samenleving uit zich in een samenleving waarin het belangrijk wordt geacht dat werk uitdagend is en persoonlijke voldoening geeft. Op basis van prestaties worden er beloningen gegeven en het is mogelijk om veel geld te verdienen. In een feminiene samenleving wordt het belangrijk gevonden dat er goede werkrelaties zijn, zowel met de collega's, ondergeschikten als met de baas. Daarnaast is een prettige woonomgeving belangrijk en is zorgzaamheid naar anderen toe ene belangrijke waarde.

- *De mate van onzekerheidsvermijding*

Deze dimensie gaat over de manier waarop wordt omgegaan met onzekerheid. De wijze waarop wordt omgegaan met onzekerheid heeft naast karakter ook te maken met de cultuur waarin iemand leeft. Hofstede definieert onzekerheidsvermijding als volgt:

"Onzekerheidsvermijding is de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situaties; dit gevoel wordt onder andere uitgedrukt in nerveuze spanning en in een behoefte aan voorspelbaarheid: aan formele of informele regels" (Hofstede & Hofstede 2008, p389) Wanneer een cultuur sterk onzekerheidsvermijding is, worden er veel wetten en regels gehandhaafd die het leven beheersen. Vaak zijn dit samenlevingen waar veel bureaucratie heerst. Gedrag dat afwijkt van de geldende wetten en regels wordt vaak niet getolereerd, het tonen van agressie wordt geaccepteerd en er wordt hard gewerkt. In een cultuur waarin een zwakke onzekerheidsvermijding heerst, worden er zo weinig mogelijk regels gehanteerd. Ook wordt hier afwijkend gedrag getolereerd en heerst er een gemoedelijkheid. Hard werken op zich is geen doel.

- *Lange- en korte termijngerichtheid*

De later toegevoegde vijfde culturele dimensie wordt door Hofstede als volgt gedefinieerd: *"Langetermijngerichtheid staat voor het streven naar beloning in de toekomst, vooral via volharding en spaarzaamheid. De tegenovergestelde pool, kortetermijngerichtheid, staat voor het nastreven van deugden gericht op het verleden en op het heden, vooral respect voor traditie, gezichtverlies voorkomen, en het voldoen van sociale verplichtingen"* (Hofstede & Hofstede, 2008 p211-212). In samenlevingen die gericht zijn op het lange termijn denken zal er een volharding heersen in de ontwikkeling en toepassing van innovaties. Samenlevingen die op het korte termijn gericht zijn zullen een drang naar waarheid en onmiddellijk resultaat kennen.

In deze paragraaf zijn een aantal knelpunten genoemd die zich veelvuldig voordoen binnen transnationale samenwerkingsverbanden. Deze knelpunten kunnen de effectiviteit van de transnationale samenwerking in de weg zitten. Verondersteld wordt dat hoe meer knelpunten er aanwezig zijn, des te meer de effectiviteit van de samenwerking onder druk staat. Hierdoor zal de kans op een samenwerkingsverband, waarbij de beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, relatief afnemen (Korsten et. al. 1999). Uit bovenstaande bestudering vloeien de volgende veronderstellingen voort:

De effectiviteit van de transnationale samenwerking zal onder druk komen te staan wanneer:

- er een dominerende partij binnen de samenwerking heerst en er geen rekening wordt gehouden met tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- er sprake is van culturele inertia;
- er bilateraaltes ontstaan binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- transnationale samenwerking vooral een aangelegenheid wordt van hoge functionarissen en de daadwerkelijke doelgroep niet betrokken wordt bij de samenwerking;
- er (onopgeloste) taalbarrières binnen de transnationale samenwerking aanwezig zijn;

- er verschillen bestaan met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- de transnationale samenwerking zich op terreinen begeeft die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboemd;
- transnationale samenwerkingspartners geen rekening houden met elkaars cultuurverschillen en deze niet bespreekbaar maken.

In het analysekader dat in paragraaf 3.8 weergegeven wordt, zal besproken worden hoe deze veronderstellingen zich verhouden tot de andere kernpunten van dit onderzoek en hoe deze veronderstellingen in dit onderzoek gebruikt zullen worden.

3.4 Factoren die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking

Hierboven zijn de knelpunten die zich over het algemeen voor kunnen doen bij transnationale samenwerking besproken. In deze paragraaf zal in kaart worden gebracht welke factoren bijdragen aan het tot stand brengen en in stand houden van transnationale samenwerking. Er bestaan echter geen algemene regels met betrekking tot transnationale samenwerking gezien de diversiteit van samenwerkingsverbanden. Iedere transnationale samenwerkingsverband kan immers andere achtergronden hebben op politiek, economisch, cultureel en historisch vlak (Korsten et. al. 1999)

Aan de hand van een analyse en verzameling van diverse onderzoeken, met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking, waaronder diverse projecten in het kader van Interreg programma, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, grensoverschrijdende samenwerking tussen bibliotheken en een Duits-Nederlandse samenwerkingsproject ter bestrijding van drugoverlast, komen Korsten et. al. met bijdrage van 23 onderzoekers in het boek van Korsten et al. (1999) tot een aantal factoren die van invloed lijken op een positief samenwerkingsresultaat. Hierbij hebben de onderzoekers geanalyseerd welke factoren aanwezig waren bij succesvolle samenwerkingsverbanden en in hoeverre en in welke hoedanigheid deze factoren al dan niet terugkwamen in minder succesvolle samenwerkingsverbanden. Een aantal factoren die hierna beschreven zullen worden hangen direct samen met de eerder beschreven knelpunten. Echter zullen er ook factoren worden besproken die niet eerder genoemd zijn.

Korsten et al. kwamen tot de conclusie dat de volgende factoren van belang zijn voor de effectiviteit van transnationale samenwerkingsverbanden:

- *Projectschaal*

Transnationale projecten die groots georganiseerd waren en waarbij veel bestuurslagen betrokken waren bleken uit geanalyseerde onderzoeken minder kans op slagen te hebben. Het lijkt erop dat hoe meer instanties en lagen bij het project betrokken zijn, des te ingewikkelder het wordt om zaken af te stemmen en doorzichtigheid te creëren in de verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken actoren met als gevolg dat de volledige besluitvorming ondoorzichtig wordt. Volgens Korsten et. al. (1999) lijken kleinere projecten waarbij relatief weinig actoren zijn betrokken en die heldere afgebakende doelstellingen hebben, grotere kans van slagen te hebben.

- *Afstemming gemeenschappelijk doel*

Bij de bespreking van de mogelijke knelpunten bij transnationale samenwerking is er beschreven dat er verschillen kunnen zijn in de prioriteiten van betrokken samenwerkingspartners. Van belang is het daarom om in de beginsfase met de samenwerkingspartners heldere gezamenlijke doelstellingen te definiëren en vast te leggen welke stappen ondernomen dienen te worden om de doelstellingen te behalen. Korsten et. al. geven aan dat het beter is om stap voor stap acties te definiëren en deze van tijd tot tijd bij te stellen dan grote scenario's te bedenken. Het risico bestaat namelijk dat deze wellicht uiteindelijk toch mislukken door onduidelijkheden of uit elkaar gegroeide belangen. Vooral wanneer de startcondities, met betrekking tot onder andere politiek, economisch en cultureel vlak, van de samenwerkingspartners verschillen ten opzichte van elkaar, is het ter

bevordering van de samenwerking belangrijk om in de fase van informatie-uitwisseling hier veel tijd aan te schenken.

- *Investering versus opbrengst*

Het blijkt dat transnationale samenwerkingspartners relatief snel tot overeenstemming komen bij activiteiten waarbij de samenwerkingspartners weinig hoeven in te leveren en de samenwerking zich beperkt tot culturele uitwisselingen, informele contacten en algemene formulering van gezamenlijke doelstellingen. Echter om het risico op doodbloeden van deze informele relaties te voorkomen, dienen er concrete belangen achter de doelstellingen te staan die vertaald worden in concrete projecten. Hierbij is een gemeenschappelijke structuur en juridische afstemming noodzakelijk. Samenwerkingspartners kunnen op hindernissen stuiten die de samenwerking kunnen belemmeren er zullen daarom compromissen gesloten moeten worden om afstemming te creëren. De samenwerkingspartners dienen bij het aangaan van een transnationaal samenwerkingsverband telkens weer een afweging te maken tussen het inleveren aan zelfbeschikking en de opbrengst van de samenwerking. Iedere instantie wil graag zo min mogelijk autonomie en beslissingsvrijheid inleveren. Echter wanneer het ten gunste van een bepaald doel is zullen samenwerkingspartners eerder bereid zijn om macht en middelen te herverdelen. Voor het succes van de transnationale samenwerking is het belangrijk dat er een win-win-situatie wordt gecreëerd. Alleen wanneer alle betrokken partijen daadwerkelijk iets uit de samenwerking kunnen halen, zullen zij bereid zijn erin te investeren.

- *Draagvlak*

Binnen relatief veel transnationale samenwerkingsverbanden wordt inspanning en inzet van bestuurders, burgers en/of medewerkers gevegd. Het is daarom van belang dat er draagvlak wordt gemobiliseerd onder de betrokkenen of in ieder geval gedragsregels worden afgesproken waar een ieder zich aan dient te houden. Alleen wanneer samenwerkingspartners de indruk hebben dat er met transnationale samenwerking ook daadwerkelijk iets bereikt wordt kan draagvlak ontstaan die uiteindelijk de samenwerking in leven houdt. *"Duurzame transnationale samenwerking vindt vooral dan plaats, wanneer voor alle betrokkenen voordelen te behalen zijn op bestuurlijk, sociaal, economisch, cultureel, infrastructureel of technologisch terrein"* (Korsten et al 1999, p294).

- *Regeldichtheid*

Te strakke regels en uitvoeringsbestemmingen kunnen de voortgang van projecten behoorlijk belemmeren of zelfs onmogelijk maken. Door strenge, starre regels kan de flexibiliteit van een project verloren gaan terwijl voor bepaalde problemen juist flexibele oplossingen nodig zijn.

- *Instituties & juridische regels*

Het bestaan van gemeenschappelijke constituties en juridische regelingen kunnen een zekere continuïteit of bepaalde zekerheid bieden ten opzichte van de verschillende bevoegdheden, verantwoordelijkheden en randvoorwaarden. Echter zorgt dit er niet automatisch voor dat er een intensieve transnationale samenwerking ontstaat. Juridische regels kunnen ook een averechts effect hebben omdat zij niet alleen bepalen wat wel kan, maar ook wat niet kan. Dit gegeven hangt samen met de hierboven beschreven regeldichtheid. Juridische regelingen zijn tot een bepaalde hoogte nuttig voor de transnationale samenwerking. Echter dienen ze zo vormgegeven te worden dat de regeldichtheid niet te belemmerend werkt en benodigde flexibiliteit behouden blijft. Wat betreft gemeenschappelijke instituties, deze kunnen de transnationale samenwerking ondersteunen, echt fungeren zij niet als doel maar als hulpmiddel binnen deze samenwerking.

- *Subsidies*

"Geld is de worst, die de hond laat springen" (Soeters 1999, in Korsten et. al. 1999 p294). Transnationale samenwerking wordt hedendaags af en toe nog als overbodige luxe gezien en hierdoor zijn er verschillen in de mate waarin samenwerkingspartners bereid zijn om financiële middelen in de samenwerking te investeren. Europese subsidies spelen een belangrijke rol bij het tot stand komen van transnationale samenwerking. Zij kunnen instanties net een laatste duw in de rug geven om de samenwerking van de grond te halen.

De hoogte van de subsidie kan per land en per regeling verschillen. Zoals eerder is besproken wordt bij EU-subsidies doorgaans gebruik gemaakt van de zogeheten cofinancieringsregeling, waarbij de EU een bepaald percentage van de projectkosten subsidieert en het ander deel uit andere bronnen gehaald dient te worden. In het Interregprogramma dat hierboven is beschreven bleek dat de ongelijke toekenning van subsidie aan de landen, zorgde voor een ongelijke mate aan participatie. Een partij die minder subsidie ontvangt dient immers voor een groter deel op zoek te gaan naar cofinanciering of voor een groter deel zelf te investeren in het project. Verschillen in toekenning van de hoogte van de subsidie kunnen daarom verschillende uitwerkingen hebben. Wat de invloed van de hoogte van subsidie op een bepaald project is, is een zodanig onderwerp dat een aparte studie zou vergen. Daarom zal hier gezien de aard van dit onderzoek, niet uitgebreid op in gegaan worden. Wel zal in de empirische analyse, waar mogelijk, bestudeerd worden of er verschillen in subsidie waren en wat voor uitwerking dit mogelijk heeft gehad op het project.

De zeven hierboven genoemde factoren zijn volgens Korsten et. al. van belang voor de effectiviteit van de transnationale samenwerkingsverbanden. Het bovenstaande leidt tot de volgende veronderstellingen:

- Hoe kleiner de projectschaal en hoe minder actoren er betrokken zijn, hoe beter de afstemming van doelstellingen verloopt en hoe groter de kans is op een effectieve samenwerking;
- Hoe helderder de gemeenschappelijke doelstellingen en te nemen stappen geformuleerd worden des te meer draagt dit bij aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking;
- Wanneer alle betrokken samenwerkingspartners een bepaald doel of opbrengst uit de samenwerking kunnen halen, zullen zij relatief meer bereid zijn te investeren in het samenwerkingsverband, wat de effectiviteit van de samenwerking ten goede komt. Een win-win situatie draagt wezenlijk bij aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking;
- Hoe helderder de win-win situatie hoe groter het draagvlak, des te groter de bereidheid van actoren om inspanning te leveren wat wederom ten gunste komt van de effectiviteit van de transnationale samenwerking;
- Wanneer de (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen flexibel zijn, is de kans op een effectieve transnationale samenwerking relatief groter dan wanneer er strenge, starre regels worden toegepast;
- Tot slot blijken Europese subsidies een belangrijke rol te spelen bij transnationale samenwerking en zorgen zij voor een laatste duw in de rug om de samenwerking van de grond te halen.

Hoe deze veronderstellingen in dit onderzoek zullen worden gebruikt en hoe zij zich verhouden tot de andere kernpunten van deze scriptie zal in paragraaf 3.8 worden beschreven. In de volgende paragraaf zal eerst beschreven worden welke plaats de analyse naar de rol van het Agentschap in dit onderzoek inneemt.

3.5 De rol van het Agentschap en in te zetten beleidsinstrumenten

Zoals eerder beschreven is het Agentschap belast met de uitvoering van de subsidieregeling ESF, zij dient onder andere nadere subsidievoorwaarden te scheppen, subsidieaanvragen te beoordelen en ondersteuning te bieden aan subsidieaanvragers. Daarnaast stelt de Europese Commissie zoals eerder benoemd voor de periode ESF 2007-2013 nog een aantal nadere eisen aan het Agentschap zoals duidelijke informatieverschaffing, het creëren van een zo eenvoudig en soepel mogelijk subsidie toepassingproces en het monitoren van projecten en verspreiden van de uitkomsten en resultaten. Het Agentschap is hiermee enerzijds de nationale 'wet- en regelgever' van de subsidie en anderzijds ook het aanspreek- en ondersteuningspunt voor subsidieaanvragers. Hiermee neemt het Agentschap een belangrijke rol in binnen het Nederlands ESF programma. Daarom wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de rol van het Agentschap en de plaats hiervan in dit onderzoek.

Doel van deze paragraaf is geen theoretisch onderzoek naar bouwstenen voor de invloed en rol die het Agentschap inneemt in het subsidieproces. Zoals eerder beschreven dient deze scriptie het Agentschap inzicht te verschaffen in de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking in het kader van ESF. Hierbij wordt gekeken naar de

meerwaarde van transnationale samenwerking, de knelpunten en de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de samenwerking tussen de transnationale partners en de toegankelijkheid van de subsidieregeling. Het is taak van het Agentschap om de hierboven genoemde knelpunten en factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking door te vertalen naar enerzijds de subsidieregeling en anderzijds de ondersteuning en monitoring gedurende het gehele subsidietraject.

Het is dus taak van het Agentschap om het Europees beleid in het kader van ESF zodanig uit te werken en uit te voeren dat het kansen biedt tot effectieve transnationale samenwerking en hierbij middelen en ondersteuning aanbiedt om knelpunten in te perken.

Om het Europees beleid zo effectief mogelijk uit te voeren heeft het Agentschap een aantal beleidsinstrumenten tot haar beschikking die zij kan inzetten om de transnationale samenwerking te beïnvloeden. Voordat deze beleidsinstrumenten worden besproken, zal hierna eerst een definitie worden gegeven van beleid.

In de wetenschap zijn diverse definities van beleid in omloop. Hierna zullen er drie definities van beleid worden weergegeven:

"Beleid is een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer anderen verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel" (Kuypers, 1980:19, in Herweijer et. al., 1998).

"Beleid heeft twee gezichten. Beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Het is tegelijk ook een antwoord op een probleem. Het is een poging om een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen" (Hoogerwerf, 1993:22, in Herweijer et. al., 1998);

"De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling wordt beleid genoemd" (Bovens et. al, 2001:82).

Er zijn twee soorten definities te onderscheiden. Bij de eerste soort wordt voornamelijk uitgegaan van abstracte ideeën en beslissingen die omgezet worden in concrete handelingen. De definitie van Hoogerwerf (1993) is hier een voorbeeld van. De tweede soort gaat uit van het beleidsproces dat bestaat uit het bedenken en uitvoeren van een reeks handelingen en beleid als plan (De Graaf & Hoppe, 2004:44). In het kader van dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de laatste soort definitie. Er wordt uitgegaan van beleid als begrip dat door middel van beleidsinstrumenten abstracte ideeën omzet in concrete handelingen.

In de bestuurs- en beleidswetenschappen wordt met betrekking tot beleidsinstrumenten vaak een onderscheid gemaakt tussen communicatieve, economische en juridische beleidsinstrumenten. Bij de inzet van beleidsinstrumenten zijn de volgende vragen van belang: welke type sturingsinterventie is gewenst, op welke problematiekonderdelen kan worden gestuurd, welke effecten kunnen verwacht worden van de verschillende instrumenten en welke randwoorden moeten in acht genomen worden? (Bovens et. al, 21:91)

Fenger en Klok (2003) omschrijven beleidsinstrumenten als de meest concrete verschijningsvormen van overheidsbeleid. De overheid tracht door de toepassing van beleidsinstrumenten haar doelen te verwezenlijken. Ook Fenger en Klok maken een driedeling tussen juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Daarbij maken ze een onderscheid tussen verruimende, beperkende, algemene en individuele beleidsinstrumenten. De genoemde instrumenten zijn gericht op gedragsbeïnvloeding (Fenger en Klok, 2003:243). Schematisch ziet voorgaande er als volgt uit:

	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>
<i>Verruimend</i>	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
<i>Beperkend</i>	Verbod/Gebod	Heffing	Propaganda

	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>
Algemeen	Wet	Max/Min Prijzen	Massamedia
<i>Individueel</i>	Vergunning	Ind. Subsidies	Advies

Door middel van het communicatieve sturingsmodel wordt getracht middels informatie, kennis of waardering, invloed uit te brengen op de keuze van burgers of organisaties. Ook voorzien communicaties beleidsinstrumenten in informatie over de hierna te bespreken economische en juridische beleidsinstrumenten. Binnen het economische sturingsmodel, wordt getracht invloed uit te oefenen op gedrag van burgers en organisaties door middel van financiële consequenties. Te denken valt aan het verlenen van subsidies, het hanteren van heffingen en minimum en maximumprijzen. Het juridische sturingsmodel bevat waarden en normen die het gedrag van burgers en organisaties trachten te beïnvloeden door middel van geboden en verboden (Fenger & Klok, 2003).

De beleidsinstrumenten kunnen door het Agentschap toegepast worden om de ESF doelstellingen te behalen. De subsidieregeling zelf is een economische verruimende en individuele beleidsinstrument. Door middel van nadere wet- en regelgeving wordt vorm gegeven aan de subsidieregeling, waardoor binnen de subsidieregeling ook een juridische beleidsinstrument wordt ingezet. De communicatieve beleidsinstrumenten kan het Agentschap inzetten om enerzijds informatie te verschaffen over de regeling zelf en anderzijds om de transnationale samenwerking te promoten en ondersteuning te bieden aan (potentiële) subsidieaanvragers. Verondersteld wordt dat met betrekking tot de communicatieve beleidsinstrumenten zowel de verruimende, beperkende, algemene als individuele beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden.

In dit onderzoek zal aan de hand van bovenstaand schema, in het volgende hoofdstuk ten eerste de rol van het Agentschap en de ingezette middelen binnen het EQUAL programma, dat in dit onderzoek als onderzoeksobject fungeert, worden geanalyseerd. Aan de hand van de analyses van de casestudy's en de meta-analyse zal vervolgens worden bestudeerd welke uitwerking de ingezette beleidsinstrumenten hebben gehad gedurende het EQUAL-programma. In het slothoofdstuk van dit onderzoek zullen ten slotte aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van de inzet en invulling van de besproken beleidsinstrumenten.

Hierna zal in de volgende paragraaf eerst aan de hand van voorgaande paragrafen een analysekader voor dit onderzoek worden geschetst.

3.6 Het analysekader

Zoals eerder beschreven begonnen aan het begin van de vorige eeuw vooral grensgebieden transnationale samenwerkingsverbanden aan te gaan. Door de opkomst van nationale wet- en regelgeving werden deze transnationale banden verbroken en begonnen burgers en overheden zich voornamelijk op het nationaal niveau te concentreren. Halverwege de vorige eeuw werden door Europese landen overeenkomsten aangegaan om de onderlinge vrede te bewaren. Later intensiverde de samenwerking zich, werd de EU opgericht waar steeds meer Europese landen zich bij aansloten en richtte men zich erop krachten te bundelen om onder andere een sterkere economische concurrentiepositie op mondiaal niveau neer te zetten, gezamenlijke Europese belangen te behartigen en sociale doelen te realiseren. Door middel van subsidieprogramma's, waaronder ESF, tracht de Europese Unie hedendaags de transnationale samenwerking ook op decentraal niveau te bevorderen om zo de kracht van Europa verder te intensiveren en te versterken.

In dit hoofdstuk is de centrale vraag van deze scriptie bestudeerd vanuit de literatuur. Zoals beschreven richt deze scriptie zich op de studie naar de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds.

Daarbij is er een afbakening gemaakt bestaande uit vier kernpunten, namelijk:

- De definiëring van effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF;

- de knelpunten die zich voordoen bij transnationale samenwerking;
- de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale samenwerkingspartners;
- en tot slot de invloed van het agentschap op het transnationale samenwerkingsproces.

In deze paragraaf worden de bevindingen van dit hoofdstuk nog eens op een rij gezet, ook zullen de verbanden tussen de vier genoemde kernpunten worden verhelderd en zal beschreven worden hoe de theoretische bevindingen gebruikt zullen worden in dit onderzoek.

In eerste instantie is bestudeerd wat wordt verstaan onder de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF. Zoals hierboven beschreven heeft dit geleid tot de veronderstelling dat transnationale samenwerking in het kader van ESF effectief is indien:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

Voor dit onderzoek betekent dit dat hoe meer van de bovengenoemde punten terugkomen, of behaald worden binnen de transnationale samenwerking, hoe effectiever de transnationale samenwerking bevonden wordt.

Vervolgens is er onderzocht welke factoren een belemmering, voor de effectiviteit van de transnationale samenwerking kunnen vormen. Dit zijn knelpunten die in meer of mindere mate de effectiviteit zoals die hierboven is beschreven in de weg kunnen zitten. Er werd bestudeerd welke veelvoorkomende knelpunten zich voordoen bij, door de Europese Commissie gesubsidieerde, transnationale samenwerking op projectniveau. Ondervonden werd dat de effectiviteit van de transnationale samenwerking onder druk zal komen te staan wanneer:

- er een dominerende partij binnen de samenwerking heerst en er geen rekening wordt gehouden met tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- er sprake is van culturele inertia;
- er bilateraaltes ontstaan binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- transnationale samenwerking vooral een aangelegenheid wordt van hoge functionarissen en de daadwerkelijke doelgroep niet betrokken wordt bij de samenwerking;
- er (onopgeloste) taalbarrières binnen de transnationale samenwerking aanwezig zijn;
- er verschillen bestaan met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- de transnationale samenwerking zich op terreinen begeeft die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboemd;
- transnationale samenwerkingspartners geen rekening houden met elkaars cultuurverschillen en deze niet bespreekbaar maken.

Voor dit onderzoek betekent dit dat hoe meer genoemde knelpunten zich voordoen binnen de transnationale samenwerking, des te kleiner de kans is dat voldaan kan worden aan de omschreven effectiviteit.

Nadat de knelpunten zijn bestudeerd is onderzocht welke factoren juist bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking. Het gaat hierbij om factoren die zodanig bijdragen aan de samenwerking tussen transnationale samenwerkingspartners als factoren die bijdragen aan het transnationale subsidieproces zelf. Uit de theoretische studie kwamen de volgende veronderstellingen voort:

- Hoe kleiner de projectschaal en hoe minder actoren er betrokken zijn, hoe beter de afstemming van doelstellingen verloopt en hoe groter de kans is op een effectieve samenwerking;

- Hoe helderder de gemeenschappelijke doelstellingen en te nemen stappen geformuleerd worden des te meer zal dit bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking;
- Wanneer alle betrokken samenwerkingspartners een bepaald doel of opbrengst uit de samenwerking kunnen halen, zullen zij relatief meer bereid zijn te investeren in het samenwerkingsverband, wat de effectiviteit van de samenwerking ten goede komt. Een win-win situatie draagt wezenlijk bij aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking;
- Hoe helderder de win-win situatie hoe groter het draagvlak, des te groter de bereidheid van actoren om inspanning te leveren wat wederom ten gunste komt van de effectiviteit van de transnationale samenwerking;
- Wanneer de (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen flexibel zijn, is de kans op een effectieve transnationale samenwerking relatief groter dan wanneer er strenge, starre regels worden toegepast;
- Europese subsidies zelf blijken ook een belangrijke rol te spelen bij transnationale samenwerking en zorgen zij voor een laatste duw in de rug om de samenwerking van de grond te halen.

Voor dit onderzoek betekent dit dat hoe meer genoemde punten terugkomen binnen het transnationale samenwerkingsverband hoe groter de kans is een effectieve transnationale samenwerking.

Wanneer de knelpunten en de factoren die juist bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking met elkaar vergeleken worden, kan opgemerkt worden dat deze grotendeels met elkaar samenhangen. Zo is het aannemelijk dat wanneer er heldere gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen geformuleerd worden en alle betrokkenen partners een bepaald resultaat uit de samenwerking kunnen halen, de kans op één dominerende partij binnen de samenwerking en ambitieverschillen tussen de transnationale partners gering is. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat de knelpunten en de factoren die juist een bijdrage leveren aan de transnationale samenwerking een wisselwerking op elkaar hebben. Er wordt verondersteld dat hoe meer knelpunten zich voordoen binnen de samenwerking, des te moeilijker het zal zijn om aan de bijdragende factoren te voldoen en vice versa. Vanuit deze beredenering is de kans op een effectieve transnationale samenwerking groter naarmate er zich binnen de samenwerking minder knelpunten en meer factoren voordoen die een bijdrage leveren aan de effectiviteit.

De hierboven beschreven knelpunten en de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking vormen een basis voor de nadere invulling en uitvoering van de subsidieregeling. Door het inzicht in de veelvoorkomende knelpunten wordt het Agentschap immers in staat gesteld de regeling zodanig in te vullen dat de problemen beperkt worden. De factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking vormen als het ware de input voor de subsidieregeling. De bevindingen die vanuit het theoretisch kader op het gebied van knelpunten en voorwaarden worden gedaan zullen worden aangevuld met de bevindingen en ervaringen vanuit het empirisch onderzoek. Uiteindelijk leidt dit onderzoek tot een advies aan het Agentschap ten aanzien van de invulling en uitvoering van de ESF subsidieregeling. Zoals reeds besproken heeft het Agentschap een aantal beleidsinstrumenten tot haar beschikking die zij kan inzetten om de effectiviteit van de transnationale samenwerking te optimaliseren. Dit zijn de beschreven economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten. De subsidieregeling zelf is een economische verruimende en individuele beleidsinstrument. Door middel van nadere wet- en regelgeving wordt vormgegeven aan de subsidieregeling, waardoor binnen de subsidieregeling ook een juridische beleidsinstrument wordt ingezet. De communicatieve beleidsinstrumenten kan het Agentschap in te zetten om enerzijds informatie te verschaffen over de regeling zelf en anderzijds om de transnationale samenwerking te promoten en ondersteuning te bieden aan (potentiële) subsidieaanvragers. Nadat in hoofdstuk vier de inzet van de genoemde beleidsinstrumenten tijdens het EQUAL-programma is geanalyseerd, zullen er aan het einde van dit onderzoek, naar aanleiding van de bevindingen in het theoretisch en empirisch onderzoek aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de inzet van de beleidsinstrumenten door het Agentschap ten behoeve van de transnationale samenwerking. Hierna zal het analysekader nog eens schematisch worden samengevat en toegelicht hoe dit gebruikt zal worden in het empirisch onderzoek.

3.6.1 Schematisch Analyse kader

Transnationale samenwerking in het kader van ESF is effectief wanneer:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

De kans op de effectiviteit wordt vergroot wanneer:

Problemen beperkt worden

- Één dominerende partij en tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- Het heersen van culturele inertia;
- Bilateraaltjes binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- Transnationale samenwerking dat slechts plaats vind op hoger niveau zonder betrekking van de daadwerkelijke doelgroep;
- er (onopgeloste) taalbarrières tussen samenwerkingpartners;
- Verschillen met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- Het begeven van transnationale samenwerking op terreinen die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboemd;
- Gebrek aan begrip voor elkaars cultuurverschillen en bespreekbaar maken hiervan.

Effectiviteit bevordert wordt

- Zo klein mogelijke projectschaal en zo min mogelijk actoren, opdat er een goede afstemming van doelstellingen kan plaatsvinden en kans op een effectieve samenwerking vergroot;
- Helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen;
- Een win-win situatie voor alle actoren zodat zij bereid zullen zijn te investeren in de samenwerking;
- Draagvlak creëren door het verhelderen van de win-win situatie opdat actoren bereid zijn inspanning te leveren;
- Handhaven van flexibele (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen;
- Handhaven van Europese subsidies

Dit kan beperkt dan wel bevordert worden door middel van de beleidsinstrumenten:

	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>
<i>Verruimend</i>	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
<i>Beperkend</i>	Verbod/Gebod	Heffing	Propaganda
<i>Algemeen</i>	Wet	Max/Min Prijzen	Massamedia
<i>Individueel</i>	Vergunning	Ind. Subsidies	Advies

Deze kunnen ten behoeve van het ESF ingezet worden door:

Het Agentschap

Hierboven is een schematische weergave gegeven van het analysekader van dit onderzoek. Aan de hand van dit kader zal invulling gegeven worden aan het empirisch onderzoek.

In het empirisch onderzoek zal voornamelijk gekeken worden naar de eerste drie kernpunten. Er zal binnen de casestudy's ten eerste worden onderzocht in hoeverre de aspecten, genoemd onder de effectiviteit van transnationale samenwerking binnen de onderzochte transnationale samenwerking terugkwamen. Vervolgens zal geanalyseerd worden welke knelpunten zich voordeden bij de transnationale samenwerking en welke factoren bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Hierna zullen deze factoren de zogenaamde succesfactoren genoemd worden. Tot slot zal binnen de casestudy's bestudeerd worden hoe de knelpunten en succesfactoren zich verhouden tot de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Verder zal ook geanalyseerd worden of en welke andere problemen die niet benoemd zijn in dit kader zich voor hebben gedaan tijdens de transnationale samenwerking.

Ook de meta-analyse zal zich focussen op de eerste drie kernpunten te weten, de effectiviteit van de transnationale samenwerking, de voorgedane knelpunten en de succesfactoren binnen de transnationale samenwerking. Omdat de meta-analyse diverse grootschalige anonieme onderzoeksresultaten betreft, is het lastig om directe verbanden te leggen tussen de invloed van de knelpunten, dan wel succesfactoren op de effectiviteit van de samenwerking. Waar mogelijk zullen wel de uitspraken van onderzoekers met betrekking tot deze verbanden worden benoemd.

De bevindingen zullen samen met de bevindingen uit dit hoofdstuk uiteindelijk uitmonden in een eindconclusie ten aanzien van de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van ESF.

Voordat overgegaan wordt naar het empirisch onderzoek zal in het volgend hoofdstuk eerst een nadere introductie worden gegeven van ESF en het EQUAL programma specifiek.

4. Het Europees Sociaal Fonds & EQUAL: een omschrijving

Zoals eerder aangegeven fungeert het ESF programma EQUAL als onderzoeksobject in deze scriptie. Het EQUAL programma is een onderdeel van het Europees Sociaal Fonds, dit fonds kent een steeds op elkaar volgend programma-periode. Alvorens over te gaan op de casestudy's zal, zoals hierboven beschreven, in dit hoofdstuk een korte introductie worden gegeven van het Europees Sociaal Fonds dat inmiddels al een 52 jarig bestaan kent. Vervolgens zal het EQUAL-programma dat van 2000 tot en met 2006 liep worden omschreven. Hierbij zal extra aandacht worden besteed aan de verplichte transnationale samenwerking binnen het EQUAL-programma en zullen de rol van het Agentschap en de hierbij ingezette beleidsinstrumenten worden beschreven.

4.1 Inleiding Europees Sociaal Fonds

Zoals eerder beschreven werd het Europees Sociaal Fonds (ESF) in 1957, door middel van het Verdrag van Rome, opgericht. Het ESF vormde vanaf het begin een vast onderdeel binnen de EU, bedoeld om door middel van werkgelegenheidsbevordering en vergroting van de geografische en beroepsmobiliteit, de arbeidskansen in de Europese Gemeenschap te verbeteren. Het Fonds wordt vanaf de oprichting beheerd door de Europese Commissie die hierin bijgestaan wordt door het Comité van het ESF. Dit comité wordt vanaf het begin vertegenwoordigd door afgevaardigden van lidstaten, werkgevers en vakbonden.

Het ESF is het oudste Europees structuurfonds en diende aanvankelijk als financieel middel om werkloosheid op te vangen. Zo richtte het fonds zich op onder andere de omscholing van arbeiders die door de modernisering of omschakeling van nieuwe vormen van productie op straat waren komen te staan. Het fonds werd in haar eerste jaren uitsluitend ingezet voor problematiek op nationaal niveau. De aanvragen die de Commissie van de lidstaten ontving werden automatisch goedgekeurd.

Aan het einde van de jaren '60 stegen door toenemende werkloosheid de aanvragen echter fors wat leidde tot een hervorming van het ESF in 1971. Deze hervorming hield in dat er meer geld vanuit de EU in het fonds werd geïnvesteerd en dat het ESF de financiële steun op specifieke groepen en klassen van mensen ging richten. Zo werd het fonds in loop van de jaren zeventig opengesteld voor onder andere boeren, landarbeiders en textielarbeiders gevolgd door de kledingindustrie. Later in de jaren zeventig werd het fonds ook ingezet om hulp te bieden bij praktische problemen die arbeiders die in een andere lidstaat gingen werken, ondervonden. Ook bood het fonds steun aan pilootprogramma's en studies om innovatieve ideeën en methoden ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek te testen. Daarnaast ging het fonds zich richten op jeugdwerkloosheid en werkgelegenheid voor vrouwen, gehandicapten en oudere werknemers. De doelgroepverschuiving binnen het fonds hield ook in dat het ESF opengesteld diende te worden voor werkgevers, vakbonden en individuele ondernemingen. Waren het eerst alleen de lidstaten die subsidie konden aanvragen, nu konden ook privaatrechtelijke instanties een dergelijke aanvraag indienen. Dit leidde tot een andere manier van werken binnen het fonds, waarbij onder andere de projectaanvragen vooraf goedgekeurd diende te worden. Er ontstond een meer gestructureerde benadering om zo de inzet van het ESF geld te optimaliseren en de interventies die met steun van het ESF tot stand kwamen, zo efficiënt mogelijk te maken.

Als reactie op de industriële verandering van de jaren tachtig werd het ESF ook ingezet voor opleiding in de nieuwe technologieën, met als doel het vinden van werk in verschillende sectoren te vergemakkelijken en om op deze manier vroegtijdig in te spelen op de technologische veranderingen op de arbeidsmarkt.

Naast het oplossen van problemen ten aanzien van werkloosheid werd in de jaren negentig de klemtoon van het fonds verschoven naar werkgelegenheid. Het fonds ging zich daarbij richten op het behoud van banen en het ervoor zorgen dat werkende ook aan het werk bleven. Verder ging het fonds aandacht besteden aan een betere afstemming van de probleemaanpak tussen de lidstaten en het uitwisselen van transnationale ideeën om zo tot nieuwe oplossingen te komen voor de toenemende werkloosheidsproblematiek.

Ten behoeve van deze betere afstemming tussen de lidstaten werd in 1997 de zogenoemde Europese Strategie voor de Werkgelegenheid ontwikkeld gebaseerd op een viertal pijlers, namelijk: aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen (aan de veranderingen op de arbeidsmarkt), ondernemingsgeest, professioneel integratievermogen en gelijkheid van kansen voor vrouwen en mannen. Doel hiervan was een betere afstemming van de economische- en tewerkstellingsbeleid tussen de lidstaten. De Lidstaten spraken af om de gemeenschappelijke doelstellingen te vertalen naar nationale plannen die jaarlijks opgesteld werden. Het ESF werd in de strategie opgenomen als vast gegeven en wordt tegenwoordig nog steeds ingezet ten behoeve van de gemeenschappelijke strategie.

Zoals in het eerste hoofdstuk omschreven werd in 2000 de Lissabon-strategie gelanceerd. Uiteindelijk doel hiervan is om de Europese Unie "*meest geavanceerde kenniseconomie te maken tegen het jaar 2010*" (Europese Commissie, 2007). Doelen van deze strategie, die in het jaar 2010 gerealiseerd moesten zijn, waren onder andere de volgende:

- de totale werkgelegenheidsgraad diende opgehoogd te worden naar 70%;
- de vrouwelijke participatiegraad van vrouwen diende te stijgen tot meer dan 60%;
- de werkgelegenheidsgraad onder oudere werknemers diende verhoogd te worden tot 50%

(Europese Commissie, 2007)

Door de Lissabon strategie, werden de inspanningen om mensen aan het werk te laten gaan en aan het werk te houden, opgevoerd. Het ESF werd vanaf 2000 ook ingezet ten behoeve van de ondersteuning van het Lissabon proces. Hiertoe richtte het ESF zich op vier prioriteiten, waaronder het verbeteren van de vaardigheden en flexibiliteit van de bestaande beroepsbevolking in combinatie met de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen ten behoeve van levenslang leren en permanente vorming ook binnen het beroepsleven, het tegengaan van jeugd- en langdurige werkloosheid door middel van (het ontwikkelen van) preventieve en job gerichte strategieën, de bevordering en ontwikkeling van (nieuw) ondernemerschap en tot slot het creëren en behouden van gelijke kansen en het tegengaan van sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt.

Het huidig ESF richt zich op het bieden van financiële steun aan projecten en maatregelen met betrekking tot werkloosheidsbestrijding, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, het stimuleren van sociale integratie op de arbeidsmarkt, het creëren van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de bevordering van een hoog werkgelegenheidspeil, de bevordering van duurzame ontwikkeling en tot slot de stimulering van economische en sociale samenhang binnen Europa (Europese Commissie, 2005).

Zoals bepaald in de algemene verordening betreffende de Structuurfondsen, draagt ESF bij aan het bestrijden van alle vormen van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt (EQUAL). Verder financiert ESF ook maatregelen m.b.t. voorbereiding, toezicht en evaluatie in de lidstaten die nodig zijn voor onder andere:

- Innovatieve acties met betrekking tot de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en beroepsopleiding;
 - Studies en uitwisseling van ervaringen;
 - Technische bijstand voor voorbereidings-, controle- en evaluatieactiviteiten van de door ESF gefinancierde maatregelen;
 - Voorlichtingsactiviteiten voor de betrokken partners, begunstigden en het publiek.
- (Europese Commissie, 2005)

Het huidig ESF programma kent telkens een programma-periode van 7 jaar. Het budget, de inhoud en regelgeving worden voor iedere 7-jarige periode, in samenwerking met de lidstaten, opnieuw door de Europese Commissie vastgesteld. De programma-uitvoer wordt vervolgens gedelegeerd aan de lidstaten. Zoals eerder beschreven wordt de programma uitvoer per lidstaat door een Management Autoriteit gedaan die belast is met een correcte uitvoer van de regeling en verantwoording afdraagt aan de Europese Commissie. De lidstaten dienen een Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) en vervolgens een operationeel programma (OP) in te dienen, waarmee zij het nationale programma presenteren. Daarna dient de lidstaat een controle- en beheersstructuur op te zetten die goedgekeurd dient te

worden door de Europese Commissie. De lidstaat kan hierbij nadere regels bepalen, echter blijven de Europese verordeningen van kracht en kan de lidstaat slechts strengere eisen dan die van de EC opstellen.

Hierboven is een korte omschrijving gegeven van het ontstaan en de ontwikkeling van het ESF. Ook is het huidige ESF beschreven. In de volgende paragraaf zal een omschrijving gegeven worden van het ESF-programma EQUAL. Dit programma liep van 2000 tot en met 2006 en is daarmee het meest recente afgesloten ESF programma.

4.2 Het EQUAL-Programma

Zoals hierboven reeds aangegeven zal in deze paragraaf het EQUAL programma worden beschreven. Hierna zal eerst het programma zoals dat gepresenteerd is vanuit de Europese Commissie, globaal worden omschreven, hierbij zal extra aandacht worden besteed aan de verplichte transnationale samenwerking binnen het EQUAL programma. Vervolgens zal het EQUAL programma zoals dat in Nederland destijds vorm is gegeven worden omschreven. Hierbij zal wederom extra aandacht worden besteed aan de transnationale dimensie en zullen de visie en verwachtingen en de ingezette middelen vanuit het Agentschap worden beschreven.

4.2.1 EQUAL: een initiatief van de Europese Commissie

Het ESF- EQUAL programma dat van 2000 tot en met 2006 liep was een transnationaal programma gericht op het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie en het creëren van gelijke kansen op de arbeidsmarkt. Hierbij besteedde het programma extra aandacht aan discriminatie op grond van onder andere sekse, ras godsdienst en handicap.

Het doel van het EQUAL- programma luidde volgens de Europese Commissie als volgt:

"het via transnationale samenwerking stimuleren van nieuwe benaderingen voor de bestrijding van arbeidsmarktgerelateerde discriminatie en ongelijkheid van welke aard dan ook. In het kader van Equal zal tevens passende aandacht worden besteed aan de integratie van asielzoekers in de maatschappij en het beroepsleven" (Europese Commissie, 2000).

Het EQUAL programma diende volgens de Europese Commissie als aanvulling op de specifieke wetgeving en actieprogramma's van de ESW en als aanvulling op overig beleid, instrumenten en activiteiten met betrekking tot het arbeidsmarkt. EQUAL diende als proeftuin te fungeren ten behoeve van de ontwikkeling en disseminatie van nieuwe benaderingen ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid, die als doel hebben alle vormen van ongelijkheid op de arbeidsmarkt en arbeidsmarktdiscriminatie tegen te gaan.

Het programma was gericht op diverse terreinen die verwoord zijn aan de hand van vier pijlers, overeenkomstig met de hierboven beschreven Europese Strategie voor de Werkgelegenheid (ESW), met daarin acht thema's en een extra thema gericht op asielzoekers:

Pijler I: Inzetbaarheid (employability)

- a. Verbetering van de (her)intredingsmogelijkheden tot arbeidsmarkt.
- b. Bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat op de arbeidsmarkt

Pijler II: Ondernemerschap (entrepreneurship)

- c. Scheppen van mogelijkheden om een bedrijf te starten
- d. Vergroting van de arbeidsmogelijkheden in de tertiaire sector, in het bijzonder de sector maatschappelijke dienstverlening

Pijler III: Aanpassingsvermogen (adaptability)

- e. Scholing en de verbetering van aansluiting tussen school en werk
- f. De inzet van ICT bij scholing, bij arbeidsplaatsinpassing en bij de verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

Pijler IV: Gelijke kansen tussen mannen en vrouwen

- g. Vergemakkelijking van combinatie van arbeid en zorg
- h. Doorbreken van de horizontale en verticale segregatie tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt.

Asielzoekers

i. Scholing en activering van asielzoekers (SEOR, 2005 p2)

De EU-landen waren niet verplicht zich te richten op alle thema's maar hadden de vrijheid een aantal thema's te selecteren.

Naast het feit dat de nationale uitvoering van de subsidieregeling in het kader van bovenstaande thema's diende te zijn, stelde de Europese Commissie aan de programmering van EQUAL nog een aantal voorwaarden ten aanzien van de subsidiabele projecten. Hierna zullen deze voorwaarden puntsgewijs benoemd worden:

- Ontwikkelingspartnerschappen

Het werken in zogenaamde ontwikkelingspartnerschappen was een essentiële subsidievoorwaarde. De subsidieaanvragers dienden met verschillende organisaties in een bepaalde regio of uit een bepaalde sector een gezamenlijk ontwikkelde projectplan uit te voeren. Het bundelen van kennis en ervaring zou volgens de Europese Commissie een aanzienlijke meerwaarde moeten opleveren.

- Innovatief karakter

Om in aanmerking voor subsidie te komen, dienden de projecten een vernieuwend karakter te hebben ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid. De Europese Commissie maakte hierbij onderscheid tussen drie verschillende vormen van innovatie, namelijk: procesgerichte innovaties die betrekking hadden op het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, methoden of benaderingen en de verbetering van bestaande methoden; innovaties die gericht zijn op de formulering van nieuwe doelstellingen ten aanzien van het creëren van nieuwe werkgelegenheidsterreinen; en tot slot kon het gaan om context gerichte innovaties die betrekking konden hebben op politieke en institutionele structuren met betrekking tot de arbeidsmarkt.

- Disseminatie

Naast het ontwikkelen van innovaties ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid, dienden de innovaties, wanneer deze succesvol bleken, ook verder verspreid te worden.

- Mainstreaming

Een andere voorwaarde om voor subsidie in aanmerking te komen was dat de projecten genoeg aandacht besteden aan mainstreaming. Doel van de mainstreaming was de integratie van de 'best practices' van projecten in het reguliere beleid van instanties en organisaties. Verder viel onder mainstreaming het verspreiden van informatie over gesignaleerde valkuilen, knelpunten en institutionele belemmeringen die een obstakel kunnen vormen voor de toepassing van innovatieve werkwijzen. De Europese Commissie maakte hierbij een onderscheid tussen verticale en horizontale mainstreaming. Bij horizontale mainstreaming nemen andere uitvoerende organisaties de innovaties rechtstreeks over terwijl bij horizontale mainstreaming succesvolle vernieuwende werkwijzen in het reguliere beleid worden geïntegreerd.

- Gendermainstreaming

Met Gendermainstreaming bedoelde de Europese Commissie de integratie van een werkwijze die rekening houdt met verschillen tussen vrouwen en mannen. Projecten moesten zo ingericht worden dat beide sekse er optimaal gebruik van konden maken zonder belemmerd te worden door onbedoelde neveneffecten in de projectopzet.

- Empowerment

Dit hield in dat degenen die belang hadden bij de activiteitenimplementatie ook daadwerkelijk bij de besluitvorming dienden te worden betrokken.

- Transnationaliteit

Volgens de Europese Commissie konden kennis en ervaring uit andere landen nieuwe impulsen geven aan de innovatie en kon men van elkaar leren. Uit ervaringen uit eerdere ESF programma's is volgens de Commissie gebleken dat transnationale samenwerking een grote toegevoegde waarde kan leveren wanneer samen aan gelijksoortige problematiek wordt gewerkt. Ook kunnen volgens de Commissie aanzienlijke beleidsvernieuwingen worden

gerealiseerd. Transnationale samenwerking diende daarom als wezenlijk element binnen EQUAL. Daartoe diende zoals eerder benoemd, ieder EQUAL project met minimaal één organisatie uit een andere lidstaat, en bij voorkeur met meer landen, samen te werken. De samenwerking diende tot stand te worden gebracht tussen door de lidstaten in het kader van EQUAL geselecteerde projecten die zich bij voorkeur bezig hielden met hetzelfde thematisch terrein. De transnationale samenwerking diende vastgelegd te worden in een schriftelijke overeenkomst die betrokken partijen met elkaar aangingen. In de overeenkomst dienden de doelen, de (financiële) middelen, de taakverdeling en de te gebruiken methoden voor monitoring en evaluatie van de gezamenlijke activiteiten te worden opgenomen. (Europese Commissie, 2000)

De transnationale samenwerking was onder EQUAL geen doel op zich maar diende als middel om onder andere:

- het inzicht in de aard en vormen van uitsluitel, discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt te verbeteren;
- ervaringen met betrekking tot strategieën en activiteiten te delen en verbeteringen aan te brengen in eigen strategieën;
- actuele relevante ontwikkelingen in de praktijk en in beleid te kunnen volgen;
- de disseminatie-, validatie- en mainstreamingsinspanningen te versterken.

De Commissie gaf in een zogenaamde transnationale gids ten behoeve van EQUAL verder ook aan hoe vormgegeven kon worden aan de transnationale samenwerking. Dit werd gedaan door middel van een classificatie van vijf modellen van transnationale samenwerking, namelijk:

- het uitwisselen van ervaringen en informatie, door wederzijdse lering van elkaar ideeën, activiteiten en strategieën;
- het parallel experimenteren en ontwikkelen van innovatieve benaderingen;
- het importeren of exporteren van innovatieve benaderingen, door het aanpassen van benaderingen die elders getest zijn aan de eigen situatie;
- het gezamenlijk ontwikkelen van systemen of producten, door middel van een gemeenschappelijke doelstelling met een verdeling van bijbehorende taken;
- het georganiseerd leren, door middel van uitwisselingen van opleiders, cursisten, hoofdactoren etc.

Volgens de Commissie sluiten de beschreven werkvormen elkaar niet uit en kan de transnationale samenwerking meerdere of over het termijn wisselende vormen van transnationale samenwerking aannemen.

(Europese Commissie, 2001)

Tot slot geeft de Europese Commissie nog een aantal tips over hoe daadwerkelijke toegevoegde waarde binnen de transnationale samenwerking behaald kan worden. Zo zouden transnationale samenwerkingspartners ten eerste de op te lossen problemen duidelijk voor ogen moeten hebben, verder zouden de partners ambitieuze doch haalbare doelstellingen dienen te stellen, daarnaast zou men goed dienen na te denken over de in te zetten methoden en instrumenten die binnen het samenwerkingsverband ingezet of ontwikkeld zouden kunnen worden om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken. Ook zou het van belang zijn dat er naar transnationale partners gezocht werd die extra competenties in kunnen brengen en de ideeën en ervaringen kunnen versterken en zo de bevordering van innovatie en de kans op goed resultaat vergroten. Tot slot zou men de invulling van de samenwerking inclusief de te ondernemen stappen dienen uit te denken en daarbij ook te erkennen dat innovatie ook risico met zich meebrengt. Zoals eerder benoemd had EQUAL door deze innovatie dan ook een experimenteel karakter.

De nadere uitwerking en uitvoering van de subsidieregeling werd aan de lidstaten overgelaten. Zij dienden binnen het door de Commissie opgesteld kader, zoals dit hierboven globaal is omschreven, verdere invulling aan de regeling te geven. In Nederland werd dit zoals reeds aangegeven door het Agentschap gedaan. Hierna zal de invulling van het EQUAL programma, zoals dit in Nederland is vormgegeven, worden omschreven.

4.2.2 Het EQUAL programma in Nederland

Zoals eerder aangegeven is het Agentschap in Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF. In het kader van EQUAL was het Agentschap verantwoordelijk voor de nadere uitwerking en uitvoering van het subsidieprogramma. Het Agentschap richtte in samenwerking met het kerndepartement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het nationaal programma in en presenteerde dit naar buiten toe. Ook was het Agentschap belast met het beoordelen van aanvragen en het al dan niet toekennen van de subsidieregelingen.

Nederland heeft er zoals een aantal andere landen voor gekozen zich binnen het EQUAL programma te richten op alle negen, in de vorige paragraaf beschreven, thema's. Ieder thema was op specifieke doelgroepen gericht waaronder langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, etnische minderheden, vrouwen, de gezondheidssector, de milieusector, laagopgeleide, alleenstaande ouders, en risicojongeren.

De EQUAL subsidie kon door een groot aantal instanties worden aangevraagd bij het Agentschap. De belangrijkste potentiële subsidieaanvragers bestonden uit gemeenten en provincies, onderwijsinstellingen, belangen- en brancheorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, ondernemers en kamers van koophandel, re-integratiebedrijven, het Landelijke Instituut Sociale Verzekeringen, expertisecentra en zorg- en dienstverleningsorganisaties, vluchtelingen organisaties en tot slot NGO's.

Het EQUAL programma kende in Nederland twee tranche van drie jaar waarvoor projecten subsidie konden aanfragen. Van 2000 tot 2003 liep de eerste tranche en van 2003- 2006 liep de tweede tranche.

Om in aanmerking te komen voor subsidie dienden de projecten onder andere te voldoen aan de voorwaarden zoals die door de Europese Commissie waren opgesteld met betrekking tot mainstreaming, innovatie, empowerment, gendermainstreaming, disseminatie en transnationaliteit. Daarnaast dienden de subsidieaanvragers zelf te zorgen voor co-financiering van het project. Deze co-financiering diende 50% van de totale projectkosten te bedragen. De aanvrager kon zelf de co-financiering betalen of elders co-financiering aantrekken.

De aanvragen die het Agentschap binnen kreeg werden beoordeeld op alle bovengenoemde aspecten. Projectaanvragers dienden per aspect te verantwoorden hoe dit invulling binnen het project zou gaan krijgen. De projectaanvragen die het Agentschap ontving waren in de meeste gevallen nationaal gericht en de projecten hadden nog geen transnationale samenwerkingspartner. In de aanvraag diende de subsidieaanvrager aan te geven naar wat voor transnationale partner deze op zoek was en op welke aspecten (ten aanzien van welke problematiek) de aanvrager transnationaal samen wenste te werken. Dit verschaftte het Agentschap enerzijds informatie op basis waarvan het Agentschap de voorgenomen transnationaliteit kon wegen en anderzijds werd de informatie als input gebruikt voor het zogeheten EQUAL Common DataBase in Brussel, een zoekmachine waar alle toegekende EQUAL projecten in werden gezet ter ondersteuning voor het vinden van geschikte transnationale samenwerkingspartners.

De nationale subsidieaanvragers dienden vanuit een bestaand nationaal projectplan op zoek te gaan naar een transnationale samenwerkingspartner. In beginsel waren de projectaanvragers zelf verantwoordelijk voor het vinden van geschikte transnationale samenwerkingspartners. Wanneer er moeilijkheden ondervonden werden, kon het Agentschap bemiddelen. Verder werd op de website van het Agentschap alle informatie ten behoeve van de EQUAL regeling en bijbehorende procedures gepubliceerd. Ook werd er per tranche een zogenoemde Transnationale Gids op de website van het Agentschap gepubliceerd. Deze gids was door de Europese Commissie opgesteld en bevatte alle benodigde informatie, vereisten, tips en tegen te komen problemen met betrekking tot de transnationale samenwerking.

Wanneer er geschikte transnationale samenwerkingspartners waren gevonden, diende de partners binnen enkele maanden met een zogenoemde Transnational Cooperation Agreement te komen (TCA). Een format van een dergelijk TCA werd door de Europese Commissie beschikbaar gesteld. Hierin diende de partners onder andere aan te geven wat de

gemeenschappelijke belangen en doelstellingen, de verwachte producten en resultaten en de toegevoegde waarde van de beoogde resultaten en beoogde aanpak waren. Verder dienden de samenwerkingspartners ook te beschrijven wat de geplande transnationale activiteiten waren en een tijdschema en een financiële begroting inclusief de onderlinge verdeling van de projectkosten op te nemen in de TCA.

Ook dienden de samenwerkingspartners een transnationale coördinator aan te stellen, opdat de geplande transnationale samenwerkingsactiviteiten doeltreffend beheerd zouden worden. Aan deze transnationale coördinator stelde de Europese Commissie onder andere de eisen dat deze eerdere ervaring diende te hebben met transnationale samenwerking, communicatief vaardig was en kennis diende hebben van de overeengekomen werktalen in het transnationale samenwerkingsverband.

(Europese Commissie, 2002)

De transnationale samenwerkingspartners waren verplicht tussentijdse evaluaties en een eindevaluatie op te stellen. Dit kon intern, door henzelf of extern door een ingehuurd partij gebeuren. De samenwerkingspartners dienden evaluatiedoelen te stellen ten aanzien van onder andere de financiële efficiëntie, de resultaten van de transnationale samenwerking, de tevredenheid onder bijvoorbeeld de doelgroepen en tot slot met betrekking tot de effectiviteit van het transnationale samenwerkingsverband.

(Europese Commissie, 2002)

De kosten die het Agentschap in het kader van de transnationale samenwerking subsidiabel stelde waren onder andere de buitenlandse reis- en verblijfskosten van deelnemers, projectcoördinatoren of instructiepersoneel in het kader van de transnationale samenwerking, organisatiekosten van transnationale congressen of seminars en vertaal- en tolkkosten.

Naast de beoordeling, toekenning en uitbetaling van (tussentijdse) subsidieaanvragen, zorgde het Agentschap ervoor dat de publicaties van de Europese Commissie omtrent EQUAL tijdig in moedertaal op de website van het Agentschap werden gepubliceerd en wezen de subsidieaanvragers hierop. Verder stelde het Agentschap publiciteitsmiddelen beschikbaar aan de projecten. Zij konden onder andere gebruik maken van de website van het Agentschap en publicaties in tijdschriften en nieuwsbrieven, om projectresultaten bekend te maken, ook verschaftte het Agentschap promotiemateriaal van de EU aan de projecten, zoals het Europees logo, dat verplicht op de projectmateriaal van de subsidieontvangers diende te worden gepubliceerd, en pennen, posters of schrijfblokken voorzien van het EU logo. Daarnaast verleende het Agentschap medewerking aan publiciteit. Zo konden subsidieontvangers vertegenwoordigers van het Agentschap vragen een speech of vragenbeantwoording te geven tijdens een georganiseerde bijeenkomst. Tot slot fungeerde het Agentschap als schakel tussen de subsidieaanvragers en de Europese Commissie en kon het Agentschap afhankelijk van de aard van het belang contact leggen met de Commissie om een spreker of afgevaardigde vanuit de Commissie te regelen bij grootschalige conferenties of tentoonstellingen.

(Agentschap SZW, 2004)

In dit hoofdstuk is getracht een beeld te schetsen van het ESF-programma EQUAL. Eerst is het ontstaan en de ontwikkeling van ESF beschreven en vervolgens is ingegaan op het EQUAL programma. In het volgende hoofdstuk zullen, zoals eerder beschreven, in het kader van de casestudy's een vijftal EQUAL projecten worden geanalyseerd gevolgd door een meta-analyse in hoofdstuk zes. Doel hiervan is om de uitwerking van het EQUAL programma zoals dat hierboven is beschreven, aan de hand van het theoretisch kader te analyseren en hierbij de knelpunten en succesfactoren in kaart te brengen om zo aanbevelingen te kunnen doen voor toekomstige transnationale ESF-programma's.

5. Casestudy's : 5 EQUAL projecten

In de voorgaande hoofdstukken is het probleem dat in deze scriptie centraal staan verhelderd en onderverdeeld in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn in hoofdstuk twee aan de hand van de theorie bestudeerd, hieruit is het reeds beschreven analysekader voortgekomen. Nadat hoofdstuk drie het EQUAL-programma heeft geïntroduceerd, zal in dit hoofdstuk het eerste gedeelte van de empirische analyse, bestaande uit de casestudy's, plaatsvinden. Aan de hand van het analysekader zullen, zoals eerder aangegeven, achtereenvolgens vijf EQUAL projecten worden geanalyseerd te weten de projecten SPARK, WEST TOP, Triple-Win 3, Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen en het project Kiezen voor je Leven.

In totaal werden in Nederland voor de eerste EQUAL tranche 95 projecten beschikt en in de tweede tranche 116 projecten. Voor deze casestudy's is er, gezien de diverse evaluaties en onderzoeken die reeds nationaal en transnationaal verricht zijn, in overleg met het Agentschap, voor gekozen om slechts vijf projecten te onderzoeken. Uit eerdere grootschalige onderzoeken zijn, zoals in het volgend onderzoek zal blijken, een aantal representatieve bevindingen naar voren gekomen die bruikbaar zijn voor de onderzoeksvragen van deze scriptie. Hoewel de bestudering van vijf projecten in vergelijking met het totaal aantal beschikte EQUAL projecten gering is, en hierdoor de representativiteit in het geding kan komen, is de verwachting dat dit opgevangen kan worden met de in het volgend hoofdstuk te beschrijven meta- en inhoudsanalyse. De vijf benoemde projecten vormen als het ware een aanvulling op de uit te voeren meta- en inhoudsanalyse. Hierna zal de functie van de casestudy's nader toe worden gelicht.

De hierna te behandelen casestudy's dienen twee functies. Enerzijds dienen zij een beter beeld te geven van de invulling van de projecten binnen EQUAL en de gang van zaken binnen de projecten op het gebied van transnationale samenwerking, de effectiviteit ervan, de knelpunten die zich voordeden, de succesfactoren en de rol van het Agentschap bij het subsidieproces. Anderzijds dienen zij als extra toetsing op de representativiteit van de meta-analyse. Er is voor gekozen projecten uit de tweede tranche te gebruiken voor de casestudy, gezien het feit dat er tijdens de EQUAL periode reeds een aantal wijzigingen ten aanzien van de transnationale samenwerking zijn doorgevoerd. De projecten uit de tweede tranche zijn daarmee het meest up-to-date. De vijf EQUAL projecten worden aan de hand van de theoretische analysekader geanalyseerd. De uitkomsten worden in het laatste hoofdstuk vervolgens vergeleken met de resultaten van de meta- en inhoudsanalyse die in hoofdstuk vijf plaatsvindt.

De vijf geanalyseerde projecten zijn geselecteerd op basis van een gestratificeerde aselecte steekproef. Ten eerste zijn uit alle projecten van de tweede EQUAL-tranche geselecteerd. De beschikte projecten uit deze tranche zijn door het Agentschap op basis van eerder besproken EQUAL-thema's ingedeeld in de volgende thema's: activering, ondernemerschap, gelijke kansen, leren en werken en integratie en arbeidsmarkt. Voor de aselecte steekproef zijn vervolgens uit iedere thema onproportioneel en op toevalbasis twee projecten benaderd. De gestratificeerde aselecte steekproef is toegepast om de kans op een representatieve selectie te vergroten. Hieruit zijn uiteindelijk vijf projecten voortgevloeid die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. Met uitzondering van het thema 'leren en werken' waren alle thema's vertegenwoordigd.

Binnen de casestudy's is gebruik gemaakt van twee methodes. De eerste methode betreft het kwalitatieve semigestructureerd interview. Hierbij heeft met iedere projectcontactpersoon (vaak de voormalige projectleider van het EQUAL-project) een dergelijk interview plaatsgevonden, waarbij er uitgebreid is ingegaan op de vier beschreven kernpunten van deze scriptie. Omdat de contactpersonen erg nauw betrokken waren bij de transnationale samenwerking en deze samenwerking in de meeste gevallen op het niveau van de projectleiding plaatsvond is er voor gekozen om in dit onderzoek alleen deze personen te interviewen. Om de kans op subjectiviteit enigszins te beperken is naast het kwalitatief interview gebruik gemaakt van een tweede methode binnen dit onderzoek. Er is namelijk gebruik gemaakt van een dossieranalyse waarbij de verplichte tussentijdse en eindevaluaties van de transnationale samenwerking zijn geanalyseerd. Alle projecten waren tijdens het

EQUAL-programma verplicht dergelijke evaluaties uit te voeren en bij te houden. Bij de evaluaties werden deelnemers en werknemers betrokken. Ook diende de transnationale samenwerkingspartners onderling gezamenlijke tussen- en eindevaluaties te verrichten. Alle uitkomsten die betrekking hebben op de transnationale samenwerking zullen betrokken worden bij de casestudy's.

Hierna zullen per project de vier kernpunten in deze scriptie aan de hand van het analysekader worden geanalyseerd. Nadat er algemene beschrijving is gegeven van betreffend project en de transnationale samenwerking binnen het project zal er worden ingegaan op de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Vervolgens zullen de knelpunten en de succesfactoren worden geanalyseerd. Ook zal de rol van het Agentschap worden bestudeerd. Tot slot is er aan De respondent en gevraagd welke aanbevelingen zij voor het Agentschap hebben ten aanzien van de invulling van de transnationale samenwerking. Ook dit is in de analyse verwerkt.

De gezamenlijke bevindingen zullen hierna per project volgens de deelvragen worden geclusterd. Tot slot zal het hoofdstuk worden afgesloten met een eindconclusie waarin de bevindingen van de vijf projecten zullen worden geclusterd.

5.1 Casestudy: EQUAL-project SPARK

Het eerste project dat wordt geanalyseerd is het Project Spark. Hierna zal eerst een beknopte beschrijving worden gegeven van het nationaal project en de transnationale samenwerking binnen het project. Vervolgens zal ingegaan worden op de eerder beschreven vier kernpunten van dit onderzoek.

Het project SPARK liep van 1 april 2005 tot en met 31 december 2007. Het project is een initiatief van Stichting ROC Drenthe en was gericht op het ontwikkelen van nieuwe opleidingsvormen ten behoeve van onder andere de integratie van het arbeidsproces en de samenleving en de verspreiding van deze innovatieve instrumenten op nationaal en Europees niveau. Tot de doelgroep van het project behoorden allochtone onderwijsdeelnemers. In het kader van het project werden zij in een onderwijstraject geplaatst dat zich richtte op duale inburgering en professionele zelfredzaamheid. (Agentschap SZW, 2004)

Het doel van het project was *"het door middel van een vernieuwende onderwijsaanpak, met inzet van alle ontwikkelingspartners en appellerende aan de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers, een zo groot mogelijk aantal inburgeraars (nieuwkomers/oudkomers) toe te leiden naar passend en betaald werk en daardoor deze doelgroep zo snel mogelijk op autonome wijze binnen de Nederlandse samenleving laten functioneren"* (Projectplan EQUAL-SPARK, 2004)

5.1.1 De Transnationale samenwerking binnen het project

Het project SPARK is destijds een samenwerkingsverband aangegaan met Oostenrijk, Hongarije, Zweden en het Nederlands project Mobilee. Hoewel Polen in eerste instantie ook zou deelnemen aan het project heeft deze zich tijds teruggetrokken. Met genoemde landen is het project 'Added Value bij Empowerment' (AVE) opgestart. Het partnerschap was gericht op het EQUAL thema omtrent asielzoekers en bracht de organisaties en projecten, in Oostenrijk, Hongarije, Nederland en Zweden samen die gericht waren op het werken met, en ondersteunen van, asielzoeker of migranten.

Het gemeenschappelijk doel van de transnationale samenwerking bestond uit het verbeteren van de kansen en de informatiestroom ten behoeve van de integratie en arbeidsparticipatie van asielzoekers en vluchtelingen. Hierbij richtte men zich op het positief beïnvloeden van barrières op het gebied van integratie, maatschappelijke deelname en persoonlijke ontwikkeling en op het creëren van gelijke ontwikkelingskansen voor asielzoeker en vluchtelingen als die van de plaatselijke, nationale en Europese gemeenschap.

Binnen dit samenwerkingsverband waren de Nederlandse projecten Spark en Mobilee belast met het secretariaat en de coördinatie van AVE.

5.1.2 De effectiviteit van de samenwerking

In het analysekader zijn een aantal criteria weergegeven ten aanzien van de effectiviteit van transnationale samenwerking. Verondersteld werd dat transnationale samenwerking effectiever was naarmate er voldaan werd aan meerdere effectiviteitscriteria. Hierna zullen eerst de resultaten van de transnationale samenwerking binnen SPARK worden geanalyseerd, hierbij zal ook beschreven worden welke effect de transnationale samenwerking heeft gehad op het nationaal project. Vervolgens zullen deze resultaten vergeleken worden met hetgeen in het analysekader is beschreven.

In de transnationale projectevaluatie wordt beschreven dat uit AVE over de totale projectperiode diverse resultaten en producten tot stand zijn gekomen. Zo zijn er gezamenlijke producten ontwikkeld waaronder een Engelstalige researchpaper met daarin een analyse van de verschillen en overeenkomsten in de wet- en regelgeving binnen de vijf samenwerkingslanden, trainingsmodules voor de doelgroepen en een zogenaamd Digital Empowerment Tool. Daarnaast hebben er diverse transnationale conferenties plaatsgevonden en zijn er workshops georganiseerd voor de transnationale medewerkers waarbij het kennis delen onder de partners centraal stond.

Ook beschrijft het transnationaal evaluatierapport dat er tussen de samenwerkingspartners relatief veel transfer van kennisontwikkeling plaatsvond en dat er diverse wederzijdse ervaringen werden opgedaan op professionele gebieden, zoals het intercultureel besef en E-communicatie. Tot slot vond er ook een verdieping plaats van professionele vaardigheden en ontwikkeling.

Uit het kwalitatief interview blijkt verder dat de samenwerking tot betere resultaten heeft geleid dan vanuit de Nederlandse kant was verwacht. Zo geeft de respondent aan dat er ook bilaterale samenwerkingsverbanden buiten het project ontstonden en de samenwerking leidde tot een vervolgproject in EQUAL. Daarnaast geeft de respondent, overeenkomstig een nationale eindevaluatie, aan dat het SPARK Portfolio internationaal is geïnsemineerd en dat door middel van de transnationale samenwerking het netwerk aanzienlijk vergroot werd en dat er, ook buiten de transnationale samenwerkingsverbanden, nieuwe netwerken ontstonden waar nieuwe projecten uit voortvloeiden.

Tot slot wordt aan de hand een nationale evaluatie in het dossier aangegeven dat de doelstelling van AVE aansloot op SPARK en de producten die zijn voortgekomen uit AVE zijn ingezet ten behoeve van SPARK. Zo is het spraakherkenningprogramma 'Lingus' vanuit Zweden overgenomen en ingezet ten behoeve van de SPARK deelnemers.

In het analysekader werd verondersteld dat transnationale samenwerking effectief is wanneer:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

Wanneer deze effectiviteitscriteria worden vergeleken met de transnationale resultaten binnen het SPARK project, blijkt het eerste punt met betrekking tot wederzijdse kennisdeling en lering, binnen de samenwerking relatief intensief heeft plaatsgevonden. Zo blijkt uit de evaluaties van het project dat er veelvuldige uitwisseling van informatie en expertise heeft plaatsgevonden waaruit diverse gezamenlijke (innovatieve) producten zijn voortgevloeid. De

nieuwe methoden die zijn ontwikkeld zijn ook daadwerkelijk toegepast op het nationaal project. Hieruit lijkt ook ruim aan de voorwaarde met betrekking tot de innovatie ten behoeve van de aanpak van de arbeidsproblematiek te zijn voldaan. Ook wordt zowel in de evaluatie als door de respondent aangegeven dat er, naast het opgebouwd Europees netwerk binnen de transnationale samenwerking, nieuwe netwerken ontstonden waar nieuwe projecten uit voortvloeide. Dit laatste lijkt tevens te duiden op het zogenaamde vliegwieleffect.

Op basis van de veronderstellingen die in het analysekader werden gedaan, lijkt de effectiviteit van de transnationale samenwerking binnen SPARK relatief groot te zijn geweest.

Nadat hierboven de effectiviteit van de samenwerking is beschreven zal in de volgende subparagraaf ingegaan worden op de knelpunten die zich binnen de samenwerking voordeden.

5.1.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking

Omdat in de projectevaluaties ten aanzien van het SPARK project, geen specifieke aandacht is besteed aan de knelpunten die zich voordeden binnen het transnationaal samenwerkingsverband, is ten aanzien hiervan voornamelijk informatie verkregen uit het kwalitatief interview. De respondent heeft de uitspraken gebaseerd op eigen ervaring met de transnationale samenwerkingspartners en op uitspraken van de transnationale partners tijdens het samenwerkingsverband.

Bij de vraag welke knelpunten de transnationale samenwerkingpartners ondervonden met betrekking tot de transnationale samenwerking, komt de respondent meteen met de regeling die erg 'dicht getimmerd' was. De transnationale partners diende vanuit het eigen nationaal project op zoek te gaan naar één of meerdere transnationale samenwerkingspartners die enigszins met soortgelijke projecten bezig waren. Dit ervoer de de respondent als een onnatuurlijke, omgekeerde route. De transnationale partners dienden het nationaal project in het format zien te wringen zonder dat er een link werd gelegd met het transnationaal plan. Het zou volgens de respondent logischer zijn wanneer men eerst met de transnationale partners bij elkaar zou komen en van daaruit een gezamenlijk project zouden opstellen. Daartoe zou volgens de respondent de transnationale samenwerking wellicht losgekoppeld moeten zijn van het nationaal project.

Een ander knelpunt dat zich voordeed binnen de transnationale samenwerking waren de zeer ongelijke verantwoordings-eisen per land. Zo diende de Hongaren bijvoorbeeld iedere stap te verantwoorden. Ten opzichte van Nederland hanteerde zij een zeer bureaucratische werkwijze.

Tot slot geeft de respondent aan dat er diverse duidelijke verschillen waren met betrekking tot de vergadercultuur. Dit zorgde in de beginstadium voor veel ergernissen. De respondent geeft aan dat de samenwerkingspartners hebben getracht dit te overbruggen door al in een vroeg stadium aandacht te besteden aan deze cultuurverschillen. In het transnationaal evaluatierapport wordt beschreven dat het elkaar durven aanspreken op culturele eigenaardigheden als vast thema werd opgenomen in de vergaderingen. Ook zijn er basisafspraken gemaakt over de vergadermanier en zijn relevante definities goed verhelderd zodat de uiteenlopende interpretaties van bepaalde definities ingeperkt zou worden.

In het theoretisch kader werden de volgende veelvoorkomende knelpunten aangegeven:

- Één dominerende partij en tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- Het heersen van culturele inertia;
- Bilaterraaltjes binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- Transnationale samenwerking dat slechts plaats vind op hoger niveau zonder betrekking van de daadwerkelijke doelgroep;
- er (onopgeloste) taalbarrières tussen samenwerkingpartners;
- Verschillen met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- Het begeven van transnationale samenwerking op terreinen die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboemd;
- Gebrek aan begrip voor elkaars cultuurverschillen en bespreekbaar maken hiervan.

Verondersteld werd dat de effectiviteit van de transnationale samenwerking groter zal zijn naarmate zich minder knelpunten voordeden. De genoemde knelpunten die zich, volgens respondent, voordeden binnen AVE hadden vooral betrekking op de regeldichtheid en de ongelijke regels met betrekking tot verantwoordingseisen. Hoewel dit gegeven niet is opgenomen bij de knelpunten zoals beschreven in het analysekader, wordt flexibele regeldichtheid wel genoemd bij de succesfactoren. Verder worden door de respondent verschillen met betrekking tot de verantwoordingseisen per land genoemd als belemmering. Hier lijkt de nationale regelgeving de transnationale samenwerking indirect te dwarsbomen, of in ieder geval te bemoeilijken. Tot slot kwamen ook binnen het beschreven samenwerkingsverband merkbare cultuurverschillen voor, echter doordat er door de transnationale samenwerkingspartners regelmatig aandacht besteed werd aan deze verschillen en is dit bespreekbaar gemaakt, waardoor de belemmering werd ingeperkt. Geconcludeerd kan worden dat zich binnen het samenwerkingsverband AVE relatief weinig onopgeloste knelpunten voordeden, wat overeen lijkt te komen met de eerder conclusie ten aanzien van de effectiviteit van de transnationale samenwerking binnen AVE.

In de volgende subparagraaf zal ingegaan worden op de factoren die bijdragen aan het succes van de transnationale samenwerking.

5.1.4 Succesfactoren transnationale samenwerking

Omdat over dit gegeven niets is opgenomen in de (trans)nationale projectevaluaties is de informatie ten aanzien hiervan slechts verkregen uit het kwalitatief onderzoek. De respondent heeft de antwoorden gebaseerd op de transnationale samenwerking binnen AVE in het kader van SPARK.

Volgens de respondent is het voor de transnationale samenwerking ten eerste erg belangrijk om met de juiste partners samen te werken die een gezamenlijke doelstelling en soortgelijke resultaten nastreven. Verder is het van belang dat er een win-win situatie wordt gecreëerd waarbij alle partijen kunnen leren van elkaar. Voor een goede afstemming acht de respondent het van belang dat er voor de aanlooptijd geruime tijd wordt uitgetrokken. De aanlooptijd binnen EQUAL werd ervaren als te kort. De respondent geeft aan dat samenwerkingspartners, bij het creëren van een situatie waarin partners van elkaar kunnen leren, dienen op te passen er automatisch vanuit te gaan dat zij van samenwerkingspartners uit een lager ontwikkeld land niet zouden kunnen leren omdat er volgens de respondent altijd wel wat uit de samenwerking valt te halen. Binnen AVE was er zoals reeds aangegeven een goede afstemming van de doelstellingen en sloot het transnationaal project goed aan op het nationaal project.

Verder zou het voor de kans van slagen, van belang zijn dat iedere samenwerkingspartner bereid is water bij de wijn te doen. Samenwerkingspartners zouden de eigen werkwijze los dienen te laten om zo open te staan voor andere werkwijzen die de verschillende partners inbrengen. Ook dient er een open sfeer gecreëerd te worden opdat men elkaar beter leert begrijpen met betrekking tot cultuureigenaardigheden en de manier van communicatie. Binnen het transnationaal samenwerkingsverband AVE heerste er volgens de respondent een open sfeer en werd er zoals reeds aangegeven regelmatig aandacht besteed aan elkaars eigenaardigheden op het gebied van cultuur en communicatie.

Ook zou de regeldichtheid flexibel dienen te zijn. Binnen EQUAL werden veel eisen gesteld ten aanzien van de verantwoording. Het verantwoordingsproces werd ervaren als erg knellend en vergde relatief erg veel tijd en papierwerk. De kosten voor de administratie en het afleggen van de verantwoording waren misschien wel hoger dan de te verkrijgen subsidie. Het verantwoordingsproces zou hanteerbaarder gemaakt dienen te worden. Door het strakke verantwoordingsproces schoten diverse ontwikkelingspartners in de stress. Tot slot zou volgens de respondent helderder aangegeven dienen te worden waar het de transnationale financiële verantwoording aan diende te voldoen en op welke wijze dit door het Agentschap werd beoordeeld.

In het analysekader werd verondersteld dat de volgende factoren de effectiviteit van transnationale samenwerking bevorderen:

- Zo klein mogelijke projectschaal en zo min mogelijk actoren, opdat er een goede afstemming van doelstellingen kan plaatsvinden en kans op een effectieve samenwerking wordt vergroot;
- Helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen;
- Een win-win situatie voor alle actoren zodat zij bereid zullen zijn te investeren in de samenwerking;
- Draagvlak creëren door het verhelderen van de win-win situatie opdat actoren bereid zijn inspanning te leveren;
- Handhaven van flexibele (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen;
- Handhaven van Europese subsidies

In vergelijking met het analysekader met betrekking tot de succesfactoren ten aanzien van de effectiviteit, noemt de respondent in eerste instantie een juiste afstemming van gemeenschappelijke doelen, door met de 'juiste' samenwerkingspartners te werken. Onder juiste partners verstaat de respondent partners waarmee een gezamenlijk beoogd resultaat nagestreefd kan worden. Uit de voorgaande paragrafen bleek reeds dat de afstemming van de doelen binnen de transnationale samenwerking in het kader van dit EQUAL project relatief succesvol was. Verder noemt de respondent het creëren van een win-win situatie en een flexibele regeldichtheid. Deze laatste was volgens de respondent binnen EQUAL te knellend. Zoals eerder beschreven bleek ook uit het evaluatierapport dat de verantwoordingseisen als streng werden ervaren. Alle genoemde factoren komen overeen met het hetgeen genoemd in het kader. Met betrekking tot draagvlak en het handhaven van de Europese subsidies heeft de respondent geen uitspraak gedaan. Het in het analysekader beschreven draagvlak betrof het draagvlak onder bijvoorbeeld personeel of deelnemers, gezien het feit dat de transnationale samenwerking binnen AVE vooral op hoger niveau plaatsvond is dit in dit geval dan niet relevant of in ieder geval niet meetbaar. Het aanwezig zijn van in ieder geval drie van de omschreven succesfactoren lijkt erop te duiden dat de transnationale samenwerking in zekere mate effectief zou dienen te zijn. Echter dient hier wel opgemerkt te worden dat de uitspraken van slechts één respondent relatief subjectief van aard kunnen zijn.

Voordat een algehele conclusie wordt getrokken over de effectiviteit van de samenwerking en de verhouding van de kernpunten tot elkaar zal eerst worden ingegaan op de rol van het Agentschap binnen het samenwerkingsverband.

5.1.5 De rol van het Agentschap

De informatie met betrekking tot de rol van het Agentschap is verkregen uit de nationale evaluevaluatie van SPARK en uit het kwalitatief interview.

De respondent geeft ten eerste aan dat de financiën werd gecontroleerd door mensen die alleen geïnteresseerd waren in de administratie, maar verder niets van het inhoudelijk project afwisten. Het Agentschap zou enerzijds meer duidelijkheid dienen te geven over haar verwachtingen te aanzien van de administratieve eisen en zou anderzijds meer interesse dienen te tonen in het inhoudelijk project. Ook in het evaluatierapport wordt vermeld dat er onduidelijkheden heersten over de eisen aan de verantwoording. Hoewel er veel tijd en energie aan de administratie werd besteed binnen SPARK, bleek dit vaak achteraf niet correct te zijn.

Zoveel regels dat er op nationaal niveau waren, zo weinig regels en richtlijnen waren er op transnationaal niveau. Ook was er geen vaste contactpersoon bij het Agentschap. De respondent vond dit een positief gegeven omdat deze de onduidelijkheden zag als bewegingsvrijheid. Echter is het voorstelbaar dat het voor andere projectleiders juist kan leiden tot onduidelijkheden en het risico bestaat dat men achteraf alsnog op bepaalde dingen wordt afgerekend zoals ervaren werd binnen het nationaal gedeelte van het project als hierboven beschreven.

De bevindingen van deze subparagraaf zullen in paragraaf 4.6, waarin de conclusie van de casestudy's wordt verwerkt, worden vergeleken met de andere casestudy's waarna er een algehele conclusie volgt ten aanzien van de rol van het Agentschap en de inzet van de

beleidsinstrumenten. Dit dient uiteindelijk samen met de vervolgbepindingen te leiden tot aanbevelingen ten aanzien van het Agentschap en de in te zetten beleidsinstrumenten aan het einde van dit onderzoek.

5.1.6 Conclusie

In het analysekader werd verondersteld dat aan hoe meer criteria ten aanzien van de effectiviteit van de transnationale samenwerking, zoals benoemd in het analysekader, wordt voldaan des te groter de effectiviteit van de transnationale samenwerking is. Uit bovenstaande analyse blijkt dat de transnationale samenwerking binnen SPARK relatief in grote mate effectief was. Zo lijkt er intensief met elkaar te zijn samengewerkt wat heeft geleid tot diverse eindproducten en innovatieve werkwijzen. In het analysekader werd de effectiviteit gekoppeld met de mate waarin knelpunten en succesfactoren aanwezig waren. Verondersteld werd dat hoe minder knelpunten en hoe meer succesfactoren aanwezig waren hoe groter de kans op effectiviteit was. Binnen SPARK is gebleken dat er relatief erg weinig knelpunten ondervonden werden binnen AVE en dat er in ieder geval drie succesfactoren aanwezig leken te zijn. Doordat er een open sfeer heerst binnen het samenwerkingsverband konden knelpunten ten aanzien van cultuurverschillen bespreekbaar gemaakt worden en getracht worden tot een gezamenlijke oplossing te komen.

5.2 Casestudy: EQUAL-project WEST TOP

In dit hoofdstuk wordt het Project WEST TOP bestudeerd. Hierna zal eerst een beknopte beschrijving worden gegeven van het nationaal project en de transnationale samenwerking binnen het project. Vervolgens zal ingegaan worden op de eerder beschreven vier kernpunten van dit onderzoek.

Het Project WEST TOP werd aangevraagd door de regionale ontwikkelmaatschappij voor West Brabant, NV REWIN te Breda. Het project liep van 1 juli 2005 tot en met 31 december 2007. West Top is een samenwerkingsverband tussen diverse organisaties waaronder NV REWIN, de provincie Noord-Brabant, acht West-Brabantse Rabobanken en de Kamer van koophandel Zuidwest-Nederland.

Het Project West Top was gericht op het bevorderen van ondernemerschap op het platteland. Het doel van het project luidde als volgt:

"Het doel is om een vernieuwende, gezamenlijke en integrale aanpak te ontwikkelen voor het stimuleren van ondernemerschapsvaardigheden in het landelijk gebied. Het accent ligt op deelnemers uit dorpen en kleine kernen. Kern van de aanpak vormt een nieuw trainingsprogramma voor ondernemerschapsvaardigheden." (Agentschap SZW, 2004)

Naast het stimuleren van nieuwe bedrijven op het platteland werd het binnen het project van belang geacht dat alle deelnemers een sterkere arbeidsmarktpositie ontwikkelde opdat achterstanden in het landelijk gebied zouden verminderen. De doelgroep van het project bestond uit mensen uit West-Brabant met belangstelling voor het ondernemerschap, die werkzoekenden of werkloos waren en mensen die nog niet bij de beroepsbevolking hoorden.

5.2.1 De Transnationale samenwerking binnen het project

In het kader van de transnationaliteit is er binnen het project samengewerkt met Spanje en Italië. De transnationale samenwerking was onder de titel 'Entrepreneurs Unlimited!' voornamelijk gericht op het uitwisselen van kennis, workshop en thema's met betrekking tot het creëren van ondernemerschapskansen voor mensen met een verzwakte positie vanwege geslacht, leeftijd, oorsprong of het (landelijk) leefgebied.

De gemeenschappelijke doelen van de samenwerkingspartners hadden onder andere betrekking op het versterken van de regionale en sectorale ontwikkeling, het in kaart brengen en verbeteren van de vaardigheden, capaciteiten en kwalificaties van de verschillende entiteiten, het testen en managen van nieuwe trainings- en coachingmethoden

van potentiële ondernemers en het verbeteren van kennis en expertise. De transnationale samenwerking bestond uit vier transnationale bijeenkomsten.

5.2.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerking

In deze paragraaf zullen de resultaten en baten van de transnationale samenwerking binnen het project WEST TOP worden geanalyseerd. Vervolgens zullen de resultaten wederom worden vergeleken met de effectiviteitscriteria van transnationale samenwerking zoals beschreven in het analysekader.

Uit de transnationale eindevaluatie blijkt dat de transnationale samenwerking heeft geleid tot een aantal onderzoeksrapporten met betrekking tot diverse onderwerpen die tijdens een viertal transnationale bijeenkomsten zijn voortgekomen. Tijdens de bijkomsten zijn, naast de bespreking van de verschillende nationale projecten, onderwerpen aangesneden met betrekking tot de barrières voor het ondernemen in de verschillende landen, kansen voor ondernemen en de financieringsmanieren van ondernemen en de potentiële rol van de overheid hierin. Ook is er een vergelijking gemaakt tussen de aanpak van de verschillende landen, waarbij de verschillen en overeenkomsten zijn geanalyseerd.

Hoewel er diverse kennisuitwisseling heeft plaatsgevonden tussen de samenwerkingspartners, geeft de respondent aan dat er vanuit Nederlandse zijde, achteraf minder tevredenheid heerst over de meerwaarde van het project. Waar in het evaluatierapport van de samenwerkingspartners staat beschreven dat alle partners diverse voordelen hebben behaald uit de transnationale samenwerking, geeft de respondent aan dat Spanje en Italië in vergelijking met Nederland minder ontwikkeld waren op het gebied van ondernemerschap op het platteland. Ze hadden nog erg te maken met diverse barrières en onderzochten zaken waar Nederland allang een oplossing voor had gevonden. Daarom zou Nederland binnen dit project weinig van de samenwerking hebben kunnen leren. Tot slot geeft de respondent aan dat de transnationale samenwerking wel reflectie heeft geboden over de eigen aanpak en dat deze hierdoor juist werd versterkt.

In vergelijking met de effectiviteitscriteria zoals genoemd in het analysekader, lijkt er, naar Nederlandse ervaring, binnen dit transnationaal samenwerkingsverband slechts geringe wederzijdse kennisdeling en lering te hebben plaatsgevonden. Verder blijkt uit de dossieranalyse en het kwalitatief interview dat het samenwerkingsverband voor Nederlandse zijde niet heeft geleid tot concrete innovatieve aanpakken. Ook van de overige effectiviteitscriteria lijkt zeer gering tot geen sprake te zijn. Volgens de veronderstelling zoals die in het analysekader is omschreven lijkt de effectiviteit binnen dit project, vanuit Nederlandse zijde bezien zeer gering tot niet aanwezig te zijn geweest.

Hierna zullen de, tijdens de samenwerking voorgedane knelpunten, worden besproken.

5.2.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking

Omdat in de projectevaluatie ten aanzien van het project WEST TOP, geen specifieke aandacht is besteed aan de knelpunten die zich voordeden binnen het transnationaal samenwerkingsverband, is ten aanzien hiervan voornamelijk informatie verkregen uit het kwalitatief interview. De respondent heeft de uitspraken gebaseerd op eigen ervaringen binnen het transnationaal samenwerkingsverband.

De respondent geeft aan dat er vanuit Nederlandse kant moeite ondervonden werd bij het vinden van geschikte samenwerkingspartners. Er lag immers al een nationaal projectplan klaar en van daar uit diende er op zoek te worden gegaan naar een transnationale partner die een soortgelijk project had. Uit een nationale tussenevaluatie blijkt dat er weinig keuze was uit partners die een soortgelijk project hadden.

Verder geeft de respondent aan dat de communicatie met de partners erg moeizaam verliep doordat men problemen ondervond met betrekking tot de taal- en cultuurverschillen. Zo

spraken de Italianen en Spanjaarden nauwelijks Engels en vergde het verstaanbaar maken en begrijpen van elkaar daarom relatief veel tijd.

Ook viel het direct leren van elkaar, volgens respondent, door de cultuurverschillen behoorlijk tegen. De samenwerkingspartners moesten elkaar eerst leren begrijpen. Tot slot is de respondent is van mening dat direct leren van elkaar slechts effectief is als de samenwerkingspartners op een soortgelijk ontwikkelingsniveau zitten, wat in deze situatie niet het geval leek te zijn.

In vergelijking met het analysekader zijn genoemde knelpunten indirect herleidbaar. Ondanks dat er niet direct één dominerende partij aanwezig was, lijkt Nederland in vergelijking met de ambities van Italië en Spanje andere ambities te hebben en voor te lopen op de samenwerkingspartners. Zo gaf de respondent aan dat Italië en Spanje veel van Nederland konden leren gezien zij met problemen bezig waren waar Nederland allang een oplossing op zou hebben gevonden. Dit gegeven kan zorgen voor prioriteitenverschillen binnen het samenwerkingsverband. Ook werd de afstemming van de gezamenlijke doelstellingen hierdoor bemoeilijkt. Verder lijkt er ook sprake van taalbarrières en cultuurverschillen die niet geheel zijn opgelost tijdens het samenwerkingsverband. Het is voorstelbaar dat de Nederlandse samenwerkingspartner minder bereid zal zijn te investeren in het samenwerkingsverband aangezien hier het gevoel heerst dat men niet van de andere samenwerkingspartners kan leren.

In het theoretisch kader werd verondersteld dat naarmate er meer knelpunten aanwezig zijn binnen de transnationale samenwerking de effectiviteit van de samenwerking zal afnemen. Dit lijkt in vergelijking met voorgaande subparagraaf, bij deze casestudy, overeen te komen.

5.2.4 De succesfactoren van transnationale samenwerking

Omdat over dit gegeven niets is opgenomen in de (trans)nationale projectevaluaties is de informatie ten aanzien hiervan slechts verkregen uit het kwalitatief onderzoek. De respondent heeft de antwoorden gebaseerd op de transnationale samenwerking binnen het transnationaal samenwerkingsverband in het kader van het EQUAL project WEST TOP.

Ten eerste geeft de respondent aan dat het voor de effectiviteit van de samenwerking van belang is dat transnationale samenwerkingspartners iets uit de samenwerking kunnen halen en de samenwerking daarom als nuttig ervaren. Ook dient er vergelijkbare problematiek te heersen binnen de landen waarmee samengewerkt wordt zodat de doelen goed op elkaar afgestemd kunnen worden.

Verder zouden mensen uit het veld veel meer betrokken dienen te worden bij het geheel. Ook zouden transnationale partners binnen de samenwerking minder met papierwerk moeten werken, maar zouden de zij, inclusief betrokkenen uit het veld, juist frequenter bijeen dienen te komen. In het geval van dit project hadden de ondernemers, volgens respondent, veel meer betrokken moeten worden. Hoewel Nederland trachtte ondernemers te betrekken, werd dit in Spanje en Italië niet gedaan. Dit zou onder andere te maken hebben gehad met de cultuur in die landen. Binnen genoemde landen werd de transnationale samenwerking namelijk veelal van bovenaf (voornamelijk door de rijksoverheid) bedacht en bepaald.

Daarnaast zou ook de subsidieregeling samenwerkende organisaties moeten dwingen tot één product te komen, waar ieder land gebruik van kan maken. Bijvoorbeeld het organiseren van uitwisselingen tussen ondernemers. Hierdoor wordt er een win-win situatie afgedwongen en wordt de samenwerking geïntensiveerd.

Verder zou de subsidieregeling flexibeler gemaakt dienen te worden door middel van een soepelere administratieve last. De dossiervorming zou volgens de respondent soepeler en goedkoper moeten kunnen. De zware administratieve last, zou het project veel duurder maken dan nodig. Men is immers veel tijd kwijt en moet achter allerlei andere actoren aangaan om documenten en handtekeningen te completeren. Door de zware administratieve lasten die EQUAL met zich mee heeft gebracht, zal men niet snel meer een ESF-aanvraag doen. Verder zouden de regels met betrekking tot co-financiering versoepeld dienen te

worden. Co-financiering in euro's was binnen EQUAL geen probleem, maar zodra het ging om zachte co-financiering in vorm van bijvoorbeeld uren, was het erg lastig om dit hard te maken. Er kwam erg veel administratieve verantwoording bij kijken, waardoor het project uiteindelijk meer kosten met zich mee heeft gebracht dan noodzakelijk.

Tot slot is het volgens respondent van belang voldoende aandacht te besteden aan de culturele verschillen. Men moet elkaar leren verstaan en begrijpen. Dit kost tijd en energie maar is wel van essentieel belang voor het verloop van de samenwerking.

Vanuit de lering die de respondent heeft getrokken uit het transnationaal samenwerkingsverband is deze tot de bovenomschreven factoren gekomen waaraan het transnationale samenwerkingsverband zou dienen te voldoen om de effectiviteit te vergroten. In vergelijking met hetgeen omschreven in het analysekader komen een aantal van die factoren overeen. Zo wijst de respondent op het belang van een goede afstemming van de doelstellingen en het creëren van een win-win situatie. Ook geeft de respondent aan dat de regeldichtheid flexibeler zou dienen te zijn. Volgens de respondent schoot het binnen de transnationale samenwerking in het kader van het EQUAL project echter tekort aan de genoemde factoren. Hierdoor zou de samenwerking volgens de respondent vanuit Nederlandse zijde zijn ervaren als onvruchtbaar.

Voordat de verbanden tussen bovengenoemde geanalyseerde kernpunten worden gelegd in een slotconclusie zal in de volgende paragraaf eerst ingegaan worden op de rol van het Agentschap ten aanzien van het gehele subsidieproces.

5.2.5 De rol van het Agentschap

De informatie met betrekking tot de rol van het Agentschap is verkregen uit de nationale eidevaluatie van het project WEST TOP en uit het kwalitatief interview.

Volgens de respondent ervoer men het als onprettig dat er geen vaste contactpersoon was bij het Agentschap die meer duidelijkheid kon verschaffen over de aanvraagprocedure. In het beginstadium kreeg de subsidieaanvrager de ingediende aanvraag steeds terug omdat het niet compleet bleek te zijn. De subsidieaanvrager kreeg informatie die deze vooraf al had moeten weten. Een vast contactpersoon zou verder ook kunnen helpen bij het opstellen van de aanvraag en er zou intensief mee overlegd moeten kunnen worden. Verder dient de contactpersoon vanuit het Agentschap daadwerkelijk verstand te hebben van betreffend vakgebied (het projectonderwerp) en zou deze persoon vanaf het begin van de aanvraag tot en met de afronding van het project nauw betrokken moeten blijven en beschikbaar moeten zijn voor overleg.

De terugkoppeling die de projectleiders van het Agentschap terugkregen was vaak wat onduidelijk en er ging ruime tijd overheen voordat er een terugkoppeling werd gegeven. Dit zou volgens de respondent sneller en duidelijker moeten zijn. Uit het evaluatierapport blijkt dat er voornamelijk onduidelijkheden heersten met betrekking tot de te hanteren (uur)tarieven en de co-financiering. Dit zijn binnen EQUAL volgens de respondent duidelijke verbeterpunten. De respondent sluit af met de opmerking dat de website wel informatie biedt over de regeling, maar dat het ingewikkeld blijft en dat de website niet kan voorzien in gedetailleerde informatie zoals bijvoorbeeld de tarieven en de vormen van zachte cofinanciering die gehanteerd mogen worden.

Hierna zal worden overgaan tot een conclusie van voorgaande subparagrafen. De beschreven rol van het Agentschap zal in de slotconclusie van dit hoofdstuk samen met die van de overige casestudy's worden samengevat.

5.2.6 Conclusie

In de analysekader werd verondersteld dat naarmate er aan minder genoemde effectiviteitscriteria van de transnationale samenwerking, wordt voldaan, de effectiviteit van

de transnationale samenwerking kleiner zal zijn. Uit bovenbeschreven casestudy blijkt dat de Nederlandse samenwerkingspartner niet tevreden is over de uiteindelijke resultaten van de transnationale samenwerking. Er zou weinig lering aan Nederlandse zijde plaats hebben gevonden, doordat de overige samenwerkingspartners minder ontwikkeld waren ten aanzien van de problematiek dan in Nederland. Dit lijkt door te werken in de gehele samenwerking en te zorgen voor diverse benoemde knelpunten en het ontbreken van de succesfactoren. Dit is in overeenstemming met de veronderstelling dat naarmate er meer knelpunten en minder succesfactoren aanwezig zijn de kans op effectiviteit kleiner is.

5.3 Casestudy: EQUAL-project Triple-Win 3

In deze paragraaf zal volgens de opzet van voorgaande twee casestudy's het EQUAL project Triple-Win 3 worden bestudeerd.

Het project Triple-Win 3 liep van 1 juli 2005 tot en met 31 december 2007 en was een initiatief van het ROC ID College te Zoetermeer. Doel van het project luidde als volgt:
"(...) het verhogen van het opleidingsniveau van bewoners van drie specifieke wijken in Leiden" (Agentschap SZW, 2004)

Het project richtte zich op bewoners uit drie achterstandswijken die maatschappelijk geïsoleerd leefden. Dit betrof voornamelijk jongeren, alleenstaande ouders, ouderen en allochtonen.

5.3.1 De Transnationale samenwerking binnen het project

Binnen dit project is een transnationaal samenwerkingsverband aangegaan met twee Duitse projecten en een Spaans project. De focus binnen het samenwerkingsverband lag voornamelijk bij werkloze kansarme mensen/ etnische minderheden, bestaande uit voornamelijk immigranten die een probleemgroep op de arbeidsmarkt vormden. De samenwerking was gericht op het delen van kennis en uitwisselen van aanpakmethodes.

De samenwerking bestond uit drie conferenties waarvan een videoconferentie, een studiebezoek en een reeks steering committee meetings waarbij good practice en kennis werd verzameld en gebundeld.

5.3.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerking

In deze paragraaf zal de effectiviteit van de transnationale samenwerking worden bestudeerd. Eerst zullen de resultaten van de transnationale samenwerking worden geanalyseerd en vervolgens zal dit vergeleken worden met hetgeen beschreven in het analysekader.

Volgens het transnationaal evaluatierapport heeft de samenwerking tot diverse resultaten geleid waaronder een gezamenlijke website die gedurende de samenwerkingsperiode onderhouden werd, en de ontwikkeling en drukking van een gezamenlijke Good Practice Guide die ter beschikking werd gesteld aan politici, beleidsmakers en derden. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt met betrekking tot toekomstige samenwerkingsmogelijkheden en zijn hierbij voornemens uitgesproken. Ook is er een breed netwerk opgebouwd van partners binnen het secundaire beroepsonderwijs.

Verder blijkt uit de genoemde evaluatie dat de samenwerking door de samenwerkingspartners en betrokken medewerkers werd ervaren als verrijkend en stimulerend doordat er diverse werkwijzen werden gezien die uiteindelijk als voorbeeld hebben gediend voor verbeteringen in de nationale projecten. Ook waren de samenwerkingspartners in staat een aantal competenties verder te ontwikkelen die de samenwerking en het functioneren in de toekomst ten goede kwamen.

Tot slot heeft de samenwerking volgens de respondent vooral een positief effect gehad op het organisatie- ontwikkelingsproces. Het had als het ware een 'smeerolie effect' en de positieve effecten werkten in het hele organisatieproces door. Hierdoor staat de organisatie sterker in de schoenen. Ook is er van de andere partners geleerd om problematiek van buitensluiting integraal aan te pakken.

In vergelijking met het analysekader komen in dit project een aantal effectiviteitscriteria ten aanzien van effectiviteit voor. Ten eerste blijkt dat er wederzijdse lering heeft plaatsgevonden door het vergelijken van verschillende werkwijzen en uitwisselen van informatie met betrekking tot de arbeidsproblematiek. Dit heeft in het Nationaal project geleid tot vernieuwende aanpakken. Verder heeft de samenwerking het netwerk op Europees niveau vergroot en kan geconcludeerd worden dat er in zekere mate sprake is van een 'vliegwieleffect' door de genoemde toekomstige uitgesproken voornemens van de samenwerkingspartners echter zijn hier (nog) geen concrete vervolprojecten uit voortgevloeid. Volgens de veronderstelling in de analysekader, lijkt er gezien de resultaten van de transnationale samenwerking een relatief redelijke mate van effectiviteit gerealiseerd te zijn.

Hierna zal ingegaan worden op de knelpunten die zich voordeden bij de transnationale samenwerking.

5.3.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking

Omdat in de projectevaluaties ten aanzien van dit project, geen specifieke aandacht is besteed aan de knelpunten die zich voordeden binnen het transnationaal samenwerkingsverband, is ten aanzien hiervan voornamelijk informatie verkregen uit het kwalitatief interview. De respondent heeft de uitspraken gebaseerd op eigen ervaring met de transnationale samenwerkingspartners en op uitspraken van de transnationale partners tijdens het samenwerkingsverband.

In het voortraject deden zich volgens de respondent voornamelijk problemen voor met betrekking tot de verschillen in de gestelde deadlines, tijdvakken en de verschillende eisen die gesteld werden aan de marktconformiteit tussen landen en het korte termijn dat beschikbaar was voor het leveren van de transnationale samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingspartners hadden enerzijds te maken met veel verschillen op nationaal niveau die afstemming lastig maakte en anderzijds moest men in relatief korte tijd met een samenwerkingsovereenkomst komen.

Daarnaast zorgden, volgens respondent, ook de verdeling van de gezamenlijke financiële kosten voor problemen met betrekking tot de verdeelsleutel en de verschillen in de manier van factureren. Op dit punt waren volgens de respondent informatie en suggesties vanuit het Agentschap wenselijk geweest.

Ook binnen dit project leverden taal en cultuurverschillen verwarring op. Zo wilden de duisters graag alles 'dicht getimmerd' en strak geregeld hebben. Verder verschilden zij aanzienlijk in de manier van rapporteren. Zo werkten zij de kleinste onderwerpen uit in grote lappen tekst. Ook hechtten de Duitsers in vergelijking met Nederland relatief veel waarde aan persoonlijke titels. De Spanjaarden waren weer erg hiërarchisch ingesteld. Binnen het samenwerkingstraject werd regelmatig aandacht besteed aan de cultuurverschillen opdat de partners elkaars achtergrond beter leerde begrijpen.

Met betrekking tot taal was het tot slot van belang om vaker bij elkaar te komen dan ingepland, om elkaar op die manier te leren begrijpen. Het gaat hierbij, volgens de respondent niet om taal op zichzelf maar om de interpretaties en de verschillen in de manier van communiceren.

De genoemde knelpunten komen, met uitzondering van de verschillen in de inhoudelijk regelgeving overeen met hetgeen genoemd in het analysekader. Zo deden zich onduidelijkheden voor met betrekking tot de financiële middelen en de verdeelsleutel tussen

de samenwerkingspartners. Verder deden zich verschillen voor ten aanzien van taal en cultuur, binnen het samenwerkingsverband is dit echter proberen op te lossen door voldoende aandacht te besteden aan de verschillen en de tijd te nemen om elkaar te leren begrijpen. Relatief hebben zich binnen het samenwerkingsverband weinig onopgeloste knelpunten voorgedaan die de effectiviteit van de samenwerking zouden kunnen belemmeren.

5.3.4 Succesfactoren transnationale samenwerking

In deze subparagraaf zal ingegaan worden op de factoren die bijdragen aan het succes van de transnationale samenwerking. Omdat ten aanzien hiervan niets is opgenomen in de (trans)nationale projectevaluaties is de informatie ten aanzien hiervan slechts verkregen uit het kwalitatief onderzoek. De respondent heeft de antwoorden gebaseerd op de transnationale ervaringen het kader van dit project.

Volgens de respondent is het voor de transnationale samenwerking ten eerste van belang dat er een minimale taalbeheersing is waarmee de samenwerkingspartners onderling kunnen communiceren en dat er begrip voor elkaar heerst. Samenwerkingspartners zouden de tijd dienen te nemen om elkaar te leren kennen en begrijpen hoe de cultuur echt in elkaar steekt. Verder dient er een overeenkomst te zijn in wat je op nationaal niveau aan het doen bent. Wanneer je met soortgelijke problematiek bezig bent, kun je hoe dan ook altijd wel leren van elkaar. Ook vergemakkelijkt dit de afstemming van de gezamenlijke doelstelling.

Verder geeft de respondent aan dat studiebezoeken binnen transnationale samenwerkingsverbanden effectiever zijn dan grootschalige conferenties. Studiebezoeken, waarbij over het algemeen relatief een kleinere groep mensen aanwezig is, leveren naar ervaring altijd wel tips en trucs op in tegenstelling tot conferenties waarbij deelnemers vaak relatief interactiever zijn dan bij studiebezoeken.

Tot slot geeft de respondent aan dat er een flexibele regeldichtheid zou dienen te zijn en dat de regels helderheid over overzichtelijkheid zouden moeten bieden. Ten aanzien van EQUAL was de respondent van mening dat de subsidieregeling teveel 'dicht getimmerd' zat. De gestelde verantwoordingseisen zouden te knellend zijn geweest en de transnationale samenwerkingsovereenkomst binnen het EQUAL project bevatte een overdosis aan informatie en handleidingen, zo was er volgens De respondent zelfs een handleiding over het gebruik van de handleiding. Dit maakte het geheel onoverzichtelijk.

De taalbeheersing en (on)begrip voor elkaars cultuur werden reeds genoemd bij de knelpunten in het analysekader. Verder kan de opmerking over de effectiviteit van de studiebezoeken herleid worden naar de projectschaal. De respondent is immers van mening dat wanneer er kleinere groepjes relatief intensief met elkaar samenwerken tijdens studiebezoeken er meer uit gehaald kan worden dan tijdens grootschalige conferenties. Verder geeft de respondent aan dat er overeenstemming moet zijn in de heersende problematiek bij de samenwerkingspartners opdat er van elkaar geleerd kan worden en er een betere afstemming van de doelstellingen kan plaatsvinden. De afstemming van de doelstellingen werd ook in het analysekader genoemd en het wederzijds leren kan herleid worden naar het creëren van een win-win situatie. Tot slot noemde de respondent ook de in het analysekader beschreven flexibele dichtheid als belangrijke factor voor een effectieve samenwerking. Met uitzondering van de regeldichtheid waren de genoemde succesfactoren, volgens respondent duidelijk aanwezig binnen het geanalyseerd project. De succesfactoren zoals een gemeenschappelijke doelstelling en de creatie van een win-win situatie werden reeds bevestigd in de bestudeerde evaluaties van het project. Dit zou volgens het analysekader duiden op een relatief effectieve transnationale samenwerking.

Hierna zal ingegaan worden op de rol van het Agentschap binnen het gehele subsidieproces in het kader van dit project.

5.3.5 De rol van het Agentschap

Omdat de evaluaties niets vermeldde over de rol van het Agentschap in het subsidieproces is de informatie omtrent deze rol slechts verkregen uit het kwalitatief interview.

Zoals eerder aangegeven is het, volgens respondent, wenselijk dat het agentschap meer betrokken is bij de transnationale samenwerking. Het Agentschap zou suggesties dienen te geven over hoe men transnationale samenwerking kan regelen.

Binnen het EAUQL project werd verder de projectadministratie naast het Agentschap ook beoordeeld door een ingehuurd accountant. Volgens de respondent had deze accountant te veel macht in vergelijking met het Agentschap. Ook zou de accountant op sommige punten strenger zijn geweest dan het Agentschap. Dit zorgde voor verwarring en onduidelijkheid. Er zou vooraf een duidelijke format beschikbaar moeten zijn zodat men weet welke concrete eisen er gelden en hoe gedetailleerd men dient te zijn in de onderbouwing. Zo hoeft men achteraf niet voor verrassingen komen te staan. Ook hier ligt ten slotte dus een taak voor het Agentschap om meer duidelijkheid te verschaffen.

Hierna zal worden overgaan tot een conclusie van voorgaande subparagrafen. De beschreven rol van het Agentschap zal in de slot conclusie van dit hoofdstuk samen met die van de overige casestudy's worden samengevat.

5.3.6 Conclusie

Binnen dit project waren de effectiviteitscriteria zoals beschreven in het analysekader in grote mate aanwezig. Ook waren er relatief weinig onopgeloste problemen binnen het samenwerkingsverband en waren een aantal succesfactoren, zoals een goede afstemming van de gemeenschappelijke doelstelling en het creëren van een win-win situatie, duidelijk aanwezig. Geconcludeerd kan worden dat overeenkomstig de veronderstellingen uit het analyse kader, de transnationale samenwerking binnen dit project relatief effectief is geweest gezien er voldaan lijkt te zijn aan een groot aantal effectiviteitscriteria, er zich relatief weinig onopgeloste knelpunten leken voor te doen en er aan een aantal succesfactoren is voldaan.

5.4 Casestudy: EQUAL-project Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen

Dit project was, zoals de titel het al aangeeft, gericht op het stimuleren van de economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen. Het project was een initiatief van Stichting Zwarte Zaken Vrouwen Nederland en liep van 1 juli tot 2005 tot en met 31 december 2007.

Het doel van het project luidde als volgt:

"Het organiseren van activiteiten van zwarte zakenvrouwen teneinde zelfstandig ondernemerschap onder allochtone vrouwen te stimuleren." (Agentschap SZW, 2004)

Het project richtte zich op niet-westerse allochtone vrouwen met moeilijkheden bij de arbeidsmarkttoetreding.

5.4.1 De Transnationale samenwerking binnen het project

Binnen dit project werd transnationaal samengewerkt met Italië, Frankrijk en Engeland. De focus binnen de transnationale samenwerking lag op het creëren van een communicatie channel tussen plaatselijke bedrijven en verenigingen en buitenlandse ondernemers. Op deze manier trachtte men positieve informatie-uitwisseling en ontwikkelingsmogelijkheden tussen buitenlandse ondernemers en plaatselijke bedrijven te bevorderen.

De samenwerking bestond voornamelijk uit (studie)bijeenkomsten en congressen op wisselende locaties, die gericht waren op het delen van kennis en ervaring en het uitwisselen van good practices. Ook werden elkaars hindernissen besproken en probeerde men gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.

In de volgende subparagraaf zal het effect van de transnationale samenwerking worden besproken.

5.4.2 Effectiviteit transnationale samenwerking

Uit de transnationale evaluatie blijkt dat Nederland binnen de transnationale samenwerking van dit project vooral veel van Engeland heeft geleerd. Waar men hier nog in de kinderschoenen stond waren de Engelse al een stuk verder. Van Engeland kon men dan ook veel nuttige informatie krijgen. Echter sloot het gezamenlijke doel van Engeland met Italië en Frankrijk onvoldoende aan bij het Nederlandse projectdoel. Dit kwam mede doordat Nederland pas in een later stadium is aangesloten bij de samenwerking tussen de landen. De drie hierboven genoemde landen hadden toen al een gezamenlijk plan klaarliggen. Als de Nederlandse partij van te voren had kunnen onderhandelen met de partners over het doel van het gezamenlijk project had het wellicht meer toegevoegde waarde gehad. Uit Engeland heeft Nederland wel producten overgenomen zoals de netwerkontwikkeling met diverse bevolkingsgroepen.

Verder heeft de transnationale samenwerking, volgens respondent, bijgedragen in die zin dat je plekken van Europa ziet waar je normaal nooit komt en ook heeft men de gemeenschap leren kennen. Zo heeft men ervaren hoe gemeentelijk Italië is. Je leert veel over elkaars cultuur en manier van denken. Zonder de verplichting tot transnationale samenwerking zou het Nederlands project er, volgens respondent, nooit op zijn gekomen om met andere landen samen te werken. Zo zou er bijvoorbeeld nooit bij stil zijn gestaan dat men in Italië ook te kampen had met een probleem met allochtonen. In die zin is het, volgens respondent, goed om wat meer van de EU te weten en op die manier van elkaar te leren. Zo staan ze in Italië nog erg in de kinderschoenen wat betreft het probleem omtrent allochtonen.

Uit bovenstaande blijkt dat Nederland vooral van Engeland wat heeft kunnen leren, maar dat het gezamenlijke doel van Engeland met de overige samenwerkingslanden niet aansloot bij het Nederlands doel. In vergelijking met het analysekader kan geconcludeerd worden dat aan het wederzijdse delen van kennis en lering maar deels voldaan is. Verder droeg de samenwerking volgens de respondent bij aan het Europees gedachtegoed. Tot slot is deels voldaan aan de voorwaarde ten aanzien van netwerkbeding op Europees niveau. Zo heeft de Nederlandse partner nauw met Engeland samengewerkt ten behoeve van de arbeidsproblematiek. Geconcludeerd kan worden dat gelet op de samenwerking met Engeland er verondersteld kan worden dat de samenwerking tot op zekere hoogte effectief was. Als echter gekeken wordt naar het gehele samenwerkingsverband, dan lijkt de samenwerking met de overige landen voor Nederland relatief weinig effectief te zijn geweest.

5.4.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking

In de projectevaluatie ten aanzien van dit project, is geen specifieke aandacht besteed aan de knelpunten die zich voordeden binnen het transnationaal samenwerkingsverband, daarom is de, in deze paragraaf verwerkte, informatie voornamelijk verkregen uit het kwalitatief interview. De respondent heeft de uitspraken gebaseerd op eigen ervaring met de transnationale samenwerkingspartners en op uitspraken van de transnationale partners tijdens het samenwerkingsverband.

Het eerste knelpunt waar volgens de respondent op werd gestuit was dat Engeland de enige potentiële partner was met een gelijk onderwerp als het Nederlands nationaal project. Echter had Engeland, zoals eerder al aangegeven, de projectovereenkomst met Frankrijk en Italië al rond. Door bemiddeling van het Agentschap heeft het Nederlands project toch aan kunnen schuiven bij het genoemd samenwerkingsverband. Doordat Nederland niet aan de

onderhandelen heeft kunnen deelnemen, diende zij zich te vormen naar het projectplan dat reeds klaar lag. Hierdoor sloot de doelstelling niet aan bij het nationaal projectdoel van Nederland.

De cultuurverschillen waren merkbaar maar werden van elkaar geaccepteerd. Zo was het verschil bij Italië bijvoorbeeld herkenbaar in het feit dat deze standaard met het dubbele aantal mensen kwamen dan ze van te voren hadden aangegeven. Vaak kwamen er ook mensen mee die niets met het project te maken hadden.

Frankrijk verscheen vaak te laat of helemaal niet. De reistijd was voor de Fransen continue een probleem. Ook belden de Fransen vaak op het laatste moment af met de mededeling dat ze het vliegtuig gemist hadden. Volgens de respondent had dit probleem wellicht ook te maken met de motivatie en de insteek van de Fransen met betrekking tot het project.

Tot slot was de taal binnen de samenwerking geen groot probleem gezien het feit dat Nederland vooral met Engeland samenwerkte en ook de Italianen goed Engels spraken. De Fransen hadden hier echter wat meer moeite mee, zij spraken amper Engels. De overige lidstaten dienden steeds tolken te verzorgen voor de Fransen. Verder leverden de Fransen hun documentatie enkel in het Frans aan en dienden de overige lidstaten het zelf dus te vertalen.

Binnen dit samenwerkingsverband lijkt de Nederlandse samenwerkingspartner in een lastige positie te zitten. De transnationale samenwerking was namelijk verplicht, echter was er maar één ander EQUAL project met een gelijksoortige problematiek. Deze enige potentiële samenwerkingspartner had reeds een samenwerkingsverband afgesloten. Door de late toevoeging van het Nederlands project in het samenwerkingsverband, diende Nederland zich geheel te vormen naar de overeengekomen samenwerkingsovereenkomst die niet bij de nationale projectdoelstelling van Nederland aansloot. Ondanks dat er geen dominerende partij aanwezig was zorgde de situatie wel voor ambitieverschillen ten aanzien van het Nederlands project. Verder is Nederland binnen de samenwerking vooral naar Engeland toegeroepen wat lijkt te wijzen op het aanwezig zijn van een bilateraal tussen de twee landen, waarbij de twee overige landen relatief weinig aandacht kregen van Nederland. Hoewel taal tussen Engeland, Nederland en Italië geen probleem veroorzaakte, leek Frankrijk hier meer moeite mee te hebben. Omdat Frankrijk alles in het Frans deed en niets vertaalde of vertolkte, zorgde dit bij overige landen voor relatief meer werk. Tot slot lijkt de regelmatige afwezigheid van de Fransen en het gebrek aan de verzorging van tolkfaciliteiten te wijzen op een culturele inertia, waarbij weinig initiatief wordt genomen.

Hierna zal ingegaan worden op de factoren die positief bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking.

5.4.4 Succesfactoren van transnationale samenwerking

Omdat over dit gegeven niets is opgenomen in de (trans)nationale projectevaluaties is de informatie ten aanzien hiervan slechts verkregen uit het kwalitatief onderzoek. De respondent heeft de antwoorden gebaseerd op de transnationale ervaringen binnen dit project.

Voor het succes van transnationale samenwerkingsverbanden is het volgens de respondent ten eerste van belang dat de partners dezelfde doelstellingen hebben. De beleidskaders dienen goed in beeld gebracht te worden en er dient een juiste match gemaakt te worden tussen de kennis 'haler' en de kennisdrager en het creëren van een win-win situatie.

Verder is er op Europees niveau weinig bekend over elkaars beleid. Beleidsterreinen tussen lidstaten zouden beter op elkaar afgestemd dienen te worden. Door bekend te maken waar de verschillende overheden zich op dat moment mee bezig houden, zouden volgens de respondent projecten om de actualiteiten heen kunnen worden opgestart. Management Autoriteiten zouden dan als eis in de regeling kunnen zetten dat de projecten te maken dienen te hebben met bepaalde actualiteiten.

Om transnationale samenwerking te handhaven zou het Agentschap de subsidieregeling met de verplichting tot transnationale samenwerking dienen te handhaven. Wel dient het Agentschap hierbij de eis te hanteren dat projecten goed op elkaar afgestemd zijn of in elkaars verlengde zijn.

Verder zou de regeldichtheid versoepeld dienen te worden, volgens de respondent kostte het binnen het EQUAL project te veel tijd en energie om de administratie volgens de gestelde eisen op orde te krijgen. Zo ging 20 tot 40% van de tijd op aan de administratie. Dit ging ten koste van het inhoudelijk project omdat hier immers minder tijd voor beschikbaar bleef. Ook heerste er teveel onzekerheid met betrekking tot subsidiekortingen. Voor kleine organisaties met geringe financiële middelen is dit een te groot risico. De respondent is van mening dat het Agentschap bij het lange proceduretraject van bevoorschotting onvoldoende rekening heeft gehouden met kleine stichtingen zonder reserves. Ook de co-financiering was in Nederland groter ten opzichte van anderen landen, waardoor er verschillen ontstonden in de inspanningen die men moest doen om de financiering rond te krijgen en de tijd die men daadwerkelijk aan de samenwerking kon besteden. De eisen met betrekking tot voorwaarden en verantwoording zouden volgens de respondent daarom beter op elkaar afgestemd dienen te worden tussen de lidstaten en versoepeld dienen te worden. Tot slot zou de bevoorschotting beter geregeld dienen te worden ten aanzien van kleine organisaties zonder reserves.

Op de afstemming en bekendmaking van actuele beleidsterreinen na, zijn de hierboven door de respondent genoemde factoren ten aanzien van de bevordering van de effectiviteit te herleiden naar de genoemde succesfactoren in het analysekader. Zo noemde de respondent de afstemming van de doelstellingen en het creëren van een win-win situatie. Verder noemde de respondent ook het blijven handhaven van de subsidieregeling en het versoepelen van de regeldichtheid en de bijbehorende verantwoordingseisen. De respondent kwam tot deze succesfactoren na de lering die zij getrokken heeft binnen het transnationaal project in het kader van EQUAL. De genoemde succesfactoren schoten volgens de respondent in dit algehele transnationaal samenwerkingsverband tekort. Dit had te maken met de eerder benoemde knelpunten zoals de afstemming van de doelstellingen en een onevenredige match tussen de samenwerkingspartners.

Voordat overgegaan wordt tot een korte conclusie van voorgaande drie bestudeerde kernpunten in dit project, zal hierna eerst ingegaan worden op de rol van het Agentschap binnen het algehele subsidieproces.

5.4.6 De rol van het Agentschap

De informatie met betrekking tot de rol van het Agentschap is verkregen uit de nationale eindevaluatie van Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen en uit het kwalitatief interview.

Ten eerste geeft de respondent aan dat er moeilijkheden werden ondervonden met betrekking tot het vinden van mogelijke partners. Er was slechts een databank beschikbaar met daarin info over mogelijke partners. De databank zou meer informatie dienen te verschaffen over de inhoudelijke projecten of projectplannen van de verschillende potentiële partners. Bij EQUAL bevatte de databank slechts nummers en namen van de projecten zonder verder informatieverstrekking over het inhoudelijke project. Het Agentschap zou hier een ondersteunende rol in moeten nemen.

Verder geeft de respondent aan dat, relatief veel projectaanvragers reeds ervaring hadden met Europese subsidieregelingen. Voor de respondent was dit het eerste project dat vanuit een Europese subsidie werd medegefinancierd. Er is volgens de respondent weinig rekening gehouden met nieuwe partijen die voor het eerst een dergelijk project aangingen. Er werd door het Agentschap van uitgegaan dat de subsidieaanvragers kennis hadden van de regelgeving. Bij vragen zou de subsidieaanvragers steeds door het Agentschap verwezen zijn naar de website.

Om bovengenoemde problemen op te lossen zou er volgens de respondent vanuit het Agentschap een kennismakingsbijeenkomst georganiseerd dienen te worden waarin informatie verschaft wordt over de transnationale samenwerking en waarbij men met potentiële samenwerkingspartners in contact kan komen. Binnen EQUAL zou er teveel zijn teruggevallen op bestaande projecten en de subsidieregeling is te weinig gezien als een kans om nieuwe dingen te ondernemen en dingen anders (op een innovatieve manier) aan te pakken.

Verder kampte het Agentschap, volgens respondent, met personele onderbezetting die door verschillende projecten opgemerkt zou zijn. De aanspreekpunten wisselden continue. Er zou één vaste contactpersoon dienen te zijn, zodat men niet alles constant weer opnieuw dient te vertellen aan een nieuw contactpersoon. Hier zit volgens de respondent dus een uitdaging voor het Agentschap.

De eerder genoemde strenge regels met betrekking tot bevoorschotting zorgden voor een situatie waarin private kleine stichtingen, zoals betreffende projectuitvoerder, ineens een project van 1 miljoen werden geacht voor te schieten. Het agentschap was hier erg star in. Het Agentschap, zou naast een soepelere opstelling, in de toekomst beter uitleg dienen te geven over het minimale vermogen van de projectaanvragers of de bevoorschotting zodanig dienen te regelen dat men op tijd over het geld kan beschikken.

Tot slot heeft de respondent geen beeld van wat het Agentschap uiteindelijk doet met de projectresultaten. Ze staan wel op de website, maar het is onduidelijk wie hier naar kijkt en wat er uiteindelijk werkelijk wordt gedaan met de resultaten. Het Agentschap zou meer met de resultaten dienen te doen om zo het nut van de projecten te versterken.

Hierna zal worden overgaan tot een conclusie van voorgaande subparagrafen. De beschreven rol van het Agentschap zal in de slot conclusie van dit hoofdstuk samen met die van de overige casestudy's worden samengevat.

5.4.7 Conclusie

Zoals beschreven heeft het Nederlands project binnen dit samenwerkingsverband vooral met Engeland nauw samengewerkt en was de samenwerking tot op zekere hoogte effectief. Wanneer echter gekeken wordt naar het gehele samenwerkingsverband dan is de effectiviteit van de samenwerking slechts gering geweest. Italië zou in de kinderschoenen staan en Frankrijk lijkt zich binnen deze samenwerking wat afzijdig te hebben opgesteld. Er deden zich diverse knelpunten voor ten aanzien van de samenwerking met de andere landen en ook waren er relatief erg weinig succesfactoren binnen de samenwerking. Door de ontbrekende effectiviteitscriteria zoals beschreven in het analysekader, in combinatie met het aanwezig zijn van diverse knelpunten en het ontbreken van succesfactoren binnen dit transnationaal samenwerkingsverband, lijkt de effectiviteit van beschreven project relatief gering te zijn geweest.

5.5 Casestudy: EQUAL-project Kiezen voor je leven

Het project kiezen voor je leven was gericht op de empowerment van jongeren door middel van ICT. Het project was een initiatief van Mira Media en liep van 1 juli 2005 tot en met 1 maart 2007. Het doel van het project luidde als volgt:

"Dit project wil media-educatie bevorderen als instrument om jongeren te empoweren bij het maken van keuzes die cruciaal zijn voor hun levensloop en hun kansen op financiële onafhankelijkheid."
(Agentschap SZW,2004)

Tot de doelgroep van het project behoorde jongeren tussen de 15 en de 25 jaar, waarbij prioriteit werd gegeven aan allochtonen jonge vrouwen.

5.5.1 De Transnationale samenwerking binnen het project

In het kader van het nationaal project is er een transnationale samenwerking aangegaan met Duitsland, Finland, Griekenland, Nederland, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

Er is, in samenwerking met Bali een informele bijeenkomst georganiseerd van twee dagen, met diverse lidstaten zonder dat er formeel al sprake was van een samenwerkingsovereenkomst. De subsidieaanvrager is in eerste instantie op zoek gegaan naar potentiële samenwerkingspartners en potentiële projecten die ook iets met media deden en vervolgens is er gekeken naar een gemeenschappelijk element waarop de transnationale samenwerking gefocust kon worden. Veel potentiële samenwerkingspartners kenden elkaar al vanuit eigen netwerk of vanuit eerdere projecten. Het doel van de bijeenkomst in Bali was dat men contacten kon maken en thema's kon afstemmen. Hieruit is uiteindelijk een samenwerkingsverband voortgevloeid tussen de genoemde landen.

Engeland was bezig met een digital storyteller, waarbij diverse doelgroepen, zoals bejaarden of risicjongeren een (levens)verhaal of hun Curriculum Vitae, terug dienden te brengen naar een film van 1 minuut. Deze storyteller kreeg onder de noemer digi-ales kreeg een plek in alle projecten en diende uiteindelijk als gemeenschappelijk element binnen de transnationale samenwerking.

5.5.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerking

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de resultaten die de transnationale samenwerking heeft bereikt en vervolgens zal dit worden vergeleken met de effectiviteitscriteria zoals in het analysekader is beschreven.

Volgens de transnationale evaluatie heeft de samenwerking geleid tot diverse resultaten waaronder de opbouw en onderhoud van een website en de productie van een dvd met betrekking tot de ontwikkelde digi-ales methode en de verscheidenheid aan producten die de methode met zich mee kan brengen. Daarnaast zijn er diverse meetings en internationale conferenties georganiseerd waarbij er een uitwisseling van methoden en activiteiten en wederzijdse lering plaatsvond.

De respondent geeft verder aan dat de gezamenlijke ontwikkelde digi-tale zorgde voor de meeste effectiviteit binnen de samenwerking. Deze werd in verschillende landen op verschillende manieren voor verschillende doelgroepen ingezet. Ondanks de verschillende aanpakken was de kern in alle landen identiek. De samenwerkingspartners konden in de georganiseerde bijeenkomsten de mogelijkheden bespreken en oplossingen zoeken voor problemen. Doordat naast verschillende landen ook verschillende competenties vanuit verschillende werkvelden waren vertegenwoordigd, zoals omroepen, onderwijstellingen, instellingen op het gebied van emancipatie en welzijn kon de problematiek vanuit diverse disciplines worden bekeken.

Verder geeft de respondent aan dat de internationale samenwerking plaatsvond op laag niveau. Diverse deelnemers gingen mee naar internationale conferenties, waardoor expertise kon worden gedeeld. Ook werd hierdoor de communicatie binnen Europa in het project op gang gebracht. Dit draagt volgens de respondent bij aan de binding tussen lokale Europese gemeenschappen.

Tot slot geeft De respondent aan dat er door middel van de samenwerking vergelijkingen gemaakt konden worden gemaakt tussen de landen en ervaringen gedeeld konden worden op het gebied van projectontwikkeling, uitvoering en beheer ook werden er diverse contacten gelegd die ook na het samenwerkingsverband zijn gecontinueerd.

In vergelijking met het analysekader komen er een aantal effectiviteitscriteria van transnationale samenwerking overeen. Zo lijkt er binnen dit samenwerkingsverband intensieve wederzijdse kennisdeling en lering te hebben plaatsgevonden die heeft geleid tot een innovatieve probleemaanpak door middel van digi-ales. Ook werden mensen vanuit

verschillende disciplines en verschillende lidstaten bij elkaar gebracht wat leidde tot een netwerkverbreding op Europees niveau en volgens de respondent bijdraagt aan het versterken van de Europese gedachtegoed op lokaal niveau. Gezien het relatief groot aantal effectiviteitscriteria waaraan voldaan lijkt te zijn ten aanzien van de transnationale samenwerking, kan verondersteld worden dat het beschreven samenwerkingsverband relatief erg effectief lijkt te zijn geweest.

Hierna zal ingegaan worden op de knelpunten die zich hebben voorgedaan tijdens de transnationale samenwerking.

5.5.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking

De informatie ten aanzien van de knelpunten binnen de transnationale samenwerking is verkregen vanuit het kwalitatief interview gezien informatie hierover in de evaluaties ontbrak.

Volgens de respondent deden zich weinig problemen voor binnen het samenwerkingsverband. De respondent denkt dat dit komt doordat de samenwerkingspartners elkaar reeds kende en eerder met elkaar samen hadden gewerkt. In het begin waren er wel een aantal onduidelijkheden met betrekking tot de verdeelsleutel. Dit is opgelost door een goede coördinatie en het maken van duidelijke onderlinge afspraken.

Met betrekking tot taal en cultuur waren er, volgens respondent, weinig problemen. Alle samenwerkingspartners spraken Engels. Volgens de respondent is een gemeenschappelijke taal zeer belangrijk voor de samenwerking. Tolken zouden namelijk erg vermoeiend zijn en zorgen voor langdradigheid. Op conferenties, werkbezoeken en workshops kan een tolk echter wel nuttig zijn omdat hier vaak ook deelnemers bij zijn betrokken die geen gemeenschappelijke taal beheersen. Met betrekking tot cultuur waren de samenwerkingspartners er heel alert op dat er geen groepjes of bilateraaltes gevormd zouden worden. De respondent geeft tot slot aan dat het van belang is dat transnationale samenwerkingspartners inzicht hebben in de cultuurverschillen en dat zij hierop kunnen inspelen. Vooral bij workshops en trainingen is er volgens de respondent een groot gemis aan mensen die daadwerkelijk weten hoe om te gaan met cultuurverschillen. Er is volgens de respondent maar een klein groepje die dat echt kan.

Uit bovenstaande blijkt dat er, volgens respondent, slechts één probleem was in de beginfase die binnen de transnationale samenwerking is opgelost. Het gaat hier om een probleem dat ook in het analysekader is benoemd, namelijk de verschillen in financiële middelen en de verdeelsleutel hiervan. Het ontbreken van onopgeloste knelpunten tijdens de samenwerking duidt volgens het analysekader op een grote kans van effectieve samenwerking.

5.5.4 Succesfactoren transnationale samenwerking

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de succesfactoren van de transnationale samenwerking. De verwerkte informatie hierbij is wederom verkregen uit het kwalitatief interview. De antwoorden heeft de respondent gebaseerd op eigen ervaringen binnen het transnationale samenwerkingsverband.

Met betrekking tot de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking geeft de respondent ten eerste aan dat innovatieve ideeën vaak ontstaan in kleinere transnationale groepen.

Verder zou volgens de respondent de transnationale samenwerking een gelijke status dienen te hebben als het nationaal project. Bij EQUAL had men het gevoel dat de transnationale samenwerking achtergesteld werd op het nationaal project en slechts als (relatief onbelangrijk) verplicht element werd beschouwd. Transnationale samenwerking zou echter als serieuze aangelegenheid gezien moeten worden waar voldoende geld en tijd voor wordt vrijgemaakt.

Een andere belangrijke voorwaarde is dat er samengewerkt wordt met partners die elkaar mogen en door één deur met elkaar kunnen en zich met soortgelijke problematiek of gelijk thema bezig houden. De respondent acht het van belang om hier in de voorfase voldoende tijd en aandacht aan te besteden. Transnationale samenwerking kan volgens de respondent verder alleen gerealiseerd worden wanneer de verschillende landen soortgelijke regelingen kennen die op elkaar afgestemd worden. Ook dient er een duidelijke financiële afstemming plaats te vinden tussen de lidstaten.

Verder dienen subsidies gehandhaafd te blijven worden, vooral voor NGO's met geringe financiële middelen. De Europese subsidies maken voor deze NGO's immers de transnationale samenwerking mogelijk.

Tot slot is het volgens de respondent van belang dat er een flexibele regeldichtheid is en dat deze helder en duidelijk is. Binnen EQUAL bestond er verwarring over de definitie van bepaalde begrippen. Het is van belang dat begrippen in een dergelijke regeling duidelijk gedefinieerd zijn. Ook werkte binnen EQUAL de verantwoordingseisen te knellend terwijl het juist een experimenteel project was.

In overeenstemming met het analysekader met betrekking tot de succesfactoren ten aanzien van de effectiviteit van transnationale samenwerking, noemt de respondent ten eerste een kleine projectschaal als succesfactor, ten tweede noemt de respondent het heersen van soortgelijke problematiek of thema en het voldoende schenken van aandacht aan de transnationale partners om elkaar te leren kennen en met elkaar door één deur te kunnen, dit kan herleid worden naar het creëren van een win-win situatie, ook noemt respondent tot slot het handhaven van Europese subsidies en een flexibele regeldichtheid. Verder bleek uit voorgaande paragrafen dat mensen uit diverse disciplines en ook deelnemers werden betrokken bij de transnationale samenwerking. Dit zorgt volgens het analysekader voor de creatie van draagvlak onder de diverse actoren. De door de respondent genoemde succesfactoren leken binnen het geanalyseerde project, met uitzondering van de flexibele regeldichtheid, allen in relatief sterke mate aanwezig te zijn. Het succes schrijft respondent toe aan een goede match tussen de samenwerkingspartners en het feit dat de partners elkaar al vanuit eerder ervaringen kenden. Verondersteld kan worden dat de kans op een effectieve transnationale samenwerking, door de aanwezige succesfactoren, vergroot wordt.

Voordat overgegaan wordt tot een korte conclusie van voorgaande drie bestudeerde kernpunten in dit project, zal hierna eerst ingegaan worden op de rol van het Agentschap binnen het gehele subsidieproces.

5.5.5 De rol van het Agentschap

De informatie met betrekking tot de rol van het Agentschap is verkregen uit de nationale eindevaluatie van het nationaal project en uit het kwalitatief interview.

De respondent geeft ten eerste aan dat deze het gevoel kreeg dat de interesse in de transnationaliteit vanuit het Agentschap tekortschoot en dat de potentie van het Agentschap elders leek te liggen. Het Agentschap zou meer betrokkenheid dienen te tonen, door bijvoorbeeld zichtbaar aanwezig te zijn op door projecten georganiseerde bijeenkomsten. De inhoudelijke betrokkenheid vanuit het Agentschap was volgens de respondent minimaal.

Verder zou het Agentschap naast het tonen van wat meer inhoudelijke betrokkenheid ook erkenning kunnen geven aan bepaalde voortrekkers van projecten. Zo kan het Agentschap bijvoorbeeld diverse nationale projecten bij elkaar halen om samen van gedachte te wisselen over de aanpak van de transnationale samenwerking en voortrekkers de kans geven hun producten te presenteren. Op deze manier kunnen projecten met geruime ervaring nieuwelingen informeren en adviseren.

Een ander opgemerkt punt was dat er tijdens EQUAL een merkbare personele verloop binnen het Agentschap was. Volgens respondent had dit tot gevolg dat er erg star omgegaan werd

met de regeling omdat deze regeling de enige zekerheid was die nieuwe consultants hadden. Dit had tot gevolg dat er binnen diverse projecten frustraties ontstonden.

Verder duurde de beschikking en uitbetaling van de bevoorschotting volgens de respondent erg lang. Doordat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren, gingen salarissen en anderen betalingen achterlopen. Ondanks dat het project op het tijdstip van deze casestudy al geruime tijd is afgerond, geeft de respondent aan dat er nog maar een klein deel is voorgeschoten. Hierdoor heeft de organisatie een lening bij de bank lopen waar men rente over betaalt. Hoewel de Europese Commissie, volgens de respondent, in de regel de betaalde rente vergoed, werd dit bij het EQUAL project door het Agentschap niet gedaan. Ook neemt de financiële afronding van het project nog erg veel tijd en energie in beslag, terwijl dit niet wordt gesubsidieerd. Door de administratieve lasten dat EQUAL met zich meebracht zijn er diverse partijen afgehaakt. Hier zou in de toekomst een betere regeling voor dienen te komen, zodat dergelijke problemen ingeperkt kunnen worden.

Hierna zal worden overgaan tot een conclusie van voorgaande subparagrafen. De beschreven rol van het Agentschap zal in de slotconclusie van dit hoofdstuk samen met die van de overige casestudy's worden samengevat.

5.5.6 Conclusie

In het analysekader werd verondersteld dat aan hoe meer effectiviteitscriteria van de transnationale samenwerking, zoals benoemd in het analysekader, wordt voldaan des te groter de effectiviteit van de transnationale samenwerking is. Uit bovenstaande analyse blijkt dat de transnationale samenwerking binnen geanalyseerd project relatief een grote effectiviteit had. In het analyse kader werd de effectiviteit gekoppeld met de mate waarin knelpunten en succesfactoren aanwezig waren. Verondersteld werd dat hoe minder knelpunten en hoe meer succesfactoren aanwezig waren hoe groter de kans op effectiviteit was. Binnen dit transnationale samenwerkingsverband lijken er relatief weinig knelpunten te zijn ondervonden en relatief veel succesfactoren aanwezig te zijn geweest binnen de samenwerking. De samenwerkingspartners leken op één lijn te zitten en intensief met elkaar samengewerkt te hebben.

5.6 Eindconclusie Casestudy's

In dit hoofdstuk zijn vijf EQUAL projecten geanalyseerd. Na een korte beschrijving van het nationaal project en de transnationale samenwerking is aan de hand het van het analysekader achtereenvolgens ingegaan op de mate van effectiviteit van de transnationale samenwerking, de knelpunten die zich hebben voorgedaan, de succesfactoren die bij zouden dragen aan de transnationale samenwerking en ten slotte de rol van het Agentschap bij de transnationale samenwerking. In deze paragraaf zullen de bevindingen van de vijf casestudy's aan de hand van het analysekader met elkaar vergeleken worden en zullen er algehele conclusies getrokken worden. Aan de rol van het Agentschap zal aan de hand van de bevindingen uit de vijf casestudy's extra aandacht worden besteed.

In het analysekader is ten eerste verondersteld dat de transnationale samenwerking effectief is als:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

De transnationale samenwerking wordt effectiever geacht naarmate er voldaan wordt aan meer van de genoemde effectiviteitscriteria.

Uit de casestudy's bleken een aantal van deze effectiviteitscriteria verschillende keren voor te komen binnen de transnationale samenwerkingsverbanden. Opvallend was dat onder de onderzochte projecten, waarbij uit het interview en uit de projectevaluaties bleek dat de projectleiders en de samenwerkingspartners overwegend positief waren over de projectresultaten, er aan meerdere criteria, zoals omschreven in het kader, werd voldaan. Voornamelijk de intensiteit van de wederzijdse kennisdeling en lering en het ontwikkelen van innovatieve aanpakken met betrekking tot de heersende problematiek, lijken hierbij essentieel te zijn. Wanneer de vijf bestudeerde projecten naast elkaar gelegd worden, lijkt er een onderverdeling gemaakt te kunnen worden in effectieve en minder effectieve projecten. Zo werd er binnen het project SPARK intensief samengewerkt en vond er wederzijdse transfer plaats van informatie, methodes en probleemaanpak. De samenwerkingspartners hebben met elkaar diverse producten tot stand gebracht en ook zijn bepaalde methodes tussen landen onderling overgenomen van elkaar. Ook leek voldaan te zijn aan de overige genoemde criteria ten aanzien van effectiviteit, zoals netwerkverbreding, de versterking van het Europees gedachtegoed en het vliegwieleffect, er vloeiden immers nieuwe contacten en nieuwe projecten uit het samenwerkingsverband. Ook de binnen de projecten Triple-Win 3 en Kiezen voor je lezen lijkt in vergelijking tot de overige twee projecten, relatief intensief te zijn samengewerkt. Er werden gezamenlijke producten ontwikkeld en vooral binnen Triple-Win 3 werden er ook onderling methodes van elkaar overgenomen. De samenwerking van genoemde twee projecten lijkt minder effectief te zijn dan de samenwerking binnen SPARK, doordat het vliegwieleffect in wat mindere mate aanwezig lijkt te zijn dan bij het genoemde project, ook lijkt SPARK meer gezamenlijke producten met haar transnationale samenwerkingspartners te hebben vervaardigd. De projecten WEST-TOP en Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen lijken het minst effectief te zijn geweest. De grootste belemmering binnen deze samenwerkingsverbanden leek het ontbreken van een goede match tussen de samenwerkingspartners, waardoor er onvoldoende wederzijdse lering plaats kon vinden. Zo leek WEST-TOP ten opzichte van haar samenwerkingspartners al een stuk verder ontwikkeld te zijn, waardoor er volgens respondent wel van WEST-TOP geleerd kon worden door andere samenwerkingspartners, maar andersom kon WEST-TOP maar weinig leren. Dit gold gedeeltelijk ook voor het project Bevorderen economische zelfstandigheid van allochtonen vrouwen. Zij konden voornamelijk van Engeland leren waardoor er een bilateraal ontstond met het land, terwijl de andere landen volgens Nederlandse partij erg onderontwikkeld waren ten opzichte van Nederland. Ook sloot de gemeenschappelijke doelstelling van het samenwerkingsverband niet aan bij het Nederlands doel, wat de situatie bemoeilijkte. Nederland was immers later aangeschoven bij het samenwerkingsverband, waardoor deze partij niet heeft mee kunnen onderhandelen. Binnen genoemde projecten leken effectiviteitscriteria ten aanzien van transnationale samenwerking niet tot zeer gering aanwezig.

Nadat de effectiviteit van de transnationale samenwerking werd bestudeerd is er gekeken naar de knelpunten binnen de transnationale samenwerking. In het analyse kader werd eerder ingegaan op de veelvoorkomende knelpunten binnen transnationale samenwerkingsverbanden:

- Één dominerende partij en tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- Het heersen van culturele inertia;
- Bilateraaltes binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- Transnationale samenwerking dat slechts plaats vind op hoger niveau zonder betrekking van de daadwerkelijke doelgroep;
- er (onopgeloste) taalbarrières tussen samenwerkingspartners;
- Verschillen met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- Het begeven van transnationale samenwerking op terreinen die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboomd;
- Gebrek aan begrip voor elkaars cultuurverschillen en bespreekbaar maken hiervan.

Er werd verondersteld dat naarmate zich meer knelpunten voordeden binnen de samenwerking de kans op een effectief samenwerkingsverband kleiner werd.

Binnen de casestudy's deden zich zowel bij de drie projecten die relatief effectief leken te zijn als bij de twee minder effectieve projecten aantal van de genoemde knelpunten voor. Opvallend was dat de relatief effectieve projecten minder knelpunten ondervonden binnen de samenwerking dan de minder effectieve projecten. Bij de projecten die in grotere mate voldeden aan de effectiviteitscriteria hadden de knelpunten voornamelijk te maken met een als te knellend ervaren regeldichtheid en ongelijkheid van regels tussen de lidstaten en onduidelijkheden met betrekking tot de verdeling van de in te brengen financiële middelen (de verdeelsleutel). Verder werd tijdens de studie opgemerkt dat, bij de relatief effectieve projecten, de partners met elkaar op zoek gingen naar oplossingen voor heersende problemen. Bij de projecten die in mindere mate voldeden aan de effectiviteitscriteria kwamen relatief meer knelpunten voor die voornamelijk te maken hadden met onopgeloste cultuur- en taalverschillen, het ontstaan van bilateraaltes binnen het samenwerkingsverband en ambitie en prioriteitsverschillen die vaak samenhangen met een gebrek aan een goede afstemming tussen de doelstellingen. Dit laatste deed zich voornamelijk voor wanneer een partij het gevoel had niets van de ander te kunnen leren. Waar bij de effectievere projecten taal en cultuurverschillen bespreekbaar gemaakt werden, werd dit bij de minder effectieve projecten niet of nauwelijks gedaan. Uit de bestudeerde casestudy's kan geconcludeerd worden dat naarmate zich minder onopgeloste knelpunten voordoen de effectiviteit van de samenwerking groter is. Niet alleen de eventuele aanwezigheid van de knelpunten lijkt een rol te spelen maar voornamelijk ook de manier waarop de samenwerkingspartners met deze knelpunten omgaan. Zo leken binnen de relatief effectieve projecten, problemen meer bespreekbaar gemaakt te worden en gezocht te worden naar oplossingen dan binnen de samenwerkingsverbanden die minder effectief leken.

Het derde punt dat besproken werd in het analysekader had betrekking tot de zogenoemde succesfactoren van transnationale samenwerking. Dit zijn factoren die geacht worden een positieve bijdrage te leveren aan de effectiviteit van de samenwerking:

- Zo klein mogelijke projectschaal en zo min mogelijk actoren, opdat er een goede afstemming van doelstellingen kan plaatsvinden en kans op een effectieve samenwerking vergroot;
- Helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen;
- Een win-win situatie voor alle actoren zodat zij bereid zullen zijn te investeren in de samenwerking;
- Draagvlak creëren door het verhelderen van de win-win situatie opdat actoren bereid zijn inspanning te leveren;
- Handhaven van flexibele (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen;
- Handhaven van Europese subsidies

Omdat de projectevaluaties zeer geringe tot geen informatie boden over dit onderwerp, zijn de bevindingen voornamelijk gebaseerd op hetgeen de respondenten hebben ervaren en de leringen die respondenten hieruit hebben getrokken. De bevindingen kunnen daarom een relatief subjectief karakter hebben.

Binnen de onderzochte casestudy's gaven ten eerste alle respondenten aan dat het voor een effectieve samenwerking van belang werd geacht dat er een goede afstemming van de doelstelling plaatsvond, een tweetal respondenten noemde daarbij ook het belang van een relatief kleine projectschaal. Ook benoemde alle respondenten dat de doelstellingen helder geformuleerd dienden te worden en dat er een win-win situatie gecreëerd diende te worden, door middel van een goede partnermatch zodat voor alle partijen iets uit het samenwerkingsverband te halen viel. Opvallend was dat deze factoren binnen de relatief effectieve samenwerkingsverbanden aanwezig waren, maar binnen de minder effectieve samenwerkingsverbanden die relatief ontevreden waren over het resultaat deze factoren te kort schoten of helemaal leken te ontbreken. Verder gaven alle respondenten aan dat er een flexibele regeldichtheid gehanteerd diende te worden. De respondenten waren van mening dat de eisen ten aanzien van voorwaarden en verantwoording te knellend werkten. Dit werd zowel door de effectieve als de minder effectieve project zo ervaren. Verder gaven twee respondenten aan dat de Europese subsidies een belangrijke voorwaarden waren om transnationale samenwerking mogelijk te maken. Vooral voor kleine stichtingen zonder veel reserves werd dit van belang geacht. Zij zouden het geld immers hard nodig hebben om dergelijke samenwerkingsverbanden te kunnen realiseren. Tot slot noemde één respondent het creëren van draagvlak onder de actoren ook op lokaal niveau. De transnationale

samenwerking waarbij lokale actoren betrokken werden kwam slechts bij dit project voor. De andere onderzochte projecten hielden de transnationale samenwerking voornamelijk op bestuurlijk of hoger projectniveau. De daadwerkelijke doelgroep werd niet of nauwelijks betrokken. Uit de analyse lijkt het erop dat een relatief groot aantal succesfactoren, zoals benoemd in het kader, door alle respondenten van groot belang worden geacht voor de transnationale samenwerking, echter kwamen deze succesfactoren niet in alle samenwerkingsverbanden voor. Naarmate de meer succesfactoren aanwezig zijn binnen het samenwerkingsverband, lijkt ook de effectiviteit van de uiteindelijke samenwerking effectiever te zijn. Zo leken binnen de effectievere projecten in deze studie meer succesfactoren aanwezig te zijn dan bij de overige projecten.

Hierna zal ingegaan worden op de rol van het Agentschap binnen het subsidietraject. Aan de respondenten is gevraagd hoe zij deze rol hebben ervaren en welke aanbevelingen zij eventueel hebben ten aanzien van deze rol. Ook zijn nationale evaluatierapporten geanalyseerd. Hierna zullen de bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de rol van het Agentschap worden beschreven. Deze bevindingen zullen direct gekoppeld worden aan de, in het analysekader, beschreven beleidsinstrumenten.

Zoals hierboven al naar voren kwam gaven ten eerste allen respondenten aan dat zij de regeldichtheid te knellend vonden. De regeling zorgde voor onduidelijkheid, zo zouden de gehandhaafde begrippen helderder gedefinieerd en uitgelegd dienen te worden en de verantwoordings-eisen versoepeld dienen te worden. De respondenten gaven aan dat er relatief erg veel tijd en energie gestoken diende te worden in de administratie, dit zou het project onnodig duur hebben gemaakt. Daarnaast bleek in de meeste gevallen de administratie niet geheel in orde te zijn waardoor er vanuit het Agentschap steeds vragen terugkwamen en de projecten zaken in de administratie dienden aan te passen. De terugkoppeling vanuit het Agentschap duurde vaak ook relatief erg lang en was in veel gevallen onduidelijk voor de respondenten. Er zou daarom vanuit het Agentschap duidelijker gemaakt dienen te worden waar de administratie aan dient te voldoen en op welke manier het wordt beoordeeld ook zou het beoordelingsproces versneld dienen te worden.

Verder werd door de meeste respondenten aangegeven dat het als belemmerend werd ervaren dat er geen vaste contact persoon bij het Agentschap was. Verschillende respondenten merkten tijdens het EQUAL project op dat er een grote personele verloop was binnen het Agentschap waardoor men steeds met nieuwe consultants kreeg te maken, die onvoldoende op de hoogte waren van het inhoudelijk project. Een vast contactpersoon zou als aanspreekpunt dienen te fungeren en duidelijkheid dienen te verschaffen over de aanvraagprocedure en het vervolgtraject en subsidieaanvragers zouden met vragen of voor overleg terecht moeten kunnen bij een dergelijk contactpersoon. Er werd tijdens EQUAL relatief vaak door het Agentschap naar de website verwezen waar alle informatie op zou staan. Echter ontbreekt op de website gedetailleerde en gevalsafhankelijke informatie waardoor persoonlijk contact als wenselijk wordt beschouwd. Het gaat hier enerzijds om de inhoud van de subsidieregeling zelf en anderzijds om de communicatie omtrent deze subsidieregeling.

Ook werd door verschillende respondenten opgemerkt dat de inhoudelijke interesse van het Agentschap tekort schoot. Het Agentschap zou vooral geïnteresseerd zijn geweest in de financiële aspecten en weinig inhoudelijk betrokkenheid hebben getoond. Hierbij werd ook opgemerkt dat het Agentschap zeer geringe interesse voor de transnationale samenwerking leek te hebben. Het Agentschap zou meer ondersteuning moeten bieden bij onder andere het vinden van geschikte transnationale partners en het geven van suggesties bij de invulling en aanpak van de transnationale samenwerking.

Tot slot werd aangegeven dat er weinig rekening werd gehouden met de subsidieaanvragers die geen eerdere ervaring hadden met betrekking tot Europese subsidies en transnationale samenwerking, het gevoel heerste bij enkele respondenten dat nieuwelingen aan hun lot werden overgelaten. Hier zou het Agentschap meer aandacht en begeleiding aan dienen te schenken.

Bovenbeschreven suggesties en verbeterpunten hebben allen te maken met de communicatieve beleidsinstrumenten. Het Agentschap zou volgens bovenstaande, verbetering dienen aan te brengen in deze instrumenten. Het gaat hierbij om het verbeteren van de inzet van communicatieve beleidsinstrumenten zoals duidelijke informatieverschaffing en het geven van benodigde voorlichting, advies en ondersteuning en het aanbrengen van een heldere structuur met betrekking tot communicatiepunten, zoals bijvoorbeeld vaste aanspreekpunten.

Met betrekking tot de regeling werd door twee respondenten specifiek de lange procedureduur van de bevoorschotting benoemd. Doordat relatief veel geld voorgeschoten diende te worden kwamen kleine stichtingen in de financiële problemen. Er ontstonden situaties waarbij kleine stichtingen ineens een fors bedrag moesten voorschieten er ontstonden onder andere betalingsachterstanden en situaties waarbij de transnationale partners activiteiten moesten overslaan omdat er geen geld voor was. Ook gaf een respondent aan een hoge lening bij de bank te hebben moeten afsluiten waar rente over betaald wordt die door het Agentschap niet vergoed wordt. Hier zou het Agentschap een regeling voor dienen te treffen en de bevoorschotting zou in de toekomst sneller moeten gebeuren. Het gaat hierbij om de aanpassing van een formele regeling en het verbeteren van de vormgeving van de subsidieregeling (het economisch beleidsinstrument) zelf.

Verder bleek tot slot reeds uit de studie van de vijf projecten dat de samenwerkingspartners moeilijkheden ondervonden met betrekking tot de verantwoordings- en verspreidingsproblemen in de regelgeving, zoals met betrekking tot tijdvakken en cofinanciering. Wellicht zouden Management Autoriteiten in de toekomst beter samen dienen te werken om enigszins overeenstemming te creëren in de regeling. Het gaat hierbij om de vormgeving van de (juridische) subsidieregeling.

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van het analysekader vijf EQUAL projecten nader bestudeerd. In het volgende hoofdstuk zullen de bestudeerde punten aan de hand van een meta-analyse worden geanalyseerd, waarna in hoofdstuk 6 alle bevindingen van dit onderzoek worden geclusterd en er een slotconclusie wordt getrokken met de uiteindelijke aanbevelingen ten aanzien van de invulling transnationale samenwerkingsverbanden in het kader van toekomstige ESF subsidies.

6. EQUAL Meta-analyse

In het vorige hoofdstuk is een vijftal EQUAL projecten geanalyseerd. In dit hoofdstuk zal de analyse van de EQUAL projecten op een bredere schaal worden geanalyseerd aan de hand van een meta-analyse. Voor deze meta-analyse zal gebruik worden gemaakt van twee eerdere onderzoeken naar diverse EQUAL-projecten. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van een rapport opgesteld door een Europees platform dat naar aanleiding van de ervaringen met EQUAL verbeterpunten aangeeft ten aanzien van transnationale samenwerking in het kader van ESF 2007-2013.

Hierna zal eerst een korte beschrijving worden gegeven van de genoemde drie documenten vervolgens zullen de resultaten gestructureerd worden aan de hand van het analysekader. De aard van de onderzoeken sluit niet altijd geheel aan bij de opgestelde deelvragen, daarom zal slechts die informatie gebruikt worden die ook daadwerkelijk een antwoord geeft op de deelvragen. Dit betekent dat niet in iedere paragraaf alle drie de documenten zullen worden besproken.

6.1 Introductie onderzoeken meta-analyse

6.1.1 Evaluatieonderzoek SEOR

Het eerste onderzoek betreft is het evaluatieonderzoek dat de, aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam aangesloten, SEOR BV in 2005 publiceerde. Dit onderzoek luidt als volgt: Gelijk in Arbeid door vernieuwend beleid: tweede mid-term evaluatie van het EQUAL-programma, SEOR, 2005.

Het betreft een grootschalige evaluatie naar het gehele EQUAL-programma. Gelet is op onder andere de programma-uitvoering, de innovatie, de uitvoeringsaspecten op projectniveau, de resultaten en meerwaarde en de voorbereidings-, voorlichtings- aanvraag- en selectiefase van de projecten van zowel de eerste als de tweede tranche.

Voor dit onderzoek heeft SEOR response ontvangen van de volgende respondenten:

- 77 projectleiders uit de 1^{ste} tranche
- 65 Ontwikkelingspartners uit de 1^{ste} tranche
- 870 deelnemers uit de 1^{ste} tranche
- 133 projectleiders uit de 2^{de} tranche

Verder zijn onder andere de volgende bronnen benut:

- projectgegevens vanuit de aanvraagformulieren;
- jaarrapportages van projecten;
- interviews met een aantal transnationale partners;
- interviews met diverse vertegenwoordigers die betrokken zijn bij de uitvoering van EQUAL, waaronder het Ministerie van Sociale Zaken en het Agentschap SZW.

Voor de meta-analyse is het gehele onderzoeksrapport onderzocht aan de hand van het analysekader.

6.1.2 Evaluatieonderzoek Tsjechië

Het tweede onderzoek betreft een evaluatie naar de transnationale samenwerking in het kader van EQUAL, geleid vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van Tsjechië. Het onderzoek vond plaats van april tot oktober 2008 in de Tsjechische Republiek en in de lidstaten Australië, Duitsland, Polen, Slowakije, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Spanje, Italië en Frankrijk. De deelnemende landen deden in eigen land onderzoek door middel van documentanalyses, vragenlijsten, evaluatiebezoeken, interviews, casestudy's, focusgroepen, SWOT en procesanalyses. Uiteindelijk zijn alle resultaten gebundeld in het eindrapport: "Evaluation of CIP EQUAL Transnational Cooperation Principle".

In totaal zijn voor dit evaluatieonderzoek 93 projecten geanalyseerd. Ook dit onderzoek is geanalyseerd aan de hand van het analysekader.

6.1.3 Rapport Europees platform

Het derde te gebruiken document betreft het rapport *"The principle of Transnational and Interregional Cooperation in the new ESF Programmes 2007-2013"*. Aan dit rapport hebben diverse lidstaten een bijdrage geleverd.

In 2005 is er overeengekomen een werkgroep in het leven te stellen die zich ging verdiepen in transnationale en interregionale samenwerking. Uiteindelijk is er een platform opgericht voor lidstaten om ervaringen en ideeën te delen naar aanleiding van het EQUAL programma en om eventuele verbeterpunten aan te reiken met betrekking tot de transnationale samenwerking in het kader van ESF. Dit heeft uiteindelijk in 2006 geresulteerd tot het bovengenoemd rapport. De volgende lidstaten hebben hier een bijdrage aan geleverd: het Vlaamse deel van België, de Tsjechische Republiek, Finland, Italië, Polen, Spanje, Zweden en Groot Brittannië.

Hierna zullen aan de hand van in het analysekader genoemde kernpunten, de evaluatie-uitkomsten van beschreven onderzoeken worden uitgewerkt. Zoals in de eerdere hoofdstukken zal ook dit hoofdstuk achtereenvolgens ingaan op de effectiviteit van de transnationale samenwerking, de knelpunten die aan het licht komen bij de samenwerking, de succesfactoren en de rol van het Agentschap in combinatie met de in te zetten beleidsinstrumenten. In de laatste paragraaf zullen de belangrijkste bevindingen nog eens worden uitgelicht in vorm van een eindconclusie.

6.2 De effectiviteit van de transnationale samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de effectiviteit van transnationale samenwerking binnen EQUAL. Er zal worden bestudeerd welke resultaten de transnationale samenwerking binnen EQUAL heeft gehad. Dit zal vervolgens worden vergeleken met het analysekader.

Volgens het Europese Platform heeft de transnationale samenwerking binnen het EQUAL programma tot diverse directe en indirecte resultaten geleid. Zo lijkt de transnationale samenwerking bij te dragen aan de bevordering en stimulering van innovatie en vindt er informatie-uitwisseling op het gebied van onderzoek, expertise ervaring en techniek plaats. De transnationale samenwerking heeft verder geleid tot het valideren en delen van lering en ervaring op een rendabele manier en biedt hierbij een brede basis voor benchmarking. Verder zou de Europese dimensie worden versterkt doordat transnationale samenwerking bijdraagt aan het verstrekken van een Europees denkbeeld over cultuur, ideeën, idealen en beleid. Het Platform beschrijft verder dat de transnationale samenwerking professionele actoren verbindt met Europese en internationale netwerken, waardoor de samenwerking bijdraagt aan het delen van expertise in een breed netwerk. Tot slot zou transnationale samenwerking de capaciteit van participerende organisaties en regionale en nationale besturen vergroten doordat zij grootschalige informatie, expertise en good practices tot hun beschikking krijgen en zou de transnationale samenwerking door de informatie en het inzicht dat verkregen wordt met betrekking tot succes- en faalpunten risicobeperkend zijn. Het Europees Platform geeft geen concrete gegevens weer waarop de bovenbeschreven conclusies zijn gebaseerd. Het is daarom niet mogelijk om hier aan te geven bij hoeveel projecten deze resultaten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het Europees Platform lijkt verder overwegend positief over het behaald resultaat over het totaal aantal projecten genomen.

Ook volgens de uitkomsten van het Tsjechisch onderzoek blijkt dat transnationale samenwerking diverse resultaten oplevert. Uit diverse citaten van coördinatoren van transnationale projecten blijkt dat men overwegend positief is over de samenwerking. Ten eerste biedt de transnationale samenwerking volgens het rapport een unieke gelegenheid om vergelijkingen te doen op het gebied van bedrijf- en werkcultuur, onderhandelingen, discussies en standpunten in brede zin. Verder biedt de samenwerking een hulpmiddel om

een kritische blik te werpen op eigen werkwijzen, processen en opvattingen en stelt het de samenwerkingspartners in staat om hun eigen (nationale) aanpak zo nodig te herzien. Ook in dit rapport wordt benoemd dat de transnationale samenwerking een scala aan mogelijkheden tot benchmarken biedt, doordat het onder andere voorbeelden van doelrealisatie in andere landen in kaart brengt. Tot slot lijkt het rechtstreekse contact tussen individuen heel waardevol en essentieel te zijn voor de prestatie van gemeenschappelijke doelen en draagt het bij aan een Europese gedachtegoed. Uit de onderzoeksresultaten is niet direct te herleiden op hoeveel projecten bovenstaande conclusies zijn gebaseerd. Verderop in het onderzoek wordt wel vermeld dat op de vraag welke aspecten van de transnationale samenwerking als het nuttigste werden ervaren, 61 respondenten de kennisdeling en de overgenomen best practices van de samenwerkingspartner erg waardeerden. 41 respondenten vonden het ontwikkelen van gemeenschappelijke oplossingen voor gemeenschappelijke problemen erg nuttig, gevolgd door 33 respondenten het overnemen van probleembenaderingen van andere landen. Ook het Tsjechisch onderzoek lijkt overwegend positief over de bereikte projectresultaten.

Opvallend is dat het SEOR rapport met de conclusie komt dat het doel van de transnationale samenwerking om tot vernieuwende impulsen te komen in het Europese werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt niet gehaald is. Dit wordt geweten aan de lage prioriteit van de transnationale dimensie in de Nederlandse EQUAL projecten. Het zou in enkele gevallen zelfs slechts een formaliteit zijn geworden om subsidie voor het nationaal project te krijgen. Om de effectiviteit van transnationale samenwerking te vergroten zou transnationale samenwerking volgens SEOR een andere (belangrijkere) prioriteit in zijn geheel moeten krijgen. Ter verdere onderbouwing van de stelling dat het doel om tot nieuwe impulsen te komen niet gehaald, noemt SEOR nog een aantal knelpunten in het onderzoeksrapport die in de volgende paragraaf zullen worden besproken. In het rapport wordt niet verwezen naar het aantal onderzochte projecten waar deze conclusie op gebaseerd is. Het is dan lastig om hier vergelijkingen uit te kunnen trekken met de andere onderzoeken die hierboven zijn vermeld. Hierna zullen de bovenbeschreven bevindingen worden vergeleken met het analysekader.

In het analysekader werd veronderstelt dat transnationale samenwerking effectief is wanneer:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

In het rapport van het Europees Platform werd reeds benoemd dat de transnationale samenwerking binnen EQUAL heeft geleid tot de stimulering en bevordering van wederzijdse kennisdeling en innovatie. Hoewel het rapport niet duidelijk benoemt in hoeverre er ook daadwerkelijk innovatie en kennisdeling tot stand is gekomen, lijkt het erop dat deze twee succesfactoren binnen EQUAL in bepaalde mate aanwezig waren. Zoals eerder vermeld is het moeilijk om concrete vergelijkingen te trekken omdat er geen concrete kwantitatieve gegevens achterhaald konden worden. Het Tsjechisch onderzoek benoemt dat EQUAL een unieke gelegenheid heeft gegeven tot het doen van vergelijkingen op het gebied van onder andere werkprocessen en standpunten. Ook dit lijkt te duiden op een wederzijdse kennisdeling en het bevorderen van innovatie op nationaal terrein. De samenwerkingspartners werden immers door benchmarking in staat gesteld een kritische blik op hun eigen werkwijze te werpen. Verder blijkt uit het rapport van het Platform en uit het Tsjechische onderzoek dat de transnationale samenwerking in het kader van EQUAL heeft geleid tot Europese netwerkverbreding. Zo beschrijft het Europees Platform dat hierdoor capaciteitsvergroting ontstond en het Tsjechisch onderzoek benoemt de binding van de professionals op Europees niveau. Tot slot concluderen beide documenten dat de transnationale samenwerking het Europees denkbeeld versterkt. Over het zogenaamd 'vliegwieleffect' wordt in de rapporten niets vermeld.

Volgens het rapport van het Europees Platform en het Tsjechisch onderzoek, voldeed de transnationale samenwerking in het kader van EQUAL aan in ieder geval vier van de, in het analysekader beschreven, vijf effectiviteitscriteria. Hieruit kan verondersteld worden dat de transnationale samenwerking binnen EQUAL volgens de eerste twee beschreven rapporten overwegend effectief is geweest. De conclusie van SEOR dat het doel om tot vernieuwende impulsen te komen in het Europese werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt niet gehaald is, lijkt haaks te staan op wat de andere twee rapporten concluderen. Dit zou te maken kunnen hebben met de verschillende aard van de onderzoeken. Zo was het SEOR onderzoek voornamelijk gericht op de ervaringen van de nationale (Nederlandse) projecten met transnationale samenwerking, en zijn er meer en verschillende actoren en anderen betrokkenen bij betrokken, waardoor dit onderzoek, wat intensiever lijkt te zijn verricht dat de andere twee. Tot slot zou de overwegende positiviteit van het Europees Platform te maken kunnen hebben met de eigen belangen van de EU, die de samenwerking binnen Europa graag verder wilt stimuleren. Door het gebrek aan kwantitatieve gegevens blijven dergelijke uitspraken echter slechts speculaties.

6.3 Knelpunten binnen de transnationale samenwerking

In deze paragraaf zullen de knelpunten worden beschreven die zich voor hebben gedaan binnen het EQUAL programma.

Volgens het SEOR onderzoek hebben zich binnen het EQUAL programma bij 60% van de projecten knelpunten voorgedaan op het gebied van transnationale samenwerking. Voornamelijk deden zich problemen voor met betrekking tot het afstemmen van de tijdvakken van de projectlooptijd. Zo bestonden er veel verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van aanvraag- en einddata van de projecten. Volgens het evaluatierapport zouden lidstaten op het gebied van transnationaliteit een uniform tijdschema moeten hanteren. Verder ondervonden relatief veel projecten belemmeringen met betrekking tot de merkbare (onopgeloste) cultuurverschillen. Ook taal was, volgens het onderzoeksrapport, een veelgehoord knelpunt, ondanks dat de tolkkosten gesubsidieerd konden worden, werd taal als een relatief groot obstakel gezien. Een ander knelpunt vormde de verschillen in de doelstellingen van de partners. Vaak lagen de doelstellingen van de nationale projecten toch anders ten opzichte van elkaar, doordat de transnationale samenwerking vanuit de nationale projecten dienden te ontstaan. Dit zorgde, volgens de onderzoeksuitslagen, voor een lastige afstemming van het gemeenschappelijk doel. Ook werden er in een aantal projecten problemen ondervonden ten aanzien van de machtsverdeling, doordat er één dominante partij aanwezig was. Dit zorgde ervoor dat er ontevredenheid ontstond bij de samenwerkingspartners die door zo een partij gedomineerd werden. Tot slot waren er bij een relatief kleine groep projecten problemen ten aanzien van de budgetverschillen tussen de transnationale partners. Doordat bepaalde lidstaten een groter budget hadden dan anderen maakte dit de verdeelsleutel lastig.

Ook uit het evaluatierapport van Tsjechië kwam er een aantal knelpunten naar voren. Zo hadden bepaalde samenwerkingpartners moeite om zich open te stellen en de eigen werkprocessen te delen met de transnationale samenwerkingspartners. Zij gaven hun eigen good practices liever niet vrij. Dit zorgde in sommige gevallen voor een belemmering in de samenwerking. Doordat verder de transnationale samenwerking binnen EQUAL verplicht gesteld was, zou er een overvloed aan organisaties zijn geweest die transnationale samenwerking slechts als een verplichting zagen en het verder niet serieus namen. De organisaties die wel serieuze resultaten wilden bereiken met de transnationale samenwerking ondervonden hier veel last door. De onderhandeling en afstemming van de doelstellingen met dergelijke organisatie die transnationale samenwerking niet serieus namen, werd zeer bemoeilijkt. Volgens het onderzoeksrapport zouden ook de taalkundige barrières minder onderschat moeten worden. Om de onderlinge communicatie tussen transnationale partners te verbeteren zouden specifieke instrumenten hiervoor moeten worden begroot. Omdat de transnationale samenwerking enerzijds verplicht was en er anderzijds veel geïnvesteerd diende te worden wanneer men tastbare resultaten wilde behalen, gingen veel partnerschappen slechts een formele transnationale samenwerking aan zonder dit daadwerkelijk te verwezenlijken. Omdat de organisaties hier niet direct op hun verantwoordelijkheid aangesproken konden worden, was de inspanning binnen bepaalde

samenwerkingsverbanden erg gering. Management Autoriteiten zouden in de toekomst de samenwerkingspartijen gezamenlijk verantwoordelijk moeten stellen voor de resultaten. Verder werden er problemen ondervonden met betrekking tot de verschillen in tijdvakken van de verschillende projecten. Doordat de lidstaten diverse tijdvakken hanteerde, was het erg lastig om hier binnen het transnationale project overeenstemming in te brengen. Tot slot geeft het onderzoeksrapport aan dat er ook de cultuurverschillen merkbaar aanwezig waren binnen de samenwerkingsverbanden. Vooral in het beginstadium moest men in relatief veel gevallen erg aan elkaar wennen.

In het analysekader werden de volgende veelvoorkomende knelpunten genoemd:

- Één dominerende partij en tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- Het heersen van culturele inertia;
- Bilateraaltes binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- Transnationale samenwerking dat slechts plaats vindt op hoger niveau zonder betrekking van de daadwerkelijke doelgroep;
- er (onopgeloste) taalbarrières tussen samenwerkingspartners;
- Verschillen met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- Het begeven van transnationale samenwerking op terreinen die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboomd;
- Gebrek aan begrip voor elkaars cultuurverschillen en bespreekbaar maken hiervan.

Er werd verondersteld dat naarmate er meer knelpunten binnen de samenwerking voordeden de kans op effectiviteit afnam.

Een aantal van deze problemen kwamen uit de onderzoeken naar voren. Zo ondervonden, volgens SEOR een aantal projecten het probleem van één dominerende partij binnen de samenwerking. Verder benoemen beide onderzoeken problemen ten aanzien van (onopgeloste) taal en cultuurverschillen tussen de samenwerkingspartners. Ook benoemen beide onderzoeken de problemen die ondervonden werden ten aanzien van de verschillen in door lidstaten gehanteerde tijdvakken. Dit had te maken met de per lidstaat gehanteerde regelgeving en kan daarom indirect herleid worden naar het, in het analysekader, genoemde knelpunt met betrekking tot nationale wet- en regelgeving. Hoewel de samenwerking zich niet direct begaf op gebieden die door deze nationale wet- of regelgeving werd gedwarsboomd, werden alle samenwerkingspartners wel binnen de samenwerking geconfronteerd met de verschillen in de regelgeving. Een ander knelpunt dat tot slot uit de onderzoeken naar voren kwam heeft betrekking op de verschillen in financiële middelen van de transnationale samenwerkingspartners. Doordat deze verschillen zich voordeden diende de partners op zoek te gaan naar een goede verdeelsleutel. Daarnaast diende samenwerkingspartners naast de verkregen subsidie ook zelf in de samenwerking te investeren (door middel van de cofinancieringsregel). SEOR benoemde reeds dat doordat de samenwerking verplicht was, er een aantal samenwerkingspartners waren die het slechts als formaliteit zagen, zij waren dan ook in relatief mindere mate bereid om te investeren in de samenwerking. Hierdoor kunnen ambitieverschillen ontstaan en zoals SEOR reeds benoemde wordt het erg lastig om dan nog tot een goede afstemming van doelstellingen te komen. Ondanks de overwegende positiviteit van het Tsjechisch onderzoek, onderkent het onderzoek een aantal problemen. Hoe deze problemen zich verhouden tot de projectresultaten, kan wegens het ontbreken van de kwantitatieve gegevens hierover niet direct herleid worden. Ditzelfde geldt voor het SEOR onderzoek.

In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de factoren die bij lijkte te dragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking.

6.4 Succesfactoren transnationale samenwerking

Nadat hiervoor de effectiviteit en de knelpunten ten aanzien van transnationale samenwerking zijn besproken, zal in deze paragraaf ingegaan worden op de factoren die een bijdragen leveren aan de transnationale samenwerking. Eerst zullen wederom de resultaten van de onderzoeksrapporten worden geanalyseerd waarna deze met hetgeen in de analysekader opgenomen zullen worden vergeleken.

Zoals eerder beschreven is het SEOR onderzoek matig gestemd over het uiteindelijk resultaat ten aanzien van vernieuwende impulsen met betrekking tot het Europese werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van de arbeidsmarktdiscriminatie. Om hier verbetering in te brengen komt het onderzoeksrapport met een aantal aanbevelingen. Zo zou transnationale samenwerking volgens SEOR een andere (belangrijkere) prioriteit in zijn geheel moeten krijgen. Managementautoriteiten zouden bijvoorbeeld aparte subsidies voor transnationale samenwerking op zich dienen te hanteren, los van het nationaal project. Verder benoemt SEOR dat transnationale samenwerking lastig of zelfs zinloos is voor projecten die betrekking hebben op beleidsterreinen waarvoor per lidstaat andere wet- en regeling van toepassing is. Daarnaast bleek uit het SEOR rapport dat projecten waarbij gemeenschappelijke methoden zijn ontwikkeld het nut en het resultaat van transnationale samenwerking voornamelijk als positief beoordeelden. Terwijl projecten waarbij eenzijdige overdracht van kennis heeft plaatsgevonden minder positief waren over het nut van de transnationale samenwerking. Het is voor de samenwerking volgens SEOR verder van belang dat er een goede afstemming van doelstellingen plaatsvindt en dat er een win-win situatie gecreëerd wordt. Tot slot wordt het nut van transnationale samenwerking relatief laag ingeschat bij samenwerkingsverbanden waarbij er een onevenredige machtverdeling is. Dit is het geval wanneer bijvoorbeeld één lidstaat erg dominant is.

Volgens de resultaten van het Tsjechisch onderzoek, met betrekking tot de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking zouden volgens enkele respondenten kleinschalige studiebezoeken meer vruchten afwerpen dan conferenties. Deze laatste zouden in de toekomst weggelaten dienen te worden, zij zouden namelijk 'saai' zijn en meer als toeristische aangelegenheid beschouwd worden door veel van de deelnemers, dan dat zij daadwerkelijk tot concrete resultaten en een goede afstemming van doelstellingen zouden leiden. Verder zouden transnationale samenwerkingsactiviteiten, volgens het onderzoek, meer gekoppeld dienen te worden aan het algemene beleid op lokaal niveau. Op die manier zouden er tastbare resultaten kunnen worden bereikt op het gebied van de transnationale samenwerking. Aspecten die via nationale wetgeving zijn geregeld of nationaal gevoelig zijn zouden vermeden dienen te worden. Technieken, vaardigheden en hulpmiddelen kunnen uitgewisseld worden, instituties niet, samenwerkingspartners dienen daarom wrijving tussen beleid voor transnationale samenwerking en nationale wetgeving te vermijden. Verder zouden potentiële transnationale samenwerkingspartners ruime tijd dienen te besteden aan het vinden van de juiste samenwerkingspartners. Hierbij wordt het van belang geacht dat men goed met elkaar kan communiceren en dat men weet wat de achterliggende doelstellingen van de andere partij zijn opdat de juiste match gemaakt kan worden en doelstellingen goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Bij aanvang van de samenwerking zouden samenwerkingspartners de tijd moeten nemen om elkaar daadwerkelijk te leren kennen. De samenwerkingspartners zouden elkaar frequent dienen te treffen en op een sociale manier optimale professionele groei uit het project dienen te halen. De samenwerkingsovereenkomst dient gebaseerd te zijn op gemeenschappelijke doelen en gemeenschappelijke probleemdefinities. Verder zouden de samenwerkingspartners aandacht dienen te besteden aan de cultuurverschillen met betrekking tot werk en omgang. Hierbij zouden de partners zich moeten verdiepen in elkaars achtergrond. Verder zouden de samenwerkingspartners beschrijvingen van de gebruiken in diverse landen kunnen opstellen en op die manier wat van elkaar trachten op te steken. Tot slot zouden de controle- en subsidieprocessen, volgens relatief veel respondenten, erg streng en bureaucratisch zijn, deze zouden versoepeld dienen te worden.

Ook het Europese platform benoemd tot slot naar aanleiding van de ervaringen met EQUAL, in haar rapport een aantal strategische bouwstenen die van belang zijn voor de efficiëntie van transnationale activiteiten in het kader van het Europees Sociaal fonds. Zo zouden de aandachtspunten voor de transnationale activiteiten helder gedefinieerd dienen te worden en gekoppeld te worden aan de eigen (nationale) behoeften en doelstellingen die opgenomen zijn in het projectprogramma, op die manier kan een win-win situatie worden gecreëerd voor alle samenwerkingspartners. Om succesvol te zijn zouden transnationale activiteiten verder gebaseerd dienen te zijn op goede analyses en methodologie, dienen resultaten gevalideerd te worden en dient er een effectieve strategie voor de communicatie van de leringen aan stakeholders en potentiële gebruikers geïmplementeerd te worden. Volgens het Europese platform zou er verder een zekere waarborging dienen te zijn dat de resultaten van de

transnationale samenwerking doeltreffend gebruikt zullen worden. Potentiële gebruikers van de resultaten dienen dan ook in een vroeg stadium betrokken te worden bij de samenwerking. Tot slot zou er een zo eenvoudig en soepel mogelijk subsidie toepassingsproces gehanteerd dienen te worden zodat de regeling toegankelijk blijft voor de subsidieaanvragers.

Nadat de bevindingen ten aanzien van de succesfactoren aan transnationale samenwerking, uit de drie rapporten zijn beschreven zullen deze hierna vergeleken worden met het analysekader.

In het analysekader werd verondersteld dat de volgende factoren de effectiviteit van transnationale samenwerking bevorderen:

- Zo klein mogelijke projectschaal en zo min mogelijk actoren, opdat er een goede afstemming van doelstellingen kan plaatsvinden en kans op een effectieve samenwerking wordt vergroot;
- Helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen;
- Een win-win situatie voor alle actoren zodat zij bereid zullen zijn te investeren in de samenwerking;
- Draagvlak creëren door het verhelderen van de win-win situatie opdat actoren bereid zijn inspanning te leveren;
- Handhaven van flexibele (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen;
- Handhaven van Europese subsidies

In vergelijking met het analysekader, komen een aantal genoemde succesfactoren overeen. Zo benoemde het Tsjechisch onderzoek het belang van een zo klein mogelijke projectschaal. Alle drie bestudeerde rapporten gaven verder aan dat het voor de effectiviteit van de transnationale samenwerking van belang was dat er een goede afstemming van doelstellingen plaatsvond en dat er een win-win situatie voor alle actoren werd bereikt. Ook benoemen het Europees platform en het Tsjechisch onderzoek het handhaven van een flexibele regeldichtheid. Verder geeft SEOR aan dat transnationale samenwerking in de subsidie regeling een andere, belangrijkere prioriteit zou dienen te krijgen. In het analysekader werd verondersteld dat naarmate er meer van deze factoren aanwezig waren binnen de samenwerking de kans op effectiviteit vergroot werd. Uit bovenbeschreven onderzoeksresultaten lijkt het erop dat de genoemde succesfactoren niet in alle transnationale samenwerkingsverbanden voorkwamen. De factoren worden vooral in het Tsjechisch onderzoek en het rapport van SEOR voorgedragen als verbeterpunten in het subsidieproces ten aanzien van de transnationale samenwerking. Binnen EQUAL lijken de genoemde succesfactoren volgens de twee rapporten tekort zijn geschoten. Door het gebrek aan inzicht in de kwantitatieve gegevens is het moeilijk te bepalen in hoeverre de succesfactoren tekort schoten en welke invloed dit heeft gehad op de effectiviteit van de samenwerking. Dit zou nader onderzoek vereisen.

Nadat hierboven de succesfactoren met betrekking tot het EQUAL programma zijn beschreven, zal in het volgend hoofdstuk ingegaan worden op de rol van het Agentschap.

6.5 De rol van het Agentschap

In deze paragraaf zal aan de hand van geanalyseerde documenten ingegaan worden op de rol van het Agentschap ten aanzien van het algehele subsidieproces. Er is voor deze analyse voornamelijk gebruik gemaakt van het Tsjechisch onderzoek dat voornamelijk verbeterpunten aanreikt naar aanleiding van de ervaringen met EQUAL. Daarnaast geeft het rapport van het Europees Platform een aantal bouwstenen aan die het Agentschap zouden dienen te helpen bij het bevorderen en succesvol implementeren van de transnationale samenwerking. Hierna zal eerst ingegaan worden op de bevindingen uit het Tsjechisch onderzoek.

Volgens het Tsjechisch onderzoek verliep het contact met de managementautoriteiten op het gebied van de (financiële) administratie erg intens en lastig, terwijl het managementautoriteit weinig geïnteresseerd was in het inhoudelijke (transnationaal) project. Zo klaagden diverse respondenten over de rol van de Management Autoriteiten. Vanuit deze autoriteiten werd er namelijk wel opgeroepen tot transnationale samenwerking maar er werd weinig tot geen informatie en ondersteuning geboden. Dit zorgde voor diverse frustraties en opstartproblemen bij de projecten. Het Agentschap zou in de toekomst dus meer ondersteuning, informatie en

duidelijkheid moeten bieden ten aanzien van de transnationale samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld door middel van informatiebijeenkomsten, folders en brochures. Er zou hierbij veel meer tijd en begeleiding aan het voorbereidingstraject besteed dienen te worden. Verder zouden er vaste consultants dienen te worden aangesteld zodat zij de mogelijkheid hebben zich ook daadwerkelijk te gaan interesseren voor de projecten. Het Agentschap zou zich moeten focussen op de waarden van het geld, door de kwaliteit van de inhoudelijke projecten te waarborgen. Verder zou het Agentschap meer ondersteuning dienen te bieden bij de selectie van de samenwerkingspartners, één van de respondenten geeft hierbij als verbeteringsuggestie aan dat het Agentschap gebruik zou dienen te maken van een voorselectie waaruit gekozen kan worden. Verder zou er meer aandacht dienen te komen voor de heersende taalbelemmeringen, dit lijkt nog te veel onderschat te worden door het Agentschap. Ook zou het Agentschap ondersteuning kunnen bieden met betrekking tot het in kaart brengen van de cultuurverschillen tussen lidstaten en de omgang hiermee. Zoals in de vorige paragraaf vermeld heerste er over het algemeen het idee dat de regels en procedures te streng en bureaucratisch waren, de controles en bureaucratische processen zouden dus versoepeld dienen te worden. Volgens het Tsjechisch rapport waren er verder voornamelijk aan het begin van EQUAL erg veel onduidelijkheden over wat de transnationale samenwerking inhield en wat het nut ervan was. Ook de wederzijdse verwachtingen waren niet duidelijk. Er werd vanuit de Management Autoriteiten veel geëist op het gebied van onder andere innovatie, algemene mainstreaming en horizontale topics. Echter ontbrak een goede definiëring van de genoemde termen terwijl wel van de lidstaten verwacht werd deze termen te begrijpen en ze toe te passen. De definities en daar achterliggende doelstelling zouden in de toekomst begrijpelijk gemaakt dienen te worden zodat men duidelijk heeft wat er van het project verwacht wordt en waarop men wordt beoordeeld.

Het Europees platform heeft naar aanleiding van de ervaring met EQUAL een aantal voorwaarden opgesteld die Management Autoriteiten in acht zouden moeten nemen om transnationale samenwerking tot een hoge kwaliteit te brengen en de samenwerking bij te laten dragen aan de doelen van het ESF. Zo zou het Agentschap ten eerste duidelijke informatie dienen te verschaffen over de financieringsmogelijkheden van transnationale samenwerking aan potentiële subsidieaanvragers en deze dienen te motiveren gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden. Ook zou het Agentschap duidelijke richtlijnen voor subsidieaanvragen dienen te creëren en een zo eenvoudig en soepel mogelijk toepassingsproces dienen te handhaven. Verder zou het Agentschap steun moeten verzorgen om deelname van maatschappelijke organisaties, NGO's en sociale partners aan te moedigen en projectorganisaties en belangrijke actoren dienen te helpen bij het afstemmen van transnationale samenwerkingsdoelen op de eigen (nationale) doelstellingen. Daarnaast zou het Agentschap de mogelijke transnationale samenwerkingstypen en/of vormen dienen te specificeren. Tot slot dient het Agentschap zich bezig te houden met het monitoren van projecten en systemen te creëren om good practice te verzamelen en te verspreiden.

In deze paragraaf is aan de hand van de twee bovengenoemde rapporten de rol van het Agentschap in het gehele subsidieproces beschreven. In de volgende paragraaf zal een conclusie volgen van voorgaande paragrafen. Ook zullen de bevindingen met betrekking tot de rol van het Agentschap nog eens worden samengevat.

6.6 Conclusie Meta-analyse

In dit hoofdstuk zijn twee onderzoeken naar EQUAL en een rapport van het Europees Platform aan de hand van het analysekader bestudeerd. In deze paragraaf zal teruggeblikt worden op alle bevindingen.

Er is in dit hoofdstuk begonnen met een analyse van de effectiviteit van de transnationale samenwerking. In het analysekader was verondersteld dat transnationale samenwerking effectief was wanneer:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

Volgens het rapport van het Europees Platform en het Tsjechisch onderzoek, voldeed de transnationale samenwerking in het kader van EQUAL aan in ieder geval vier van de, in het analysekader beschreven, vijf effectiviteitscriteria. Zo zou er wederzijdse kennisdeling en lering en innovatie ten aanzien van de arbeidsproblematiek hebben plaatsgevonden, vond er netwerkverbreding op Europees niveau plaats en zou de samenwerking het Europees gedachtegoed op lokaal niveau hebben versterkt. Hieruit kan verondersteld worden dat de transnationale samenwerking binnen EQUAL overwegend effectief is geweest. Opvallend was echter dat SEOR in haar onderzoeksrapport met de conclusie komt dat het doel van transnationale samenwerking om tot vernieuwende impulsen te komen in het Europese werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt niet gehaald is. Deze conclusie lijkt haaks te staan op wat de eerdere twee rapporten concluderen. Het verschil in de conclusies kan te maken hebben met de aard van de onderzoeken, zo was het SEOR onderzoek voornamelijk gericht op de ervaringen van de nationale (Nederlandse) projecten met transnationale samenwerking, en zijn er verschillende actoren en anderen betrokken bij betrokken, waardoor dit onderzoek wat intensiever lijkt te zijn verricht dat de andere twee. Verder kan in het rapport van het Europees Platform nog een eigen belang spelen, om transnationale samenwerking in een positief daglicht te stellen. Hoe dan ook, blijkt uit de hierna te bespreken punten dat het EQUAL programma wat verbeterpunten behoeft.

Het volgend te bespreken kernpunt betreft de knelpunten van de transnationale samenwerking. In het analysekader werden een aantal veelvoorkomende knelpunten genoemd:

- Één dominerende partij en tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- Het heersen van culturele inertia;
- Bilateraaltes binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- Transnationale samenwerking dat slechts plaats vind op hoger niveau zonder betrekking van de daadwerkelijke doelgroep;
- er (onopgeloste) taalbarrières tussen samenwerkingpartners;
- Verschillen met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- Het begeven van transnationale samenwerking op terreinen die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboemd;
- Gebrek aan begrip voor elkaars cultuurverschillen en bespreekbaar maken hiervan.

op

Zowel uit het SEOR onderzoek als het Tsjechisch onderzoek is een aantal knelpunten aan het licht gekomen die zich voordeden bij de transnationale samenwerking. Het onderzoeksrapport van SEOR gaf aan dat zich bij 60% van de projecten knelpunten voordeden.

Uit beide onderzoeken blijkt ten eerste duidelijk dat taal in relatief veel gevallen voor een obstakel zorgt. De subsidiëring van tolkkosten lijkt niet te volstaan. Om onderlinge communicatie tussen de transnationale partners te verbeteren, zou er meer aandacht besteedt dienen te worden aan specifieke instrumenten ten behoeve hiervan. Verder gaven beide onderzoeken ook aan dat cultuurverschillen voor obstakels kunnen zorgen binnen de samenwerking. Het is dan ook van belang om hier voldoende aandacht aan te besteden. Vooral in het beginstadium van de samenwerking wordt het van belang geacht voldoende tijd te nemen om elkaar te leren kennen. Een ander knelpunt dat uit beide onderzoeken naar voren kwam heeft betrekking op de verschillen in tijdsvakken. Doordat de lidstaten

verschillende tijdvakken hanteerde ten aanzien van de aanvraagperiodes en looptijd, ondervonden transnationale partners moeite met de afstemming van het gezamenlijke project. De nationale regelgeving lijkt hier de samenwerking te dwarsbomen. Andere knelpunten die zich voordeden waren verschillen tussen samenwerkingspartners in beoogde doelstellingen of in de samenwerkingsintentie. Wanneer samenwerkingspartners een ander resultaat beogen is het aannemelijk dat de transnationale samenwerking moeizaam zal verlopen. Het is dan ook van belang dat men vooraf een duidelijke afstemming maakt en een duidelijk gemeenschappelijke doelstelling overeenkomt. Omdat de transnationale samenwerking binnen EQUAL verplicht was, waren er bepaalde samenwerkingspartners die de samenwerking slecht uit formaliteit aangingen. Als de andere partij wel gemotiveerd is kan dit binnen het samenwerkingsverband voor problemen zorgen. Omdat men niet direct verantwoordelijk gehouden kon worden, werd de situatie extra lastig. Men zou in de toekomst de samenwerkingspartners gezamenlijk verantwoordelijk dienen te stellen om dit soort problemen tegen te gaan. Tot slot kwamen er binnen de samenwerkingsverbanden knelpunten voor met betrekking tot budgetverschillen tussen de transnationale samenwerkingspartners, het vinden van de juiste partnermatch, het vrijgeven van good practices en het open delen van informatie.

Volgens het analysekader wordt door de aanwezigheid van de genoemde punten de kans op de effectiviteit van de samenwerking verkleind. Het is dan ook van belang om deze knelpunten in te perken om ervoor te zorgen dat er meer effectiviteit uit de samenwerking gehaald kan worden. De sturing hierbij ligt bij het Agentschap, het zijn echter de samenwerkingspartners die het uiteindelijk met elkaar moeten doen.

Het derde onderzochte punt had betrekking op de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking. De zogenaamde succesfactoren werden in het analysekader als volgt beschreven:

- Zo klein mogelijke projectschaal en zo min mogelijk actoren, opdat er een goede afstemming van doelstellingen kan plaatsvinden en kans op een effectieve samenwerking vergroot;
- Helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen;
- Een win-win situatie voor alle actoren zodat zij bereid zullen zijn te investeren in de samenwerking;
- Draagvlak creëren door het verhelderen van de win-win situatie opdat actoren bereid zijn inspanning te leveren;
- Handhaven van flexibele (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen;
- Handhaven van Europese subsidies

Een zo klein mogelijk projectschaal werd reeds door het Tsjechische onderzoek genoemd. Verder benoemde alle drie de beschreven documenten dat het voor de effectiviteit van transnationale van belang was dat er een goede afstemming van doelstellingen plaatsvond en er een win-win situatie voor alle actoren werd bereikt. Ook benoemen het Europees platform en het Tsjechisch onderzoek het handhaven van een flexibele regeldichtheid. Verder geeft SEOR aan dat transnationale samenwerking in de subsidie regeling een andere, belangrijkere prioriteit zou dienen te krijgen. Dit duidt op het handhaven van Europese subsidies. De genoemde factoren die de effectiviteit zouden bevorderen, komen overeen met de factoren die in het analysekader zijn genoemd. In het analysekader werd verondersteld dat naarmate er meer van deze factoren aanwezig waren binnen de samenwerking de kans op effectiviteit vergroot werd. Uit bovenbeschreven onderzoeksresultaten is gebleken dat deze factoren niet in alle transnationale samenwerkingsverbanden voorkwamen. De factoren worden vooral in het Tsjechisch onderzoek en het rapport van SEOR voorgedragen als verbeterpunten in het subsidieproces ten aanzien van de transnationale samenwerking. Het ontbreken van de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking, duiden er wederom op dat EQUAL diverse mankementen bevatte. Door de problemen te beperken en de succesfactoren verder te stimuleren kan de effectiviteit van de transnationale samenwerking versterkt worden. Hier ligt een rol van het Agentschap.

Voordat in het volgend hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van deze gehele scriptie, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de invulling en uitvoering van effectieve transnationale samenwerking, zal hierna eerst nog eens terug geblikt worden op de rol van het Agentschap naar aanleiding van de bevindingen in dit hoofdstuk.

Uit het Tsjechisch onderzoek blijkt dat diverse respondenten klaagden over de rol van de Management autoriteiten. Zij zouden teveel gefocust zijn op het (financiële) administratieve gedeelte van het project, en weinig interesse tonen voor het inhoudelijke (kwalitatieve) project. De strenge controle en de sterke bureaucratische processen zouden versoepeld dienen te worden.

Ook zou de ondersteuning met betrekking tot de transnationale samenwerking tekort schieten. De managementautoriteiten riepen wel op tot transnationale samenwerking maar verschaftten verder geen informatie ten aanzien van de samenwerking. Er zouden meer vaste aanspreekpunten moeten komen en de managementautoriteiten zouden vooral in de beginfase meer ondersteuning en begeleiding moeten bieden met betrekking tot de aanpak van de samenwerking en de selectie van de juiste samenwerkingspartners.

In het onderzoek werden verder verschillende suggesties gegeven. Zo zou het Agentschap meer aandacht moeten besteden aan de taalbelemmeringen en ondersteuning dienen te bieden bij het in kaart brengen van cultuurverschillen en de omgang hiermee.

Ook het Europese platform komt met een aantal aspecten waar de managementautoriteiten zorg voor dienen te dragen. Zo dienen zij onder andere te zorgen voor duidelijke informatieverschaffing met betrekking tot de financieringsmogelijkheden van de transnationale samenwerking. Ook dienen zij zorg te dragen voor duidelijke richtlijnen met betrekking tot subsidieaanvragen en een eenvoudig en zo soepel mogelijk toepassingproces te handhaven. Daarnaast dienen zij de projectorganisaties en belangrijke actoren te helpen met het afstemmen van de transnationale samenwerking aan hun eigen behoeften. Tot slot dienen managementautoriteiten systemen te creëren ten behoeve van het verzamelen van good practice en zorg te dragen voor project monitoring en resultaatverspreiding.

Uit bovenstaande blijkt dat het Agentschap enerzijds moet zorgen voor een nadere (juridische) regelgeving die soepel en helder is en anderzijds zou het Agentschap moeten zorgen voor een duidelijke informatieverschaffing, advies en ondersteuning. Het gaat hier dus deels om het juridisch instrument en deels om de communicatieve beleidsinstrumenten die ingezet dienen te worden om de subsidieregeling toegankelijker te maken voor de potentiële aanvragers. Ook hier bleek verder in de bestudering van de knelpunten dat de samenwerkingspartners problemen ondervonden met betrekking tot de verschillen in de regeling tussen de lidstaten. Er zou in de toekomst wellicht een betere afstemming dienen te komen tussen de lidstaten met betrekking tot de nadere invulling van de subsidieregeling, zodat dergelijke problemen ingeperkt kunnen worden.

In dit hoofdstuk is, als afsluitend deel van het empirisch onderzoek, aan de hand van twee evaluatieonderzoeken en een rapport van het Europese platform een meta-analyse gedaan naar de transnationale samenwerking in het kader van het EQUAL-programma. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen van dit onderzoek samengevat worden. De bevindingen van het empirisch onderzoek zullen vergeleken worden met het theoretische kader. Aan de hand hiervan zullen conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gegeven.

7. Conclusie & aanbevelingen

In deze scriptie is de transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds bestudeerd. Doel van deze scriptie was het in kaart brengen van de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds, dat gericht is op het bevorderen van de economie binnen de Europese Unie. Het fonds fungeert als financieel instrument en subsidieert projecten die, onder de gestelde voorwaarden, een bijdrage leveren aan de Europese economie.

Overeenkomstig het doel van deze scriptie is in het eerste hoofdstuk de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke voorwaarden dragen bij aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds?

Deze vraag is vervolgens onderverdeeld in de volgende vier deelvragen:

- *Welke effectiviteitscriteria stelt de Europese Commissie aan transnationale samenwerking in het kader van ESF?*
- *Welke knelpunten doen zich voor bij transnationale samenwerking?*
- *Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale partners?*
- *Welke rol heeft het Agentschap ten aanzien van het gehele subsidieproces in het kader van het Europees Sociaal Fonds?*

In dit hoofdstuk zullen hierna achtereenvolgens per deelvraag de bevindingen die uit dit onderzoek zijn voortgevloeid worden geconcludeerd. De aanbevelingen die voortvloeien uit de eerste deelvragen, zullen ter aanvulling van deelvraag vier bij de rol van het Agentschap worden verwerkt. Deze laatste deelvraag vormt de slotvraag die alle aanbevelingen ten aanzien van de rol van het Agentschap, naar aanleiding van de bestudeerde empirie, bundelt en beschrijft. Vervolgens zal afgesloten worden met een antwoord op de centrale vraag, die voortvloeit uit de antwoorden op de deelvragen.

7.1 Eindconclusie effectiviteitscriteria

Zowel binnen de casestudy's als uit de meta-analyse blijkt dat de effectiviteitscriteria ten aanzien van de transnationale samenwerking binnen diverse samenwerkingsverbanden terugkwamen. Binnen de casestudy's was een opvallend onderscheid te maken tussen projecten die relatief erg effectief leken en de minder effectieve projecten. Zo bleek uit de casestudy dat de samenwerkingspartners binnen de projecten die het meest aan de effectiviteitscriteria voldeden, in verhouding tot de minder effectieve projecten, erg intensief met elkaar samenwerkten, met elkaar tot diverse producten en nieuwe methoden kwamen en diverse werkwijzen met elkaar deelden en van elkaar overnamen. Verder was er onder de relatief effectieve projecten naast een veelvuldige wederzijdse kennisdeling ook sprake van een duidelijke uitbreiding van het netwerk waarbij in sommige gevallen nieuwe initiatieven tot stand kwamen of in ieder geval voornemens hiertoe werden uitgesproken. Het zogenaamde vliegwieleffect leek hierbij gerealiseerd te worden. Bij een tweetal projecten die binnen de casestudy beduidend minder effectief leken in verhouding tot de drie overige bestudeerde projecten, kwamen de effectiviteitscriteria ten aanzien van de transnationale samenwerking niet of nauwelijks terug. Dit leek voornamelijk gevolg te zijn van het ontbreken van een goede partnermatch, waardoor er geen goede afstemming van doelstellingen plaatsvond en een win-win situatie nauwelijks gecreëerd kon worden. Zo werden bepaalde samenwerkingspartners als zodanig onderontwikkeld ervaren, dat respondenten van mening waren dat er niets van geleerd kon worden. Er leek binnen het samenwerkingsverband sprake te zijn van eenzijdige leerproces. Het samenwerken met de juiste partners en een goede afstemming van de doelstellingen lijken essentiële voorwaarden om een effectieve samenwerking tot stand te kunnen brengen.

Volgens het rapport van het Europees Platform en het Tsjechisch onderzoek, voldeed de transnationale samenwerking in het kader van EQUAL aan in ieder geval vier van de, in het analysekader beschreven, vijf effectiviteitscriteria. Zo zou er wederzijdse kennisdeling en lering en innovatie ten aanzien van de arbeidsproblematiek hebben plaatsgevonden, vond er netwerkverbreding op Europees niveau plaats en zou de samenwerking het Europees gedachtegoed op lokaal niveau hebben versterkt. Hieruit kan verondersteld worden dat de transnationale samenwerking binnen EQUAL overwegend effectief is geweest. Opvallend was echter dat SEOR in haar onderzoeksrapport tot de conclusie komt dat het doel van transnationale samenwerking om tot vernieuwende impulsen te komen in het Europese werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt niet gehaald is. Deze conclusie lijkt haaks te staan op wat de eerdere twee rapporten concluderen. Het verschil in de conclusies kan te maken hebben met de aard van de onderzoeken, zo was het SEOR onderzoek voornamelijk gericht op de ervaringen van de nationale (Nederlandse) projecten met transnationale samenwerking, en zijn er verschillende actoren en anderen betrokkenen bij betrokken, waardoor dit onderzoek wat intensiever lijkt te zijn verricht dan de andere twee. Verder kan in het rapport van het Europees Platform nog een eigen belang spelen, om transnationale samenwerking in een positief daglicht te stellen. Hoe dan ook, blijkt uit de hierna te bespreken punten dat het EQUAL programma wat verbeterpunten behoeft.

Wanneer de casestudy en de meta-analyse met elkaar worden vergeleken lijkt het erop dat de effectiviteit van de transnationale samenwerking in het kader van EQUAL, overwegend effectief was. Aangezien er binnen de meta-analyse problemen ondervonden werden bij het natrekken van de kwantitatieve gegevens, is het lastig om te bepalen hoe intensief de criteria binnen de projecten aanwezig waren en binnen hoeveel projecten deze criteria terugkwamen. Uit de casestudy blijkt er wel een verband te zijn tussen de intensiviteit waarmee er samengewerkt is en tot gezamenlijke producten gekomen is en de overige effectiviteitscriteria. Een goede afstemming van de gemeenschappelijke doelen lijkt hierbij essentieel te zijn om te kunnen voldoen aan de effectiviteitscriteria. Hier wordt echter later in dit hoofdstuk op verder geborduurd. Hierna zal ingegaan worden op de tweede deelvraag die de knelpunten met betrekking tot transnationale samenwerking bespreekt.

7.2 Conclusie knelpunten transnationale samenwerking

Ook met betrekking tot de, in het analysekader genoemde, knelpunten kwamen zowel binnen de casestudy's al bij de meta-analyse een aantal van deze knelpunten naar voren.

Opvallend binnen de casestudy's was dat zich bij de drie relatief effectieve projecten duidelijk minder knelpunten voordeden dan bij de minder effectieve projecten. De knelpunten die zich voordeden bij de projecten die in grotere mate voldeden aan de effectiviteitscriteria van de samenwerking, hadden voornamelijk betrekking op de verdeelsleutel, de strenge regeldichtheid en de verschillen in de regels tussen de lidstaten. Opmerkelijk was dat er binnen de effectievere samenwerkingsverbanden anders omgegaan leek te worden met de knelpunten dan bij de minder effectieve projecten. Zo bleek uit de casestudy's dat de samenwerkingspartners binnen de relatief effectieve samenwerkingsverbanden knelpunten bespreekbaar maakten en gezamenlijk naar oplossingen zochten, terwijl dat in de overige twee projecten in mindere mate gedaan leek te worden. Ook hadden deze twee projecten te maken met onopgeloste cultuur- en taalverschillen, het ontstaan van bilateraal tjes binnen het samenwerkingsverband en ambitie en prioriteitsverschillen die vaak samenhangen met een gebrek aan een goede afstemming tussen de doelstellingen. Dit laatste deed zich voornamelijk voor wanneer een partij het gevoel had niets van de ander te kunnen leren. Uit de bestudeerde casestudy's werd geconcludeerd dat naarmate zich minder onopgeloste knelpunten voordeden de effectiviteit van de samenwerking groter is. Niet alleen de eventuele aanwezigheid van de knelpunten lijkt een rol te spelen maar voornamelijk ook de manier waarop de samenwerkingspartners met deze knelpunten omgaan.

Ook uit de meta-analyse kwamen overeenstemmende knelpunten naar voren. Zo benoemen SEOR en het Tsjechisch onderzoek beide de problemen ten aanzien van taal- en cultuurverschillen tussen de samenwerkingspartners en knelpunten die werden ondervonden met betrekking tot verschillen in de gehanteerde regelgeving tussen de lidstaten. Ook onduidelijkheden ten aanzien van de verdeelsleutel komen uit beide onderzoeksrapporten

naar voren. Verder benoemt SEOR het aanwezig zijn van ambitieverschillen en het ontstaan van bilateraaltes binnen het samenwerkingsverband.

Ondanks de overwegende positiviteit van het Tsjechisch onderzoek, onderkent ook dit onderzoek een aantal problemen. Hoe deze problemen zich verhouden tot de projectresultaten, kan wegens het ontbreken van de kwantitatieve gegevens hierover niet direct herleid worden. Ditzelfde geldt voor het SEOR onderzoek. Duidelijk is uit bovenstaande wel geworden dat de in het analysekader genoemde knelpunten ook binnen de EQUAL projecten voorkwamen. Uit de casestudy's kon in tegenstelling tot de meta-analyse, een duidelijk verband gelegd worden tussen het al dan niet aanwezig zijn van de knelpunten en de invloed hiervan op de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Om de effectiviteit van de transnationale samenwerking te vergroten lijkt het inderdaad van belang om de knelpunten in te perken. Hier ligt een rol voor het Agentschap om de juiste vormgeving aan de regeling te geven en om passende ondersteuning en advies aan de samenwerkingspartners te bieden.

Hierna zal in overeenstemming met de derde deelvraag ingegaan worden op de zogenoemde succesfactoren ten aanzien van de effectiviteit van de transnationale samenwerking.

7.3 Conclusie succesfactoren transnationale samenwerking

Ten aanzien van de succesfactoren werden in de casestudy's diverse overeenkomende succesfactoren genoemd. De respondenten hadden geen inzicht in de succesfactoren die genoemd werden in het analysekader, zij kregen de open vraag welke factoren zij van belang achten voor de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Opvallend was dat alle respondenten ten eerste aangaven dat zij het voor een effectieve samenwerking van belang achtten dat er een goede afstemming van de gemeenschappelijke doelstelling plaatsvond, een tweetal respondenten noemde daarbij ook het belang van een relatief kleine projectschaal. Verder benoemden ook alle respondenten het helder formuleren van de doelstellingen en het creëren van een win-win situatie, door middel van een goede partnermatch opdat alle partijen iets uit de samenwerking kunnen halen. Opmerkelijk was dat deze reeds genoemde factoren binnen de drie relatief effectieve samenwerkingsverbanden aanwezig leken te zijn maar binnen de minder effectieve samenwerkingsverbanden tekort schoten of helemaal leken te ontbreken. Ook gaven verder alle respondenten aan dat er een flexibele regeldichtheid gehanteerd diende te worden. Alle respondenten ervoeren de eisen ten aanzien van verantwoording en voorwaarden als te knellend. Andere factoren die door één of meerdere respondenten werden benoemd waren het creëren van draagvlak en het handhaven van de Europese subsidies. Vooral voor kleine stichtingen met weinig tot geen reserves lijkt de Europese subsidie erg van belang om transnationale samenwerking mogelijk te kunnen maken. Uit de analyse blijkt dat een relatief groot aantal succesfactoren, zoals benoemd in het kader, door alle respondenten van groot belang worden geacht voor de transnationale samenwerking, echter kwamen deze succesfactoren niet in alle samenwerkingsverbanden voor. Naarmate er meer succesfactoren aanwezig zijn binnen het samenwerkingsverband, lijkt ook de effectiviteit van de uiteindelijke samenwerking effectiever te zijn. Zo leken binnen de effectievere projecten in deze studie meer succesfactoren aanwezig te zijn dan bij de overige projecten.

Ook het Tsjechische onderzoek en SEOR benoemen beide een aantal overeenkomende succesfactoren. Zo blijkt uit de onderzoeken dat een goede afstemming van de doelstellingen en de creatie van een win-win situatie van wezenlijk belang leek te zijn voor de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Verder benoemen beide onderzoeken, wederom in overeenstemming met de uitkomsten van de casestudy's het handhaven van een flexibele regeldichtheid als succesfactor. Daarnaast benoemt het Tsjechisch onderzoek een kleine schaal nog als succesfactor en wijst SEOR op het belang van de handhaving van Europese subsidies. In het analysekader werd verondersteld dat naarmate er meer van deze factoren aanwezig waren binnen de samenwerking de kans op effectiviteit vergroot werd. Uit bovenbeschreven onderzoeksresultaten is gebleken dat deze factoren niet in alle transnationale samenwerkingsverbanden voorkwamen. De factoren worden vooral in het Tsjechisch onderzoek en het rapport van SEOR voorgedragen als verbeterpunten in het subsidieproces ten aanzien van de transnationale samenwerking. Het ontbreken van de

factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking, duiden er wederom op dat EQUAL diverse mankementen bevatte. Door de problemen te beperken en de succesfactoren verder te stimuleren kan de effectiviteit van de transnationale samenwerking versterkt worden. Welke rol hier ligt voor het Agentschap zal hierna in de volgende subparagraaf worden besproken.

7.4 Conclusie & aanbevelingen rol van het Agentschap

Bij de bespreking van de voorgaande deelvragen zijn al een aantal aanbevelingen ten aanzien van het Agentschap naar voren gekomen. Bij de besproken casestudy's en de meta-analyse kwamen reeds diverse aanbevelingen en verbeterpunten ten aanzien van de rol van het Agentschap naar voren. Hierna zullen de bevindingen die uit het empirisch onderzoek naar voren kwamen nog eens weergegeven worden.

Zowel uit de casestudy's als uit de meta-analyse kwam ten eerste naar voren dat de regeldichtheid als te knellend werd beschouwd. De respondenten uit de casestudy's gaven allen aan dat er relatief erg veel tijd en energie in de administratie gestoken diende te worden. Dit zou ten koste gaan van de tijd die in het project gestoken kan worden en zou het project teven te duur maken. Daarnaast bleek in de meeste gevallen de administratie achteraf toch niet helemaal te kloppen, waardoor er nog meer tijd in gestoken diende te worden om de administratie alsnog kloppend te maken. Ook ging er relatief lange tijd overheen voordat de respondenten terugkoppeling van het Agentschap ontvingen. Vaak was deze terugkoppeling ook erg onduidelijk. Ook uit het Tsjechisch onderzoek blijkt dat diverse respondenten klaagden over de rol van Management Autoriteiten. Deze zouden met betrekking tot de administratie erg streng en star zijn. De strenge controle en sterke bureaucratische processen zouden volgens de respondenten versoepeld dienen te worden. Er zou daarom vanuit het Agentschap duidelijker gemaakt dienen te worden waar de administratie aan dient te voldoen en op welke manier het wordt beoordeeld ook zou het beoordelingsproces versneld dienen te worden. Uit bovenstaande blijkt duidelijk dat het Agentschap de verantwoordingseisen en controle dient te versoepelen. Ook zou de terugkoppeling versneld dienen te worden. Daarnaast lijken er uit de analyses diverse onduidelijkheden te bestaan met betrekking tot de eisen waaraan de administratie zou dienen te voldoen. Het Agentschap zou daarom duidelijkere richtlijnen dienen te hanteren en deze helder over brengen naar de subsidieaanvragers. Dit lijkt samen te hangen met het volgend te bespreken punt.

Zowel uit de casestudy's als uit de meta-analyse bleek namelijk dat de respondenten het als belemmerend ervoeren dat er geen vaste contactpersoon bij de Management Autoriteiten waren. Met betrekking tot het Agentschap merkten volgens de casestudy's en volgens SEOR diverse respondenten op dat er een grote personele verloop was waardoor de subsidieaanvragers steeds met nieuwe consultants kregen te maken, die onvoldoende op de hoogte waren van het inhoudelijke project. Een vast contactpersoon zou als aanspreekpunt dienen te fungeren en duidelijkheid dienen te verschaffen over de aanvraagprocedure en het vervolgtraject en subsidieaanvragers zouden met vragen of voor overleg terecht moeten kunnen bij een dergelijk contactpersoon. Er werd tijdens EQUAL relatief vaak door het Agentschap naar de website verwezen waar alle informatie op zou staan. Echter ontbreekt op de website gedetailleerde en gevalsspecifieke informatie waardoor persoonlijk contact als wenselijk wordt beschouwd. Het gaat hier enerzijds om de inhoud van de subsidieregeling zelf en anderzijds om de communicatie omtrent deze subsidieregeling. Ook volgens het Tsjechisch rapport zouden er meer vaste contactpersonen dienen te komen. Ook zouden de Management Autoriteiten vooral in de beginfase ondersteuning dienen te bieden met betrekking tot de aanpak van de samenwerking en de selectie van de juiste samenwerkingspartners. Dit laatste werd ook binnen de casestudy's reeds door een aantal respondenten genoemd. De managementautoriteiten riepen, volgens het Tsjechisch onderzoek wel op tot transnationale samenwerking maar verschaftte verder geen informatie ten aanzien van de samenwerking.

Uit de empirische analyses bleek verder dat bijna alle respondenten problemen ondervonden met betrekking tot de verschillen tussen de lidstaten in de regeling. Gezien de verwachting dat de Europese transnationale samenwerking in het kader van de eenwording van de EU steeds intensiever zal worden, lijkt het voor de nabije toekomst zinvol dat Management Autoriteiten meer samen gaan werken en overeenstemming creëren in de nadere invulling

van het ESF, zodat transnationale projecten hier in het vervolg minder belemmering door zullen ondervinden.

Ook werd door verschillende respondenten binnen de casestudy's opgemerkt dat de inhoudelijke interesse van het Agentschap tekort schoot. Het Agentschap zou vooral geïnteresseerd zijn geweest in de financiële aspecten en weinig inhoudelijk betrokkenheid hebben getoond. Hierbij werd ook opgemerkt dat het Agentschap zeer geringe interesse voor de transnationale samenwerking leek te hebben. Het Agentschap zou meer ondersteuning moeten bieden bij onder andere het vinden van geschikte transnationale partners en het geven van suggesties bij de invulling en aanpak van de transnationale samenwerking. Hierbij zou extra aandacht besteed dienen te worden en begeleiding gegeven dienen te worden aan subsidieaanvragers die geen eerdere ervaring met betrekking tot Europese subsidies en transnationale samenwerking hebben. Ook uit het Tsjechisch onderzoek blijkt dat de Management Autoriteiten zich teveel zouden hebben gefocust op de (financiële) administratie en weinig interesse hebben getoond voor het inhoudelijke (kwalitatieve) project.

Een ander probleem met betrekking tot het Agentschap dat in onder andere de casestudy's naar voren kwam, was de lange procedure met betrekking tot de bevoorschotting. Doordat de bevoorschotting een lang voor traject kenden, ontstonden situaties waarbij kleine stichtingen ineens een fors bedrag dienden voor te schieten, of simpel niet aan hun financiële verplichtingen konden voldoen. De bevoorschottingsprocedure zou in de toekomst dan ook versneld dienen te worden.

Het Tsjechisch onderzoek kwam verder nog met een aantal suggesties met betrekking tot de taal- en cultuurproblemen. Volgens het onderzoek zouden Management Autoriteiten meer aandacht dienen te besteden aan de taalbelemmering en ondersteuning dienen te bieden bij het in kaart brengen van de cultuurverschillen en omgang hiermee.

Verder kwam ook het Europees Platform met een aantal suggesties ten aanzien van de rol van de Management Autoriteiten ten behoeve van de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Ten eerste zou ook volgens het Platform zorg gedragen dienen te worden voor een duidelijke informatieverstopping ten aanzien van de financieringsmogelijkheden van de transnationale samenwerking. Ook dienen er duidelijke richtlijnen met betrekking tot subsidieaanvragen en een eenvoudig en zo soepel mogelijk toepassingproces gehandhaafd te worden. Daarnaast dienen Management Autoriteiten de projectorganisatie en belangrijke actoren te helpen met het afstemmen van de transnationale samenwerking met hun eigen behoeften. Tot slot dienen managementautoriteiten systemen te creëren ten behoeve van het verzamelen van good practice en zorg te dragen voor project monitoring en resultaatverspreiding.

Tot slot blijkt uit het empirisch onderzoek dat er een duidelijk verband lijkt te bestaan tussen het al dan niet aanwezig zijn van de in het analysekader genoemde knelpunten en succesfactoren en de mate van effectiviteit van het transnationaal samenwerkingsverband. Uit de casestudy's bleek dat zich binnen de relatief effectieve samenwerkingsverbanden relatief minder onopgeloste knelpunten en meer succesfactoren voordeden. Om de effectiviteit van de transnationale samenwerking te stimuleren zou het Agentschap ondersteuning en advies dienen te bieden om problemen te beperken en de succesfactoren te bevorderen. Hierbij is het ook van belang dat de subsidieregeling zodanig wordt ingericht dat deze het voorgaande mogelijk maakt.

Uit bovenstaande blijkt dat het Agentschap enerzijds moet zorgen voor een nadere (juridische) regelgeving die soepel en helder is en anderzijds zou het Agentschap moeten zorgen voor een duidelijke informatieverstopping, advies en ondersteuning. Het gaat hier dus deel om het juridisch instrument en deel om de communicatieve beleidsinstrumenten die ingezet dienen te worden om de subsidieregeling toegankelijker te maken voor de potentiële aanvragers. Ook hier bleek verder in de bestudering van de knelpunten dat de samenwerkingspartners problemen ondervonden met betrekking tot de verschillen in de regeling tussen de lidstaten. Er zou in de toekomst wellicht een betere afstemming dienen te komen tussen de lidstaten met betrekking tot de nadere invulling van de subsidieregeling, zodat dergelijke problemen ingeperkt kunnen worden.

7.5 Beantwoording van de centrale vraagstelling

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de hierboven beschreven deelvragen teruggeblikt worden op de centrale vraag in dit onderzoek.

Welke voorwaarden dragen bij aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds?

Deze deelvraag is vervolgens opgedeeld in vier deelvragen die betrekking hadden op de effectiviteitscriteria, de veelvoorkomende knelpunten met betrekking tot transnationale samenwerking, de succesfactoren en de rol van het Agentschap hierbij. Bepaald is dat de transnationale samenwerking effectief is naarmate er in meerdere mate voldaan is aan de volgende criteria:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

Daarnaast zijn er vanuit de theorie in het analysekader een aantal knelpunten en succesfactoren opgenomen. Verondersteld werd dat de kans op een effectieve transnationale samenwerking, waarbij de bovengenoemde criteria optimaal behaald kunnen worden, vergroot wordt naarmate er minder knelpunten en meer succesfactoren aanwezig waren binnen de samenwerking.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat de in het analysekader genoemde veronderstellingen in meer of mindere mate terugkwamen binnen de samenwerkingsverbanden in het kader van EQUAL. Er is uit de empirische studie gebleken dat er een verband lijkt te zijn tussen het aanwezig zijn van de knelpunten of succesfactoren de effectiviteit van de transnationale samenwerking.

Om de effectiviteit van transnationale samenwerking te stimuleren zou het Agentschap daarom in eerste instantie de knelpunten die zich bij transnationale samenwerking voordoen, dienen in te perken. Over de wijze waarop het Agentschap dit kan doen zijn in voorgaande paragrafen verschillende aanbevelingen gedaan. Daarnaast zou het Agentschap zodanig advies en ondersteuning dienen te geven dat de in de analysekader benoemde succesfactoren bevorderd worden. Zo zou het Agentschap onder andere kunnen helpen bij het vinden van de juiste samenwerkingspartners en ondersteuning kunnen bieden bij het afstemmen van de gemeenschappelijke doelstellingen of het oplossen van problemen die zich voordoen binnen de samenwerkingsverbanden. Daarnaast blijkt een Europese afstemming tussen de verschillende lidstaten in de toekomst van belang te zijn om een effectieve transnationale samenwerking in het kader van ESF te kunnen blijven handhaven.

De conclusies en aanbevelingen die in de voorgaande vier subparagrafen aan de hand van de deelvragen zijn omschreven vormen tezamen de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds.

Dit onderzoek wordt afgesloten met een korte samenvatting in het volgend hoofdstuk.

8. Samenvatting

In deze scriptie is de transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds bestudeerd. Doel van deze scriptie was het in kaart brengen van de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds, dat gericht is op het bevorderen van de economie binnen de Europese Unie. Het fonds fungeert als financieel instrument en subsidieert projecten die, onder de gestelde voorwaarden, een bijdrage leveren aan de Europese economie.

Overeenkomstig het doel van deze scriptie is in het eerste hoofdstuk de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke voorwaarden dragen bij aan de effectiviteit van transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds?

Deze vraag is vervolgens onderverdeeld in de volgende vier deelvragen:

- *Welke effectiviteitscriteria stelt de Europese Commissie aan transnationale samenwerking in het kader van ESF?*
- *Welke knelpunten doen zich voor bij transnationale samenwerking?*
- *Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale partners?*
- *Welke rol heeft het Agentschap ten aanzien van het gehele subsidieproces in het kader van het Europees Sociaal Fonds?*

Voordat deze deelvragen vanuit de theorie werden bestudeerd is eerst globaal de geschiedenis van transnationale samenwerking besproken. Hierbij werd een beschrijving gegeven van het ontstaan en de ontwikkeling van transnationale samenwerking binnen Europa. Beschreven is onder andere dat er na de Tweede Wereldoorlog een proces van modernisering plaatsvond in voornamelijk de West-Europese landen. Hierbij kwamen complexe overheidszorg- en bemoeienisstelsel van de grond die ook een staatkundige integratie tot gevolg hadden. Het centrum van het land en de afgelegen gebieden raakte steeds meer betrokken met elkaar en de binnenlandse mobiliteit nam toe. Doordat de nationale wet- en regelgeving toenam werd het steeds lastiger om contacten of samenwerkingsverbanden met andere landen te onderhouden, waardoor deze relaties verbroken werden. Als gevolg van onder andere de Europese eenwording is er aan het einde van het vorige decennium hernieuwde belangstelling opgeleefd voor transnationale samenwerking. Door middel van subsidie heeft de Europese Commissie met succes getracht transnationale samenwerking weer in beweging te brengen. De zogenoemde co-financieringsregeling, waarbij de EU een bepaald percentage van de projectkosten subsidieert en het ander deel uit andere bronnen gehaald dient te worden, zorgt ervoor dat samenwerkingsorganisaties ook daadwerkelijk financiële betrokkenheid moeten tonen. De subsidie van de EU wordt dus gebruikt als lokmiddel om organisaties daadwerkelijk in beweging te krijgen om tot grensoverschrijdende of transnationale samenwerking over te gaan.

Na een korte introductie van de ontwikkeling van de transnationale samenwerking zijn de deelvragen vervolgens vanuit de theorie bestudeerd. Er is ten eerste bestudeerd wat transnationale samenwerking in het kader van ESF precies inhoudt. Daarbij zijn de effectiviteitscriteria ten aanzien van de transnationale samenwerking in kaart gebracht. Dit leidde tot de volgende bouwstenen in het analysekader:

Transnationale samenwerking in het kader van ESF is effectief wanneer:

- er wederzijdse kennisdeling en lering plaatsvindt;
- de samenwerking leidt tot innovatie met betrekking tot de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek;
- de samenwerking leidt tot netwerkverbreding op Europees niveau (ten behoeve van de arbeidsmarktproblematiek);
- de samenwerking leidt tot het zogenaamde 'vliegwieleffect' en er investeringen en initiatieven van de grond komen die, naar waarschijnlijkheid, zonder de subsidieregeling niet vanzelfsprekend tot stand waren gekomen;
- de Europese gedachtegoed op lokaal niveau wordt versterkt.

Vervolgens is onderzocht welke knelpunten zich voordoen bij transnationale samenwerking. Daarbij is verondersteld dat naarmate de knelpunten in aantal en intensiviteit toenemen de kans op een effectieve transnationale samenwerking afneemt. De bestudering van de veelvoorkomende knelpunten leidde tot het volgende schema:

- Één dominerende partij en tempo- en ambitieverschillen tussen transnationale partners;
- Het heersen van culturele inertia;
- Bilateraaltes binnen samenwerkingsverbanden waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn;
- Transnationale samenwerking dat slechts plaats vindt op hoger niveau zonder betrekking van de daadwerkelijke doelgroep;
- er (onopgeloste) taalbarrières tussen samenwerkingpartners;
- Verschillen met betrekking tot de financiële middelen al dan niet in combinatie met verschillen in prioriteiten tussen de transnationale samenwerkingspartners;
- Het begeven van transnationale samenwerking op terreinen die door nationale wet- en regelgeving worden gedwarsboemd;
- Gebrek aan begrip voor elkaars cultuurverschillen en bespreekbaar maken hiervan.

Vervolgens is in overeenstemming met de derde deelvraag, bestudeerd welke factoren juist een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de samenwerking tussen transnationale partners. Dit resulteerde in de volgende succesfactoren:

- Zo klein mogelijke projectschaal en zo min mogelijk actoren, opdat er een goede afstemming van doelstellingen kan plaatsvinden en kans op een effectieve samenwerking vergroot;
- Helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen en te ondernemen stappen;
- Een win-win situatie voor alle actoren zodat zij bereid zullen zijn te investeren in de samenwerking;
- Draagvlak creëren door het verhelderen van de win-win situatie opdat actoren bereid zijn inspanning te leveren;
- Handhaven van flexibele (juridische) regeldichtheid en uitvoeringsbestemmingen;
- Handhaven van Europese subsidies

Tot slot zijn in het analysekader de beleidsinstrumenten beschreven die het Agentschap kan inzetten om bij te dragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking. Het is taak van het Agentschap om de subsidieregeling en ondersteuning er omheen zodanig in te richten dat de knelpunten worden ingeperkt en de succesfactoren worden bevorderd.

Aan de hand van beschreven kaders, is er vervolgens door middel van casestudy's en een meta-analyse, empirisch onderzoek verricht. Als onderzoeksobject is het ESF programma EQUAL gebruikt dat van 2000 tot en met 2006 liep en daarna het meest recente afgeronde ESF programma is.

Verondersteld werd dat de kans op een effectieve transnationale samenwerking, waarbij de in het analysekader genoemde effectiviteitscriteria optimaal behaald kunnen worden, vergroot wordt naarmate er minder knelpunten en meer succesfactoren aanwezig waren binnen de samenwerking.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat de in het analysekader genoemde veronderstellingen in meer of mindere mate terugkwamen binnen de samenwerkingsverbanden in het kader van

EQUAL. Er is uit de empirische studie gebleken dat er een verband lijkt te zijn tussen het aanwezig zijn van de knelpunten of succesfactoren de effectiviteit van de transnationale samenwerking.

Om de effectiviteit van transnationale samenwerking te stimuleren zou het Agentschap daarom in eerste instantie de knelpunten die zich bij transnationale samenwerking voordoen, dienen in te perken. Over de wijze waarop het Agentschap dit kan doen zijn in dit onderzoek verschillende aanbevelingen gedaan. Daarnaast zou het Agentschap advies en ondersteuning dienen te geven en de in het analysekader benoemde succesfactoren dienen te bevorderen. Zo zou het Agentschap onder andere kunnen helpen bij het vinden van de juiste samenwerkingspartners en ondersteuning kunnen bieden bij het afstemmen van de gemeenschappelijke doelstellingen of het oplossen van problemen die zich voordoen binnen de samenwerkingsverbanden. Daarnaast blijkt een Europese afstemming tussen de verschillende lidstaten in de toekomst van belang te zijn om een effectieve transnationale samenwerking in het kader van ESF te kunnen blijven handhaven.

De conclusies en aanbevelingen die in de voorgaande vier subparagrafen aan de hand van de deelvragen zijn omschreven vormen tezamen de voorwaarden die bijdragen aan de effectiviteit van de transnationale samenwerking in het kader van het Europees Sociaal Fonds.

Hierboven is een beknopte samenvatting gegeven van deze scriptie. Voor een compleet beeld en achtergrondinformatie wordt geadviseerd het gehele onderzoek door te lezen.

Literatuurlijst

Beek, J. (1999) Euroregio Maas-Rijn: grenzen aan integratie. In: Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum. Uitgeverij Coutinho. (pp. 257-269).

Bovens, M.A.P., Hart, P., Twist, M.J.W., Rosenhalt, U. (2001). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alpen aan den Rijn. Kluwer.

Boxhoorn, B. & Jansen, J. (2002). *De integratie van Europa: een historische balans*, 3^{de} druk. Bussum. Uitgeverij Coutinho.

Delpa, P., Zouridis S, Tops, P.W. (1999), *Besturen in Baarle*. De samenwerking tussen Baarle- Hertog en Baarle- Nassau. In: : Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum. Uitgeverij Coutinho. (pp.132-144).

EQUAL Managing Authorities of Belgium (NI), Czech Republic, Finland, Italy, Poland, Spain, Sweden and United Kingdom (GB), (2006), *The principle of transnational and Interregional Cooperation in the new ESF programmes (2007-2013): a framework for programming*.

Fenger, H.J.M. & Klok, P.J. (2003). *Beleidsinstrumenten*. In: Teisman, G.R., Buuren, M.W. (red.) *Reader Kernvragen van bestuurskunde*. Rotterdam. Selexyz & Donner. (pp. 241-259)

Gravesteijn et.al.(2005) *Gelijk in arbeid door vernieuwend beleid: tweede mid-term evaluatie van het EQUAL-Programma*, Rotterdam. SEOR.

Hague, R., Harrop, M. (2007) *Comparative Government and Politics: An introduction*. New York: Palgrave Machmillan.

Herweijer, M, Hoogerwerf, A. (1998) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alpen aan de Rijn. Kluwer.

Hoppe, M., Graaf, H., Grin, J., Jeliaskova, H. (2004) *Beleidsnota's die (door)werken: handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.

Navreme Boheme s.r.o. (2008) *Final Report "Evaluation of CIP EQUAL Transnational Cooperation Principle"*, Prague-Czech Republic.

Kessen, A.A.L.G.M. (1999), *Grensoverschrijdende samenwerking vanuit historisch perspectief*. In: Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. (pp. 29-41).

Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (1999), *Grensoverschrijdende samenwerking*. In: Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. (pp. 13-25).

Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (1999), *Grensoverschrijdende samenwerking: een balans*. In: Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. (pp. 287-296).

Soeters, J.M.L.M. (1999), Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief. In: Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. (pp. 43-52).

Thiel, S. (2007). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Wouter, L. (1999), Interreg I: een verhaal over grenzen en frontières. In: Korsten, A.F.A., Reichenbach, E.A. & Spoormans, H.C.G. (red.) *Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. (pp. 93-105).

Internet:

Encyclo. *Effectiviteit*.
(<http://www.encyclo.nl/begrip/Effectiviteit>). 19 juli 2009

Europa decentraal. *Cohesiebeleid*.
(<http://www.europadecentraal.nl/menu/609/Cohesiebeleid.html>). 23 april 2009

Europese Commissie, *Europa in 12 lessen*.
(http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_1/index_nl.htm). 30 juni 2009

Europese Commissie. *Europees Sociaal Fonds: 50 jaar investeren in mensen*.
(http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_nl.pdf). 10 maart 2009.

Europese Commissie. *Guidelines ESF*.
(http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/2000_2006/guidelines_en.htm). 29 juli 2009.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *EQUAL Transnationale Gids*.
http://docs.minszw.nl/pdf//135/2003/135_2003_1_5110.pdf 31 juli 2009

Ministerie van VROM. *Interreg*.
(<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9457&ref=http://www.google.nl/search?hl=nl&q=interreg&btnG=Google+zoeken&meta=&aq=f&oq>) 1 maart 2009.

Europese Commissie. *Lissabonstrategie*
(<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh7dotpnvfze>). 12 maart 2009.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Goede voorbeelden van grensoverschrijdende, interregionale en transnationale samenwerking*.
(http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_overig/succesvolle_praktijkvoorbeelden_augustus2008.pdf). 23 april 2009.