

Bacheloropdracht bestuurskunde

Van aanrecht naar arbeidsrecht

Onderzoek naar effectiviteit van beleid in het kader van de ESF subsidie gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen



Door: Maaïke van Esch

Studentnummer: s0207268

Opleiding Bestuurskunde 2013

1^o begeleider: Dr. M. van Gerven

2^o begeleider: Dr. V. Junjan

VAN AANRECHT NAAR ARBEIDSRECHT

Onderzoek naar effectiviteit van beleid in het kader van ESF subsidie gericht op het verhogen van arbeidsparticipatie van vrouwen.

Maaïke van Esch (s0207268)

Johan Wijnoltsstraat 176

7521 SW Enschede

Emailadres: m.w.vanesch@student.utwente.nl

telefoonnummer: 06-44173109

Studie: Bestuurskunde

Augustus 2013

Bacheloropdracht Bestuurskunde

Ter afronding van de bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente:

**UNIVERSITEIT
TWENTE.**

Onder begeleiding van:

Mevr. M. van Gerven

Eerste begeleider Universiteit Twente.

Mevr. J. Junjan

Tweede begeleider Universiteit Twente.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	10
1.1	Aanleiding en relevantie.....	10
1.2	Opbouw van het onderzoek.....	11
2	Theoretisch Kader.....	12
2.1	Beleid	12
2.2	Institutionele benadering	12
2.2.1	Beoordeling.....	12
2.3	Legitimiteit en effectiviteit.....	14
2.3.1	Een legitieme definitie van legitimiteit.....	14
2.3.2	Legitimiteitsbeoordeling op verschillende gebieden	15
2.3.3	Prestatiemeting.....	16
3	Onderzoeksvragen	18
4	Onderzoeksontwerp	20
4.1	Vragen vanuit de institutionele benadering.....	20
4.1.1	Kwalitatief onderzoek.....	20
4.1.2	Opbouw van analyse	20
4.2	Methode.....	21
4.2.1	Methode van constante vergelijking	22
4.3	Afbakening	24
5	Operationalisatie	25
5.1	Het Europees Sociaal Fonds en haar doelstellingen.....	25
5.2	meten van legitimiteit en effectiviteit.....	25
5.2.1	Inputlegitimiteit.....	25
5.2.2	Throughputlegitimiteit	25
5.2.3	Output/outcomelegitimiteit	26
5.3	Metten van mogelijkheden voor verbetering.....	28
6	Analyse	29
6.1	Het Europees Sociaal Fonds; regels en doelstellingen.....	29
6.1.1	Doelstellingen en achtergrond van het Europees Sociaal Fonds	29
6.1.2	Procedures en regels – wet en regelgeving	30
6.1.3	Uitkomsten van het beleid	31

6.2	Hoe wordt de effectiviteit en legitimiteit van het gevoerde beleid beoordeeld door subsidieontvangers?	32
6.2.1	Perceptie van rechtmatigheid: procedures en regels	32
6.2.2	Kwaliteit van het proces.....	34
6.2.3	Binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen.....	35
6.2.4	Effecten	35
6.2.5	Responsiviteit.....	36
6.2.6	Efficiëntie.....	39
6.2.7	De bevonden knelpunten met betrekking tot effectiviteit en legitimiteit ...	40
6.3	Mogelijkheden voor verbetering zoals genoemd door subsidieontvangers	41
7	Conclusie en aanbevelingen	42
7.1	Deelconclusies.....	42
7.2	Conclusie	43
7.3	Vershil in perceptie van effectiviteit tussen organisaties	46
7.4	Aanbevelingen.....	48
7.5	Discussie.....	49
8	Referenties	52
8.1	Wetenschappelijke bronnen	52
8.2	Niet-wetenschappelijke bronnen	55

VOORWOORD

Voor u ligt mijn onderzoek naar effectiviteit van beleid in het kader van subsidie vanuit het Europees Sociaal Fonds, gericht op arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit onderzoek is uitgevoerd als afronding van mijn bachelor bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Juni 2012 heb ik aangegeven interesse te hebben in een onderzoek gericht op implementatie van beleid. Ik zou mezelf omschrijven als een chaotisch en creatief denker, meer geïnteresseerd in verhalen en emoties dan in harde cijfers. Mijn vermoeden was dat ‘iets met implementatie van beleid’ hierbij wel aansloot. De planning was om met mijn opdracht in september te kunnen beginnen, maar door wat struikelvakken mocht dat niet zo zijn.

In het najaar van 2012 bleek er ‘iets op het gebied van arbeidsparticipatie van vrouwen en ESF’ te zijn. Hoewel mijn eerste reactie was: ‘maar ik ben toch geen feminist’, was ik daarna toch enthousiast. Het blijft natuurlijk wetenschappelijk onderzoek, waarbij je mening er niet toe hoort te doen.

Ik was zo enthousiast dat ik het liefst een bezoek wou brengen aan Brussel, allerlei organisaties die Europese subsidies kregen langs wou gaan en bovendien allerlei vrouwen van plan was te interviewen over hun ideeën met betrekking tot arbeidsparticipatie. Na weken van afbakenen en de onderzoeksvraag gericht maken werd de focus gelegd op organisaties die subsidie aanvroegen voor Actie A of D. Het bleek namelijk ook niet eenvoudig precies het doel van arbeidsparticipatie van vrouwen te selecteren, aangezien het een overkoepelend doel was en er geen aparte lijst van bestond. Soms mailde ik organisaties waarvan op een site van het Agentschap beschreven stond dat hun aandacht in het project speciaal naar vrouwen ging, maar dat bleek dan toch niet het geval te zijn. Maar juist het doorzetten, proberen andere respondenten te zoeken en afspraken maken was een leerzaam proces. Ik leerde om kritisch te zijn in de selectie van respondenten en door te vragen of het inderdaad ook gericht was op vrouwen en onder ESF viel. Ik heb dan wel niet mijn reis naar Brussel afgelegd, het aantal kilometers wat ik (gelukkig) gratis kon afleggen met het OV, was niet gering. Leeuwarden, Eindhoven, Alkmaar, Groningen, Arnhem; ik heb heel Nederland gezien. Het was leerzaam en leuk om echt langs te gaan. Ik heb genoten van de gesprekken die ik had. Het heeft me naast onderzoeksresultaten een beter beeld van de werkelijkheid en mijn toekomstige beroepsveld gegeven. Zo exact als de praktijk op papier soms lijkt, zo weerbarstig is het in werkelijkheid.

Mijn dankwoord gaat uit naar mijn begeleider; Minna van Gerven, die kritisch was en daarnaast ook altijd aangaf dat het goed zou komen. Ik dank haar voor haar tijd die ze vrij maakte, soms zelfs op korte termijn, als ik bijvoorbeeld te hard van stapel was gelopen en even terug moest worden gefloten. Ik dank ook Veronica Junjan, die heeft meegelezen en meegedacht.

Mijn vader wil ik ook bedanken. Toen ik vertelde dat het lastig was de juiste contactpersoon bij gemeenten te vinden heeft hij samen met een collega vol enthousiasme gemaild naar burgemeesters en wethouders. Hoewel ik er geen gebruik meer van heb kunnen

maken, was het fijn dat er mee werd gedacht. Ik wil mijn vrienden bedanken die mij soms weer even 'back to reality' riepen als ik te gestrest was.

Daarnaast ben ik alle respondenten dankbaar, die ik niet bij name noem, maar die mij zeker hebben geholpen een echt beeld van de situatie te geven.

En u, lezer: bedankt dat u interesse toont in mijn verslag!

Maike van Esch

Enschede, augustus 2013

SAMENVATTING

Het doel van dit onderzoek was antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid rond ESF subsidie effectief is, als het gaat om het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, in de perceptie van subsidieontvangers tussen 2007 en 2013. De aanvragers waren werkzaam bij gemeenten, Opleidings- en ontwikkelings (O & O) instellingen en Ngo's. De bevonden effectiviteit is geanalyseerd door middel van kwalitatief onderzoek.

De onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre wordt het gevoerde beleid van 2007 tot 2013 in het kader van ESF subsidies gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, effectief bevonden door ontvangers?

Door middel van het doen van een diepte-interview bij een gemeente, twee Ngo's en twee O & O fondsen werd getracht antwoord op de hoofdvraag te vinden. Deze actoren hadden zich allen in de periode 2007-2013 in meer of mindere mate bezig gehouden met het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Hiernaast heeft nog een interview per telefoon plaatsgevonden met een persoon die zowel bij een gemeente als bij het Agentschap SZW betrokken is geweest in het kader van ESF-subsidies. Bij één NGO werd er geen gebruik gemaakt van ESF, maar van het structuurfonds EFRO. Deze respondent hield zich echter ook bezig met ESF, en kon daarom zowel over het werven van vrouwen in het kader van EFRO als de regelingen van ESF informatie verschaffen. De concentratie van deze gesprekken lag voornamelijk op de vraag hoe het middel; de subsidie en daarbij horende procedures in verhouding stond met het uiteindelijke doel.

De theoretische basis van dit onderzoek bestaat uit definities van effectiviteit en legitimiteit die opgesteld zijn door Morris (2002) , Bekkers (V. Bekkers & Edwards, 2007) Ringeling (1993) en Tirion (Tirion, 2006) en de definitie van beleid zoals opgesteld door Hoogerwerf (1998). De institutionele benadering van beleid (March & Olsen, 1989) werd in dit onderzoek gebruikt om aan te geven dat de beoordeling van effectiviteit niet alleen afhankelijk is van een culturele of rationele opvatting, maar dat er allerlei rationaliteiten, logica's en daarmee samenhangende regels (A Hemerijck, 2001) , richting geven aan het handelen van bijvoorbeeld een beleidsmaker. Het komt er op neer dat niet het product ter belangstelling staat, maar het proces, leidende tot het eindproduct, ook wel 'throughput' genoemd. (P. Jansen, 2003). De manier van sturing door het Agentschap SZW, uitvoeringscoördinator van ESF in Nederland, lijkt de nadruk te leggen op sturing van in- en outputparameters (Denters, 2001). Uit dit onderzoek lijkt het dat prestatiemeting (Bruijn, 2006, pp. 29-46) , een kenmerk van 'New Public Management' (Hood, 1995) in sommige gevallen outcome-effecten kan verhullen (Bekkers, 2013, p. 110)

De theorie over effectiviteit en legitimiteit vormde een kader voor de onderzoeksresultaten en gaven richting in gesprekken. Indicatoren behorende bij 'input, throughput, output en outcome legitimiteit' (Easton, 1965) zijn gekozen om tot een systematische beoordeling (Bekkers, 2013, p. 371) te kunnen komen. Daarbij is gekozen voor

zes indicatoren die zowel tot de logica van passendheid als de logica van consequenties (March & Olsen, 1989, pp. 23-24) behoorden. Deze zes indicatoren; perceptie van rechtmatigheid, gedeelde overtuigingen (draagvlak), de kwaliteit van het proces (Beetham & Lord, 1998, p. 4; Bekkers, 2013, p. 371) responsiviteit (Fenger, Ravestein, & Steen, 2011) en (Bekkers, 2013, p. 373) efficiency en effectiviteit (output en outcomes) zijn leidend geweest in de beoordeling van het gevoerde beleid.

Uit het onderzoek is gebleken dat het beleidsmiddel met daarbij de lusten (geld) en lasten (administratie) door gemeenten en opleidings- en ontwikkelingsfondsen als ‘niet-effectief’ wordt ervaren. Het effect wordt vaak niet bereikt als gaat om het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het beleidseffect wordt soms wel bereikt bij het verhogen van arbeidsparticipatie van andere doelgroepen, of bij het verhogen van andere aspecten van de reïntegratieladder (Arbeidsparticipatie, 2008, p. 63), als zelfvertrouwen, integratie, contacten of het behouden van kwalificaties. De functie van het subsidiemiddel wordt als efficiënt beoordeeld, maar de administratieve procedures en regels die bij het subsidiemiddel horen lijken de doelmatigheid; het bereiken van de beoogde output (Rekenkamer, 2005) te overschaduwen.

Op basis van deze conclusies zijn de mogelijkheden om het beleid effectiever te maken wellicht te vinden in verbetering van het communicatieproces tussen het Agentschap SZW en de ontvangende organisaties. Hierdoor zal de zogenaamde throughputlegitimiteit (Easton, 1979) (V. Bekkers & Edwards, 2007, pp. 43-46) worden verbeterd. De mogelijkheden om het beleidssysteem te veranderen blijken lastig, wegens het kader van Europese en nationale kader van regels en instituties waar het Agentschap haar rol moet uitvoeren. (SZW, 2013) Naar vormen van governance op Europees niveau wordt onderzoek gedaan. (Hajer, Tatenhove, & Laurent, 2004; Vermeersch, 2007) De relevantie hiervan blijkt ook uit dit onderzoek. Coproductie van beleid, waar Agentschap en organisatie samen probleemeigenaar zouden zijn, zou een alternatief kunnen zijn voor de botsing die in de beleidsomgeving plaatsvindt. Aan de hand van het begrip ‘responsiviteit’ (Fenger et al., 2011) (het aanpassingsvermogen van het Agentschap) is het legitimiteitsbegrip verbeeld. Doordat het Agentschap vast lijkt te zitten in het beleidssysteem lijkt het probleem van de administratieve last niet goed opgelost te kunnen worden. De technische handelingswijze (NPM-stijl) lijkt beter te passen bij een organisatie met een meer privaat karakter (de NGO in dit onderzoek). Dat zou kunnen komen door een meer heldere doelgroep, een minder belang betreft de lange termijn en een onafhankelijke (politieke) positie. Een publiek-private samenwerking kan wellicht beter output-effecten genereren, maar als dit ten koste gaat van outcome-effecten (doeltreffendheid met betrekking tot het maatschappelijk belang) is effect maar van korte duur.

De rationale/ technische handelingswijze lijkt door het Agentschap te worden gelegitimeerd door te argumenteren vanuit het rationaliteitsmodel (Anton Hemerijck, 2003, pp. 44-47; Snellen, 1987). Omdat de nadruk door organisaties (gemeenten en O & O fondsen) op een meer politieke benaderingswijze van beleid ligt is er geen aansluiting. Hun vraag om een politiek/culturele handelingswijze lijkt moeilijk inpasbaar in het beleidssysteem

van het Agentschap. Het Agentschap zou volgens sommigen meer rekening kunnen houden met het feit dat het maken van beleid (door organisaties als een gemeente) een proces van voortmodderen is, door-elkaar heenlopende processen heeft en een chaotisch karakter kent (Lindblom, 1959) .

1 INLEIDING

In deze paragraaf zal ik in gaan op de achtergrond van het onderzoek en de relevantie. Er volgt een korte uitleg over het ESF en de context waarin deze subsidie wordt gegeven. De relevantie van juist deze onderzoeksvraag en de opbouw van dit onderzoek zal in dit hoofdstuk tevens helder worden.

1.1 AANLEIDING EN RELEVANTIE

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is een structuurfonds. De structuurfondsen zijn Europese middelen en erop gericht welvaartsverschillen binnen en tussen regio's van Europa te verminderen. Het ESF is erop gericht werklozen te helpen bij het vinden van een baan. Zowel opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O & O fondsen), als non- gouvernementele organisaties (Nngo's)¹, als gemeenten kunnen gebruik maken van het ESF. Het bleek regelmatig dat ESF uitvoering en aanvraag als zeer complex wordt ervaren door gemeenten. (H. Bekkers & van't Land, 2007). Zo wordt nationale en Europese regelgeving op elkaar gestapeld en moet over beiden verantwoording afgelegd worden.

In Nederland pleitte minister Bussemaker naar aanleiding van het emancipatiebeleid voor economische zelfstandigheid van vrouwen. (OCW, 2013, p. 6) De kredietcrisis kwam op gang tijdens de programmaperiode 2007-2013 en maakt vragen over een goede inzet van middelen urgenter.

Volgens de Raad van de Europese Unie is de grootste uitdaging voor de Nederlandse arbeidsmarkt het aanboren van onbenut arbeidspotentieel, in het bijzonder om de afname van de bevolking 15-64 jaar (evenals de toename van het aantal 65-plussers) te compenseren. (SZW, 2011, p. 33) Het onbenutte arbeidspotentieel bestaat voor het merendeel uit vrouwen (vooral laagopgeleide vrouwen), ouderen en kwetsbare groepen met arbeidsbeperkingen, uitkeringsontvangers en niet-westerse allochtonen (SZW, 2011, p. 33).

. In de ESFperiode 2007-2013 werden re-integratieactiviteiten voor herintredende vrouwen gestimuleerd door specifiek middelen voor de doelgroep Niet-uitkeringsontvangers beschikbaar te stellen binnen actie A. Een traject van Erkenning van Verworven Competenties (EVC) of korte training of scholing wordt vaak ingezet als instrument om de afstand naar werk te overbruggen. (SZW, 2007 p. 33) Ook werden scholingsactiviteiten voor laagopgeleide werkende (mannen en) vrouwen gestimuleerd door hiervoor ESF-middelen beschikbaar te stellen binnen Actie D. Als in een project wordt ingezet op prioritaire doelgroepen (zoals vrouwen) komt het in aanmerking voor een bonus (SZW, 2011, p. 29).

Het Agentschap van het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) is aangewezen als managementautoriteit in Nederland van het Europees Sociaal Fonds². Er

¹ Onder NGO's in dit onderzoek worden verstaan: een kenniscentrum en een bureau voor sociale vraagstukken

² Art. 3 : 1 subsidieregeling ESF 2007-2013

wordt bij de monitoring en evaluatie uitgegaan van output, resultaat- en impactindicatoren (SZW, 2011, p. 39). Kwantitatieve gegevens worden gemeten en gerapporteerd aan de ESF beleidsverantwoordelijke en het monitorcomité. De directie Re-integratie en participatie kan vervolgens maatregelen nemen (SZW, 2001, p. 39). Van elk subsidiejaar is een jaarverslag beschikbaar. Waarom dan een onderzoek naar effectiviteit, als dat ogenschijnlijk leesbaar is in deze jaarverslagen? Daar zijn drie redenen voor.

Ten eerste is er een tendens in de samenleving gaande waar vooral sprake is van een rationele benadering ten aanzien van doelstellingen en effecten. Dit wordt ook wel de 'informatietechnologische paradigma' genoemd. (Bekkers, 2013, p. 46) Er is sprake van rationalisering van risico's en problemen en het beleidsproces lijkt op een vorm van 'social engineering' (Beck, Giddens, & Lash, 1994, pp. 51, 52). Een discussie over achterliggende waarden met betrekking tot deze institutionele vormgeving lijkt soms te ontbreken. Hierbij gaat het om legitimiteit, waarbij wordt geoordeeld of een beslissing legaal, goed en juist is (Morris, 2002). Vanuit een institutionele benadering (A Hemerijck, 2001, p. 86) wordt in dit onderzoek effectiviteit gemeten. Zowel de rationele logica van consequenties als de meer politieke/ culturele logica van passendheid ((March & Olsen, 1989) speelt bij deze benadering een rol. Met diepte-interviews heb ik getracht het 'hele verhaal' inzichtelijk te maken, juist omdat de perceptie van het beleidsproces vaak niet in cijfers is uit te drukken.

Ten tweede was het plan van de Europese Commissie in oktober 2011 om in het nieuwe ESF-programma (2014 -2020) meer aandacht te geven aan Ngo's en kleinere organisaties (Europa, 2011, p. 6)³ Daarom ligt de focus zowel op publieke als non-publieke instellingen.

Ten derde is de huidige programmaperiode (2007-2013) bijna afgerond en kan er nu (bijna) over de gehele periode worden gesproken. De nieuwe periode komt er aan, en verbetermogelijkheden kunnen nu nog geïmplementeerd worden.

1.2 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor dit onderzoek weergegeven. Daarin zal de institutionele benadering worden uitgewerkt. Vervolgens zullen definities van legitimiteit (nauw verbonden met effectiviteit) en indicatoren om legitimiteit te meten worden omschreven. In het daarop volgende hoofdstuk zal een beschrijving van het onderzoeksontwerp worden gegeven. Hierin wordt de keuze voor dataverzameling toegelicht en zullen de gekozen indicatoren voor legitimiteit en effectiviteit geoperationaliseerd worden. Met deelvragen en operationalisering van meetinstrumenten zal in hoofdstuk vier een omschrijving van de analyse worden gegeven. Deze weg wordt afgelegd om te komen tot beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag.

³ MEMO/ 11 / 663 EU

2 THEORETISCH KADER

Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit vanuit een institutionele benadering van beleid (A Hemerijck, 2001). Dat betekent ten eerste dat ruimte om keuzes te maken volgens deze benadering vast ligt (Bekkers, 2013, p. 79). In de eerste paragraaf zal stil worden gestaan bij de keuze voor de institutionele benadering. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf ingegaan op definities van effectiviteit, en in het bijzonder de daarmee samenhangende legitimiteit (Fritz W Scharpf, 1998, pp. 13-22).

2.1 BELEID

De institutionele benadering gaat er vanuit dat op grond van regels rollen worden ingenomen. (March & Olsen, 1989). In de onderzoeksvraag staat de beoordeling van beleid centraal, en dan voornamelijk de beoordeling van effectiviteit. Een klassieke definitie van beleid is ‘het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde’ (Hoogerwerf, 1998) Daarbij gaat het dus om keuzes, die afhankelijk van bepaalde waarden gemaakt worden. Beleid vindt plaats door een bepaalde manier van sturing; ‘de (doel) gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context’ (Bekkers, 2013, p. 21; Kickert, 1985). Bij de rationele benadering ligt het accent voornamelijk op kennis en informatie. Bij de politieke benadering ligt het accent op steun en draagvlak en wordt beleid als uitkomst van een machtsstrijd gezien. Volgens de culturele benadering is de uitkomst van succesvol beleid vooral een uitkomst van ‘gedeelde betekenis’ (Bekkers, 2013, p. 54).

2.2 INSTITUTIONELE BENADERING

De institutionele benadering heeft facetten van alle benaderingen in zich. Het beleid wordt zo gezien als de uitkomst van historisch gegroeide en in regels verankerde praktijken. Bureaucratische praktijken kunnen rollen structureren (Scott, 1994). Er is sprake van vooral door regels –geleide interacties. Op grond van die regels worden rollen ingenomen en worden regels gevormd (Gardner & Walker, 1994)

Vanuit de bevoegdheid die, het Agentschap heeft toebedeeld gekregen, zal er naar beleidsproblemen worden gekeken. Als de beleidsproblemen niet opgelost worden, kan de neiging ontstaan om de beleidsbevoegdheid te vergroten, in plaats van naar andere oplossingen te kijken (Bekkers, 2013, p. 185).

Een verwijt op een ‘gevangen zitten in je eigen model’ kan het verwijt dan zijn.

2.2.1 BEOORDELING

Consequentie en passendheid

Beoordeling vanuit de institutionele benadering vindt plaats door enerzijds dezelfde vraag te stellen zoals die gesteld wordt bij de rationele benadering: ‘In hoeverre was het beleid effectief, wat zijn de consequenties?’ Anderzijds gaat deze benadering ook uit van de vraag: ‘past het?’ (March & Olsen, 1989) Een perfecte beoordeling van beleid zou moeten worden

gezien als een normatieve integratie tussen deze twee, volgens de vertegenwoordigers van deze benadering. Hierdoor wordt beleid als legitiem ervaren (Scott, 1994). Deze integratie wordt ook wel aangeduid als 'isomorfisme' (Bekkers, 2013, p. 84). Hierbij gaat het om het aanpassingsvermogen van de organisatie aan de omgeving. Opgedrongen isomorfisme gaat over het feit dat organisaties (of gemeenten) verplicht worden gesteld om iets op een dergelijke wijze te doen (DiMaggio & Powell, 1991). Hemerijck (2001) stelt dat het feit dat in het openbaar bestuur meerdere logica's en rationaliteiten richting geven aan het handelen, ook gevolgen heeft voor de vragen die worden gesteld bij evaluatie. De vraag is ten eerste of er sprake is van samenhangend, efficiënt en effectief beleid (Anton Hemerijck, 2003, pp. 34-37). Ten tweede of het beleid passend is, of het op draagvlak kan rekenen (Anton Hemerijck, 2003, pp. 38-41). Ten derde wordt de vraag gesteld of het legitiem is, zoals ook in het rationaliteitenmodel van Snellen (1987) wordt behandeld. Ten slotte is ook de vraag naar congruentie tussen de perceptie van burgers' belangen en het beleidsprogramma; 'hoort het?' (A Hemerijck, 2001, pp. 44-47)

Oordelen over een proces van 'voortmodderen'

Een lineaire, vaak rationele benaderingswijze van management staat het incrementele (Lindblom, 1959) karakter van het beleidsveld soms in de weg. De respondenten werden in dit onderzoek uitgedaagd om op een institutionele manier de effectiviteit van het beleid te benaderen. Oordeelsvorming is vaak contextafhankelijk. Oordeelsvorming over het proces wordt ook wel oordeelsvorming van throughput genoemd, oordeelsvorming over 'snelle zichtbare uitkomsten' gaat meer over 'output'. (March & Olsen, 1989). Het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen is zowel een overkoepelend thema binnen het ESF-programma als een apart doel wat organisaties kunnen nastreven (SZW, 2007, p. 22). Vaak is er op programmaniveau sprake van multiproblematiek. Niet alleen het ontbreken van werk blijkt een probleem, maar er blijken verschillende doelgroepen binnen het traject naar werk te bestaan. Sommigen daarvan hebben eerst andere stappen te zetten op de 're-integratieladder' (Amsterdam, 2009, p. 18). Evaluatie vanuit de institutionele benadering wordt omschreven als spelen met multirationaliteit, omdat zowel het beleidsproces als het evaluatieproces geen eenduidig karakter kent (Snellen, 1987). Lindblom (1959) sprak over 'incrementalisme'. Hiermee werd bedoeld dat het beleidsproces veeleer een 'voortmodderen' is dan duidelijk op elkaar volgende stappen. De conclusie dat het beleidsproces vaak 'een incrementeel karakter' heeft wordt bepaald door twee overwegingen. Ten eerste is er sprake van een wederzijds aanpassingsproces, waarbij het hoogst haalbare 'een bevredigende oplossing' is. Een graduele afwijking van de status quo is het eindresultaat. Ten tweede zijn in het politieke besluitvormingsproces niet alleen efficiency en effectiviteit van belang, maar speelt draagvlak, integriteit en stabiliteit voor de samenleving ook mee (Lindblom, 1959, p. 81)

De oorzaken van beleidsvervreemding, waarbij de beleidsmaker of de burger zich niet kan identificeren met het beleid kunnen in allerlei logica's gezocht worden. Vanuit de institutionele logica ligt de oorzaak in de procedures en regels die gevolgd moeten worden. Tegenstanders zullen de graduele afwijking van de status quo in dit geval niet begrijpen. Het verzoenen van logica's is maar in beperkte mate haalbaar (Bekkers, 2013, p. 268). Hoe tot

verzoening moet worden gekomen is afhankelijk van de waarden die je hanteert. Oordeelsvorming blijkt geen eenduidig proces.

Meta - oordeelsvorming

Ook volgens Fischer (Fischer, 2003, p. 193) , in (Bekkers, 2013, p. 314) is de oordeelsvorming geen eenduidige rekensom, maar een systematiek van oordeelsvorming waar vanuit verschillende discoursen wordt geoordeeld. In het technisch analytische discours worden eerst technisch-analytische (rationele) vragen gesteld. Hierna vindt benadering van beleid onder andere plaats vanuit het contextuele discours, ook wel situationele visualisatie genoemd. De mate van responsiviteit (Bekkers, 2013, p. 373) (Fenger et al., 2011) die bijdraagt aan de oordeelsvorming van legitimiteit hangt nauw samen met de vraag die binnen het contextuele discours gesteld wordt. Vervolgens wordt in deze meta oordeelsvorming via het systeemdiscours naar de maatschappij gekeken. Vervullen de doelstellingen van het beleid (nog) wel een bepaalde functie in het oplossen van maatschappelijke problemen? Als het antwoord hier op ‘nee’ is wordt er overgegaan op het ideologische discours. Hierbij gaat het om de inrichting van politieke systemen en hoe waardeoverdracht plaatsvindt. Deze meta-oordeelsvorming lijkt ook aan te sluiten bij het idee van Lindblom. Waarbij rekening wordt gehouden met een proces van aanpassen (beleidssysteem) enerzijds, en maatschappelijke preferenties (draagvlak en stabiliteit) anderzijds (Fenger et al., 2011; Lindblom, 1959, p. 81).

2.3 LEGITIMITEIT EN EFFECTIVITEIT

2.3.1 EEN LEGITIEME DEFINITIE VAN LEGITIMITEIT

‘Legitimiteit is een ongrijpbaar concept’ (V. Bekkers & Edwards, 2007). In de kern gaat het om essentiële vragen over deugdzaamheid (Tirion, 2006) . Met de secularisering van de samenleving en het toegenomen individualisme is op de vraag wat ‘goed’ is en waar grenzen liggen geen eenduidig antwoord meer te geven. Er lijkt sprake te zijn van cultuur-politieke versplintering (Bekkers, 2013, p. 34).

Het gezamenlijk legitimiteitsbegrip komt niet tot stand door het geven van bewijzen of het stellen van eisen, maar meer door het zoeken van overeenstemming (Tirion, 2006, p. 300). De onderzoeker komt tot 3 definities, als het gaat om effectief beleid: ‘Beleid is een gerichte poging om iets in de samenleving te veranderen.’ Beleid is effectief als het heeft opgeleverd wat er mee bedoeld werd, als dit als goed wordt ervaren en dit in de samenleving ook zo word gezien.’ (Tirion, 2006, p. 151) De vaste zuilen en daarbij horende ideologie of sociale omgeving, zijn verdwenen. De waarden, die betrekking hebben op de wijze waarop een politiek systeem moet zijn ingericht, welke prioriteiten daar belangrijk zijn en welk gezag aan instanties moet worden toegekend, hebben geen ideologische basis meer (Bekkers, 2013, p. 33).

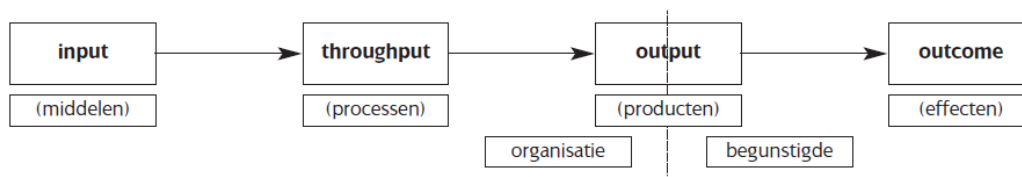
“It’s not only about who gets what, how and when, but also why.” (Easton, 1979)

Een positieve beoordeling aangaande legitimiteit veronderstelt een acceptatie van de heersende autoriteit of het bestaande gezag (Easton, 1965). Legitimiteit gaat volgens (Bekkers, 2013, p. 367; Morris, 2002) over een juiste perceptie van rechtmatigheid, het

rekening houden met binnen- een gemeenschap gedeelde overtuigingen en de kwaliteit van het proces (Beetham & Lord, 1998).

2.3.2 LEGITIMITEITSBEOORDELING OP VERSCHILLENDE GEBIEDEN

Oordeelsvorming over legitimiteit kan betrekking hebben op verschillende fasen (zie Figuur 2.1) in het beleidsproces. Daarbij onderscheiden we input legitimiteit, throughputlegitimiteit en output/outcome legitimiteit. (P. Jansen, 2003) Legitimiteit is verweven met het begrip van effectiviteit. (Fritz W Scharpf, 1998). Bij het uitgaan van een responsief democratiemodel, zoals voornamelijk zal gebeuren in dit onderzoek, richt men zich voornamelijk op het oordeel over de throughputlegitimiteit (V. Bekkers & Edwards, 2007).

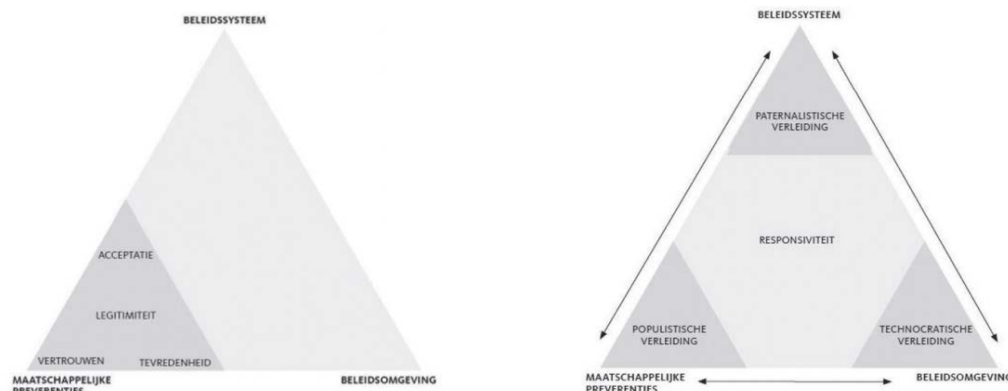


Figuur 2.1 transformatieprocessen in non-profitorganisaties. Gekopieerd van: “Prestatiemeting in de particuliere non-profitsector. Een voorbeeld uit de humanitaire hulpverlening”. (P. Jansen, 2003, p. 103)

Throughputlegitimiteit heeft betrekking op het verloop en processen, waar met de middelen een bepaalde output wordt gerealiseerd. De kwaliteit van het participatieproces is daar een indicator voor (Bekkers, 2013, p. 372). Bij outputlegitimiteit gaat het om de vraag of beleid effectief werkt en resoneert met burgers’ waarden en identiteit, of het resultaten die met handelingsvermogen zijn geboekt (Engelen & Ho, 2004, pp. 23-26; Fritz Wilhelm Scharpf, 1997, pp. 153-154) In de ‘responsiviteitsdriehoek (Fenger et al., 2011)’ (Figuur 2.2) wordt er gesproken over een juiste verbinding met de beleidsomgeving en schuilt het gevaar van technocratische. Technocratische kan ontstaan als de beleidsomgeving te lineair wordt benaderd. ‘Een rationele benaderingswijze’ is een kenmerk van het beleidsanalytische perspectief, waarbij wordt uitgegaan van tebare problemen of wetenschappelijk nog ongetemde problemen (Bekkers, 2013; Fischer, 1980, p. 154; Hoppe, 1989, p. 11)

Zowel bij output als outcome- legitimiteit kan oordeelsvorming plaatsvinden betreffende de effectiviteit, de efficiency en de responsiviteit (Bekkers, 2013, p. 373). De outcomedoelstellingen van Europa zijn beschreven in verscheidene programma’s; denk aan het versterken van de concurrentiepositie (EC, 2010). In een onderzoek naar de legitimiteit van het Nederlandse sociale beleid (Fenger et al., 2011) wordt responsiviteit als volgt beschreven: ‘Abstracter gesteld staat responsiviteit voor de mate van congruentie tussen beleidsontwikkeling, sociaaleconomische, maatschappelijke ontwikkelingen en de waardepatronen en voorkeuren van de burger (Fenger et al., 2011). Vanuit de institutionele benadering zou de verklaring voor falend of juist responsief beleid voornamelijk in het beleidssysteem gezocht worden, omdat het systeem van regels en instituties hier bepalend is. In Figuur 2.2 is weergegeven hoe legitimiteit als onderdeel van responsiviteit wordt gezien. De beleidsomgeving is dan op te vatten als het multidisciplinaire veld (Lasswell, 1970) waarin gemeenten, Ngo’s of O&O fondsen te maken hebben met andere organisaties en publieke of non-publieke machtsverhoudingen. In het tweede figuur hieronder zijn de gevaren

weergegeven die succesvol responsief beleid bemoeilijken. Een paternalistisch gevaar kan zijn dat het beleidssysteem ‘vast’ zit en ambtenaren binnen het systeem niet meer ‘om zich heen kijken’ ofwel; niet meer reflectief handelen. Een ander punt is het technocratische gevaar. Hierbij worden veranderingen in omstandigheden op een rationele manier doorvertaald naar beleid(aanpassingen). De populistische verleiding schuilt in het streven naar politieke winst, zonder dat er gekeken wordt naar haalbaarheid. (Fenger et al., 2011) Europese besluitvorming is minder gericht op politieke winst (maar daarmee wordt het vaak ook als minder democratisch gezien)(De Swaan, 2003). Daarmee is de verleiding voor populisme vermoedelijk niet zo groot in het kader van ESF beleid.



Figuur 2.2: De driehoek van responsiviteit: Responsiviteit is zo de grote driehoek in figuur 1, legitimiteit slechts de kleine. In elke ‘punt’ van de driehoek in figuur 1 schuilt een verleiding die succesvol responsief beleid bemoeilijkt. (zie figuur 2) Gekopieerd van: “Onderzoek naar legitimiteit sociaal beleid; waken voor populisme, technocratie en paternalisme,” (Fenger et al., 2011)

2.3.3 PRESTATIEMETING

De procedures en regels van het Agentschap, om effecten en resultaten in kaart te brengen, kan omschreven worden als een vorm van prestatiemeting. Prestatiemeting is een onderdeel van ‘New Public Management’ (Hood, 1995). Er is in dit verband meer sprake van sturing op in- en outputparameters (Denters, 2001). Prestatiemeting in de publieke sector is al menigmaal bediscussieerd.(Bordewijk; Bruijn, 2006; Smith, 1995) ‘Zonder verantwoording komen goede, maar ook slechte prestaties niet aan het licht Toch treden bij output-gerichte sturing, en dan voornamelijk bij prestatiemeting, in een complex beleidsveld soms perverse effecten op. Gevolgen zijn dan strategisch gedrag, het blokkeren van innovaties of ambities, het verhullen van de daadwerkelijke prestaties (geen outcome-effectmeting), geen kwaliteit, geen verantwoordelijkheid, meer bureaucratie, kopieergedrag en een straf op prestaties.’ (Bruijn, 2006, pp. 29-41).

In feite is er bij de doelgroep sprake van sturing op grond van incentives. Met de subsidie wordt er een prikkel uitgedeeld en gehoopt bepaald gedrag (arbeidsparticipatie van vrouwen) te bewerkstelligen. De effecten van overheidsinterventies of in dit geval, gesubsidieerde interventies zouden moeilijk meetbaar kunnen zijn (Bruijn & Heuvelhof, 1991). Het Agentschap heeft haar voorwaarden voor het uiteindelijke subsidiebedrag op resultaat, impact en outputindicatoren gesteld. Het uiteindelijke effect van beleid is niet meetbaar na 1 jaar

subsidie, en kan verschillen van de gepresenteerde prestatie (Thiel & Leeuw, 2003). Er is (vaak in de publieke sector) sprake van een dynamisch beleidsproces terwijl prestatiemeting een strategisch karakter kent (Bruijn, 2006, p. 46). Prestatiemeting, of een grote nadruk op rechtmatigheid, kan doelmatigheid in de weg staan. De mogelijkheid bestaat dat er zogenaamde trade-offs ontstaan, waar economische, politieke, juridische en professionele waarden tegen elkaar afgewogen moeten worden (Snellen, 1987). Toch is prestatiemeting wel nodig voor transparantie, het leren, het oordelen en het afrekenen. (Bruijn, 2006, p. 17) Zeker als het gaat om gemeenschapsgeld (politiek, juridisch belang). Het is de kunst te zoeken naar de beste balans.

Met deze grove schets wordt in het volgende hoofdstuk omschreven hoe het onderzoek concreet is vormgegeven.

3 ONDERZOEKSVRAGEN

In de vorige paragraaf is beantwoord waarom de vraag naar effectiviteit naar ESF-subsidie vanuit een institutioneel perspectief relevant is. De link naar legitimiteit werd hier ook gelegd. Nu blijft de vraag hoe deze effectiviteitsvraag op een heldere manier gesteld kan worden.

In de trend van de huidige ontwikkelingen rond ‘new public management’ (Bekkers, 2013, p. 108; Hood, 1995) in de publieke sector hanteert het Agentschap in haar rapportages een voornamelijk rationele manier van effectiviteitsbeoordeling, gericht op onder andere outputparameters (Denters, 2001). De effectiviteitsbeoordeling is afhankelijk van waarden die men hanteert bij deze oordeelsvorming. Concreet draait het in het onderzoek om de beoordeling van effectiviteit van deze subsidie door subsidieontvangers. Het gaat over ervaringen van ontvangers in het proces van subsidiëring. Het gaat dus veeleer om de indicatoren die uiteindelijk tot een positieve perceptie van effectiviteit leiden dan om een verzameling van kwantitatieve gegevens.

Het kan hier gaan om de perceptie of dit middel geschikt is voor het beoogde doel, ook wel aangeduid als ‘doelmatigheid’. Het kan hier ook gaan over de vraag of de ‘prioriteit’ zoals omschreven (SZW, 2007, p. 16) behaald wordt. Dit gaat dan over de prioriteiten: ‘vergroten van het arbeidsaanbod’ en ‘vergroten van het arbeidsaanbod en investeren in menselijk kapitaal’ (SZW, 2007, p. 19). Als we ons richten op de effectiviteit van de outcome hebben we het meer over ‘doeltreffendheid’ (Rekenkamer, 2005). In het Operationeel Programma wordt gesproken over output, resultaat en impactindicatoren (SZW, 2007, p. 63). Het gaat zodoende om ‘de logica van consequenties’ en ‘de logica van passendheid’. Specifiek gaat het over de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Onder andere vrouwen zijn een prioritaire doelgroep in Nederland (SZW, 2007, p. 27). De achterblijvende participatie wordt als oorzaak gezien voor een achterblijvend arbeidsaanbod en een tekort aan inzet van potentieel menselijk kapitaal (SZW, 2007, p. 14). De veronderstelling van het ESF is uiteindelijk dat een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen tot verbetering van de (kennis) economie (SZW, 2007, p. 17) leidt en de samenhang tussen landen in Europa bevordert (Kort weergegeven kom ik dan tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre wordt het gevoerde beleid van 2007 tot 2013 in het kader van ESF subsidies gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, effectief bevonden door ontvangers?

Daarbij is het goed om inzichtelijk te maken wat de feiten betreffende de regels en procedures zijn, zoals Fischer ook een technisch analytische discours volgt bij de benadering van beleid (Fischer, 2003); Welke regels spelen er op nationaal en internationaal niveau mee? Zijn doelstellingen van ontvangers gelijk aan doelstellingen zoals geformuleerd door het ESF? Dit leidt tot de eerste deelvraag:

1. *Wat zijn de doelstellingen en regels omtrent het ESF beleid, waardoor vrouwen aan het werk geholpen kunnen worden?*

Beleid is een gerichte poging is om iets in de samenleving te veranderen. Beleid is effectief als het heeft opgeleverd wat er mee bedoeld werd (output of outcome), als dit als goed wordt ervaren (proces) en als dit in de samenleving (organisatie) ook zo word gezien (draagvlak). (Fritz W Scharpf, 1998)Het is nooit een eenduidige meting, er is altijd perceptie. Legitimiteit is niet alleen wat de samenleving wil, maar ook wag goed is voor de samenleving.’(Tirion, 2006) Volgens Beetham and Lord (1998) is legitimiteit gebaseerd op rechtmatigheid, gebaseerd op gemeenschappelijk gedeelde overtuigingen en gebaseerd op de kwaliteit van het proces waarin politieke en maatschappelijke steun wordt verzekerd. De vraag is hoe deze indicatoren worden beoordeeld door subsidieontvangers binnen organisaties. Het gaat hierbij om de resultaten die met het vermogen zijn geboekt en op welke wijze dit plaats vond.

2. *Hoe wordt de legitimiteit van het gevoerde beleid beoordeeld door subsidieontvangers?*

Beleid gericht op processen met een multidisciplinair en complex karakter is soms slecht in cijfers uit te drukken. Het proces leidende tot het product (de manier van aanvragen, de manier van mensen werven, contacten leggen met vrouwen, vrouwen selecteren, de inhoud van trainingen) is niet eenduidig te meten. Volgens de theorie zijn prestatiemeting en financiële sancties daar niet het juiste middel. (Bruijn, 2006, p. 114) De vraag naar effectiviteit gaat in eerste instantie over het beoogde effect zoals omschreven is in het beleidsprogramma. Ten tweede is dan ook van belang over welke uitkomsten geoordeeld wordt. De vraag is dan of er sprake is van incongruentie in beoogde doelstellingen (input) of dat voornamelijk het proces (throughput) veroorzaker is van een niet-behaalde uitkomst. (output of outcome). De vraag die hier wordt gesteld luidt als volgt:

3. *Hoe wordt de effectiviteit van het gevoerde beleid beoordeeld door subsidieontvangers?*

Met de inzichten over legitimiteit en effectiviteit van het beleid gepaard gaande met het subsidiemiddel is gezocht naar gebieden waarop verbetering mogelijk is.

4. *Waar liggen volgens ontvangers mogelijkheden voor verbetering in de legitimiteit en effectiviteit van het subsidiemiddel?*

Nu globaal inzichtelijk is gemaakt waar dit onderzoek over gaat zal in de volgende paragraaf een nadere toelichting hierover volgen in de beschrijving van het onderzoeksontwerp.

4 ONDERZOEKSONTWERP

Het theoretisch kader en relevante vragen met betrekking tot de hoofdvraag zijn weergegeven in de vorige hoofdstukken. De toelichting op de keuze voor een institutionele benadering en de theorieën over legitimiteit als voorwaarde voor een positieve perceptie van effectiviteit, bieden een goede basis om tot een gedegen onderzoek te komen.

De vraag, zoals eerder genoemd in Hoofdstuk 3 luidt als volgt:

In hoeverre wordt het gevoerde beleid van 2007 tot 2013 in het kader van ESF subsidies gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, effectief bevonden door ontvangers?

4.1 VRAGEN VANUIT DE INSTITUTIONELE BENADERING

Vanuit de institutionele benadering wordt er gekeken naar de mate van consequenties van ten gevolge van het beleid en de mate van passendheid met betrekking tot de beleidsomgeving of de maatschappij (March & Olsen, 1989) .

4.1.1 KWALITATIEF ONDERZOEK

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek omdat de interesse meer in de beleving en betekenisverlening van het beleidsproces lag dan in kwantitatieve gegevens die al terug te vinden zijn in jaarverslagen. Bovendien heeft het onderwerp betrekking op een bestaande situatie, waarin processen van interacties tussen instellingen nog niet volledig zijn afgerond. Het onderzoek is voornamelijk inductief van aard (van Thiel, 2007), het gaat over een actuele situatie en speelt zich af op de grens van twee ESF-programma's. De respondenten kunnen tevens terughoudend zijn met het geven van informatie over zaken waar ze ontevreden over zijn. Een intensief, en – waar nodig, vertrouwelijk gesprek is dan op zijn plaats. Mijn onderzoek bestond uit diepte-interviews met actoren die ESF subsidie hebben aangevraagd en gebruikt in de periode 2007-2013. Ik heb zes respondenten van zeer verschillende organisaties en gebieden bereikt. De overeenkomst ligt in de aandacht voor vrouwen, niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) of mensen die een opleiding nodig hebben om verder te komen. In dit onderzoek is geselecteerd op actie A en D, aangezien de verhoging van arbeidsparticipatie van vrouwen bij actie D beloond (SZW, 2011, p. 29) danwel gesubsidieerd (onder Nuggers) bij actie A kan worden.

4.1.2 OPBOUW VAN ANALYSE

De analyse zal beginnen met een antwoord op de eerste deelvraag; er zal feitelijke informatie over doelstellingen, procedures en ontwikkelingen betreffende het onderwerp worden gegeven. Daarna zullen aan de hand van de interviews, gecodeerd in atlas ti, aan de hand van de indicatoren uitspraken gedaan worden over de bevonden legitimiteit en daarmee verbonden perceptie van effectiviteit. Er zullen bevindingen over verschillen tussen organisaties omschreven worden en er zal tevens stil worden gestaan bij mogelijkheden voor verbetering, al dan niet genoemd door respondenten. Daarbij zullen voornemens van de

Europese Commissie over de toekomst van het ESF worden meegenomen.

In de conclusie zal dan antwoord op de hoofdvraag worden gegeven; in hoeverre het beleid rond deze ESF-subsidie als effectief wordt bevonden door ontvangers. Ook zal in de conclusie aandacht worden besteed aan het verschil in perceptie van effectiviteit tussen respondenten bij verschillende organisaties.

Vervolgens zullen aanbevelingen voor nader onderzoek volgen en zullen in de discussie de beperkingen van dit onderzoek worden besproken.

4.2 METHODE

Er is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd met kenmerken van een gevalstudie, aangezien ik op zoek was naar de ervaringen binnen het gehele proces en hierbij ‘de diepte’ prefereerde. Een gevalstudie wordt ook wel omschreven als een precieze beschrijving of reconstructie van een fenomeen/zaak (Ragin & Becker, 1992). Er is gestreefd naar een open waarneming op locatie en een bewuste selectie van gevallen. Er is niet voldaan aan alle kenmerken van de gevalstudie. Participerende observatie binnen een afgebakende periode heeft niet plaats gevonden. Bovendien zijn er zes gevallen onderzocht, wat vrij veel is voor een gevalstudie. Het doel was om ‘theorie te bouwen’ door gebruik te maken van een bestaand theoretisch model, dit wordt ook wel ‘crucial case study’ (Lyphart, 1975) genoemd. Door te kiezen voor een uiteenlopend karakter (geografisch, verschillende organisaties, mannen/vrouwen) van mijn gering aantal respondenten probeerde ik toeval uit te schakelen. Ook door documenten als jaarverslagen en verordeningen te lezen heb ik getracht holistisch onderzoek (van Thiel, 2007) uit te voeren en datatypetriangulatie (Miles & Huberman, 1994) te gebruiken om meer validiteit en betrouwbaarheid te genereren. (Baarda, De Goede, & Teunissen, 2005) Onderzoekseenheden waren aanvragers of directbetrokkenen van ontvangende organisaties en gemeenten van deze ESF-subsidie. Mijn interviews waren semigestructureerd met vooral open vragen. De reden van een semigestructureerd interview was de mogelijkheid om enerzijds via vaste onderwerpen het gesprek een kader te geven. Anderzijds was in dit onderzoek een open en luisterende houding belangrijk om zo oor te hebben voor alle facetten die genoemd werden. De veronderstelling is dat een open houding ook meer vertrouwelijkheid (menselijkheid) bevordert.

Eigenschappen kunnen ook onderzocht worden door (vaststaande)vragenlijsten of observaties. Het nadeel van vragenlijsten is dat antwoorden soms weinig geconcretiseerd zijn. (Baarda et al., 2005) Wel zijn de uitkomsten in dat geval vaak betrouwbaarder en meer valide (extern), maar minder diepgaand. Observaties geven een uitgestrekt beeld, het ‘kennen’ van de organisatie is hierdoor enigszins mogelijk. Maar om die observaties om te schrijven naar de perceptie van effectiviteit is haast onmogelijk, tevens zou hier meer tijd voor nodig zijn.

Een nadeel is dat ik heb gepraat met mensen die nauw betrokken waren bij het project en daarom ook belangen hadden bij een positieve of juist negatieve houding ten opzichte van het project. Bij participerend veldonderzoek had ik als onderzoeker meer op het moment zelf kunnen ervaren hoe zaken verliepen. (Anderzijds zou mijn eigen perceptie dan ook gekleurd zijn). Bij het onderzoek, zoals nu uitgevoerd bestaat de kans dat bepaalde zaken vergeten zijn

of bewust in de doofpot zijn gestopt. Het voordeel is dat het risico op een rolconflict nu kleiner was. (van Thiel, 2007, p. 21)

Een kwalitatief onderzoek met kenmerken van een gevalstudie biedt dus een integraal beeld (geschikt voor situaties die om verandering vragen) van het onderzoeksobject, een dergelijk onderzoek (met een semigestructureerd interview) is wendbaar; het houdt rekening met het feit dat effecten ook na de periode kunnen optreden en deze manier van interviewen is minder afstandelijk, wat openheid kan creëren.

4.2.1 METHODE VAN CONSTANTE VERGELIJKING

Ik ben begonnen met een literatuurstudie over het meten van effectiviteit en legitimiteit vanuit de institutionele benadering; Een studie over legitimiteit en effectiviteit van beleid door Tirion (2006) en de institutionele benadering gedefinieerd door A Hemerijck (2001) , waren leidend. Het theoretisch model vormde een kader voor het feitelijke onderzoek. Ik heb vervolgens een voortdurende afwisseling van dataverzameling en analyse daarop toegepast. Dit wordt ook wel aangeduid als de hermeneutische cirkel(Dilthey & Jameson, 1972)die haar filosofische wortels in het constructivisme heeft liggen (de sociale werkelijkheid wordt door mensen gemaakt). Uitgangspunten van dit proces zijn constante vergelijking (met het theoretische model), analytische inductie en theoretische sensitiviteit. (Boeije, 2005) De manier van constante vergelijking bij kwalitatief onderzoek heeft in de loop der jaren nogal eens ter discussie gestaan. Dilthey (Dilthey & Jameson, 1972) paste de hermeneutische cirkel voornamelijk toe bij het begrijpen van ervaringen in de sociale werkelijkheid. De thematiek van mijn onderzoek sluit hier goed bij aan. Glaser (Glaser, 1965) ontwikkelde een methode van constante vergelijking.

Glaser (1965); Glaser, Strauss, and Strutzel (1968) en Charmaz (2006) delen de opinie dat hedendaagse literatuur over het onderwerp pas achteraf bestudeerd dient te worden omdat het de onderzoeker teveel een bepaalde kant zou kunnen opduwen. Boeije beredeneert dat het bestuderen van hedendaagse literatuur voor de analyse 'ervoor kan zorgen dat het wiel niet nogmaals uitgevonden hoeft te worden.'

Boeije (Boeije, 2002) pleit dan ook voor deze fasen zoals zo ook zijn gevolgd in dit onderzoek:

1. Een grondige fase van literatuurstudie
2. Open coderen
3. Axiaal coderen
4. Theorie schrijven

De interviews zijn uitgeschreven met behulp van opnameapparatuur. Daarnaast is er een samenvatting van 5 tot 10 minuten gemaakt na elk interview, met een beschrijving over het verloop, de duur en de respondenten. De bij elkaar horende fragmenten in het interview zijn vervolgens gecodeerd. Dit is steeds gedaan na 2 of 3 interviews, omdat dan enerzijds bepaalde patronen en elementen terugkwamen en een leidraad werd gevormd voor de volgende interviews. Dit wordt ook wel het open en axiaal coderen genoemd. De hoofdcodes

presenteerden waar het om ging. Dit was gekoppeld aan mijn probleemstelling, preciezer gezegd vormde de institutionele benadering een leidraad voor deze hoofdcodes. Nadat alle interviews waren afgenomen vond er selectieve codering plaats; waarbij het thema ‘perceptie van regels’ gecodeerd werd. De institutionele benadering gaat uit van regels en instituties als dominant verklaringsmechanisme (Bekkers, 2013, p. 79) De nadruk lag bij codering dan ook op perceptie van regels en procedures. Na het coderen zijn de resultaten die het meest uit het oog sprongen benoemd en gekoppeld aan de theoretische kennis. Er is antwoord op de deelvragen gegeven waarbij codes en indicatoren voor legitimiteit aan elkaar gekoppeld werden. Per deelvraag is geconcludeerd of indicatoren een positieve of een negatieve bijdrage tot legitimiteit leverde.

Interne validiteit

De interne validiteit van resultaten is hoog omdat in dit onderzoek juist in de diepte (het proces) werd gezocht (Gerring, 2004, p. 348). Ik moet me er wel van bewust blijven dat ik zelf deel was van het meetinstrument. Een nadeel van dit onderzoek is dat de externe geldigheid laag zal zijn. Er zijn maar weinig cases, zo kan je vooral een uitspraak doen over de onderzoeksobjecten die daadwerkelijk zijn onderzocht en geen algemene uitspraken doen over ‘de effectiviteit van ESF-subsidie.’ De praktische toepassing is dan ook klein.

Toch zijn er ook bedreigingen ten aanzien van de interne validiteit. We hebben te maken met alleen een ‘post-test’. Er is geen sprake van proef of behandeling en er is geen controlegroep. We moeten uitgaan van verhalen en dat interpreteren. Een eventuele derde factor zou niet goed uitgesloten kunnen worden. Ik ben zelf onderdeel van het meetinstrument en dus ‘gekleurd/ van invloed’.

Externe validiteit

Ook is er sprake van het ‘zelf selecteren’ door de respondenten. Er zijn verschillende respondenten geweest die niet de mogelijkheid zagen mee te werken, wellicht door hun slechte ervaringen met het Agentschap, of door het slecht functioneren van de eigen organisatie (of door vakantie). Het gemiddelde antwoord van een tweede (groter) onderzoek zou minder extreem of uiteenlopend kunnen zijn (statistische regressie). Het zou zo kunnen zijn dat door ESF het hele bedrijf of de afdeling is ingestort, waardoor respondenten in extreme gevallen niet te vinden zijn.

Betrouwbaarheid

Aan de andere kant hebben we beter in ‘de black box’ van het proces kunnen kijken en is de betrouwbaarheid (consistente) voldoende gerealiseerd, zeker als het mogelijk was op locatie langs te gaan. Door conclusies te trekken die alleen betrekking hebben op de respondenten blijven de conclusies intern betrouwbaar. Algemene uitspraken (waar de onderzoeksvraag wel over lijkt te gaan) zijn onbetrouwbaarder, omdat het de vraag is of deze cases representatief zijn voor alle subsidieontvangende cases en of respondenten representatief zijn voor de perceptie in de ontvangende organisatie (voornamelijk bij Ngo’s is dit de vraag).

4.3 AFBAKENING

Het onderzoek heeft zich vooral op het projectniveau gericht. De overeenkomsten in de organisaties die zijn benaderd liggen in de thematiek van arbeidsparticipatie van vrouwen, het krijgen van ESF subsidie in de periode 2007-2013 binnen actie A of D en hun vestiging in Nederland. De arbeidsparticipatie van vrouwen is een actieoverschrijdend doel, maar is altijd terug te vinden in actie A (o.a. voor Niet-uitkeringsgerechtigden) en D (opleiding biedend tot mbo4 niveau). Er is gemaïld en gebeld naar gemeenten, O & O fondsen en Ngo's.

In de interviews lag de focus op de perceptie door directbetrokkenen (meestal projectleiders) van legitimiteit en effectiviteit van het moment van aanvraag tot nu. Hoe die concepten geoperationaliseerd zijn wordt behandeld in het volgende hoofdstuk.

5 OPERATIONALISATIE

Effectiviteit en legitimiteit zijn de centrale concepten in dit onderzoek. In de vorige hoofdstukken is globaal beschreven hoe en waar deze concepten onderzocht zijn. De drie deelvragen vormen samen de opbouw van dit hoofdstuk. Dat effectiviteit op verschillende manieren gemeten kan worden is op dit moment meer dan duidelijk, maar langs welke meetlat werd effectiviteit in dit onderzoek gelegd?

5.1 HET EUROPEES SOCIAAL FONDS EN HAAR DOELSTELLINGEN

De institutionele benadering van beleid wordt gevormd door een benadering van regels, praktijken en instituties. Zodoende is er in de analyse begonnen met een beschouwing van regels. Deze opbouw van deze analyse sluit aan bij het proces van oordeelsvorming, zoals gegenereerd door Fischer (2003) Hierbij wordt ook begonnen met een technisch-analytisch discours. Het gaat hierbij om effectiviteit en efficiëntie, vanuit een rationeel perspectief (Fischer, 2003, p. 193). Vragen die worden gesteld zijn:

- 1. Wat was de doelstelling van het ESF?*
- 2. Hoe zorgde het ESF dat deze doelstelling bereikt werd?*
- 3. Wat waren de effecten, zoals beschreven in de jaarverslagen?*

5.2 METEN VAN LEGITIMITEIT EN EFFECTIVITEIT

Of iets als effectief beoordeeld is afhankelijk van de genomen maatregelen en ingezette middelen (input), of die hebben geleid tot de doelstellingen (output) of de uiteindelijk beoogde resultaten (outcomes.) (Fritz W Scharpf, 1998) en op welke wijze dat gebeurde (throughput).

5.2.1 INPUTLEGITIMITEIT

Bij inputlegitimiteit gaat het over het oordeel wat gegeven wordt ten aanzien van de mogelijkheden voor een open agendavormingsproces, de kwaliteit van representatie van belangen en voorkeuren en de mate van burgerparticipatie (Bekkers, 2013, p. 372). De vraag is hier of er sprake is van ‘government by the people’ (Fritz W Scharpf, 1998). Het is de vraag naar doelmatigheid, die input met output verbindt. Hierbij gaat het over congruentie in doelstellingen en congruentie over de definitie van de doelgroep. Ook de mate van responsiviteit, waarbij het ‘rekening houden met de beleidsomgeving’ als criterium wordt gesteld, geeft een oordeel over de inputlegitimiteit. Er is gevraagd naar het communicatieproces aan het begin van het traject en naar de mate en wijze waarin gemeenschappelijke overtuigingen aansluiting vonden bij het proces en het programma.

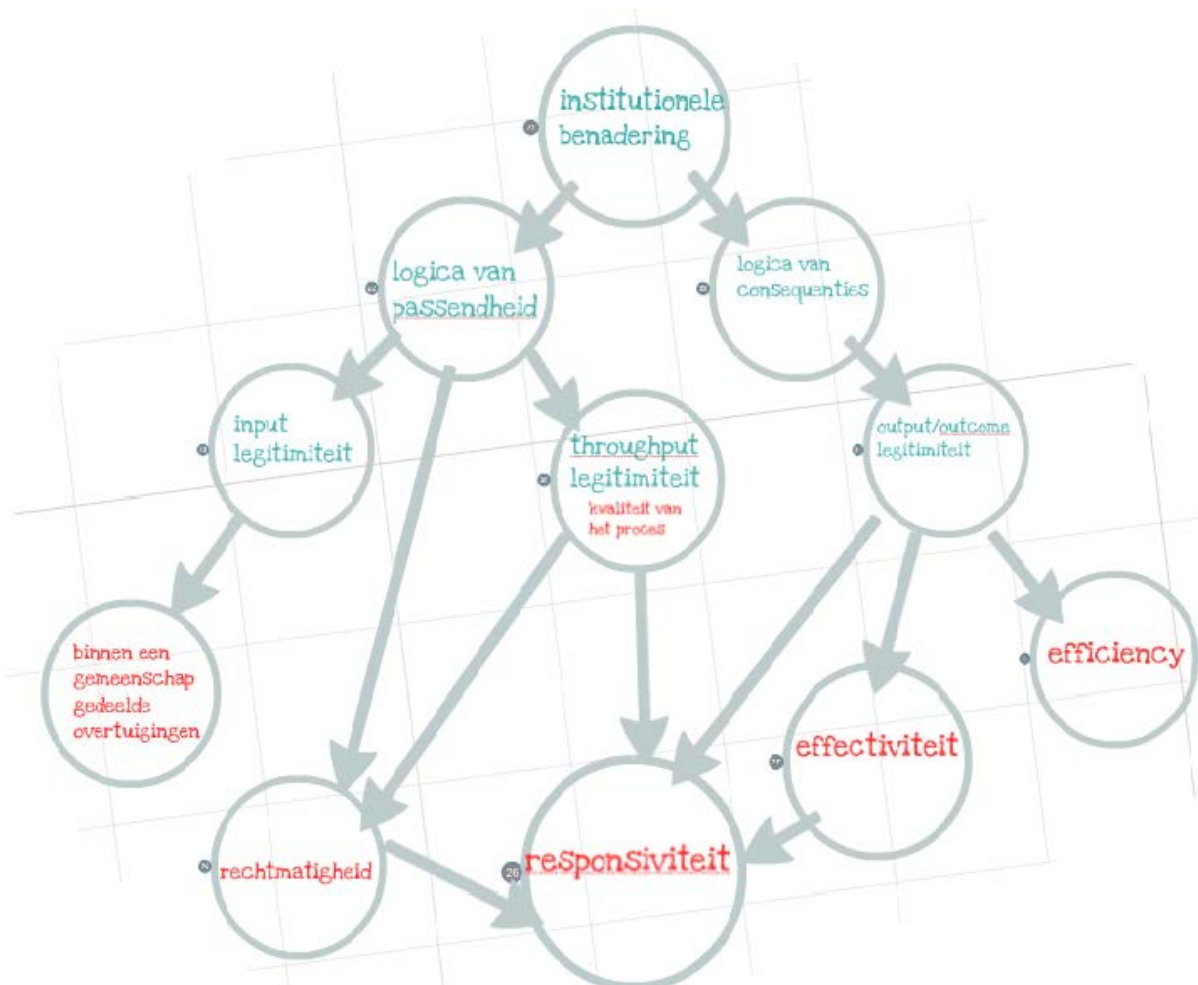
5.2.2 THROUGHPUTLEGITIMITEIT

De throughputlegitimiteit is een omschrijving die wordt gegeven aan de legitimiteit van het proces zelf. (P. Jansen, 2003). ‘De throughputlegitimiteit heeft betrekking op het verloop van de wijze waarop bindende beslissingen worden genomen.’ (Bekkers, 2013, p. 372). Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de kwaliteit van participatie. Om de throughputlegitimiteit te

beoordelen heb ik gevraagd naar de perceptie van de kwaliteit van het proces. Dat is één van de indicatoren die door Morris Berger and Zelditch Jr (1998) wordt gebruikt bij de beoordeling van ‘legitiem’ beleid (Bekkers, 2013, p. 367) Daar gaat het over de wijze van communiceren. Het sluit aan bij de ‘passendheidslogica’ (March & Olsen, 1989).

5.2.3 OUTPUT/OUTCOMELEGITIMITEIT

Bij output/outcome legitimiteit wordt op basis van output of outcomes (effecten); op basis van efficiency, responsiviteit en op basis van realisatie van doelstellingen (effectiviteit) geoordeeld (Fritz Wilhelm Scharpf, 1997, pp. 153-154) Het gaat dan om meerdere facetten, waarbij de logica van passendheid en consequenties (March & Olsen, 1989) allebei in ogenschouw worden genomen. (Bekkers, 2013, p. 373) .De zes indicatoren (zie Figuur 5.1) zijn efficiency, effectiviteit, responsiviteit (output/outcome legitimiteit), binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen, rechtmatigheid (Morris, 2002) en de kwaliteit van het proces (throughput legitimiteit) (Engelen & Ho, 2004; Fritz W Scharpf, 1998) Deze zijn gekozen als leidende indicatoren in dit onderzoek omdat ze zowel over de logica van passendheid als de logica van consequenties (March & Olsen, 1989) gaan.

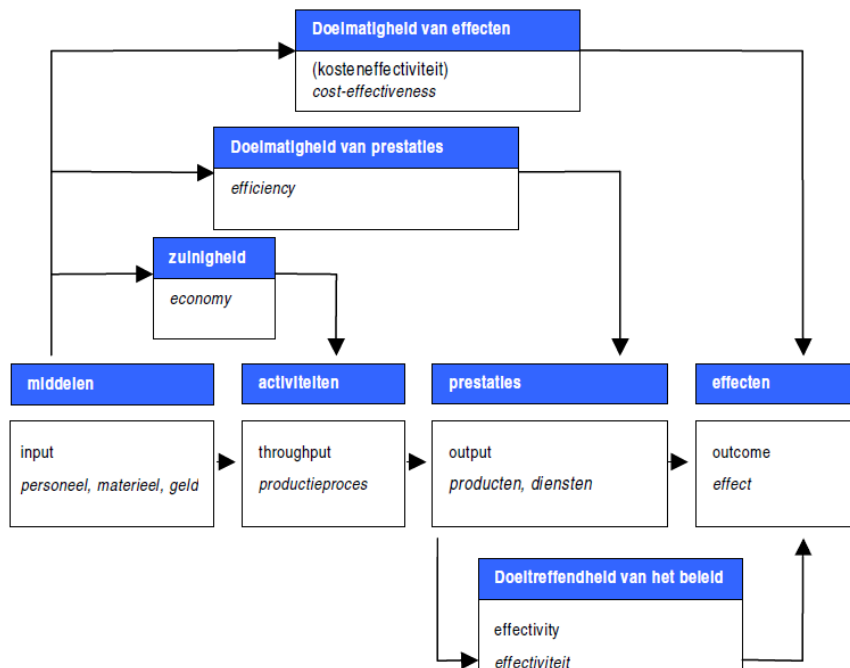


Figuur 5.1 indicatoren voor de beoordeling van legitiem en effectief beleid

Responsiviteit

Responsiviteit is het aanpassingsvermogen van het beleid (de beleidsmaker) om in te spelen op ontwikkelingen van verschillende aard. (Fenger et al., 2011)

Dit is onderzocht door te vragen naar de perceptie op de mate van inbreng en terugkoppeling naar het ESF. Tevens is gevraagd naar de perceptie op de communicatie met de doelgroep. Ook is gevraagd naar de omgang (volgens de perceptie van ontvangers) van het Agentschap met knelpunten. Zo is getracht te meten in hoeverre respondenten technocratie, paternalisme of populisme (Fenger et al., 2011) in de werkwijze van het Agentschap ervoeren.



Figuur 5.2 geeft weer welke relatie doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek hebben met de verschillende aspecten uit het productieproces in de publieke sector. De varianten 'doelrealisatie' en 'doelgroepbereik' staan hier niet in, omdat ze eigenlijk slechts een onderdeel zijn van doeltreffendheidsonderzoek.' Gekopieerd van: "Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid." (Rekenkamer, 2005, p. 12)

Efficiëntie

'Efficiëntie verwijst naar de verdeling van kosten en baten die samenhangen met de inzet van bepaalde middelen' (Bekkers, 2013, p. 58) Hier is naar gevraagd, door de mening over de efficiëntie en de bijdrage van cofinanciering van dit subsidiemiddel met betrekking tot dit doel, voor en na het project te peilen. Was dit middel met dit beleid effectief voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen? Efficiëntie heeft betrekking op de doelmatigheid (Figuur 5.2) van prestaties en effecten. (Rekenkamer, 2005)

Perceptie van rechtmatigheid

Rechtmatigheid; het beleid is gebaseerd op taken en verantwoordelijkheden die wettelijk verankerd zijn. (Beetham & Lord, 1998) Er werd gevraagd naar de mening voor en na het project over regels en procedures. Tevens werd er dieper op de ervaring met procedures ingegaan. Als de definitie van politiek wordt gedefinieerd als de 'gezaghebbende toebedeling

van waarden voor de samenleving als geheel' (Easton, 1965, p. 278); welk oordeel wordt er dan over dit gezag gegeven?

Binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen

Er is gevraagd naar de achtergrond van de intentie om juist deze subsidie aan te vragen. Er is ook gevraagd naar de prioriteit die wordt gegeven aan het halen van doelstellingen in dit opzicht.

Kwaliteit van het proces

Met betrekking tot dit onderwerp is gevraagd naar de inzet van middelen om tot de beoogde doelstellingen te komen. In feite gaat dit over de manier waarop doelmatigheid wel of niet gegenereerd wordt. (terugkijkend op de achtergrond van de intentie). Hier werd vooral gevraagd naar de communicatie over die middelen en het proces van interactie.

Het instrument, een subsidie afhankelijk van de- in cijfers gepresenteerde resultaten, kan de haalbaarheid bewerkstelligen of in de weg zitten. Er zitten zowel voordelen aan prestatiegerichte sturingsarrangementen, (Bruijn, 2006, pp. 17-23) , als nadelen. (Bruijn, 2006, pp. 29-47) Zodoende heb ik gezocht naar de ervaren spanning tussen legitimiteit en effectiviteit bij dit subsidiebeleid en heb ik vanuit de theorie in combinatie met ideeën van respondenten mogelijkheden voor verbetering geprobeerd op te sporen. Het begrip 'prestatiemeting' omschrijf ik in dit onderzoek ook wel als een 'lineaire benadering van beleid', omdat niet alleen prestaties door het Agentschap gemeten worden, maar zowel impact, output en resultaat-indicatoren (SZW, 2007, p. 61-68). Toch is er wel overeenkomst met prestatiemeting, omdat het resultaat van deze getallen bepaalt hoeveel de uiteindelijke subsidie zal bedragen (art. 18 subsidieregeling ESF 2007-2013).

Effectiviteit

De vraag naar effectiviteit is in wezen de vraag die gesteld wordt in de onderzoeksvraag. In de analyse wordt de perceptie van respondenten hierop beschreven. Er wordt ook nagegaan of de perceptie hierop verschilt met de werkelijke situatie.

5.3 METEN VAN MOGELIJKHEDEN VOOR VERBETERING

Naar mogelijkheden voor verbeteringen is in dit onderzoek specifiek gevraagd, maar ook tussen de regels door kwamen knelpunten en verbetermogelijkheden al naar voren in de interviews. Vanuit de theorie zullen oorzaken van een negatieve perceptie van effectiviteit kunnen liggen in een geringe aanwezigheid van legitimiteit. Als legitimiteit gaat over de vraag 'wat deugdzaam (Tirion, 2006) is' zou alleen een gezamenlijke definitie tot draagvlakvergroting kunnen zorgen. Verbroken verbindingen (Bekkers, 2013, p. 360) en postmodernisme hebben geen stimulerende werking op een gemeenschappelijk legitimiteitsbegrip. Mogelijkheden voor verbetering lijken dan ook te liggen in coproductie en horizontale afhankelijkheidsrelaties om zo toch een gezamenlijk begrip van 'goed' beleid te genereren.

6 ANALYSE

Met de theoretische kennis uitgewerkt in het een operationeel model kan nu over gegaan worden tot de daadwerkelijke analyse. Eerst zullen de doelstellingen en effecten beschreven worden. De indicatoren voor legitimiteit en effectiviteit zullen apart worden geanalyseerd a.d.h.v. de gesprekken met respondenten. In hoofdstuk 7 zullen de indicatoren worden toegespitst aan de hoofd- en deelvragen.

6.1 HET EUROPEES SOCIAAL FONDS; REGELS EN DOELSTELLINGEN

Deze eerste paragraaf zal dienen als theoretische fundering voor de volgende paragrafen, vergelijkbaar met het eerste, technisch analytische discours in de systematiek van meta-oordeelsvorming (Fischer, 2003, p. 193) .

6.1.1 DOELSTELLINGEN EN ACHTERGROND VAN HET EUROPEES SOCIAAL FONDS

Het operationeel programma 2007-2013 geeft de afspraken weer die tussen Nederland en de Europese Commissie zijn gemaakt over de besteding van het ESF.

In het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) staan de afspraken beschreven die door middel van structuurfondsen als ESF en EFRO⁴ zijn gemaakt om in de periode 2007-2013 de concurrentiekracht in Nederland kunnen versterken. Het Nationaal Strategisch Referentiekader is daarmee een aanvulling op het Nationaal Hervormingsprogramma. (MinEc, 2010, p. 9)⁵ Het Agentschap SZW is de managementautoriteit voor ESF 2007 – 2013 (SZW, 2007 p.35)⁶

Het ESF- programma bevat drie inhoudelijke prioriteiten. Deze worden genoemd in het operationeel programma (SZW, 2007 p. 27). Prioriteit 1: Vergroting van het arbeidsaanbod; (actie A), Prioriteit 2: Bevordering insluiting op de arbeidsmarkt van kansarmen; ·Prioriteit 3: Vergroting aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal. (actie D). Zie ook bijlageB 5, Tabel B 2.

De drie prioriteiten sluiten aan op richtsnoeren zoals omschreven in de Europese werkgelegenheidsstrategie Europa 2020. (EC, 2010). Zo staat omschreven in richtsnoer 7: ‘ de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en mannen opvoeren, de structurele werkloosheid terugdringen en arbeidskwaliteit bevorderen. (EC, 2010 p. 4). De Europese Strategie biedt een kader, een ‘open coördinatie methode (EC, 2010), afspraken zijn dus niet bindend en soms zijn doelstellingen ook tegenstrijdig (Lissabon-strategie, p. 2). De Europese Commissie heeft in de gelijkheidsstrategie 2010 – 2015 (EC, 2010) ⁷ doelstellingen opgenomen waar het verhogen van arbeidsparticipatie van vrouwen één van is. Er wordt gepleit voor economische zelfstandigheid van vrouwen. ‘Het kan tegenwicht bieden aan de effecten van de slinkende

⁴ EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

⁵ Nationaal Strategisch Referentie Kader 2007-2013

⁶ Operationeel Programma 2007 - 2013

⁷ COM (2010) 491

beroepsbevolking, waarbij de druk op de overheidsfinanciën en het sociale- zekerheidsstelsel afneemt, het arbeidspotentieel wordt uitgebreid en de concurrentiekracht wordt vergroot.’ (EC, 2010) Ook stelt de Europese Commissie dat het noodzakelijk is aandacht te besteden aan de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen en mannen, alleenstaande moeders, vrouwen met een handicap, migrantenvrouwen en vrouwen uit etnische minderheden. Dit wordt noodzakelijk genoemd om de ‘Europa 2020-doelstelling’ van een participatiegraad van 75% voor vrouwen en mannen te behalen.

6.1.2 PROCEDURES EN REGELS – WET EN REGELGEVING

Het Agentschap SZW is managementautoriteit en verzorgt de uitvoering van het ESF programma in Nederland. (SZW, 2007, p. 35)

Ten eerste hebben we op Europees te maken met de algemene verordening voor de structuurfondsen en het cohesiefonds. Het gaat hier om de algemene beginselen, regels en normen voor de drie cohesie-instrumenten: Het ESF, EFRO en het Europees Fonds. Verordening (EG) nr. 1081/2006 betreffende het ESF definieert het interventiedomeinen van dit specifieke instrument. In 2009 heeft een verordening (EG) nr. 396/2009 van het Europees Parlement en de Raad gezorgd dat het soort kosten dat in aanmerking kwam voor het ESF uitgebreid zou worden. De uitvoeringsverordening (1828/2006) van de Europese Commissie voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds 2007-2013 bevat het gedetailleerde pakket regels voor het beheer van de financiële instrumenten van het cohesiebeleid. Een Europese verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (EU, 2009)⁸.

De Handleiding Project Administratie biedt een omschrijving van de regels zoals omschreven in de subsidieregeling 2007-2013. Bijvoorbeeld over de financiële administratie, waar zowel interne loonkosten, externe kosten als inkomsten verantwoord moeten worden. (HPA, 2010, p. 8)

De oorzaak van strikte regelgeving zou kunnen liggen in de ‘ESFaffaires’ van de jaren 90. (BinnenlandsBestuur, 2012). Door onvolledigheid van einddeclaraties werd de bevoorschotting van het ESF-geld stopgezet in de programmaperiode 1994 tot 1999. De minister vorderde geld bij organisaties terug met rechtspraken in hoger beroep als gevolg. Het heeft ertoe geleid dat het Ministerie van SZW de regelgeving heeft verhoogd, om onvoorziene zaken in de toekomst te voorkomen. (Ouden, Lagrouw, & Groothuis, 2006)

Vrouwen en werk

Betreffende het stimuleren van vrouwen bij werk staat in de subsidieregeling⁹ omschreven dat re-integratieactiviteiten voor herintredende vrouwen (inclusief Niet-Uitkeringsontvangers) gestimuleerd worden door specifieke middelen; bijvoorbeeld een ‘Erkenning van Verworven competenties’ binnen Actie A beschikbaar te stellen. De

⁸ Art.288, lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

⁹ Art. D 8 subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien)

scholingsactiviteiten voor laagopgeleide mannen en vrouwen worden gestimuleerd door ESF middelen hiervoor beschikbaar te stellen binnen Actie D.

Op Europees niveau (EG, 2006)¹⁰ is aangegeven dat in het Operationeel Programma van de lidstaat een beschrijving moet zijn opgenomen van de manier waarop gelijkheid van vrouwen en mannen en gelijke kansen worden gestimuleerd en bevorderd. De minister kan bij de beoordeling van projectaanvragen, of bij de afrekening van projecten (eindeclaraties), de genderdimensie meewegen. In het kader van Actie D (verbetering arbeidsmarktpositie werkenden) zit in de Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) sinds 1 januari 2009 een incentive om ervoor te zorgen dat de ESF-subsidie wordt ingezet om prioritaire doelgroepen, waaronder vrouwen, te ondersteunen naar betaald werk.

In Nederland werkt een zeer groot aantal personen, voornamelijk vrouwen, in deeltijd (CBS, 2013). De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen jaren gestegen. In 2011 is de arbeidsdeelname van vrouwen toegenomen tot 60,2%. Dit is ten opzichte van 2010 een toename met 0,5 %. Om arbeidsdeelname van vooral vrouwen te stimuleren, heeft de regering een aantal fiscale maatregelen genomen: de maximale arbeidskorting is verhoogd van €1.489 naar € 1.574. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting¹¹ (ook wel “aanrechtsubsidie” genoemd) wordt met ingang van 2009 in 15 jaar afgebouwd (Regeerakkoord, 2012). Hierdoor wordt een baan aantrekkelijker voor niet-werkende partners (doorgaans vrouwen) De wet ‘kinderopvang’ is in 2005 verdrievoudigd, maar tevens is er na die tijd ook weer bezuinigd en boven een bepaald inkomen is er vanaf 2013 geen toeslag. ‘Doelgroepouders’ (o.a. vrouwen die een traject naar werk volgen) krijgen vanaf 2013 kinderopvangtoeslag. Tevens is er een ‘taskforce plus’ waar vrouwen met deeltijdbanen belemmeringen inzichtelijk kunnen maken. Het Nederlandse heeft als doelstelling om in 2016 80% van de beroepsbevolking te laten participeren, zowel mannen als vrouwen (Rijksoverheid, 2010).

6.1.3 UITKOMSTEN VAN HET BELEID

In het operationeel programma worden drie indicatoren genoemd; outputindicatoren (aantal deelnemers), resultaatindicatoren (doelstellingen door deelnemers behaald) en impactindicatoren (resultaten van het hele programma). (SZW, 2007, p. 61-69) Bij de outputindicator ligt de focus op het bereikt aantal deelnemers. Deze impactindicator lijkt meer te gaan over outcomes. (Bekkers, 2013, p. 301)

Binnen actie D is de verhouding tussen mannen en vrouwen in 2011 73% man en 27% vrouw. Het bereikt aantal deelnemers is net als in andere jaren fors hoger dan gesteld in het Operationeel Programma, maar het bereikt aantal vrouwen is lager. De reden hiervoor wordt gezocht in het technische karakter van de programma’s binnen Actie D (SZW, 2011, p.58). Binnen actie D worden trajecten veel vaker dan bij andere acties binnen de looptijd afgerond. De oorzaak hiervoor ligt in het feit dat de trajecten veel korter zijn. Ook is de projectduur de

¹⁰ In artikel 6 van Verordening (EG) nr.1081/2006 en artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1083/2006

¹¹ art. 8 lid 9 Wet Inkomsten Belasting 2001

laatste jaren verhoogd van 12 naar 18 maanden (SZW, 2011, p. 57), waardoor er gewoonweg meer tijd was voor afronding. Wat opvalt binnen het jaarverslag van 2011 is dat intrekking van de subsidie voornamelijk heeft plaatsgevonden binnen de acties A en D. (SZW, 2011, p. 10). Bij actie A wordt dat verklaard door problemen met het werven van deelnemers. Soms wordt als reden de bezuiniging van de Rijksoverheid op gemeentelijk niveau als oorzaak gegeven. Binnen actie J2 (SZW, 2007. P. 29) (gericht op bleek er onvoldoende samenwerking te zijn tussen de verschillende partijen. Binnen actie D wordt als verklaring gegeven dat er vanwege de crisis minder geld wordt besteed aan opleidingen van werknemers. Bovendien worden projecten kleiner van omvang, waardoor het financieel ook niet meer rendabel is om het subsidietraject in te gaan. (SZW, 2011, p.56)

Indicator	Actie		Alle		
	Code				
	Omschrijving		Bereikt aantal deelnemers		
		Resultaat	Doel	Uitgangssituatie	
2007	Man		38.234		n.v.t.
	Vrouw		32.900		n.v.t.
	Totaal		71.134	24.700	n.v.t.
2008	Man		82.107		n.v.t.
	Vrouw		44.022		n.v.t.
	Totaal		126.129	24.700	n.v.t.
2009	Man		156.123		n.v.t.
	Vrouw		64.971		n.v.t.
	Totaal		221.094	24.700	n.v.t.
2010	Man		212.916		n.v.t.
	Vrouw		107.641		n.v.t.
	Totaal		320.557	24.700	n.v.t.
2011	Man		246.446		n.v.t.
	Vrouw		107.612		n.v.t.
	Totaal		354.058	24.700	n.v.t.
cumulatief	Man		735.826		n.v.t.
	Vrouw		357.146		n.v.t.
	Totaal		1.092.972	123.500	n.v.t.

Figuur 6.1 'Bereikt aantal vrouwelijke deelnemers in hele programmaperiode'. Gekopieerd van: "ESF jaarverslag 2011". (SZW, 2011, p. 7, tabel 2.1)

Als we naar de percentages van het aantal vrouwen kijken (zie Figuur 6.1), die bereikt zijn binnen alle acties, dan zou dat er als volgt uit zien: 46% in 2007, 35% in 2008, 29% in 2009, 34% in 2010 en 30% in 2011. De positieve start en de daaropvolgende snelle daling zouden een gevolg kunnen zijn van de crisis, waarbij arbeidsparticipatie vooral tot versterking van de organisatie moet leiden. Als mannen beter te bereiken zijn, of al opgeleid, dan kunnen prioriteiten worden verschoven. In 2009 heeft er aanpassing van de regels plaatsgevonden. Zo zijn regels rond het indienen van einddeclaraties veranderd en zijn er regels ingevoerd om de economische crisis te bestrijden. (SZW, 2010, p.4) Hierdoor is het (wellicht ook door het kunnen inzetten van uitkeringsgerechtigden, zoals respondent A vertelde) makkelijker gemaakt om de 'output' te behalen. Tevens is er sinds januari 2009 sprake van een bonus in plaats van een straffkorting wanneer het project inzet op een prioritaire doelgroep (zoals de vrouw). (SZW, 2010, p. 27)

6.2 HOE WORDT DE EFFECTIVITEIT EN LEGITIMITEIT VAN HET GEVOERDE BELEID BEOORDEELD DOOR SUBSIDIEONTVANGERS?

6.2.1 PERCEPTIE VAN RECHTMATIGHEID: PROCEDURES EN REGELS

Zoals verwacht, werd er aangegeven (interview B, C, E en F) dat er lasten werden ervaren met (administratieve) procedures. Er werd genoemd (interview B, C) dat het middel op zich goed is, maar ‘dat de controledruk buiten alle proporties was’. De urenregistratie, waarbij alle uren apart moesten geschreven worden werd vaak als zeer vervelend ervaren (interview B, C, F¹²). Enerzijds begreep men (interview F, C) dat ESF-regels in grote lijnen moeten gelden voor heel Europa. Anderzijds leken vooral de organisaties die dichter bij de doelgroep opereerden (interview B, C, F) geen begrip te hebben voor de bureaucratische en strenge aanpak van het Agentschap. Voor de werkzaamheden van accountants die namens het Agentschap langskwamen, was weinig begrip (interview B¹³, C, E). Toch was de perceptie hiervan wel verschillend. De respondenten bij Ngo’s (interview A, D) leken hier minder problemen mee te ervaren.

Toch wordt er ook gezegd (interview C, B en F) dat het ‘goed’ is dat er zo streng gecontroleerd wordt. Maar er werd ook genoemd (interview F) dat niet alles in regels gedekt is, wat tot discussies op juridisch niveau kan leiden. Er lijkt dus ook sprake te zijn van voordelen als het gaat om strikte regels en procedures. ‘Transparantie over de verantwoording van de bereikte resultaten’ is een voordeel bij een meer ‘efficiënt-geleide manier van sturing.’ (Denters, 2001)

Enkele respondenten gaven aan dat aanpassingen in de regeling, ook in verband met de economische crisis (SZW, 2009, p. 36)¹⁴ alsnog niet tot de gewenste verbetering hebben geleid. ‘Het systeem is nog steeds waardeloos’ (interview E). Maar anderen (interview B) waren wel tevreden na aanpassing Mogelijkheden voor terugkoppeling of overleg met het Agentschap zijn dus er wel.

Zo is op verzoek van opleidings- en ontwikkelingsfondsen in plaats van een straf, een bonus van 1% op de totale subsidie-kosten op een minimum percentage van 5% meer dan het gemiddeld aantal vrouwen in de sector gesteld. Het is de vraag of hier sprake is van wezenlijk reflectief vermogen of een vorm van ‘bewust isomorfisme.’ (Bekkers, 2013, p. 84)

Als Rechtmatigheid doelmatigheid in de weg zit

Het beleidsproces is een afwegingsproces (Bekkers, 2013, p. 36). Enerzijds moet er verantwoording worden afgelegd, zeker omdat met gemeenschapsgeld wordt gewerkt. Anderzijds moet er vertrouwen en speelruimte zijn. Als er sprake is van schaarste (in dit geval een subsidieplafond) moet er ten eerste gekozen worden wie het geld besteden mag. Ten tweede moet dat geld aan het juiste doel worden besteed. De administratieve plichten worden in theorie begrepen, maar bleken de doelmatigheid in de weg te zitten; ‘Administratieve kracht was groot deel van tijd bezig om die briefjes daarin te voeren. Plus klantmanager die tijd daarin moest steken in dossiervorming en uren die ook niet aan de klant wordt besteed, die tijd’ (interview C). Het systeem werd soms ook als ‘niet passend’ ervaren: ‘Terugval van

¹² Resp. F sprak hierbij over de mensen werkzaam in organisaties

¹³ Resp. B1 was van mening dat de aanpassingen van het ESF hebben geleid tot verbetering op dit vlak.

¹⁴ Art. 11. 3 b EG verordening 1081/2006 biedt mogelijkheid hiervoor

digitale dossiers naar papieren dossiers, moeite doen om digitale processen geaccordeerd te krijgen' (interview C).

Er wordt door sommigen (interview E) genoemd dat 'je heel goed moet weten waaraan je begint' en 'je de juiste kennis in huis moet hebben'. Soms (interview D) bleek het ESF in vergelijking met EFRO 'goed te doen te zijn' en 'was het prettig werken.' Enkele respondenten (interview B en C) hebben gebruikt gemaakt van een extern bureau. Wellicht om op deze manier te proberen 'de rechtmatigheidseis de doelmatigheidseis, niet te laten overschaduwen'(interview C). Maar zelfs met een extern bureau bleken soms (interview B) zaken niet op orde en 'werd het dossier vanwege het ontbreken van een datum of een verkeerd kleur potlood (het moest met blauwe pen) volledig afgekeurd'(interview C).

6.2.2 KWALITEIT VAN HET PROCES

De negatieve ervaring zat vooral in het contact met de accountant (interview B, C) die langs kwam en de aanpassingen van regels (interview A, C, E, F) tijdens de programmaperiode.

De gesprekken met de accountants werden zowel omschreven als 'zeer prettig en prima' (interview D en F) als 'pittig' (interview B1). Over de flexibiliteit van een accountant werd gezegd: ' En soms wordt er ook nog wel gevraagd: laat maar eens wat zien, dan hebben ze dat niet te plekke, dan krijg je tijd ervoor om het opsturen' (interview F). De ene persoon (interview B1) noemde accountants '*bloedhonden*,'. Een ander legde uit dat de accountants ook gewoon hun werk deden: 'die zitten ook met verantwoording, moeten ook voldoen aan allemaal regels en aanpassingen' (Interview F). Wat als onprettig werd ervaren was het feit dat het leek 'alsof accountants er verschillende normen op na hielden'; 'Wat bij de eerste accountant goed gekeurd werd, werd bij een volgende accountant alsnog afgekeurd' (interview C). Door sommigen (interview F) werd gezegd dat er geen mogelijkheid was om met gegevens te rommelen; 'heel streng en dat is goed, je kunt er niet mee fozelen of rommelen'(interview B1). Anderen (interview C, E) zeiden dat het juist opriep om te gaan rommelen met gegevens; 'En dan ga je in de praktijk krijgen dat je alles gaat antidateren'(interview C). 'vermindering van 'coldplating'¹⁵' (interview E) werd bijvoorbeeld als verbeterpunt aangedragen.

Naar aanleiding van de vraag op welk moment het communicatieproces beter kon werd aangegeven dat dat beter kon tijdens de periode (interview C, E, F), maar ook vooraf (interview F): 'Vooral vooraf, er komt een nieuwe programmaperiode 2014-2020 aan, er is ons beloofd dat SZW 1 januari 2014 echt klaar is. Dat bedrijven en sectoren echt van tevoren weten wat er gaat gebeuren' (interview F). 'Het SZW zou zich meer moeten inleven in organisaties of bedrijven. Als ze wat kenbaar maken, dat ze nadenken: hoe zou dat terecht komen?' (interview F). 'Minder, hoe heb je het gedaan (proces) ik zou veel eerder zeggen: je doet een nulmeting, je doet aannames. Nooit is er een uitspraak over onze aannames gedaan, geen feedback krijg je daarop' (interview C). Er lijkt dus ook gebrek aan inputlegitimiteit te

¹⁵ Coldplating werd omschreven als 'het mooier maken dan het is'.

zijn. Van ‘een open agendavormingsproces’(Bekkers, 2013, p. 372)lijkt in sommige gevallen geen sprake.

6.2.3 BINNEN EEN GEMEENSCHAP GEDEELDE OVERTUIGINGEN

In eerste instantie omschrijven de respondenten de ESF-subsidie als een goed instrument; ‘ESF is een goed middel, op voorwaarde van’ (interview E). ‘Het is een subsidie, waar het geld vandaan komt maakt mij niet zoveel uit’ (interview A). Vaak werd de doelgroep ‘vrouw’ niet in die mate bereikt zoals verwacht (interview C, E) of beoogd (interview B, F). Soms (interview E) werd gesuggereerd dat er zowel mannen als vrouwen behoefte hadden aan een dergelijk traject, waar op voorhand verwacht werd dat alleen vrouwen daar behoefte aan hadden.

De functie van het instrument werd vaak (interview B, D, F) gezien als ‘extraatje’ voor de organisatie. De subsidie werd omschreven als ‘smeerolie in de radertjes van besluitvorming’ (Resp. B1). Er wordt aangegeven (interview B, F) dat de subsidie effectief was voor de organisatie, maar waarschijnlijk niet het gewenste effect heeft opgeleverd waarvoor de subsidie oorspronkelijk bedoeld was. ‘Gestapelde subsidie in drievoud. Heel goed voor ons en mensen. We denken ook dat het nuttig besteden, maar als ik Europees minister was zou ik daar nog eens goed naar kijken’ (interview B1).

‘Je stopt heleboel subsidie in meneer X om hem onafhankelijk te maken. Lukt dat? Geloof ik niet’(interview B1). De subsidie werd bij O & O fondsen (interview B, F) gebruikt voor trainingen die niet kwalificatie- verhogend waren, maar die al gebruikelijk waren in de sector. Bij de twee gemeenten (interview C, E) ging het veel meer om specifieke projecten (mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk begeleiden), in plaats van het subsidiëren van alleen scholing (actie D). ‘Stel jij komt maar je hebt een partner die in de problemen zit en jij hebt schulden.

‘Je hoofd staat anders niet naar werk. Dat was de insteek, Achterstandswijk, multiproblematiek. Je moet om die klant heen heel veel doen. Uiteindelijk ESF zegt dan: wat heb je met de klant gedaan? Ik heb die vrouw naar de inburgering gestuurd. ESF: Actie A. Heilloze discussie’ (interview C).Er werd door deze respondent (interview C) aangegeven te zijn gestopt met ESF, omdat het dossierwerk de uitvoer in financiële en praktische zin in de weg zat.

6.2.4 EFFECTEN

Beoogde effecten in percentages zoals weergegeven in het Operationele Programma werden voorgelegd aan respondenten. Sommigen (interview A, E) reageerden verbaasd op deze gegevens omdat zij niet wisten dat deze streefcijfers bestonden. ‘ Dat zijn geen doelstellingen’ (interview E). Het streven was om 75 % van de ingestroomde deelnemers het voor hem beoogde integratieproject binnen het ESF-project af te laten ronden, binnen actie A. (SZW, 2011, p. 45). Ook zou 8% van de deelnemers moeten uitstromen naar arbeid. (SZW, 2007, p. 55)

Er werd aangegeven (interview F) 'dat het wezenlijke effect pas later zichtbaar zal zijn.' Het integratietraject bleek soms (interview C, E) anders (langer) dan beoogd te zijn. Binnen actie D was de boogde doelstelling dat 75 tot 85% het traject binnen de tijd zou afronden. (SZW, 2007, p. 55) De respondenten van O & O fondsen (interview B, F) gaven aan dat dat gelukt was: 'Ja. Als ik kijk naar de trainingen opleidingen, zoals in de ESF trajecten gezien heb, dan lopen de trainingen binnen de tijd, kleine trainingen zijn het vaak' (interview F). Zowel bij Ngo's als opleidingsfondsen vond er vooraf selectie plaats, wat de kans op slagen natuurlijk groter maakt.

Een doelstelling bij actie D, waaronder O & O instellingen vallen, is dat minimaal 10% van de deelnemers die vooraf nog geen kwalificatie had dit door het traject achteraf heeft behaald. Voor het ene O & O fonds bleek dit zeker het geval te zijn. (interview B 1 en 2) Voor een ander O & O fonds (interview F) bleek het veel meer te gaan om het aanbieden van bestaande trainingen en werden medewerkers dus niet extra gekwalificeerd door het traject. Er wordt door de respondenten (interview B1 en 2 en F) van O & O fondsen aangegeven dat het in feite niet om vrouwen draait, maar om iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt: 'Maar ze denken toch eerst: dit is mijn 'core business', ik wil best wel meedenken, ik wil heus wel meer jongeren of meer vrouwen, maar niet ten koste van alles. Dat is die afweging. Maak je goede winsten als bedrijf, dan kun je wat extra's / leuks doen' (interview F).

De doelgroep blijkt bij gemeenten en andere organisaties vaak diffuus (vrouwen én mannen (interview B2 en F), of vrouwen met verschillende achtergrond) te zijn. Er blijkt hier tevens soms (interview C) sprake van een complexe problematiek als het gaat om de reden van achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen.

De crisis kan oorzaak zijn van het feit dat arbeidsparticipatie van mannen ook als groter probleem dan voorheen wordt gezien. Er wordt door gemeenten en bedrijven gezocht naar middelen 'om boven water te blijven' (interview F) of anderen (mannen en vrouwen) te helpen boven water te blijven. Het gaat ten eerste om de 'core business' van een organisatie, en pas dan om secundaire doelen: 'Of dat geld goed besteed is, meer vrouwen, meer gekwalificeerde medewerkers, ik denk eigenlijk dat dat zwaar tegenvalt' (interview B1).

6.2.5 RESPONSIVITEIT

Bij responsiviteit gaat het om aanpassingsvermogen van de beleidsmaker. Concreter gaat het over de mate van congruentie tussen beleidsontwikkeling, sociaal economische en maatschappelijke ontwikkelingen en de waardepatronen en voorkeuren van de burger. (Fenger et al., 2011) Gevaren met betrekking tot responsiviteit kunnen zowel bij de organisatie als het Agentschap ontstaan. Het gevaar op het niveau van de organisatie zal eerder een populistische verleiding zijn. Vooral gemeenten, waarbij politieke verantwoording een rol speelt zullen in hun besluitvorming afhankelijk zijn van maatschappelijke preferenties. Bovendien zijn zij zichtbaarder voor de burger dan een Agentschap of het ESF. Maar ook een bureaucratische houding naar de doelgroep als gevolg van een bureaucratische houding van de Europese Unie of het Agentschap (technocratische verleiding) is een mogelijk gevaar voor de organisatie zelf.

In de perceptie van sommige respondenten (interview B, C, E, F) lijkt er voornamelijk sprake van een technocratische verleiding bij de uitvoer van het Agentschap. Procedures,

regelgeving en administratieve last werden genoemd (interview A, B, C, E, F) als grootste last. Het gevoel ‘geen enkele speelruimte’ (interview C) of ruimte voor uitleg (interview B, C, E, F) te kunnen hebben past onder de noemer ‘paternalistische verleiding.’ Een juiste verantwoording blijkt van wezenlijk belang: ‘die opleiding vindt wel plaats, en cursus, maar het wordt niet conform ESF verantwoordt. Dan zijn die opleidingen wel gegeven. Ze kunnen het niet met presentielijsten en ze hadden eigenlijk offertes aan moeten vragen of ze hadden zich niet aan de marktconformiteit gehouden’ (interview F). Ook de accountant leek ‘vast te zitten’ in het beleidssysteem van technocratie. De accountant deed zijn werk zoals dat hoorde, maar respondenten (interview B, C, F) hadden behoefte aan communicatie en uitleg. Een respondent (interview C) stelde voor om ‘de accountant meer naast de projectleider’ te laten staan. Interpreteren we dit, dan lijkt het alsof er sprake is van een ‘langs elkaar heen werken.’ Het gebrek aan vertrouwen lijkt vooral te liggen aan de tussentijdse aanpassing van regels die geen gewenst resultaat opleverde en de onvoorspelbaarheid van oordeelsvorming door accountants: ‘Waar ik vooral negatief over ben: A: Willekeur B: ook dat aannames veranderden. Dat heeft mij heel negatief gemaakt’ (interview C).

De aanpassing van regels wekt enerzijds argwaan en gebrek aan vertrouwen. Anderzijds lijkt het ook dat de medewerkers van het Agentschap reflectief vermogen hebben en bereid zijn zich aan te passen als dat nodig blijkt. In dat geval is er in mindere mate sprake van een paternalistische dreiging en kan in plaats daarvan het reflectieve vermogen en de aanpassingen ervaren worden als onbetrouwbaar. Regels staan niet meer vast (interview C, E, F) en daardoor kan gebrek aan transparantie ontstaan. (Denters, 2001)

Het lijkt alsof het beleidssysteem van een ‘autistisch’ (legt geen contact met omgeving) naar een voortdurend aanpassend systeem is gegaan. De reden voor deze voortdurende aanpassingen lijkt te liggen in het zoeken naar draagvlak/ tevredenheid en vertrouwen. Omdat de aanpassingen (nog) niet als passend voor de beleidsomgeving ervaren worden is het effect van deze aanpassingen op het gebied van legitimiteit juist pervers te noemen. Het onvermogen van inpasbaarheid van het beleid in de organisatorische omgeving, zoals wordt ervaren, zou voor een deel opgelost kunnen worden door betere communicatie (interview B, C, F) vanuit het Agentschap met de organisatie.

‘Vast’ in het beleidssysteem

Het Agentschap SZW heeft een document met de titel ‘ maatschappelijke consultatie Europees Fonds 2012’ beschikbaar gesteld. (SZW, 2012). In het onderzoek (SZW, 2013) worden de volgende conclusies getrokken (citaat): ‘In beide internetenquêtes is ook geïnformeerd naar knelpunten en verbeterpunten op administratief en financieel vlak. Vooral op het gebied van verslaglegging en verantwoording ervaren respondenten een hoog bureaucratisch gehalte, wat veel tijd inneemt en ten koste gaat van de inhoud van de projecten.’ Gekopieerd van: “Maatschappelijke consultatie Europees Fonds 2012” (SZW, 2012 p. 33).

Dit komt overeen met de uitkomsten in de analyse van dit onderzoek, waarbij ‘de rechtmatigheid van procedures en regels’ vaak als negatief werd ervaren (interview B, C, E). Een reden waarom het beleidssysteem niet goed aangepast kan worden wordt ook genoemd

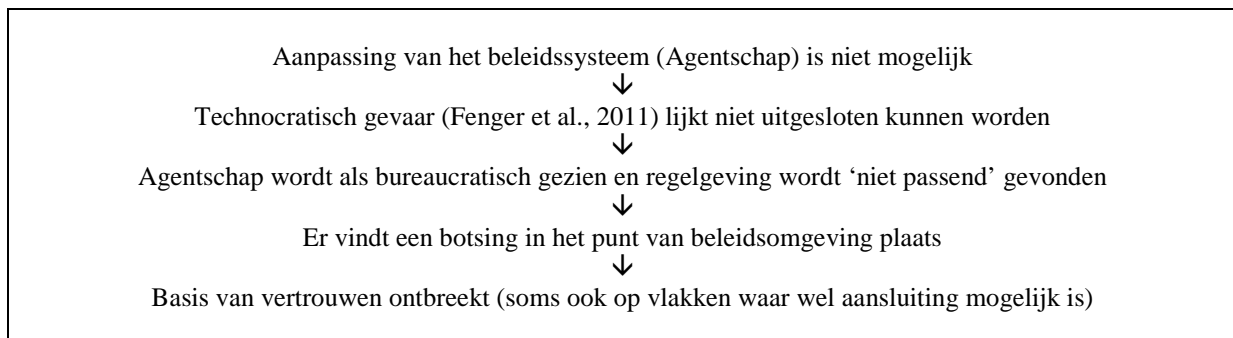
(citaat): ‘Het is goed hierbij in ogenschouw te nemen, dat er een verklaring is waarom er veel knelpunten in de administratieve afhandeling en de financiële verantwoording zitten. Die is dat Nederland als lidstaat bij de uitvoering van ESF is gebonden aan Europese regelgeving. Daardoor is de uitvoering van ESF gebonden aan randvoorwaarden die vaak niet goed aansluiten bij de administratie van Nederlandse subsidies, Nederlandse overheidsorganisaties en subsidie ontvangende organisaties. Hierdoor zijn grote veranderingen in de procedures helaas niet mogelijk en is de speelruimte van het Agentschap SZW beperkt als uitvoerende organisatie. Deze gebondenheid aan Europese regelgeving geldt ook voor de wens van veel respondenten voor digitalisering van de administratie en aansluiting op bestaande administratiesystemen.’ Gekopieerd van: “Maatschappelijke consultatie Europees Fonds 2012”. (SZW, 2013 p. 28)

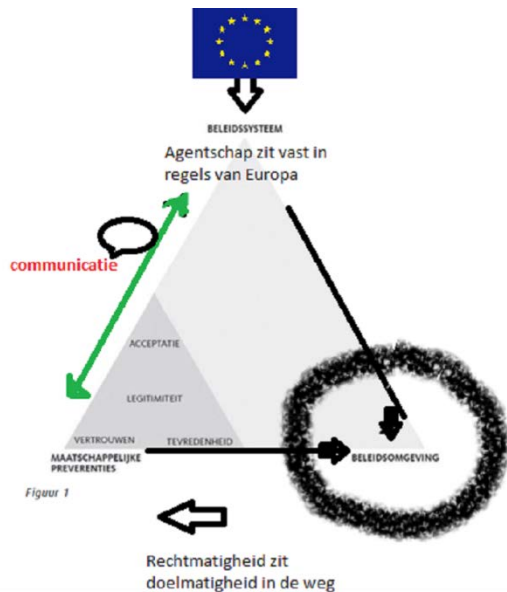
Er wordt hier vanuit een institutionele benadering verklaard hoe het Agentschap zijn rol binnen het systeem moet handhaven. Een respondent, werkend bij een O & O fonds, was zich hier bewust van. ‘ Een beetje begrip vanuit het bedrijf is anderzijds ook op zijn plaats; ik probeer ook uit te leggen dat het Agentschap ook gebonden is aan regels. Iedereen doet zijn best’ (interview F). Het beleidssysteem lijkt volgens dit onderzoek ‘vast’ te zitten. (Fenger et al., 2011) . Er zou sprake kunnen zijn van een ‘ een ongewild gevaar voor paternalisme.’ Tevens gaat het hier om het ervaren van (interview C, E, F) een ‘technocratisch systeem’ (Fenger et al., 2011).

Botsingen

Laten we voortborduren op bovenstaande conclusie. Hoe staan de drie indicatoren (maatschappelijke preferenties, beleidsomgeving en beleidssysteem) van responsiviteit dan in verhouding met elkaar?

Als er sprake is van een negatieve perceptie van effectiviteit, als het gaat om outcomes (interview B, C, E, F) zou het proces er uit kunnen zien als in onderstaand kader.





Figuur 6.2 ‘de driehoek van responsiviteit toegepast op ESF beleid’ naar: Figuur 2.2: De driehoek van responsiviteit: ‘Responsiviteit is zo de grote driehoek in Figuur 2.2 legitimiteit slechts de kleine. In elke ‘punt’ van de driehoek in Figuur 2.2 schuilt een verleiding die succesvol responsief beleid bemoeilijkt.’. Gekopieerd van: “Onderzoek naar legitimiteit sociaal beleid; waken voor populisme, technocratie en paternalisme,” (Fenger et al., 2011).

Het gevecht vindt plaats waar het over de beleidsomgeving gaat. Hier ervaart de respondent wel financiële hulp, maar ook heel veel last. De schaafwonden die bij het gevecht zijn opgelopen, worden als het ware weer mee terug genomen naar de driehoek van legitimiteit. Er is geen begrip, omdat er alleen ‘ontmoeting’ met regels en procedures plaatsvindt. Er werd aangegeven (interview B, C, F) dat communicatie tussen partijen tot wederzijds begrip zou kunnen leiden. Het vanaf begin af aan samen optrekken vanuit de groene pijl in Figuur 6.2 zou een alternatief kunnen bieden voor de wegen die nu bijzonder afgelegd lijken te worden. Het biedt een alternatief als we aannemen dat vanuit het beleidssysteem in feite geen aanpassingen gedaan kunnen worden, en de klassieke sturingsmodaliteit (V. J. J. M. Bekkers, 1994), zoals gehanteerd door het Agentschap, door het institutionele kader niet goed veranderbaar is. Het alternatief is volgens sommigen (interview B, C, F) (gedeeltelijk) gelegen in een sturingsmodaliteit van gemeenschappelijke beeldvorming (Snellen, 1987); in dit verband wordt ook gesproken over de ‘coproductie van beleid’ of ‘interactieve beleidsvoering’ (Bekkers, 2013, p. 115). Het gevaar van deze sturingsmodaliteit is ‘het bereiken van ‘geen’ overeenstemming’. Een tweede probleem is de keuze van actoren die betrokken moeten zijn bij de gemeenschappelijke beeldvorming. Tevens kan daar ook sprake zijn van een machtsstrijd (Bekkers, 2013, p. 116).

6.2.6 EFFICIËNTIE

Bij gemeenten, Ngo’s en O&O fondsen wordt begrepen dat niet alles gefinancierd wordt. Cofinanciering; ‘in wezen geen cofinanciering, maar gewoon 40 procent subsidie’, merkte respondent F terecht op, wordt door alle organisaties als vanzelfsprekend of goed gezien.

De negatieve respons betreffende de doelmatigheid lijkt zijn oorsprong te vinden in art. 16 lid 1 van de subsidieregeling (zie Bijlage B 5). Wat opviel was dat de respondenten bij

Ngo's (interview A en D) minder negatief waren. De doeltreffendheid (Rekenkamer, 2005, p. 12) werd vanuit de Europese doelstelling gezien tevens negatief beoordeeld door sommigen (interview B, C, E, F). 'Gezien vanuit Europa, de doelstelling: Of dat geld goed besteed is, meer vrouwen, meer gekwalificeerde medewerkers, ik denk eigenlijk dat dat zwaar tegenvalt' (interview F).

'Subsidies brengen niet de verandering te weeg' (interview F). Effect (een stap in de goede richting) was er wel: 'Je wordt in beweging gezet. Van ja maar, naar 'ja, ik ga het doen' (interview A).

6.2.7 DE BEVONDEN KNELPUNTEN MET BETREKKING TOT EFFECTIVITEIT EN LEGITIMITEIT
Het effectiviteitsbegrip hangt nauw samen met het legitimiteitsbegrip. 'Wat zijn de resultaten die met dit handelingsvermogen zijn geboekt?' (Fritz Wilhelm Scharpf, 1997, pp. 153-154). De resultaten zijn betreffende het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen 'slechter' dan beoogd (interview B, C, E, F). Toch zijn respondenten wel tevreden over resultaten die zijn geboekt door middel van de subsidie. Over het handelingsvermogen van het Agentschap zijn respondenten (interview C, E) vaak niet tevreden, het lijkt niet passend te zijn.

Samenvattend komen we met deze analyse van indicatoren tot de volgende ervaring van knelpunten:

- Er werden voorbeelden genoemd op het gebied van instrumenten: 'er bleek een **terugval van digitale naar papieren dossiers**, er moest moeite worden gedaan alle digitale processen geaccordeerd te krijgen.' (interview C)
- **De doelgroep paste niet in het kader**. Rekening houden met omstandigheden wordt afgestraft of in elk geval niet beloond. (interview B, C)
- Door sommigen werd **willekeur van** verschillende **accountants** ervaren (interview B, C)
- Het is lastig om rekening te houden met de waan van de dag als er een opgesteld plan ligt waaraan je je moet houden. (interview F) Zeker bij een groot bedrijf hebben de **doelstellingen van het bedrijf grotere prioriteit dan de doelstellingen van Europa**.
- Als je voldoet aan het doel, maar **niet aan het format, krijg je geen subsidie** (interview C, F).
- Vooraf leek alles positief vanuit het Agentschap. **Aannames bleken niet te kloppen**.
- Bij het tussentijdse bezoek worden nogal eens **zaken achtergehouden, uit angst** voor korting op de subsidie. Vaak loopt het dan op het eind van het project helemaal mis en is de **financiële tegenvaller dramatisch** (interview F).
- Door de economische crisis (niet zeker of dit echt daardoor komt) worden soms ook **uitkeringsgerechtigden of mannen in een traject** toegelaten (interview A). Dit wordt soms ervaren als **nadelig voor de specifieke doelgroep** (interview A)
- **De vormkwesties** en regels rond Europees aanbesteden werden vaak **niet of in mindere mate begrepen of geaccepteerd** (interview B, C, A, F)

6.3 Mogelijkheden voor verbetering zoals genoemd door subsidieontvangers

Door respondenten (interview B, C, F) werden de mogelijkheden voor verbetering voornamelijk in het ‘throughputproces’ gezocht. De administratieve procedures kunnen minder uitvoerig (interview B2, C, E). Communicatie, uitleg en (wederzijds) begrip zou er meer moeten zijn. De informatiebijeenkomsten moeten zeker niet worden afgeschaft. Ze worden als positief ervaren door sommigen (interview D, F). Er werd ook aangegeven (interview C, D, F) dat duidelijke communicatie voorafgaand aan de programmaperiode ontbrak. Gehoopt wordt (interview F) dat dit voor de volgende periode (2014-2020) beter zal zijn. Met de ervaringen van nu constateren sommigen (interview D, E) dat het ‘op orde hebben van de eigen organisatie’ essentieel is. Soms ‘kan men er beter niet aan beginnen’ (interview E), als het systeem er niet op ingericht is.

Betreffende de uitkomsten wordt (interview B2) gesuggereerd dat het maar de vraag is of een gewenst maatschappelijk effect met een dergelijk subsidiemiddel gehaald wordt. ‘Misschien moet in sommige gevallen de subsidie-avelstreng doorgeknipt worden’ (interview B2). In een enkel geval (interview B) blijken er gaten te zitten in de regeling, bijvoorbeeld bij mensen die vroeger een kwalificatie hadden, maar door een ongeluk niet meer op dit niveau functioneren kunnen. Deze mensen vallen nu niet onder ESF-subsidie, maar zouden daar wel onder moeten vallen.

Als beleidsvervreemding optreedt wordt beleid betekenisloos (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009). Verantwoordelijkheid lijkt gesplitst te zijn waardoor niemand meer het gehele plaatje overziet. Dit wordt ook wel het verschijnsel van ‘de ongekende samenleving’ genoemd (Van Gunsteren & Van Ruyven, 1993).

Een andere oorzaak voor de afname in legitimiteit is de Europeanisering van beleid en bestuur (Bekkers, 2013, p. 364). Het beleid heeft een Europese oorsprong, maar de effecten zijn zichtbaar of merkbaar op nationaal niveau. (Fenger et al., 2011).

Een oplossing zou ‘ integraal beleid’ (Bekkers, 2013, p. 364) kunnen zijn. De oplossing zou ook kunnen liggen in nieuwe vormen van sturing; waarbij bijvoorbeeld meer overleg plaatsvindt tussen belanghebbende partijen. Denk hierbij aan een direct overleg tussen het Agentschap en de subsidieontvanger, of wellicht ook met de doelgroep of mensen van andere instellingen. Een tussenpersoon bij dit communicatieproces zou een goede optie zijn.

De mogelijkheden voor een verhoging van de legitimiteit, en effectiviteit kunnen liggen in een proces van meedenken, transparantie en openheid in het throughputproces; verbindingen maken door samen het incrementele pad (Lindblom, 1959) in te slaan. Als we dit doorvoeren op het internationale perspectief (laten we de Europese regelgeving niet buiten beschouwing laten) dan zou de suggestie van comparatief beleid in de gezochte mogelijkheden voor verbetering meegenomen moeten worden. Hoe passen ‘governance’ en ‘new public management’ hier in? (Dolowitz & Marsh, 2000) zijn dan zaken die onderzocht moeten worden.

7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Met dit onderzoek is geprobeerd antwoord te geven op de volgende vraag: *In hoeverre wordt het gevoerde beleid van 2007 tot 2013 in het kader van ESF subsidies gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, effectief bevonden door ontvangers?* Alvorens antwoord te geven op deze vraag worden aan de hand van eerder opgestelde deelvragen, de bevindingen, zoals deze aan de hand van de indicatoren voor legitimiteit en effectiviteit in de analyse naar voren kwamen (nogmaals) benoemd.

7.1 DEELCONCLUSIES

1. *Wat zijn de regels van het ESF beleid, waardoor vrouwen aan het werk geholpen kunnen worden?*

In de herziene subsidieregeling (art. D 8) wordt omschreven dat een bonus beschikbaar is bij het aandacht geven aan een prioritaire doelgroep (zoals vrouwen). De subsidieregeling is een voortvloeisel van de Europese verordening voor het Europees Sociaal Fonds (zie bijlage B 9), zoals opgesteld door de Europese Commissie in het kader van de verordeningen voor de cohesiefondsen, die weer voortvloeien uit andere regelingen of strategieën. Denk daarbij aan de doelstellingen zoals omschreven in de Lissabonstrategie. Deze zijn echter niet bindend en opgesteld d.m.v. de ‘open methode van coördinatie’. De uitwerkingen van regels op nationaal niveau zijn te vinden in het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) en het Operationeel Programma (OP). De handleiding Project Administratie (HPA) is geen officieel document, maar dient als hulpmiddel bij de administratie van organisaties.

2. *Hoe wordt de legitimiteit van het gevoerde beleid beoordeeld door subsidieontvangers?*

Legitimiteit van beleid is beoordeeld aan de hand van ‘de mate van rechtmatigheid, (de overeenstemming met) ‘binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen’ en ‘de kwaliteit van het proces’ (Bekkers, 2013, p. 371) Tevens werd de legitimiteit gemeten aan de hand van de indicatoren ‘responsiviteit (Fenger et al., 2011) en efficiëntie’ (Fritz W Scharpf, 1998). Vooral door Opleidings- en ontwikkelingsfondsen en gemeenten wordt de processtructuur ter discussie gesteld. Door hen wordt gepleit voor een meer open communicatieproces. Vaak lijken organisatie en Agentschap langs elkaar heen te werken, en op de kruispunten van overeenkomstige agendapunten van elkaar gebruik te willen maken, zonder wezenlijk interesse of begrip te hebben voor de werkelijke uitkomst op programmaniveau of de achtergrond van subsidieverstrekking op beleidsniveau. Er wordt ‘bounded rationality’ (Simon, 1976), beperkte rationaliteit, ervaren door respondenten, als het gaat om ‘het Agentschap. Volgens de perceptie van sommigen (interview C) denkt het Agentschap in lineaire procesgangen, terwijl er sprake is van multiproblematiek, vooral op gemeentelijk niveau. Er wordt beperkte responsiviteit (Fenger et al., 2011), waarbij het gaat over het aanpassingsvermogen van het Agentschap, ervaren. Waar aanpassingen zijn gedaan in het beleidssysteem wordt dit als niet passend in de beleidsomgeving ervaren (interview B, C, F)

waardoor een bewuste poging legitimiteit te winnen in sommige gevallen niet serieus wordt genomen. Communicatie tussen Agentschap en subsidieontvanger (professional) zou kunnen bijdragen aan vertrouwen in de regelgeving. Om deze communicatie niet op conflict te laten uitlopen zou een ‘boundary spanner’ een goede optie kunnen zijn, mits deze vanuit het Agentschap en de professional ruimte krijgt (Bruijn, 2006, p. 89)

3. *Hoe wordt de effectiviteit van het gevoerde beleid beoordeeld door subsidieontvangers?*

De effectiviteit wordt vaak als positief beoordeeld, maar dan wel in het kader van ‘eigen doelstellingen’ (interview A, B, C). De directe verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, door dit middel, lijkt in veel gevallen (interview B, C, E, F) niet te worden bereikt. Het middel (om een breder doel dan alleen de verhoging van arbeidsparticipatie van vrouwen te behalen) wordt als effectief ervaren door respondenten. Het middel (geld) draagt bij aan verwezenlijking van doelstellingen die soms toch al gehaald moesten worden (interview B, F). De effectiviteit van het beleid, aansluitend bij de doelstellingen van het Agentschap, wordt ten aanzien van de verhoging van arbeidsparticipatie van vrouwen als negatief beoordeeld. Ten eerste omdat de doelgroep complexer (interview C, B, E, F) (Lindblom, 1959) is dan de omschrijving in het Operationele Programma (SZW, 2007, p.27-46), ten tweede omdat de efficiency van het beleidsmiddel (geld, op voorwaarde dat je je houdt aan procedures en regels) soms negatief (interview B, C) wordt beoordeeld betreffende de gestelde voorwaarden (zie bijlage B 5).

4. *Waar liggen volgens ontvangers mogelijkheden voor verbetering in de legitimiteit en effectiviteit van het subsidiemiddel?*

Mogelijkheden lijken bij ontvangers voornamelijk in het verbeteren van ‘passendheid’ van het beleid te liggen. Communicatie over procedures en regels moet volgens sommigen (interview C, E, F) beter. Ook mogen volgens sommigen (interview B, C, E) de administratieve procedures nog wel versoepeld worden. Meedenken en communiceren bij aanvang (interview C, F) en het bieden van speelruimte en tijd (interview B, C) worden ook als verbetermogelijkheden genoemd. Verbetermogelijkheden lijken dus voornamelijk op het vlak van ‘input’ en ‘throughput’ te liggen.

7.2 CONCLUSIE

In hoeverre wordt het gevoerde beleid van 2007 tot 2013 in het kader van ESF subsidies gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, effectief bevonden door ontvangers?

Passendheid wordt verschillend ervaren; rationeel versus incrementeel

De respondenten van non- gouvernementele organisaties (interview A, D) leken het beleid effectiever (zowel in doelmatig als doeltreffendheid) te vinden dan respondenten van O & O fondsen (interview B, F) en gemeenten (interview C, E). De doelstellingen worden soms (interview C) als ‘te lineair’ ervaren. Het Agentschap opereert vanuit een ‘New Public Management’ stijl, waarbij getracht wordt legitimiteit te genereren door prestaties meetbaar te

maken(Hood, 1995). Hierbij wordt uitgegaan van waarden als ‘effectiviteit en efficiency’(Clarke & Newman, 1997). ‘De logica van passendheid (March & Olsen, 1989) werd vaak niet ervaren. Soms paste de manier van communiceren niet bij het (gewenste) beleidssysteem van de organisatie (interview B, C, E) of sloot deze communicatie niet aan bij de capaciteiten of motivatie van de doelgroep op programmaniveau (interview F).

Er lijkt vanuit gemeenten en O& O fondsen sprake te zijn van een vraag naar een incrementele benadering(Lindblom, 1959, p. 81) van beleidsvorming, waar nu meer sprake is van een rationele benadering. De vraag naar heldere communicatie past in een incrementele benadering van beleid, waar succesvol beleid gebaseerd is op politieke overeenstemming tussen beleidsmakers. (Lindblom, 1959, p. 81) De aanpassingen die tijdens de programmaperiode zijn ingevoerd hebben soms geleid tot wantrouwen (interview C), omdat de aanpassing niet tot de gewenste verbetering leidde (interview C, F).

Heldere communicatie en kleine stapjes

De oplossing voor gebrek aan legitimiteit, door een negatieve perceptie over het responsief vermogen van het Agentschap, kan liggen in herstel van verbroken verbindingen (Bekkers, 2013, p. 360). Er is, als ik de perceptie van respondenten interpreteer, is in navolging van de definitie van politiek(Easton, 1965) sprake van een gezagscrisis, voornamelijk in de wijze waarop maatschappelijke wensen worden omgezet in besluitvorming. De maatschappelijke wens (volgens ontvangers op projectniveau) lijkt af te hangen van de context waarin vrouwen functioneren. Hoewel het onderzoek uit ging van een institutionele benadering van beleid ligt de oplossing wellicht op het politieke vlak. Daar gaat het over het throughputproces (P. Jansen, 2003), waar input wordt om gezet tot output. De lineariteit en voorspelbaarheid van de beleidscyclus, zoals die door het Agentschap lijkt te worden gehanteerd, wordt door respondenten ter discussie gesteld. Er lijkt behoefte te zijn aan beleidsvoering wat uitgaat van een proces van ‘muddling through’(Lindblom, 1959). Het beleidsproces om vrouwen naar werk te helpen vertoont bij sommige gemeenten (interview C) een ‘grillig’ karakter. Er is sprake van verschillende belangen in een complex netwerk.

‘Vast’ in het systeem van nationale en Europese regelgeving

Bij Ngo’s ¹⁶ (interview A, D) lijkt er sprake te zijn van meer congruentie tussen beleidsomgeving en beleidssysteem. Redenen hiervoor kunnen gezocht worden in het feit dat er geen politieke verantwoording hoeft plaats te vinden en de beleidsomgeving een minder complex en multidisciplinair (Lasswell, 1970) karakter heeft. Het beleid kan bij Ngo’s dus meer afwijken van de status quo, omdat er sprake is van minder tegenstrijdige alternatieven (Lindblom, 1959). De verklaring voor de afwezigheid van doeltreffendheid en doelmatigheid (bij gemeenten en O & O fondsen) bij ESF beleid in 2007-2013 wordt door het onderzoek in opdracht van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid in het rationaliteitenmodel van Snellen (Snellen, 1987) gezocht. Er wordt gesuggereerd dat het beleidssysteem niet goed veranderbaar is. (SZW, 2013, p. 33). In het throughputproces waar doeltreffendheid en

¹⁶ Resp. A was niet betrokken bij aanvraag en administratie, resp. D had te maken met EFRO voor vrouwen

doelmatigheid van beleid gelegitimeerd kan worden, bleken de grootste knelpunten te liggen, hoewel perceptie van doelbereik betreffende eigen doelstellingen of algemene doelstellingen binnen de prioriteit van het programma soms toch werd bereikt. (interview A, B, C, D, E, F).

Effect op lange termijn?

Het doel: ‘het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen’ wordt vaak niet gehaald (interview B, C, D, E, F) in de mate en termijn zoals beoogd door het ESF. Bij de NGO (interview A, D) lijkt er meer effect te zijn dan bij gemeenten (interview C, E) en O & O fondsen. O & o fondsen (resp. B en F) bieden vaak korte trainingen voor al werkzame mensen (mannen en vrouwen) binnen de sector aan, waardoor algemene doelstellingen binnen de prioriteit worden gehaald. Perceptie van effectiviteit, ook specifiek gericht op de doelgroep, is er wel, omdat binnen de organisatie beleid ook effectief beoordeeld kan worden als er een stap in de goede richting is gezet. Zoals het verhogen van zelfvertrouwen van vrouwen (interview A, B, C, D,), of het verhogen van de trede op de reïntegratieladder (Amsterdam, 2009).

Verbroken verbinding bij definiëren van doelen

In navolging van de definitie van beleid; het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf, 1998), lijken de doelstellingen bij gemeenten en o & o fondsen te verschillen van doelstellingen van het Agentschap. Bij O& O fondsen werd er gezegd: ‘Het maakt niet uit of het vrouwen of mannen zijn’ (interview B, F). Zowel bij doelstellingen, gedefinieerd in het gehele beleid (SZW, 2007, EC, 2007) als bij de ‘bepaalde manier van sturing’ (Kickert 1985) lijkt er sprake te zijn van ‘verbroken verbindingen’ (Bekkers, 2013, p. 360) als het gaat over definities van doelstellingen en inzet van bepaalde middelen.

Het Agentschap lijkt vanuit een rationele benadering beleid te definiëren. De oorzaak dat deze rationele benaderingswijze, ook wel operatie vanuit een beleidsanalytisch perspectief (Geul, 1998) genoemd, moeilijk te veranderen is wordt door sommigen verklaard vanuit een institutionele benadering (min SZW, 2013, p. 33). De rationele benaderingswijze sluit aan bij een vorm van New Public Management, waarbij meer bedrijfsmatig naar problemen en oplossingen wordt gekeken (Hood, 1995), maar lijkt lastig toepasbaar in het publieke domein.

7.3 VERSCHIL IN PERCEPTIE VAN EFFECTIVITEIT TUSSEN ORGANISATIES

In het kader van de institutionele benadering worden vier vragen gesteld (Anton Hemerijck, 2003). Op deze vragen is met betrekking tot het beleidssysteem van het Agentschap een analyse gemaakt. Zie Tabel 7.1.

Tabel 7.1 aansluiting bij het beleidssysteem van het Agentschap, verschil in organisaties

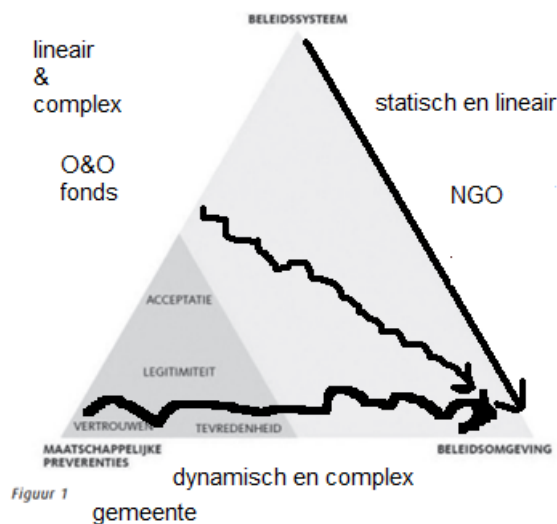
	Werkt het?	Past het?	Mag het?	Hoort het?
Gemeente	Nee/Ja, mits het meegaat in klassieke sturingsmodaliteit	Nee, er is sprake van een dynamische beleidsomgeving en er wordt gevraagd om een politieke benadering.	Ja	Ja, het beleid kan bijdragen aan stappen op de reïntegratieladder. Echter, over dit effect is geen overeenstemming.
O & O fonds	Nee/ Ja, mits men de doelgroep breder maakt dan alleen vrouwen.	Nee/ Ja . De klassieke sturingsmodaliteit is enerzijds passend, anderzijds is er ook vraag om meer communicatie, een politieke benadering	ja	Nee, er is geen congruentie tussen de belangen van burgers (medewerkers) en het beleidsprogramma, als het gaat om arbeidsparticipatie van vrouwen
NGO	Ja, de gewenste input en output lijken aan te sluiten zoals gesteld door het Agentschap	Ja, de rationele benaderingswijze en klassieke sturingsmodaliteit sluiten aan bij de statische en duidelijke beleidsomgeving	ja	Ja, burgers zijn hier mensen die kiezen voor een dergelijk traject. Er is congruentie in definitie van de doelgroep

De Gemeente (publiek) lijkt om een politieke benadering (deels culturele benadering) te vragen. En loopt ook in beleidsuitvoering tegen regels van andere instellingen aan.

Het O & O fonds (interview B, F) (publiek/privaat) lijkt meer begrip te hebben voor de handelingswijze van het Agentschap dan de Gemeente (interview C, E) Toch wordt hier ook vooral om verbetering van het communicatieproces gevraagd. Er is meer begrip na aanpassingen (interview B, F). Wellicht omdat het bewust zijn van het feit dat vernieuwingen maar enigszins zullen afwijken van de status quo (Lindblom, 1959) hier meer aanwezig is dan bij de gemeente. Ook staan 'projectmanagers' bij een O & O fonds verder van de doelgroep af en is de doelgroep al bereikt, maar moeten alleen bepaalde doelen met de bestaande doelgroep

worden gerealiseerd. Hierdoor is het proces waarschijnlijk minder complex dan bij een gemeente.

Bij de NGO (interview A) lijkt het minst sprake te zijn van een complexe of dynamische beleidsomgeving. Een rationele benaderingswijze, lijkt toepasselijk in deze beleidsomgeving. De statische wijze van sturing past het best bij organisaties met een meer privaat dan publiek karakter. In dit verband wordt gesproken over ‘verplaatsing van de politiek’ waarbij sturingsmogelijkheden van bestuurders afnemen (Koppenjan, Kars, & Voort, 2007, p. 1).



Figuur 7.1 ‘verschillen in organisaties bij perceptie van responsiviteit in het kader van effectiviteit’. Naar: Figuur 2.2. : De driehoek van responsiviteit: Responsiviteit is zo de grote driehoek in figuur 1, legitimiteit slechts de kleine. In elke ‘punt’ van de driehoek in Figuur 2.2 schuilt een verleiding die succesvol responsief beleid bemoeilijkt. (zie Figuur 2.2) Gekopieerd van: “Onderzoek naar legitimiteit sociaal beleid; waken voor populisme, technocratie en paternalisme,” (Fenger et al., 2011)

In figuur 11 wordt het mogelijke verschil tussen organisaties en hun aansluiting in handelings- of benaderingswijze duidelijk gemaakt. De gemeente kan, door zijn dynamische en complexe perceptie van de beleidsomgeving, slecht aansluiting vinden bij een statische en lineaire benaderingswijze, zoals deze door het Agentschap lijkt te worden gehanteerd. Samenvattend wordt de rationele/ technische handelingswijze door het Agentschap gelegitimeerd door argumentaties vanuit een institutionele benaderingswijze (A Hemerijck, 2001, p. 86) Omdat deze benaderingswijze door organisaties (gemeenten en O & O fondsen) niet wordt gehanteerd wordt deze legitimatie minder erkend. Zij argumenteren veel meer vanuit een politieke benaderingswijze of rationaliteit (Bekkers, 2013, p. 176) en vragen om een politiek/culturele handelingswijze.

7.4 AANBEVELINGEN

Communicatie

Respondenten gaven aan dat de mogelijkheden voor verbetering in het communicatieproces met het Agentschap zou kunnen liggen (resp. B, C, F). Mijn aanbeveling is om coproductie (Tops, 1995) van Europees beleid (ESF) op nationaal niveau nader te onderzoeken. Er zou in lijn hiermee meer sprake moeten zijn van governance dan government. Bij governance (V. Bekkers & Edwards, 2007) is er veeleer sprake van zelfregulering en het gebruik van convenanten. Eerder werd er gesproken over ‘boundary agents’ (Bruijn, 2006, p. 89) die tussen de organisatie en het Agentschap als een soort ‘mediator’ op kunnen treden. Omdat het Agentschap vast lijkt te zitten in regels zouden wellicht Europese regels aangepast moeten worden, waardoor er meer speelruimte wordt gegenereerd. Uiteraard kan onderzoek naar mogelijkheden op dit gebied in een groter en uitgebreid verband wel gedaan worden. Hierbij valt te denken aan onderzoek naar een meer open beleidsstijl op Europees niveau, of meer specifieke Europese regelgeving per land.

Horizontale afhankelijkheid

Wederzijdse afhankelijkheidsrelaties tussen uitvoerenden zouden samenwerking noodzakelijk maken en daarmee een alternatief kunnen bieden voor een teveel aan verantwoordingsprocessen. Het zou kunnen, dat als instellingen verbonden zijn met elkaar, er minder snel fraude gepleegd wordt, in verband met de angst op ‘doorlekkeren’ hierover. In feite is er op dit moment sprake van een ‘pooled interdependency’ (Thompson, Scott, & Zald, 2009). Ik pleit voor een onderzoek naar de vraag of er sprake zou kunnen zijn van voordelen bij (meer) gecoördineerde interactie in het geval van ESF. Voordelen zouden competitiebeperking, coalitievorming of samenwerking kunnen zijn. (Bekkers, 2013, p. 174).

Communicatie met de doelgroep

Bij een verbetering van het communicatieproces zou de doelgroep ook een meer essentiële rol kunnen spelen. Want ook organisaties maken inschattingfouten als het gaat over de doelgroep. Uitvoerende ambtenaren kunnen tegen het probleem van beleidsvervreemding (Dijstelbloem, 2004) aanlopen, als zij meegaan in de ‘targets’ en doelstellingen die door het Agentschap worden opgelegd.

Eerlijk over outcomes

In het kader van de doelgroep vrouw en het verhogen van arbeidsparticipatie voor hen zou er ook vervolg op dit onderzoek moeten komen naar de uiteindelijke effecten van dit beleid. Welk verhaal vertellen vrouwen over 15 jaar over dit traject? Hoeveel vrouwen zijn er voor een langere periode aan het werk gekomen? En wat had de verhoogde arbeidsparticipatie van vrouwen aan het begin van de 21^e eeuw voor effect op de samenleving als geheel? Een systeem waar outcomes worden beloofd lijkt essentieel. Al dan niet door het aanpassen van het beleidssysteem op Europees niveau, zodat het gebruik van nieuwe sturingsmodaliteiten, meer gebaseerd op gemeenschappelijke beeldvorming (Snellen, 1987) op nationaal niveau mogelijk wordt.

Met het oog op de toekomst

Het idee van ‘partnersschapscontracten’ wordt genoemd in een document over ‘mogelijke’ voornemens voor ESF 2014-2020(EC, 2011, p. 6) ¹⁷. Dit sluit aan bij de suggestie om wederzijdse afhankelijkheidsrelaties te creëren. Ook verbetering betreffende de doeltreffendheid door het financiële systeem van de ontvangende organisatie vooraf te controleren wordt aangedragen (EC, 2011, p. 6) De vraag is of dit niet ten koste gaat van de doelmatigheid. Voorselectie kan goed functionerende uitvoeringspraktijken met slechte administratiesystemen uitsluiten. Dat zou zonde zijn. Tevens moet rekening gehouden worden met het gevaar van ‘mushrooming’ (Bruijn, 2006, pp. 55-57) Het kan zijn dat vanuit het huidige beleidssysteem de beleidsbevoegdheid op deze manier wordt vergroot, waarbij wordt uitgegaan dat het verhogen van prestatiemeting (input-of outputgericht) automatisch leidt tot beter gedrag. ‘Prestatiemeting verliest hiermee zijn elegantie en legitimiteit, waar legitimiteit minder wordt, kunnen altijd weer nieuwe vormen van strategisch gedrag gevonden’(Bruijn, 2006, p. 59)

Onderzoek naar belangen bij keuze van meetinstrument of sturingsmodaliteit

Ten aanzien van de gevonden verschillen in perceptie van effectiviteit kan verder onderzocht worden vanuit welk belang er tegen effecten wordt aangekeken. Bij O & O fondsen vroeg men zich af of er wel outcome-effecten waren. (interview B1) Gemeenten leken ook meer op outcome-doelstellingen gericht (interview C). De NGO leek in uitvoering goed te passen bij een output-gerichte sturingsmodaliteit. Welke invloed heeft dit op de outcome-effecten bij participanten? Een ‘meer privaat’ bedrijf lijkt beter aan te sluiten bij de werkwijze van het Agentschap, maar is dit in het kader van het publieke belang gewenst? Zou het verschil in de keuze voor output of outcome-gerichte sturing liggen in de tijdsduur waarin je verantwoordelijk bent voor de beoogde doelgroep? Is een grotere rol voor Ngo’s en meer publiek-private samenwerking, gewenst met het oog op professionalisering in het publieke domein? Er lijkt sprake te zijn van ‘twee fundamentele onvereenigbare ethische stelsels’ (Smit & Thiel, 2002).

Verandert men om een beter ‘output’ resultaat op papier te krijgen? Of verandert men met de overtuiging dat het op de lange termijn ook een duurzaam effect voor de doelgroep genereerd?

7.5 DISCUSSIE

Validiteit

Bij kwalitatief onderzoek is de dekking van verscheidenheid binnen de populatie belangrijker dan het kunnen doen van algemene uitspraken. De kwalitatieve survey wordt gezien als een onderzoek naar verscheidenheid(H. Jansen, 2005, p. 19; Wester & Peters, 2004)

De optimale dekking van verscheidenheid is maar deels bereikt. Ik heb 6 organisaties kunnen bereiken, van elk ‘soort’ twee, zie bijlage B 3. De selectie van twee non-gouvernementele organisaties is in beperkte mate bereikt. Ten eerste was de respondent (resp. A) van de

¹⁷ MEMO/11/663

organisatie ‘women at work’ (project baas zoekt vrouw) in eerste instantie deelnemer geweest en pas later werkzaam binnen het traject. Ze was niet betrokken bij de aanvraag en het contact met het Agentschap. In een ander interview bij een non-gouvernementele organisatie bleek het om een andere subsidie (EFRO) te gaan. Echter, deze respondent had wel ervaring met het Europees Sociaal Fonds en alle procedures die daarmee samenhangen. Deze respondent (D) kon een vergelijking maken tussen de processen van het ene en andere fonds. Een respondent uit het zuiden van het land (E) was alleen in staat telefonisch vragen te beantwoorden. Dit interview was korter dan interviews op locatie. Tevens was ik in dit laatste geval enkel in staat mijn eigen stem op te nemen, waardoor hier een volledig transcript ontbreekt. Voornamelijk bij de uitspraken over non-gouvernementele organisaties is voorzichtigheid in het serieus stellen van conclusies geboden.

Begripsvaliditeit

Het is de vraag of dit onderzoek zich in voldoende mate heeft gericht op vooral dit deel uit de onderzoeksvraag: ‘het verhogen van arbeidsparticipatie van vrouwen’. In de gesprekken en bij het benaderen bleken veel instanties dit niet als voornaamste prioriteit te hebben gesteld. Hierdoor ging het interview meer over de effecten van het algemene beleid rond actie A en D. Wellicht had ik hier meer op moeten sturen, aan de andere kant heeft juist het open gesprek gezorgd voor een beeld van ‘die werkelijke doelgroep’. In de jaarverslagen bleken oorzaken voor een mindere mate van bereik aan vrouwen overeen te komen met oorzaken die mijn respondenten benoemden. Van een gevaar betreffende sociale wenselijkheid was geen sprake, wel zou ik juist aangestuurd kunnen hebben op het doen van negatieve verslaggeving, omdat dat soms een interessanter verhaal oplevert.

Criterionvaliditeit

Ik heb in dit verband al eerder gewezen op een onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW. Hier kwamen veel dezelfde conclusies naar voren. In het onderzoek (SZW, 2012) wordt de volgende conclusie gesteld:

‘Men ziet de ESF-subsidie vooral als een financieel vehikel waardoor bepaalde projecten überhaupt mogelijk zijn, in uitgebreidere vorm kunnen worden uitgevoerd of er meer verdieping in kan worden aangebracht.’

Dit sluit aan bij eerder genoemd citaat, gedaan door respondenten in mijn onderzoek: ‘geld, gewoon geld’ (resp. B1, F), of: ‘smeerolie in de radertjes van besluitvorming (resp. B1).’ De bureaucratie en de ervaren rationele manier van werken door het Agentschap komt in feite overeen met wat organisaties in eerste instantie vooral in ‘de punt van beleidsomgeving’ (Fenger et al., 2011) willen. De regels moeten in eerste instantie vooral de financiële zaken niet in de weg zitten, om vervolgens het organisatorische doel te kunnen bereiken; eerst de ‘core business’. Vervolgens wordt het volgende punt genoemd in ‘de maatschappelijke consultatie’:

‘Er wordt nauwelijks gesproken over de (inhoudelijke) evaluatie van de projecten. Ook de verspreiding van de kennis (disseminatie en mainstreaming) en het verloop van de nazorg komt nauwelijks aan de orde. Dit is een belangrijk onderdeel van ESF – projecten, waar

respondenten geen aandacht voor lijken te hebben. Het beeld weerspiegelt zich ook in de constatering dat transnationale samenwerking nauwelijks als horizontale doelstelling wordt onderkend.’ (SZW, 2012 p. 34)

Het ontbreken van aandacht aan ‘nazorg’ kwam ook in interviews naar voren. Hoewel ik hier naar vroeg, werd hier soms kort op geantwoord. In de zin van ‘ja, op eigen initiatief kunnen ze wel langskomen’ (interview E) Of: ‘nee, nazorg: daar was geen geld voor’ (interview A).

‘Verder wordt er in het algemeen veel over doelgroepen gesproken, zoals werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar er vindt nauwelijks een verbijzondering plaats van deze doelgroepen. Hierbij denken wij aan allochtone groepen, vluchtelingen, vrouwen (in het kader van de horizontale doelstellingen), alleenstaande ouders, ouderen met een AOW-gat, etc.’ (SZW, 2012 p. 35)

Ook dit sluit geheel aan bij de conclusies van dit onderzoek. Soms werden hier redenen voor gegeven: ‘er was sprake van multiproblematiek’ (interview C) of: ‘het ging ons niet om vrouwen alleen, mannen en vrouwen: als ze willen werken is het goed(interview B)’.

Externe validiteit

Er is gebruik gemaakt van ‘purposive sampling’. De onderzoeksgroep is doelbewust samengesteld. Echter, er vond zelfselectie van respondenten plaats.

Betrouwbaarheid

Was er een mogelijke vertekening van de onderzoekresultaten door de invloed van de individuele onderzoeker? (van Zwieten & Willems, 2004) Er is wel gecodeerd, maar op een ‘open’ manier. Er is gebruik gemaakt van atlas ti, maar dat laat ruimte aan interpretatie over. Wel is er gebruik gemaakt van secundaire bronnen, maar niet met betrekking tot de perceptie van onderzochte respondenten. Participerende observatie zou bij hebben kunnen dragen aan vergroting van deze interne betrouwbaarheid.

De externe betrouwbaarheid is voldoende gerealiseerd, door het toevoegen van transcripten en expliciete uitleg van procedures.

De praktische toepassing

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op het perspectief van de subsidieontvanger. Het nadeel is dat hierdoor een ongenueanceerd beeld heeft kunnen ontstaan. Verbeterpunten worden voornamelijk bij het Agentschap gelegd, terwijl het ook ‘mooi’ zou zijn als de onderzochte groep zelf van dit onderzoek zou kunnen leren.

8 REFERENTIES

8.1 WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN

- Amsterdam, Rekenkamer. (2009). Re-integratie.
- Arbeidsparticipatie, Commissie. (2008). Naar een toekomst die werkt. *CPB Notitie*, 20.
- Baarda, DB, De Goede, MPM, & Teunissen, J. (2005). Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. *Groningen: Wolters Noordhoff*.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony, & Lash, Scott. (1994). *The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization*.
- Beetham, David, & Lord, Christopher. (1998). *Legitimacy and the EU*: Addison Wesley Longman Higher Education.
- Bekkers. (2013). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. 2de, herz. dr*: Uitgeverij Lemma bv.
- Bekkers, Hans, & van't Land, Gert Jan. (2007). *EU-subsidies voor gemeenten: succesfactoren in beeld* (Vol. 1): Kluwer.
- Bekkers, Victor, & Edwards, Arthur. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*, 35-60.
- Bekkers, Victor Johan Jozef Marie. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*: Eburon.
- Berger, Joseph, & Zelditch Jr, Morris. (1998). *Status, power, and legitimacy: Strategies and theories*: Transaction Books.
- Boeije, Hennie. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality and quantity*, 36(4), 391-409.
- Bordewijk, P. en HL Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*.
- Bruijn, Johan Adam. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*: Lemma.
- Bruijn, Johan Adam, & Heuvelhof, Ernst Frederik. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*: Stenfert Kroese Leiden.
- Charmaz, Kathy. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*: Pine Forge Press.
- Clarke, John, & Newman, Janet. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*: Sage.
- De Swaan, Abram. (2003). Europees beleid zonder Europese politiek. *Morele, culturele en sociale zaken in de Europese Unie. Amsterdam*.
- Denters, B. (2001). Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiemeting in de theorie en praktijk van het Nederlandse protestedenbeleid. *Beleidswetenschap*, 4, 356-371.
- Dijstelbloem, Hubertus Odulfus. (2004). *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*: Amsterdam University Press.
- Dilthey, Wilhelm, & Jameson, Frederic. (1972). The rise of hermeneutics. *New Literary History*, 3(2), 229-244.
- DiMaggio, Paul J, & Powell, Walter W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17): University of Chicago Press Chicago.
- Dolowitz, David P, & Marsh, David. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Easton, David. (1965). A system analysis of political life. *New York. (Easton (1965))*.
- Easton, David. (1979). *A systems analysis of political life*: University of Chicago Press Chicago, IL.

- Engelen, Ewald Rombout, & Ho, Monika Sie Dhian. (2004). *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat* (Vol. 4): Amsterdam University Press.
- Fenger, HJM, Ravestein, R, & Steen, M. (2011). Waken voor populisme, technocratie en paternalisme. *Sociaal Bestek*, 2011(7-8), 4-7.
- Fischer, Frank. (1980). *Politics, values, and public policy: The problem of methodology*: Westview Press Boulder, CO.
- Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices: Discursive Politics and Deliberative Practices*: Oxford University Press.
- Gardner, Roy, & Walker, James. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*: University of Michigan Press.
- Gerring, John. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(02), 341-354.
- Geul, A. (1998). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie: zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*: Lemma.
- Glaser, Barney G. (1965). The constant comparative method of qualitative analysis. *Social problems*, 12(4), 436-445.
- Glaser, Barney G, Strauss, Anselm L, & Strutzel, Elizabeth. (1968). The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research. *Nursing Research*, 17(4), 364.
- Hajer, MA, Tatenhove, JPM van, & Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid.
- Hemerijck, A. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering. *T. Abma en R. in't Veld, Handboek beleidswetenschap, Amsterdam: Boom*.
- Hemerijck, Anton. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.
- Hood, Christopher. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Hoogerwerf, A. (1998). Beleid, processen en effecten. *Overheidsbeleid Een inleiding in de beleidswetenschap*, 17-36.
- Hoppe, Rob. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming*: Coutinho.
- Jansen, Harrie. (2005). De kwalitatieve survey. *Methodologische identiteit en systematiek van het meest eenvoudige type kwalitatief onderzoek. KWALON*, 10(3), 15-34.
- Jansen, Pieter. (2003). Prestatiemeting in de particuliere non-profitsector. *Een voorbeeld uit de humanitaire hulpverlening', Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 77(3).
- Kickert, W. (1985). Planning binnen perken (The limits of PLANNING): Zeist.
- Koppenjan, JFM, Kars, M, & Voort, H. (2007). Verticale politiek in horizontale netwerken. *Beleid & maatschappij*, 1-21.
- Lasswell, Harold D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy sciences*, 1(1), 3-14.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.
- Lissabon-strategie, De. De Lissabon strategie en de spagaat van Kok.
- Lyphart, Arend. (1975). *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands* (Vol. 142): University of California Pr.
- March, James G, & Olsen, Johan P. (1989). *Re-discovering institutions*: Nueva York, Free Press.
- Miles, Matthew B, & Huberman, A Michael. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*: Sage.
- Morris, Christopher W. (2002). *An essay on the modern state*: Cambridge University Press.
- Ouden, W den, Lagrouw, HC, & Groothuis, MM. (2006). Opnieuw een strop? Vraagstukken rond de bekendmaking van het ESF subsidieplafond. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 303.
- Ragin, Charles C, & Becker, Howard Saul. (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*: Cambridge university press.

- Rekenkamer, Algemene. (2005). Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. *Den Haag: in eigen beheer.*
- Ringeling, Arthur. (1993). Het imago van de overheid. *De beoordeling van prestaties.*
- Scharpf, Fritz W. (1998). Interdependence and democratic legitimation: MPIfG working paper.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research* (Vol. 1997): Westview Press Boulder, CO.
- Scott, W Richard. (1994). Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*, 55-80.
- Simon, Herbert Alexander. (1976). *Administrative behavior* (Vol. 3): Cambridge Univ Press.
- Smit, Natasja, & Thiel, S van. (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking: Bestuurskunde; Public Administration.
- Smith, Peter. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International journal of public administration*, 18(2-3), 277-310.
- Snellen, Ignatius Theodorus Maria. (1987). *Boeiend en Geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Thiel, S van, & Leeuw, FL. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17(2), 123-143.
- Thompson, James David, Scott, W Richard, & Zald, Mayer N. (2009). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*: Transaction Books.
- Tirion, Herman Berend. (2006). Beleidseffectmeting en legitimiteit: een studie over reflectie, objectiviteit, betrekkelijkheid en de provinciale beleidspraktijk.
- Tops, PW. (1995). Gemeenten en gezag. *Het verschuivende politieke moment in het lokale.*
- Tummers, LG, Bekkers, VJMM, & Steijn, AJ. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B en M*, 36(2), 104-116.
- Van Gunsteren, HR, & Van Ruyven, E. (1993). De ongekende samenleving (DOS), een verkenning. *Beleid en maatschappij*, 3, 114-125.
- van Thiel, Sandra. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*: Coutinho.
- van Zwieten, Myra, & Willems, Dick. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts en wetenschap*, 47(13), 38-43.
- Vermeersch, Wouter. (2007). Corporate Governance en de implementatie van de Code Lippens: een empirische studie: Antwerpen, thesis.
- Wester, FPJF, & Peters, Vincent Antonius Maria. (2004). *Kwalitatieve analyse: uitgangspunten en procedures*: Bussum: Coutinho.

8.2 NIET-WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *ESF Jaarverslag 2011*. Geraadpleegd in: <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen/esf-jaarverslagen-2007--2013>

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010). *ESF Jaarverslag 2010*. Geraadpleegd in : <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen/esf-jaarverslagen-2007--2013>

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *ESF Jaarverslag 2009*. Geraadpleegd in: <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen/esf-jaarverslagen-2007--2013>

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *ESF Jaarverslag 2008*. Geraadpleegd in: <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen/esf-jaarverslagen-2007--2013>

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *ESF Jaarverslag 2007*. Geraadpleegd in: <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen/esf-jaarverslagen-2007--2013>

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2013) *Site van het Agentschap SZW* <http://www.europaomdehoek.nl/>

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2011). *Handleiding voor het voeren van projectadministratie*. Geraadpleegd in: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/nieuws/gemeenten-weten-steeds-beter-de-weg-in-complexe-esf-regelgeving>

Europese Commissie. (2010). *Strategie voor gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015*. Brussel, 21.9.2010. COM (2010) 491 definitief

Europese Commissie (2013) . *Hoe kan het partnerschapsbeginsel in de Europese fondsen worden versterkt?* <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=nl&newsId=7956>

Europees Sociaal Fonds. (2011). *Wijziging subsidie*. Geraadpleegd in: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-14878.html>

Europese Unie. (2011). *Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020. Memo 11/ 663*. Geraadpleegd in: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-663_en.htm?locale=en

Bosch, H. & Boeije, H. : wetenschapsfilosofische grondslagen bij analyseren in kwalitatief onderzoek. http://depot.knaw.nl/8320/1/artikel_wetenschapsfilosofische_grondslagen.pdf

Kamerstukken Europees Sociaal Fonds (N.D.) Geraadpleegd in:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/26642/kst-26642-122?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>

Ministerie van Economische Zaken. (2010) *Nationaal Strategisch Referentiekader Structuurfondsen 2007-2013*. Geraadpleegd in:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2008/02/29/nationaal-strategisch-referentiekader.html>

Ministerie van Onderwijs, cultuur en wetenschap. (2013). *Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid 2013-2016*. Geraadpleegd in: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/05/10/bijlage-bij-hoofdlijnenbrief-emancipatiebeleid-2013-2016.html>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2011). *Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid , Projectnummer: B3757*. Geraadpleegd in:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/01/esf-tussenevaluatie-acties-a-en-d.html>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2012). *Nationaal Strategisch Rapport*. Geraadpleegd in: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/12/20/nationaal-strategisch-rapport.html>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2012). *Maatschappelijke consultatie Europees Sociaal Fonds 2012. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Geraadpleegd in: <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen/rapporten-over-esf>

Rijksoverheid (2009) *Subsidieregeling 2007-2013 (herzien)* . geraadpleegd in:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0026313/geldigheidsdatum_15-06-2013

R. Bolhuis (2012) *Subsidie industrie*. In: Binnenlands bestuur , maart 12 , 2013. Geraadpleegd in: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/opinie/columns/subsidie-industrie.4730415.lynkx>

Rijksoverheid (2010) *Arbeidsparticipatie van vrouwen*. Geraadpleegd in:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrouwenemancipatie/arbeidsparticipatie-van-vrouwen>

Trouw (2004) *Ministerie verliest weer ESF rechtszaak*. Geraadpleegd in:
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1757208/2004/07/30/Ministerie-verliest-weer-ESF-rechtszaak.dhtml>

INHOUDSOPGAVE

B 1	Reflectieverslag.....	58
B 2	Globale opzet interview	61
B 3	Lijst met respondenten	63
B 4	lijst met non-respondenten	65
B 5	Regelgeving en uitkomsten en ESF	66
B 6	Lijst met afkortingen	68
B 7	transcripts interviews	69
B 8	code analyse in atlas ti	70
B 9	Overzicht relevante regelgeving en richtlijnen	73
B 10	Column : bezoek internationale vrouwendag.....	74

B 1 Reflectieverslag

Projectmanagement

Omdat ik enkele vakken nog had af te ronden heb ik me niet aan de planning kunnen houden. (Het doel was om in juni klaar te zijn). Toch vond ik het ook lastig structuur in mijn onderzoek aan te brengen. Aan motivatie ontbrak het niet, maar ik raak snel het overzicht kwijt en kan mezelf verliezen in details die irrelevant zijn. Daarbij speelt een zekere angst om te falen ook mee. Ik ben me hier inmiddels bewust van en heb vaak contact opgenomen met mijn begeleider. Zo realiseerde ik voor mezelf ‘een stok achter de deur’. Bovendien gaf me ‘het er even over praten’ weer nieuwe motivatie. Mijn begeleider gaf vaak goede adviezen of ‘het gevoel dat het goed kwam’. Ik heb gemerkt dat ik contact met begeleiders of studiegenoten belangrijk vind. Ik leer steeds meer om advies te vragen, maar ook om gewoon ‘te gaan’ en desnoods het verkeerd te doen. Na het inleveren van mijn proposal was dit het geval. Ik was in de veronderstelling dat het goed was gekeurd, terwijl mijn begeleider dat idee nog niet had. Inmiddels had ik al interviewafspraken gemaakt, waardoor processen doorelkaar heen gingen lopen. Aangezien ik vaak juist de neiging heb om pas te beginnen als ik alles 100% helder heb kan ik hier toch wel positief op terugkijken.

Anderzijds is ‘dingen missen’ ook kenmerkend voor mij. Ik kan soms slordig zijn in het lezen van een opdrachtbeschrijving. Niet omdat ik het niet belangrijk vindt, maar meer omdat ik gehaast ben en al eigen ideeën heb en soms té gemotiveerd ben. Ik heb geleerd dat nauwkeurigheid belangrijker is dan snelheid. Want uiteindelijk leidde die snelheid tot een heel groot verslag, waar vervolgens alsnog nauwkeurig geschrapt moest worden. Aan motivatie ontbrak het zeker niet, het was leuk om te doen en ik heb genoten van de gesprekken op locatie. Omdat de vakantie naderde was het vinden van respondenten lastig. Er moest een afweging gemaakt worden tussen minder respondenten of nog meer uitloop van mijn bachelor. Er werd gezegd dat het vooral ging om het feit dat je laat zien onderzoek te kunnen doen, en dat je laat zien dat je weet wat beperkingen zijn in het onderzoek. Die beperkingen waren er zeker. De definitie van NGO is tot het eind toe voor mij vaag geweest. De respondenten van deze Ngo’s waren ook niet de personen die ik prefereerde, maar brachten anderzijds wel relevante informatie. Ik concludeer dat ik de volgende keer niet gelijk als ‘een gek’ te werk ga, maar rustiger me moet inlezen, met enkele begrippen te werk ga en gelijk al tot doel stel weinig pagina’s te schrijven. Schrappen bleek moeilijker te zijn dan ik dacht. De volgende keer dus meer structuur, minder tekst en evenveel motivatie. Mijn zus adviseerde me de onderzoeksvraag boven me bed te hangen. Je moet je steeds afvragen: ‘ben ik nog met die onderzoeksvraag bezig?’ .

Zelfstandigheid

Ik kan zelfstandig werken, maar heb wel bevestiging nodig. Ik vraag veel, maar ben tevreden over mijn ‘zelfstandig functioneren’, omdat ik zelf contact op nam of vragen stelde en mijn eigen planning bewaakte. Ik heb me soms ‘opgesloten’ omdat het af moest.

Schrijfstijl

Met betrekking tot schrijfregels (APA) en andere eisen voor het verslag ben ik soms teveel ‘gewend’ dat het wel verteld wordt. Ik weet dat ik het volgen van ‘APA-regels’ niet leuk vind en dat ik me liever stort in een chaotisch denkproces. Maar het hoort er allebei bij. Ik schreef ook teveel in ‘de ik-vorm’. Een meer wetenschappelijke schrijfstijl moet ik me eigen maken.

Het afnemen van interviews

De interviews verliepen goed en mijn eigen perceptie is dat hier ook mijn kwaliteit ligt. Ik kan goed luisteren en me werkelijk interesseren voor wat mensen vertellen. Ik ben beleefd en ik denk dat dit vaak gewaardeerd wordt. Soms ben ik te afwachtend, ook in het ‘beginnen’ met het interview, of het ‘to the point’ komen. Ik merkte dat gaandeweg de interviews wel beter verliepen en ik (hoewel ik me goed had ingelezen) meer bekend werd met het onderwerp, wat het gesprek en de focus ten goede kwam. Ik moet waken voor ‘een gesprek over alles wat er maar mee te maken heeft’.

Onzekerheid

Ik vind het lastig om mijn eigen standpunten te verdedigen, omdat ik het idee heb dat ‘absolute waarheid’ niet bestaat. De vraag of een veronderstelling werkelijk een goede veronderstelling, of een interpretatie van een observatie werkelijk een goede interpretatie is bij mij haast altijd aanwezig geweest. Vermoedelijk ligt hier ook het probleem van kwalitatief onderzoek in het sociale domein. Het constructivisme stelt dat alle, of veel verschijnselen in werkelijkheid sociale constructies zijn. Ook kennistheorieën en begrippen als responsiviteit, legitimiteit en zelfs effectiviteit zijn in dat geval slechts constructies voortvloeiend uit afspraken en historische ontwikkelingen.

Ik heb nog geen werkervaring in de publieke sector en kom ‘even’ langs voor een interview; hoe kunnen mijn uitspraken dan van waarde zijn? Ook onzekerheid over wetenschappelijke kennis speelt hierin mee. Er zijn nog duizenden artikelen die met dit onderwerp te maken hebben. Hoe weet ik zeker dat ik de operationalisatie van secundaire data op een juiste manier heb uitgevoerd?

Kritiek verwerken

Ik heb mijn best gedaan kritiek te verwerken. Hierbij ging het om ‘inkorten’, veranderen van de onderzoeksvraag, veranderen of structureren van het interview, veranderen zodat het voldeed aan de ‘apastijl’. Ook was het advies om dieper/ uitgebreider op de institutionele benadering van beleid in te gaan of conclusies te trekken die specifiek over de doelgroep ‘vrouw’ gingen.

Lastige kritiekpunten

Voornamelijk de laatste twee ‘kritiekpunten’ waren lastig te verwerken. Vooraf dacht ik: ‘ik kies de institutionele benadering en vanuit daar benader ik het hele onderzoek’. Echter; in praktijk bleken respondenten te praten over zaken die bij een politieke benadering van beleid hoorde. Hierin ging ik mee (mijn interview was semigestructureerd) en de institutionele benadering leek met name bij de analyse van interviews niet zo belangrijk. Later kon ik wel

vanuit deze benadering zaken verklaren. Maar juist omdat de institutionele benadering ook zoveel facetten kent die inpasbaar zijn in alle benaderingen had ik alsnog geen vaste focus. Ik heb ook gemerkt dat het formuleren van heldere conclusies met betrekking tot de onderzoeksvraag moeilijk was. Algemeen is het een antwoord in de trend van: ‘ja, en nee, dat hangt af van ‘hoe je het bekijkt’’. Omdat mijn uitgangspunt de institutionele benadering was kon ik terugvallen op de logica van passendheid en consequenties in deze conclusie. In feite was het beleid niet effectief bij de gemeenten en O&O fondsen als je het alleen op vrouwen betreft, maar was dit niet ‘het overheersende gevoel’ bij interviews. Hierin waren respondenten soms tevreden, omdat ze andere doelstellingen wel hadden gehaald. Als ik dan schrijf: ‘het was niet effectief’, dan voelt dat als ‘verraad’. Alsof je zegt: ‘u zegt wel dat het gehaald is, maar eigenlijk is er niks van terecht gekomen’. Dat vond ik lastig.

Ik balanceerde soms tussen definities die gingen over alle doelgroepen binnen acties A en D en anderzijds alleen vrouwen binnen de acties. Of ik wist soms zelf niet meer goed of het ging over beleid voor administratie of beleid als middel voor de doelgroep. De definitie van NGO heb ik uiteindelijk voor mezelf gedefinieerd als ‘meer private instelling’, maar ergens heb ik het gevoel dat de aandacht voor de werkelijk bedoelde NGO te weinig is gegeven. De volgende keer moet ik zelf met het duidelijk definiëren van definities beginnen en in een interview duidelijker vertellen wat ik met ‘beleid’, ‘doelstelling’ of ‘effectief beleid’ bedoel; ‘me minder van de wijs laten brengen in die gesprekken.’

Kwalitatief onderzoek; gevalstudie of toch niet?

Hoe ik het onderzoek vorm ging geven was al vrij snel duidelijk. Maar welke naam ik hier aan moest geven niet. Ik schreef eerst over een ‘case study’. Deze term werd vertaald, maar bleek dan evenmin volledig van toepassing op mijn onderzoek. Eigenlijk was vooral zeker dat het om een interview ging en holistisch onderzoek gedaan is. Ook de vraag of het onderzoek nu juist inductief of deductief was, bleek moeilijk eenduidig te beantwoorden. Het bleek het allebei.

Leerpunten

Als ik één ding met de bacheloropdracht heb bereikt is het feit dat ik er van geleerd heb. Leerpunten liggen op het vlak van ‘focus houden’, ‘zorgen dat ik beter geïnformeerd ben betreft het doel en eisen van een opdracht’, ‘structuur bewaken in het verslag’, ‘nauwkeurigheid in definities handhaven’ en ‘een meer wetenschappelijke schrijfstijl ontwikkelen: ‘geen ‘ik heb onderzocht’ en veel minder pagina’s schrijven!

B 2 Globale opzet interview

Interview over het gebruik van ESF-subsidie voor arbeidsparticipatie van vrouwen in de periode 2007-2013

naam respondent:..... (anoniem blijven is ook mogelijk)

achtergrond of functie persoon: (anoniem blijven is ook mogelijk)

algemeen

1. Hoe kwamen jullie er toe deze specifieke subsidie aan te vragen?

Het verloop van het proces

De aanvraagprocedure

2. Hoe verliep de communicatie met de EU, de doelgroep en collega's rond de ESF-aanvraag?

3. In hoeverre zijn jullie bekend met de doelgroep 'vrouw' en subsidie-aanvragen bij de EU?

Tijdens het project

4. Hoe vond er overleg plaats tijdens het project?

De evaluatie

5. Hoe verliepen de evaluaties en terugkoppelingsprocessen?

6. In hoeverre is jullie mening veranderd over ESF subsidie voor arbeidsparticipatie van vrouwen?

Stelling over arbeidsparticipatie in kader van vrouwen en ESF subsidie	Mening eerst was: heel negatief, negatief, positief heel positief of neutraal	Mening na het project en 'ermee bezig zijn' is: heel negatief, negatief, positief, heel positief of neutraal
ESF is een juist instrument om vrouwen te stimuleren bij werk		
Regels en procedures rond subsidie-aanvraag		
ESF kan efficiënt bijdragen aan het werk wat gedaan wordt om vrouwen te stimuleren (de baten wegen op tegen de kosten)		
Cofinanciering bij deze Europese subsidie draagt bij aan een weloverwogen keuze om subsidie aan te vragen		

effectiviteit

7. Uiteindelijk is de subsidie met een doel aangevraagd en wordt subsidie ook met een doel verleend. Is het subsidiedoel naar jullie inzicht bereikt?

Prioriteiten en doelstellingen	Denken jullie of weten jullie of dit behaald is binnen jullie organisatie?	Hoe belangrijk vinden jullie deze prioriteit? Schaal 1 – 10, waarin 1 niet belangrijk is en 10 heel erg belangrijk
75% van de ingestroomde deelnemers rond het voor hem beoogde integratieproject binnen het ESF-project af (actie A)		
8% van de ingestroomde deelnemers stroomt uit naar arbeid. (actie A)		
85 – 90% rond het voor hem of haar beoogde traject binnen het ESF-project af.		
10% van de deelnemers, die voor het project nog geen kwalificatie had, behaalt deze kwalificatie.		

8. In hoeverre is deze subsidie effectief geweest voor jullie organisatie of gemeente?

Terugkijkend op

9. Wat waren de algemene verwachtingen van het proces voorafgaand aan het traject en zijn deze uitgekomen?

10. Wat is het grootste knelpunt geweest bij het gehele traject?

11. Waar liggen de mogelijkheden voor verbetering binnen de organisatie van dit traject?

12. Heeft u verder nog opmerkingen of zaken die u graag zou willen noemen?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

B 3 Lijst met respondenten

Respondent	Organisatie en	Subsidie jaar ¹⁸	Soort project	Beschrijving respondent	Datum van interview	Wijze van gesprek
A	Radar Uitvoer Sociale dienst noord-west Friesland en werkbedrijf NGO	2009	@wurk in NW Friesland 'Baas zoekt vrouw'	Participant reïntegratietraject en nu coach bij dat traject	23 mei 2013	Interview in restaurant Leeuwarden
B 1 B 2	Ergon Eindhoven O & O	2009 – 2011	Scholingsproject 1,2,3	B1: projectleider B2: opleidings functionaris	6 juni 2013	Op werkkamer
C	Gemeente Alkmaar Gemeente	2009	Wijkaanpak Overdie	-	7 juni 2013	In stadskantoor
D	CMO Groningen (EFRO) NGO	2008 ¹⁹ 2009 ²⁰ 2010 2011	Federation 4 women	Manager advies, verantwoordelijk voor project schrijven	12 juni 2013	Op werkkamer
E	Gemeente Uden Gemeente	2008	Weer aan de slag. Nuggers Uden	Deskundige op het gebied van Europese subsidies bij gemeente en werkervaring bij Agentschap SZW	18 juni 2013	per telefoon
F	Waterbedrijven Arnhem O & O	2007 - 2011	Verschillenden Competenties Brancheproject Drinkwater Opleidingen etc.	Beleidsmede werker	24 juni 2013	Op werkkamer

¹⁸ Het jaar of de jaren waarover geïnterviewd werd

¹⁹ Tot 2008 ook ESF gebruikt

²⁰ Vanaf 2009 gebruik gemaakt van EFRO

Respondenten - gespecificeerde gegevens

Deze gegevens zijn niet openbaar maar wel aanwezig in de versie voor de begeleiders van dit onderzoek.

B 4 lijst met non-respondenten

Organisatie
Hönkemöller den Haag HBD (O&O fonds)
Voeding en genotsmiddelen industrie
Gemeente Emmen Nuggers 2009
Gemeente Weert
Gemeente Zeist programma EQUAL
Gemeente Nijmegen
Gemeente Arnhem
Tilburg@ work
ECG, Twente European Consulting group
Stichting opleidingsfonds voor de hypotheekbemiddelingsbranche
TNT
Gemeente Venlo
Gemeente Hardenberg
Gemeente Rijssen
OTIB onderwijs

B 5 Regelgeving en uitkomsten en ESF

Regelgeving (art. 16 lid 1 subdieregeling ESF)

‘De begunstigde houdt een inzichtelijke en controleerbare administratie bij met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven en verworven inkomsten. Deze administratie bestaat uit een projectadministratie, waaronder begrepen een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, juist en volledig zijn vastgelegd en ten behoeve van de vaststelling van de subsidiabiliteit zijn te verifiëren met bewijsstukken. Deze administratie is voor controle beschikbaar op één locatie.’

Uitkomsten

Tabel B 1 Voortgang op nationale participatiedoelstellingen (netto-participatiegraden, banen \geq 12 uur pw.), bron: CBS, overgenomen uit SZW: ESF jaarverslag 2011, tabel 4.1

	Nationale doelstelling	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Totaal		64,8	64,2	63,3	63,2	64,5	66,1
Vrouwen	65% in 2010	53,6	53,9	53,6	54,1	55,8	57,7
Ouderen (55-64)	45% in 2010	37,4	38,0	39,2	39,7	41,7	44,9
Etnische minderheden	"een evenredige toename"	49,1	47,4	46,5	46,9	46,7	51,8

Tabel B 2 Deelnemers uitgesplitst naar geslacht, overgenomen uit SZW: ESF jaarverslag 2011, tabel 2.16

	Uitsplitsing deelnemers naar geslacht			Cumulatief		
	2011					
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal
Prioriteit 1	59.980	36.546	96.526	119.628	84.053	203.681
Actie A	21.972	18.590	40.562	61.591	56.416	118.007
Actie J1	22.962	16.848	39.810	36.712	26.208	62.920
Actie J2	15.046	1.108	16.154	21.325	1.429	22.754
Prioriteit 2	19.618	8.888	28.506	85.326	41.550	126.876
Actie B	5.367	758	6.125	17.933	3.293	21.226
Actie C	14.251	8.130	22.381	67.393	38.257	105.650
Prioriteit 3	166.848	62.178	229.026	530.872	231.543	762.415
Actie D	166.848	62.178	229.026	530.872	231.543	762.415
Actie E	nvt	nvt	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	246.446	107.612	354.058	735.826	357.146	1.092.972

Tabel B 3 Intrekkingen ESF subsidie per actie en prioriteit. overgenomen uit SZW: ESF jaarverslag 2011, tabel 2.4

Prioriteit	Actie	Omschrijving	2011		Aanvrager	
			Aantal intrekkingen	Verleend Bedrag		
1		Vergroten arbeidsaanbod		11	€ 13.995.327	
1	Actie A	Additionele toerusting en bennideling van w erklozen met een achterstand tot/op de arbeidsmarkt		10	€ 11.023.327	Gemeenten
1	Actie J1	Additionele scholing, opleiding en toerusting van jongeren op of tot de arbeidsmarkt.		0	€ 0	Gemeenten
1	Actie J2	Additionele scholing, opleiding en toerusting van jongeren op of tot de arbeidsmarkt.		1	€ 2.972.000	O&O fondsen
2		Bevorderen insluiting op de arbeidsmarkt van kansarmen		0	€ 0	
2	Actie B	Re-integratie gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in jeugdinstellingen		0	€ 0	Justitie, Jeugd en Gezin
2	Actie C	Praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs		0	€ 0	Praktijkscholen en VSO scholen
3		Vergroten aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal		20	€ 4.462.532	
3	Actie D	Projecten gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolde werkenden of werkenden zonder startkw alificatie (scholing t/m MBO-4 of equivalent)		12	€ 3.803.926	O&O fondsen
3	Actie E	Sociale innovatie (gericht op verhogen arbeidsproductiviteit)		8	€ 658.606	Open
3	Actie E1	Sociale innovatie, vitale bedrijven		0	€ 0	Open
Totaal				31	€ 18.457.859	

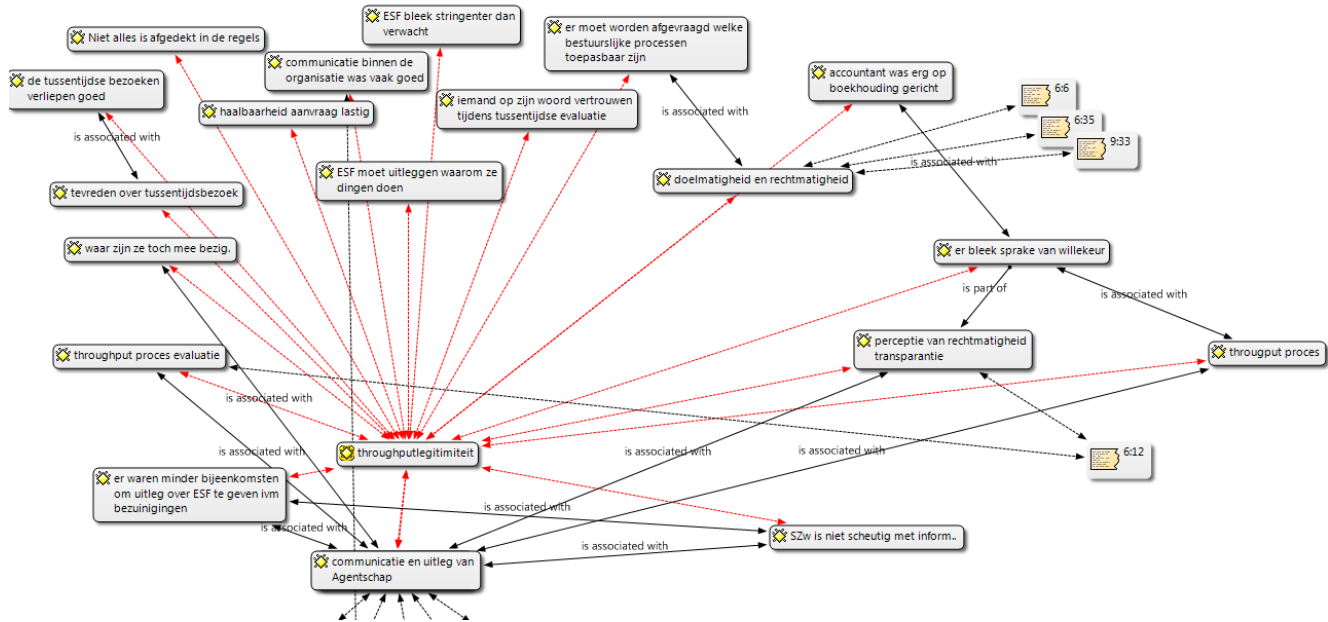
B 6 Lijst met afkortingen

afkorting	
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
O&O (fonds)	Opleidings- en ontwikkelings (fonds)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
EC	Europese Commissie
OP	Operationeel Programma
NSR	Nationaal Strategisch Referentiekader
NHP	Nationaal hervormingsprogramma
EFRO	Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling
ESF	European Social Fund (Europees Sociaal Fonds)

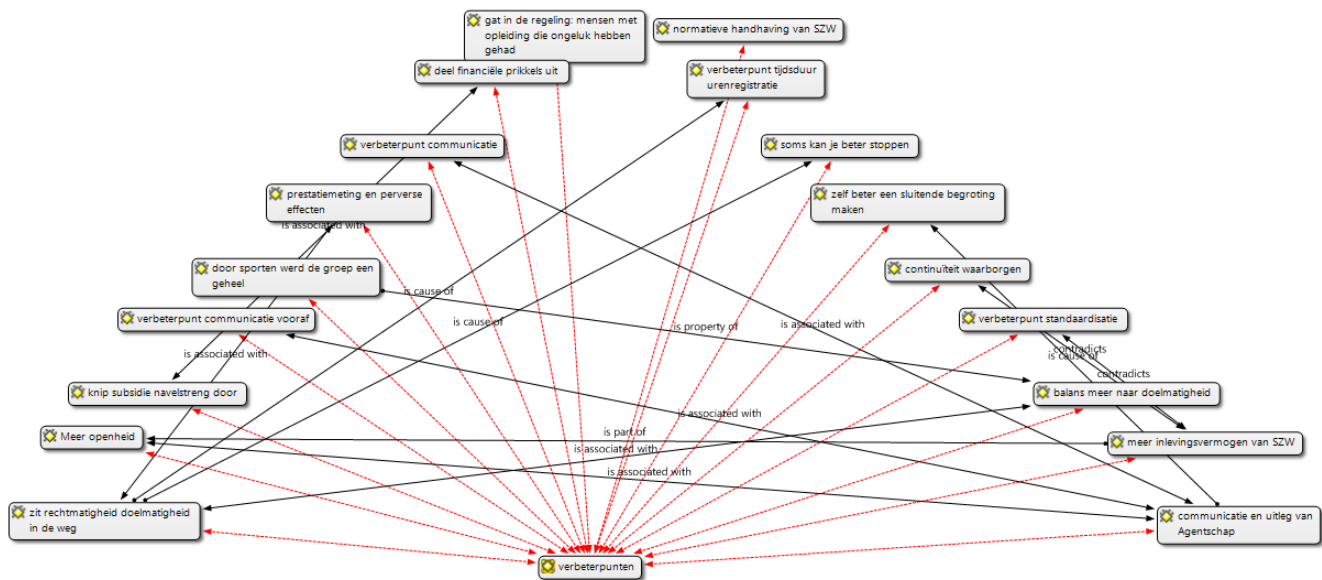
B 7 transcripts interviews

Vanwege respect voor privacy zijn de transcripts niet in de openbare versie opgenomen. De transcripts zijn wel aanwezig in de versie die in het bezit is van de begeleiders van dit onderzoek.

Netwerk 'responsiviteit'



Netwerk: throughputlegitimiteit



Netwerk: verbeterpunten

B 9 Overzicht relevante regelgeving en richtlijnen

Nationaal Strategisch Referentiekader

Operationeel Programma ESF doelstelling 2

Subsidieregeling ESF 2007 -2013

(Nationaal Hervormingsprogramma)

Verordening 1083/ 2006 (art. 55) structuurfondsen algemeen

Verordening (EG) 1081 / 2006 inzake het ESF

Verordening (EG) 769 / 2006 inzake grensoverschrijdend transnationaal

Verordening (EG) 1828/2006 uitvoeringsverordening voor de structuurfondsen

Algemene Wet Gelijke Behandeling en art. 1 Grondwet

Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA)

Wet kinderopvang art. 1.67 tweede lid Wet Kindeopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

Wet Inkomens Belasting art. 8. lid 9 en 10 : afschaffing algemene heffingskorting

Aanvullende combinatiekorting werd inkomens afhankelijke combinatiekorting (IACK)

Bestuursakkoord VNG : financiële stimulansen voor aanvullende ambities Nuggers (2007)

Wet werken naar vermogen: WwnV (gaat in 2014 in)

Europese richtlijn ouderschapsverlof: Richtlijn 96/ 34 / EG

Verordening (EG) nr. 1922/ 2006 Oprichting van Europees instituut voor gendergelijkheid

Genderpact: Women's charter 2010, Commision's roadmap for equality between Women and Men 2010-2015

Lissabonstrategie 2000- 2010

Europa 2020 doelstellingen

Broeden zonder uitkomst.

Door Maaïke van Esch gestuurd naar Dagblad 'Trouw' Podium op 11 maart 2013

Een kippenhok met nette vrouwen

Daar stond ik dan, gewapend met 2 tassen vol kleren, een warme trui en mijn haar nat van de regen, een doorgewinterde student uit het provinciale Enschede op reis. Een broek aan, een jas met een rits die al 3 jaar geleden gemaakt had moeten worden. Naast mij stond een vriendin, ook in spijkerbroek. Samen stonden wij tussen vrouwen. Heel veel vrouwen. Heel erg veel vrouwen. Een kakelend kippenhok met vrouwen. Groot, klein, dik, dun. Maar wel allemaal - op ons na dan, in uiterst verzorgde kledij.

Kledij, geen kleding. Wel zo sjiek.

Vrouwen op hakjes en dominostenen

Blij verrast was ik dat ik gratis een kopje thee mocht nemen. Een wat onhandige jongeman (mannen moeten ook geen thee schenken!) die zich waarschijnlijk ook niet helemaal op zijn gemak voelde, gaf mij een glas zonder hengsel, waardoor de temperatuur in mijn handen opliep met 20 graden.

Het kopje thee pakken, het zakje erin doen en vervolgens proberen door de kletsende (klatsende) vrouwen door te manoeuvreren was ingewikkelder.

Het gevaarlijke aan deze situatie is vooral dat het merendeel van deze vrouwen op hakjes staat. Stoot je dus iets te hard tegen één van deze dames aan, dan valt het hele groepje als een soort dominostenen om. Gelukkig kon ik dit nog net voorkomen.

Dit was mijn binnenkomst bij het debat in de rode hoed, over het 'vrouwelijke antwoord op de crisis'.

Als er maar gepraat wordt

Over oplossingen werd niet gepraat. Wellicht omdat dit ook helemaal niet vrouwelijk is. Mannen willen oplossingen, vrouwen willen blijven praten. En of er gepraat werd. Onze 'eigen Neelie' kwam met deze 4 kernwoorden: 82, 50, kansen en verandering. Of eigenlijk 'change' want dat is natuurlijk veel hipper.. yeah. Het deed me denken aan een soort alfabet van een bruiloft: · 82, zo oud worden vrouwen.

50: zolang kan je carrière maken.

Kansen: die moet je pakken.

Verandering: daar is het tijd voor.

WC-rol: die heb je ook nodig. Onee! Die laatste hoorde er niet bij.

Stofzuiger kiezen

Vervolgens kwamen er 2 panels met mensen als Wim van der Kamp, Agnes Jongerius en anderen die hun mening over vrouwenquota, EU-bemoeienis en vrouwelijk leiderschap gaven.

De enige spreker die daverend applaus kreeg was een man: Jeroen Smit. Hij had onderzoek gedaan in Scandinavië, waar ze al wat verder zijn met vrouwenquota. Hij sprak de woorden : 'Maar vrouwen

moeten geen mannen 2.0 worden, nee.. dat wil je niet!’ Waarop Agnes Jongerius gelijk in de verdediging schoot: Maar als vrouwen dat willen, dan mág het toch wel?’ . Na wat gevloek en onsamenhangend gezwets van laatstgenoemde was ik er in elk geval overtuigd van dat sommige vrouwen maar beter thuis een stofzuiger kunnen bedienen.

Een steeds terugkerende conclusie was dat als ‘Lehman brothers’, ‘Lehman sisters’ had geheten het nooit zo ver was gekomen met de crisis.

Haantjes met mantelpakjes

Toen ik bij de bar stond en mijn gratis drankje wilde halen werd me duidelijk dat vrouwen in de praktijk erger dan mannen zijn. Ik stond redelijk vooraan om mijn wijntje te scoren. Een vrouw met rode nageltjes, een botoxlaag van 3 cm op haar gezicht en een ouwe-mensengeur vermengd met het duurste parfum drong voor alsof het haar dagelijkse werk was. Overal om me heen gebeurde (heel slinks natuurlijk, want zo zijn vrouwen dan ook wel weer) hetzelfde. Waardoor ik uiteindelijk als laatste mijn wijntje had. Mannen maken fouten, en iedereen ziet het. Vrouwen maken fouten, en kijken er vervolgens bij alsof hun neus bloed. Geen kippen, maar net zo goed haantjes.. haantjes met mantelpakjes.