

Vergaderjaar 2022–2023

26 642

Europees Sociaal Fonds (ESF)

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2022

Aanleiding

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het oudste en belangrijkste EU-fonds om werkgelegenheid en sociale integratie te bevorderen. In overleg met gemeenten, sociale partners, de Europese Commissie en andere betrokken partijen heeft Nederland een Programmadocument opgesteld met de hoofdlijnen voor de nieuwe programmaperiode 2021 tot en met 2027. Over de uitgangspunten bent u eerder geïnformeerd.¹ 11 augustus jl. is het programmadocument goedgekeurd door de Europese Commissie. Met deze goedkeuring kan Nederland aan de slag met de uitvoering van het nieuwe ESF+ programma. Daartoe hebben we, zoals gebruikelijk in eerdere programmaperiodes van het ESF, een subsidieregeling² opgesteld.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de programmering van het ESF+, de uitwerking in nationale regelgeving en de openstelling van tijdvakken om subsidie uit het ESF+ te kunnen aanvragen. Ook informeer ik uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de inzet van aanvullende middelen uit REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe).

Het Europees Sociaal Fonds Plus

Vanaf de nieuwe programmaperiode 2021 tot en met 2027 heeft het fonds de naam ESF+ gekregen, omdat enkele Europese fondsen die vroeger los

¹ Kamerstuk 26 642, nr. 142.

² Subsidieregeling ESF+ 2021–2027.

stonden van het ESF hieraan zijn toegevoegd.³ In de periode 2021–2027 wordt in totaal ruim € 413 miljoen beschikbaar gesteld aan Nederland. Dat is bijna € 100 miljoen minder dan in de vorige programmaperiode. Doordat wordt uitgegaan van een hogere cofinanciering in te brengen door de begunstigde van 60%⁴ in plaats van 50% is de totale investering vergelijkbaar aan de eerdere periode.

De overkoepelende beleidsdoelstelling van het ESF+ is bij te dragen aan een beter presterend en veerkrachtig «sociaal Europa», de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en de in het kader van het Europees Semester bekrachtigde sociale en werkgelegenheidsprioriteiten.

Het Nederlandse ESF+ programma is grotendeels gericht op het ondersteunen van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zowel werkenden als niet-werkenden. Daarnaast zet het programma in op het bevorderen van sociale innovatie, gelijke kansen en non-discriminatie en het ondersteunen van de doelgroep «meest behoeftigen» met voedselhulp en/of materiële hulp.

Op basis van de uitgangspunten uit het programmeringsdocument is een nationale subsidieregeling uitgewerkt voor een verdere concretisering van de subsidiabele activiteiten en mogelijke aanvragers. De invoering van de verschillende onderdelen vindt gefaseerd plaats omwille van de uitvoerbaarheid en de beheersbaarheid. Gedurende de looptijd van het ESF+ programma worden telkens nieuwe tijdvakken voor het aanvragen van ESF-middelen aan de subsidieregeling toegevoegd.

Nederlandse prioriteiten binnen het ESF+

Op basis van de (economische) ontwikkelingen en hun effect op de arbeidsmarkt, het standpunt van het vorige kabinet, het nieuwe coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en de door de Europese Commissie geïdentificeerde investeringsbehoeften en de landenspecifieke aanbevelingen, kiest Nederland ervoor om het ESF+ in de komende programmeringsperiode te focussen op drie prioriteiten.

1. De ondersteuning van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie

Van oudsher gaat een belangrijk deel van het totale ESF-budget naar de uitdagingen op de arbeidsmarkt. Hoewel er op dit moment meer openstaande vacatures zijn dan werkzoekenden, gaat het niet vanzelf om mensen aan het werk te helpen. Het ESF maakt het mogelijk hier een extra inspanning op te doen door in samenwerking met verschillende partners in het veld met specifieke problemen aan de slag te gaan. Activiteiten zijn erop gericht om mensen met een uitkering aan een baan te helpen, om belemmeringen voor volwaardige participatie in de maatschappij aan te pakken – ook als deze op andere leefgebieden dan werk liggen – en voor werkenden om bij te scholen of om te scholen naar een kansrijke baan of sector. Op deze manier bereiken we een grote groep mensen op de arbeidsmarkt: zelfstandigen zonder personeel, mensen in de bijstand, jongeren in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro), ouderen, gedetineerden, mensen met een arbeidsbeperking, mensen met een migratieachtergrond en/of mensen die minder scholing hebben genoten.

³ Het gaat dan vooral om het fonds gericht op de ondersteuning van meest behoeftigen, het voormalige Europees Fonds Meest Behoeftigen (EFMB, Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD in EU-jargon).

⁴ De hoofdregel is 40% financiering vanuit ESF, 60% eigen financiering. Op onderdelen geldt een afwijkende verdeling. Zie verderop in de brief onder sociale innovatie en voedselhulp.

Aanvragers voor onderdelen van deze ESF+ subsidieprioriteit zijn:

- Centrumgemeenten namens gemeenten en vso- en pro-scholen in hun arbeidsmarktregio voor activiteiten voor kwetsbare werkzoekenden en jongeren in het vso en het pro onderwijs.
- Dienst Justitiële Inrichtingen om gedetineerden, forensische patiënten en jeugdigen voor te bereiden op een terugkeer in de maatschappij en het verkrijgen en het behouden van werk.
- Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen), brancheorganisaties en samenwerkingsverbanden van sociale partners voor projecten gericht op de begeleiding en scholing van kwetsbare werkenden.

Het grootste deel van alle middelen gaat naar deze prioriteit, omdat ik er veel waarde aan hecht dat iedereen zoveel mogelijk meedoet en kan blijven doen op de arbeidsmarkt. Dit draagt ook bij aan de strijd tegen armoede. Het totale budget heb ik op ruim € 366 miljoen bepaald. Projecten van dit programma-onderdeel komen op grond van de Europese verordening in aanmerking voor 40% subsidie uit ESF+. Aanvragers moeten voor de overige financiering zorgen.

II. Het bevorderen van sociale innovatie

Binnen het ESF+ programma is ook aandacht voor sociale innovatie. Aanvragers worden gestimuleerd om andere aanpakken en activiteiten uit te proberen. Binnen de projecten is hierdoor meer aandacht voor kennisontwikkeling en kennisdeling dan wanneer dit alleen in de reguliere arbeidsmarktgerichte activiteiten wordt meegenomen. Door het thema «gelijke kansen en non-discriminatie» centraal te stellen in de programmering van sociale innovatie ontstaat een extra stimulans voor gemeenten, sociale partners en andere partijen die een goede werking van de arbeidsmarkt voorstaan, om te komen tot betere en meer efficiënte samenwerking op sector- en arbeidsmarktregio-niveau. Doel daarvan is uiteindelijk mensen dezelfde kansen op de arbeidsmarkt te kunnen bieden.

Een eerste tijdvak gericht op het bevorderen van gendergelijkheid binnen arbeidsorganisaties is in de maak. Om gendergelijkheid te stimuleren worden werkgevers en werknemers in arbeidsorganisaties geholpen om zelf voor hun organisatie specifieke aanpakken te vinden, die bijvoorbeeld zijn gericht op het bevorderen van een gelijke beloning van mannen en vrouwen of het beter faciliteren van het combineren van werk en zorgtaken. Andere tijdvakken om subsidie aan te vragen binnen deze prioriteit worden gedurende de looptijd van het ESF+ programma ontwikkeld en zullen mede als doel hebben om gelijke kansen te bevorderen en discriminatie tegen te gaan.

Het totale bedrag dat vanuit de EU beschikbaar wordt gesteld is € 15,8 miljoen. In afwijking van de hoofdregel geldt voor deze projecten een financieringspercentage van 95% in plaats van 40%, waardoor slechts de resterende 5% door de partijen zelf hoeft te worden gefinancierd. Een hogere eigen bijdrage brengt het risico met zich mee dat partijen afhaken. Door de focus op innovatie is niet zeker of en wat de opbrengst voor deelnemende partijen is.

III. Het verstrekken van voedselhulp en materiële hulp

Bij de inzet van het ESF+ kiest Nederland er voor het eerst voor om voedselhulp te verstrekken aan meest behoeftigen.⁵ Deze keuze is eerder met uw Kamer gedeeld.⁶ Directe aanleiding was de door Voedselbanken Nederland gesignaleerde ontwikkeling van oplopende vraag naar ondersteuning vanwege de Covid-19 pandemie en terugloop in het voedselaanbod. Deze situatie doet zich op dit moment weer voor. Door de inflatie doen steeds meer mensen een beroep op organisaties en private initiatieven die mensen van voedsel voorzien. Het kabinet probeert de mensen te ondersteunen die het hardst worden getroffen. Hierin past de aanvullende inzet van Europese middelen.

De hulp voor de meest behoeftigen bestaat uit de onderdelen voedselhulp, materiële hulp en begeleidende maatregelen en is gericht op:

- Het via voedselhulp bieden van een verantwoord pakket aan levensmiddelen dat mensen afhankelijk van de behoeften gericht kunnen aanvullen met eigen aankopen om zo te komen tot een verantwoorde maaltijd.
- De verstrekking van materiële hulp om te voorzien in goederen die aansluiten bij de eerste levensbehoeften en bijdragen aan het tegengaan van uitsluiting, zoals persoonlijke verzorgingsproducten.
- Via begeleidende maatregelen mensen beter toe te rusten voor de aanpak van de onderliggende problematiek die bijdraagt aan hun situatie of ze in staat te stellen beter met de situatie om te gaan. Dat kan door nieuwe hulpverlening te organiseren of door mensen te verbinden met de bestaande hulpverlening, veelal bij de gemeente of een gemeentelijke organisatie.

Ik vind het belangrijk dat er binnen deze prioriteit aandacht is voor de problemen die kinderen in armoede ervaren. Daarom voorzie ik in specifieke ondersteuning van kinderen om te voorkomen dat voedselgebrek tot slechtere resultaten of schooluitval gaat leiden. Hierbij is speciale aandacht voor wat kinderen nodig hebben om te kunnen leren en spelen als alle andere kinderen. Persoonlijke verzorging is hierbij een belangrijk aspect. We willen voorkomen dat kinderen niet naar school durven of te spelen met andere kinderen uit schaamte. Het verstrekken van menstruatieproducten of het verzorgen van een ontbijt op school past hier bijvoorbeeld ook in.

Het budget voor deze prioriteit bedraagt € 15,8 miljoen, waarmee ruim aan het door de Europese Commissie vereiste minimum van 3% wordt voldaan. € 2,5 miljoen daarvan is specifiek voor kinderen bestemd. Vanuit het ESF+ worden de activiteiten voor 90% vergoed en is 10% eigen financiering noodzakelijk.

Middelen

In de navolgende tabel is de budgetverdeling aangegeven op het niveau van de gekozen prioriteiten. Het totale budget is inclusief uitvoeringskosten, ook wel technische bijstand genaamd. Door de Europese Commissie is bepaald dat er een vast percentage geldt voor technische

⁵ In de vorige programmaperiode (2014 tot 2020) was de ondersteuning van deze doelgroep opgenomen in een apart fonds, Europees Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB). In de nieuwe periode is dit fonds geïntegreerd in het ESF+. In de periode 2014–2020 werden de middelen uit het EFMB ingezet voor een project van bibliotheken in de vier grote steden om eenzaamheid onder ouderen tegen te gaan.

⁶ Kamerstuk 35 420, nr. 187.

bijstand van 4% van het programmabudget ESF+. Dit budget is bedoeld om het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in staat te stellen tijdens de looptijd van ESF+ de subsidieregelingen uit te voeren, evaluaties te (laten) doen, de verplichte controles van declaraties te doen en de aanvragers te ondersteunen bij alle administratieve verplichtingen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert al lange tijd het ESF-programma uit in Nederland. De ervaring uit vorige programma's is dat dit budget volledig wordt opgemaakt.

Tabel 1: verdeling van het Totale ESF-budget over de onderdelen

Prioriteit		
1.	Ondersteuning mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie:	€ 366.237.582
2.	Bevorderen sociale innovatie	€ 15.803.219
3.	Voedselhulp	€ 15.803.219
4.	Uitvoeringskosten	€ 15.913.756
Totaal		€ 413.757.776

Een belangrijk deel van de subsidies voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie loopt via de arbeidsmarktregio's. De budgetten worden ter beschikking gesteld van de centrumgemeenten, die op hun beurt het project coördineren binnen de eigen arbeidsmarktregio. De verdeling van de budgetten over de arbeidsmarktregio's gebeurt naar rato van het budget dat een arbeidsmarktregio krijgt voor re-integratie van mensen die tot de gemeentelijke doelgroep behoren. Dit is een beproefde methodiek die aansluit bij de regionale opgave om mensen naar werk te begeleiden. Er wordt daarom bij de verdeling van de Nederlandse ESF-budgetten geen gebruik gemaakt van de Europese indeling die bepaalde regio's als overgangsregio aanduidt. Deze kwalificatie kan een regio krijgen op grond van het BNP per hoofd van de bevolking. Aangezien dit gegeven weinig zegt over de opgave om mensen aan het werk te krijgen en te houden, heb ik gekozen vast te houden aan de bestaande methodiek. Op verzoek van de Kamer heb ik een afschrift gestuurd van de brief aan de samenwerkende noordelijke provincies hierover.⁷

Subsidieregeling ESF+

Met de publicatie van de subsidieregeling ESF+ van 3 mei 2022⁸ is het eerste subsidieaanvraagtijdvak geopend voor projecten gericht op de begeleiding en opleiding van leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) voor het schooljaar 2022–2023. Met de laatste wijziging van de subsidieregeling, die op 13 september 2022 is gepubliceerd in de Staatscourant⁹, zijn er drie hoofdstukken met bijbehorende aanvraagtijdvakken aan toegevoegd. Op hoofdlijnen houden de vier hoofdstukken van de subsidieregeling het volgende in:

Leerlingen in voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro)

Afgelopen zomer hebben alle centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's een aanvraag ingediend voor middelen gericht op de ondersteuning van leerlingen bij vso- en pro-scholen in de regio in schooljaar 2022–2023. De projecten moeten gericht zijn op het vergemakkelijken van de stap naar de arbeidsmarkt of naar een vervolgopleiding. Tijdens de hele

⁷ Kamerstuk 26 642, nr. 144.

⁸ Stcrt. 2022, nr. 11636.

⁹ Stcrt. 2022, nr. 24085.

looptijd van het ESF+ (tot en met 2027) is voorzien in de financiering van de projecten voor leerlingen aan het vso en het pro in opeenvolgende schooljaren. Het eerstvolgende tijdvak gaat mei 2023 open.

Arbeidsmarktregio's

Zoals gebruikelijk in eerdere ESF-programma's is een deel van het budget bestemd voor gemeenten. Gemeenten kunnen de gemeentelijke doelgroep uit de Participatiewet ondersteunen bij het duurzaam aan het werk komen. Ook ontheemden uit Oekraïne kunnen worden ondersteund. Het gaat hierbij om arbeidsmarkttrajecten die deels vanuit het ESF kunnen worden gefinancierd. Hiervoor komt dit jaar € 42 miljoen beschikbaar. In een later stadium komen ook middelen beschikbaar voor de ondersteuning van mensen met bredere problematiek dan alleen het vinden van werk.

Ter ondersteuning van de regionale samenwerking tussen gemeenten en sociale partners is het mogelijk middelen in te zetten voor werkenden met een kwetsbare positie. Hiervoor is het vereist dat afstemming met sociale partners plaatsvindt voordat een gemeente tot het faciliteren van activiteiten overgaat.

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Via DJI bereiken we mensen in een gevangenis, een forensisch psychiatrische kliniek of een justitiële jeugdinrichting die zich proberen voor te bereiden op hun leven na de vrijlating. Het vinden van werk hoort hier ook toe, maar door stigmatisering is dat een flinke opgave. Doel is de arbeidsmarktpositie van deze personen zodanig te verbeteren dat zij naar werk bemiddelbaar zijn of na genoemd verblijf inpasbaar zijn in een arbeidsmarkt-gerelateerd programma of een regulier opleidingstraject. Het budget van € 20,6 miljoen voor de gehele programmaperiode ESF+ wordt op aanvraag volledig beschikbaar gesteld aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

Voedselhulp

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, wordt via een open call een uitvoerder gekozen voor dit onderdeel. Tussen 3 oktober en 18 november kunnen organisaties zonder winstoogmerk een projectplan indienen voor voedselhulp, materiële hulp en begeleidende maatregelen in heel Nederland voor het volledige budget van € 15,8 miljoen voor de gehele programmaperiode ESF+. ¹⁰ De subsidie zal op basis van een kwalitatieve toets aan één organisatie worden toegekend. Hiervoor is gekozen om versnippering van de middelen te voorkomen. In de subsidieregeling is beschreven aan welke voorwaarden het plan moet voldoen.

Aanvullende middelen REACT-EU (2e tranche)

In reactie op de Covid-19 pandemie heeft de Europese Unie een omvangrijk herstelpakket aangenomen dat de lidstaten van de EU sociaaleconomisch moet helpen herstellen van deze crisis. Eén van de instrumenten onder dit herstelpakket betreft REACT-EU. Onder REACT-EU is aanvullend budget beschikbaar gesteld aan het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) voor de programmaperiode 2014–2020. In november vorig jaar heeft Nederland van de Europese Commissie een tweede tranche van ruim € 60 miljoen ontvangen aan aanvullende ESF-middelen uit REACT-EU. Deze middelen

¹⁰ Kamerstuk 35 420, nr. 416.

zijn aanvullend op de eerste tranche van € 220 miljoen en moeten binnen de looptijd van het programma ESF 2014–2020 worden uitgegeven.

Van de middelen uit de tweede tranche is € 50 miljoen toegevoegd aan de lopende projecten in de 35 arbeidsmarktregio's en is de looptijd van deze projecten met drie maanden verlengd. Daarvan kan de gemeentelijke doelgroep uit de Participatiewet worden ondersteund en ook met terugwerkende kracht ontheemden uit Oekraïne. Eerder is hiervan melding gemaakt in een voortgangsbrief over de opvang van ontheemden uit Oekraïne.¹¹ De overige middelen zijn bestemd voor jobcoachingstrajecten van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) ter ondersteuning van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die aan het werk gaan en daarbij persoonlijke begeleiding nodig hebben. In het verleden zijn goede ervaringen opgedaan met gelijksoortige projecten onder het ESF. Ook is het EU-financieringspercentage, voor projecten gefinancierd uit REACT-EU budget, verhoogd naar 100%.

De projecten die subsidie ontvangen uit ESF REACT-EU zijn in uitvoering en kennen een beperkte looptijd vanwege de naderende afsluiting van het programma ESF 2014–2020. De arbeidsmarktregio's konden de middelen tot 1 oktober 2022 besteden. Deze datum sluit aan op de start van een nieuw tijdvak onder ESF+, zoals hiervoor beschreven.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

¹¹ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2899.