

Andersson Elffers Felix



All set?

Beleidsonderzoek voorbereiding van de uitvoering van het Erasmus+ programma 2014-2020



Utrecht, 11 juli 2013

GO105/rapportage erasmus for all



Imke Verburg MA MPM
Dr. Irene Niessen
Drs. Aris van Veldhuisen
Dr. Hans de Wit

Inhoud

1	Management-samenvatting	4
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding voor het onderzoek	7
2.2	Methode	7
2.3	Leeswijzer	8
3	Verschillen tussen het Levenlang Leren en Erasmus+ programma	9
3.1	Overgang tussen de twee programma's	9
3.2	Verschillenanalyse huidige en nieuwe programma	9
3.2.1	Nieuwe inhoudelijke ambities van Erasmus for All	11
3.2.2	Nieuwe vereisten aan de uitvoering	12
3.2.3	Aanvullende accenten binnen de uitvoering	14
3.2.4	Centrale acties	14
3.3	Belangrijkste consequenties van het nieuwe programma	15
4	Uitvoering van het LLP programma	16
4.1	Het Nationaal Agentschap Levenlang Leren	16
4.2	Activiteiten	17
4.3	Output van het Nationaal Agentschap	21
4.4	Centrale acties	24
5	Aandachtspunten in de huidige uitvoering	28
5.1	Aandachtspunten interim evaluatie	28
5.2	Aandachtspunten audits	29
5.3	Aandachtspunten veld	29
5.4	Aandachtspunten samenhang	30
6	Uitvoeringskosten	32
6.1	Sturing en informatie	32
6.2	Productiviteit	33
6.2.1	Vergelijking met andere Nationaal Agentschappen	34
6.2.2	Productiviteit in het nieuwe programma	36
6.3	Doelmatigheid	37
6.3.1	Besteding van het uitvoeringsbudget	38
6.3.2	Vergelijking met andere Nationale Agentschappen	39
6.3.3	Vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties	40
6.4	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	42
7	Duiding in relatie tot het nieuwe programma	43
7.1	Veranderopgaven Erasmus for All	43
7.2	Veranderopgaven per organisatie	46
8	Conclusies en aanbevelingen	48
8.1	Conclusies voorbereiding Erasmus+	48

8.2	Aanbevelingen die ook gelden zonder overgang tussen de programma's	48
8.3	Aanbevelingen in het licht van het nieuwe programma	50
8.4	Aanbevelingen per organisatie	53
8.5	Verwachtingen aan de opdrachtgever	54
8.6	Verwachtingen aan de penvoerder	54
9	Organisatievarianten	55
9.1	Optimaliseren binnen de huidige structuur	55
9.2	Aanpassingen in de organisatiestructuur	55
9.3	Nieuwe organisatie-inrichting	57
9.4	Beleggen centrale acties	57
9.5	Relatie met jeugd	57
9.6	Weging organisatievarianten	57
10	Implementatieagenda	59
10.1	Fasering	59
10.2	Aanbevelingen vervolgonderzoek	59
10.3	Context	60
11	Belangrijkste bronnen	61
11.1	Belangrijkste documenten	61
11.2	Stakeholders	61

1 Management-samenvatting

Vanaf 1 januari 2014 worden de activiteiten van het huidige Europese Levenlang Leren programma (LLP) voortgezet in het nieuwe Erasmus+ programma. Het nieuwe Erasmus+ programma beslaat de domeinen Onderwijs, Jeugd en Sport. De overgang van het LLP in het Erasmus+ Programma vormt een logisch moment om de uitvoering van het huidige programma in Nederland door het Nationaal Agentschap Levenlang Leren af te zetten tegen de eisen van het nieuwe programma.

Naar het Erasmus+ programma

Erasmus+ bouwt voort op de ervaringen van het LLP. Daarnaast beoogt het programma een grotere impact en een gestroomlijnde opbouw. Dit leidt tot inhoudelijke en operationele verschillen tussen de twee programma's:

- Nieuwe **inhoudelijke ambities** ten aanzien van internationalisering, het concurrentievermogen, modernisering van onderwijssystemen en innovatie.
- Nieuwe **eisen aan de uitvoering** ten aanzien van samenhang, samenwerking, stroomlijning, bereik en kwaliteit en daarmee versimpeling voor eindgebruikers.
- **Aanvullende accenten** binnen de uitvoering ten aanzien van het primaire proces, administratie en kennisdeling.

Huidige uitvoering van het Levenlang Leren Programma

In het licht van de eisen van Erasmus+ is gekeken naar de huidige uitvoering van LLP. Het Nationaal Agentschap Levenlang Leren is in Nederland ondergebracht bij drie organisaties Nuffic, Europees Platform en CINOP, vooral gezien de verankering van deze organisaties in de verschillende onderwijssectoren. Binnen de gestelde Europese kaders hebben de drie organisaties veel vrijheid om hun rol in te vullen. Daarnaast bestaan er verschillen tussen de verschillende onderwijssectoren in volwassenheid en mate van internationalisering. De drie organisaties hebben daardoor andersoortige werkprocessen, met andersoortige ondersteuning van instellingen en verschillende competenties van werknemers. De vier programma's als geheel hebben vrijwel een volledige budgetuitputting. Er is een lichte stijging te zien in het aantal aanvragen en deelnemers over de programmalijnen. De toekenningspercentages lopen bij de verschillende programma's sterk uiteen. De verdeling over de verschillende typen aanvragen (mobiliteit, programma's en training en samenwerking) verschilt sterk per sector.

Naast de Nederlandse deelname aan de decentrale acties, neemt Nederland ook deel aan de centrale acties, uitgevoerd op Europees niveau. Nederland doet relatief weinig aanvragen bij de centrale acties, maar kent wel een hoog toekenningspercentage. Nederlandse instellingen doen zelf aanvragen (al dan niet als hoofdaanvrager), of doen mee als partner in combinaties. In het nieuwe programma blijven centrale acties bestaan, binnen de zogenaamde kennisallianties en sectorale vaardighedenallianties.

Aandachtspunten in de huidige uitvoering

De interim-evaluatie van het huidige LLP in Nederland concludeerde in 2010 dat de uitvoering van het LLP door het Nationaal Agentschap goed gaat, maar dat inbedding in nationale onderwijsstrategieën, samenhang tussen centrale en decentrale acties en eenheid tussen de drie organisaties aandachtspunten waren. Daarnaast doorloopt het Nationaal Agentschap een jaarlijks auditproces. In de eerste fase van het LLP kwam een groot aantal aandachtspunten in de uitvoering naar voren. Recente audits geven aan dat punten zijn opgepakt en het aantal aandachtspunten is gedaald.

Over het algemeen geldt dat de Nederlandse onderwijsinstellingen bekend zijn met het LLP en veel van de instellingen zijn zich bewust van de komst van Erasmus for All. Veel instellingen zijn vooral bekend met de programmalijnen voor mobiliteit.

Het nieuwe programma beoogt meer samenhang en samenwerking, met nationaal beleid, instellingsstrategieën en thematische prioriteiten. Daarnaast vallen ook programma's voor samenwerking met zogenoemde 'derde landen' onder Erasmus for All. Ook jeugd en sport gaan onder het nieuwe programma vallen, maar dit blijven waarschijnlijk aparte programmalijnen. Ook moet er meer verbinding zijn met onderzoek en derde partijen. Het Nationaal Agentschap identificeert de ambitie tot meer samenhang als een van de verschillen met de grootste impact op de uitvoering.

Bedrijfseconomische analyse

Uit de bedrijfseconomische analyse blijkt dat de verhouding tussen de toegekende bedragen en de uitvoeringskosten van het Nationaal Agentschap in vergelijking zijn met a) andere lidstaten en b) andere uitvoeringsorganisaties. Wel geven de cijfers aan dat de overhead bij het Nationaal Agentschap naar verhouding relatief hoog is. Dit kan te maken hebben met de interne organisatie van het Nationaal Agentschap; ook de manier waarop de overhead berekend wordt kan een deel van het hoge overheadpercentage verklaren. Om verdergaande conclusies te kunnen trekken moeten de werkprocessen van de verschillende organisaties en de precieze toerekening van activiteiten aan de overhead verder in beeld gebracht worden. Ook is meer helderheid nodig over de manier waarop OCW als opdrachtgever en eigenaar van het Nationaal Agentschap wil sturen (alleen op output, of ook op input of throughput).

Veranderopgaven in het licht van het nieuwe programma

Het nieuwe programma vraagt een veranderingsproces binnen Nederland om het programma goed uit te voeren. Hierbij duidt dit onderzoek vijf veranderopgaven.

1. **Visie:** De nieuwe inhoudelijke ambities van Erasmus+ vragen meer samenhang met nationaal beleid.
2. **Sturing:** Het nieuwe programma biedt niet alleen momentum om de sturing te herijken, maar biedt door de nieuwe ambities, indicatoren en uitvoeringsvereisten van het programma ook noodzaak om dit te doen.
3. **Bereik en uitvoeringskosten:** Er dient een groter bereik te worden behaald met hogere toegevoegde waarde in het primaire proces, meer efficiëntie en productiviteit en relatief lagere uitvoeringskosten. Het nieuwe programma vraagt om meer coherentie, samenwerking en coördinatie tussen centrale en decentrale acties.
4. **Registratie en monitoring:** De uitvoering kent nog verbeterpunten in de registratie en monitoring.
5. **Samenhang en samenwerking:** De samenhang met andere programma's vraagt zicht op raakvlakken en initiatieven gericht op impact die in gezamenlijkheid groter is.

Aanbevelingen

Om goed voorbereid te zijn op het nieuwe programma doet AEF de volgende aanbevelingen:

1. **Investeer aan de voorkant in visievorming.** Binnen de Europese ambities kunnen per sector prioriteiten worden aangewezen, samen met de sectorafdelingen van OCW en de sectorraden.

2. **Geef een impuls aan de sturing.** De invulling aan de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie kan door van te voren sturingsvariabelen af te spreken, ook in het licht van een gezamenlijke visie. Dit betekent een andere rol voor het ministerie van OCW als opdrachtgever en de penvoerder.
3. **Stuur op een groter bereik met meer productiviteit en efficiëntie.** Om het hogere bereik te realiseren met relatief lagere uitvoeringskosten moeten enerzijds de stroomlijning van het nieuwe programma en Europese operationele handvatten worden benut. Vooral door de hogere budgetten per aanvraag kan hiermee een hogere efficiëntie worden gerealiseerd. Het vergroten van het bereik vraagt wel een meer beleidsrijke ondersteuning van instellingen, met een hogere toegevoegde waarde in het uitvoeringsproces en gemiddeld meer complexe aanvragen.
4. **Optimaliseer werkprocessen, met lagere foutratio's en meer kennisdeling.** De controle en compliance moeten ook bij het nieuwe programma vanaf het begin geborgd worden. Werkprocessen kunnen op verschillende punten geoptimaliseerd worden.
5. **Geef invulling aan samenhang en samenwerking.** Het nieuwe programma vraagt een nationale invulling aan meer samenhang en samenwerking, specifiek in de samenwerking met derde landen en derde partijen.

Daarnaast leidt het nieuwe programma tot enkele aanbevelingen die specifiek gelden voor de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. Gezien de meer beleidsrijke ondersteuning die Erasmus+ vraagt is competentieontwikkeling van medewerkers voor alle drie de organisaties van belang.

Daarnaast is het aan te bevelen het vergroten van de naamsbekendheid van de centrale acties expliciet te beleggen bij het Nationaal Agentschap, in samenwerking met Neth-ER.

Organisatievarianten

Gezien de aanbevelingen onderscheidt AEF drie mogelijke organisatievarianten voor een Nationaal Agentschap Erasmus for All:

1. **Optimaliseren** binnen de huidige structuur van het Nationaal Agentschap.
2. **Aanpassingen in de structuur** van het Nationaal Agentschap.
3. **Eén geïntegreerd Nationaal Agentschap** Erasmus for All.
Gezien het feit dat variant 3 met een nieuwe organisatiestructuur de hoogste transitiekosten kent en het programma per 1 januari 2014 van start zal gaan, is die variant niet aan te bevelen. Tegelijkertijd kan die organisatievariant dienen als benchmark.

De basis van Erasmus+ en een weging van de varianten is de tweede variant de voorkeursvariant, gezien de inhoudelijke ambities en de eisen aan de uitvoering. Dit betekent aanpassingen in de organisatiestructuur van het Nationaal Agentschap op twee niveaus:

1. **Meer taken centraal beleggen**, met meer sturing op de samenwerking (ook vanuit het ministerie en samen met de sectorraden)
2. **Meer gezamenlijke primaire processen**, door bijvoorbeeld administratie, betalingen, boekhouding, audits of checks gezamenlijk of bij één van de organisaties uit te voeren.

De kamerbrief van 30 mei 2013 van de minister van OCW, over de invulling van de taakstelling in onderwijs en onderzoek die inzet op vergaande samenwerking tussen de Nuffic en het Europees Platform, past binnen variant 2 waarin meer thematische samenwerking en gezamenlijkheid in de primaire processen plaatsvindt. Aangezien Erasmus+ al per 1 januari 2014 van start gaat, kan gedacht worden aan een geleidelijke transitie van variant 1 naar variant 2.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

Vanaf 1 januari 2014 worden de activiteiten van het huidige Europese Levenlang Leren programma (LLP) voortgezet in het nieuwe Erasmus+ programma. Dit programma hanteert dezelfde doelstellingen en streeft - net als het LLP - naar impact op verschillende niveaus, maar kiest voor een meer integrale benadering.

De overgang van het LLP in het Erasmus+ Programma vormt een logisch moment om de uitvoering van het huidige programma in Nederland te beoordelen. Het onderzoek concentreert zich op twee aspecten:

1. De mate waarin Nederland adequaat is voorbereid op de uitvoering van Erasmus for All, inclusief de randvoorwaarden voor goede en efficiënte uitvoering.
2. De positionering en informatiepositie van de Nederlandse belanghebbenden om maximaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die Centrale Acties van het nieuwe programma bieden.

De directie Internationaal Beleid van het ministerie van OCW heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd het onderzoek uit te voeren naar de voorbereiding op het Erasmus+ programma.

1. Is de huidige organisatiestructuur van het Nationaal Agentschap zo ingericht dat het in staat is om het toekomstig beoogde Europese programma Erasmus+ effectief en efficiënt uit te kunnen voeren?
2. Op welke wijze kunnen we de structuur van het Nationaal Agentschap optimaliseren?
 - a. Op welke wijze moet de implementatie van het nieuwe Erasmus+ programma worden voorbereid? Welke mogelijke risico's en extra kosten zijn hieraan verbonden?
 - b. Op welke wijze kan geborgd worden dat alle onderwijssectoren bediend blijven door het Nationaal Agentschap onder het nieuwe Erasmus+ programma?
3. Op welke wijze kunnen – mede gelet op het nieuw Erasmus+ programma - de retouropbrengsten vanuit de centrale acties voor Nederland verhoogd worden?
 - a. In hoeverre maken Nederlandse partijen op dit moment gebruik van de mogelijkheden van centrale acties vanuit het huidige Levenlang Leren programma? Hoe doen Nederlandse partijen het ten opzichte van partijen uit andere lidstaten?
 - b. Welke acties kunnen ondernomen worden om de positie van Nederlandse partijen te versterken om gebruik te maken van de centrale acties onder het nieuwe Erasmus+ programma.

2.2 Methode

AEF heeft dit onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen:

- Verschillenanalyse LLP en Erasmus+ programma op basis van de contouren van het programma en de Europese onderhandelingen rondom Erasmus for All.
- Raadpleging van werkdocumenten van het Nederlands Agentschap Levenlang Leren.
- Analyse kwantitatieve gegevens van het LLP en de uitvoering van het Nationaal Agentschap in het licht van het nieuwe programma, waaronder een kleinschalig vergelijking met andere lidstaten en andere uitvoeringsorganisaties.
- Stakeholderinterviews met stakeholders binnen het Nationaal Agentschap, de onderwijskoepels en deelnemende onderwijsinstellingen uit alle sectoren.
- Toetsing van de (tussentijdse) resultaten bij het Nationaal Agentschap.
- Periodiek opdrachtgeversoverleg en toetsing bij het ministerie van OCW (Directie Internationaal Beleid en sectorafdelingen).

- Werk- en expert bijeenkomsten met het Nationaal Agentschap en het Nationaal Agentschap.

Ten tijde van het onderzoek zijn de contouren van het nieuwe programma bekend en wordt de uitvoering operationeel voorbereid. De politieke onderhandelingen zijn echter (deels) nog gaande, ook over het meerjarig financieel kader. De ambities van Erasmus+ zijn het vertrekpunt voor dit onderzoek. Het onderzoek geeft aan waar de ambities knellen met de huidige uitvoering en hoe daarop in te spelen.

2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 analyseert de verschillen tussen het LLP en het Erasmus+ programma. Hoofdstuk 3 beschrijft het Levenlang leren programma in Nederland. Hoofdstuk 4 analyseert de huidige uitvoering. Hoofdstuk 5 doet een bedrijfseconomische analyse. In hoofdstuk 6 zijn de aandachtspunten uit evaluaties, audits en het onderwijsveld samengevat. Hoofdstuk 7 duidt de voorgaande hoofdstukken in het licht van het nieuwe programma. Conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 8 en de uitwerking in organisatievarianten in hoofdstuk 9.

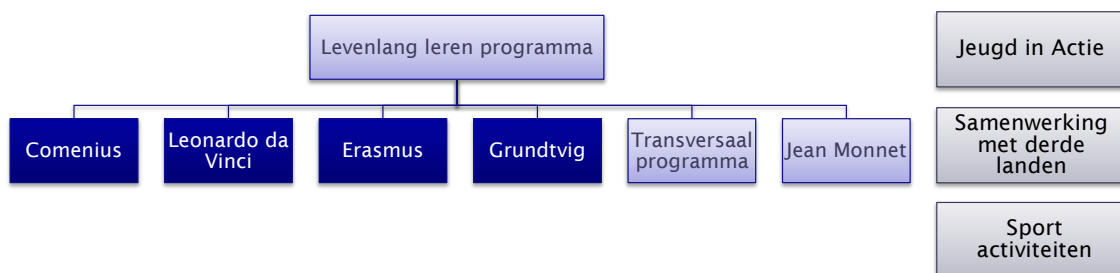
3 Verschillen tussen het Levenlang Leren en Erasmus+ programma

3.1 Overgang tussen de twee programma's

De Europese Unie (EU) heeft doelen gesteld voor slimmere, duurzamere groei en het oplossen van de economische crisis binnen de Europa 2020-strategie (EU2020). Goed onderwijs is hiervoor voorwaarde. Leren vindt in iedere levensfase plaats. Vanuit deze invalshoek heeft de Europese Commissie (EC) het Levenlang Leren Programma (LLP) 2007 – 2013 ingericht. Het LLP richt zich op het ondersteunen van de individuele ontwikkeling van burgers, modernisering van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de lidstaten en het versterken van het Europees concurrentievermogen.

Het huidige LLP onderscheidt vier sectorale programma's, die op nationaal niveau worden uitgevoerd. Binnen elk van deze programma's bestaan gelijksoortige acties als mobiliteit, multilaterale projecten, partnerschappen en netwerken:

- 1 **Comenius** heeft betrekking op het kleuteronderwijs en het onderwijs tot en met de tweede cyclus van het middelbaar onderwijs.
 - 2 **Erasmus** heeft betrekking op formeel hoger onderwijs, hoger beroepsonderwijs en hogere beroepsopleidingen.
 - 3 **Leonardo da Vinci** heeft betrekking op beroepsonderwijs en beroepsopleidingen (met uitzondering van hoger beroepsonderwijs en hogere beroepsopleidingen)
 - 4 **Grundtvig** heeft betrekking op alle vormen van volwassenenonderwijs.
- Daarnaast zijn er het transversaal programma en het Jean Monnet programma die op Europees niveau worden uitgevoerd. Ook kent de Europese Commissie het aparte Jeugd in Actie programma, samenwerking met derde landen en sport activiteiten.



Figuur 1: Schematische weergave van het huidige Levenlang Leren programma

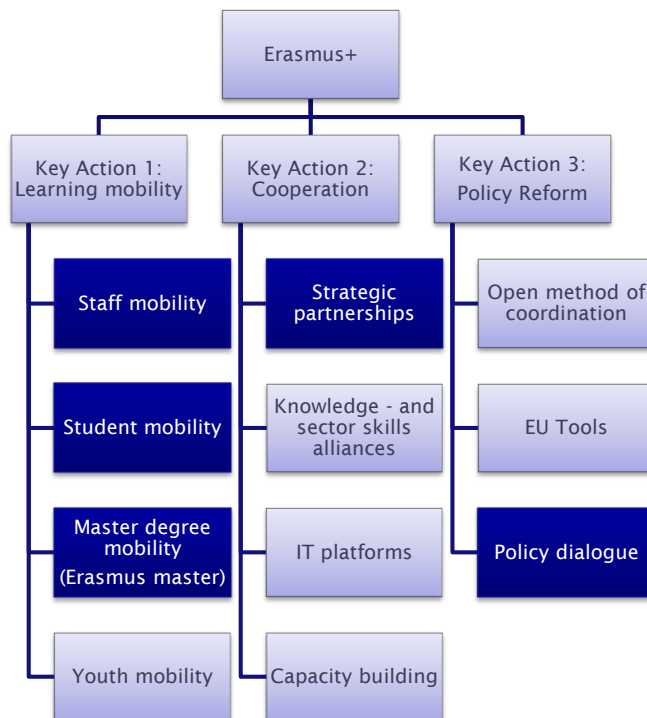
Momenteel (mei 2013) worden de voorbereidingen getroffen voor het nieuwe Erasmus+ programma 2014 – 2020. Er vinden nog onderhandelingen plaats tussen de EC, het Europees Parlement en de Europese Raad rondom de politieke besluitvorming, over de naamgeving en de budgetverdeling. De contouren en ambities van het nieuwe programma operationele voorbereidingen zijn al vergevorderd. Erasmus+ verbindt de huidige vier onderwijsprogramma's van het LLP en het programma Jeugd in Actie en de programma's voor samenwerking met derde landen in het hoger onderwijs (waaronder Erasmus Mundus). Erasmus+ maakt ook een verbinding met Europese sportactiviteiten, maar het thema sport houdt een aparte positie in het nieuwe programma (qua uitvoering en financiering).

3.2 Verschillenanalyse huidige en nieuwe programma

Erasmus+ bouwt voort op het LLP. De inhoudelijke vertrekpunten van een levenlang leren in het licht van Europese groei en werkgelegenheid blijven staan.

Ook in de uitvoering van het nieuwe programma is de huidige inrichting van het LLP de basis:

- Het systeem van het uitvoeren van het programma door Nationale Agentschappen blijft behouden (met één agentschap of één coördinerend agentschap per lidstaat), met het oog op effectiviteit en efficiëntie en gemiddeld lage foutratio's in management. De huidige control-keten en het auditproces blijven op hoofdlijnen behouden, gezien de huidige betrouwbaarheid maar dan met een *single audit principe*.
- Het nieuwe programma richt zich op een groter bereik en meer deelnemers, met meer efficiëntie en productiviteit door stroomlijning van het programma en gemeenschappelijke instrumenten.
- Nieuwe versimpelde structuur van het programma, met een kleiner aantal programmalijnen en andere verdeling tussen wat op lidstaat niveau (decentraal) en wat op Europees niveau centraal wordt uitgevoerd.



Figuur 2: Schematische weergave van het nieuwe Erasmus+ programma
Naast de overeenkomsten tussen de twee programma's, zijn er ook verschillen, zowel inhoudelijk als operationeel. De verschillen tussen het Levenlang leren programma en het Erasmus+ programma zijn geordend in drie categorieën:

- Nieuwe **inhoudelijke ambities** ten aanzien van internationalisering, het concurrentievermogen, modernisering van onderwijssystemen en innovatie.
- Nieuwe **eisen aan de uitvoering** ten aanzien van samenhang, samenwerking, stroomlijning, bereik en kwaliteit en daarmee versimpeling voor eindgebruikers.
- **Aanvullende accenten** binnen de uitvoering ten aanzien van het primaire proces, administratie en kennisdeling.

Oftewel, het nieuwe programma beoogt beleidsrijker¹ en efficiënter te worden, met veranderingen in de uitvoering om dit te accommoderen.

3.2.1 Nieuwe inhoudelijke ambities van Erasmus for All

Erasmus+ heeft de volgende nieuwe (grotere) inhoudelijke ambities ten opzichte van het LLP:

1. Meer synergie met de EU2020 doelstellingen

Het Erasmus+ programma moet (direct en indirect) bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van EU2020. De strategie behelst vijf thema's, met onderliggende doelstellingen:

- Werkgelegenheid: 75% van de bevolking tussen 20 en 64 jaar heeft werk.
- Onderzoek, ontwikkeling en innovatie: 3% van het BBP van de EU (zowel openbare als privésector) gaat naar onderzoek, ontwikkeling en innovatie.
- Klimaatverandering en energie: 20% minder uitstoot van broeikasgassen dan in 1990 (of zelfs 30%, als de omstandigheden het toelaten), 20% van de energie uit duurzame energiebronnen halen en 20% meer energie-efficiëntie.
- Onderwijs: Minder dan 10% vroegtijdige schoolverlaters, ten minste 40% van de 30 tot 34-jarigen heeft een eindexamen hoger onderwijs.
- Armoede en sociale uitsluiting: ten minste 20 miljoen minder mensen die slachtoffer van armoede en sociale uitsluiting zijn of dreigen te worden.

Dat betekent dat ook Erasmus+ moet bijdragen aan duurzame inzetbaarheid en concurrentievermogen van Europese werknemers. Belangrijke accenten binnen het nieuwe programma en de uitvoering zijn:

- realiseren van meer samenhang met onderzoek
- verminderen van vroegtijdig schoolverlaten
- stimuleren van meer hoger opgeleiden
- toegankelijkheid van het programma.

De EU2020 doelstellingen worden niet direct vertaald in indicatoren van het nieuwe programma en hebben dus beperkt betekenis voor de uitvoering. Deze accenten bepalen wel de Europese en nationale beleidscontext waarbinnen het nieuwe programma wordt uitgevoerd.

2. Streven naar een hogere impact van het programma

Het nieuwe programma beoogt meer samenhang met Europees en nationaal beleid. De ambitie is dat er maximaal gebruik wordt gemaakt van het programma, zowel qua input en budget als door het vergroten van de output en impact. De ambitie is dat projecten aansluiten bij de beleidsagenda's en meer resultaten worden aangereikt aan beleidsmakers om beleid te voeren.

¹ Met de term 'beleidsrijker' doelen we in deze context op een nauwere samenhang tussen het programma en de visie op internationalisering in het onderwijs, de doelstellingen die daarin worden gesteld en de manier waarop daaraan in de sector invulling wordt gegeven.

Erasmus+ beoogt bij te dragen aan de nieuwe indicatoren van het programma²:

- Verhogen van het aantal deelnemers met meer vaardigheden en competenties ten bate van hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en verhogen van het aantal jongeren dat verklaart beter voorbereid te zijn op sociale en politieke deelname (**key action 1**).
- Verhogen van het aantal organisaties dat heeft deelgenomen in het programma en innovatieve methoden heeft geadopteerd (**key action 2**).
- Verhogen van het aantal lidstaten dat gebruik maakt van de open methode van coördinatie (OMC) (**key action 3**).
- Ondanks dat de indicatoren nog onderdeel van de onderhandelingen zijn, zal het nieuwe programma straks moeten bijdragen aan deze thema's.

3. Hogere toegankelijkheid voor doelgroepen en evenwichtiger retouropbrengst

Binnen het nieuwe programma moeten alle onderwijssectoren en onderwijsinstellingen een evenwichtige kennis en informatiepositie hebben ten aanzien van de mogelijkheden (centrale acties en decentrale acties). Dit betekent dat de uitvoeringsorganen blijvend toegang per sector moeten organiseren, met een minimale verdeling van het budget van Erasmus+ per sector:

- 25 procent voor hoger onderwijs
- 17 procent voor beroepsonderwijs, training en volwassenonderwijs (2 procent)
- 7 procent voor primair en voortgezet onderwijs
- 7 procent voor jeugd³.

Naast toegankelijkheid per sector, moet het nieuwe programma toegankelijk zijn en blijven voor alle mogelijke doelgroepen, ongeacht hun achtergrond. Door deze inzet beoogt het programma een evenwichtiger retouropbrengst voor onderwijssectoren en doelgroepen.

De samenwerking met derde landen richt zich vooral op hoger onderwijs en zal gebeuren op basis van (Europese) geografische en buitenlands beleidsprioriteiten.

3.2.2 Nieuwe vereisten aan de uitvoering

Erasmus+ stelt de volgende nieuwe vereisten aan de uitvoering:

4. Meer samenhang en samenwerking, met meer integraliteit horizontaal en verticaal

Erasmus+ beoogt nog meer aan te sluiten bij de Levenlang leren benadering door in te zetten op meer doorlopende leerlijnen binnen het onderwijs. Door verschillende programma's te verbinden, beoogt Erasmus+ meer samenhang tussen de actielijnen en meer samenwerking tussen onderwijspartijen en niet-onderwijs partijen.

- Verbinding met Jeugd-activiteiten, samenwerking met derde landen en onderzoek (zoals de Europese Marie Curie acties en Horizon 2020)⁴.
- Verbeteren samenwerking tussen sectoren, met het oog op doorlopende leerlijnen en meer ketendenken, ook in relatie tot het primaire proces.

² De precieze indicatoren zijn nog onderdeel van de onderhandelingen. Het is nog onduidelijk of de indicatoren een plek in de tekst krijgen, mei 2013.

³ Deze percentages zijn nog in onderhandeling, mei 2013.

⁴ Erasmus+ beslaat straks ook de Europese sportactiviteiten. Sport behoudt een aparte positie, centraal uitgevoerd.

- Meer samenwerking met derde partijen, zoals het bedrijfsleven, gemeenten, lokale en regionale actoren.
- Meer samenhang tussen projecten van het programma.
- Sterkere verbinding tussen formeel en informeel leren.
- Synergie met andere (Europese) financieringsstromen, potentiële overlap van fondsen vermijden.

5. **Versimpelde, gestroomlijnde opbouw en uitvoering van het programma**

Erasmus+ richt zich op een hogere efficiëntie en een versimpelde uitvoering:

- Stroomlijning van het programma, door een versimpelde opbouw en het terugbrengen van het aantal programmalijnen en producten.
- Verdere digitalisering met één ICT systeem Erasmus+ link (als tool voor mobiliteit, reporting en verantwoording, beoogd als groeimodel voor nieuwe modules en mogelijk meer statistische informatie).
- Versimpeling van de regels, gericht op lagere foutratio's.
- Meer flexibiliteit in de uitvoering.

6. **Groter bereik en meer deelnemers, met meer efficiëntie en hogere productiviteit**

Met meer productiviteit en meer efficiëntie, richt het nieuwe programma zich op een groter bereik en meer deelnemers. Er moet een minimale kritische massa per product zijn voor impact⁵.

- Het einde van de individuele mobiliteitsaanvragen, met aanvragen straks op instellingsniveau⁶.
- Toename van het bereik en het aantal deelnemers (meer toekenningen).
- 30 procent meer efficiëntie door minder programmalijnen en producten en concentratie van diensten en schaalvoordelen, minder financiële transacties.
- 10 procent meer productiviteit door meer versimpelde uitvoering en meer gemeenschappelijke instrumenten (één ICT systeem, versimpelde regels, minder transacties, schaalvoordelen, minder overhead).

7. **Meer kwaliteit gerelateerde toekenning van budgetten**

Erasmus+ zal budgetten vaker toekennen op basis van kwaliteit. Het programma beoogt meer prikkels te realiseren voor het toekennen van budgetten gekoppeld aan impact.

- Toekenning meer op basis van de verbinding met internationaliseringsstrategieën van instellingen.
- Inzet op accreditaties.
- Op basis van kwantitatieve criteria (budget uitputting, deelnemersaantallen en nationale werkprogramma's, resterend budget op bevolkingsgrootte) (bij **key action 1**).
- Op basis van kwalitatieve criteria (institutionele en financiële commitment van partners, verbinding OMC en EU2020) (bij **key action 2 en 3**).

⁵ Dit betekent dat bepaalde acties van het LLP vervallen, zoals de Preparatory Visits. Het nieuwe programma biedt wel vergelijkbare alternatieven. Nascholing van docenten in internationaal verband verschuift van schoolonderwijs naar hoger onderwijs.

⁶ Instellingen in plaats van individuen doen straks de aanvragen, uitvoeringslasten verschuiven dan naar instellingen. Dit geldt voor schoolonderwijs en volwasseneneducatie.

3.2.3 Aanvullende accenten binnen de uitvoering

Naast de nieuwe inhoudelijke ambities en vereisten aan de uitvoering, legt het nieuwe programma enkele nieuwe accenten binnen de uitvoering. Dit zijn geen nieuwe thema's, maar wel aspecten in de uitvoering die extra aandacht krijgen bij het nieuwe programma.

8. Hogere toegevoegde waarde in het primaire proces

Het nieuwe programma richt zich op een hogere toegevoegde waarde per stap in de primaire processen, binnen de Europese kaders:

- meer beleidsrijke ondersteuning
- snelle doorlooptijden (*fast track procedures*)
- nadruk op transparantie van de stappen
- meer harmonisatie in de primaire processen.

9. Vermindering beheerskosten en administratieve lasten

Erasmus+ richt zich op minder beheerskosten en lagere administratieve lasten:

- Verlagen van administratieve lasten, inefficiënt gebruik van administratieve resources, tegengaan digitalisering van het projectlevenscyclus management, accreditatie voor versimpeling van herhalingsaanvragen.
- Minimale managementkosten en minder overhead.
- Versimpelde audits en controle, single audit principe, meer risk based controle, beheersing meer door Nationaal Agentschap zelf.
- Minder gedetailleerde aanvragen, meer geclusterde aanvragen voor studenten en docenten mobiliteit.
- Financiële versimpeling (meer *lump sum*, *flat rate grants*).

10. Bredere disseminatie van resultaten

In het licht van de inzet op impact, wordt kennisdeling en het delen van resultaten belangrijker bij Erasmus for All:

- grotere inzet op kennisdeling
- meer aandacht voor monitoring en evaluatie
- versterken van kwalificaties.

3.2.4 Centrale acties

Naast de decentrale Acties die van het Nationaal Agentschap, zijn er de centrale acties. De Centrale Acties worden uitgevoerd worden door de Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency (EACEA).

Per programmalijn zijn er Centrale Acties, die worden uitgevoerd door het EACEA:

- **Comenius** Multilaterale projecten, e-Twinning⁷, Multilaterale netwerken en Flankerende maatregelen.
- **Leonardo da Vinci** Multilaterale netwerken en Flankerende maatregelen.
- **Erasmus** Academische netwerken, Multilaterale projecten en Flankerende maatregelen.
- **Grundtvig** Multilaterale projecten, Multilaterale netwerken en Flankerende maatregelen.

⁷ e-Twinning wordt nu als aparte opdracht uitgevoerd door het Europees Platform.

Deelnemende instellingen (en partnerorganisaties) doen hiervoor een aanvraag bij het EACEA.

Behalve een aantal uitvoeringsactiviteiten, is de EACEA ook verantwoordelijk voor twee intersectorale programma's die onder het LLP vallen:

- Het Transversaal programma richt zich op beleidssamenwerking en beleidsvernieuwing, het leren van talen, ICT diensten en het verspreiden van best practices.
- Jean Monnet richt zich op onderwijs, onderzoek en Europese integratie.

Verschillende van de huidige centrale acties, worden straks decentraal uitgevoerd. De huidige transversale acties, Development of Innovation, Multilaterale netwerken en thema's worden decentraal.

Als centrale acties met open Call for Proposals in de centrale acties zijn straks de zogenaamde *Knowledge Alliances* en *sector Skills Alliances* voorzien (binnen **Key Action 2**). Daarmee blijven de centrale acties belangrijk:

- Aandeel binnen het programma, met een hoger bereik met meer deelnemers (van 10 naar ongeveer 30 procent⁸).
- Meer samenhang met de decentrale acties (in lijn met Europese en nationale beleidsprioriteiten en met het oog op impact).
- Evenwichtige kennis en informatiepositie onder alle sectoren, ook ten aanzien van centrale acties.
- Rol voor de Nationale Agentschappen in de informatievoorziening en ondersteuning bij de aanvragen, in het licht van het grotere aandeel.

3.3 Belangrijkste consequenties van het nieuwe programma

Het nieuwe programma bouwt voort op de huidige structuur, maar betekent ook een aanzienlijke verschuiving in ambitie en uitvoering. Samenvattend richt het nieuwe programma zich op een beleidsrijkere en efficiëntere uitvoering van taken, met aanpassing in de uitvoering om deze ambities te accommoderen.

Tijdens een gezamenlijke werkbijeenkomst heeft het Nationaal Agentschap samen met het ministerie van OCW drie verschillen geprioriteerd. Dit zijn de verschillen tussen het huidige en het nieuwe programma die naar verwachting de grootste impact op de uitvoering hebben:

- Meer samenhang, samenwerking en integraliteit.
- Meer deelnemers met een groter bereik, met meer efficiëntie en productiviteit en een relatieve daling in uitvoeringskosten.
- Bredere disseminatie van resultaten en meer kennisdeling.

In het licht van deze verschillen, wordt gekeken naar de huidige uitvoering met het oog op de haalbaarheid en de gewenste nationale invulling van deze verschillen. De volgende hoofdstukken geven daarom een beschrijving van het huidige LLP in Nederland, analyse van de huidige uitvoering en een bedrijfseconomische analyse. Daarna worden deze analyses geduid in het licht van het nieuwe programma.

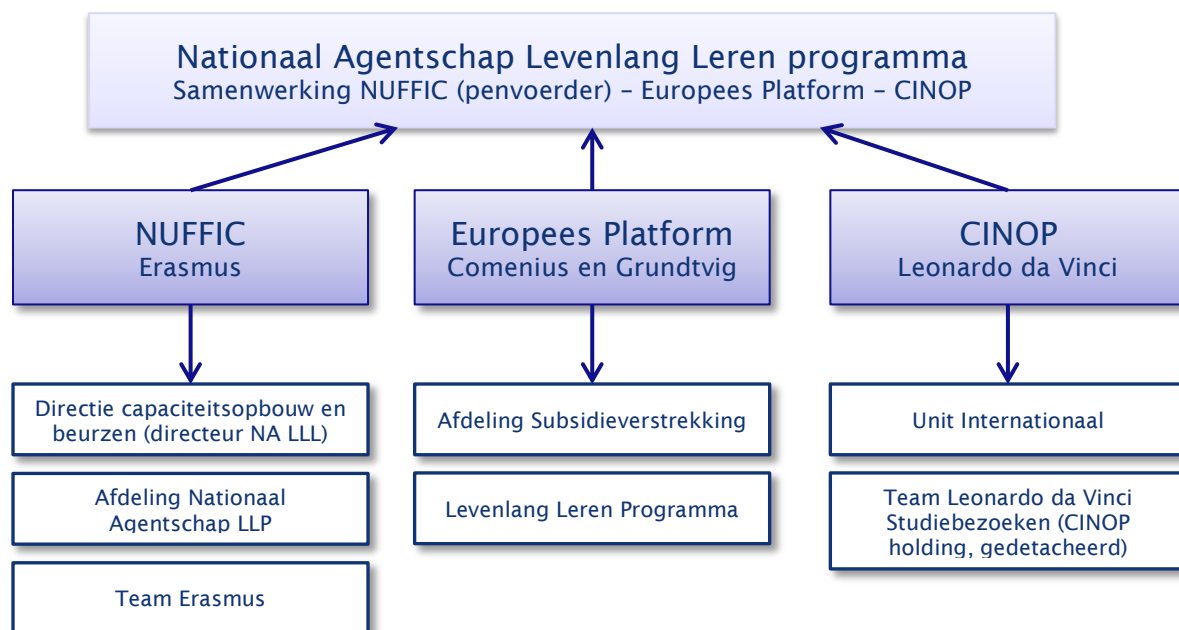
⁸ Af te leiden op basis van het feit dat het EACEA minder taken krijgt, maar wel een toename in uitvoeringsbudget.

4 Uitvoering van het LLP programma

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige uitvoering van het Levenlang Leren Programma in Nederland. We zullen eerst kort ingaan op de organisatiestructuur en daarna op de output van het programma in Nederland, zowel voor de decentrale als voor de centrale acties. De focus ligt op de punten die van belang zijn voor de uitvoering van het nieuwe programma.

4.1 Het Nationaal Agentschap Levenlang Leren

Het Nationaal Agentschap Levenlang Leren is in Nederland ondergebracht bij drie organisaties door middel van een subsidiebeschikking van het ministerie van OCW: Nuffic, Europees Platform en CINOP. De Nuffic is een onafhankelijke non-profitorganisatie, CINOP is een onafhankelijk adviesbureau en het Europees Platform is een stichting. De drie organisaties zijn actief in het onderwijs en specifiek de internationalisering van het Nederlandse onderwijs. Alle drie de organisaties hebben naast het Levenlang Leren Programma ook andere taken in de betreffende onderwijssectoren. Er is dus gekozen om de programmalijnen van het Nationaal Agentschap onder te brengen bij organisaties die vanouds al sterk verbonden zijn met de sector waar ze betrekking op hebben. Dit heeft een wat complexere organisatiestructuur binnen het Nationaal Agentschap tot gevolg, dan wanneer gekozen is voor één Agentschap. De organisatiestructuur van het Nationaal Agentschap ziet er daarmee als volgt uit:



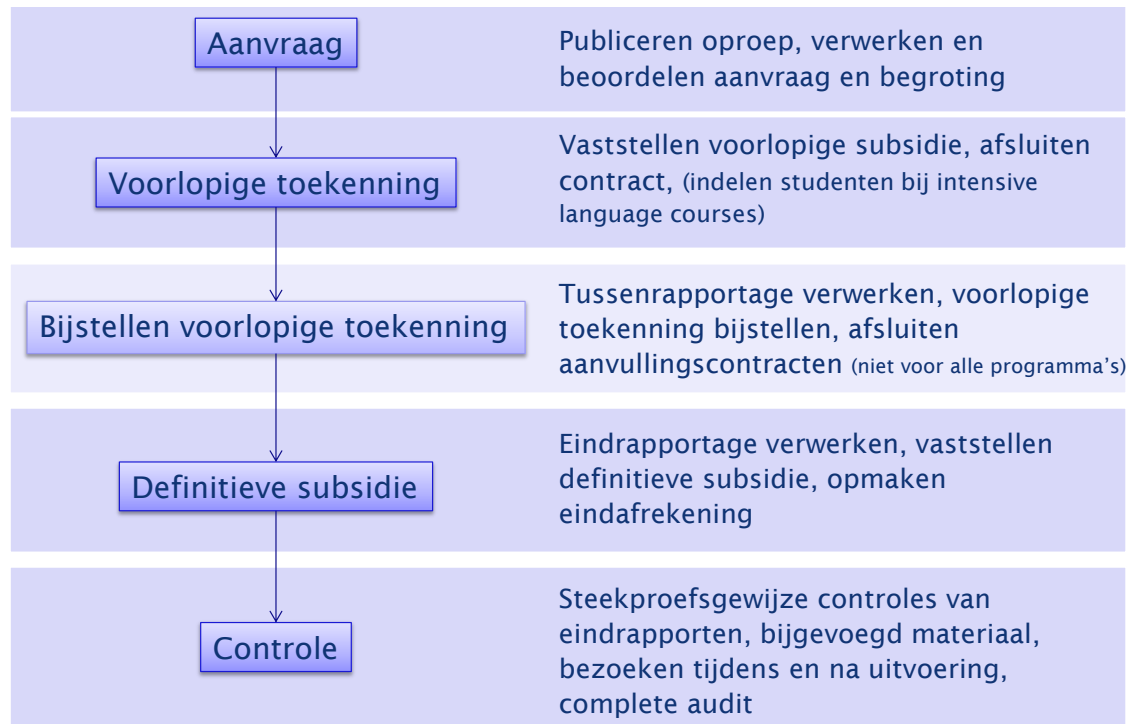
Figuur 3: Organisatiestructuur van het Nationaal Agentschap

Nuffic heeft naast de taken voor Erasmus ook een coördinerende rol als penvoerder. In de subsidiebeschikking is dit gedefinieerd als aanspreekpunt voor OCW. Vanuit deze rol levert Nuffic gegevens aan voor het Ministerie van OCW en de Europese commissie, coördineert overleggen en samenwerking en vertegenwoordigt het Nationaal Agentschap in het buitenland.

4.2 Activiteiten

Op basis van het Europese Programma stelt de Europese Commissie fiches op en een handboek. Deze documenten vormen de kaders voor de uitvoering. Het Nationaal Agentschap geeft invulling aan deze kaders met een werkprogramma.

Voor alle leden van het Nationaal Agentschap gelden op basis hiervan vergelijkbare werkprocessen voor de primaire dienstverlening. De werkprocessen voor aanvragen zijn onderstaand op hoofdlijnen schematisch weergegeven.



Figuur 4: Het werkproces voor aanvragen

Bij alle drie de uitvoeringsorganisaties kan onderscheid gemaakt worden tussen drie typen aanvragen:

- **Mobiliteit:** aanvragen voor mobiliteit van individuen. Denk hier bijvoorbeeld Erasmusstudenten, of docenten die een tijd in het buitenland gaan werken. Dit zijn relatief eenvoudige aanvragen en worden beoordeeld door medewerkers van het Nationaal Agentschap. Bij CINOP en Nuffic worden deze aanvragen op instellingsniveau gedaan (met dus meerdere uitwisselingen per aanvraag), bij het Europees Platform worden ze gedaan op individueel niveau.
- **Programma's en training:** aanvragen voor bijscholingen van individuen in het buitenland. Dit zijn bijvoorbeeld docenten tweetalig onderwijs die een taal cursus in Groot-Brittannië doen. Deze aanvragen kunnen inhoudelijk iets complexer zijn, en worden afhankelijk van het programma beoordeeld door medewerkers van het Nationaal Agentschap of door een externe commissie. Daarnaast moet het Nationaal Agentschap van het gastland in een aantal gevallen mee kunnen lezen, wat extra eisen stelt aan de registratie.
- **Samenwerking:** aanvragen voor samenwerkingsprojecten tussen twee of meer organisaties (niet altijd onderwijsinstellingen) in verschillende landen. Deze aanvragen zijn inhoudelijk complex en hebben betrekking op grotere bedragen. Ze worden dan ook beoordeeld door een externe commissie.

Bij de toekenning en beoordeling zijn er dus grofweg twee typen werkprocessen te onderscheiden. Voor de relatief eenvoudige processen (vooral mobiliteitsaanvragen) wordt

de beoordeling over het algemeen intern door medewerkers van het Nationaal Agentschap gedaan. Voor andere, meer complexe aanvragen, worden onafhankelijke experts bij de beoordeling betrokken.

Het Nationaal Agentschap zoekt de leden voor deze commissie en coördineert dit proces. Per aanvraag kost dit relatief veel werk, maar het toegekende bedrag van dit type aanvraag ligt gemiddeld ook hoog.

Sommige programmalijnen zijn om andere redenen arbeidsintensief. Een voorbeeld is de individuele uitwisseling van scholieren in het Comenius-programma. Hoewel het aantal uitwisselingen laag is, zijn afgelopen jaar toevallig een aantal uitwisselingen misgelopen, bijvoorbeeld rondom gastgezinnen (dit waren problemen waar het NA-LLL geen invloed op heeft). Aangezien het bij dit programma om minderjarigen gaat, is zorgvuldigheid extra belangrijk.

Verschillende uitvoering per sector

Binnen de gestelde Europese kaders hebben de drie organisaties veel vrijheid om hun rol in te vullen. Door de andere aard van de Nederlandse onderwijssectoren en vanwege die vrijheid zijn er verschillen tussen de drie organisaties. Onderstaand schetsen we op basis van gesprekken met de drie organisaties, het veld en de sectorraden kort de belangrijkste kenmerken.

De Nuffic staat met het Erasmus-programma het hoger onderwijs ten dienste. De uitvoering kenmerkt zich als volgt:

- **Sector:** De hoger-onderwijssector wordt gekenmerkt door een hoge mate van volwassenheid ten opzichte van internationalisering. In het hoger onderwijs is internationalisering goed geborgd en is veel kennis aanwezig bij de instellingen. Alle instellingen beschikken over het algemeen over een internationaliseringsstrategie en bieden zelf ook informatie en ondersteuning aan deelnemers.
- **Opdracht:** De opdracht aan de Nuffic richt zich wat betreft het Levenlang Leren Programma op het uitvoeren van het Erasmusprogramma en het uitvoeren van de taken van penvoerder (gedefinieerd als aanspreekpunt voor het ministerie van OCW). Daarnaast voert de Nuffic in opdracht van OCW ook andere taken uit op het gebied van internationalisering in het hoger onderwijs.
- **Rol:** De Nuffic is in de eerste plaats een uitvoeringsorganisatie voor OCW. De instellingen binnen het hoger onderwijs voeren veel taken op het gebied van internationalisering zelf uit. Nuffic werkt vooral ondersteunend aan de instellingen.

Bereik: Nuffic bereikt 100 procent van de hoger onderwijs instellingen (wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs). Gemiddeld nemen er tussen de 7000 tot 8000 studenten per jaar deel aan Erasmus studie en stage samen zijn er ongeveer 10.000 per jaar.⁹ Daarbij zijn er activiteiten op het gebied van docentenmobiliteit, uitgevoerd door de

⁹ Ter vergelijking, er zijn ongeveer 650.000 studenten in het hoger onderwijs (4 jaar HBO, 4 tot 5 jaar in het WO). NB. Er zijn geen duidelijke Europese dan wel nationale definities voor het meten van bereik binnen de sector. Binnen het Bologna proces wordt 20 procent mobiliteit als ambitie gesteld. Onduidelijk is bijvoorbeeld of dit credit mobiliteit of diploma mobiliteit betreft. binnen LLP zijn dan ook geen duidelijke parameters voor bereik waarop gemonitord wordt.

instellingen en ondersteund door Nuffic. Deze activiteiten worden door de sector als belangrijk ervaren, maar zijn feitelijk in omvang beperkt.

- **Informatie en ondersteuning:** Veel informerende en ondersteunende activiteiten worden binnen de instellingen zelf gedaan. De Nuffic communiceert vooral de feitelijke, operationele details van het programma aan de internationaliseringsafdelingen van universiteiten en hogescholen.
- **Aanvragen en contracten:** Aanvragen worden grotendeels door de instellingen zelf voorbereid. Contracten worden vervolgens afgesloten op instellingsniveau. Hier zijn grote toekenningsbedragen mee gemoeid. Gezien de hoogte van de toekenningsbedragen, is de controle van de aanvragen en toekenningen belangrijk en kost dit relatief veel tijd per aanvraag.

CINOP staat met het Leonardo-programma het middelbaar beroepsonderwijs ten dienste. De uitvoering kenmerkt zich als volgt:

- **Sector:** De middelbaar-beroepsonderwijssector wordt gekenmerkt door een wisselend niveau van sectorvolwassenheid met betrekking tot internationalisering. De mate van internationalisering verschilt per instelling en niet iedere instelling beschikt over een internationaliseringsstrategie. Animo (en financiële ruimte) om deel te nemen aan het programma verschilt ook per instelling.
- **Opdracht:** De opdracht aan het CINOP is gericht op uitvoering van het programma en het activeren van middelbaar beroepsonderwijs. Behalve het Levenlang Leren Programma voert CINOP ook andere (Europese) programma's op het gebied van (middelbaar beroeps)onderwijs uit.
- **Rol:** Het CINOP is een maatschappelijke onderneming, dat in een aantal activiteiten met opdrachtgever-opdrachtnemerschap werkt. Het CINOP is aangewezen om internationalisering in het kader van Leonardo uit te voeren. Het ontvangt daartoe een budget van de Europese Commissie en OCW. Vanwege de andere Europese programma's die CINOP uitvoert en onderzoeksactiviteiten in opdracht van de MBO-sector is het CINOP goed ingebed in de sector.
- **Bereik:** Het CINOP heeft met ongeveer 95 procent van de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs contact. Ongeveer 65 procent van de instellingen neemt deel aan het programma. 90 procent van de ROC's en AOC's heeft een Leonardo project uitgevoerd. Ook internationaal georiënteerde Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB'S), gemeenten, brancheorganisaties en bedrijven nemen deel. De meeste aanvragen worden gedaan door middelbaar-beroepsonderwijsinstellingen, gemiddeld 400 per jaar. Aan de programma's nemen jaarlijks ongeveer 4000 leerlingen van het middelbaar beroepsonderwijs deel¹⁰. Daarnaast nemen personen op de arbeidsmarkt en professionals deel (gemiddeld ongeveer 1000 per jaar). Financiële problemen bij bepaalde ROC's maken deelname voor sommige instellingen mogelijk lastig.
- **Informatie en ondersteuning:** CINOP is actief in het bereiken van (nieuwe) instellingen, het geven van beleidsadvies en het ondersteunen bij strategiebepaling. De ondersteuning in het middelbaar beroepsonderwijs is relatief beleidsrijk. CINOP ondersteunt inhoudelijk het aanvraagproces.

¹⁰ Ter vergelijking, er zijn ongeveer 550.000 middelbaar-beroepsonderwijsleerlingen

- **Aanvragen en contracten:** Bij CINOP worden de aanvragen op bestuursniveau gedaan, met de eis dat er een internationaal georiënteerd beleidsplan aan ten grondslag ligt. CINOP ondersteunt de aanvragen inhoudelijk.

Het Europees platform staat met het Comenius-programma het primair en voortgezet (niet-beroeps)onderwijs ten dienste, het middelbaar beroepsonderwijs en de initiële lerarenopleidingen. Het Europees Platform is met de uitvoering van Grundtvig verantwoordelijk voor Europese activiteiten op het gebied van volwassenonderwijs. De uitvoering kenmerkt zich als volgt:

- **Sector:** De primair- en voortgezet-onderwijssector kenmerkt zich door een beperkt niveau van sectorvolwassenheid ten opzichte van internationalisering. In het primair en voortgezet onderwijs is internationalisering minder ingebed in scholen en hangen de activiteiten van een school vooral af van de inzet van individuele leraren. De sector volwassenenonderwijs is versnipperd, wat ook tot uiting komt in een sterk wisselende kennisniveau van internationalisering.
- **Opdracht:** De opdracht aan het Europees Platform is actief bijdragen aan de internationalisering van het primair en voortgezet onderwijs en het vergroten van het bereik van het programma. Het Europees Platform houdt zich naast het Levenlang Leren Programma bezig met bredere activiteiten gericht op kwaliteit en internationalisering in het Nederlandse onderwijs.
- **Rol:** Het ministerie van OCW is de belangrijkste opdrachtgever van het Europees Platform. Daarnaast voert het Europees Platform ook taken uit voor bijvoorbeeld de Europese Commissie op het gebied van internationalisering.
- **Bereik:** Het Europees Platform bereikt met haar subsidies en diensten nu ongeveer 21,7 procent van de primair onderwijsinstellingen en 99,2 van de voortgezet onderwijsinstellingen. Aan het programma nemen individuele leraren en schoolklassen deel (voor het primair onderwijs ongeveer 1000 per jaar, voor het voortgezet onderwijs ongeveer 1500 per jaar). Aan Grundtvig nemen vooral volwassenenonderwijsinstellingen deel (rond de 100 per jaar). Weinig structurele aandacht voor internationalisering en bezuinigingen binnen de sector maken deelname voor sommige instellingen lastig.
- **Informatie en ondersteuning:** Het Europees Platform krijgt aanvragen van individuele docenten binnen en ondersteunt individuele deelnemers bij het aanvraagproces en de formulieren. De ondersteuning in het primair en voortgezet onderwijs is op onderdelen beleidsrijk, maar gezien het detail en niveau van de aanvragen ook heel operationeel.
- **Aanvragen en contracten:** De aanvragen worden niet op instellingsniveau gedaan, maar op individueel niveau. De toekenningsbedragen binnen de contracten zijn dan ook relatief laag. Het Europees Platform ondersteunt operationeel bij de aanvragen.

Onderstaande tabel vat de belangrijkste kenmerken samen.

	Nuffic (Erasmus)	CINOP (Leonardo)	EPF (Comenius, Grundtvig)
Bereik (instellingen en individuen)	Vergevorderd	Wisselend	Beginnend
Volwassenheid sector	Hoog	Gemengd	Laag
Taakinfilling	Operationeel	Beleidsrijk	Gemengd

Tabel 1: Overzicht van de kenmerken van de verschillende sectoren

4.3 Output van het Nationaal Agentschap

Het werk van het Nationaal Agentschap kan kwantitatief in beeld gebracht worden door te kijken naar verschillende indicatoren. Informatie over deze indicatoren komt uit het Europese registratiesysteem LLP link. Bij de uitvraag bleek dat de gegevens moeilijk uit LLP-link te halen zijn. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Het systeem leent zich slecht voor datamining, waardoor het verkrijgen van getallen arbeidsintensief is.
- De informatie over verschillende jaren is niet altijd consistent door veranderingen in de procedure van aanvragen en de koppeling naar het systeem (bij een van de programmalijnen van Erasmus mist bijvoorbeeld voor 2011 het aangevraagde budget).
- Tijdens het verzamelen van de gegevens is het systeem LLP-Link een aantal keer langdurig buiten bedrijf geweest.

Het systeem is Europees voorgeschreven, maar in het licht van sturing op resultaten is het onwenselijk dat uitvoeringsorganisaties zo moeizaam inzicht kunnen krijgen in basisgegevens ten aanzien van hun eigen output.

Dit onderzoek zal de volgende indicatoren kort bespreken:

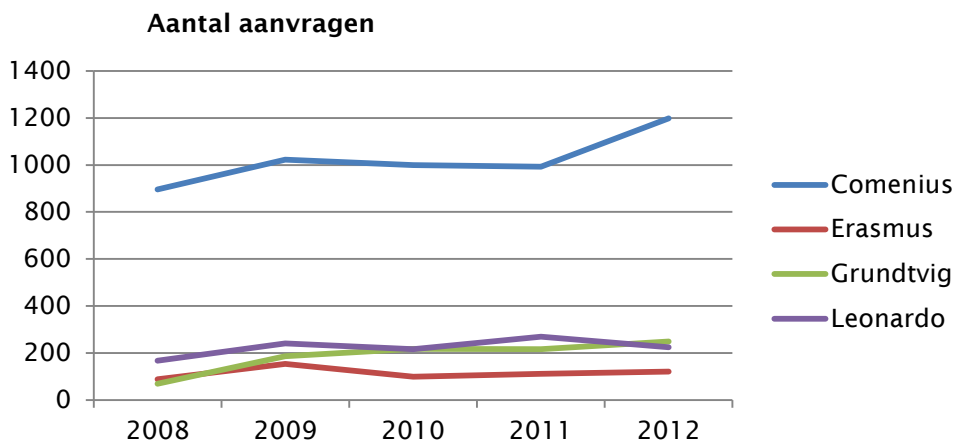
- **Budgetuitputting.** Het product van het Nationaal Agentschap bestaat uit verleende subsidies. De beste indicator hiervoor is budgetuitputting. Het doel van het Nationaal Agentschap is om het beschikbare geld zo volledig mogelijk te verdelen.
- **Aantal aanvragen.** Het Nationaal Agentschap heeft een belangrijke rol in voorlichting. Een succesvolle voorlichting heeft een grotere bekendheid van het programma tot gevolg, wat tot uitdrukking kan komen in het aantal binnengekomen aanvragen.
- **Aantal deelnemers.** Niet alle aanvragen zijn vergelijkbaar, aangezien bij Erasmus en Leonardo één aanvraag betrekking kan hebben op een groot aantal uitwisselingen. Daarom is ook het aantal deelnemers aan de programma's een belangrijke indicator van de bekendheid van het programma. Het doel van het LLP is immers een zo hoog mogelijk bereik.
- **Toekenningspercentage.** Aanvragen kunnen afgekeurd worden wegens gebrek budget of omdat ze kwalitatief niet goed genoeg zijn. Het toekenningspercentage is een combinatie van deze twee factoren, maar is wel een indicator voor de interesse in het programma ten opzichte van het budget.
- **Type aanvraag.** Alle programma's hebben meerdere programmalijnen. Hierbij horen verschillende typen aanvragen. Zeker in het licht van de verschuivingen in het nieuwe programma zijn trends in het type aanvragen een belangrijke indicator.

Budgetuitputting

Alle vier de programma's als geheel hebben vrijwel een volledige budgetuitputting. Dit is één van de zaken die teruggekoppeld moet worden aan de Europese Commissie, en waar dus op gestuurd wordt. De Europese Commissie geeft ook een bandbreedte voor de verdeling van de gelden over de afzonderlijke programmalijnen. De ondergrens van deze bandbreedte wordt voor enkele programmalijnen niet gehaald. Deels gaat het hier om relatief nieuwe programmalijnen, waarvoor een opstartfase te verwachten is. De resterende budgetten zijn verschoven naar andere programmalijnen en in sommige gevallen zelfs naar andere programma's. Dit betrof in 2012 minder dan 1% van het totale budget.

Aantal aanvragen

De ontwikkeling van het totaal aantal aanvragen is te zien in onderstaande figuur.

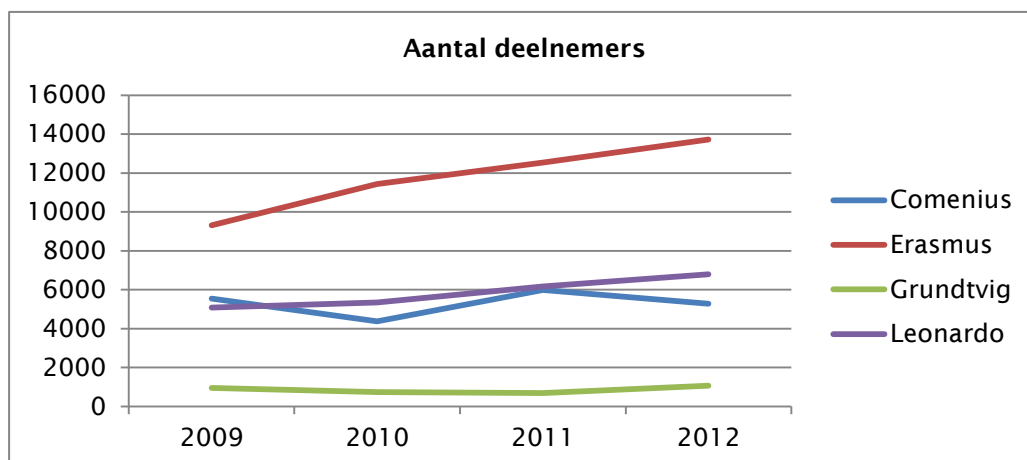


Figuur 5: Het aantal aanvragen bij de verschillende programma's

Wat direct opvalt, is het hoge aantal aanvragen bij Comenius. Dit komt vooral doordat aanvragen bij Comenius door individuen gedaan worden in plaats van door instellingen. Bij Comenius en Grundtvig zien we een stijging in het aantal aanvragen. Deze stijging kan duiden op een natuurlijk groeipotentieel van de programma's. Bij Erasmus en Leonardo worden mobiliteitsaanvragen gedaan op instellingsniveau. Daardoor geeft het aantal aanvragen bij deze programma's minder informatie over de bekendheid van het programma, aangezien één aanvraag verschillende uitwisselingen kan bevatten. Bij Leonardo is het aantal aanvragen afgelopen jaar gedaald. CINOP geeft aan dat financiële problemen bij een aantal ROC's een risico is voor de continuïteit van internationaliseringsprojecten.

Aantal deelnemers

Het aantal deelnemers hangt maar beperkt samen met het aantal aanvragen, omdat één aanvraag meerdere deelnemers kan bevatten. Het aantal deelnemers over de afgelopen jaren is weergegeven in onderstaande figuur.

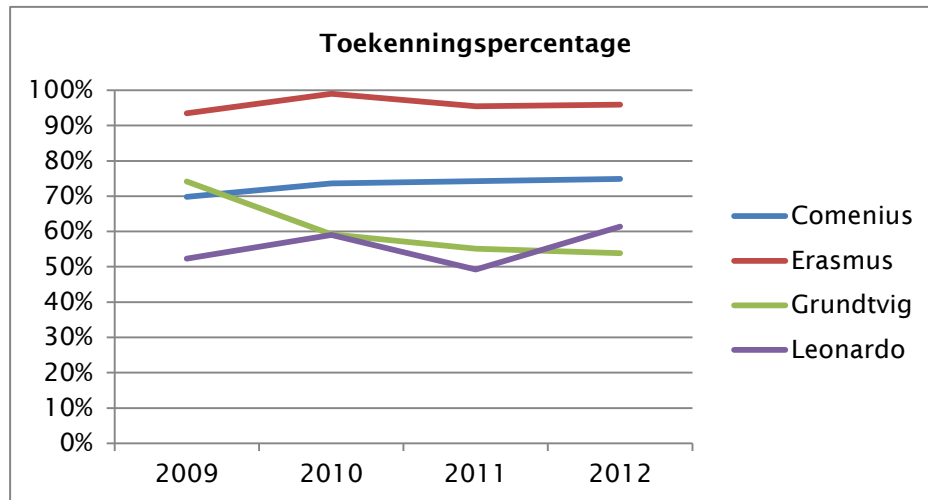


Figuur 6: Aantal deelnemers bij de verschillende programma's

Vooral het hoge aantal deelnemers bij Erasmus valt op.¹¹ Daarnaast stijgt het aantal deelnemers bij zowel Erasmus als Leonardo, en in 2012 ook bij Grundtvig. Dit duidt op een natuurlijk groeipotentieel voor deze programma's.

Toekenningspercentage

Het toekenningspercentage voor de verschillende programma's is weergegeven in onderstaande figuur.



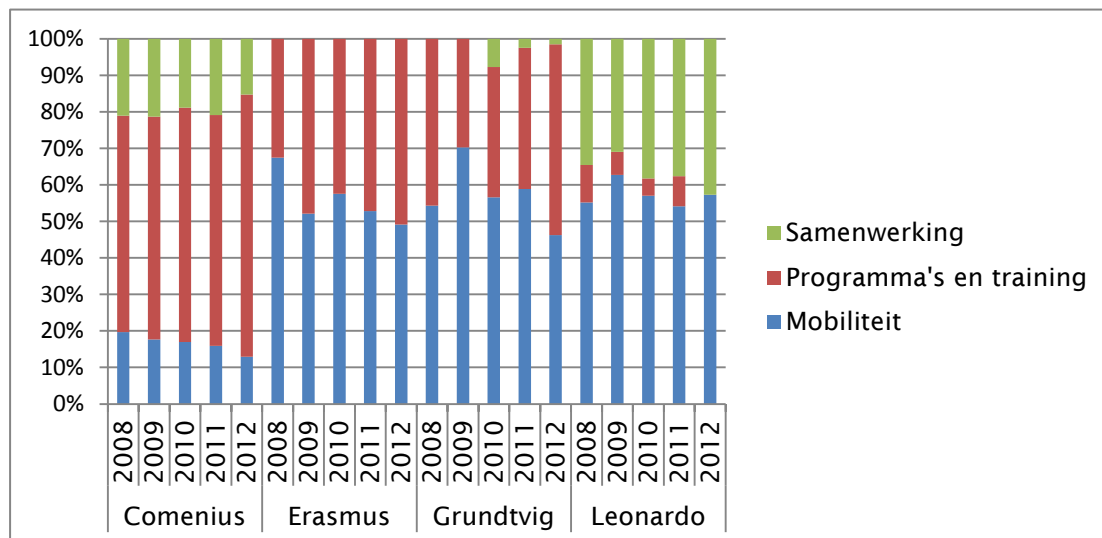
Figuur 7: Toekenningspercentage bij de verschillende programma's

Met de toekenningspercentages wordt bij de verschillende programma's op verschillende manieren omgegaan. Bij het Erasmus- en het Leonardo programma wordt erop gestuurd zoveel mogelijk aanvragen toe te kennen. Zo nodig worden de budgetten per aanvraag naar beneden bijgesteld, zodat zoveel mogelijk mensen internationale ervaring kunnen opdoen. Het toekenningsbeleid is dat zoveel mogelijk instellingen mobiliteitssubsidies krijgen en dat de beste aanvragen een hogere toekenning krijgen dan de minder goede. Niet bij alle programma's is het bijstellen van budgetten mogelijk. De toekenningspercentages van deze programma's liggen dan ook lager. Het toekenningspercentage bij Grundtvig daalt, wat veroorzaakt wordt door een stijgend aantal aanmeldingen, terwijl het budget niet genoeg meestijgt. Daardoor kunnen niet alle aanvragen die voldoende kwaliteit hebben worden toegekend. Ook bij Comenius en Leonardo kunnen niet alle aanvragen van voldoende kwaliteit worden toegekend wegens ontoereikend budget.

¹¹ Het budget per uitwisseling ligt niet vast in het Erasmusprogramma. Daarom kan de Nuffic ervoor kiezen meer mensen te laten deelnemen aan het programma met een lager bedrag per toekenning.

Type aanvraag

Zoals in onderstaande figuur te zien is, is de verdeling over de verschillende typen aanvragen sterk verschillend per sector.



Figuur 8: Verdeling over de typen aanvragen voor de verschillende programma's

Daarnaast zijn er verschuivingen te zien in de tijd. De stijging in Programma's en training bij Comenius, ten koste van samenwerking en mobiliteit, lijkt bijvoorbeeld samen te hangen met de toename van Engelstalig onderwijs op Nederlandse scholen enerzijds en krimpende budgetten anderzijds. Docenten die Engelstalig onderwijs geven, zijn een belangrijke doelgroep voor bijvoorbeeld talencursussen in Groot-Brittannië, waardoor het aantal aanvragen voor programma's en training stijgt. Aan de andere kant hebben scholen te maken met krimpende budgetten en geven hier minder prioriteit aan, waardoor leraren geen uren meer krijgen voor samenwerkingsprojecten.

4.4 Centrale acties

Naast de Nederlandse deelname aan de decentrale acties, neemt Nederland ook deel aan de centrale acties. Hiervoor doen Nederlandse instellingen aanvragen bij het EACEA. Het Nationaal Agentschap en het Neth-ER (*Netherlands House for Education and Research*) informeren Nederlandse instellingen wanneer er calls zijn voor deelname en beantwoorden eventuele vragen in het aanvraagproces. Het EACEA beoordeelt de aanvragen, honoreert aanvragen en draagt zorg voor de verantwoording. Centrale Acties worden betaald via een centraal Europees budget en aanvragen worden ingediend bij het EACEA. Op nationaal niveau liggen formeel geen taken voor het Nationaal Agentschap of andere organisaties ten aanzien van de Centrale Acties. Het Nationaal Agentschap informeert instellingen wel bij vragen en ondersteunt ad hoc. Het Nationaal Agentschap heeft echter beperkt zicht op welke instellingen deelnemen aan de Centrale Acties.

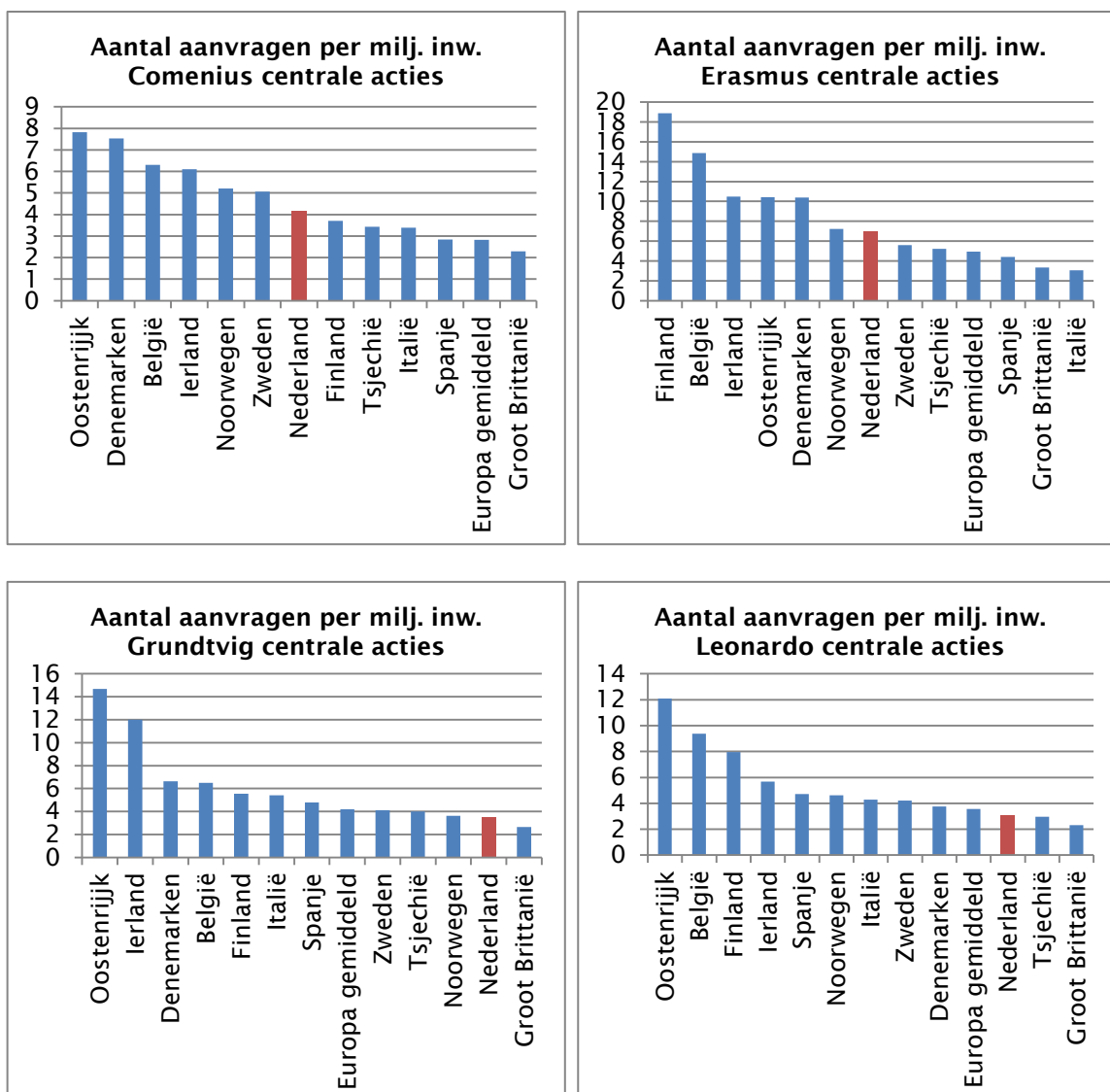
Centrale acties zijn altijd samenwerkingen tussen verschillende instellingen in verschillende landen. Slechts één van deze instellingen doet de aanvraag. Meestal ligt bij de aanvrager ook het projectmanagement; deze kan dus gezien worden als trekker van het project. De andere instellingen zijn partners in de aanvraag. Deze nemen dus ook deel aan de centrale acties, en ontvangen een deel van het budget.

Gezien de administratieve druk op de aanvrager, adviseert bijvoorbeeld CINOP-instellingen om als partner deel te nemen aan een aanvraag en niet als aanvrager. Daarom kijken we hier als indicator naar de deelname aan centrale acties, zowel in de rol van aanvrager als in

de rol van partner. Een grote deelname is gewenst, omdat dit betekent dat er veel fondsen verworven worden via de centrale acties.

Aangezien de centrale acties uit centrale Europese budgetten worden betaald, is het relevant om te zien hoe Nederland presteert op aanvragen en toekenningen in vergelijking met andere landen. Als Nederland goed presteert, wijst dit erop dat de informatiepositie van Nederlandse onderwijsinstellingen goed is als het gaat om de centrale acties. Als er weinig aanvragen en/of toekenningen zijn, is op dit vlak wellicht betere voorlichting nodig. Hier zou het Nationaal Agentschap een rol in kunnen spelen.

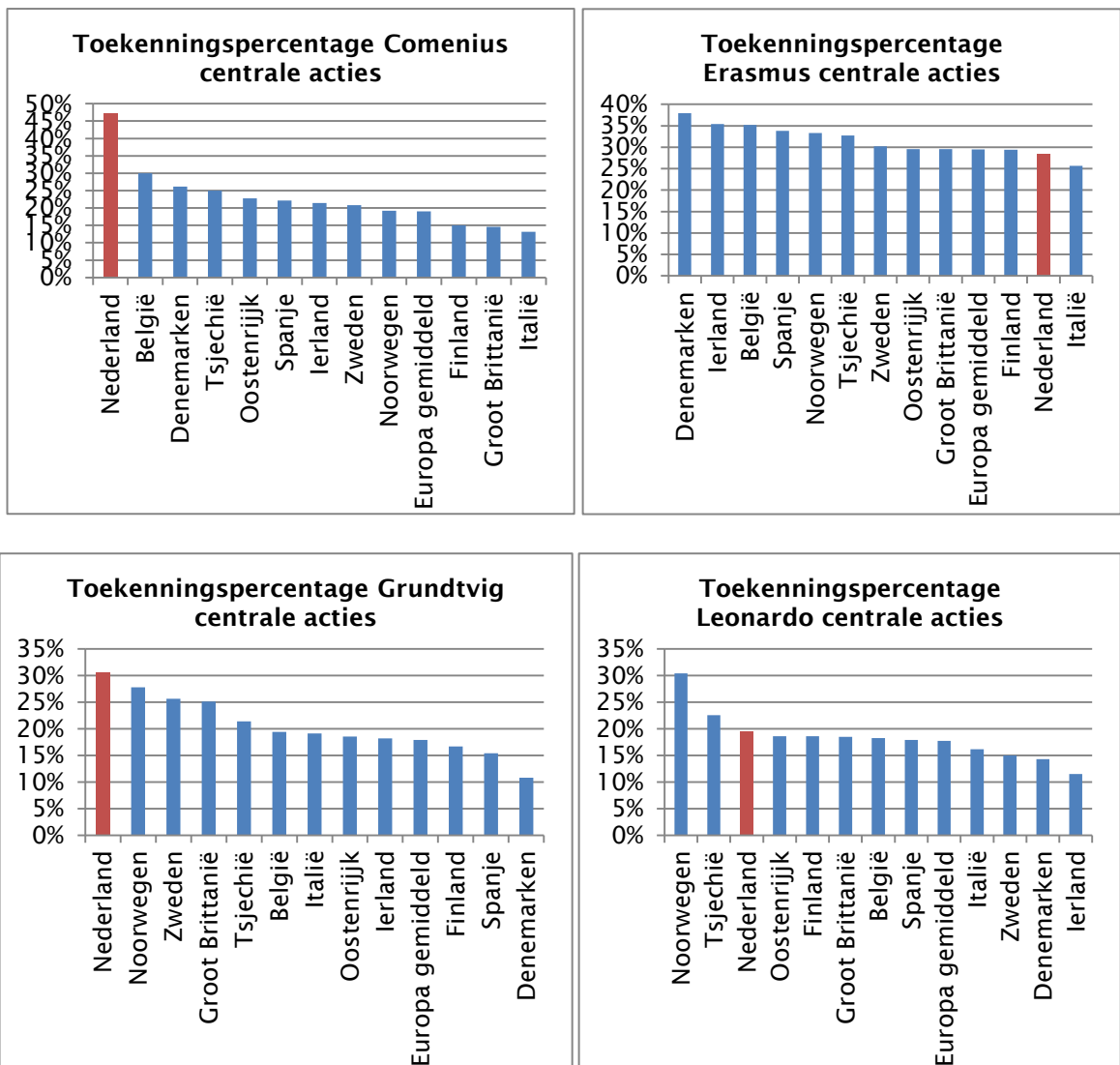
In onderstaande grafieken staan het aantal aanvragen per miljoen inwoners van een aantal representatieve landen in Europa en voor heel Europa. Deze getallen zijn weergegeven voor de onderwijsgerelateerde lijnen Erasmus, Comenius, Leonardo en Grundtvig. De andere centrale acties zijn buiten beschouwing gelaten.



Figuur 9: Aantal aanvragen voor centrale acties per miljoen inwoners voor geselecteerde landen en voor het gemiddelde van de deelnemende landen

Wat opvalt, is dat met name voor Leonardo en Grundtvig het aantal aanvragen per miljoen inwoners in Nederland onder het Europese gemiddelde ligt. Voor Erasmus en Comenius ligt het aantal aanvragen per miljoen inwoners boven het Europese gemiddelde, maar is lager dan in bijvoorbeeld België of Denemarken. Dit hangt samen met een gebrek aan bekendheid met Centrale Acties onder Nederlandse instellingen. Deelname aan centrale acties vraagt van de instelling daarnaast expertise in de Europese procedures en aanvragen. Ook komen er aanzienlijke administratieve lasten bij de aanvraag kijken.

Uiteindelijk is vooral het aantal toegekende aanvragen van belang. Het toekenningspercentage voor Nederland ten opzichte van een aantal andere landen en het gemiddelde van Europa is weergegeven in onderstaande grafieken. Dit betreffen toekenningen aan Nederlandse instellingen als (hoofd)aanvrager, maar ook aan combinaties waar een Nederlandse partij deel vanuit maakt.



Figuur 10: Toekenningspercentage van aanvragen voor centrale acties per miljoen inwoners voor geselecteerde landen en voor het gemiddelde van de deelnemende landen

Vooral voor Grundtvig en Comenius ligt het toekenningspercentage voor Nederland opvallend hoog. Ook voor Leonardo is het toekenningspercentage voor Nederland relatief hoog, hoewel het dicht bij het Europees gemiddelde ligt. Voor Erasmus is het toekenningspercentage voor Nederland lager dan het Europees gemiddelde. De toekenningspercentages voor Erasmus voor verschillende landen liggen echter relatief dicht bij elkaar, dus Nederland wijkt niet sterk af van andere landen.

Deze grafieken zijn gebaseerd op de getallen uit 2012. In vergelijking met de periode 2009-2012, zijn er geen grote afwijkingen, behalve bij Comenius. Hier was in 2012 het aantal aanvragen en toekenningen voor Nederland opvallend hoog in vergelijking met de jaren ervoor. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door één project in 2012 waar 25 Nederlandse basisscholen partner in waren. Meer dan 70% van de toekenningen van Comenius aan Nederlandse organisaties had betrekking op dit project.

Uit de hoge toekenningspercentages kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de Nederlandse aanvragen goed is. Dit suggereert dat instellingen die aanvragen indienen goed op de hoogte zijn van de vereisten voor de aanvragen en inhoudelijk goed onderlegd zijn. Gezien het hoge toekenningspercentage in vergelijking met andere landen, is het onwaarschijnlijk dat er een grote kwaliteitsslag binnen de toekenningen mogelijk is.

Meer toekenningen kunnen eerder gerealiseerd worden door het aantal aanvragen te stimuleren, gezien het relatief geringe aantal aanvragen in vergelijking met andere landen. Het lage aantal aanvragen in combinatie met het hoge toekenningspercentage suggereert dat in Nederland vooral (goed geïnformeerde) voorlopers op het gebied van internationalisering aanvragen doen voor centrale acties. Zeker bij het nieuwe programma, waar centrale acties nog steeds een belangrijke plek innemen, is het van belang om dit te verbreden naar een grotere groep instellingen. Hiervoor dient de kwaliteit van aanvragen hetzelfde te blijven.

De 'middengroep' van onderwijsinstellingen is wellicht niet bij aanvang van het nieuwe programma in staat tot aanvragen met eenzelfde kwaliteit. Daar staat tegenover dat onder de 'voorlopers' veel kennis is opgedaan over de inhoudelijke en procedurele aspecten van een goede aanvraag. Door het aantal deelnemers te verbreden en verbindingen te leggen tussen instellingen die voor het eerst aanvragen en instellingen die al veel ervaring hebben (ook bij gezamenlijke aanvragen) zou een hogere retouropbrengst mogelijk moeten zijn.

5 Aandachtspunten in de huidige uitvoering

Dit hoofdstuk vat aandachtspunten samen uit de eerdere interim evaluatie en audits van het Nationaal Agentschap Levenlang Leren samen. Daarnaast besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de aandachtspunten die uit gesprekken met het veld naar voren zijn gekomen en die in spelen op relatie tot andere programma's. Dit onderzoek beoogt geen volledige evaluatie van de huidige uitvoering van het Levenlang Leren Programma te doen, maar bekijkt en herijkt de huidige uitvoering in relatie tot de vereisten van Erasmus for All.

5.1 Aandachtspunten interim evaluatie

In 2010 heeft Research voor Beleid een interim evaluatie gedaan over de uitvoering van het Levenlang Leren Programma in Nederland. Deze evaluatie concludeert dat de uitvoering van het LLP door het Nationaal Agentschap goed gaat. De belangrijkste conclusies zijn:

- Het effect op mobiliteit, uitwisseling en Europese samenwerking is groot. Voor sommige sectoren kan de bekendheid van het programma verder worden vergroot.
- De huidige uitvoering vindt plaats op basis van het internationaliseringsbeleid van de instellingen en laat zo veel mogelijk ruimte over aan de verschillende sectoren en instituties om hier een eigen invulling aan te geven, binnen de kaders van de Europese commissie.
- Het feit dat in Nederland drie organisaties het agentschap vormen heeft het voordeel dat de drie organisaties nauwe banden met hun sectoren hebben en goed op de hoogte zijn van ontwikkelingen. Tussen de sectoren en de leden van het Nationaal Agentschap bestaan korte lijnen. Gezien het feit dat de organisaties ook voor andere sector programma's verantwoordelijk zijn, zijn ze in staat meer synergie te realiseren.

Aandachtspunten die uit de evaluatie naar voren komen zijn:

- Het LLP-programma is onvoldoende ingebed in Nederlandse nationale onderwijsstrategieën. De doelstellingen van de Europese Commissie reflecteren niet de nationale prioriteiten of de behoeften van de onderwijssectoren.
- De drie organisaties van het Nationaal Agentschap hebben binnen hun sector aanzienlijke autonomie. Dit belemmert de coherentie van het programma als geheel. In de uitvoering heeft dit gevolgen voor administratie en ICT.
- Meer coördinatie en sturing zijn noodzakelijk met het oog op samenhang, vooral vanuit de penvoerder.
- Het Nationaal Agentschap functioneert nog te weinig als één agentschap, met grote autonomie van de leden van het Nationaal en verschillende werkwijzen.
- Samenwerking en coördinatie tussen de centrale en decentrale acties van het LLP ontbreekt. Dit maakt dat er overlap kan ontstaan en dat de effecten niet aansluiten. Meer coördinatie is gewenst.
- Het management support instrument LLP link was ten tijde van de interim evaluatie nog in ontwikkeling en onvoldoende in staat om de voortgang in de uitvoering van het LLP te monitoren.

Meer (projectmatige) samenwerking en thematische prioriteiten kunnen versterkt worden en worden meer structureel ingericht. Administratie en ICT konden worden verbeterd en dit is opgepakt door het Nationaal Agentschap.

5.2 Aandachtspunten audits

De Europese Commissie eist dat de Nationale Agentschappen jaarlijks audits uitvoeren. Dit gebeurt aan de hand van de volgende stappen:

1. Het Nationaal Agentschap stelt een Yearly Report op, met financiële en statistische bijlagen.
2. De audit dienst van OCW voert een audit uit en schrijft een Rapport van Bevindingen.
3. Het ministerie van OCW biedt het Yearly Report aan de EC aan, met daarbij een Declaration of Assurance op basis van de bevindingen van de Auditdienst.
4. De Europese Commissie geeft op basis daarvan een evaluatieverslag met aanbevelingen. Naast deze jaarlijks audit cyclus, voert de Europese Commissie elke paar jaar een zogenaamde supervisory visit uit. Dit bezoek leidt ook tot een verslag met aanbevelingen.

In de eerste fase van het LLP kwamen een groot aantal aandachtspunten in de uitvoering naar voren. Recente audits benoemen dat punten zijn opgepakt en het aantal aandachtspunten is gedaald.

Conclusies van de recente audits (voor 2011 en voor 2012) zijn:

- De procedures verlopen grotendeels zoals de Europese kaders dat voorschrijven. Er worden primaire controles uitgevoerd.
- In een enkel geval was er een afwijking. LLP-link werkte nog onvoldoende, wat aanleiding gaf tot verschillende eigen administratiesystemen. Nu voert het Nationaal Agentschap kwartaalgewijs een verschillenanalyse uit.
- De documenten van Nuffic en CINOP zijn goed gestructureerd en transparant, voor het Europees Platform is dit minder het geval. Er zijn nog enkele hiaten in de stukken bij het Europees Platform en het CINOP geconstateerd en Nuffic verifieert niet alle bijdragen.

Naast de integrale beoordeling van de eindrapportage wordt gebruik gemaakt van desk checks, on the spot checks en financial checks. Voor het Erasmus programma wordt daarnaast gebruikt van system audits, waaronder controle van (deelnemer)dossiers. Om de rechtmatigheid van subsidie verstrekking te controleren worden jaarlijks studentenaantallen van alle instellingen door de instellingsaccountant gecontroleerd. De organisaties van het Nationaal Agentschap voeren ook zelf (ex post) audits (on the spot) uit, aangestuurd door de NUFFIC als penvoerder. De instellingsaccountant rapporteert middels een Assurance rapport. Het Nationaal Agentschap voert deze controles naar behoren uit.

5.3 Aandachtspunten veld

Voor dit onderzoek is gesproken met de Nederlandse onderwijs sectorraden en onderwijsinstellingen. Uit gesprekken met het veld komen verschillende aandachtspunten naar voren in het huidige programma die ook relevant zijn voor het nieuwe programma.

Over het algemeen geldt dat de Nederlandse onderwijsinstellingen bekend zijn met het LLP en veel van de instellingen zijn zich bewust van de komst van Erasmus for All.

Veel instellingen zijn vooral bekend met de programmalijnen voor mobiliteit. Over het algemeen geldt dat er binnen de sectoren onderscheid gemaakt kan worden tussen:

- **Voorlopers**, met een visie op internationalisering en een hoge deelname aan het LLP, zowel centraal en decentraal.
- **Middengroep**, die vooral deelnemen aan decentrale acties.
- **Achterblijvers**, die niet tot weinig bezig zijn met internationalisering en nauwelijks deelnemen aan LLP.

De verschillen tussen de onderwijssectoren zijn hierbij groot, gerelateerd aan de volwassenheid van de sector en de mate van internationalisering.

- **Hoger onderwijs:** de internationalisering in het hoger onderwijs is het verst. Alle Nederlandse universiteiten hebben een internationaliseringsstrategie. Binnen het hoger beroepsonderwijs zijn veel hogescholen actief in internationalisering. Het HBO wordt gekenmerkt door een grote middengroep, met enkele voorlopers.
- **Middelbaar beroepsonderwijs:** het MBO kent een heel divers beeld ten aanzien van internationalisering, met zowel voorlopers, een grote middengroep als achterblijvers. Het MBO wordt gekenmerkt door een sterke toename van internationalisering.
- **Primair en voortgezet onderwijs:** binnen het primair en voortgezet onderwijs is internationalisering een relatief nieuw thema. Binnen TTO scholen, ELOS scholen en internationale scholen staat internationalisering relatief hoog op de agenda en het aantal van deze scholen is groeiende. Er is sprake van een hele kleine groep voorlopers, die zich met name maar niet uitsluitend onder deze drie type instellingen bevinden.

Wanneer instellingen bezig zijn met internationalisering en deelnemen aan het LLP, wordt de rol van het Nationaal Agentschap door de instellingen als belangrijk gezien. Het Nationaal Agentschap is goed op de hoogte, toegankelijk voor vragen en goed in de dienstverlening.

Van het nieuwe programma verwachten de instellingen geen grote consequenties. Instellingen geven aan dat er weinig gelegenheid is voor voorbereiding voor het nieuwe programma. Verwacht wordt dat de eerste calls ad hoc of niet worden opgepakt. Er is behoefte aan compacte informatie over het nieuwe programma, per sector en bij voorkeur op maat per instelling. Tijdige en volledige informatie is noodzakelijk om een groter bereik te behalen. Er is en blijft zorg over de administratieve lasten voor instellingen. Aangezien onderwijsinstellingen kampen met bezuinigingen bestaat er ook zorg over de haalbaarheid van (grotere) deelname, zeker aangezien meer uitvoeringslasten bij de instellingen komen te liggen. Dit is bij alle sectoren een zorgpunt maar in het bijzonder bij het primaire en middelbaar onderwijs, mede vanwege de zwaardere rol van de instelling in de aanvragen en uitvoering.

5.4 Aandachtspunten samenhang

Het nieuwe programma beoogt meer samenhang en samenwerking, met nationaal beleid, instellingsstrategieën en thematisch. Daarnaast verbindt het nieuwe programma programmaliijnen op het gebied van onderwijs met programma's voor samenwerking met derde landen. Daarnaast vallen ook jeugd en sport onder het nieuwe programma. Ook moet er meer verbinding zijn met onderzoek (waaronder de Marie Curie acties en Horizon 2020). De ambitie is om meer samen te werken met andere sectoren en derde partijen (bedrijfsleven, gemeente, lokale en regionale actoren). Het Nationaal Agentschap identificeert de ambitie tot meer samenhang als één van de verschillen met de grootste impact op de uitvoering.

Huidige samenwerking met derde landen

Naast samenwerking binnen Europa (en met specifieke partnerlanden), stimuleert de EC ook samenwerking met derde landen. Onderwijssamenwerking met derde landen wordt nu centraal uitgevoerd door het EACEA.

Hoger onderwijsinstellingen, studenten, promovendi, onderzoekers en organisaties actief in hoger onderwijs kunnen bij de EACEA aanvragen indienen.

Samenwerking met derde landen in onderwijs valt uiteen in de volgende lijnen:

- Erasmus Mundus programma 2009 – 2013, gericht op hoger onderwijs
- Samenwerking met geïndustrialiseerde landen, gericht op hoger- en beroepsonderwijs
- Tempus, gericht op samenwerking met buurregio's
- Edulink, gericht op capaciteitsopbouw in het hoger onderwijs in ACP landen
- Alfa, gericht op hoger onderwijs samenwerking met Latijns-Amerika.

Het nieuwe programma beoogt deze lijnen te versimpelen en meer samenhang met andere acties te realiseren. Samenwerking met derde landen blijft naar alle waarschijnlijkheid een aparte financieringsstroom. In het nieuwe programma wordt samenwerking met derde landen uitgevoerd door het Nationaal Agentschap. Dit betekent nieuwe activiteiten voor het Nationaal Agentschap. Dit biedt kansen voor meer programmatische samenhang. De Nuffic voert Erasmus Mundus en tempus nu uit als aparte opdracht.

Het huidige Youth in Action programma

Het huidige Jeugd in Actie programma geeft subsidie en ondersteuning aan Europese projecten voor jongeren. Zowel jongeren als organisaties, jongerenwerkers en jongerenbeleidsmakers kunnen bij Jeugd in Actie subsidie aanvragen voor internationale projecten voor jongeren van dertien tot dertig jaar. Het programma wordt uitgevoerd door het Nationaal Agentschap Jeugd in Actie, dat ondergebracht is bij het Nederlands Jeugdinstituut. De projecten binnen Jeugd in Actie zijn relatief informeel van aard. In het nieuwe programma blijven Onderwijs en Jeugd waarschijnlijk aparte programmalijnen, met aparte financieringsstromen.

Sport

Wat betreft sport heeft de EC alleen coördinerende en ondersteunende bevoegdheden en voert jaarlijks enkele activiteiten uit. Er is geen Nederlandse uitvoeringsorganisatie ten aanzien van sport. Decentrale overheden kunnen de Europese fondsen benutten voor de subsidiering van sport als instrument voor regionale ontwikkeling. In het nieuwe programma blijft sport een kleinschalige, aparte programmalijn die centraal wordt uitgevoerd.

Samenvattend, voert het Nationaal Agentschap haar taken in grote lijnen uit conform de Europese eisen, blijkt zowel uit de interim evaluatie als uit het jaarlijks succesvol doorlopen van de audit procedures. Ook uit de gesprekken met het veld komt naar voren dat het Nationaal Agentschap naar tevredenheid van de instellingen ondersteunt. De vergrote samenhang met andere domeinen, de nieuwe taak van samenwerking met derde landen en de overheveling van een aantal centrale acties naar het Nationaal Agentschap moeten een plek krijgen in de uitvoering van het nieuwe programma.

6 Uitvoeringskosten

Dit hoofdstuk gaat specifiek in op de uitvoering en kosten bij de verschillende organisaties van het Nationaal Agentschap. Een van de doelstellingen van het nieuwe programma is om meer aanvragen te verwerken op efficiëntere wijze, met meer productiviteit en relatief lagere uitvoeringskosten. De mededeling van de Europese stelt dat er 30% meer efficiëntie en 10% meer productiviteit wordt beoogd door stroomlijning en meer effectiviteit. Hoewel dit deels bereikt moet worden door het aantal programmalijnen terug te brengen en de administratieve procedures te vereenvoudigen, zullen ook eisen worden gesteld aan de uitvoering door het Nationaal Agentschap. Het doel van dit hoofdstuk is dan ook om de huidige situatie te schetsen en hierin aanknopingspunten te vinden voor het bereiken van de gewenste hogere productiviteit en efficiëntie.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op kengetallen van de verschillende organisaties. Dit schetst een beeld van de organisaties waar beperkt conclusies uit kunnen worden getrokken. Voor 'harde' cijfermatige conclusies is diepgaander onderzoek nodig, dat in detail ingaat op de werkprocessen bij de verschillende organisaties.

6.1 Sturing en informatie

Op dit moment wordt er op een aantal manieren gestuurd door de verschillende organisaties die met het Levenlang Leren Programma te maken hebben.

De Europese Commissie stuurt vooral op uitvoering van de werkprogramma's van de Nationale Agentschappen, budgetuitputting en het tijdig en correct afhandelen van aanvragen en toekenningen. Onderdeel van deze correcte afhandeling is dat er voldoende controles en audits uitgevoerd worden. Binnen audits stuurt de Commissie op het voldoen aan de regelgeving.

Het Nationaal Agentschap stuurt op de activiteiten in het werkprogramma volgens de Europese richtlijnen. Daarbinnen verdelen de organisaties de budgetten op een verschillende manier. De Nuffic streeft er bijvoorbeeld naar dat zoveel mogelijk mensen deel kunnen nemen aan uitwisselingen en past het budget per deelnemer hierop aan. CINOP stuurt op continuïteit van de projecten en een goede inbedding in de internationaliseringsstrategie van een instelling. Dit komt tot uiting in de manier waarop aanvragen worden beoordeeld, maar ook in de advisering van instellingen op dit vlak. Met het ministerie van OCW zijn hier geen afspraken over gemaakt, indicatoren over afgesproken of aspecten over vastgelegd in de subsidiebeschikking.

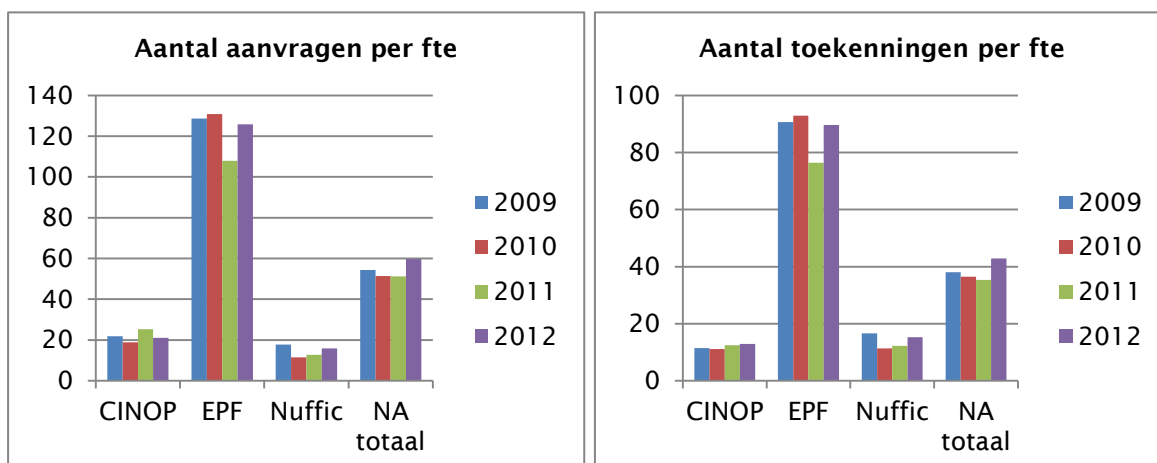
Er vindt op dit ogenblik nauwelijks sturing plaats op de uitvoeringskosten. Het Nationaal Agentschap monitort de uitputting van de budgetten en rapport daarover. Budgetten zijn echter niet gebaseerd aan de werklast gerelateerd aan de omvang van het primair proces. De uitvoeringskosten worden deels vergoed door de Europese Commissie, met een matching van het Ministerie van OCW die ongeveer even groot is. Het totale budget en de verdeelsleutel tussen de uitvoeringsorganisaties onderling is aan het begin van het Levenlang Leren Programma vastgesteld en sindsdien nauwelijks bijgesteld. Bij het Europees Platform waren tekorten. Deze zijn opgevangen door overschotten bij de Nuffic en door extra uitvoeringsgelden die in de afgelopen jaren beschikbaar kwamen toe te delen aan het Europees Platform.

De uitgaven van de drie organisaties worden op rechtmatigheid gecontroleerd door een accountant. Er wordt niet aanvullend inhoudelijk ingegaan op de manier waarop het budget

voor de uitvoering van het programma door de verschillende organisaties wordt besteed. Deze informatie is op onderdelen dan ook niet direct beschikbaar. Het valt op dat zowel OCW als de penvoerder Nuffic weinig inzicht hebben in verschillen in uitvoeringskosten tussen organisaties onderling en eventuele redenen hiervoor.

6.2 Productiviteit

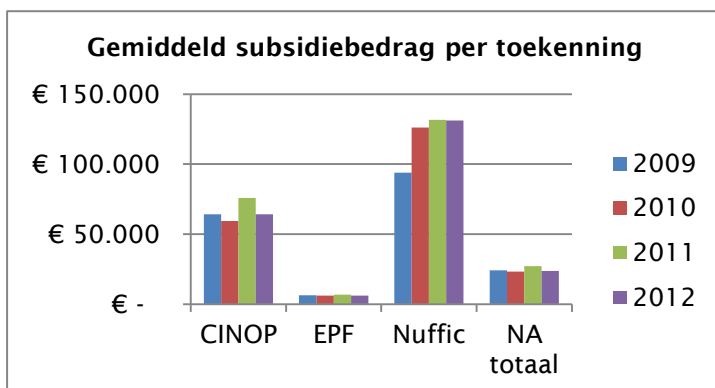
Als eerste kijken we naar de productiviteit van de drie uitvoeringsorganisaties, hier gekarakteriseerd door het aantal aanvragen en toekenningen per fte. In Figuur 11 staat het aantal aanvragen en toekenningen per fte voor de verschillende organisaties weergegeven. Voor de Nuffic en CINOP is het aantal fte aangehouden dat de organisaties doorgeven aan de Europese Commissie. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de Nuffic aangeeft de taken voor het Erasmusprogramma en het penvoerderschap bij de Nuffic intern niet strikt gescheiden zijn. Hoewel hier alleen de fte zijn meegenomen welke opgegeven zijn voor Erasmus, is de splitsing van deze onderdelen in de praktijk niet volledig te maken. Het Europees Platform geeft aan dat elders in de organisatie nog 1,3 fte werkzaamheden voor het primaire proces van het Nationaal Agentschap uit te voeren. Deze fte zijn ook in dit overzicht opgenomen.



Figuur 11: Aantal aanvragen en toekenningen per fte voor de verschillende organisaties

Hier is duidelijk te zien dat het aantal aanvragen en toekenningen per fte hoog ligt bij het Europees Platform en veel lager bij de Nuffic en CINOP. De terugval bij het Europees Platform in 2011 hangt samen met een toegenomen aantal fte in dat jaar. In 2012 is het aantal aanvragen sterk toegenomen, waardoor weer meer aanvragen per fte zijn behandeld. De grote verschillen in het aantal aanvragen per fte tussen de uitvoeringsorganisaties hangen samen met de grootte van de subsidiebedragen bij de verschillende organisaties.

Dit is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 12: Gemiddeld subsidiebedrag per toegekende aanvraag voor de verschillende organisaties

In deze figuur is duidelijk het verschil in het type contracten van de verschillende organisaties te zien. Bij de Nuffic ligt het gemiddelde bedrag dat met een contract is gemoeid ongeveer 20 keer zo hoog als bij het Europees Platform. Dit hangt samen met het feit dat de meeste aanvragen bij het Europees Platform door individuen worden gedaan en bij de Nuffic op instellingsniveau. Bij de Nuffic hoeven dus minder aanvragen en contracten verwerkt te worden, maar bijvoorbeeld de controle per contract kost meer tijd.

Gezien het relatief hoge subsidiebedrag per aanvraag lijkt CINOP relatief weinig aanvragen en toekenningen per fte te behandelen in vergelijking met de andere twee organisaties. Dit hangt deels samen met het karakter van de projecten. In vergelijking met de Nuffic wijst het CINOP wel meer aanvragen af. Dit betekent dat aanvragen bij CINOP inhoudelijker beoordeeld moeten worden. Daarnaast besteedt CINOP veel tijd aan het begeleiden en adviseren van scholen bij het opstellen van aanvragen en het bepalen van hun internationaliseringsstrategie. Deze beleidsrijke invulling kost tijd, waardoor per fte minder aanvragen afgehandeld kunnen worden. Verschillen in soort van contracten, de kwaliteit en kwantiteit van het internationaliseringsbeleid binnen de sector en de daarmee gepaard gaande zelfstandigheid in het doen van en de kwaliteit van de aanvragen, hebben een sterk effect op de mate en soort van uitvoeringskosten en verklaren in belangrijke mate de verschillen daarin tussen de drie organisaties.

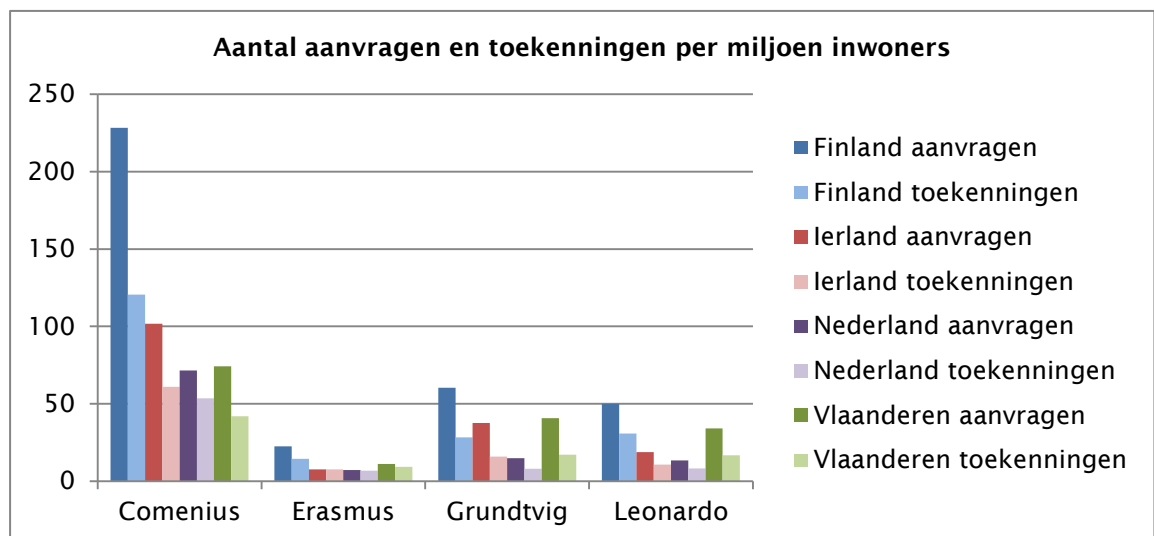
6.2.1 Vergelijking met andere Nationaal Agentschappen

Aangezien er in alle landen die deelnemen aan het Levenlang Leren Programma een vergelijkbaar Nationaal Agentschap is, is het interessant om te zien hoe Nederland zich verhoudt tot andere landen. De programma's en uitvoeringsorganisaties, maar ook het onderwijssysteem, zijn in verschillende landen wel op verschillende manieren georganiseerd, waardoor resultaten tussen landen onderling niet op alle punten vergelijkbaar zijn.

De Europese Commissie heeft in 2009 en 2010 een vergelijkend onderzoek gedaan naar de controlekosten van alle Nationaal Agentschappen in Europa. Hierbij is ingegaan op de kosten die samenhangen met de audits en andere controles. Het bleek dat het Nationaal Agentschap in Nederland meer controles uitvoerde dan noodzakelijk, maar niet meer dan in de rest van Europa. In vergelijking met andere middelgrote landen met vergelijkbaar salarisniveau bestond in Nederland wel een relatief hoog percentage van de uitvoeringskosten uit kosten voor de controle.

Voor een meer gedetailleerde vergelijking met andere landen, zijn bij een aantal Nationaal Agentschappen kengetallen opgevraagd over hun uitvoering in 2012. Van drie landen (gebieden) heeft het volledige Nationaal Agentschap gereageerd: Finland, Vlaanderen en Ierland. Van nog een land heeft één van de twee uitvoeringsorganisaties gereageerd, waardoor de gegevens niet voor alle programmalijnen beschikbaar zijn. Aangezien de aanvragen van de verschillende programmalijnen niet vergelijkbaar zijn, is dit land niet in de analyse opgenomen.

Onderstaande figuur toont het aantal aanvragen en toekenningen per miljoen inwoners voor Nederland en de drie andere landen voor ieder van de programmalijnen.



Figuur 13: Aanvragen en toekenningen per miljoen inwoners in de verschillende landen voor de verschillende programma's

Wat opvalt, is dat het aantal aanvragen per miljoen inwoners in Nederland op alle programmalijnen relatief laag is. Deels heeft dit te maken met de organisatie van het Nederlandse onderwijs. Het aantal aanvragen bij Erasmus hangt bijvoorbeeld sterk samen met het aantal instellingen voor hoger onderwijs in een land. Ook bij Leonardo worden mobiliteitsaanvragen op instellingsniveau gedaan.

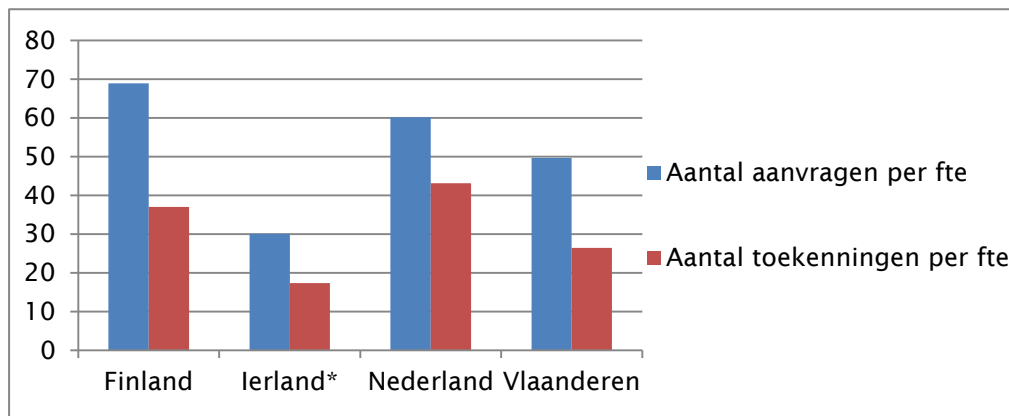
Daarnaast reflecteert het aantal aanvragen en toekenningen per miljoen inwoners ook hoe sterk een land inzet op internationalisering. In Finland bijvoorbeeld worden de fondsen van het Levenlang Leren Programma aangevuld met nationale middelen, waardoor meer subsidies verstrekt kunnen worden.

Ten opzichte van het totale aantal aanvragen, worden in Nederland relatief veel aanvragen toegekend. Dit kan wijzen op een goede informatiepositie van de Nederlandse instellingen. In combinatie met het relatief lage aantal aanvragen per miljoen inwoners kan het ook een indicatie zijn dat voornamelijk de voorlopers op het gebied van internationalisering aanvragen indienen.

Voor de werkprocessen van het Nationaal Agentschap is de verhouding tussen het aantal aanvragen en toekenningen van de verschillende programma's van belang. Een gemiddelde aanvraag voor Erasmus is immers groter – met meer deelnemers en een hoger budget – dan een aanvraag bij Comenius. Zeker voor de controle achteraf betekent dit meer werk per dossier. Hoewel de verhouding tussen aanvragen en toekenningen in de verschillende programma's niet exact hetzelfde is, zijn de vier landen in dit opzicht wel redelijk

vergelijkbaar. Vlaanderen wijkt het meeste af, aangezien minder dan 50% van het totale aantal aanvragen en toekenningen daar betrekking heeft op Comenius. In de andere landen ligt dit percentage boven de 60%.

Het aantal aanvragen en toekenningen per fte staat weergegeven in onderstaande figuur. Het aantal fte in Ierland is opgegeven inclusief activiteiten voor het Europese Talenlabel en is dus maar beperkt vergelijkbaar met de andere landen omdat het aantal aanvragen per fte hierdoor lager uitvalt dan in werkelijkheid het geval is.



Figuur 14: Aantal aanvragen en toekenningen per fte voor verschillende landen. De Cijfers voor Ierland zijn niet volledig vergelijkbaar.

In deze grafiek valt op dat het Nationaal Agentschap in Nederland veel aanvragen per fte behandelt en zelfs het hoogste aantal toekenningen per fte van de vier landen in de vergelijking. De verhouding tussen de verschillende programma's in de vier landen is redelijk vergelijkbaar, dus dit suggereert dat de productiviteit op het gebied van aanvragen en toekenningen in Nederland hoog is.

6.2.2 Productiviteit in het nieuwe programma

Gezien het hoge aantal aanvragen en toekenningen per fte in Nederland in vergelijking met andere landen kunnen we concluderen dat er binnen de bestaande eisen en manieren van werken van het huidige programma waarschijnlijk niet veel ruimte is om de productiviteit te verhogen. Verhoging van de productiviteit voornamelijk gezocht moeten worden in de verandering van de voorgeschreven werkprocessen binnen het programma.

Het is de bedoeling dat de werkprocessen in het nieuwe programma minder tijd zullen kosten dan nu het geval is. Dit geldt vooral voor het Europees Platform, waar aanvragen niet meer door individuen worden gedaan, maar op instellingsniveau. Ook is de bedoeling dat voor alle programmalijnen e-forms komen, waardoor aanvragen volledig elektronisch worden ingediend. Nu moeten de medewerkers van het Europees Platform voor een aantal programmalijnen de aanvragen nog handmatig invoeren in het systeem. In het nieuwe programma zal het werkproces bij het Europees Platform dus meer gaan lijken op de andere twee organisaties en komt er minder druk op het aantal aanvragen per fte.

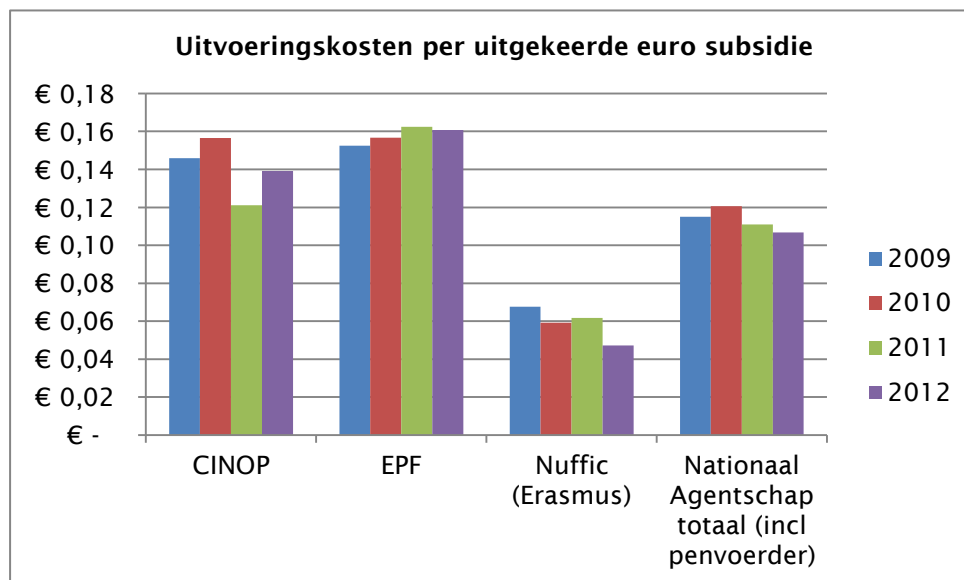
Bij CINOP en de Nuffic zal op aanvragenniveau veel minder veranderen. Bij deze organisaties worden aanvragen nu al op instellingsniveau gedaan, waardoor een budgetuitbreiding niet leidt tot een toename van het aantal aanvragen. Bij onveranderde werkprocessen zijn grotere aanvragen wel meer werk gezien de hogere eisen aan de controle. In het nieuwe programma is het de bedoeling dat de administratieve procedures

versimpeld worden en minder controles uitgevoerd hoeven te worden. In dat geval heeft een toename van het programmageduld relatief weinig invloed op de hoeveelheid werk per aanvraag.

Een van de eisen van het nieuwe programma is dat de impact groter wordt. Om dit te bereiken, zal het Nationaal Agentschap zijn rol beleidsrijker moeten invullen. De vergelijking tussen CINOP en de andere organisaties wijst erop dat bij onveranderde eisen aan de werkprocessen dit tot gevolg zal hebben dat minder aanvragen en toekenningen per fte afgehandeld kunnen worden. De haalbaarheid van een hogere productiviteit hangt dus in hoge mate af van de versimpeling van de werkprocessen en de eisen die het nieuwe programma en OCW stellen aan de invulling van de rol van het Nationaal Agentschap. Een hogere impact van het programma kan Nederland op termijn geld opleveren door de effecten op de arbeidsmarkt, maar vraagt wel meer van de uitvoering. Ook hier speelt mee dat de kwaliteit en kwantiteit van het internationaliseringsbeleid in de hoger onderwijs sector hoger is dan in de andere twee sectoren en dus door Nuffic minder aandacht aan ondersteuning bij de aanvragen hoeft te geven.

6.3 Doelmatigheid

Om de doelmatigheid van het Nationaal Agentschap te onderzoeken, kijken we in meer detail naar de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten per uitgekeerde euro subsidie staan voor de verschillende organisaties en voor het Nationaal Agentschap als totaal weergegeven in onderstaande figuur. Voor de Nuffic zijn alleen de kosten voor het Erasmusprogramma weergegeven. Voor het Nationaal Agentschap als totaal zijn ook de kosten van het penvoerderschap opgenomen.



Figuur 15: De uitvoeringskosten per uitgekeerde euro subsidie voor de verschillende organisaties

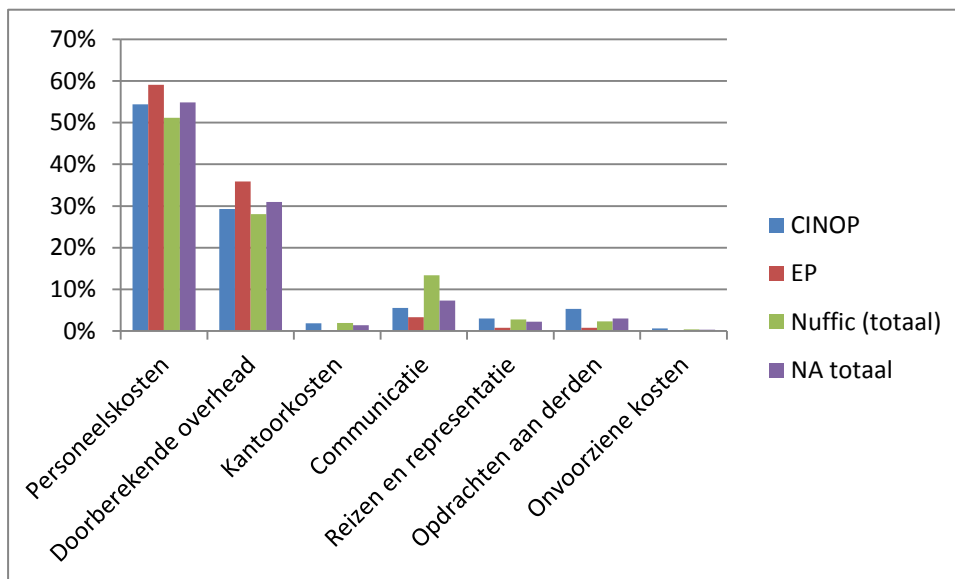
Bij het Europees Platform zijn de kosten per uitgekeerde euro sinds 2009 jaarlijks iets toegenomen, hoewel ze in 2012 weer afnemen. Dit heeft vooral te maken met de eerder genoemde toedeling van extra budgetten aan het Europees Platform. Bij de Nuffic dalen de kosten per uitgekeerde euro, wat vooral samenhangt met de toenemende budgetten per aanvraag. De fluctuatie bij CINOP wordt vooral veroorzaakt door een hoog uitgekeerd subsidiebedrag in 2011. Wat verder opvalt aan de uitvoeringskosten, is dat bij de Nuffic de kosten per uitgekeerde euro veel lager zijn dan bij de andere organisaties. Dit heeft voor

een belangrijk deel te maken met het type aanvragen dat de Nuffic verwerkt en het relatief hoge subsidiebedrag per toekenning, zoals getoond is in Figuur 12.

6.3.1 Besteding van het uitvoeringsbudget

AEF heeft de uitgaven van de verschillende organisaties geanalyseerd aan de hand van de jaarrekeningen van het Nationaal Agentschap. Onderdeel van de uitvoeringskosten is de doorberekende overhead van de moederorganisaties. Deze wordt berekend als een opslag op de directe personele kosten. In de jaarrekening is deze doorberekende overhead daarom opgenomen in de post personeelskosten.

Voor de analyse van de uitvoeringskosten heeft AEF deze post van de personeelskosten gescheiden aan de hand van de opslagpercentages die door het Nationaal Agentschap voor de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties zijn gemeld. Daarnaast heeft het Europees Platform aangegeven dat 1,3 fte die wordt ingezet voor het primaire proces uit de doorberekende overhead betaald wordt. De personeelskosten voor deze 1,3 fte zijn – uitgaande van de gemiddelde personeelskosten per fte bij het Europees Platform – bij de directe personeelskosten genomen. In onderstaande figuur is te zien welk percentage van hun uitvoeringsbudget de drie uitvoeringsorganisaties en de Nationaal Agentschap als geheel aan verschillende posten uitgegeven hebben in 2012.



Figuur 16: Besteding van het uitvoeringsbudget voor de verschillende organisaties

Het grootste deel van de uitgaven bestaan uit personeelskosten. Daarnaast bestaat iets meer dan 30% van de kosten uit doorberekende overhead van de moederorganisaties. Dit percentage is hoger dan het overheadpercentage van de moederorganisaties door het relatief grote aandeel personeelskosten in het Nationaal Agentschap. Aangezien de doorberekende overhead wordt berekend op basis van de personeelskosten, leidt dit tot een relatief hoog overheadpercentage op het totale uitvoeringsbudget. De grote posten zijn de personeelskosten en de overhead. De andere kostenposten liggen veel lager, hoewel de Nuffic relatief veel uitgeeft aan communicatie in verband met het penvoerderschap.

Vooraf bij het Europees Platform is het percentage van de kosten dat naar de doorberekende centrale overhead gaat hoog. Dit is deels gerelateerd aan het hoge percentage personeelskosten bij deze organisatie, maar hangt ook samen met het feit dat

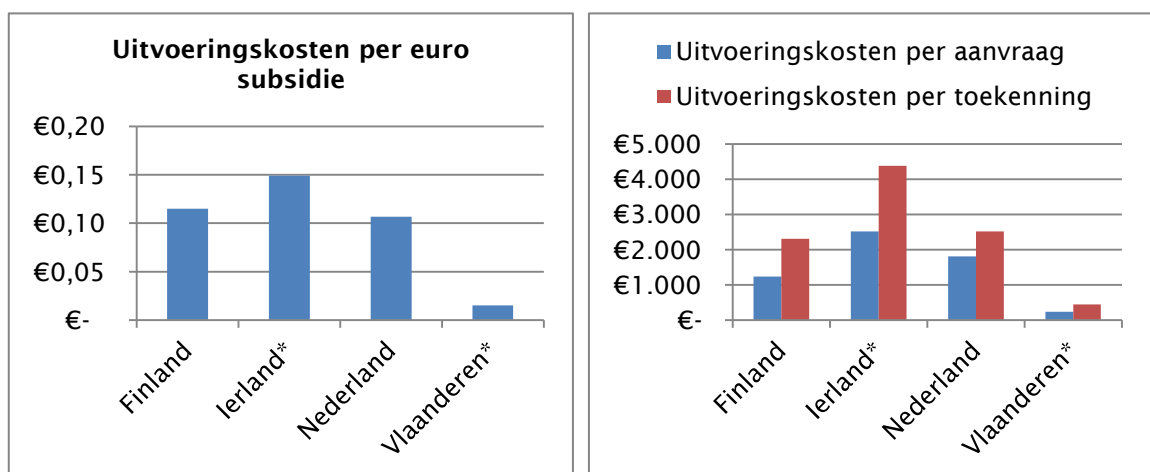
het opslagpercentage op de personeelskosten bij het Europees Platform hoger ligt dan bij de andere twee organisaties.

Het Europees Platform geeft aan dat bijvoorbeeld op het gebied van communicatie regelmatig gebruik wordt gemaakt van de bestaande nieuwsbrieven van de moederorganisatie en dat hier niet apart kosten voor in rekening worden gebracht. Gezien de relatief lage uitgaven aan communicatie en kantoorkosten, is het aannemelijk dat uit een deel van de doorberekende centrale overhead kosten worden betaald die bij de andere organisaties apart zijn opgevoerd.

6.3.2 Vergelijking met andere Nationale Agentschappen

Ook de uitvoeringskosten in Nederland kunnen vergeleken worden met andere landen. Een vergelijking in kosten tussen verschillende landen moet voorzichtig geïnterpreteerd worden. Zo zijn er tussen landen bijvoorbeeld verschillen in salarisniveau en huisvestingskosten. De vergelijking is gemaakt op basis van cijfers uit 2012. Zoals opgemerkt in paragraaf 6.2.1 was de verhouding tussen aanvragen van verschillende programma's in dat jaar voor alle landen ongeveer gelijk, waardoor de landen op dat vlak goed met elkaar te vergelijken zijn.

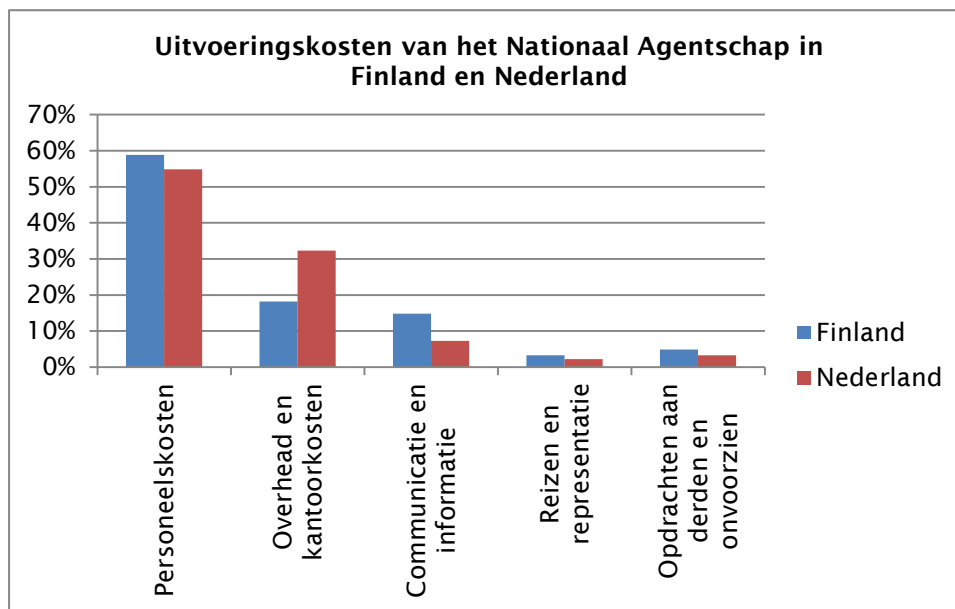
Om de efficiëntie van het Nationaal Agentschap in Nederland te vergelijken met andere landen, kijken we naar de uitvoeringskosten per uitgekeerde euro subsidie en per aanvraag en toekenning voor de vier landen. Deze vergelijking is maar beperkt te maken gezien de verschillen in organisatie tussen de landen onderling. In Vlaanderen en bij *the Higher Education Authority* in Ierland worden de kosten van de moederorganisatie niet meegerekend en is alleen de bijdrage van de Europese commissie opgegeven, die in Nederland ongeveer de helft van de totale uitvoeringskosten bedraagt. De andere uitvoeringsorganisatie in Ierland, *Léargas*, heeft het budget opgegeven inclusief de activiteiten voor het Europese Talenlabel. Daardoor zijn de Nederlandse getallen het beste te vergelijken met Finland.



Figuur 17: Uitvoeringskosten per euro subsidie, aanvraag en toekenning voor de verschillende landen. De cijfers voor Ierland en Vlaanderen zijn niet volledig vergelijkbaar met Nederland

In vergelijking met Finland valt op dat de uitvoeringskosten per euro uitgekeerde subsidie iets lager zijn, maar ook dat de kosten per aanvraag en per toekenning hoger zijn. Dit hangt samen met het feit dat het gemiddelde subsidiebedrag per toekenning in Nederland iets hoger ligt dan in Finland.

Tot slot vergelijken we in meer detail de verschillende posten voor de uitvoeringskosten met Finland. De percentages die de Nationaal Agentschappen in Finland en Nederland uitgeven aan verschillende posten zijn weergegeven in onderstaande grafiek. De overhead in Finland bestaat uit algemene doorberekende kosten voor de moederorganisatie en doorberekende personeelskosten voor de moederorganisatie.



Figuur 18: Vergelijking tussen de besteding van de uitvoeringskosten in Nederland en Finland

Het valt op dat de overhead in Finland veel lager lijkt dan in Nederland. Deels wordt het verschil verklaard door lagere huisvestingskosten. Daarnaast lijken er in Finland ook relatief weinig personeelskosten te worden doorberekend. Het is mogelijk dat in Finland meer activiteiten aan het primaire proces toegerekend worden dan in Nederland.

6.3.3 Vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties

AEF heeft het Nationaal Agentschap ook vergeleken met twee andere Nederlandse uitvoeringsorganisaties op basis van kengetallen uit hun jaarverslagen.

Waarborgfonds Eigen Woningen: uitvoeringsorganisaties van de Nationale Hypotheekgarantie

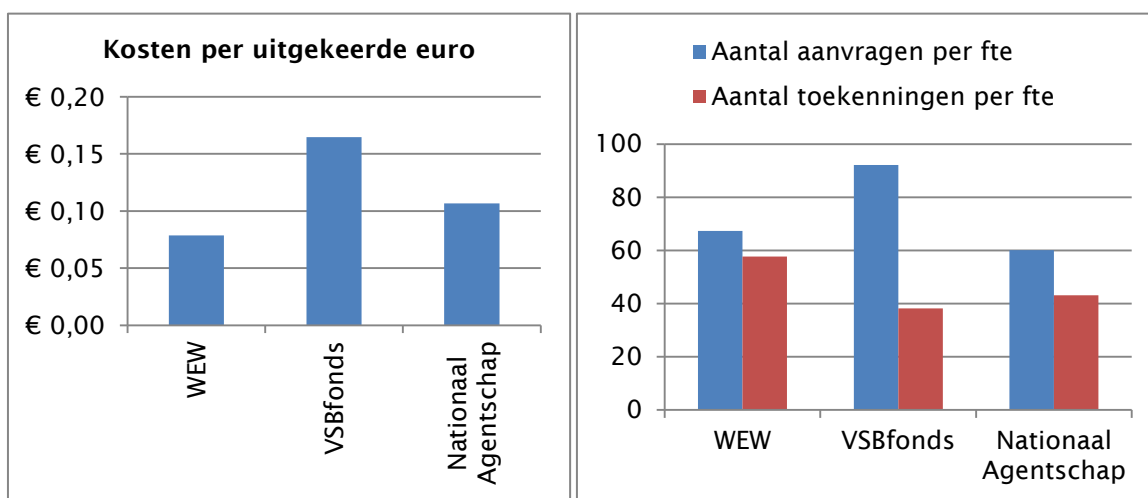
- Belangrijk in beleidsbepaling, maar op het niveau van individuele aanvragen zijn procedures gestandaardiseerd, dus per aanvraag beleidsarm.
- Garantieverstrekking is grotendeels automatisch (wordt voornamelijk gecheckt door geldverstrekkers of intermediairs).
- Wel checks bij uitbetalingen in geval van uitkering bedrag (bij verkoop met verlies).
- Bijna twee keer zoveel fte als het Nationaal Agentschap Levenlang Leren.

VSB fonds: donaties op de gebieden kunst & cultuur en mens & maatschappij.

- Beleidsrijker takenpakket, inclusief ondersteuning aanvragers.
- Aanvragen worden gedaan door individuele organisaties.
- Veel verschillende typen projecten: donaties van €400 tot €800.000 in 2012.
- Iets groter dan het Nationaal Agentschap Levenlang Leren.

De vergelijking met Nederlandse uitvoeringsorganisaties zorgt ervoor dat de verschillen in huisvestingskosten en salarisniveau beperkt zijn. Het type aanvragen en daarmee de werkprocessen zijn wel minder goed te vergelijken met het Nationaal Agentschap.

In onderstaande figuur staan de kosten per uitgekeerde euro en het aantal aanvragen en toekenningen per fte weergegeven voor de drie organisaties. Hierin zijn voor het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) de aanvragen en toekenningen van uitkeringen bij verkoop met verlies genomen. Aangenomen is dat de werklust vrijwel volledig wordt bepaald door deze uitkeringen, dus alle fte's en uitvoeringskosten zijn toegerekend aan deze werkzaamheden. In de praktijk leidt dit tot een onderschatting van het aantal aanvragen per fte in vergelijking met bijvoorbeeld het Nationaal Agentschap en tot een overschatting van de kosten per uitgekeerde euro.



Figuur 19: Kosten per uitgekeerde euro en aantal aanvragen en toekenningen per fte bij het Nationaal Agentschap en twee andere Nederlandse uitvoeringsorganisaties

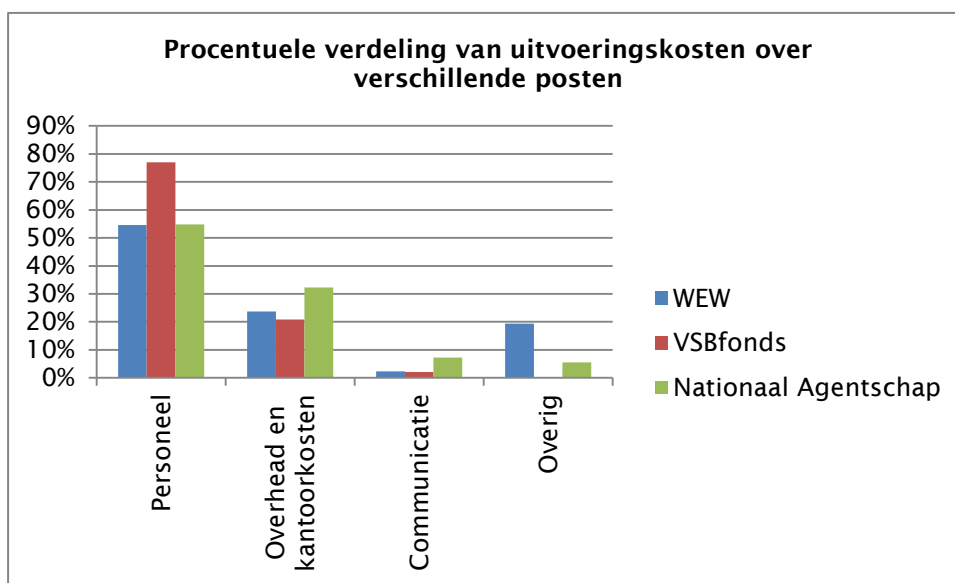
De belangrijkste constatering op basis van deze grafieken is dat het Nationaal Agentschap op het niveau van dit soort kengetallen redelijk vergelijkbaar is met het Waarborgfonds Eigen Woningen en het VSB fonds. Hoewel de details van de werkprocessen bij de drie organisaties verschillend zijn, kunnen we de resultaten wel met elkaar vergelijken.

De kosten per uitgekeerde euro voor het Nationaal Agentschap liggen tussen de kosten die gemaakt worden bij het Waarborgfonds Eigen Woningen en het VSB fonds in. Dit wordt deels veroorzaakt door de hoogte van de bedragen die door de organisaties worden uitgekeerd. Gemiddeld zijn de uitgekeerde bedragen bij het Waarborgfonds Eigen Woningen gemiddeld het hoogst, terwijl ze voor het VSB fonds het laagst zijn.

Het aantal behandelde aanvragen per fte ligt bij het Nationaal Agentschap wel relatief laag. Het aantal toekenningen per fte ligt wel tussen de twee andere organisaties in. Dit is in lijn met hoe beleidsrijk deze organisaties hun rol invullen. Het VSB fonds heeft op het niveau van aanvragen de meest beleidsrijke rol, het Waarborgfonds Eigen woningen minst beleidsrijke rol. Daarbij heeft het Nationaal Agentschap een ander soort budgetsturing, gericht op budgetuitputting, waar het WEW en VSB vooral toetsen op rechtmatigheid en effectiviteit.

De uitvoeringskosten van de verschillende organisaties kunnen in meer detail met elkaar vergeleken worden. Voor het Waarborgfonds Eigen Woningen zijn hiervoor de volgende keuzes gemaakt.

- De automatiseringskosten hangen grotendeels samen met de aanvragen voor de garantie. Omdat dit te maken heeft met een ander werkproces in de organisatie, zijn deze kosten volledig ondergebracht bij 'overige kosten'.
 - Kosten voor strategische ambities worden ook tot 'overige kosten' gerekend, aangezien ze slechts beperkt samenhangen met het behandelen van aanvragen.
- Dit levert het beeld op van de uitvoeringskosten dat is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 20: Besteding van de uitvoeringskosten bij het Nationaal Agentschap en twee andere Nederlandse uitvoeringsorganisaties

In verhouding tot de vergeleken organisaties is het percentage overhead bij het Nationaal Agentschap relatief hoog (zie voor toelichting op de overheadkosten de eerdere opmerkingen in paragraaf 6.3.1.)

6.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De bedrijfseconomische analyse en specifiek de vergelijkingen met andere lidstaten en uitvoeringsorganisaties, dienen om lering van te trekken in het licht van het nieuwe programma. Ondanks dat er verschillende disclaimers gelden bij de analyse en vergelijkingen, levert de bedrijfseconomische analyse het beeld op dat het Nationaal Agentschap haar taken naar behoren uitvoert. De verhouding tussen de toegekende bedragen en de uitvoeringskosten van het Nationaal Agentschap in vergelijking met a) andere lidstaten en b) andere uitvoeringsorganisaties is aanvaardbaar. Er ontstaat een beeld dat de overhead bij het Nationaal Agentschap relatief hoog is. Dit kan echter te maken hebben met de interne organisatie van het Nationaal Agentschap en de manier waarop de overhead wordt berekend, de relatie met de moederorganisatie en de bedrijfsvoering. Om verdergaande conclusies te kunnen trekken, moeten de werkprocessen van de verschillende organisaties en de precieze toerekening van activiteiten aan overhead verder worden onderzocht.

7 Duiding in relatie tot het nieuwe programma

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste verschillen tussen het LLP en Erasmus+ geschetst. Samengevat gaat het om de volgende verschillen:

1. Meer synergie met de EU2020 doelstellingen
2. Streven naar een hogere impact
3. Hogere toegankelijkheid voor doelgroepen en evenwichtiger retouropbrengst
4. Meer samenhang en samenwerking, met meer integraliteit horizontaal en verticaal
5. Versimpelde, gestroomlijnde opbouw en uitvoering van het programma
6. Groter bereik en meer deelnemers, met meer efficiëntie en productiviteit
7. Meer kwaliteit gerelateerde toekenning van budgetten
8. Hogere toegevoegde waarde in het primaire proces
9. Bredere disseminatie van resultaten
10. Vermindering beheerskosten en administratieve lasten

De uitvoering van het LLP door het Nationaal Agentschap en de aandachtspunten geschetst in de voorgaande hoofdstukken leveren in het licht van de verschillenanalyse een aantal veranderopgaven op.

7.1 Veranderopgaven Erasmus for All

Het nieuwe programma vraagt een veranderingsproces binnen Nederland om het programma goed uit te voeren. Hierbij duidt dit onderzoek vijf veranderopgaven.

1. Visie

De nieuwe inhoudelijke ambities van Erasmus+ vragen meer samenhang met nationaal beleid. Daarmee hebben ook de overkoepelende ambities van het programma consequenties voor het proces van de uitvoering. Zelfs zonder dat alle ambities van EU2020 worden vertaald naar indicatoren, bepalen de ambities wel de beleidskaders waarbinnen het programma valt. Nationaal kunnen binnen de Europese doelstellingen van Erasmus+ aan de voorkant meer nationale prioriteiten worden gesteld of accenten worden gegeven.

Daarnaast vereist het nieuwe programma een sterkere verbinding met nationale onderwijsstrategieën, terwijl de huidige uitvoering van het LLP nog onvoldoende ingebed was in onderwijsstrategieën. Meer toekenningen van budgetten op basis van de verbinding met internationaliseringsstrategieën van instellingen vragen dat dit verder verbetert. Een betere inbedding van het nieuwe programma in het nationaal onderwijsbeleid is wenselijk, specifiek ten aanzien van internationalisering.

2. Sturing

Nederland heeft aan de voorkant van het LLP sturing uitgeoefend op de inrichting van het programma ten tijden van de Europese besluitvorming. De opdracht van OCW als opdrachtgever aan de leden van het Nationaal Agentschap als opdrachtnemers besloeg de uitvoering van het programma, met de penvoerder als aanspreekpunt. Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer was er periodiek overleg en werden de Europese audit procedures doorlopen. Er zijn geen aanvullende afspraken gemaakt over de sturing, de sturingsvariabelen en de invulling van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap. In de subsidiebeschikking is hier geen invulling aan gegeven. Sturingsinformatie was beperkt doordat de LLP-link zich hier niet goed voor leende. Gegevens over bereik, effectiviteit en efficiëntie over 2007 tot 2013 waren slechts beperkt beschikbaar.

Het nieuwe programma biedt niet alleen momentum om de sturing te herijken, maar maakt het ook noodzakelijk vanwege de nieuwe ambities, indicatoren en uitvoeringsvereisten van het programma. Het audit proces wordt straks meer door het Nationaal Agentschap uitgevoerd, wat vraagt om een alternatieve invulling van deze relatie. Het nieuwe Erasmus-for-All-link beoogt hier ondersteunend aan te zijn.

3. Bereik en uitvoeringskosten

Het nieuwe Erasmus+ programma beoogt een groter bereik bij zowel de centrale als de decentrale acties. In de ondersteuning van de onderwijsinstellingen moet het Nationaal Agentschap een blijvende toegankelijkheid voor alle sectoren organiseren en een groter bereik realiseren. Gezien de ambitie van een groter bereik vraagt dat ook de middengroep en achterblijvende onderwijsinstellingen worden bereikt met gerichte, compacte informatie en ondersteuning bij de aanvragen. Een eenduidige Europese en Nederlandse definitie omtrent bereik ontbreekt nu.

Decentrale acties

Op basis van de ontwikkelingen van het aantal aanvragen en uitgewisselde personen in de decentrale acties, is te verwachten dat een toename in het bereik haalbaar is binnen de Nederlandse context. Dit grotere bereik dient te worden behaald met hogere toegevoegde waarde in het primaire proces, meer efficiëntie en productiviteit en relatief lagere uitvoeringskosten. Dit is haalbaar mits de eisen aan de uitvoering conform de Europese voornemens gaan veranderen, met stroomlijning van het programma, versimpelde uitvoering en aanvragen en contracten op instellingsniveau.

In het nieuwe programma wordt ook meer verwacht van instellingen qua uitvoeringslasten, door de vereiste inbedding in de instellingsstrategie en de bijhorende inhoudelijke uitwerking. Voor het hoger onderwijs is dit haalbaar door de relatief professionele internationaliseringsafdelingen. Voor het hoger onderwijs vragen de grotere contracten mogelijk strengere controle en kwaliteit wordt belangrijker bij de toekenningen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is de vraag of instellingen wel zonder intensieve begeleiding en toetsing de kwaliteit en kwantiteit in aanvragen kunnen leveren. De implicatie kan zijn dat er minder en minder goede aanvragen komen. Dit risico geldt nog meer voor wat nu Comenius is. Dit vereist ondersteuning en professionalisering binnen het primair en middelbaar onderwijs zelf, omdat aanvragen een specialistische taak zijn. Verder moeten voor de programmalijnen in Comenius elektronische aanvraagformulieren beschikbaar komen om het werkproces te versnellen.

Daarnaast moet dit hogere bereik tegen relatief lagere uitvoeringskosten worden gerealiseerd door meer productiviteit en een grotere efficiëntie bij het Nationaal Agentschap. Het is niet vanzelfsprekend dat dit kan, omdat er een aantal factoren in het spel zijn die soms positief, soms negatief uitpakken.

- Omdat de ambities van Erasmus+ vereisen dat er beleidsrijker wordt gewerkt in het aanvraagproces, is er een andere kwaliteit medewerkers in de uitvoering nodig, met bijbehorende (hogere) salariëring.
- De uitvoering moet conform de Europese voornemens gaan veranderen, met stroomlijning van het programma, versimpelde uitvoering en aanvragen op instellingsniveau. De operationele voorbereiding moet voor de start van het nieuwe programma gereed zijn. (Dit geldt specifiek voor Comenius, met e-formulieren en aanvragen op instellingsniveau om tegen lagere kosten te werken).
- Het Nationaal Agentschap wordt straks verantwoordelijk voor verschillende, van de nu centrale acties, die straks decentraal worden uitgevoerd. Meer specifiek Nuffic geldt dat

samenwerking met derde landen er als nieuwe taak bijkomt. Hiervoor moeten uitvoeringskosten worden ingepland.

- Er zijn aanwijzingen dat er in de overhead een besparingspotentieel is. Dit moet echter met nader onderzoek en een businesscase hard worden gemaakt, omdat dit vooral overhead is die rechtstreeks door de moederorganisaties wordt doorberekend ¹².

Speciale aandacht vraagt de beoogde grotere samenwerking met derde partijen, zowel niet-onderwijsinstellingen die ook mogen deelnemen aan het programma als nieuwe partnerschappen met bijvoorbeeld het bedrijfsleven, gemeenten en onderzoeksinstituten. Met name bij Comenius was de laatste jaren een verschuiving van samenwerking naar training te zien. Ook bij de andere programma's nemen de toegekende budgetten voor samenwerking de laatste jaren relatief een kleinere rol in. Dit vraagt een Nationaal Agentschap brede benadering om ook het bereik onder derde partijen te vergroten. Deze impuls vraagt extra activiteiten.

Centrale acties

Hoewel Nederland door het hoge toekenningspercentage bij de centrale acties op dit moment redelijke tot goede resultaten haalt, is het aantal aanvragen relatief laag. Daarnaast kan deelname van Nederlandse partijen in nationale of internationale consortia gestimuleerd worden. Dit is aantrekkelijk voor instellingen gezien de hoge succesratio's maar lagere administratieve lasten. Zeker gezien de blijvende rol die de centrale acties zullen gaan spelen in het toekomstige programma, is het belangrijk om te zorgen dat niet alleen de voorlopers in de diverse sectoren bekend zijn met deze financieringsbron maar ook middengroep en achterblijvers.

De samenhang tussen centrale en decentrale acties en de activiteiten van het Nationaal Agentschap was tot nu toe onvoldoende. Het nieuwe programma vraagt nog sterker om meer coherentie, samenwerking en coördinatie tussen centrale en decentrale acties. Op dit moment heeft het Nationaal Agentschap echter nauwelijks zicht op welke Nederlandse partijen deelnemen aan centrale acties. Wanneer er ten aanzien van de centrale acties een actievere rol van het Nationaal Agentschap wordt verwacht en er meer samenhang moet worden gerealiseerd is het een randvoorwaarde dat het Agentschap meer gegevens verkrijgt van het EACEA.

Zowel bij de centrale acties, als bij de decentrale acties zijn de ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs wel een aandachtspunt bij het vergroten van het bereik. De aandacht voor internationalisering is de afgelopen jaren toegenomen, maar bezuinigingen en financiële problemen kunnen onderwijsinstellingen ertoe aanzetten hun prioriteiten te verleggen.

4. Registratie en monitoring

De uitvoering kent nog verbeterpunten in de registratie en monitoring. Binnen de audits bleek sprake van foutratio's.

¹² Deze business case moet corresponderen met de mogelijke organisatievarianten (zie hoofdstuk 9).

Het verder oppakken van de aandachtspunten uit de audits moet kunnen leiden tot lagere foutratio's. Daarnaast beoogt de uitvoering van Erasmus+ simpeler te zijn, met minder administratieve lastendruk.

Binnen het LLP was LLP-link vooral een registratiesysteem. Informatie over aanvragen en toekenningen volgden moeizaam uit LLP-link. In het licht van de registratie en monitoring biedt Erasmus-for-All-Link hopelijk verbetering.

5. Samenhang en samenwerking

Tussen het huidige LLP en programma's op het gebied van jeugd, sport en samenwerking met derde landen is nauwelijks tot geen samenhang. De huidige grote autonomie van organisaties belemmert de coherentie binnen Nederland.

Erasmus+ brengt deze programma's onder één noemer. De samenhang met andere programma's vraagt zicht op raakvlakken en initiatieven gericht op de impact die in gezamenlijkheid groter is. Daarnaast beoogt het nieuwe programma een stijging in de samenwerkingsactiviteiten. Verschillende centrale acties worden straks decentraal uitgevoerd, mede met het oog op samenhang.

Samenwerking met derde landen

De uitvoering van samenwerking met derde landen door het Nationaal Agentschap brengt nieuwe nationale taken met zich mee, waarop moet worden voorbereid. Instellingen moeten worden geïnformeerd over de nationale uitvoering en de mogelijkheden.

Jeugd

De vergrote samenhang tussen onderwijs- en jeugdactiviteiten moet een plek krijgen in de uitvoering van het nieuwe programma. De programmalijnen van het huidige Jeugd in Actie programma hebben andere praktische kenmerken dan de programmalijnen onder onderwijs, door meer informele, kleinschalige projecten. Tegelijkertijd kan er inhoudelijk – met het oog op doorlopende leerlijnen en thematische synergie – meer samenhang worden georganiseerd. Er zal invulling moeten worden gegeven aan de samenwerkingsrelatie tussen het Nationaal Agentschap Erasmus+ op het gebied van onderwijs en het Nationaal Agentschap Erasmus+ op het gebied van jeugd.

7.2 Veranderopgaven per organisatie

Het nieuwe programma vraagt een veranderingsproces van de uitvoeringsorganisaties en ook van de onderwijsinstellingen binnen de betreffende sector. Het nieuwe programma vraagt bij aanvang van het programma gerichte informatie per sector over nieuwe mogelijkheden en veranderde procedures ten aanzien van de huidige situatie, aangezien de instellingen beperkt op de hoogte zijn van de consequenties. Het groter bereik vraagt verschillende accenten per sector in activering, voorlichting en ondersteuning.

Nuffic

Voor de Nuffic gelden de volgende veranderopgaven bij het nieuwe programma:

- Binnen het hoger onderwijs vraagt Erasmus+ geen groter bereik onder het aantal instellingen of een hoger aantal aanvragen, maar vooral een groter aantal toekenningen. Op dit moment kent Nuffic lagere bedragen toe, om het aantal toekenningen hoog te kunnen houden. Het nieuwe programma biedt meer ruimte. De uitvoeringslast hiervoor komt vooral bij de instellingen te liggen.

- Extra ondersteuning door de Nuffic zal zich vooral moeten richten op samenhang en beleidsrijker ondersteuning, enerzijds met de instellingsstrategieën anderzijds met andere domeinen. Dit vraagt een andere manier van advisering en samenwerking in de prioritering.
- De Nuffic zal (het merendeel van de) samenwerkingsactiviteiten met derde landen gaan uitvoeren, waarover instellingen geïnformeerd moeten worden.

CINOP

Voor CINOP gelden de volgende veranderopgaven in het licht van het nieuwe programma:

- Binnen het middelbaar beroepsonderwijs vraagt Erasmus+ zowel een groter bereik onder instellingen, als onder deelnemers. Dit vraagt activeren en faciliteren van de middengroep en achterblijvende instellingen. Voldoende aanvragen van goede kwaliteit vragen meer intensieve begeleiding en toetsing van de kwaliteit, zeker gezien de (financiële) context waar MBO instellingen zich in bevinden.
- Bij Leonardo da Vinci kunnen nu niet alle projecten worden toegekend wegens ontoereikend budget. Het nieuwe programma biedt meer ruimte.
- Het nieuwe programma vereist dat aanvragen op instellingsniveau worden gedaan. Dit vraagt geen andere activiteiten, maar betekent wel dat er meer contacten op bestuursniveau moeten worden gelegd en dat aanvragen op instellingsniveau worden gebundeld, met gemiddeld hogere bedragen per contract.

Europees Platform

Voor het Europees Platform gelden de grootste veranderopgaven bij Erasmus+:

- Een groter bereik binnen het primair en voortgezet onderwijs is de grootste opgave. Deze sectoren moeten maximaal gefaciliteerd en geactiveerd worden. De scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben nog te weinig de structuur om in te spelen op de kansen die het nieuwe programma biedt.
- Het Europees Platform moet voor het nieuwe programma meer doen aan outreachend ondersteuning, om meer potentieel te benutten. Dit vraagt een omslag van reactieve ondersteuning naar proactieve ondersteuning.
- Contracten vinden straks ook op bestuursniveau plaats. Individuele leraren kunnen straks geen aanvragen meer doen. Aanvragen worden gebundeld op instellingsniveau. Het gemiddelde subsidiebedrag per contract zal stijgen. Dit vraagt van het Europees Platform dat ze investeren in nieuwe relaties met schoolbesturen.
- Gezien de noodzakelijke verbinding met instellingstrategieën moet geïnvesteerd worden in de visieontwikkeling binnen de instellingen en onder de besturen.
- Dit vraagt een ander type ondersteuning van het Europees Platform en een ander type competenties van de medewerkers.
- Het Europees Platform kampt nog met verschillende verbeterpunten in de uitvoering en kwaliteitszorg. Het Europees Platform heeft al stappen ondernomen, maar in het nieuwe programma blijft dit een aandachtspunt.

Wat betreft het volwassenenonderwijs (nu Grundtvig), kan het bereik onder volwassenenonderwijsinstellingen vergroot worden:

- Binnen het volwassenenonderwijs daalde het toekenningspercentage, door een stijgend aantal aanmeldingen zonder stijging van het budget. Het nieuwe programma biedt ruimte.
- Aangezien dit voor het merendeel middelbaar beroepsonderwijsinstellingen zijn, kan hier meer synergie worden behaald met de MBO activiteiten (nu Leonardo da Vinci). Meer MBO-instellingen is een grote extra opgave voor het Europees Platform binnen een grotendeels andere onderwijssector. Dit terwijl er al meer Gezien de noodzaak om meer PO en VO scholen bereikt moeten worden. Alleen waar het leraren betreft is het beleggen van Comenius en Grundtvig bij één organisatie logisch.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies voorbereiding Erasmus+

Het nieuwe programma staat toe om de uitvoering bij meerdere organisaties te beleggen (met één organisatie als penvoerder). Hierbij gelden de volgende argumenten voor het opnieuw beleggen van de taken bij de drie huidige organisaties:

1. Verankering in de Nederlandse onderwijssectoren
2. Synergie met de andere (internationale) onderwijsactiviteiten van de drie organisaties
3. De huidige herkenbaarheid op het programma en naamsbekendheid van de drie organisaties
4. Behoeftte van de onderwijssectoren aan maatwerkinformatie per sector
5. Profiteren van een bestaand Nederlands en Europees netwerk
6. Kennis van het huidige en nieuwe programma
7. Ervaring in de uitvoering en daarmee een kortere aanlooptijd op de uitvoering van het nieuwe programma.

Nederland is daarmee in belangrijke mate voorbereid op de uitvoering van Erasmus for All. Er gelden echter belangrijke randvoorwaarden voor goede en efficiënte uitvoering. Hierbij gelden een aantal aanbevelingen ook zonder overgang tussen de twee programma's. Daarnaast gelden op basis van de veranderopgaven uit het vorige hoofdstuk een aantal aanbevelingen om goed voorbereid te zijn op het nieuwe programma en te borgen dat alle onderwijssectoren bediend blijven door het Nationaal Agentschap.

8.2 Aanbevelingen die ook gelden zonder overgang tussen de programma's

De veranderingen door het nieuwe programma bieden daarbij een mooi momentum om de huidige uitvoering te herijken. Ook los van het nieuwe programma is het goed om na zeven jaar samenwerken opnieuw naar de samenwerking te kijken. Op basis van de analyse van de huidige uitvoering, is de conclusie dat de volgende aanbevelingen ook expliciet gelden zonder de overgang tussen de twee programma's.

1. Investeer aan de voorkant in visievorming

Het nieuwe programma vraagt een gezamenlijke visie om een sterkere verbinding te maken met nationale beleidsprioriteiten, sector- en instellingsstrategieën. Ook zonder het nieuwe programma is het aan te bevelen om te investeren in visievorming en een sterkere verbinding met Nederlandse prioriteiten. Binnen de Europese ambities kunnen per sector prioriteiten worden aangewezen, samen met de sectorafdelingen van OCW en de sectorraden. Het ministerie van OCW kan zich hierbij de taak aanmeten om te toetsen of activiteiten aansluiten bij deze visie.

Dit kan door de volgende stappen:

- **Stap 1:** Bij aanvang van het programma een strategisch overleg per sector tussen het Nationaal Agentschap Erasmus for All, het ministerie van OCW en de sectorraden om aan de voorkant van het programma nationale thema's te prioriteren binnen de Europese ambities. Hierbij moeten doelen worden geformuleerd in resultaat termen.
- **Stap 2:** Halfjaarlijks thematisch overleg tussen het Nationaal Agentschap Erasmus for All, het ministerie van OCW en de sectorraden om te evalueren hoe het afgelopen jaar is gegaan, wat de belangrijke thema's zijn, knelpunten en de acties voor het komende jaar te bepalen voor meer samenhang.

2. Geef een impuls aan de sturing

De sturingsrelatie tussen de het ministerie van OCW als opdrachtgever en het Nationaal Agentschap als opdrachtnemer vraagt een impuls. Dit betreft de afdeling Internationaal Beleid van OCW als straks Nationale Autoriteit Erasmus for All, maar ook de verschillende sectorafdelingen. De invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie kan met name door van te voren sturingsvariabelen af te spreken, ook in het licht van een gezamenlijke visie. Het nieuwe programma nodigt uit tot een explicieter normenkader. Het Nationaal Agentschap kan deze sturingsvariabelen meten en monitoren. Het periodiek overleg kan gaan over de voortgang rondom deze sturingsvariabelen. De penvoerder kan dit coördineren en het overzicht behouden.

Erasmus+ biedt aanleiding voor meer outputsturing, om de volgende redenen:

- Voldoen aan de nieuwe uitvoeringsvereisten. Door zicht op de sturingsvariabelen wordt ook voldaan aan de beoogde impuls voor meten van impact en kennisdeling.
- Er ontstaat meer zicht op de effecten ten aanzien van het huidige beleid en nationale visie.
- Dit leidt direct tot de grotere transparantie die het nieuwe programma vereist.

Het is vooral zinvol om te sturen op impact en bereik binnen de beschikbare budgetten. In dat geval bepalen de organisaties zelf hoe ze budgetten inzetten om de beste resultaten te bereiken. Hierbij is de vraag in hoeverre het wenselijk is dat OCW in detail stuurt op de uitvoeringskosten. Voor het Nationaal Agentschap is het nuttig om meer inzicht te hebben in de uitvoeringskosten en in de verschillen tussen de organisaties.

Dit vraagt dat het ministerie van OCW en het Nationaal Agentschap invulling geven aan de sturing. De invulling van de sturing reflecteert de doelen van de opdrachtgever, de taakinvulling van de opdrachtnemer en de aard van de gefinancierde werkzaamheden. Dit betekent dat OCW en het Agentschap over de volgende aspecten keuzes moeten maken:

- Opdrachtgever: waarborgen taak versus sturen taak.
- Opdrachtnemer: benodigde autonomie voor taakuitoefening, van veel tot ingekaderd.
- Aard werk: standaard productie versus maatwerk.

Onderstaande tabel geeft een typering van de verschillende type invullingen:

	Veel autonomie nodig	Autonomie binnen kaders
Waarborgen taak	Inputsturing of processturing. Voorbeeld: toezichthouders	Processturing Voorbeeld: gemeenten
Sturen taak	Verhoudt zich slecht tot elkaar. Resultaatsturing lijkt het beste te passen. Voorbeeld: zorginstellingen	Processturing (maatwerk) of output (standaard). Voorbeeld: onderwijs

De financiële sturing volgt de sturing waarmee de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer vormgegeven is.

De soorten financiële sturing zijn:

Sturing	Variabele	Voorbeelden	Voordelen	Nadelen
Input	Toegekend budget	Huidig NA	Autonomie ontvanger	Geen beleidsrijke sturing mogelijk
Proces	Omvang (objectieve) kosten	Gemeentefonds, scholen, OM, (gedeeltelijk) universiteiten	Objectiviteit Autonomie ontvanger	Discussie over kostenfactoren Valkuil: verfijning Beperkt beleidsrijk
Output	Kostprijs en productie ('P×Q')	Rechtbanken, (gedeeltelijk) universiteiten	Sturing op productie mogelijk	Verantwoordingslasten Discussies over kostprijs Valkuil: te sterke nadruk op productie
Resultaat	Maatschappelijk effect	Onderwijs (faculteitsverenigingen), openbaar vervoer (klanttevredenheid)	Beleidsrijk Autonomie en professionaliteit	Niet altijd gemakkelijk te objectiveren Effect niet goed toe te schrijven aan 'eigen' inspanningen

Voorwaarden outputsturing zijn als volgt:

- helderheid over doelen
- helderheid over variabelen en output
- helderheid over kostprijzen
- helderheid over de taakverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
- voorkomen van valkuilen (gerichtheid op productie, te hoge verantwoordingslasten).

Dit kan door de volgende stappen:

- **Stap 1:** Vormgeven relatie opdrachtgever en opdrachtnemer, afspreken van doelen in het licht van de visie en vaststellen van de sturingsvariabelen.
- **Stap 2:** Maken van een productbegroting per nieuwe programmalijn.
- **Stap 3:** Inrichten van een nieuwe vorm van periodiek overleg over de voortgang en eventuele bijsturing (ook als alternatief voor het huidige auditproces van LLP).

8.3 Aanbevelingen in het licht van het nieuwe programma

3. Realiseer een groter bereik met meer productiviteit en efficiëntie

Wanneer het totale budget van Erasmus+ bekend is, de precieze budgetten per lidstaat en sector bekend zijn en de ambities omtrent bereik zijn vastgesteld, moeten op nationaal niveau de ambities omtrent bereik ook gedefinieerd worden. Deze ambities per sector moeten worden meegenomen in de verdeling van het uitvoeringsbudget tussen de programmalijnen, sectoren en binnen het Nationaal Agentschap.

Om het hogere bereik te realiseren met relatief lagere uitvoeringskosten moeten enerzijds de stroomlijning van het nieuwe programma en Europese operationele handvaten worden benut. Anderzijds moet een hogere productiviteit en grotere efficiëntie worden gerealiseerd. Aanvragen worden waarschijnlijk gemiddeld complexer waardoor ze meer werk zijn per aanvraag. De bedragen per aanvraag zullen wel omhoog gaan, waardoor de kosten per uitgekeerde euro wel omlaag kunnen.

Het vergroten van het bereik vraagt meer beleidsrijke ondersteuning van instellingen, met een hogere toegevoegde waarde in het uitvoeringsproces en gemiddeld meer complexe aanvragen.

Dit betekent een verschuiving van taken voor medewerkers van administratie naar meer advies. Dit vraagt professionalisering, competentieontwikkeling en omscholing of het aantrekken van nieuwe medewerkers.

Dit kan door de volgende stappen:

- **Stap 1:** Na besluitvorming over de Europese kaders, vaststellen van een nationale definitie van bereik (of aansluiten bij een nieuwe Europese definitie), scherp zicht op het huidige bereik, vaststellen van de nationale ambities qua bereik per sector. Relatie leggen met de visie en de sturingsvariabelen en specifiek uitgangspunten op het gebied van productiviteit en efficiëntie.
- **Stap 2:** Nieuwe verdeling maken van de uitvoeringskosten, impuls geven aan efficiëntie.
- **Stap 3:** Doelgroepgericht informeren en communiceren over het nieuwe programma, met een gezamenlijk marketingbeleid en betrokkenheid van de sectorraden.
- **Stap 4:** Activerende, proactieve benadering voor het vergroten van bereik. Gezamenlijk invulling geven aan meer beleidsrijke ondersteuning, met een hogere toegevoegde waarde in het uitvoeringsproces en meer advies. Parallel in kaart brengen van welke competenties dit vraagt van medewerkers, in hoeverre deze competenties al in huis zijn, welke competentieontwikkeling nodig is en waar dit binnen de organisatie gedeeld kan worden.
- **Stap 4:** Ontwikkelen van een sector-overstijgende benadering voor het bereik onder derde partijen (als deelnemers en binnen onderzoek, bedrijfsleven, gemeenten). Verkenning ten aanzien van raakvlakken en impact van gezamenlijkheid.

Retouropbrengst van de centrale acties

Naast het vergrote bereik van het programma, kan ook de retouropbrengst van de centrale acties vergroot worden. Naamsbekendheid van centrale acties die nu decentraal belegd worden dient vergroot te worden. De aanbeveling is het daarnaast expliciet te beleggen voor het stimuleren van deelname aan de centrale acties, met het oog op een hogere retouropbrengst. Op dit moment ontbreekt samenhang tussen centrale en decentrale acties, terwijl meer synergie en complementariteit kan worden gerealiseerd. Gezien de contacten met het onderwijsveld, kan het raadzaam zijn om het Nationaal Agentschap een explicietere rol te geven in activering, voorlichting en advies op het gebied van de resterende centrale acties (*Knowledge- en Sector Skills Alliances*). Dit bij voorkeur in nauw overleg met de sectorraden en Neth-ER.

Dit stelt de volgende eisen:

- **Stap 1:** Voorbereiding op het uitvoeren van de centrale acties die straks decentraal worden uitgevoerd. Expliciet beleggen van de taak en formuleren van de ambitie ten aanzien van de centrale acties (dit betekent een verzwaring van taken).
- **Stap 2:** Verkrijgen van beter zicht op huidige deelname en behoefte aan deelname, dus ook sturen op het verkrijgen van deze gegevens van het EACEA (in opdracht van OCW).
- **Stap 3:** Informeren en activeren door het gericht en proactief stimuleren van complementaire deelname (voorkomen overlap) of inhoudelijke synergie (met decentrale acties of nationale prioriteiten).

4. Optimaliseer werkprocessen, met lagere foutratio's en meer kennisdeling

De controle en compliance moeten ook bij het nieuwe programma vanaf het begin geborgd worden. Daarnaast blijft kwaliteit een aandachtspunt, ook gezien de relatie met budgettoekenningen. Dit betekent dat werkprocessen in ieder geval op de volgende punten geoptimaliseerd kunnen worden:

- aanwijzen van kernprocessen en die standaardiseren
- clusteren van aanvragen of gelijksoortige processen
- centraliseren van administratie(systemen)
- ontwikkelen van een digitale beslisboom voor toekenningen
- verbinden van projecten aan beleidsinbedding
- delen van kennis over impact en methoden.

Dit vraagt de volgende stappen:

- **Stap 1:** Voorbereidingen omtrent controle en compliance en afspraken over het nieuwe auditproces (met aandacht voor de verbeterpunten uit eerdere evaluaties en audits).
- **Stap 2:** Ontwikkelen van een werkplan voor het optimaliseren van processen.
- **Stap 3:** Ontwikkelen van een gezamenlijke disseminatieagenda en een digitale samenwerkingsruimte als vindplaats voor kennisdeling, monitoring, evaluatie, methoden en praktijkvoorbeelden, op termijn ook toegankelijk voor eindgebruikers.

5. Geef invulling aan samenhang en samenwerking

Het nieuwe programma vraagt een nationale invulling aan meer samenhang en samenwerking, specifiek in de samenwerking met derde landen en derde partijen. In het huidige programma was er nog te weinig samenhang, met grote autonomie van de drie organisaties, verschillen tussen de processen en geen inzicht over het geheel van de output van het Nationaal Agentschap. Het ministerie van OCW kan zich hierbij de taak aanmeten om te toetsen of er meer samenhang is in activiteiten.

Dit kan worden gedaan aan de hand van de volgende stappen:

- **Stap 1:** Enkele overstijgende thema's detecteren in het licht van de visie.
- **Stap 2:** Samen projecten daaromtrent organiseren en uitvoeren.
- **Stap 3:** beoordelen en monitoren van deze projecten en verbinden aan disseminatieagenda.

Samenwerking met derde landen

De activiteiten op het gebied van samenwerking met derde landen kan worden uitgevoerd door het Nationaal Agentschap. Samenwerking met derde landen concentreert zich in het hoger onderwijs. Door dit te beleggen bij dezelfde organisatie als de uitvoering van hoger onderwijsactiviteiten kan de meeste synergie worden bereikt. Mogelijkheden voor andere sectoren moeten worden afgestemd. In de voorbereiding dienen onderwijssectoren proactief te worden geïnformeerd over de mogelijkheden.

Jeugd

Het is aan te bevelen periodiek overleg in te richten over raakvlakken, signalen en eventuele projectmatige samenwerking tussen Jeugd en Onderwijs.

Volwassenenonderwijs

Het nieuwe programma is aanleiding om meer samenhang tussen het middelbaar beroepsonderwijs en volwassenonderwijs te realiseren, gezien de betrokken instellingen. Gezien het bereik onder dezelfde partijen als voor het MBO, kan CINOP hier een rol in spelen. Dit geldt zeker aangezien het Europees Platform al veel nieuwe relaties moet leggen. Activiteiten voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs vragen afstemming.

Centrale acties

Binnen het nieuwe programma worden verschillende van de nu decentrale acties centraal belegd. Het Nationaal Agentschap moet zich voorbereiden op de uitvoering van deze taken. Daarnaast blijven de *Knowledge Alliances* en *Sector Skills Alliances* centraal uitgevoerd. Het is aan te bevelen dat het vergroten van de naamsbekendheid van de centrale acties expliciet wordt belegd bij het Nationaal Agentschap, zodat meer kan worden ingezet op de samenhang en overlap in deelnemers kan worden voorkomen.

e-Twinning

e-Twinning wordt nu als aparte opdracht uitgevoerd door het Europees Platform. Erasmus+ geeft ruimte tot meer programmatische samenhang. e-Twinning wordt straks uitgebreid tot het gehele onderwijs en met name naar het MBO.

8.4 Aanbevelingen per organisatie

Gezien de andersoortige aard van de organisaties en de verschillen tussen de onderwijssectoren, gelden voor elk van de organisaties aparte aanbevelingen.

Voor de Nuffic gelden de volgende aanbevelingen:

1. Investing in beleidsrijker ondersteunen ten aanzien van samenhang.
2. Stimuleren van het aantal (hogere) toekenningen, gekoppeld aan kwaliteit en impact.
3. Voorbereiden en uitvoeren van samenwerking met derde landen.

Voor CINOP gelden de volgende aanbevelingen:

1. Investing in bereik door een activerende benadering van niet-voorlopers.
2. Beleidsrijker ondersteunen van instellingen bij hun visievorming.
3. Uitvoering van de taken betreffende het volwassenenonderwijs, in afstemming met Europees Platform voor wat betreft activiteiten voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs.

Voor het Europees Platform gelden de volgende aanbevelingen:

1. Vergroten van het bereik en investeren in de contacten met bestuurders.
2. Beleidsrijker ondersteunen van instellingen bij hun visievorming en deelname.
3. Impuls aan competentieontwikkeling van medewerkers.
4. Aandacht voor control, compliance en kwaliteit.
5. Overheveling van de taken betreffende het volwassenenonderwijs naar CINOP, in afstemming met het Europees Platform voor wat betreft activiteiten voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs.

Naast deze aanbevelingen per organisatie, is het voor het nieuwe programma belangrijk om meer te opereren als één agentschap. Daarbij gelden de volgende aanbevelingen:

1. Gezamenlijk de naamsbekendheid van het nieuwe programma vergroten en hier budget voor reserveren, specifiek ten aanzien van nieuwe kansen, centrale acties bij het EACEA, centrale acties en internationale samenwerking die nu decentraal worden uitgevoerd.
2. In naamgeving kan het Nationaal Agentschap zich eenduidiger positioneren, in ieder geval online en ook waar het de rollen en titels van de betrokken medewerkers betreft.
3. Het Nationaal Agentschap heeft de afgelopen jaren meer projectmatig samengewerkt. Op de geprioriteerde thema's kan dit worden versterkt.
4. Het nieuwe programma vraagt competentieontwikkeling van medewerkers, wat als een meer lerende organisatie gezamenlijk kan worden opgepakt. Op complementaire onderdelen kan met elkaar worden meegelopen. Signalen uit monitoring en evaluatie activiteiten moeten beter met elkaar gedeeld worden.

8.5 Verwachtingen aan de opdrachtgever

Bij het huidige programma oefende het ministerie van OCW vooral invloed uit aan de voorkant van het programma ten tijde van de Europese besluitvorming, binnen thematisch overleg en bij het auditproces. Om de ambities van het nieuwe programma waar te maken betekent het nieuwe programma een andere rol voor OCW.

Het nieuwe programma stelt daarmee andere eisen aan OCW als opdrachtgever:

- bijdragen aan de visievorming, ook samen met de sectorafdelingen en sectorraden
- bijdragen aan thematisch overleg, ook in overleg met de sectorafdelingen en sectorraden
- meer op output sturen, bepalen van sturingsvariabelen en de ruimte voor het Nationaal Agentschap bij de uitvoering.

8.6 Verwachtingen aan de penvoerder

In het huidige programma was de penvoerder aangewezen als aanspreekpunt. De penvoerder had geen formele taken ten aanzien van samenhang, eenduidige processen en het bieden van totaaloverzicht in de output van Nationaal Agentschap. De drie organisaties werkten met grote autonomie.

Het nieuwe programma vraagt een andere invulling voor de rol van penvoerder, met meer zicht op de activiteiten van de andere partijen en meer sturing op gezamenlijkheid:

- Coördineren van visievorming en meer en breder thematisch overleg.
- Naar de Europese Commissie één gezicht, met een beter totaaloverzicht van de penvoerder op uitvoering en activiteiten. De EC verwachtte meer diepgaande controle van de penvoerder. Straks heeft de penvoerder formeel ook een grotere rol in het audit proces.
- Meer sturing op gezamenlijkheid, naar het veld uitstralen dat het Erasmus+ één integraal programma behelst en een impuls geven aan gezamenlijke marketing. De rol van penvoerder is daarmee vooral praktisch, om af te wegen welke taken in gezamenlijkheid zijn op te pakken voor meer efficiëntie en per taak de toegevoegde waarde van gezamenlijkheid of de afzonderlijke organisaties te bekijken. De meer beleidsrijke ondersteuning vindt plaats op sectorniveau.

De penvoerder moet in staat zijn om belangen af te wegen vanuit een overkoepelende verantwoordelijkheid om zaken in gezamenlijkheid op te lossen. De penvoerder moet de balans bewaken tussen autonomie en gezamenlijkheid.

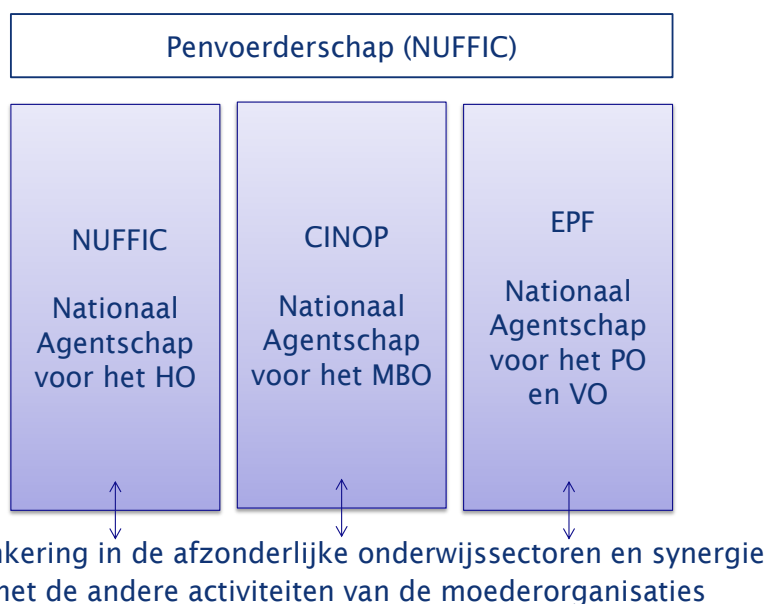
9 Organisatievarianten

Gezien de aanbevelingen onderscheidt AEF drie mogelijke organisatievarianten voor een Nationaal Agentschap Erasmus for All:

1. optimaliseren binnen de huidige structuur van het Nationaal Agentschap
2. aanpassingen in de structuur van het Nationaal Agentschap
3. één geïntegreerd Nationaal Agentschap Erasmus for All.

9.1 Optimaliseren binnen de huidige structuur

Het nieuwe programma kan worden uitgevoerd binnen de huidige structuur. Dan is aan te bevelen de structuur op onderdelen te optimaliseren:



Figuur 21: Schematische weergave van de huidige structuur

Om te voldoen aan de ambities van het nieuwe programma is het aan te bevelen om op de volgende punten de huidige structuur van het Nationaal Agentschap te optimaliseren:

1. Meer sturing, door van te voren te investeren in een gezamenlijke visie en op basis daarvan sturingsvariabelen af te spreken. Nuffic heeft daar als penvoerder een coördinerende rol in.
2. Optimaliseren van de primaire processen, voor een hogere toegevoegde waarde in het uitvoeringsproces, met meer proactieve informatievoorziening en beleidsrijker advisering.
3. Beter registreren en monitoren, met lagere foutratio's en hogere leereffecten, ook bij projectmatige samenwerking.

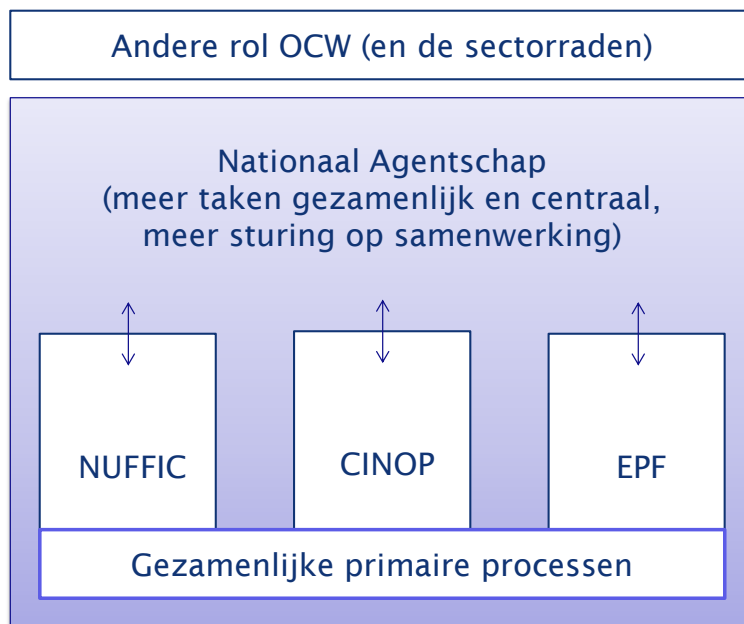
Deze variant kan worden ingezet door middel van een projectstructuur, op basis van een gezamenlijk werkplan ten aanzien van de te optimaliseren onderdelen, het aanwijzen van trekkers en periodiek thematisch overleg tussen de betrokkenen.

9.2 Aanpassingen in de organisatiestructuur

In het licht van het nieuwe programma kan ook worden gekozen om de organisatiestructuur van het Nationaal Agentschap aan te passen, op twee niveaus:

1. Meer taken gezamenlijk en centraal beleggen, met meer sturing op de samenwerking (ook vanuit het ministerie en samen met de sectorraden)

2. Meer gezamenlijke primaire processen.



Figuur 22: Schematische weergave van de mogelijke aanpassingen in de structuur

Om te voldoen aan de ambities van het nieuwe programma kunnen binnen deze structuur de volgende taken gezamenlijk en centraal worden opgepakt:

- ontwikkelen van een gezamenlijke visie
- sturen op impact
- prioriteren van impactrijke projecten
- gerichte thematisch samenwerken.

Daarnaast kunnen bepaalde primaire processen gezamenlijk worden uitgevoerd of door één van de organisaties:

- administratie
- betalingen
- boekhouding
- interne auditfunctie
- externe auditfunctie
- primary checks.

Dit betreffen vooral taken in de backoffice.

In de frontoffice geldt de meerwaarde van de drie afzonderlijke organisaties voor instellingen die al bekend zijn met het Nationaal Agentschap, bijvoorbeeld in informatie en communicatie. Een gezamenlijk, centraal loket past niet bij de sectorgeoriënteerde aanpak. Wel is het belangrijk om meer één gezicht naar buiten toe te hebben. Voor algemene vragen van nieuwe instellingen of derde partijen is het noodzakelijk een eenduidige, simpele toegang in te richten (onder één vlag, met bijvoorbeeld een algemeen emailadres of telefoonnummer).

Voor deze variant moeten keuzes worden gemaakt in de taken die centraal worden opgepakt en welke primaire processen gezamenlijk worden uitgevoerd.

9.3 Nieuwe organisatie-inrichting

In het licht van de ambities van het nieuwe programma kan ook gekozen worden om de taken van het Nationaal Agentschap opnieuw te beleggen:

1. één uitvoeringsorganisatie op Europees en nationaal niveau
2. één gezicht naar instellingen toe en bereiken van nieuwe partijen in het veld
3. eenduidig aangestuurd en met eenzelfde primair proces voor alle sectoren
4. mogelijk één locatie.

Deze variant vraagt dat voor aanvang van het nieuwe programma de uitvoering wordt belegd bij één uitvoeringsorganisatie, door middel van een nieuwe subsidiebeschikking. De nieuwe uitvoeringsorganisaties dient dan alle voorbereidingen te treffen op het nieuwe programma en het veld daarover te informeren.

9.4 Beleggen centrale acties

Het is aan te bevelen het vergroten van de naamsbekendheid van de centrale acties expliciet te beleggen bij het Nationaal Agentschap, in samenwerking met Neth-ER. De inzet moet zijn om het aantal aanvragen te verbreden onder meer instellingen. Dit vraagt niet alleen om informatievoorziening, maar ook ondersteuning. Om kwaliteit onder de aanvragen te realiseren moet de verbinding worden gelegd tussen ervaren aanvragers en nieuwe aanvragers. Het Nationaal Agentschap dient dergelijke netwerken te ondersteunen.

9.5 Relatie met jeugd

Het is aan te bevelen om de volgende stappen te nemen ten aanzien van Onderwijs en Jeugd:

1. Samenwerking tussen de sectoren Onderwijs (OCW en LLP) en Jeugd (VWS en NJi) bij de visievorming en de nationale doelstellingen op het gebied van samenhang bij Erasmus for All.
2. Periodiek overleg tussen het ministerie van VWS en OCW om de voortgang te monitoren.
3. Kennisdeling tussen het Nationaal Agentschap Onderwijs en het Nationaal Agentschap Jeugd over de aanpak van het vergrote bereik.
4. Zoveel mogelijk opereren met één gezicht naar buiten toe, door alle onderdelen te presenteren onder de vlag van Erasmus for All.
5. Voldoende kennis binnen het NJI Agentschap Jeugd en het Agentschap Onderwijs van elkaars programma's om instellingen desgewenst door te kunnen verwijzen naar de andere partijen.
6. Waar mogelijk anticiperen op mogelijk aanvullende eisen of mogelijkheden van de Europese Commissie ten aanzien van meer thematische, projectmatige samenwerkingsactiviteiten.

9.6 Weging organisatievarianten

Keuzes binnen deze organisatievarianten zijn afhankelijk van de Europese en nationale ambities. Het nieuwe programma dwingt niet tot één van de varianten. Iedere organisatievariant heeft voor- en nadelen en andersoortige transitiekosten.

Deze weging is samengevat in onderstaande tabel.

	Variant 1 Optimaliseren	Variant 2 Aanpassingen	Variant 3 Nieuw
Voordelen	Behoud verankering in onderwijssectoren en synergie activiteiten en faciliteiten moederorganisaties	Benutten van het momentum voor verbeteringen, aanpassingen in de structuur dwingen tot verbeteringen	1 organisatie, zonder overlap in taken en eenzelfde primair proces, minder noodzaak tot afstemming
Nadelen	Optimaliseren via een projectstructuur geeft meer ruimte om zaken te houden zoals ze zijn, inefficiënties in de structuur blijven	Complexe variant door meer gezamenlijkheid, winst moet niet teniet gaan door veel benodigde afstemming	Verankering in de onderwijssectoren en synergie met andere activiteiten moederorganisaties gaat verloren, kost veel tijd in aanloop op 2014
Transitiekosten	Laag	Midden	Hoog
Randvoorwaarden	Dwingende impuls voor verbetering	Zo simpel mogelijke structuur	Behoud verankering, efficiënt proces

Gezien het feit dat variant 3 met een nieuwe organisatiestructuur de hoogste transitiekosten kent en het programma per 1 januari 2014 van start zal gaan, is die variant niet aan te bevelen. Tegelijkertijd kan die organisatievariant dienen als benchmark. De meerwaarde van het behoud van de drie uitvoeringsorganisaties, de verankering in de sectoren en de daaruit volgende synergie, dienen op te wegen tegen de extra coördinatiekosten en verlies aan efficiëntie door het programma te beleggen bij drie organisaties.

Op basis van Erasmus+ en de weging is de tweede variant de voorkeursvariant, gezien de inhoudelijke ambities en de eisen aan de uitvoering. Het gaat om de goede balans tussen gezamenlijkheid en afzonderlijkheid en tussen haalbaarheid en wenselijkheid. Binnen variant 2 is de gezamenlijke visie en invulling van de sturing voorwaarden, om op basis daarvan keuzes te maken welke aspecten binnen de primaire processen in gezamenlijkheid worden opgepakt.

Gezien het feit dat Erasmus+ per 1 januari 2014 van start gaat kan gedacht worden aan een geleidelijke transitie van variant 1 naar variant 2.

De Kamerbrief van de minister van OCW, over de invulling van de taakstelling in onderwijs en onderzoek die inzet op vergaande samenwerking tussen de Nuffic en het Europees Platform, past binnen variant 2 waarin meer thematische samenwerking en gezamenlijkheid in de primaire processen plaatsvindt. Verdergaande samenwerking tussen Nuffic en het Europees Platform dwingt om hier keuzes in te maken. Hierbij moet continu de verbinding met CINOP behouden blijven.

10 Implementatieagenda

Dit hoofdstuk schetst hoe de implementatie van het nieuwe Erasmus+ programma kan worden voorbereid aan de hand van een fasering.

10.1 Fasering

Momenteel vindt de laatste fase van de politieke besluitvorming plaats omtrent Erasmus for All. Parallel lopen de operationele voorbereidingen. Hierbij wordt er nog steeds vanuit gegaan dat het nieuwe programma van start gaat per 1 januari 2014, waarschijnlijk met één overgangsjaar. Onderstaand zijn de aanbevelingen samengevat in een mogelijk tijdspad. Daarnaast gelden de aanbevelingen rondom visievorming en sturing ook zonder overgang tussen de twee programma's.

	Jun '13	Juli '13	Aug '13	Sep '13	Okt '13	Nov '13	Dec '13	Jan '14	Feb '14
Delen inzichten onderzoek en bepalen van vervolgstappen	■								
Keuzes maken binnen de drie organisatievarianten		■							
Inrichten nieuwe overlegstructuur ministerie, Agentschap en sectoren			■						
Visievorming door gezamenlijke werkbijeenkomst				■					
Impuls sturing en bepalen sturingsvariabelen				■	■				
Informereren van instellingen per sector over het nieuwe programma				■	■	■			
Controle en compliance borgen bij het nieuwe programma						■	■		
Projectmatige samenwerking bij thematische prioriteiten van de visie							■	■	■
Vorbereidingen op basis van Europese kaders		■	■	■	■	■	■	■	■

10.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Dit onderzoek nam de huidige uitvoering van het LLP in ogenschouw vanuit het perspectief van het nieuwe programma. Dit onderzoek beoogde daarmee geen volledige evaluatie. Daarbij golden enkele disclaimers ten aanzien van de kwantitatieve analyse. Daarom zijn er enkele aanbevelingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

Er zijn aanwijzingen dat er een besparingspotentieel in de overhead is, maar definitieve, cijfermatige uitspraken zijn zonder nader onderzoek niet mogelijk. Door middel van een business case kan meer uitsluitsel worden gegeven:

- Welke centrale doorbelaste kosten overhead daadwerkelijk overhead zijn en welke aan het primair proces moeten worden toegerekend.
- Hoe groot dan het besparingspotentieel op de overhead is.
- Hoe dat bereikt moet worden, de mogelijke organisatievarianten voor het Nationaal Agentschap in aanmerking nemende.

Ook moet dan het financiële effect op de moederorganisatie onderzocht worden.

Ook de werkprocessen van de verschillende organisaties kunnen onderzocht worden door middel van een kostprijsonderzoek of werklastonderzoek. Dit is een keuze, aangezien de huidige werkprocessen voldoen aan de Europese kaders.

Per de zomer van 2013 gaat het Nationaal Agentschap aan de slag met een onderzoek over een de verdeelsleutel van de uitvoeringskosten, in relatie tot de aard van de activiteiten en toekenningen en de volwassenheid van de verschillende onderwijssectoren.

10.3 Context

Tijdens de looptijd van dit onderzoek is de context van het onderzoek veranderd door de recente kamerbrief van het ministerie van OCW, omtrent de invulling van de subsidietaakstelling onderwijs en onderzoek van 30 mei 2013. De Kamerbrief zet in op vergaande samenwerking tussen het Europees Platform en de Nuffic, in het licht van hun vergelijkbare taken omtrent bevordering van internationalisering in het onderwijs. Ondanks de verschillende doelgroepen stelt de Kamerbrief dat er meer kan worden geprofiteerd van elkaars expertise. De komende maanden wordt de verdergaande samenwerking dan wel het samengaan van de twee organisaties verder verkend.

Het is van belang dat de aanbevelingen van dit onderzoek geborgd blijven in het proces verdergaande samenwerking. Gegeven de context gelden de volgende aandachtspunten:

- Investeer in de visievorming en sturing. Ook zonder de context van Erasmus+ en de Kamerbrief is dit van belang voor een grotere impact en meer samenhang met nationale en sectorale prioriteiten.
- Streef naar zo laag mogelijke transitiekosten en frictiekosten, met een minimaal leergeld door oog te houden voor de verschillende toegevoegde waarde van de drie organisaties en de eigenheid van de onderwijssectoren.
- Geef een impuls aan de competentieontwikkeling binnen beide organisaties richting meer beleidsrijke ondersteuning, en voor het Europees Platform ook op bestuursniveau.
- Maak een business case ten aanzien van meer gezamenlijkheid in de primaire processen. Naast inzichten ten aanzien van de drie organisaties in gezamenlijkheid, kan dit inzicht bieden hoe de samenwerking dan wel het samengaan van de Nuffic en het Europees Platform moet worden ingericht. Hierbij kan ook gekeken worden welke taken vanuit het primaire proces bij CINOP beter bij de Nuffic en het Europees Platform belegd kunnen worden.
- Benut de verschillende competenties en expertises binnen de drie organisaties en de sector kennis. Betrek ook expliciet CINOP bij de samenwerking, specifiek ten aanzien van beleidsrijke ondersteuning en visievorming.

11 Belangrijkste bronnen

11.1 Belangrijkste documenten

In de context van dit onderzoek zijn uiteenlopende bronnen geraadpleegd. De belangrijkste bronnen betroffen:

- De mededeling van de Europese Commissie over Erasmus for All, the EU Programme for Education, Training, Youth and Sport, november 2011, en daarop volgende stukken rondom de onderhandelingen en voorbereidingen op Erasmus for All
- Research voor Beleid, Interim Evaluation LLP in the Netherlands, juni 2010
- Yearly Report Nationaal Agentschap 2011 en 2012 en bijlagen en Rapporten van Bevindingen, Audit dienst, met de Declarations of Assurance en het daaropvolgende Evaluation Reports
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerbrief Invulling subsidietaakstelling onderwijs en onderzoek 30 mei 2013

11.2 Stakeholders

In de context van dit onderzoek is gesproken met de belangrijkste stakeholders en hebben verschillende werkbijeenkomsten plaatsgevonden. Dit betroffen in ieder geval:

- Ministerie van OCW, afdeling Internationaal Beleid en de sectorafdelingen
- Nuffic
- CINOP
- Europees Platform
- VSNU
- Hbo-Raad
- Mbo-Raad
- PO-Raad
- VO-Raad
- Nederlands Jeugd Instituut
- Research voor beleid
- Neth-ER
- Directoraat-Generaal voor Onderwijs
- EACEA

Aanvullend heeft er een schriftelijke telefonische uitvraag en toetsingsronde onder eindgebruikers en studentenorganisaties uit de verschillende onderwijssectoren plaatsgevonden.