



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Ex-ante evaluatie EFMB

Eindrapport

Zoetermeer, 5 november 2014

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Managementsamenvatting

Panteia heeft in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het Operationeel Programma (OP) voor het Europees Fonds Meest Behoeftigen (EFMB) ex ante geëvalueerd. Hieronder volgen de conclusies.

Conclusies ten aanzien van de consistentie van de doelstellingen

Gezien de analyse rondom de Nederlandse situatie en reeds bestaande maatregelen en acties op het terrein van armoede en sociale uitsluiting is de keuze in het OP voor een focus op sociale inclusie van pensioengerechtigde ouderen, die te kennen geven dat zij sociaal uitgesloten (dreigen te) zijn, gelegitimeerd. Deze focus draagt ook bij aan een geconcentreerde inzet van de beschikbare EFMB-middelen. De vier in het OP geformuleerde doelstellingen zijn complementair aan elkaar. Het realiseren van de overkoepelende doelstelling (het verminderen van sociale uitsluiting van ouderen in Nederland met een laag besteedbaar inkomen) is de resultante van de drie specifieke doelstellingen (doelgroep van ouderen bewust maken van aanbod en ze [blijvend] in beeld brengen bij aanbieders, versterken sociaal netwerk ouderen, versterken competenties ouderen).. De doelstellingen zijn consistent met het Europees beleid en aanvullend op het nationaal beleid. Aan horizontale doelstellingen wordt in het OP terloops aandacht besteed.

Conclusies ten aanzien van de interventielogica

Het OP tracht de doelstellingen te realiseren door de volgende maatregelen: 1) bijeenkomsten; 2) voorlichting en wegwijs maken; 3) inventariseren behoeften; 4) in oog blijven houden (follow-up). Het causale verband tussen doelstellingen, maatregelen en verwachte worden in het OP niet of nauwelijks empirisch onderbouwd, maar dat is door het ontbreken van vergelijkbare projecten voor ouderen ook moeilijk. Wel worden in vergelijking met eerdere versies in de definitieve versie van het OP concrete voorbeelden van mogelijke acties gegeven die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Al met al is het oordeel over de interventielogica positief: het lijkt zeer aannemelijk dat de doelstellingen behaald kunnen worden met de maatregelen.

Conclusies ten aanzien van de indicatoren en effectiviteit

In het OP zijn een outputindicator (aantal deelnemers aan activiteiten) en vijf resultaatindicatoren opgenomen (percentage deelnemers dat aangeeft zich sociaal minder uitgesloten te voelen, na 1 jaar nog in beeld is bij aanbieders, aangeeft over een versterkt netwerk te hebben en aangeeft over versterkte competenties te beschikken). Hoewel deze set indicatoren niet volledig voldoet aan het methodologisch ideaalbeeld (zo blijven context-, input- en impactindicatoren buiten beschouwing) is hiermee wel goed inzicht te verschaffen in het succes van het OP. De ex ante evaluatoren komen tot de conclusie dat de streefwaarde van minimaal 5.000 deelnemers realistisch is, maar wel vraagt om een efficiënte uitvoering. De in het OP gekozen aanpak van meting van de resultaatindicatoren (retrospectieve zelfrapportage door deelnemers aan de hand van een enquête door een partij die is gespecialiseerd in de omgang met de kwetsbare – deels allochtone – doelgroep) sluit in grote lijnen aan bij de adviezen van de ex ante evaluatoren hieromtrent. Wel achten wij bevraging van de deelnemers door een partij die onafhankelijk is van de uitvoerder wenselijk. In het definitieve OP wordt ten aanzien van deze onafhankelijkheid niets vermeld.

Conclusies ten aanzien van de uitvoering en het beheer

De in het OP gekozen structuur op het gebied van controle & beheer en toezicht & evaluatie borduurt in belangrijke mate voort op de werkzaam gebleken uitvoeringsstructuur in het kader van het ESF. Door het bij het EFMB voort te borduren op de



bestaande ESF-structuur wordt ook de bewaking van de coördinatie en complementariteit tussen de verschillende fondsen (ESF, EFMB en het Asiel, Migratie en Integratie Fonds) veiliggesteld. Dat is een goede zaak. Het financiële plaatje blijft in het OP nog wat onderbelicht. Het OP zou met name over de wijze waarop men denkt gebruik te gaan maken van 'simplified costs options' wat meer kunnen uitweiden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Doel en onderzoeksvragen	7
1.3	Opzet van het onderzoek	10
1.4	Opzet van het rapport	11
2	Consistentie van doelstellingen	12
2.1	Van analyse naar doelstellingen	12
2.2	Consistentie met Europees beleid	15
2.3	Consistentie met nationaal beleid	16
2.4	Horizontale doelstellingen	16
2.5	Conclusie	16
3	Interventiologica	18
3.1	Sociale inclusie	18
3.2	Conclusie	21
4	Indicatoren en effectiviteit	22
4.1	Doel en randvoorwaarden	22
4.2	Indicatoren voor sociale inclusie	23
4.3	Correspondentie met de richtlijnen van de EC	29
4.4	SMART karakter van de indicatoren	29
4.5	Conclusie	30
5	Uitvoering en beheer	32
5.1	Uitvoeringsdoelstellingen en –organisatie	32
5.2	Financiering en kostenvereenvoudiging	32
5.3	Technische bijstand	33
5.4	Conclusie	33
6	Conclusies	35



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De EU heeft zich in het kader van Europa 2020 tot doel gesteld om uiterlijk 2020 de armoedeproblematiek en het sociale isolement van 20 miljoen mensen op te heffen. Met het oog hierop heeft de Europese Commissie (EC) in maart 2014 de verordening voor het Europees Fonds Meest Behoeftigen (EFMB) vastgesteld. Dit fonds biedt twee vormen van subsidie, te weten voor: 1) het verstrekken van voedsel en basisgoederen en 2) maatregelen gericht op sociale inclusie. Nederland ontvangt in de periode 2020 € 3,5 miljoen uit het EFMB (exclusief de verplichte cofinanciering van 15%). Om over de subsidie te kunnen beschikken moet Nederland een Operationeel Programma (OP) indienen. Het kabinet heeft ervoor gekozen om een OP in te dienen voor sociale inclusie van de meest behoeftigen (subsidielijn 2).

Elk OP voor de EU structuurfondsen heeft een ex ante evaluatie. Het *Guidance Document on ex-ante evaluation* van de EC geeft aan op welke onderwerpen een ex ante evaluatie van een OP zich moet richten. Artikel 16 van de Verordening voor het EFMB geeft hieraan nadere invulling. Al met al leidt dit tot de volgende eisen aan de ex ante evaluatie. Deze moet uitspraken doen over:

- De strategie van het programma
 - Consistentie van de doelstellingen van het programma met gesignaleerde behoeften en uitdagingen;
 - Interne (binnen het programma) en externe (met andere maatregelen op hetzelfde terrein) samenhang;
 - Relatie tussen acties en verwachte output en resultaten;
 - Relatie met de horizontale doelstellingen op het gebied van gelijke kansen voor mannen en vrouwen;
- Indicatoren, monitoring en evaluatie
 - Relevantie en duidelijkheid van programma indicatoren;
 - Gekwantificeerde nul- en doelwaarden;
 - Realistisch gehalte van de gekwantificeerde streefwaarden;
 - Inrichting van de monitoring, procedures van dataverzameling en evaluatie;
- Consistentie van financiële toekenningen en inrichting van het toezicht
 - Evenals toereikendheid van de personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het programma;
- Bijdrage aan de Europa 2020 strategie (in dit geval aan de sociale samenhang en armoedebestrijding – in 2020 moeten 20 miljoen mensen minder in armoede leven);
- Betrokkenheid van relevante belanghebbenden.

Een laatste eis, een Strategic Environmental Assessment, is in dit geval niet nodig.

Panteia heeft van het Ministerie van SZW opdracht gekregen de uitvoering van de ex-ante evaluatie van het Nederlandse OP voor het EFMB op zich te nemen. Dit rapport bevat de bevindingen van deze evaluatie.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De ex ante evaluatie heeft twee hoofddoelstellingen:



- I. Een toets of de strategie en de operationalisering daarvan in het OP voor het EFMB voldoet aan de behoeften en of de gekozen beleidsdoelen samenhangen, logisch zijn vanuit de sociaaleconomische context en bijdragen aan de Europa 2020-doelstellingen;
- II. Het formuleren en beoordelen van indicatoren per beleidsdoel.

Daarnaast gaat de aandacht uit naar de beschikbare middelen en capaciteit en het verdere beheer van het programma.

Hieraan zijn de volgende onderzoeksvragen te koppelen:

1. Bevat het OP een adequate strategie om de uitdagingen voor Nederland op het gebied van armoedebestrijding en sociale inclusie voor de komende periode aan te pakken en sluit deze strategie aan bij de Europa 2020-doelstellingen?
2. Hangen de beleidsdoelen samen met en dragen zij bij aan de Europa 2020-strategie?
3. Is het OP intern samenhangend en is de strategie coherent met andere beleidsinstrumenten op nationaal en EU-niveau?
4. Draagt het geheel van maatregelen en interventies bij aan de beoogde resultaten en zijn de voorgestelde subsidievormen passend bij de maatregelen en interventies?
5. Bevorderen de beleidsstrategische keuzen het horizontale uitgangspunt van de gelijkheid tussen man en vrouw?
6. Bevat het OP een adequate onderbouwing van de inzet en omvang van de financiële middelen en de gekozen financieringsmethode en zijn de beleidsdoelen te bereiken op basis van de daartoe in te zetten financiële middelen?
7. Welke relevante, robuuste en representatieve indicatoren zijn te formuleren om de voortgang van het programma en de realisatie van de doeleinden vast te kunnen stellen?
8. Bevat het OP resultaatindicatoren waarvan de gekwantificeerde streefwaarden realistisch zijn ten opzichte van beginsituaties, vorige ervaringen en relevante economische ontwikkelingen?
9. Zijn de personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het OP toereikend?
10. Zijn de procedures voor het toezicht op het programma en voor het verzamelen van de gegevens die voor de evaluaties vereist zijn, geschikt? Op welke wijze is te borgen dat de jaarlijkse implementatierapporten betrouwbaar zijn?

De onderzoeksvragen zijn in schema 1 kort uitgewerkt in een aantal algemene aandachtspunten. Dit schema vormt een belangrijk kader voor de ex ante evaluatie en sluit aan bij het meest recente *Guidance document on ex-ante evaluation* van de EC



Schema 1.1 Te toetsen onderdelen in de ex-ante evaluatie

<p>1. Consistentie van doelstellingen</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Samenhang tussen de analyse van nationale en regionale uitdagingen en behoeften en de doelen van de EU 2020-strategie, de landenspecifieke aanbevelingen en het Nationaal Hervormingsprogramma.▪ Mate waarin een concrete bijdrage valt te verwachten aan de doelen van de EU 2020-strategie.▪ Consistentie van de doelstellingen van het OP bij de gesignaleerde nationale en regionale uitdagingen en behoeften.▪ Consistentie van de vertaling van algemene doelstellingen van het OP naar thematische doelstellingen, specifieke doelstellingen en inzet van middelen▪ Adequaatheid van de onderbouwing voor een geconcentreerde inzet van EFMB-middelen.
<p>2. Interne samenhang en samenhang met andere instrumenten</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Identificatie van complementariteit en potentiële synergie tussen verschillende doelstellingen.▪ Samenhang van het OP met andere relevante beleidsinstrumenten op nationaal, regionaal en Europees niveau▪ Adequaatheid van de analyse van de potentiële invloed van andere relevante beleidsinstrumenten op de verwachte effecten van het EFMB-programma.▪ Rechtvaardiging van de toegevoegde waarde van EFMB binnen het kader van andere beleidsinstrumenten
<p>3. Logica van de koppeling tussen acties, output en effecten</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Logica van de causale schakels tussen uitvoering van het programma, output van het programma en beoogde effecten.▪ Empirische onderbouwing voor de geïdentificeerde causale schakels.▪ Aannemelijkheid dat verwachte output (resultaten) leidt tot beoogde effecten.▪ Toereikendheid van de motivering voor de gekozen ondersteuningsvorm(en).▪ Aansluiting van de gekozen ondersteuningsvorm(en) bij verschillende begunstigden.▪ Mate waarin externe factoren die de beoogde effecten kunnen beïnvloeden, zijn geïdentificeerd.▪ Alternatieven voor de mix van maatregelen in het programma.
<p>4. Bijdrage aan horizontale principes</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Mate waarin bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen is verwerkt in de sociaal-economische analyse en de inhoud van het OP.▪ Toereikendheid van de maatregelen om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen.▪ Specificiteit van de doelen om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen.▪
<p>5. Indicatoren</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Relevantie van de indicatoren voor de gestelde doelen.▪ Zuiverheid en robuustheid van de indicatoren.▪ SMART karakter (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) van de indicatoren.▪ Onderbouwing en realiteitswaarde van de kwantificering van de indicatoren.▪ Beschikbaarheid van data over de nulsituatie op deze indicatoren en zo nodig andere methoden om de nulsituatie anderszins te kenschetsen.
<p>6. Het effect (in kwantitatieve) termen</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Prognose voor de te verwachten kwantitatieve effecten aan het eind van de programmaperiode (2024).▪ Indicatie in welke mate hiermee via EFMB wordt bijgedragen aan de gestelde nationale en Europese doelen.
<p>7. Implementatiesystemen (voor monitoring, beheer en evaluatie)</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Toereikendheid van de personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het programma. Geschiktheid van de procedures voor het toezicht op het programma en voor het verzamelen van de gegevens die voor de evaluaties vereist zijn.▪ Waarschijnlijkheid dat monitoringprocedures leiden tot tijdige verzameling van gegevens ten behoeve van besluitvorming en evaluaties.▪ Kwaliteit van de te verzamelen gegevens.



- Beschikbaarheid van microgegevens van participanten en non-participanten ten behoeve van evaluaties van effectiviteit en efficiency.
- Lessen getrokken uit de evaluatie van eerder gehanteerde systemen
- Mogelijke knelpunten en risico's bij implementatie (en de mate ervan) en manier waarop deze knelpunten en risico's worden vermeden.

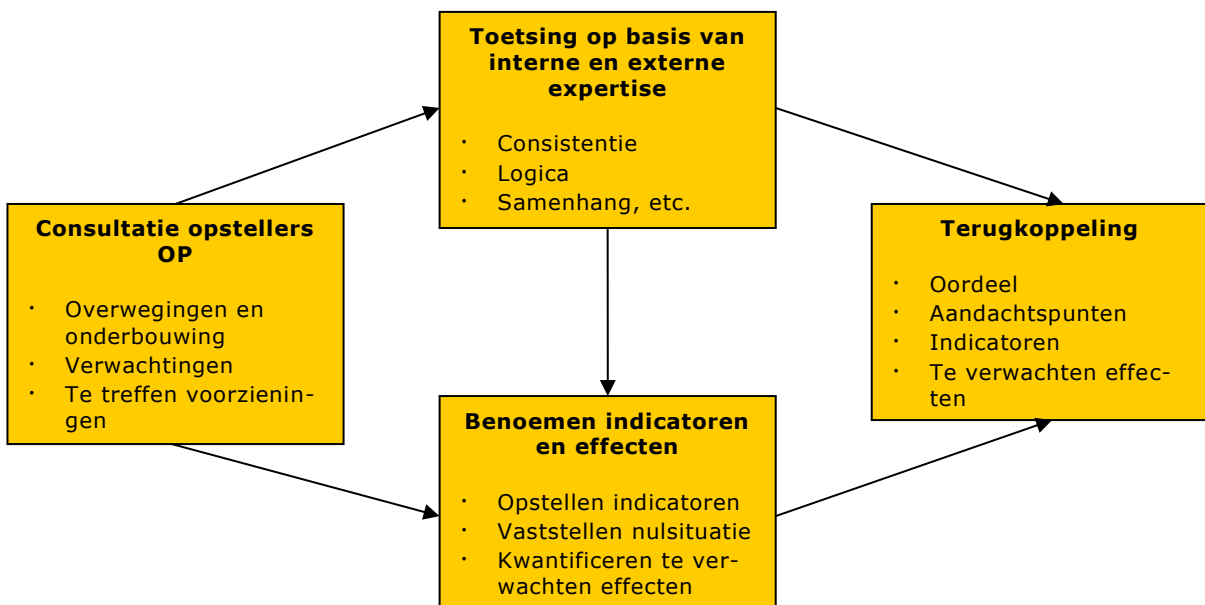
8. Consistentie van de financiële middelen

- Mate waarin de middelen van het programma toereikend zijn voor het behalen van de doelstellingen.
- Mate waarin de inzet van middelen aansluit bij de belangrijkste doelstellingen, uitdagingen en behoeften.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond in hoofdlijnen uit drie stappen, die de figuur hieronder samenvat.

Figuur 1.1 Ex-ante evaluatie op hoofdlijnen



Bron: Panteia

Hoewel geen sprake is geweest van een strikte fasering, zijn in het onderzoek ruwweg drie opeenvolgende fasen te onderscheiden:

Fase 1: Beoordeling keuzes op hoofdlijnen

Tijdens de eerste fase van de ex-ante evaluatie hebben de ex ante evaluatoren de gedachtegang en strategische keuzes beoordeeld die ten grondslag liggen aan het OP. Hiertoe is deskresearch verricht, gesproken met de direct bij de samenstelling van het OP betrokkenen (in dit rapport aangeduid met 'de opstellers van het OP'), enkele relevante experts geraadpleegd¹, een tussentijdse analyse uitgevoerd en op basis daarvan een tussentijdse notitie opgesteld. De focus in deze notitie lag op de vraag of de juiste doelen zijn geselecteerd gezien de uitdagingen, behoeften en de Europa 2020-strategie. Daarnaast bevatte deze notitie een eerste beschouwing over welke relevante indicatoren zijn te formuleren.

¹ Professor dr. Theo van Tilburg, hoogleraar sociale gerontologie VU en Dr. Stella Hoff, wetenschappelijk medewerker Sociaal Cultureel Planbureau.



Fase 2: Indicatoren, effecten, implementatie

Tijdens de tweede fase van de ex-ante evaluatie hebben de ex ante evaluatoren – in samenspraak met de opstellers van het OP – de indicatoren geformuleerd en beoordeeld. Verder hebben de evaluatoren gekeken naar de mogelijkheden de nulsituatie vast te stellen en de verwachte effecten van het OP te berekenen. Ook is geanalyseerd in hoeverre de capaciteit voor het implementatiesysteem toereikend is en bekeken of de procedures voor het toezicht en het verzamelen van gegevens t.b.v. evaluatie van het programma adequaat zijn.

Fase 3: Overkoepelende analyse en rapportage

Tijdens de laatste fase hebben de ex ante evaluatoren een overkoepelende analyse uitgevoerd en op basis daarvan een conceptrapportage opgesteld. Mede aan de hand van deze conceptrapportage van de ex ante evaluatie heeft DG EMPL vervolgens commentaar geleverd op het OP. Na verwerking van dit commentaar door de opstellers in het definitieve OP, hebben de ex ante evaluatoren het OP nogmaals op zijn merites beoordeeld. De resultaten hiervan zijn verwerkt in voorliggende definitieve rapportage van de ex-ante evaluatie.

1.4 Opzet van het rapport

Deze rapportage bevat de bevindingen en conclusies van de ex-ante evaluatie. Het betreft een integraal rapport met een antwoord op alle – op het *Guidance Document on ex-ante evaluation* van de EC gebaseerde – onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2. De nadruk ligt op een ex-ante evaluatie van het definitieve OP. Daarnaast gaan de ex ante evaluatoren ook in op de wijze waarop de opstellers van het OP de bevindingen van de evaluatoren op eerdere versies van het OP hebben verwerkt.

Het rapport is thematisch gestructureerd. De kern bestaat uit vier delen:

- Hoofdstuk 2 gaat over de consistentie van doelstellingen. Daarin komt aan de orde in hoeverre de gekozen doelstellingen samenhangen met een adequate analyse van (de aanpak van) de problematiek op het gebied van armoede en sociale uitsluiting en in hoeverre ze aansluiten bij Europees en nationaal beleid.
- Hoofdstuk 3 gaat over de interventielogica. Daarin wordt bekeken in hoeverre de gekozen maatregelen passen bij de doelstellingen en in hoeverre de verwachte output en resultaten logisch volgen uit de voorgestelde maatregelen.
- Hoofdstuk 4 gaat over de indicatoren en effectiviteit.
- Hoofdstuk 5 gaat over de uitvoering en het beheer. Daar komt de vraag aan bod in hoeverre het plausibel is dat de doelstellingen met de beschikbare (organisatorische en financiële) middelen behaald worden.

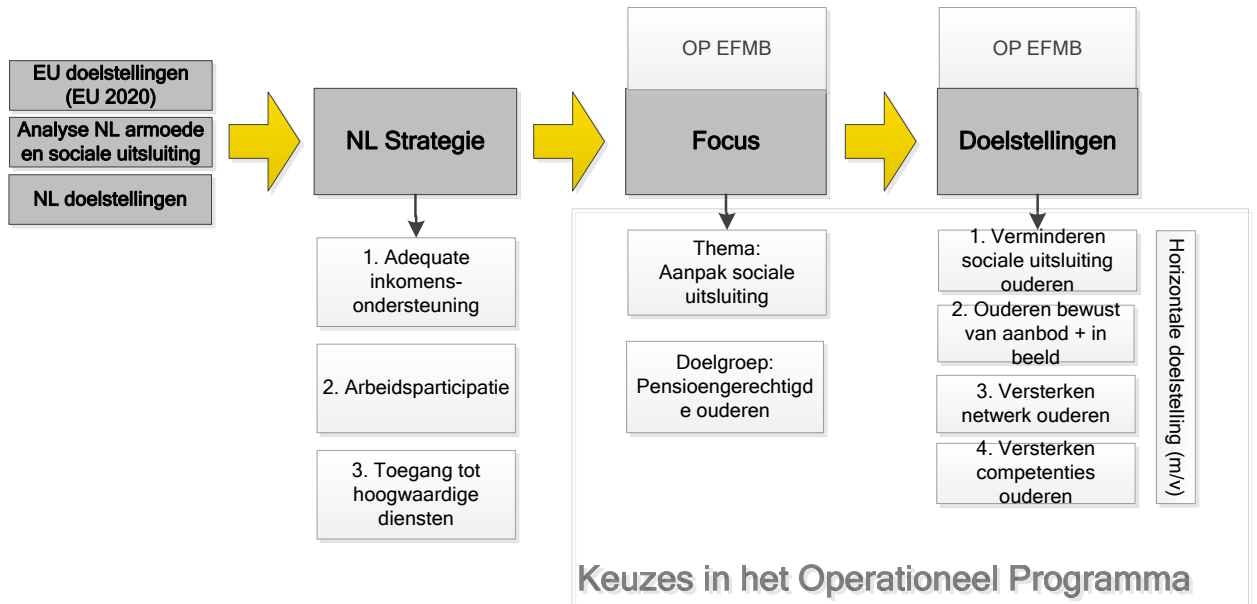
Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met conclusies. Voor in het rapport is een korte management samenvatting opgenomen.



2 Consistentie van doelstellingen

Dit eerste hoofdstuk gaat in op de consistentie van doelstellingen zoals deze in het OP zijn uiteengezet. De analyse volgt in grote lijnen de figuur hieronder.

Figuur 2.1 Van analyse naar doelstellingen



Bron: Panteia

De consistentie van de doelstellingen wordt in gezamenlijkheid geanalyseerd door te kijken naar de mate waarin de keuzes in het OP samenhangen met een gedegen analyse van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting (paragraaf 2.1), de mate waarin ze aansluiten op Europees beleid (paragraaf 2.2), de mate waarin ze aansluiten op nationaal beleid (paragraaf 2.3) en de mate waarin de horizontale doelstelling (gelijkheid van mannen en vrouwen) is verwerkt in de keuzes (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5 volgt een overkoepelend oordeel over de consistentie van doelstellingen.

2.1 Van analyse naar doelstellingen

2.1.1 Analyse van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting

In paragraaf 2.1 van het OP is een beknopte analyse opgenomen van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting. De analyse laat zien dat Nederland t.o.v. andere Europese landen een relatief goede positie heeft. Ook onder de specifieke groep van ouderen is als gevolg van het sociale zekerheidsstelsel, met name de AOW, de armoede relatief laag. Tegelijkertijd vormen ouderen met een laag besteedbaar inkomen een kwetsbare groep, omdat zij veelal niet in staat door middel van arbeid extra inkomsten te verwerven en zich daarmee kunnen onttrekken aan de armoede. Deze ouderen leven vaak relatief langdurig in armoede en zijn vaak sociaal geïsoleerd of dreigen dat te raken.



Het oordeel van de ex ante evaluatoren over de analyse is overwegend positief. Hoewel beknopt, raakt de analyse naar onze mening de kern van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting. Commentaar van onze zijde op eerdere versies (zoals het aanbrenge van meer chronologie in de presentatie van de informatie) is door de opstellers afdoende verwerkt. Wel dient te worden opgemerkt dat de analyse van de specifieke situatie van ouderen in het OP in paragraaf 2.1 pas aan de orde komt ná de beschrijving van de Nederlandse strategie en de keuze voor ouderen als doelgroep van het EFMB. Betreffende analyse zou naar onze mening beter daaraan voorafgaande kunnen worden opgenomen.

2.1.2 Nederlandse strategie

Het OP beschrijft vervolgens de sociale-inclusiestrategie van Nederland. De drie pijlers hiervan zijn:

1. *Adequate inkomensondersteuning*. Relevante wet- en regelgeving op landelijk niveau zijn op dit gebied o.m. AOW, WW, WIA, Nabestaandenwet, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Loondoorbetaling bij ziekte (Ziektewet), WWB, AIO, beslagvrije voet (90% bijstandsuitkering). Daarnaast geven op lokaal niveau gemeenten hun eigen armoede- en schuldenbeleid vorm (bijvoorbeeld door het verstrekken van bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag)
 2. *Arbeidsparticipatie*. Van belang zijn onder meer de Wet gelijke behandeling, anti-discriminatie wetten en re-integratiebepalingen in WWB, WW, WIA en Wajong. Daarnaast zijn de subsidies uit het ESF relevant alsook de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het algemene economische beleid.
 3. *Toegang tot hoogwaardige diensten* (zoals onderwijs, gezondheidszorg, WJK, huisvesting, schuldhulpverlening door gemeenten etc).
- Met de geschetste aanpak en maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen, wordt de Nederlandse (potentiële) beroepsbevolking bereikt. Groepen die nog niet of niet meer aan het arbeidsproces (kunnen) deelnemen, worden hiermee echter niet bediend. Het gaat onder andere om kinderen en gepensioneerden. De sociale inclusie van deze groepen wordt bereikt met het armoede- en schuldenbeleid (met name die van kinderen) en met een actieplan gericht op het tegengaan van eenzaamheid...

Niet expliciet vermeld in het OP, maar eveneens relevant is het beleid van VWS gericht op sociale inclusie van mensen met een verstandelijke, lichamelijke of psychische beperking. Intensivering van dit beleid is deels ingegeven door de trend van extramuralisering/ambulantisering van de zorg. Een voorbeeld in dezen is de door SZW opgestelde (interdepartementale) visie op ambulantisering van de GGZ en sociale inclusie.²

Voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen en andere kwetsbare groepen zoals gehandicapten heeft het kabinet dus extra aandacht en vraagt het om een gerichte inzet. Nederland is van mening dat de meest kwetsbare ouderen een vergelijkbare mate van aandacht voor hun problematiek verdienen. Daarom wil Nederland het EFMB inzetten voor de sociale inclusie van ouderen boven de pensioengerechtigde leeftijd met een laag besteedbaar inkomen.

Aanvankelijk richtte de uiteenzetting over de Nederlandse strategie in het OP zich voor een belangrijk deel op de actieve-inclusiestrategie en verklaarde daarmee uiteindelijk vooral waarop Nederland het EFMB niet inzet. Een behoorlijk deel van de tekst ging over verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit sloot niet aan bij de acties in het

² Ministerie van VWS (2013). *Kamerbrief Ambulantisering GGZ en sociale inclusie*.



kader van het EFMB, die zijn gericht op een doelgroep die niet (meer) is aangewezen op betaalde arbeid (i.e. pensioengerechtigde ouderen). De ex ante evaluatoren hebben de opstellers van het OP geadviseerd de betreffende uiteenzetting meer te focussen op beleid/acties voor de specifieke doelgroep van het EFMB. Ook vanuit dat perspectief is mogelijk de conclusie te trekken dat de inzet van EFMB voor deze doelgroep nodig is. De opstellers van het OP hebben ons advies op dit punt gevolgd. In de definitieve versie van het OP is het accent duidelijk komen te liggen op de strategie voor sociale inclusie, in het bijzonder van ouderen.

2.1.3 Inzet EFMB: focus op sociale inclusie van pensioengerechtigde ouderen

Het EFMB biedt, zoals vermeld, twee vormen van subsidie, te weten voor: 1) het verstrekken van voedsel en basisgoederen en 2) maatregelen gericht op sociale inclusie. Het kabinet heeft ervoor gekozen om een OP in te dienen voor sociale inclusie van de meest behoeftigen (subsidielijn 2). Meer specifiek is – zoals hierboven vermeld – besloten de gelden van het EFMB in te zetten voor het stimuleren van de sociale participatie van pensioengerechtigden met een laag besteedbaar inkomen. Dit betreft een kwetsbare groep, die buiten de potentiële beroepsbevolking en daarmee buiten het op arbeidsparticipatie gericht beleid valt. Voor deze groep is ontkomen aan armoede en sociale uitsluiting via arbeid veelal geen reële mogelijkheid meer. Bij de keuze voor deze doelgroep speelt ook de – deels door budgettaire overwegingen ingegeven – maatschappelijke wens mensen langer thuis te laten wonen. Sociale uitsluiting van ouderen die langer op zichzelf wonen, vormt een bijzonder aandachtspunt.

Sociale uitsluiting wordt niet alleen beïnvloed door een laag besteedbaar inkomen maar ook door andere risicofactoren (afnemend aantal sociale contacten, ingrijpende levensgebeurtenissen, problemen om ontwikkelingen in de samenleving bij te houden, gezondheidsproblemen etc.). De doelgroep wordt daarom in de definitieve versie van het OP breed gedefinieerd als “pensioengerechtigde ouderen woonachtig in Nederland die te kennen geven dat zij sociaal uitgesloten zijn c.q. dreigen te worden”. Wel ligt bij het benaderen van de doelgroep de focus nadrukkelijk op ouderen met een laag besteedbaar inkomen. In ieder geval richt het OP zich op ouderen:

- die een AIO-aanvulling³ op hun AOW-uitkering ontvangen en/of
- waarbij beslag is gelegd op de AOW-uitkering en/of
- die zijn toegelaten tot een minnelijk schuldhulptraject of een wsnp-traject⁴ en/of
- die gebruik maken van de voedselbank.

Als primaire motivatie voor de keuze van de doelgroep van pensioengerechtigde ouderen noemen de opstellers van het OP de overtuiging van Nederland dat werk de meest geëigende weg is om aan armoede te ontsnappen en sociale uitsluiting tegen te gaan. Groepen waarvoor deze weg naar de arbeidsmarkt niet open staat (kinderen, volledig arbeidsongeschikten en ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt) zijn extra kwetsbaar. Nederland wil het EFMB op een deel van deze groep inzetten. De reden om het programma niet te richten op de hele groep, maar slechts op een deel daarvan – i.c. de pensioengerechtigde ouderen – is het geconcentreerd – en daarmee effectiever – inzetten van de middelen. Gezien de omvang van het beschikbare budget is het van belang te focussen. Daarmee wordt voorkomen dat de inzet van de middelen te versnipperd raakt (. Opgemerkt wordt daarbij dat al veel gedaan wordt aan de sociale inclusie van kinderen. Vanuit praktisch oogpunt is het prettig dat overlap met ESF bij de doelgroep van pensioengerechtigde ouderen eenvoudig is uit te sluiten. Dat is echter niet de rationale geweest bij de keuze van de doelgroep.

³ AIO = Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen.

⁴ Wsnp = Wet schuldsanering natuurlijke personen.



Naar het oordeel van de ex ante evaluatoren is - gezien de analyse van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting en reeds bestaande maatregelen op dit gebied - de keuze voor een focus op sociale inclusie van pensioengerechtigde ouderen gelegitimeerd. Ook draagt deze keuze bij aan een geconcentreerde inzet van de EFMB-middelen. Een verbetering ten opzichte van eerdere versies is de verruiming van de doelgroep van "pensioengerechtigde ouderen met een laag besteedbaar inkomen" tot "pensioengerechtigde ouderen die te kennen geven dat zij sociaal uitgesloten zijn c.q. dreigen te worden". De vraag is zelfs of - gezien de vergelijkbaarheid van de problematiek - de doelgroep niet nog verder verbreed zou dienen te worden naar personen die nog net geen AOW hebben maar wel een bijstandsuitkering (in combinatie met schulden). Nadeel van het op deze wijze verder oprekken van de doelgroep is wel dat het afbreuk doet aan de geconcentreerde inzet van EFMB.

2.1.4 Doelstellingen OP

Het OP kent als overkoepelende doelstelling het verminderen van de sociale uitsluiting van ouderen in Nederland met een laag besteedbaar inkomen. Om dat te realiseren zijn de volgende drie specifieke doelstellingen benoemd:

1. de doelgroep bewust maken van het lokale ondersteunings- en sociale activeringsaanbod en ze (blijvend) in beeld brengen bij hulporganisaties en/of gemeenten;
2. het versterken van het sociaal netwerk van de doelgroep;
3. het versterken van de competenties van de doelgroep.

De ex ante evaluatoren spreken een positief oordeel uit over deze doelstellingen. Naar onze mening zijn ze complementair aan elkaar en is sprake van potentiële synergie. Het realiseren van de eerste doelstelling is te zien als de resultante van het realiseren van de overige drie - intern samenhangende - doelstellingen.

2.2 Consistentie met Europees beleid

Relevant is met name Europa 2020 en de EFMB-verordening. De Europese Unie (EU) heeft in 2010 het 10-jarenplan Europa 2020 opgesteld. In Europa 2020 staan afspraken van de EU-landen om de economie sterker te maken. Met dit 10-jarenplan willen de EU-landen:

- Zorgen voor werkgelegenheid in de EU.
- Maatschappelijke en economische uitdagingen aanpakken, zoals de gevolgen van vergrijzing, armoede, toenemende schaarste van grondstoffen, klimaatverandering en innovatie.

De EU heeft 5 hoofddoelen vastgesteld voor respectievelijk onderwijs, werkgelegenheid, onderzoek & ontwikkeling, klimaatverandering & (duurzame) energie en armoede & sociale uitsluiting. Het hoofddoel op het gebied van armoede en sociale uitsluiting is om uiterlijk 2020 de armoedeproblematiek en het sociale isolement van 20 miljoen mensen op te heffen. Met het oog hierop heeft de Europese Commissie in maart 2014 de EFMB-verordening vastgesteld. Vanuit het EFMB zijn middelen beschikbaar voor armoedebestrijding en sociale inclusie.⁵

De EU gebruikt de hoofddoelen van Europa 2020 (waaronder die op het gebied van armoede) om te toetsen of de lidstaten de Europa 2020-strategie goed uitvoeren. Elk land moet de 5 doelen afstemmen op zijn eigen situatie. De EU-lidstaten moeten elk jaar in april een Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) indienen. Daarin geven zij onder meer aan wat zij doen om de doelen van Europa 2020 te bereiken. Daarnaast dienen lidstaten jaarlijks een Stabiliteitsplan (SP) in waarin zij de plannen voor de

⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/europa-2020>



begroting toelichten. Op basis van deze twee documenten adviseert de EU de lidstaten elk jaar over versterking van de economie. Voor Nederland is het hoofddoel op het gebied van armoede en sociale uitsluiting in 2020 100.000 minder huishoudens zonder werk. In 2012 waren er volgens het NHP 2014 - als gevolg van de economische crisis - echter 22.000 meer huishoudens zonder werk dan bij de start in 2008. Nederland kreeg in 2014 daarom van de EU onder meer het advies verdere maatregelen te treffen om de arbeidsparticipatie te vergroten.⁶

Naar het oordeel van de ex ante evaluatoren valt het OP binnen het hierboven beschreven Europees beleid. Het gaat in het OP immers om sociale inclusie (in het bijzonder van de groep pensioengerechtigde ouderen). Dit is een van de twee subsidie-lijnen van het EFMB. Opmerkelijk is overigens wel dat in het NHP de Nederlandse doelstelling op het gebied van armoede en sociale uitsluiting enkel geformuleerd is in termen van 'minder huishoudens zonder werk' en dus geen betrekking heeft op de specifieke doelgroep van pensioengerechtigde ouderen.

2.3 Consistentie met nationaal beleid

Paragraaf 2.1.2 ging reeds in op het staand nationale beleid op het terrein van actieve inclusie en het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting. Het OP is meer aanvullend op dan consistent met dit nationale beleid. Het richt zich specifiek op de doelgroep van pensioengerechtigde ouderen. Dit is een doelgroep die niet onder het actieve-inclusiebeleid valt en in vergelijking met andere specifieke doelgroepen van het beleid op het gebied van armoedebestrijding en sociale inclusie (zoals kinderen en gehandicapten) nog weinig aandacht krijgt.

2.4 Horizontale doelstellingen

Het EFMB kent naast de vier in paragraaf 2.1.4 beschreven doelstellingen ook de horizontale doelstelling van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In het OP wordt aan deze horizontale doelstelling terloops aandacht besteed. In paragraaf 3.2 (Selectie van concrete acties) wordt vermeld dat - in overeenstemming met art. 15, lid 11 van de verordening EFMB - de uitvoerder er bij elke actie voor moet waken dat er geen obstakels zijn voor toegang en deelname van mannen en vrouwen. Verder komt deze horizontale doelstelling in het OP nergens expliciet aan de orde. Op het terrein van armoede en sociale uitsluiting zijn echter weinig verschillen in de situatie van mannen en vrouwen. Ook wil het OP mannen en vrouwen in gelijke mate bereiken. Wel is het zo dat vrouwen - gezien hun hogere levensverwachting - binnen de doelgroep hoogstwaarschijnlijk oververtegenwoordigd zijn.

2.5 Conclusie

Met betrekking tot de consistentie van de doelstellingen van het OP zijn de volgende conclusies te trekken:

- De analyse die aan het OP ten grondslag ligt, is weliswaar beknopt, maar raakt de kern van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting. Het was misschien logischer geweest de specifieke analyse van de situatie van ouderen eerder in het OP (vóór de beschrijving van de Nederlandse strategie en de keuze voor pensioengerechtigde ouderen als doelgroep van het EFMB) op te nemen.
- Gezien de analyse rondom de Nederlandse situatie en reeds bestaande maatregelen/acties op het terrein van armoede en sociale uitsluiting is de keuze in het OP voor een focus op sociale inclusie van pensioengerechtigde ouderen, die te kennen

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/europa-2020>



geven dat zij sociaal uitgesloten (dreigen te) zijn, gelegitimeerd. Deze focus draagt ook bij aan een geconcentreerde inzet van EFMB-middelen.

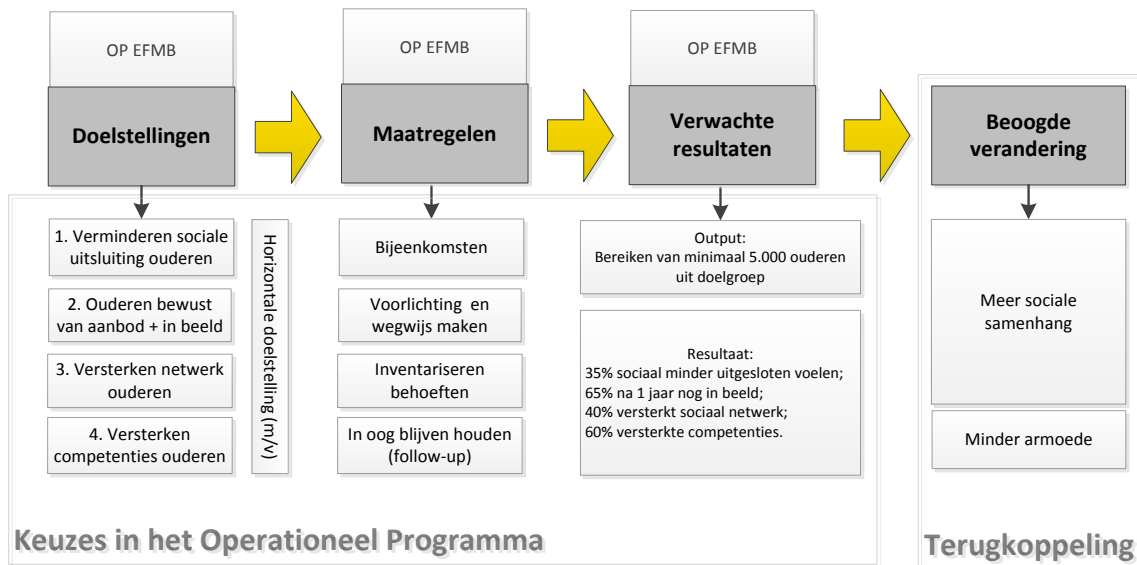
- De vier in het OP geformuleerde doelstellingen zijn complementair aan elkaar. Het realiseren van de overkoepelende doelstelling (het verminderen van sociale uitsluiting van ouderen in Nederland met een laag besteedbaar inkomen) is te zien als de resultante van de drie specifieke doelstellingen (doelgroep van ouderen bewust maken van aanbod en ze [blijvend] in beeld brengen bij aanbieders, versterken sociaal netwerk ouderen, versterken competenties ouderen,).
- Het OP richt zich op een van de twee subsidielijnen van het EFMB (sociale inclusie) en is daarmee consistent met het Europees beleid. Gezien de specifieke doelgroep van het OP is het wel opmerkelijk dat in het NHP de Nederlandse doelstelling op het gebied van armoede en sociale uitsluiting uitsluitend in termen van 'minder huishoudens zonder werk' is geformuleerd.
- Het OP is meer aanvullend dan consistent met het nationaal beleid. Het richt zich op een doelgroep die in reeds bestaande maatregelen/acties naar verhouding weinig aandacht krijgen.
- Aan de horizontale doelstelling van het EFMB (gelijkheid tussen mannen en vrouwen) wordt in het OP s terloops aandacht besteed. Dat had explicieter gekund.



3 Interventiologica

Dit hoofdstuk gaat na in hoeverre het plausibel is dat de in het OP voorgestelde acties leiden tot de beoogde resultaten. De analyse volgt daarbij het onderstaande schema.

Figuur 3.1 Van doelstellingen via maatregelen naar resultaten



Bron: Panteia

Dit schema begint waar het vorige (figuur 2.1) eindigde: met de specifieke doelstellingen zoals die volgen uit het OP. Onderzocht wordt in hoeverre de aan de doelstellingen gekoppelde maatregelen en de daarvan verwachte resultaten daadwerkelijk bij zullen dragen aan de beoogde verandering (i.e. sociale inclusie met als belangrijke 'bijvangst' minder armoede door een beter gebruik van beschikbare voorzieningen op dit terrein). Paragraaf 3.1 behandelt de interventie logica ten aanzien van de specifieke doelstellingen van het OP het gebied van sociale inclusie. In paragraaf 3.2 volgen de conclusies met betrekking tot de interventie logica.

3.1 Sociale inclusie

3.1.1 Beschrijving interventie logica

Overkoepelende doelstelling is, zoals reeds gememoreerd in paragraaf 2.1, het verminderen van sociale uitsluiting van ouderen in Nederland met een laag besteedbaar inkomen. De drie specifieke doelstellingen zijn: 1) doelgroep van ouderen bewust maken van aanbod en ze [blijvend] in beeld brengen bij aanbieders; 2) versterken sociaal netwerk ouderen; 3) ontwikkelen competenties ouderen.

De aanpak (mix van maatregelen) van het OP is erop gericht:

- de doelgroep op een laagdrempelige manier meerdere keren samen te laten komen;
- de doelgroep voor te lichten over belangrijke thema's (zoals financiële zelfredzaamheid, computergebruik, gezonde eet- en leefgewoontes, lokale participatie-)



mogelijkheden, etc.) en wegwijs te maken welke ondersteuning hierbij kan worden verkregen om eventuele belemmeringen te overwinnen;

- onder de doelgroep te inventariseren waar specifieke behoeften liggen;
- met het oog op de duurzaamheid van de effecten de doelgroep ook na afloop van de laatste bijeenkomst in het oog te houden om een eventuele follow-up mogelijk te maken.

Verder zal bij (het aanbieden van) de te organiseren activiteiten rekening gehouden dienen te worden met culturele diversiteit en met de geografische spreiding van de doelgroep. Bij de uitvoering dienen gemeenten en maatschappelijke organisaties betrokken te worden.

De looptijd van het OP bedraagt zeven jaar (2014-2020).

3.1.2 Beoordeling interventielogica

Alles overziend is het oordeel van de ex ante evaluatoren over de interventielogica positief te noemen. In de loop van de ex ante evaluatie hebben de ex ante evaluatoren enkele kanttekeningen bij de interventielogica geplaatst waarvan een aantal door het OP gepareerd dan wel in het definitieve OP verwerkt zijn:

- *Empirische onderbouwing van de causale schakels*: Het causale verband tussen doelstellingen, maatregelen en verwachte resultaten is in het OP niet of nauwelijks empirisch onderbouwd. Dat is ook lastig, want feitelijk zijn er geen vergelijkbare projecten gericht op sociale inclusie van pensioengerechtigde ouderen. Wel zijn er acties gericht op financiële zelfredzaamheid in zijn algemeenheid (cursussen omgaan met geld, momenteel op effectiviteit onderzocht door HVA⁷) en op eenzaamheid van ouderen (niet geëvalueerd). In vergelijking met eerdere versies worden in de definitieve versie van het OP (paragraaf 3.1.) wel concrete voorbeelden van mogelijke acties gegeven die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.
- *Groepsgewijze aanpak*: Hoewel een groepsgewijze aanpak op zich niet fout is (bijvoorbeeld uit oogpunt van efficiency), is er geen wetenschappelijk bewijs voor de meerwaarde hiervan voor de bestrijding van (inkomensgerelateerde) eenzaamheidsproblematiek. Meer dan het groepsproces is een intensieve, persoonlijke aanpak en een adequate aansturing door een goede casemanager van belang. Er moet snel ontdekt worden waar het probleem ligt, waarna een gerichte aanpak mogelijk is (bijvoorbeeld gericht op budgettering, schuldhulpverlening e.d.). Daarbij gaat het om intensieve trajecten⁸, waarbij competenties (en dan niet alleen de basisvaardigheden) daadwerkelijk worden verbeterd. Het instrument moet een integraal (op alle fronten verbetering realiseren) en dwingend/ uitnodigend karakter hebben.

De reactie van de opstellers van het OP op dit punt is als volgt samen te vatten. Het OP maakt inderdaad gebruik van een groepsaanpak, mede omdat een groepsaanpak het sociaal netwerk van de doelgroep kan versterken en de schaamte kan verminderen. Tegelijkertijd dient het programma te werken als vliegwiel om de sociale uitsluiting ook op langere termijn tegen te gaan. Het gaat daarbij om het terugdringen van het niet-gebruik van bestaande voorzieningen en een follow-up die bestaat uit een meer op maat gesneden aanpak. Gemeenten hebben daartoe meer mogelijkheden als gevolg van hun grotere verantwoordelijkheid in het socia-

⁷Op 1 december 2012 is het lectoraat Armoede en Participatie van de HVA van start gegaan met het RAAK-publiek project 'Sturen op motivatie. Naar effectievere vormen van financiële educatie'. Het project is gericht op het ontwikkelen van een samenhangende methodiek om te sturen op motivatie ontwikkelen, implementeren en met onderzoek ondersteunen. De doelstelling van dit project is tweeledig: 1) inzicht krijgen in de rol van motivatie in financiële educatie; 2) professionals concrete handvatten geven om gericht te kunnen sturen op motivatie. Zie: <http://www.hva.nl/kenniscentrum-dmr/project/raak-publiek-sturen-op-motivatie>.

⁸Een voorbeeld van een dergelijke intensieve aanpak zijn de door Nan Stevens van de Radboud Universiteit ontwikkelde vriendschapskursussen voor oudere vrouwen.



le domein. De vraag is echter wel of gemeenten hiervan voldoende gebruik gaan maken. In het kader van de recente hervormingen in het sociale domein krijgen ze er veel verantwoordelijkheden bij. Het is de vraag of ze niet aan andere acties prioriteit gaan geven dan die in de richting van de EFMB-doelgroep Dit vraagt om extra aandacht bij uitvoering van de maatregelen in het kader van het OP.

- *Nazorg*: Nazorg is van groot belang. Hier leek in eerdere versies van het OP sprake van een tegenstrijdigheid. Aan de ene kant werd in het OP het blijvend in beeld houden van de doelgroep als belangrijk element van de aanpak genoemd, aan de andere kant werd gesproken van een eenmalige follow-up.

De opstellers van het OP onderschrijven het belang van nazorg. Benadrukt wordt dat nazorg niet eenmalig is, maar juist structurele inbedding betreft in de bestaande verantwoordelijkheid van gemeenten om sociale uitsluiting onder hun burgers tegen te gaan. Hiervoor geldt hetzelfde als bij het voorgaande gedachte-streepje.

- *Culturele diversiteit*: Het werken met tot op zekere hoogte cultureel homogeen samengestelde groepen is o.i. effectiever dan het werken met cultureel heterogeen samengestelde groepen. Wat culturele diversiteit betreft, is verder te wijzen op een (schijnbare) tegenstrijdigheid in het OP: er staat dat rekening dient te worden gehouden met culturele diversiteit, terwijl men tegelijkertijd één type aanbod suggereert.

De opstellers van het OP reageren hier als volgt op. Het rekening houden met de culturele diversiteit gaat niet zo ver dat voor elke culturele homogene doelgroep een specifieke activiteit georganiseerd dient te worden (het is ook zeer de vraag of dit nodig is). Wel is het van belang dat de activiteit voor mensen met verschillende culturen en achtergronden toegankelijk is. Dit betekent onder andere dat bijvoorbeeld op migranten gerichte maatschappelijke organisaties betrokken worden, rekening wordt gehouden met mensen die geen of slecht Nederlands beheersen en dat de activiteiten geen onnodige drempels opwerpen (bijvoorbeeld enkel varkensvlees serveren).

- *Geografische spreiding*: In eerdere versies van het OP werd uitgegaan van een landelijke spreiding van de activiteiten in het kader van het OP. Hoewel een zekere landelijke spreiding dient te worden nagestreefd, moet er ruimte zijn voor een focus op bepaalde regio's, gemeenten en/of wijken. Ouderen met een onvolledige AOW zijn vaak in (achterstandswijken in) de grote steden aan te treffen, terwijl in de stad ook het risico op schulden groter is. Gezien de betrekkelijk geringe omvang van de doelgroep zal een landelijk dekkende organisatie ook lastig haalbaar c.q. inefficiënt zijn.

De opstellers van het OP hebben dit aangepast in het definitieve OP. Een landelijke spreiding is niet langer vereist. Wel is het van belang dat de uitvoerende partij zijn keuze voor de locaties waar hij de activiteiten wil organiseren onderbouwt. Het gaat hierbij met name om de relatie aan te tonen met de vraag naar de activiteiten (activiteiten organiseren daar waar de doelgroep zich bevindt).

Voor de in het OP opgenomen mix van maatregelen is – in theorie – een aantal alternatieven denkbaar:

1. Er zou gekozen kunnen worden voor een meer persoonlijke aanpak in plaats van een primair groepsgewijze benadering. Nadeel hiervan zijn de hogere kosten en mede daardoor het kleinere te realiseren bereik onder ouderen.
2. Een andere mogelijk keuze is die voor meer aandacht aan individuele deelnemers binnen een groep. Ook hier vormen de hogere kosten een nadeel.
3. Meer nazorg brengt eveneens meer kosten met zich mee, maar zou mogelijk met naar verhouding beperkte middelen te realiseren zijn.



4. .

3.2 Conclusie

Centraal in dit hoofdstuk stond de interventielogica van het OP. Het volgende is te concluderen:

- Het OP tracht de doelstellingen te realiseren door de volgende maatregelen: 1) bijeenkomsten; 2) voorlichting en wegwijs maken; 3) inventariseren behoeften; 4) in oog blijven houden (follow-up). Bij de te organiseren activiteiten wordt rekening gehouden met culturele diversiteit en geografische spreiding van de doelgroep. Looptijd van het OPt is zeven jaar (2014-2020).
- Het causale verband tussen doelstellingen, maatregelen en verwachte resultaten worden in het OP niet of nauwelijks empirisch onderbouwd, maar dat is door het ontbreken van vergelijkbare projecten voor ouderen ook moeilijk. Wel worden in vergelijking met eerdere versies in de definitieve versie van het OP concrete voorbeelden van mogelijke acties gegeven die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.
- Tijdens de ex-ante evaluatie hebben de ex ante evaluatoren een aantal kanttekeningen geplaatst bij de interventielogica. Deze zijn door de opstellers grotendeels gepareerd dan wel verwerkt in het definitieve OP. Al met al is het oordeel van de ex ante evaluatoren over de interventielogica positief.



4 Indicatoren en effectiviteit

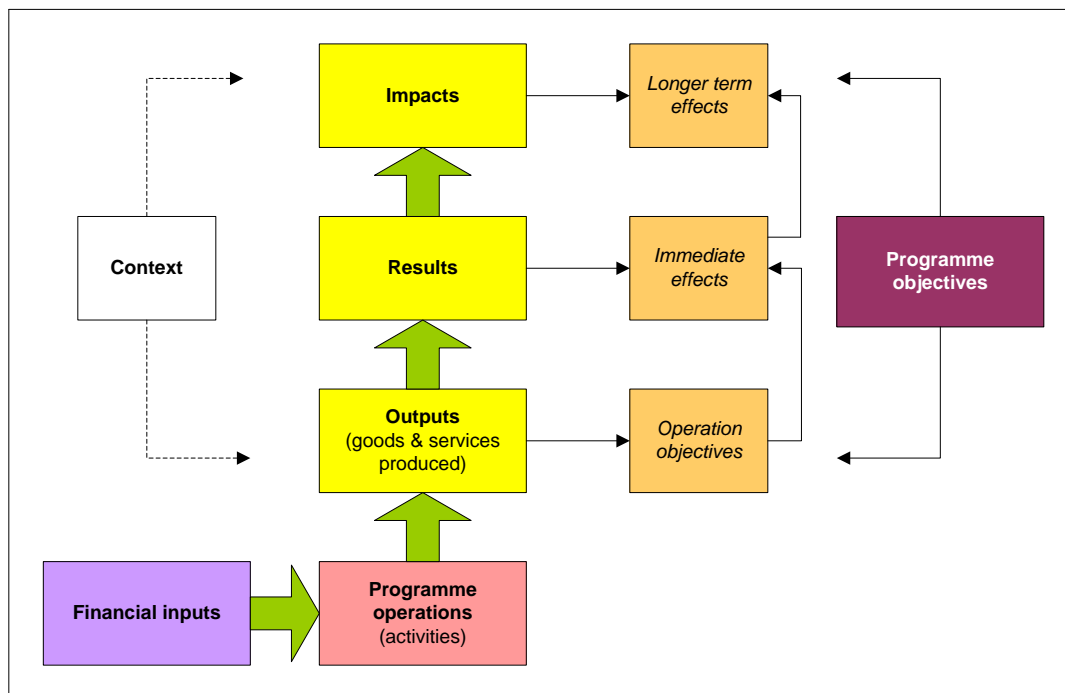
Centraal in dit hoofdstuk staan de indicatoren en effectiviteit van het OP. Na een korte uiteenzetting over het doel van en de randvoorwaarden voor de indicatoren in meer algemene zin (paragraaf 4.1), volgt een beschrijving van de indicatoren voor sociale inclusie (paragraaf 4.2). Onderwerp van de paragrafen 4.3 en 4.4 is de correspondentie van de indicatoren met de richtlijnen van de EC respectievelijk het SMART karakter ervan. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.5 afgesloten met conclusies.

4.1 Doel en randvoorwaarden

De indicatoren maken deel uit van het prestatieraamwerk. Ze zijn relevant voor:

- De monitoring van de besteding en resultaten van het EFMB-programma.
- Het vaststellen van de effecten van het EFMB-programma in het kader van de evaluatie. Bij de ex ante evaluatie gaat het zowel om de mogelijkheden de nulsituatie (baseline) vast te stellen en het verwachte resultaat te berekenen.

Figuur 4.1 'Logical Framework' van de EC



Bron: Panteia o.b.v. Guidance document on ex-ante evaluation

Bij het selecteren van indicatoren geldt een aantal randvoorwaarden:

- Het moet gaan om indicatoren op de verschillende door de EC onderscheiden niveaus: context, input, output, resultaten en impact (zie het 'Logical Framework' van de EC in figuur 4.1)
- Tevens dienen de indicatoren in overeenstemming te zijn met de EU-richtlijnen op dat gebied;
- De indicatoren moeten relevant, representatief en robuust zijn;
- Verder is het nodig, mede geïnspireerd door de EU-richtlijnen ermee rekening te houden dat indicatoren niet alleen informatie moeten bieden over de voortgang, maar ook voor de vaststelling van de resultaten en effecten;



- Het moet gaan om indicatoren die SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zijn;
- De output- en resultaatindicatoren moeten de gevolgen voor de ondersteunde personen of entiteiten weergeven;
- De indicatoren moeten openbaar beschikbaar zijn.

De EC stelt twee harde eisen aan indicatoren:

1. De indicatoren moeten relevantie hebben bij het weergeven van acties en doelen;
2. De indicatoren moeten op een heldere wijze de voortgang van de acties en prioriteiten meten.

Het 'Logical Framework' van de EC is een hulpmiddel voor het bepalen van de indicatoren voor het meten van de resultaten van het OP. De doelstellingen van het OP, zoals beschreven in paragraaf 2.14, vertalen zich in financiële, personele, technische en organisatorische input die moet leiden tot output (ontplooiende activiteiten) en resultaten. De activiteiten in het kader van het OP moeten onder meer resulteren in het door ouderen zich minder uitgesloten voelen, het in beeld krijgen en houden van ouderen, een versterkt netwerk van ouderen en versterkte competenties van ouderen (resultaten). De beoogde lange termijn effecten zijn gericht op meer sociale samenhang en als 'bijvangst' minder armoede (impact). Output, resultaten en impact worden niet alleen bepaald door de input maar ook door omgevingsvariabelen (context).

Op basis van het Logical Framework van de EC zijn dus de volgende vijf typen indicatoren te onderscheiden:

1. Contextindicatoren
2. Inputindicatoren
3. Outputindicatoren
4. Resultaatindicatoren (effecten voor deelnemers, kortere termijn)
5. Impactindicatoren (maatschappelijke effecten, langere termijn)

4.2 Indicatoren voor sociale inclusie

Deels voortbordurend op een eerste aanzet van de opstellers van het OP hebben de ex ante evaluatoren een set van mogelijke indicatoren voor sociale inclusie geformuleerd. Daarin is onderscheid gemaakt naar de vijf typen indicatoren van het 'Logical Framework' van de EC. Ook is gekeken naar de mogelijkheden om de indicatoren voor het succes van het OP te meten. Dit heeft geresulteerd in een 'methodologisch ideaalbeeld', dat vervolgens is besproken met de opstellers van het OP.

4.2.1 Mogelijke indicatoren

Contextindicatoren

Bij context gaat het om de omgevingsvariabelen. Relevant zijn vooral indicatoren voor de omvang en omstandigheden van de doelgroep van het OP. Daarbij is te denken aan:

1. Aantal ouderen zonder volledige AOW en te verwachten ontwikkeling ervan (inclusief omvang van AOW-rechten);
2. Aantal ouderen die onder de armoededefinitie vallen;
3. Aantal ouderen met (problematische) schulden en ontwikkeling van dat aantal in de afgelopen jaren;
4. Aantal ouderen waarbij sprake is van sociale uitsluiting.



Belangrijkste bronnen van informatie voor deze contextindicatoren zijn – naast statistische gegevens van CBS – vooral de volgende periodieke publicaties (terugkerende monitors en reeksen) van SCP (al dan niet i.s.m. CBS):

- Rapportage ouderen
- Armoedemonitor/-bericht en Armoedesignalement
- De sociale staat van Nederland
- Sociaal en Cultureel Rapport
- Maten voor gemeenten
- Profijt van de overheid.

Daarnaast is een aantal andere omgevingsfactoren van invloed op de beoogde output, resultaten en impact van het OP zoals politiek (overgang naar participatiesamenleving, meer beroep op mantelzorg etc.), economie (conjunctuur), wet- en regelgeving (bijvoorbeeld verhoging pensioengerechtigde leeftijd) en technologie (digitalisering van de samenleving, e-health, domotica etc.). De bronnen hiervoor lopen uiteen.

Inputindicatoren

De input bestaat uit de financiële, personele, technische en organisatorische middelen die ten behoeve van het OP worden ingezet.

Belangrijkste informatiebron voor de inputindicatoren is het Agentschap SZW.

Outputindicatoren

Outputindicatoren meten de directe opbrengst van de activiteiten in het kader van het OP. Er is daarbij onderscheid te maken tussen de door EC verplicht gestelde 'common indicators' en specifieke outputindicatoren. De 'common indicators' voor subsidielijn 2 van het EFMB (social inclusie) zijn de volgende:

- Het totaal aantal personen dat ondersteuning op het gebied van sociale inclusie ontvangt, waarvan
 - het aantal kinderen jonger dan 15 jaar
 - het aantal personen van 65 jaar of ouder
 - het aantal vrouwen
 - het aantal migranten, deelnemers met een buitenlandse achtergrond, minderheden (inclusief gemarginaliseerde gemeenschappen zoals Roma)
 - het aantal personen met een handicap
 - het aantal dak- en thuislozen.

Relevante specifieke outputindicatoren zijn:

- Bereik (i.e. deelnemers trajecten) (in aantallen en in % van de doelgroep van het project). Het bereiken van deze moeilijk benaderbare, kwetsbare groep (i.v.m. sociale uitsluiting, vraagverlegenheid en/of taalbarrière) is al een belangrijke opbrengst op zich.
- Volledig afgeronde trajecten (i.e. deelnemers die het traject helemaal afmaken) (in aantallen en in % van totaal aantal deelnemers)⁹
- Tevredenheid van deelnemers over de (uitvoering van) de trajecten (in % tevreden deelnemers, dan wel in rapportcijfers of op een vijfpuntsschaal). Tevredenheid van deelnemers is een indicator voor de kwaliteit van de (uitvoering van) de trajecten.

Van belang is bereik, volledig afgeronde trajecten en tevredenheid van deelnemers uit te splitsen naar achtergrondkenmerken van de deelnemers. Gezien de horizontale doelstelling van het EFMB (bevordering van gelijke kansen tussen mannen en vrou-

⁹ Spiegelbeeldig is ook de uitval te meten (i.e. deelnemers die voortijdig stoppen met het traject).



wen) dient in ieder geval naar sekse te worden uitgesplitst. Andere relevante kenmerken zijn leeftijd, etniciteit, huishoudsamenstelling, inkomenssituatie (AIO, beslag op AIW, schuldhulpverlening, voedselbank, geen ondersteuning) en gezondheidssituatie.

Voor bereik en volledig afgeronde trajecten vormt de door de uitvoerder van het project - met het oog op verantwoording richting Agentschap SZW - op te zetten deelnemersregistratie de belangrijkste bron van informatie. Tevredenheid van deelnemers is in principe op twee manieren te meten: 1) zelfrapportage (enquête onder deelnemers); 2) rapportage door uitvoerder (inschatting tevredenheid deelnemers). Op de mogelijke inrichting van deze meting wordt verderop nader ingegaan.

Resultaatindicatoren

Resultaatindicatoren bogen informatie te verstrekken over de effecten van het project voor de deelnemers op de kortere termijn. De resultaatindicatoren zijn te koppelen aan de drie specifieke doelstellingen van het OP:

A. Ouderen bewust maken van aanbod en in beeld houden

1. Inzicht in beschikbaar aanbod van lokale voorzieningen op gebied van welzijn (voor ouderen)
2. Toegang tot beschikbaar aanbod van lokale voorzieningen op gebied van welzijn (voor ouderen)
3. Gebruik van beschikbaar aanbod van lokale voorzieningen op gebied van welzijn (voor ouderen)

B. Versterking sociaal netwerk ouderen

1. Gevoel minder uitgesloten te zijn (doorbreken sociaal isolement; deelname aan [in]formele sociale netwerken; sociale betrokkenheid e.d.).
2. Sociale contacten (contacten met huisgenoten, familie, vrienden/kennissen, directe burens, overige buurtgenoten, anderen)
3. Participatie in lokale gemeenschap (deelname aan activiteiten in de buurt; lidmaatschap verenigingen; verrichten van vrijwilligerswerk e.d.)

C. Versterking competenties ouderen

1. Vertrouwen in eigen competenties (zelfbeeld; zelfvertrouwen e.d.)
2. Ontwikkeling sociale vaardigheden (assertiviteit; contacten leggen/netwerken; communicatieve vaardigheden; samenwerken e.d.)
3. Ontwikkeling kennis en vaardigheden op het gebied van ICT (basiskennis PC/tablet/smartphone; communiceren (mailen, chatten, skype e.d.); informatie vergaren; tekstverwerken; online bankieren e.d.)
4. Ontwikkeling financiële zelfredzaamheid (basiskennis financiën; thuisadministratie; budgetteren; schulppreventie e.d.)
5. Ontwikkeling kennis en vaardigheden rondom gezonde leefstijl (gezond eetpatroon; sport en bewegen e.d.)

Per bovenstaande indicator zijn de resultaten te meten in aantallen of percentages van de deelnemers die wel/geen effect ervaren van deelname aan het project. Dit is nog te verfijnen door gebruik te maken van (vijfpunts)schalen (niet/heel weinig, weinig, weinig noch veel, veel, heel veel). Net als bij outputindicatoren geldt ook hier het belang van uitsplitsing naar achtergrondkenmerken (in ieder geval naar sekse, maar indien mogelijk ook naar andere kenmerken zoals leeftijd, etniciteit, huishoudsamenstelling, inkomenssituatie en gezondheidssituatie).



Om de resultaten te kunnen bepalen, dient in ieder geval een nulmeting (bij aanvang van het project, baseline) en een eindmeting (na afloop van het project, ex-post) te worden uitgevoerd. Weer geldt dat in principe twee wijzen van meting mogelijk zijn (zelfrapportage [enquête onder deelnemers]; respectievelijk rapportage door uitvoerder [inschatting resultaten], zie ook verderop). Voor enkele resultaatindicatoren (bijvoorbeeld A3 en B3) kunnen mogelijk ook gemeenten informatie aanleveren. De ontwikkeling van een deel van de competenties (C3, C4 en C5) zou getest kunnen worden (in de vorm van een toets of op een meer speelse manier, bijvoorbeeld in de vorm van een quiz).

Ad 5. Impactindicatoren

Bij impactindicatoren gaat het om het meten van de maatschappelijk effecten op de lange termijn. Het lange termijn doel van het EFMB is minder armoede en meer sociale samenhang. Het Nederlands OP richt zich primair op meer sociale samenhang (met minder armoede als 'bijvangst').

Een mogelijke bron om ontwikkelingen in sociale samenhang in kaart te brengen is de European Quality of Life Survey (EQLS). Deze meet om de vier jaar (2003, 2007, 2011) verschillende aspecten van de kwaliteit van het leven van de Europese burgers. De resultaten zijn uit te splitsen naar land. Een van de onderzochte domeinen is de kwaliteit van de samenleving. Gebruikte indicatoren daarvoor zijn onder meer vertrouwen in mensen, vertrouwen in publieke instituties en spanning tussen sociale groepen (arm versus rijk, jong versus oud, tussen raciale/etnische groepen).

Een andere mogelijke bron is de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Dit instrument heeft tot doel het samenstellen van actuele en internationaal vergelijkbare gegevens over inkomen en het niveau en de structuur van de armoede en de sociale uitsluiting. De EU-SILC is verankerd in het European Statistical System (ESS). Er is uit te splitsen naar land.

Het is echter niet mogelijk de ontwikkelingen in sociale samenhang, zoals gemeten door de EQLS en de EU-SILC, direct te relateren aan de resultaten van het OP. Hooguit zijn hierover in kwalitatieve zin uitspraken te doen (mede op basis van een inschatting door de uitvoerder van het project, het Agentschap SZW en andere bij het OP betrokken partijen).

4.2.2 Mogelijkheden om succes te meten

Met betrekking tot het meten van het succes van het OP (in termen van tevredenheid van deelnemers en resultaten) is een aantal keuzen mogelijk:

- *Metingen door uitvoerder of onafhankelijke derde partij*: De metingen dienen o.i. uitgevoerd te worden door een onafhankelijke derde partij. Overwegingen hierbij zijn evaluatiecapaciteit en objectiviteit.
- *Zelfrapportage door deelnemers versus rapportage door uitvoerende partij*: Hoewel zelfrapportage door deelnemers voor hen een (zekere) belasting betekent, verdient het de voorkeur boven rapportage door de uitvoerende partij. De uitvoerende partij heeft belang bij positieve cijfers. Daardoor bestaat het gevaar van een te rooskleurige voorstelling van zaken.
- *Vorm van enquête (schriftelijk/internet, telefonisch, persoonlijk)*: Werken met schriftelijke vragenlijsten bij de doelgroep kent specifieke problemen (laaggeletterdheid, slechte beheersing van de Nederlandse taal). Voor een internetenquête geldt dat in versterkte mate (digibetisme). Dat betekent dat in ieder geval een deel van de respondenten persoonlijk - telefonisch dan wel face to face - bevraagd moet worden (en in een aantal gevallen in hun moedertaal).



- *Vraagstelling:* De vraagstelling dient goed toegespitst te zijn op het niveau en de belevingswereld van de doelgroep. Van belang is tevens echt naar zaken door te vragen. Ook dat is een reden te kiezen voor een persoonlijke bevraging.
- *Respons:* Dat men al deelneemt aan het project werkt responsbevorderend. Speciale aandacht verdient (de bevordering van) de respons onder Turkse en Marokkaans ouderen. Doorgaans is de respons in onderzoek onder deze groepen laag.
- *Aantal metingen:* Mede gezien de doorlooptijd van het OP (zeven jaar) zijn naast een nulmeting (baseline) en een eindmeting (ex post) ook één of enkele tussenmetingen aan te raden.

Een pasklaar instrument om het succes van het OP te meten, is op dit moment niet voorhanden. Uit de interviews komt naar voren dat er wel meetinstrumenten zijn voor zaken als sociale omstandigheden respectievelijk welbevinden van ouderen, maar dat deze voor het OP niet echt toepasbaar zijn. Volgens de geraadpleegde experts is het wel goed mogelijk een adequaat op het OP toegespitst meetinstrument te ontwikkelen.

Al met al zullen er aan het op de hierboven beschreven 'ideale' wijze van meten van het succes van het OP de nodige kosten zijn verbonden.

4.2.3 In definitief OP gemaakte keuzen t.a.v. (meting van) indicatoren

De door de ex ante evaluatoren geformuleerde set van indicatoren en suggesties voor het meten daarvan (het 'methodologische ideaalbeeld') is besproken met de opstellers van het OP. Met het oog op de specifieke voorwaarden voor EFMB en met het oog op praktische/financiële haalbaarheid, hebben de opstellers in het definitieve OP alleen output- en resultaatindicatoren opgenomen (dus geen context-, input- en impactindicatoren). Als specifieke outputindicator (naast de verplichte 'common indicators') is – aansluitend op de eerste specifieke doelstelling van het OP, i.e. het bewust maken ouderen van het aanbod en het in beeld krijgen (en houden) van de doelgroep - gekozen voor het aantal ouderen uit de doelgroep dat bereikt wordt. Dat wil zeggen het aantal OPouderen uit de doelgroep dat tenminste één keer aan een activiteit heeft deelgenomen. Immers na deelname aan één activiteit is de oudere in beeld en kan de follow-up plaatsvinden en kan (bijvoorbeeld) een gemeente zorgen voor individueel maatwerk.

Het streven is om zo veel mogelijk ouderen uit de doelgroep te bereiken. De streefwaarde is minimaal 5.000 deelnemers. Het beschikbare budget legt echter beperkingen op aan het aantal ouderen dat met dit programma bediend kan worden. De kosten per deelnemer zijn afhankelijk van de precieze ondersteuning die geboden worden. De kosten per deelnemer worden vooraf geschat op maximaal € 800,-. Indien deze lager/hoger uitvallen kunnen meer/minder ouderen uit de doelgroep worden bereikt.

De berekening is als volgt: kosten om doelgroep te bereiken: € 20,- p.d.; bijeenkomsten gericht op versterken sociaal netwerk (8x): € 20,- p.b.p.d.= € 160,-; groepscursus (kleine groep) gericht op versterken van competenties (8x): € 35,- p.b.p.d = € 280,-; individuele gesprekken / huisbezoeken: € 175,- p.d.; "warme" overdracht om oudere in beeld te houden: € 100,- p.d.; projectcoördinatie: € 50,- p.d.; overige kosten: € 15,- p.d. In totaal gaat het dan om € 800,- p.d.

De ex ante evaluatoren achten de inschatting door de opstellers van het OP van de kosten per deelnemer grotendeels realistisch. Wanneer gerekend wordt met het uurtarief voor psychosociaal en maatschappelijk werk (circa € 80,-), dan is er per deelnemer ongeveer 9 uur beschikbaar voor het totale programma (bij deze berekening gaan



we uit van € 800,- per deelnemer minus de kosten voor projectcoördinatie en overige kosten). Veel activiteiten worden echter in groepen georganiseerd, waardoor er feitelijk meer tijd is per deelnemer. Voor een doelgroep die niet gemakkelijk bereikbaar is en ook individuele aandacht behoeft, lijkt dit een realistische tijdinschatting.

De posten 'projectcoördinatie' en 'overige kosten' zijn mogelijk wat laag ingeschat. Uitgaande van 5.000 deelnemers zou er € 500.000,- voor projectcoördinatie beschikbaar zijn. Per jaar is dat circa € 83.000,- en dat vertaalt zich in ongeveer 2 FTE per jaar die zich kunnen bezighouden met de projectcoördinatie. Dat is aan de lage kant wanneer het programma een complexe decentrale uitvoeringsstructuur zou krijgen, waarbij in meerdere steden meerdere teams aangestuurd moeten worden. Daarnaast zijn er ook kosten voor monitoring en evaluatie van het programma. Hoewel dit geen grote post zal zijn, drukken de kosten hiervan wel op de posten 'projectcoördinatie' en 'overige kosten'. De post 'overige kosten' ten slotte zou kunnen bestaan uit reiskosten en facilitaire voorzieningen, zoals huur van locaties, catering, aanschaf van hulpmiddelen, drukkosten et cetera. Het budget van 15 euro per deelnemer hiervoor is relatief laag en betekent dat er efficiënt moet worden ingekocht.

Al met al komen de ex ante evaluatoren tot de conclusie dat de streefwaarde van minimaal 5.000 deelnemers realistisch is, maar wel vraagt om een efficiënte uitvoering. .

Naast de outputindicator wordt gebruik gemaakt van de volgende resultaatindicatoren:

- Het percentage deelnemers dat:
 - aangeeft zich minder sociaal uitgesloten te voelen (overkoepelende doelstelling, streefwaarde 35%)
 - 1 jaar na deelname nog in beeld is bij hulporganisaties en/of gemeenten (specifieke doelstelling 1, streefwaarde 65%)
 - aangeeft over een versterkt sociaal netwerk te beschikken (specifieke doelstelling 2; streefwaarde: 40%)

aangeeft over versterkte competenties te beschikken (specifieke doelstelling 3, streefwaarde 60%.

Bij de registratie van de deelnemers aan de activiteiten in het kader van het OP wordt een aantal achtergrondkenmerken vastgelegd (in ieder geval BSN-nummer, leeftijd, geslacht, instroomdatum en uitstroomdatum). De resultaatindicatoren worden volgens het OP als volgt gemeten:

- De doelgroep wordt na deelname aan een activiteit bevraagd (zelfrapportage) door middel van een vragenlijst die persoonlijk (of eventueel telefonisch) wordt afgenomen. De partij die de enquêtes afneemt dient gespecialiseerd te zijn in de omgang met deze kwetsbare doelgroep en in staat te zijn eventuele taalbarrières te slechten.
- De vragenlijst wordt – ook met het oog op de respons – zo vorm gegeven dat de deelnemers zo minimaal mogelijk worden belast. Omdat een nulmeting duur, complex en belastend en drempelverhogend is voor de doelgroep, wordt gewerkt met vragen met een retrospectief karakter. De vragen die qua taalgebruik en inhoud aansluiten bij het taalniveau en de belevingswereld van de doelgroep geven inzicht in de mate waarin de activiteiten aansluiten bij de verwachtingen van de doelgroep en wat de activiteiten de doelgroep hebben opgeleverd.

Het oordeel van de ex ante evaluatoren over (de wijze van meting van) de indicatoren in het OP is positief. Hoewel de gekozen set indicatoren niet volledig voldoet aan het 'methodologisch ideaalbeeld' is hiermee wel op een efficiënte wijze goed inzicht te verschaffen in het succes van het OP. Mocht het in het kader van de uitvoering van



het OP nog komen tot verdere (tussentijdse of ex post) evaluaties van de uitvoering ervan, dan zijn daarin wellicht ook de andere door ons genoemde indicatoren te gebruiken. De in het OP voorgenomen aanpak van de meting van de resultaatindicatoren sluit in grote lijnen aan bij onze adviezen hieromtrent. Wel achten wij bevraging van de deelnemers door een partij die onafhankelijk is van de uitvoerder wenselijk (i.v.m. evaluatiecapaciteit en objectiviteit). In het definitieve OP wordt ten aanzien van deze onafhankelijkheid niets vermeld.

4.3 Correspondentie met de richtlijnen van de EC

Voor de monitoring en evaluatie is het nodig dat de indicatoren aansluiten bij de thema's die door de EC zijn aangewezen als speerpunten bij het beleid rond het EFMB. De EFMB-verordening voorziet, zoals eerder vermeld, in twee vormen van subsidie, te weten voor: 1) het verstrekken van voedsel en basisgoederen en 2) maatregelen gericht op sociale inclusie. In het OP is gekozen voor een focus op het thema sociale inclusie (subsidielijn 2). In die zin correspondeert het OP dus met de richtlijnen van de EC.

De door de EC verplicht gestelde 'common indicators' (zie paragraaf 4.2.1) worden (afgezien van de focus op 65-plussers en de vermelding dat van de deelnemers naast BSN-nummer ook leeftijd en sekse wordt vastgelegd) niet expliciet genoemd in het OP.

4.4 SMART karakter van de indicatoren

Meer in het algemeen moeten indicatoren aan de volgende voorwaarden voldoen:

- **Specifiek:**
 - Relevant:* Ze moeten meten wat ze zouden moeten meten;
 - Goed gedefinieerd:* De inhoud van de indicator moet helder zijn.
- **Meetbaar:**
 - Verzamelbaar:* het moet mogelijk zijn de data (door surveys, vanuit basisbestanden) te verzamelen;
 - Kwantificeerbaar:* Indicatoren moeten kwantificeerbaar zijn;
 - Baseline:* bij voorkeur is de waarde van de indicator bij start van het programma beschikbaar.
- **Acceptabel:**
 - Voor stakeholders:* het verband tussen indicatoren en project/traject moet logisch en niet ideologisch bepaald zijn;
 - Voor leveranciers:* dataleveranciers moeten het belang en doel van leveren begrijpen.
- **Realistisch:**
 - Toekenbaar:* veranderingen in de indicator moeten hoofdzakelijk dan wel substantieel bepaald zijn door de betreffende activiteiten;
 - Causaal verband:* er moet een causaal verband zijn tussen input -> output -> resultaat -> impactindicatoren.
- **Tijdgebonden:**
 - Frequent:* De data moeten met een bepaald tempo beschikbaar komen;
 - Periodiek:* de data moeten betrekking hebben op een tijdstip of periode die bij het programma past.



In het definitieve OP zijn output- en resultaatindicatoren opgenomen. De indicator voor output betreft het aantal deelnemers aan activiteiten in het kader van het OP. Deze voldoet aan alle SMART-criteria. In principe is het aantal deelnemers aan het OP gemakkelijk te registreren. Voorwaarde is wel dat ook een aantal kenmerken van deelnemers wordt vastgelegd. In het OP staat dat naast BSN-nummer in ieder geval leeftijd en sekse en instroom-/uitstroomdatum worden geregistreerd. Met het oog op de door de EC verplichte 'common indicators' zouden ook gegevens over etniciteit, al dan geen handicap en al dan niet dak- of thuisloos geregistreerd dienen te worden.

Ook de in het OP gekozen resultaatindicatoren voldoen in grote lijnen aan de SMART criteria. Ze zijn specifiek, acceptabel, realistisch en tijdgebonden genoeg. Wat meetbaarheid betreft, is reeds opgemerkt dat een pasklaar meetinstrument nog niet beschikbaar is, maar volgens de geraadpleegde experts wel is te ontwikkelen. Nadeel met het oog op meetbaarheid is dat geen nulmeting is voorzien maar de effecten in retrospectief worden vastgesteld. Daar zijn op zich wel legitieme redenen voor (met name de belasting van en de drempelverhogende werking richting doelgroep). Verder gaat het gezien de aard van de resultaatindicatoren en de wijze van meting niet om harde gegevens maar om een subjectieve inschatting van de effecten door de doelgroep zelf.

4.5 Conclusie

Hoofdstuk 4 ging in op indicatoren en effectiviteit. Belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- Met het *Guidance document on ex-ante evaluation* van de EC als uitgangspunt hebben de ex ante evaluatoren een set van mogelijke indicatoren voor sociale inclusie geformuleerd (context-, input-, output-, resultaat- en impactindicatoren) en gekeken naar de mogelijkheden om de indicatoren voor het succes van het OP te meten. Dit heeft geresulteerd in een 'methodologisch ideaalbeeld', dat vervolgens is besproken met de opstellers van het OP.
- Mede met het oog op praktische/financiële haalbaarheid hebben de opstellers in het definitieve OP een outputindicator (aantal deelnemers aan activiteiten) en vijf resultaatindicatoren opgenomen (percentage deelnemers dat aangeeft zich sociaal minder uitgesloten te voelen, na 1 jaar nog in beeld is bij de aanbieders, aangeeft een versterkt sociaal netwerk te hebben en aangeeft over versterkte competenties te beschikken). Volgens de ex ante evaluatoren is, hoewel deze niet volledig voldoet aan het 'methodologisch ideaalbeeld', met de gekozen set van indicatoren goed inzicht te verschaffen in het succes van het OP. De in het OP gekozen aanpak van meting van de resultaatindicatoren (retrospectieve zelfrapportage door deelnemers aan de hand van een enquête door een partij die is gespecialiseerd in de omgang met de kwetsbare – deels allochtone – doelgroep) sluit in grote lijnen aan bij de adviezen van de ex ante evaluatoren hieromtrent. Wel achten wij bevraging van de deelnemers door een partij die onafhankelijk is van de uitvoerder wenselijk (i.v.m. evaluatiecapaciteit en objectiviteit). In het definitieve OP wordt ten aanzien van deze onafhankelijkheid niets vermeld.
- De gekozen indicatoren sluiten aan bij subsidielijn 2 van het EFMB (sociale inclusie) en corresponderen daarmee met de richtlijnen van de EC. Kanttekening is dat in het OP nog niet alle door de EC verplicht gestelde 'common indicators' expliciet worden genoemd/ geoperationaliseerd.
- De gekozen indicatoren voldoen in grote lijnen aan de SMART-criteria. Wat meetbaarheid van de resultaatindicatoren betreft: er is nog geen pasklaar meetinstrument beschikbaar, maar dit is volgens de geraadpleegde experts wel te ontwikkelen. Gezien de aard van de resultaatindicatoren en de wijze van meting gaat het



niet om harde gegevens maar een subjectieve inschatting van de effecten door de doelgroep zelf.



5 Uitvoering en beheer

Centraal in dit hoofdstuk staan de uitvoering en beheer van de activiteiten in het kader van het OP. Paragraaf 5.1 gaat over de uitvoeringsorganisatie en taakverdeling tussen de verschillende autoriteiten. Paragraaf 5.2 gaat over technische bijstand. Paragraaf 5.3 gaat in op de financiering c.q. kostenvereenvoudiging.

5.1 Uitvoeringsdoelstellingen en –organisatie

De uitvoeringsdoelstellingen en –organisatie zijn volgens het OP in grote lijnen als volgt:

- *Beoordeling projectplannen*: De beoordeling van de ingediende projectplannen heeft plaats door een comité van toezicht waarin in ieder geval vertegenwoordigers namens de gemeenten en SZW zitting hebben.
- *Controle en beheer*: Voor de managementautoriteit (MA), certificeringsautoriteit (CA), auditautoriteit (AA) en het orgaan dat de betalingen van de EC aanvraagt/ontvangt wordt voor het EFMB aangesloten bij de structuur van het ESF. Het gaat om respectievelijk Agentschap SZW (SZW), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (EZ), Auditdienst Rijk (Financiën) en nogmaals Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (EZ). Het Agentschap SZW draagt ook zorg voor een adequate informatieverstrekking en communicatie over (de uitvoering door de begunstigde van) het EFMB.
- *Toezicht en evaluatie*: Om het verloop van de uitvoering inzichtelijk te maken, wordt vanaf 2015 jaarlijks een voortgangsverslag en in 2023 een eindverslag aangeboden aan de EC. Verder is voorzien in een evaluatiecyclus (ex ante, tussentijds en ex post) door een onafhankelijke partij. Er wordt een comité van toezicht ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van relevante organisaties, met taken in het kader van de voortgang in het behalen van de doelstellingen van het OP.

Een aandachtspunt bij de beoordeling van projectplannen is het waarderen van de prijsstelling van de aanbieders. Er zijn immers niet of nauwelijks vergelijkbare projecten.

Met de gekozen structuur op het gebied van controle & beheer en toezicht & evaluatie wordt voor een belangrijk deel voortgeborduurd op de ervaringen die in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn opgedaan met de uitvoeringsstructuur in het kader van het ESF. Volgens de opstellers van het OP is deze structuur in genoemde periode geëvolueerd tot een goed werkend samenstel van beheer- en controlemaatregelen. Ook wordt door het bij het EFMB voortborduren op de bestaande ESF-structuur de bewaking van de coördinatie en complementariteit tussen de verschillende fondsen (ESF, EFMB en het Asiel, Migratie en Integratie Fonds) veiliggesteld. De ex ante evaluatoren onderschrijven de keuze van de opstellers van het OP voor het aansluiten bij de reeds bestaande, goed functionerende uitvoeringsstructuur.

5.2 Financiering en kostenvereenvoudiging

Aan de financiering c.q. kostenvereenvoudiging wordt in het OP naar verhouding weinig aandacht besteed. In de kern gaat het om het volgende:

- *Beschikbaar budget*: Vanuit het EFMB komt voor de periode 2014-2020 voor Nederland in totaal € 3.944.660,- beschikbaar. De nationale cofinanciering bedraagt in totaal € 696.116,-. Daarmee komt het totale beschikbare budget op € 4.640.776 (jaarlijks € 662.968,-). Streefwaarde qua aantal deelnemers is zoals



vermeld minimaal 5.000. Het daadwerkelijk aantal deelnemers is afhankelijk van de uiteindelijke kosten per deelnemer. De gemiddelde kosten per deelnemer worden door de opsteller van het OP vooraf geschat op € 800,- per deelnemer. Naarmate deze lager/hoger uitvallen, kunnen er meer/minder ouderen deelnemen.

- *Consistentie van de financiële middelen*: Met betrekking tot de consistentie van de financiële middelen wordt gemeld dat de EFMB-middelen uitsluitend worden ingezet ten behoeve van pensioengerechtigde ouderen. Daarmee zijn ze complementair aan de inzet van de ESF-middelen (voor de (potentiële) beroepsbevolking). Bovendien is het Agentschap SZW zowel de managementautoriteit voor het EFMB als het ESF. Ook daardoor wordt overlap en dubbele financiering tegengegaan. Over de mate waarin de beschikbare EFMB-middelen toereikend zijn voor het behalen van de in het OP geformuleerde doelstellingen worden geen expliciete afspraken gedaan.
- *'Simplified cost options'*: Bij 'simplified cost options' kan het in principe gaan om 'unit costs', 'lump sums' en/of 'flat rates'.¹⁰ Het betreft vaste kosten tijdens de contractperiode, bedoeld om het beheer van de subsidie te vereenvoudigen. Het OP meldt alleen dat Nederland voornemens is waar mogelijk gebruik te maken van 'simplified costs options'. Op welke wijze, wordt niet vermeld. Er is naar weten van de ex ante evaluatoren geen informatie beschikbaar over de 'unit costs' van vergelijkbare projecten.

Naar het oordeel van de ex ante evaluatoren blijft het financiële plaatje in het OP nog wat onderbelicht. Met name over de wijze waarop men denkt gebruik te gaan maken 'simplified costs options' zou wat meer gezegd kunnen worden.

5.3 Technische bijstand

Gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die art. 27 lid 4 van de verordening EFMB biedt voor het benutten van 5% financiële allocatie voor technische bijstand. De in een aparte financiële toewijzing ondergebrachte technische bijstand wordt gebruikt voor uitgaven die samenhangen met rechtmatig en doelmatig beheer van het fonds (zoals uitgaven als de ontwikkeling en installatie van een monitoringsysteem, externe evaluaties, audit, controle en publiciteit). O.i. is hiermee de technische bijstand voldoende afgedekt.

5.4 Conclusie

Onderwerp van hoofdstuk 5 waren de uitvoering en het beheer. Te concluderen is het volgende:

- Aangezien er niet of nauwelijks vergelijkbare projecten zijn, verdient bij de beoordeling van de projectplannen door het comité van toezicht de (wijze van) waardering van de prijsstelling van de diverse gegadigden extra aandacht.
- De in het OP gekozen structuur op het gebied van controle & beheer en toezicht & evaluatie borduurt in belangrijke mate voort op de werkzaam gebleken uitvoeringsstructuur in het kader van het ESF. Ook wordt door het bij het EFMB voortborduren op de bestaande ESF-structuur de bewaking van de coördinatie en complementariteit tussen de verschillende fondsen (ESF, EFMB en het Asiel, Migratie en Integratie Fonds) veiliggesteld. De ex ante evaluatoren achten dat een goede zaak.

¹⁰ 'Lump sum' betekent een vastgestelde prijs voor een gespecificeerd totaalpakket of een project. Bij 'flat rate' gaat het om een gereduceerd c.q. bodemtarief dat op groepsbasis wordt overeengekomen.



- Door gebruik te maken van de mogelijkheid die de EFMB-verordening biedt om 5% van de financiële allocatie te benutten voor technische bijstand is deze voldoende afgedekt.
- Het totaal beschikbare budget voor Nederland voor de periode 2014-2020 bedraagt €4.640.776 (inclusief € 696.116,- nationale cofinanciering). Het OP zou met name over de wijze waarop men denkt gebruik te gaan maken van 'simplified costs options' wat meer kunnen uitweiden.



6 Conclusies

De voorgaande hoofdstukken werden steeds afgesloten met een conclusie. In dit hoofdstuk ordenen we deze conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

1. *Bevat het OP een adequate strategie om de uitdagingen voor Nederland op het gebied van armoedebestrijding en sociale inclusie voor de komende periode aan te pakken en sluit deze strategie aan bij de Europa 2020-doelstellingen?*
 - De analyse die aan het OP ten grondslag ligt, is weliswaar beknopt, maar raakt de kern van de Nederlandse situatie rondom armoede en sociale uitsluiting. De opmerkingen van de ex ante evaluatoren op een eerdere versie van de analyse zijn adequaat verwerkt.
 - Gezien de analyse rondom de Nederlandse situatie en reeds bestaande maatregelen/acties op het terrein van armoede en sociale uitsluiting is de keuze in het OP voor een focus op sociale inclusie van pensioengerechtigde ouderen, die te kennen geven dat zij sociaal uitgesloten (dreigen te) zijn, gelegitimeerd. Deze focus draagt ook bij aan een geconcentreerde inzet van de beschikbare EFMB-middelen.
 - Met de gekozen strategie en beleidsdoelen van het OP wordt bijgedragen aan de vijfde hoofddoel van de EU 2020-strategie, i.e. armoedebestrijding en sociale inclusie.
3. *Is het OP intern samenhangend en is de strategie coherent met andere beleidsinstrumenten op EU- en nationaal niveau?*
 - De vier in het OP geformuleerde doelstellingen zijn complementair aan elkaar. Het realiseren van de overkoepelende doelstelling (het verminderen van sociale uitsluiting van ouderen in Nederland met een laag besteedbaar inkomen) is te zien als de resultante van de drie specifieke doelstellingen (doelgroep van ouderen bewust maken van aanbod en ze [blijvend] in beeld brengen bij aanbieders, versterken sociaal netwerk ouderen, versterken competenties ouderen).
 - Het OP richt zich op een van de twee subsidielijnen van het EFMB (sociale inclusie) en is daarmee consistent met het Europees beleid. Gezien de specifieke doelgroep van het OP is het wel opmerkelijk dat in het NHP de Nederlandse doelstelling op het gebied van armoede en sociale uitsluiting uitsluitend in termen van 'minder huishoudens zonder werk' is geformuleerd.
 - Het OP is meer aanvullend dan consistent met het nationaal beleid. Het richt zich op een doelgroep die in reeds bestaande maatregelen/acties naar verhouding weinig aandacht krijgen.
4. *Draagt het geheel van maatregelen en interventies bij aan de beoogde resultaten en zijn de voorgestelde subsidievormen passend bij de maatregelen en interventies?*
 - Het OP tracht de doelstellingen te realiseren door de volgende maatregelen: 1) bijeenkomsten; 2) voorlichting en wegwijs maken; 3) inventariseren behoefte



- ten; 4) in oog blijven houden (follow-up). Bij de te organiseren activiteiten wordt rekening gehouden met culturele diversiteit en geografische spreiding van de doelgroep. Looptijd van het OP is zeven jaar (2014-2020).
- Het causale verband tussen doelstellingen, maatregelen en verwachte resultaten worden in het OP niet of nauwelijks empirisch onderbouwd, maar dat is door het ontbreken van vergelijkbare projecten voor ouderen ook moeilijk. Wel worden in vergelijking met eerdere versies in de definitieve versie van het OP concrete voorbeelden van mogelijke acties gegeven die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.
 - Tijdens de ex-ante evaluatie hebben de ex ante evaluatoren een aantal kanttekeningen geplaatst bij de interventielogica. Deze zijn door de opstellers grotendeels gepareerd dan wel verwerkt in het definitieve OP. Al met al is het oordeel van de ex ante evaluatoren over de interventielogica positief.
5. *Bevorderen de beleidsstrategische keuzen het horizontale uitgangspunt van de gelijkheid tussen man en vrouw?*
- Aan de horizontale doelstelling van het EFMB (gelijkheid tussen mannen en vrouwen) wordt in het OP slechts terloops aandacht besteed. Dat had explicieter gekund.
6. *Bevat het OP een adequate onderbouwing van de inzet en omvang van de financiële middelen en de gekozen financieringsmethode en zijn de beleidsdoelen te bereiken op basis van de daartoe in te zetten financiële middelen?*
- Het financiële plaatje blijft in het OP nog wat onderbelicht. Het OP zou met name over de wijze waarop men denkt gebruik te gaan maken van 'simplified costs options' wat meer kunnen uitweiden.
 - Aangezien er niet of nauwelijks vergelijkbare projecten zijn, verdient bij de beoordeling van de projectplannen door het comité van toezicht de (wijze van) waardering van de prijsstelling van de diverse gegadigden extra aandacht.
7. *Welke relevante, robuuste en representatieve indicatoren zijn te formuleren om de voortgang van het programma en de realisatie van de doeleinden vast te kunnen stellen?*
8. *Bevat het OP resultaatindicatoren waarvan de gekwantificeerde streefwaarden realistisch zijn ten opzichte van beginsituaties, vorige ervaringen en relevante economische ontwikkelingen?*
- Met het *Guidance document on ex-ante evaluation* van de EC als uitgangspunt hebben de ex ante evaluatoren een set van mogelijke indicatoren voor sociale inclusie geformuleerd (context-, input-, output-, resultaat- en impactindicatoren) en gekeken naar de mogelijkheden om de indicatoren voor het succes van het OP te meten. Dit heeft geresulteerd in een 'methodologisch ideaalbeeld', dat vervolgens is besproken met de opstellers van het OP.
 - Mede met het oog op praktische/financiële haalbaarheid hebben de opstellers in het definitieve OP alleen een outputindicator (aantal deelnemers aan activiteiten) en vier resultaatindicatoren opgenomen (percentage deelnemers dat aangeeft zich sociaal minder uitgesloten te voelen, na 1 jaar nog in beeld is bij de aanbieders, aangeeft een versterkt sociaal netwerk te



hebben en aangeeft over versterkte competenties te beschikken). Volgens de ex ante evaluatoren is, hoewel deze niet volledig voldoet aan het 'methodologisch ideaalbeeld', met de gekozen set van indicatoren goed inzicht te verschaffen in het succes van het OP. De ex ante evaluatoren komen tot de conclusie dat de streefwaarde van minimaal 5.000 deelnemers realistisch is, maar wel vraagt om een efficiënte uitvoering. De in het OP gekozen aanpak van meting van de resultaatindicatoren (retrospectieve zelfrapportage door deelnemers aan de hand van een enquête door een partij die is gespecialiseerd in de omgang met de kwetsbare – deels allochtone – doelgroep) sluit in grote lijnen aan bij de adviezen van de ex ante evaluatoren hieromtrent. Wel achten wij bevraging van de deelnemers door een partij die onafhankelijk is van de uitvoerder wenselijk (in verband met evaluatiecapaciteit en objectiviteit). In het definitieve OP wordt ten aanzien van deze onafhankelijkheid niets vermeld.

- De gekozen indicatoren sluiten aan bij subsidielijnen 2 van het EFMB (sociale inclusie) en corresponderen daarmee met de richtlijnen van de EC. Kanttekening is dat in het OP nog niet alle door de EC verplicht gestelde 'common indicators' expliciet worden genoemd/geoperationaliseerd
- De gekozen indicatoren voldoen in grote lijnen aan de SMART-criteria. Wat meetbaarheid van de resultaatindicatoren betreft: er is nog geen pasklaar meetinstrument beschikbaar, maar dit is volgens de geraadpleegde experts wel te ontwikkelen. Gezien de aard van resultaatindicatoren en de wijze van meting gaat het niet om harde gegevens maar een subjectieve inschatting van de effecten door de doelgroep zelf.

9. *Zijn de personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het OP toereikend?*

10. *Zijn de procedures voor het toezicht op het programma en voor het verzamelen van de gegevens die voor de evaluaties vereist zijn, geschikt? Op welke wijze is te borgen dat de jaarlijkse implementatierapporten betrouwbaar zijn?*

- De in het OP gekozen structuur op het gebied van controle & beheer en toezicht & evaluatie borduurt in belangrijke mate voort op de werkzaam gebleken uitvoeringsstructuur in het kader van het ESF. Door het bij het EFMB voortborduren op de bestaande ESF-structuur wordt ook de bewaking van de coördinatie en complementariteit tussen de verschillende fondsen (ESF, EFMB en het Asiel, Migratie en Integratie Fonds) veiliggesteld. De ex ante evaluatoren achten dat een goede zaak.
- Door gebruik te maken van de mogelijkheid die de EFMB-verordening biedt om 5% van de financiële allocatie te benutten voor technische bijstand is deze voldoende afgedekt.

