

Auteurs: Auke Witkamp, Wim Verhoeven, Douwe Grijpstra en Lennart de Ruig,

Zoetermeer, 11 december 2013

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 de ex ante evaluatie uitgevoerd van het Operationeel Programma (OP) voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) in de periode 2014-2020. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

Consistentie van doelstellingen

De evaluatoren concluderen dat er een deugdelijke, goed onderbouwde analyse van de arbeidsmarkt ten grondslag ligt aan het OP en dat de strategische keuzes in het OP goed aansluiten op de geïdentificeerde uitdagingen op de arbeidsmarkt.

Een analyse van de vraagkant van de arbeidsmarkt zou de analyse in het OP completeren en daarmee krachtiger maken. Daarbij is ook de overweging op te nemen dat re-integratie voornamelijk effectief is wanneer zij niet leidt tot onaanvaardbare verdringing op de arbeidsmarkt. Ook raden de evaluatoren aan om de verwachte bijdrage van ESF aan de horizontale doelstellingen verder uit te werken, alsmede de doelstellingen van de GTIs.

Interventiologica

De evaluatoren concluderen dat de maatregelen zoals voorgesteld in het OP goed aansluiten op de gestelde doelen en uitdagingen. ESF-subsidie wordt beschikbaar gesteld aan de relevante partijen op de arbeidsmarkt. Het sluit daarmee goed aan op bestaand nationaal beleid.

Het programma laat bewust veel vrijheid aan de aanvragers, vooral wat betreft de doelstelling 'actieve inclusie'. Het gevolg hiervan is dat moeilijk is te voorspellen welke middelen uiteindelijk ingezet zullen worden. Dat maakt dat niet goed is te beoordelen in hoeverre deze middelen uiteindelijk bij zullen dragen aan de gestelde doelen.

De evaluatoren raden aan om de doelstellingen voor 'sociale innovatie en transnationale samenwerking' specifieker te maken door het begrip sociale innovatie kwalitatief te definiëren. Wat betreft de doelstelling 'duurzame inzetbaarheid' raden de evaluatoren aan om inhoudelijk te beargumenteren waarom er in de eerste periode met minivouchers wordt gewerkt. Tot slot is een ex ante evaluatie van de plannen voor de doelstelling 'ontwikkelen vraaggestuurd arbeidsaanbod' nog niet mogelijk, omdat deze plannen onvoldoende zijn uitgewerkt.

Indicatoren en effectiviteit

De evaluatoren concluderen dat de indicatoren die in het OP zijn opgenomen grotendeels voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Ook de streefwaarden van de resultaat-indicatoren zijn realistisch.

Een belangrijk punt van aandacht zijn de targets van de resultaatindicatoren bij 'actieve inclusie' en 'ontwikkelen vraaggestuurd arbeidsaanbod'. De cijfermatige resultaten zullen daarbij sterk afhankelijk zijn van de conjunctuur en van de re-integratie-instrumenten die aanvragers in zullen zetten. Dat betekent dat de indicatoren uitein-



delijk een beperkte zeggingskracht zullen hebben over de effectiviteit van de ESF subsidies.

Uitvoering en beheer

De evaluatoren concluderen dat de doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van het ESF programma, te weten een rechtmatige uitvoering en volledige benutting, waarschijnlijk te behalen zijn op basis van de in het OP opgenomen maatregelen. Wat betreft de rechtmatigheid voorzien de evaluatoren geen risico's. Wat betreft de volledige benutting bestaat het risico dat aanvragen traag op gang komen.

De evaluatoren raden de managementautoriteit aan om voorzorgsmaatregelen te treffen om de effecten van het mogelijk traag op gang komen van aanvragen te minimaliseren.



Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 1.1 | Achtergrond | 7 |
| 1.2 | Doel en onderzoeksvragen | 7 |
| 1.3 | Opzet van het onderzoek | 9 |
| 1.4 | Opzet van het rapport | 10 |
| 2 | Consistentie van doelstellingen | 11 |
| 2.1 | Van arbeidsmarktuitdagingen naar ESF-doelstellingen | 11 |
| 2.2 | Consistentie met Europese doelstellingen en aanbevelingen | 15 |
| 2.3 | Consistentie met nationaal en regionaal beleid | 18 |
| 2.4 | Horizontale doelstellingen | 19 |
| 2.5 | Conclusie | 19 |
| 3 | Interventiologica | 21 |
| 3.1 | Re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt | 21 |
| 3.2 | Sociale innovatie en transnationale samenwerking | 24 |
| 3.3 | Bevordering duurzame arbeidsinzet werkenden | 24 |
| 3.4 | Ontwikkelen vraaggestuurd arbeidsaanbod | 25 |
| 3.5 | Conclusie | 26 |
| 4 | Indicatoren en effectiviteit | 27 |
| 4.1 | Doel en randvoorwaarden | 27 |
| 4.2 | Indicatoren voor actieve inclusie | 28 |
| 4.3 | Indicatoren voor duurzame inzetbaarheid | 33 |
| 4.4 | Plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning mobiliteit | 35 |
| 4.5 | Technische bijstand | 36 |
| 4.6 | Correspondentie met de richtlijnen van de EC | 36 |
| 4.7 | SMART karakter van de indicatoren | 36 |
| 4.8 | Conclusie | 37 |
| 5 | Uitvoering en beheer | 39 |
| 5.1 | Uitvoeringsdoelstellingen en -organisatie | 39 |
| 5.2 | Kostenvereenvoudiging | 40 |
| 5.3 | Conclusie | 41 |
| 6 | Conclusies | 42 |
| | Bijlage – respondenten | 46 |



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2014 gaat een nieuwe periode (2014 – 2020) voor de Structuurfondsen van start. Ter voorbereiding daarop is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en relevante partners een Operationeel Programma (OP) gemaakt waarin de invulling van het ESF programma 2014-2020 is omschreven. In november zijn de hoofdlijnen van dit OP en de daaraan gekoppelde bestedingsdoelen goedgekeurd in de Tweede Kamer. Vanuit de Europese Commissie wordt vereist dat het OP wordt onderworpen aan een onafhankelijke ex-ante evaluatie. Panteia heeft van het Ministerie van SZW opdracht gekregen de uitvoering van deze ex-ante evaluatie op zich te nemen. Dit rapport bevat de bevindingen van deze evaluatie.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Deze ex ante evaluatie heeft twee hoofddoelen:

1. Toetsen in hoeverre de strategie uit het OP voldoet aan de behoeften en in hoeverre de gekozen beleidsdoelen voor ESF samenhangen, logisch zijn vanuit de sociaaleconomische context en bijdragen aan de Europa 2020-doelstellingen.
2. Het formuleren en beoordelen van indicatoren per beleidsdoel met een nulmeting en passende mijlpalen voor 2018 en 2022.

Hieraan zijn de volgende onderzoeksvragen te koppelen:

1. Bevat het Operationeel Programma (OP) een adequate strategie om de uitdagingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt voor de komende periode aan te pakken?
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 de zogeheten horizontale uitgangspunten (gelijkheid tussen man en vrouw, het non-discriminatiebeginsel en de duurzame ontwikkeling)?
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. Wat zal het effect zijn van de strategie in kwantitatieve termen in de jaren 2018 en 2022?
10. In hoeverre zijn de personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het OP toereikend?



11. 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 tot 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*.¹

Schema 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 ESF-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 ESF-programma.▪ Rechtvaardiging van de toegevoegde waarde van ESF binnen het kader van andere beleidsinstrumenten (Community Added Value) |
| <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, het voorkomen van discriminatie en bevordering van duurzame ontwikkelingsdoelen is verwerkt in de sociaal-economische analyse en opstellen OP.• Toereikendheid van de maatregelen om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen, om discriminatie te voorkomen en om duurzame ontwikkelingsdoelen te bevorderen.• Specificiteit van de doelen om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen, om discriminatie te voorkomen en om duurzame ontwikkelingsdoelen te bevorderen. |

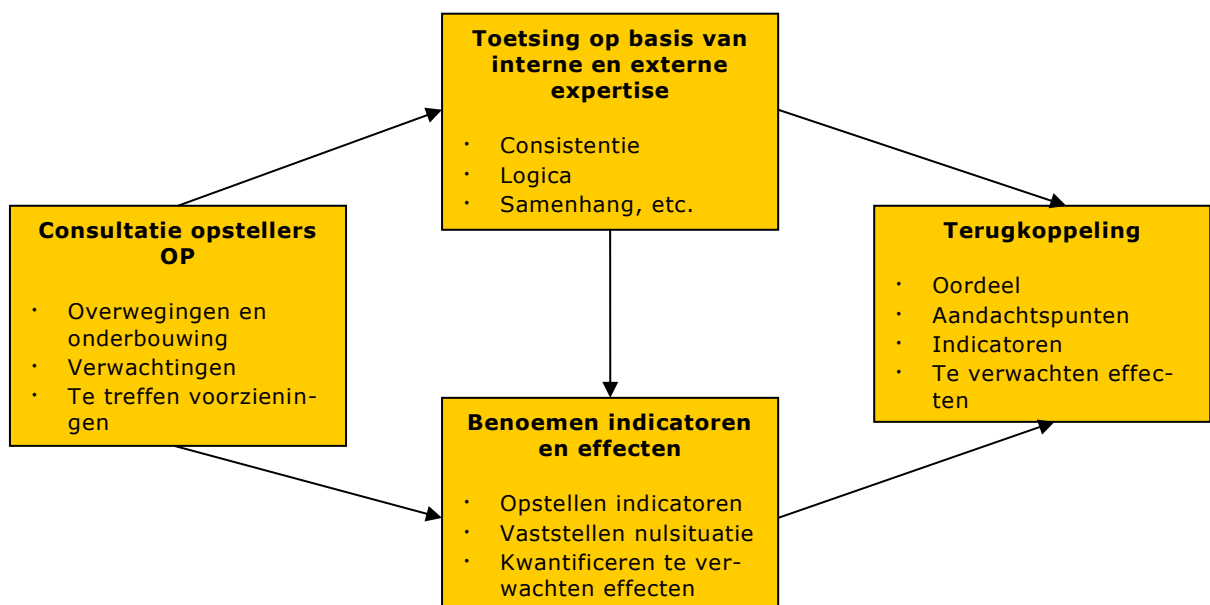
¹ Guidance Document on ex-ante evaluation. The programming period 2014-2020. Brussels, January 2014.



| |
|---|
| <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. • Aanwezigheid van indicatoren op outcome-niveau om de effectiviteit van beleid en investeringen op verschillende momenten in de tijd te bepalen (2018 en 2022). |
| <p>6. Het effect (in kwantitatieve) termen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prognose voor de te verwachten kwantitatieve effecten in 2018 en 2022. • Indicatie <i>in welke mate</i> hiermee via ESF 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. |
| <p>8. Consistentie van de financiële middelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 in de figuur hieronder worden samengevat.



Ten eerste is uitgebreid gesproken met de opstellers van het OP. Daarvoor zijn meerdere gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, om de overwegingen en onderbouwingen uit het OP helder te krijgen en inzicht te krijgen in het afgelegde proces.

Ten tweede hebben interviews plaatsgevonden met andere betrokken partijen, zoals vertegenwoordigers van andere departementen, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en sociale partners. Middels deze gesprekken is in meer detail inzicht verkregen in de doelstellingen en de mogelijke praktische uitwerking daarvan. Ook ontstond hierdoor zicht op de haalbaarheid en werd informatie voor het vaststellen van indicatoren verzameld. Zie bijlage 1 voor een overzicht aan respondenten die tijdens de eerste en tweede stap zijn geïnterviewd.

Ten derde zijn indicatoren opgesteld en is een nulsituatie vastgesteld. Dit is gebeurd op basis van opgehaalde informatie en intern aanwezige expertise.

De vierde stap – de terugkoppeling – wordt gevormd door dit rapport. Het verdient vermelding dat er in eerdere stadia al twee keer is teruggekoppeld: éénmaal in december 2012² en éénmaal in september 2013. Deze eerdere “memo’s”, die een ex-ante evaluatie op hoofdlijnen bevatten, zijn voor zover dat relevant is verwerkt in de onderliggende rapportage.

1.4 Opzet van het rapport

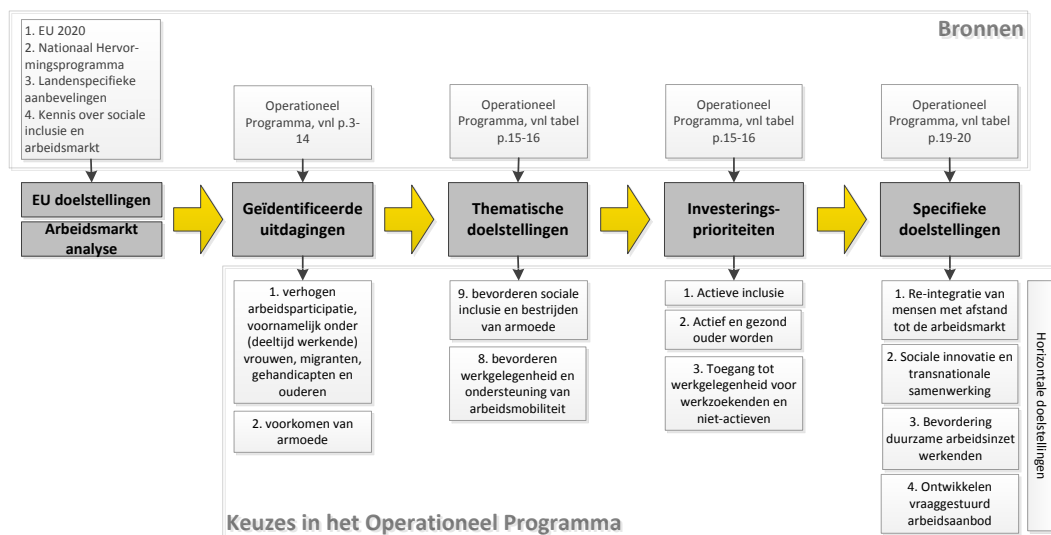
De kern van dit rapport bestaat uit vier delen. Hoofdstuk 2 gaat over de consistentie van doelstellingen. Daarin komt aan de orde in hoeverre de gekozen doelstellingen samenhangen met een adequate analyse van de arbeidsmarkt en in hoeverre ze aansluiten bij EU-beleid. Hoofdstuk 3 gaat over de interventielogica. 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 beheer. Daar komt de vraag aan bod in hoeverre het plausibel is dat de doelstellingen met betrekking tot de uitvoering van het ESF-programma behaald worden.

² Hier betrof het een eerdere versie van het OP.



2 Consistentie van doelstellingen

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



Figuur 1: van analyse naar doelstellingen

Deze figuur is door de ex ante evaluatoren opgesteld om de 'logische ketting' te kunnen volgen die nodig is om tot de specifieke doelstellingen uit het OP te komen. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de analyse van de arbeidsmarkt, die mede is gevat in EU-doelstellingen. Daartussen zitten stappen waarbij uitdagingen op de arbeidsmarkt zijn geïdentificeerd en thematische doelstellingen en investeringsprioriteiten zijn gekozen; dit zijn keuzes die in het OP worden gemaakt. Deze verschillende stappen worden 'geschakeld' door de gele pijlen, die uiteindelijk elk de vraag bevatten: sluit de volgende keuze goed op de vorige aan? Dit hoofdstuk geeft inhoud aan de gele pijlen, om zo een oordeel te geven over de consistentie van doelstellingen in het OP.

De consistentie van doelstellingen wordt in gezamenlijkheid geanalyseerd door te kijken naar de mate waarin de keuzes samenhangen met een gedegen analyse van de arbeidsmarkt (paragraaf 2.1), de mate waarin ze aansluiten op EU doelstellingen en aanbevelingen (paragraaf 2.2), de mate waarin ze aansluiten op nationaal en regionaal beleid (paragraaf 2.3) en de mate waarin horizontale doelstellingen zijn verwerkt in de keuzes (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5 volgt een overkoepelend oordeel over de consistentie van doelstellingen.

2.1 Van arbeidsmarktuitdagingen naar ESF-doelstellingen

Beoordeling van de arbeidsmarktanalyse

De analyse in het OP is gericht op het identificeren van de belangrijkste knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt en de belangrijkste groepen binnen het onbenut arbeidspotentieel. In de kern, zo stelt het OP, zullen de komende jaren worden gekenmerkt door vergrijzing en ontgroening. Op termijn ontstaan door deze ontwikkelingen personeelstekorten. Dit vraagt om verhoging van de arbeidsparticipatie. En dat vraagt



op zijn beurt om het bevorderen van de werkgelegenheid, re-integratie van werklozen en het zorgen dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt effectief bij elkaar komen. Het OP identificeert groepen waar winst is te behalen wat betreft arbeidsparticipatie en die een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt: jeugdige werklozen, oudere werklozen, laagopgeleiden en Wajongeren. Deze groepen – ofwel de onderkant van de arbeidsmarkt – hebben veelal ondersteuning nodig bij het vinden van een baan. Ook erkent het OP dat er onder vrouwen een aanzienlijk onbenut arbeidspotentieel is omdat vrouwen vaak in deeltijd werken. Daarnaast wijst het OP erop dat mensen langer moeten doorwerken door verhoging van de AOW-leeftijd.

In de ogen van de evaluatoren voldoet deze analyse van de arbeidsmarkt in grote lijnen als basis voor het formuleren van strategische keuzes voor ESF 2014-2020. Het is logisch dat er wordt gewezen op belangrijke arbeidsmarktrends zoals ontgroening, vergrijzing en de tekorten op de arbeidsmarkt die dat op termijn op kunnen leveren.³ Ook is het passend dat de kwetsbare groepen worden geïdentificeerd, die zonder hulp veelal moeilijk aan een duurzame baan komen. De analyse is bovendien gebaseerd op deugdelijke bronnen, veelal van het CBS en het CPB. Wel zou het goed zijn de beschrijving van de arbeidsmarkt nog te actualiseren op basis van de laatste CPB-analyses.⁴ Deze cijfers schetsen een negatiever beeld wat betreft werkloosheidscijfers dan de gebruikte ramingen. In kwalitatieve zin blijven de uitdagingen op basis van deze nieuwe cijfers echter hetzelfde, dus voor de analyse heeft het geen gevolg. Hierbij moet verder bedacht worden dat het in alle gevallen moeilijk is om in de arbeidsmarktanalyse zeven jaar vooruit te kijken; zeker in de huidige tijd van economische crisis is het moeilijk te voorspellen hoe de arbeidsmarkt er over vijf tot zeven jaar voorstaat.

Dat gezegd hebbende raden de evaluatoren aan om de analyse van de arbeidsmarkt te versterken door ook een analyse van de vraagkant van de arbeidsmarkt op te nemen. Het is waardevol om inzichtelijk te maken waar de komende jaren de kansen liggen. Binnen welke sectoren of in welke regio's zijn momenteel tekorten, of zullen deze de komende tijd waarschijnlijk ontstaan? Een duidelijke analyse van de vraagkant zou invloed kunnen hebben op de strategische keuzes die verderop in het OP gemaakt worden. Ook werpt het licht op de haalbaarheid van de doelstellingen en kan het richting geven voor uitvoerders. Voor succesvolle re-integratie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet er immers ook een koppeling worden gemaakt met de duurzame vraag naar arbeidskrachten.

De evaluatoren hebben nog twee specifiekere opmerkingen. Ten eerste wordt in het OP gesteld dat de werkgelegenheid in de zorg de komende jaren met 1,5% zal toenemen.⁵ Dit is aannemelijk, maar het is daarbij waarschijnlijk dat de gevraagde opleidingsniveaus in de zorg naar boven opschuiven (meer verpleegkundigen en verzorgenden; minder zorghulpen/helpenden). Dit maakt het voor met name laag en middelbaar opgeleide starters maar ook herintreders van hetzelfde niveau zonder aanvullende scholingsactiviteiten een stuk lastiger de arbeidsmarkt te betreden. Het is dus de vraag of het relevant is om op deze ontwikkeling te wijzen met het oog op re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

³ Daarbij moet wel worden vermeld dat het omslagpunt, waarbij we van een situatie van overschot naar tekorten gaan, volgens de CBS-cijfers steeds verder opschuift. Vergrijzing en ontgroening lijken iets minder hard te gaan dan eerder werd gedacht.

⁴ Bron: MEV 2014

⁵ OP, blz. 4.



Ten tweede wordt in het OP de link tussen de Wajong en de grote groep die juist vanuit VSO en PRO⁶ de Wajong in stroomt niet gelegd. Binnen de prioriteit 'actieve inclusie' gaat er bijzondere aandacht naar deze doelgroep uit, terwijl in de analyse van de arbeidsmarkt wordt gesteld dat de ontwikkeling van het aantal Wajongers 'verontrustend' is.⁷ Het is nuttig om in het OP expliciet te maken dat het inzetten op (ex) VSO/PRO leerlingen bij zal dragen aan het verminderen van instroom in de Wajong. Overigens is er sprake van eenzelfde verband, zij het minder direct, bij jong gedetineerden die kampen met handicaps en de Wajong instromen. Het komt erop neer dat op dit punt de interne samenhang van het OP groter is dan de tekst doet vermoeden.

Beoordeling van de consistentie van doelstellingen met de arbeidsmarktanalyse en geïdentificeerde uitdagingen

Zoals figuur 1 toont, wordt er in het OP voor gekozen om op basis van deze analyse in te zetten op drie investeringsprioriteiten:

1. actieve inclusie
2. actief en gezond ouder worden
3. toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven

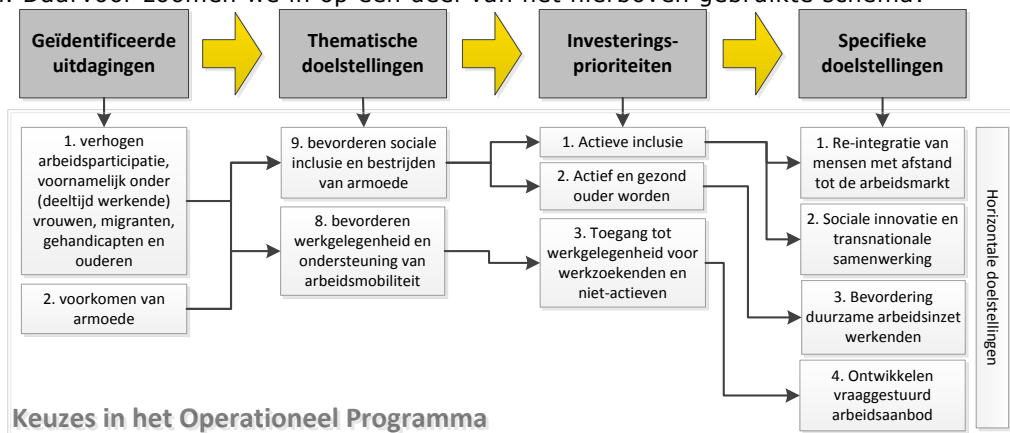
Van deze investeringsprioriteiten wordt aan de eerste twee het meeste gewicht gegeven: 71% van het budget gaat naar prioriteit 1, en 20% naar prioriteit 2. Voor prioriteit 3 is 5% gereserveerd, en de overige 4% is voor technische bijstand.

Deze investeringsprioriteiten monden vervolgens uit in vier specifieke doelstellingen:

1. re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt
2. sociale innovatie en transnationale samenwerking
3. bevordering duurzame arbeidsinzet van werkenden
4. ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod

Deze passen bij de geselecteerde thematische doelstellingen, te weten doelstelling 8 (bevorderen werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit) en 9 (bevorderen sociale inclusie en bestrijden van armoede).

In de ogen van de evaluatoren is deze "ketting" die van uitdagingen naar specifieke doelstellingen in grote lijnen logisch en coherent. Om dat toe te lichten is het nuttig om per specifieke doelstelling terug te redeneren naar de geïdentificeerde uitdagingen. Daarvoor zoomen we in op een deel van het hierboven gebruikte schema:



⁶ Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en Praktijkonderwijs (PRO)

⁷ OP, blz 6.



1. Re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Ten eerste wordt ingezet op re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Dit past binnen de investeringsprioriteit 'actieve inclusie' en sluit aan op de thematische doelstelling 'bevorderen sociale inclusie en bestrijden van armoede'.⁸ Het is aannemelijk dat re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt bijdraagt aan het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie, en dus consistent is met de geïdentificeerde uitdaging. Hier is echter wel een kanttekening op zijn plaats. Er zijn omstandigheden waaronder re-integratie niet tot verhoogde arbeidsparticipatie leidt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer ze leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. In tijden van een ruime arbeidsmarkt, zoals nu het geval is, dienen re-integratie-inspanningen daarom idealiter ofwel te leiden tot extra werkgelegenheid, ofwel tot het invullen van moeilijk vervulbare vacatures. Dan komen er echt extra mensen aan het werk. Een mogelijk manier om dit te bewerkstelligen is in te zetten op (her)scholing tijdens en na afloop van re-integratietrajecten. In tijden van arbeidsmarktcrisissen is het risico op onaanvaardbare verdringing minder groot, maar zoals in de arbeidsmarktanalyse in het OP al wordt opgemerkt zal er de komende jaren waarschijnlijk eerder sprake zijn van een ruime arbeidsmarkt. Echte winst (zonder verdringing van andere werkenden of werklozen) wordt in die situatie dus geboekt wanneer een werkloze kan instromen op een moeilijk vervulbare vacature of wanneer de re-integratie-inspanningen bijdragen aan het scheppen van nieuwe banen.⁹ De evaluatoren raden aan om deze overweging op te nemen in het OP, om richting te geven voor de aanvragers van ESF-subsidie.¹⁰

De opstellers van het OP gaan ervan uit dat re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, wanneer dat de arbeidsparticipatie verhoogt, ook bijdraagt aan armoedebestrijding. Dit is in de ogen van de evaluatoren een verdedigbare redenering. Er mag dus worden verwacht dat wanneer re-integratie-inspanningen effectief zijn en daardoor de arbeidsparticipatie stijgt, daardoor ook de armoede afneemt.¹¹

2. Sociale innovatie en transnationale samenwerking

Binnen de investeringsprioriteit 'actieve inclusie' is ook gekozen om 'sociale innovatie en transnationale samenwerking' als specifieke doelstelling te hanteren. Het is begrijpelijk dat de opstellers van het OP het van belang vinden dat partijen die zijn belast met de taak om actieve inclusie te bevorderen ruimte hebben om te leren van andere partijen in binnen- en buitenland, en dat daar dus budget voor wordt vrij gemaakt. Het blijft in het OP echter enigszins onduidelijk wat er wordt bedoeld met 'sociale innovatie'.¹² Het zou aan te bevelen zijn om, wanneer er daadwerkelijk resultaten worden verwacht van sociale innovatie, thema's aan te wijzen waarop behoefte is aan innovatie.¹³ Dan kan het bijvoorbeeld gaan om een nieuwe opzet van re-integratie, al

⁸ Het kan overigens ook aansluiten op de andere thematische doelstelling, "bevorderen werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit", maar die link wordt in het OP niet gelegd.

⁹ Hier ligt wellicht een kans voor synergie tussen EFRO en ESF. Job carving en reshoring kunnen een rol spelen in het scheppen van zinnige arbeidsplaatsen voor re-integrerenden. In dit kader zijn ook de sectorplannen relevant. Hierbij komen sectoren de komende jaren in aanmerking voor co-financiering voor arbeidsmarktinitiatieven.

¹⁰ Ook kan worden nagedacht over een alternatieve mix van maatregelen: het is goed denkbaar dat, gegeven de economische ontwikkeling en die op de arbeidsmarkt van de komende jaren, het misschien productiever is om langdurig werkloze middelbaar en hoger opgeleiden om te scholen naar knelpuntfuncties dan de aandacht met name te richten op laag gekwalificeerden.

¹¹ Om de verwachtingen te temperen: het is onduidelijk hoezeer inkomens daadwerkelijk stijgen na re-integratie. Uit onderzoek van IWI uit 2010 blijkt dat 40% van de bijstandsontvangers die aan het werk gaan niet meer verdienen. In sommige gevallen, bijvoorbeeld als er parttime wordt gewerkt, kan het inkomen zelfs omlaag gaan. Desondanks zal in de breedte succesvolle uitstroom naar werk waarschijnlijk een positieve invloed hebben op inkomenspositie, niet in het minst omdat een eerste stap naar arbeidsmarktaansluiting vaak gevolgd wordt door volgende stappen, waarbij het inkomen weer stijgt.

¹² Temeer omdat het niet in dezelfde zin gebruikt lijkt te worden als in het voorgaande programma.

¹³ In de conceptverordening ESF wordt ook vermeld dat er thema's voor sociale innovatie aangewezen dienen te worden. Zie: Conceptverordening, artikel 9.



of niet voor een specifieke doelgroep. Ook valt te denken aan een nieuwe werkgeversbenadering, om de duurzame impact van re-integratie te vergroten. Op die manier is plausibel te maken dat de subsidies voor sociale innovatie bij zullen dragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie of het voorkomen van armoede.

3. Bevorderen duurzame arbeidsinzet werkenden

De focus op de doelstelling 'bevorderen duurzame arbeidsinzet werkenden' sluit op een consistente manier aan op de geïdentificeerde uitdaging dat de arbeidsparticipatie verhoogd dient te worden, onder andere onder ouderen. Ze is goed geworteld in de analyse dat de werkende bevolking ouder wordt, en dat het bevorderen van de duurzame arbeidsinzet gestoeld is op meerdere pijlers, waaronder de gezondheid en ontwikkeling van werknemers.

4. Ontwikkelen vraaggestuurd arbeidsaanbod

Het ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod past in theorie goed bij de uitdaging om arbeidsparticipatie te bevorderen. De nadruk op de vraaggestuurde benadering is een nuttige toevoeging op de overwegend aanbodgestuurde benadering in de rest van het OP. In de uitvoering wordt ingezet op de G4 – de vier grootste gemeenten in Nederland. In de ogen van de evaluatoren wordt nog niet voldoende onderbouwd waarom deze doelstelling zich uitsluitend op deze vier gemeenten richt; in het OP staat daarover slechts dat arbeidsmarktproblemen hier cumuleren. Een uitgebreidere probleemanalyse zou de strategische keuzes solider maken. Het zou de beoordeling of de verwachte resultaten op dit gebied realistisch zijn, vergemakkelijken. In paragraaf 3.4 wordt hierop teruggekomen.

2.2 Consistentie met Europese doelstellingen en aanbevelingen

De strategische keuzes uit het OP dienen ook aan te sluiten op Europees beleid. Het relevante Europese beleid is gevat in een vijftal bronnen.

1. EU 2020: An agenda for smart, sustainable and inclusive growth
2. Het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) voor Nederland, 2013
3. Landenspecifieke aanbevelingen (2012 en 2013) van de Europese Commissie ten aanzien van het NHP en het stabiliteitsprogramma.
4. Elements for a Common Strategic Framework 2014-2020 (SWD(2012)61).
5. Conceptverordening ESF (COM(2011)607).

We zullen deze achtereenvolgens behandelen.

EU 2020

Het OP sluit in de ogen van de evaluatoren goed aan op de EU2020 doelstellingen inzake 'inclusive growth'. In de EU2020 strategie wordt onder andere gewezen op de noodzaak om de arbeidsparticipatie te verhogen, structurele werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting te verlagen en gezond en actief ouder worden te bevorderen.¹⁴ Deze doelen liggen op één lijn met de doelstellingen uit het OP. Wél is het opvallend dat in het OP de EU2020 doelstellingen niet worden aangehaald of gebruikt als bron, terwijl de link eenvoudig zou zijn te leggen.

Nationaal Hervormingsprogramma en landenspecifieke aanbevelingen

De focus in het huidige OP op arbeidsparticipatie vindt een stevige fundering in het Nationaal Hervormingsprogramma, waar ook wordt gewezen op het belang om de

¹⁴ European Commission, EU2020: An agenda for smart, sustainable and inclusive growth. (Brussels, 2010) 17-19.



arbeidsparticipatie op te krikken.¹⁵ Deze aansporing was gebaseerd op de landenspecifieke aanbeveling uit 2012, waar specifiek werd gewezen op vier doelgroepen wier afstand tot de arbeidsmarkt verkleind diende te worden: ouderen, vrouwen, mensen met een handicap en migranten.¹⁶ In de landenspecifieke aanbeveling van 2013 is deze doelgroep breder gedefinieerd als 'people at the margin of the labour market'.

Deze aanbevelingen werpen de vraag op of er, voor het verhogen van de arbeidsparticipatie, ingezet dient te worden op specifieke doelgroepen, zoals ouderen, vrouwen, mensen met een handicap en migranten. In het OP wordt nadrukkelijk gekozen om dat niet te doen, en dit is verdedigbaar. Enerzijds omdat de genoemde groepen in zichzelf al erg breed zijn en daardoor mogelijk weinig praktische relevantie zullen hebben. Anderzijds omdat de besteding van ESF-gelden voor een belangrijk deel in handen van gemeenten (georganiseerd in Arbeidsmarktregio's) wordt gelegd, en de arbeidsmarktproblematiek per gemeente kan verschillen. Door geen doelgroepen te selecteren krijgen gemeenten de vrijheid om in te zetten op de doelgroep die lokaal het meest relevant is.

Anderzijds zijn er argumenten om binnen de brede groep 'mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt' toch specifieke groepen te benoemen. Gezien het relatief beperkte ESF-budget in 2014-2020 zou zijn te overwegen om middelen in te zetten voor groepen waar weinig bestaand beleid voor is. Een voor de hand liggende groep zou dan bestaan uit jongeren met een arbeidsbeperking (Wajongers). Arbeidstoeileiding van deze groep is betrekkelijk kostbaar¹⁷, en landelijke middelen zijn de afgelopen jaren afgenomen. Met behulp van ESF-gelden zouden opgeheven initiatieven zoals de subsidie voor de stagejobcoach mogelijk te herinitiëren zijn. Het inzetten op specifieke doelgroepen zou ook passen binnen de eis van de Commissie om de middelen geconcentreerd in te zetten, hoewel daar in het huidige OP ook al op andere manieren gehoor aan wordt gegeven.

De Europese Commissie legt veel nadruk op het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Terecht stelt het OP dat normen en cultuurpatronen er toe leiden dat Nederlandse vrouwen vaak parttime werken. Hier sluiten echter geen acties op aan. Het is zeer de vraag of de relatief beperkte ESF-middelen een prikkel kunnen vormen om deze normen en cultuurpatronen te doorbreken. Mogelijk is er zelfs sprake van een trade-off tussen de arbeidsparticipatie van vrouwen en de gewerkte uren. Een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen gaat vaak gepaard met meer parttime werk, terwijl een lage arbeidsparticipatie van vrouwen vaak gepaard gaat met meer fulltime werk.

In het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) wordt, behalve de aandacht die er is voor het verhogen van de arbeidsparticipatie, ook de ambitie neergelegd om in 2020 100.000 minder mensen in een werkloos huishouden te hebben.¹⁸ In het OP wordt armoedebestrijding zoals gezegd nadrukkelijk tot onderdeel van 'active inclusion' gemaakt. De gedachte hierachter is helder en overtuigend: werklozen zijn kwetsbaar voor armoede, en door in te zetten op re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kan op die manier ook aan de armoededoelstelling tegemoet worden gekomen.

¹⁵ National Reform Programma 2013, The Netherlands, 11-15. Ondanks de relatief hoge arbeidsparticipatie in Nederland wordt Nederland opgeroepen om de participatie te verhogen, vanwege de stijgende afhankelijkheidsratio.

¹⁶ Council recommendation on the National Reform Programma 2012 of The Netherlands and delivering a Council opinion on the Stability Programme of The Netherlands 2012-2015.

¹⁷ Zoals onder andere blijkt uit de evaluaties die Panteia uitvoerde van de Werkschool en de Stagejobcoach. Zie: Panteia, Boris en de Werkschool, 2013.

¹⁸ Het gaat om mensen tussen 0-64. Zie: National Reform Programma 2013, The Netherlands, 29.



Common Strategic Framework (CSF)

In het CSF wordt bepaald dat ESF zich moet beperken tot maximaal vier specifieke thematische doelstellingen, waaronder het bevorderen van de werkgelegenheid en ondersteunen van arbeidsmobiliteit (doelstelling 8) en het bevorderen van sociale inclusie en bestrijden van armoede (doelstelling 9). Deze komen ook terug in figuur 1. De specifieke doelstellingen uit het OP passen zoals gezegd goed binnen deze thematische doelstellingen.

Volgens het CSF dient de besteding van ESF gelden ook bij te dragen aan andere thematische doelstellingen. In het OP gaat daar ook aandacht naar uit. Er wordt beargumenteed dat re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt bij kan dragen aan zowel de concurrentiekracht van het MKB (thematische doelstelling 3) de overgang naar een koolstofarme economie (thematische doelstelling 4) en de bescherming van het milieu en het efficiënt gebruik van hulpbronnen (thematische doelstelling 6).¹⁹ In de ogen van de evaluatoren is het onvoldoende onderbouwd waarom de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hieraan bij zou dragen. Het is inderdaad denkbaar dat re-integratie bijdraagt aan de concurrentiekracht van het MKB, maar dan moet er aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Er moeten dan bijvoorbeeld mensen worden opgeleid om in te stromen in moeilijk vervulbare vacatures, of job carving moet daadwerkelijk leiden tot een efficiëntieslag. Verder is het ook mogelijk dat re-integratie bijdraagt aan de verduurzaming van de economie, wanneer er bijvoorbeeld tekorten zijn in deze sector die kunnen worden opgelost door re-integratie. De potentiële bijdrage van ESF aan deze doelstelling zou plausibeler worden gemaakt wanneer er, wederom, een analyse van de vraagkant van de arbeidsmarkt zou worden opgenomen in het OP, waarin specifiek aandacht uitgaat naar de "groene" sector (in de brede zin van het woord, dus bijvoorbeeld inclusief groene energie). Wanneer dit wordt gedaan is het mogelijk dat alternatieve maatregelen zich aandienen, zoals het omscholen van hoger opgeleiden. Onder degenen met grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen namelijk niet veel geschikte kandidaten zitten voor de knelpuntfuncties.

Deze opmerkingen nemen niet weg dat re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt een bijdrage *zou kunnen* leveren aan thematische doelstellingen 3, 4 en 6, maar de evaluatoren zouden dat als een min of meer toevallige bijkomstigheid beschouwen. Mede gezien het geringe ESF-budget zijn de evaluatoren overigens van mening dat het ook niet reëel is om van ESF te vragen actief bij te dragen aan deze doelstellingen. Daarmee verwateren de doelstellingen en wordt het voor aanvragers moeilijk om ESF gelden goed te besteden..

Dezelfde opmerkingen zijn van toepassing op de argumentatie dat de activiteiten in het kader van de doelstellingen 'bevorderen duurzame arbeidsinzet werkenden' en 'bevorderen vraaggestuurd arbeidsaanbod' bij zullen dragen aan verschillende andere thematische doelstellingen, waaronder de hierboven genoemde doelstellingen 3, 4 en 6, maar ook doelstelling 1, 'versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie' en doelstelling 5, 'aanpassing aan klimaatverandering'.²⁰

Het CSF besteedt verder aandacht aan de coördinatie van de verschillende structuurfondsen, waaronder ESF en EFRO. Volgens de commissie dienen gebieden te worden geïdentificeerd waarop de structuurfondsen kunnen samenwerken om hun doelstellingen te behalen. Deze samenwerking kan daarna op verschillende manieren gestalte

¹⁹ OP, blz. 31.

²⁰ OP, blz. 38 en 43.



krijgen. In de ogen van de evaluatoren is het de vraag of hieraan voldoende gehoor is gegeven in het OP. Voor de uitvoering van de doelstelling 'bevorderen van een vraaggestuurd arbeidsaanbod' wordt ingezet op een zogenaamde 'geïntegreerde territoriale investering (GTI)', een samenwerking tussen ESF en EFRO. In de versie van het OP die voor de ex-ante evaluatoren ter beschikking was, was de uitwerking hiervan nog niet ver gevorderd. Wél wordt kort beargumenteerd dat met EFRO gelden banen zijn te creëren die met ESF-gesubsidieerde re-integratietrajecten gevuld kunnen worden, maar het blijft onduidelijk op welke manier ESF en EFRO daadwerkelijk complementair zijn in de gekozen gebieden. De evaluatoren raden daarom aan de analyse van de arbeidsmarktproblematiek in de gekozen gebieden (de G4) te verstevigen, om zo doende beter te kunnen beargumenteren op welke wijze EFRO en ESF complementair kunnen zijn. In paragraaf 3.4 komt dit ook aan de orde.

Conceptverordening ESF

De conceptverordening stelt de inhoudelijke kaders waarbinnen het OP zich dient te bewegen. De evaluatoren concluderen dat het OP inhoudelijk gezien goed binnen het raamwerk uit de verordening past. De verordening verplicht lidstaten er ook toe om de ESF middelen te concentreren op een beperkt aantal inhoudelijke prioriteiten. Zo moet minimaal 20% van het budget besteed worden aan de doelstelling 'sociale inclusie'. Ook hieraan voldoet het OP – waar 70% van het budget is gereserveerd voor 'actieve inclusie' en, mede daarmee, is gekozen voor een sterke thematische concentratie.²¹

2.3 Consistentie met nationaal en regionaal beleid

In deze paragraaf wordt geanalyseerd in welke mate de ESF doelstellingen consistent zijn met overig nationaal en regionaal beleid. Daarbij worden ook de keuzes in de uitvoering betrokken, die verder pas in hoofdstuk 3 aan de orde komen, omdat het moeilijk is om de doelstellingen en uitvoering separaat te toetsen op consistentie met nationaal beleid.

De voorziene opzet van het ESF programma haakt aan bij twee belangrijke, al eerder genoemde, ontwikkelingen in het nationaal en regionaal beleid. Ten eerste is er sprake enkele aankomende decentralisaties in het sociale domein, waaronder de implementatie van de Participatiewet zoals voorzien in 2015. Door deze decentralisaties zullen gemeenten een nog grotere rol gaan spelen in het sociale domein dan ze nu; ze krijgen bijvoorbeeld verantwoordelijkheid over jeugdzorg en de Wajong. Het feit dat gemeenten, via Arbeidsmarktregio's (AM regio's), de voornaamste aanvrager zijn bij ESF sluit hier goed op aan. Het bundelen van aanvragen in AM regio's sluit bovendien goed aan bij de nieuwe wet SUWI, waarvoor in 2012 is besloten dat gemeenten en UWV de dienstverlening naar cliënten en werkgevers in 35 arbeidsmarktregio's gaan vormgeven.

Ten tweede is in 2013 besloten om in de periode 2013-2015 honderden miljoenen euro's beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de sectorplannen. Sectoren kunnen plannen indienen om de arbeidsmarkt in hun sector te ondersteunen en ontwikkelen, en kunnen daarmee hun investering gecofinancierd krijgen. Duurzame inzetbaarheid zal een belangrijk deel uitmaken van deze sectorplannen. De doelstelling uit het OP 'bevorderen van duurzame arbeidsinzet van ouderen' sluit hier goed op aan. Zoals hierboven al is beargumenteerd zorgt de inzet op mini-vouchers in de eerste twee jaar

²¹ In de uitvoering is daarentegen sprake van minder concentratie, omdat ESF gelden zullen worden verspreid onder vele aanvragers.



er waarschijnlijk voor dat ESF ook daadwerkelijk complementair is aan de sectorplannen. Het minimaliseert daarmee het risico op dubbelfinanciering.

Het OP zou versterkt worden wanneer deze aansluiting, en dan met name de tweede, duidelijker naar voren komt in het OP. Verder zou de huidige beschrijving van het Kabinetsbeleid, met name de passages over WW, ontslagrecht, flexibele contracten en het sociaal akkoord, kunnen worden ingekort. Ze zijn nauwelijks relevant voor wat uiteindelijk voor het ESF wordt voorgesteld. Hetzelfde valt te zeggen over de passages over de vereenvoudigingen van kindregelingen en afbouw van de dubbele heffingskorting; deze lijken te preluderen op ESF-interventies specifiek gericht op (bepaalde groepen) vrouwen, maar die zijn niet in het OP opgenomen. De teksten over personen met een arbeidsbeperking preluderen daarentegen wel op de latere maatregelen onder 'actieve inclusie' (m.b.t. de doelgroep (ex)leerlingen VSO/PRO). Hier zou ook een korte context van relevant beleid kunnen worden geschetst, bijvoorbeeld door te wijzen op nieuwe kwaliteitswet (V)SO, waarin een deel van de leerlingen duidelijker wordt voorbereid voor doorstroming naar de arbeidsmarkt en ook verplicht stage gaat lopen.

De teksten over de regionale aanpak van de jeugdwerkloosheid sluiten goed aan op de regionale aanpak van de prioriteit 'actieve inclusie'.

2.4 Horizontale doelstellingen

De conceptverordening en het CSF zetten uiteen dat ESF ook een bijdrage dient te leveren aan horizontale doelstellingen, te weten het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, non-discriminatie en duurzame ontwikkeling. Van het OP wordt verwacht dat het uiteenzet op welke manier het ESF bij zal dragen aan deze doelstellingen. Hiervoor moeten specifieke doelstellingen en instrumenten worden geïdentificeerd.

In het OP wordt voorzien dat een team van deskundigen op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie wordt aangetrokken om ESF projecten te adviseren. Hiervoor wordt op jaarbasis € 200.000 gereserveerd uit het budget voor technische bijstand. Uit de tekst in het OP wordt echter niet duidelijk of deze deskundigen elke aanvrager zullen adviseren²², en waar dit adviestraject uit zal bestaan. De evaluatoren raden aan om dit expliciet te maken.

Daarnaast is in het OP nog niet uitgewerkt hoe het ESF een bijdrage zal kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling. Deels komt dit wellicht op hetzelfde neer als hierboven al is opgemerkt in verband met de thematische doelstellingen 1-7. De evaluatoren raden aan om expliciet te maken óf, en hoe, het ESF een actieve bijdrage kan leveren aan duurzame ontwikkeling. Wat de evaluatoren betreft is hier dezelfde opmerking op zijn plaats als bij de 'overige thematische doelstellingen': gezien de focus op actieve inclusie is het niet realistisch om te verwachten dat de ESF bijdrage een wezenlijke bijdrage zal kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling.

2.5 Conclusie

In grote lijnen is de analyse van de arbeidsmarkt helder en op juiste bronnen gebaseerd. Wél mist er een analyse van de vraagkant van de arbeidsmarkt. De evaluatoren

²² In de lopende tekst van het OP valt op dat de horizontale doelstellingen wél worden genoemd bij de doelstellingen "sociale innovatie en transnationale samenwerking" en "bevorderen duurzame arbeidsinzet werkenden", maar niet bij "re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt" en bij "bevorderen vraaggestuurde arbeidsinzet".



raden aan een dergelijke analyse, met daarin verwerkt waar de komende jaren de vraag naar met name laaggeschoolde arbeidskrachten kan ontstaan, op te nemen in het OP. Dat zal de keuzes in het OP overtuigender maken en richting bieden voor aanvragers.

De investeringsprioriteiten en doelstellingen sluiten goed aan op de geïdentificeerde uitdagingen. Wél hebben de evaluatoren drie opmerkingen. Ten eerste zijn re-integratie-inspanningen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt alleen netto effectief wanneer deze niet leiden tot onaanvaardbare verdringing. In de huidige tijd van arbeidsmarktcrapte betekent dat dat re-integratie-inspanningen moeten leiden tot extra werkgelegenheid of gericht moeten zijn op het vervullen van moeilijk vervulbare vacatures. Het is aan te raden dit in het OP te onderkennen. Ten tweede zijn de doelstellingen met betrekking tot sociale innovatie en transnationale samenwerking weinig specifiek gemaakt; het is daarom voor de evaluatoren niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre deze doelstelling consistent is met de gestelde uitdagingen en investeringsprioriteiten. Ten derde is de doelstelling 'ontwikkelen vraaggestuurd arbeidsaanbod' onvoldoende uitgewerkt om goed te kunnen beoordelen.

De schakel van doelstellingen doorstaat de confrontatie met het Europees beleid. Deze confrontatie levert enkele opmerkingen op. Ten eerste zijn er in het OP geen specifieke doelgroepen geïdentificeerd voor re-integratie-inspanningen. Deze keuze is verdedigbaar, maar er zijn ook argumenten om in te zetten op specifiek doelgroepen zoals vrouwen, gehandicapten, ouderen en migranten. Ten tweede kan de bijdrage van ESF aan overige thematische doelstellingen (1-7) beter worden onderbouwd. Daarbij noteren de evaluatoren echter wel dat zij het niet reëel vinden om te hoge verwachtingen te koesteren ten aanzien van de bijdrage van ESF aan deze thematische doelstellingen. Ten derde zou het mogelijk moeten zijn de complementariteit van ESF en EFRO, zoals beoogd in de GTIs, overtuigender te onderbouwen. De evaluatoren raden aan om daartoe de GTIs meer inhoud te geven.

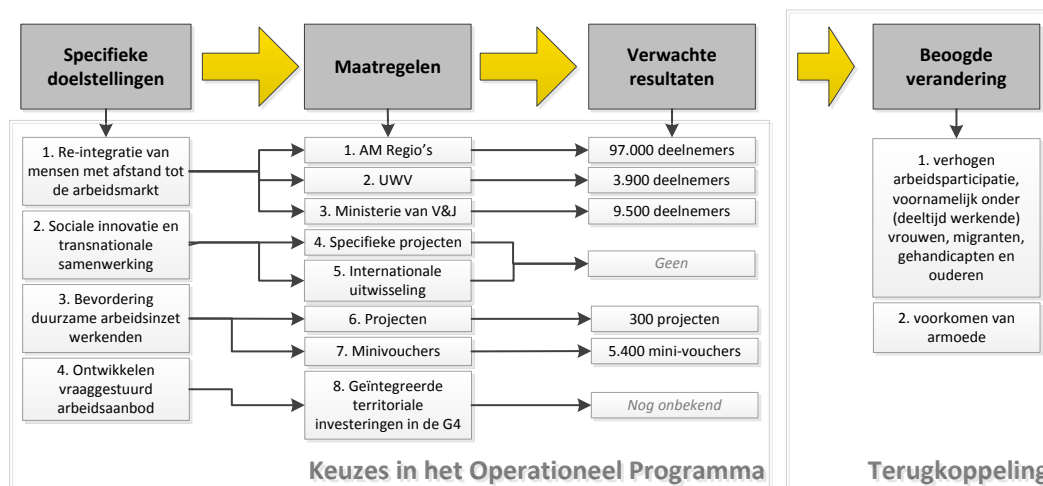
De keuzes in het OP zijn consistent met nationaal en regionaal beleid. In de uitvoering – eigenlijk onderwerp van het volgende hoofdstuk – haakt het vooral in op het groeiende belang van AM regio's in arbeidsmarktbeleid en op de sectorplannen wat betreft het duurzame inzetbaarheidsbeleid.

Tot slot verdient de bijdrage van het ESF programma aan de horizontale doelstellingen een verdere uitwerking. Dat kan door dieper in te gaan op de rol en werkzaamheden van de adviseurs die zullen worden ingezet.



3 Interventiologica

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre het plausibel is dat de voorgestelde acties leiden tot de beoogde resultaten. De analyse volgt daarbij het onderstaande schema.



Dit schema begint waar het vorige eindigde: met de specifieke doelstellingen zoals die volgen uit het OP. Per doelstelling wordt onderzocht in hoeverre de maatregelen en verwachte resultaten daadwerkelijk bij zullen dragen aan de beoogde verandering. Kortom: zullen de voorziene maatregelen bijdragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie en het bestrijden van armoede? Paragraaf 3.1 behandelt de interventiologica ten aanzien van de doelstelling 're-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt', paragraaf 3.2 ten aanzien van 'sociale innovatie en transnationale samenwerking', paragraaf 3.3 ten aanzien van 'bevordering duurzame arbeidsinzet werkenden' en paragraaf 3.4 ten aanzien van 'ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod'. In 3.5 volgen de conclusies met betrekking tot de interventiologica.

3.1 Re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Het zwaartepunt van het ESF programma 2014-2020, zoals voorzien in het OP, ligt op de doelstelling 're-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt'. 70% van de beschikbare gelden zijn gereserveerd voor deze doelstelling. Zoals het schema hierboven laat zien, zijn er in het OP drie maatregelen voorzien om de re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Daarbij is de grootste rol weggelegd voor AM Regio's, voor wie 80% van de voor deze doelstelling gereserveerde gelden is gereserveerd. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie krijgt 12% ten behoeve van (ex-)gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in een jeugdinrichting. Het UWV ten slotte krijgt 8% ter ondersteuning van haar re-integratietaken. Deze drie elementen komen hieronder achtereenvolgens aan bod.

Gemeenten en AM Regio's

Centrumgemeenten van AM Regio's zijn de belangrijkste aanvragers van ESF gelden in de komende periode. Het centraal stellen van gemeenten is logisch gezien hun brede verantwoordelijkheden in het sociale domein, en sluit ook goed aan bij aanstaande decentralisaties in het sociale domein, waaronder de Participatiewet.



Zoals reeds gezegd houden gemeenten veel vrijheid in het bepalen van hun doelgroep en het vormgeven van hun ESF project. In de ogen van de evaluatoren is dit goed te verdedigen, temeer daar er is bepaald dat ESF subsidies alleen kunnen worden ingezet ten behoeve van cliënten die minimaal zes maanden in de Wet werk en bijstand (Wwb) zitten. Deze bepaling vormt een waarborg die zal voorkomen dat gemeenten gaan inzetten op de best plaatsbaren. Wanneer deze bepaling zou komen te vervallen is het denkbaar dat er, door de verantwoordings- en prestatiedruk die met ESF gepaard gaat, ingezet zal worden op doelgroepen die moeilijk tot de doelgroep voor 'active inclusion' gerekend kunnen worden.

Het feit dat alle aanvragen via centrumgemeenten van AM regio's gaat is nieuw. De AM regio's zijn daarbij een relatief nieuwe entiteit voor arbeidsmarktbeleid, en op een paar regio's zijn er nog geen goed functionerende organisaties of overlegstructuren. Het verdelen van ESF geld via AM regio's is enerzijds ingegeven door de wens om het aantal aanvragers terug te dringen, en daarmee de administratieve belasting te beperken voor zowel aanvragers als beheersautoriteit, en anderzijds door aanpalende ontwikkelingen waardoor AM regio's een belangrijkere rol krijgen in arbeidsmarktbeleid.²³ De rol van AM regio's in ESF sluit daarmee goed aan bij huidige ontwikkelingen in nationaal beleid. Door per regio een centrumgemeente te nemen die de aanvragen indient ontstaat er bovendien een structuur waarbinnen op lokaal niveau ESF expertise kan ontstaan, waardoor aanvragen gemakkelijker zijn voor te bereiden, en de verantwoording eenvoudiger georganiseerd kan worden. Tot slot zijn de evaluatoren van mening dat het centraal stellen van AM regio's een kans kan bieden om een 'regionale werkgeversbenadering' te stimuleren, waarbij op regionaal niveau re-integratiewerkzaamheden op een vraaggestuurde manier worden aangepakt.

Het aanwijzen van arbeidsmarktregio's als uitvoerende entiteit bergt echter ook enkele risico's in zich. Zo zijn de AM regio's, zoals gezegd, relatief nieuw. In sommige gevallen is er al een bestaande overlegstructuur en val te verwachten dat er een goede regionale samenwerking van de grond komt. In andere gevallen is de samenwerking broos. Het kan zijn dat er tegengestelde belangen zijn tussen een centrumgemeente en omliggende, vaak kleinere, gemeenten.²⁴ Omdat er per AM regio gemiddeld 1 miljoen euro beschikbaar is en de grote regio's een bovengemiddeld deel hiervan krijgen (terwijl ook nog een deel van de middelen naar het onderwijs gaat), blijft er voor sommige kleinere AM regio's zo weinig over dat het de vraag is of ze hun organisatie daarop willen of kunnen inrichten.

Aan de andere kant is tijdens de ESF Actie Jeugd 1, die ook al werkte via AM regio's, gebleken dat het in de meeste gevallen goed liep. Actie Jeugd 1 werd door de meeste partijen als succesvol ervaren, en heeft een hoge realisatiegraad bereikt.

De doelgroep (ex) leerlingen van VSO/PRO scholen

Voor de doelgroep van leerlingen in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en praktijkonderwijs (PRO) verandert er behoorlijk wat ten aanzien van de vorige ESF-periode. In het nieuwe OP is voorzien dat deze leerlingen een belangrijke doelgroep blijven van ESF subsidie, maar dat ook hun aanvragen nu via de centrumgemeenten van AM Regio's gaan. Voorheen vroegen de scholen zelfstandig aan. Daarbij wordt er in de nieuwe systematiek van uitgegaan dat scholen en gemeenten een goede regionale samenwerking op kunnen zetten om arbeidstoeleiding van de VSO/PRO jongeren

²³ Zo krijgen de AM regio's ook een rol in de sectorplannen.

²⁴ De evaluatie van het Actieplan Jeugdwerkloosheid wees uit dat in sommige regio's conflicten ontstonden over de precieze verdeling van de middelen.



te organiseren, of dat gemeenten zelfstandig de arbeidstoeleiding van deze doelgroep effectief vormgeven.

Dat de aanvragen voor deze doelgroep nu via AM regio's gaan is zowel een kans als een risico. Enerzijds biedt het een kans, omdat de scholen, die in de praktijk waarschijnlijk een grote rol zullen spelen in deze aanvragen, meer ingebed kunnen raken in een regionaal netwerk en zodoende zouden kunnen profiteren van de werkgeverscontacten van gemeenten en – wellicht belangrijker – andere scholen. Mogelijk kan op deze manier deels worden opgevangen dat het beschikbare ESF budget voor (ex) leerlingen van VSO/PRO scholen, die voor hun arbeidstoeleiding grotendeels zijn aangewezen op ESF-subsidies, grofweg is gehalveerd ten opzichte van 2007-2013. Een alternatief is in het OP een passage op te nemen waarin aannemelijk wordt gemaakt waarom gemeenten een significante bijdrage kunnen leveren aan de arbeidstoeleiding van jongeren.²⁵

De keerzijde van de inbedding van de fondsen voor deze doelgroep in de AM regio's is dat, wanneer de samenwerking binnen de AM regio niet goed tot stand komt, de VSO/PRO doelgroep daarvan de nadelen ondervinden.²⁶ Ook wanneer de regio überhaupt geen ESF aanvraagt, wordt deze doelgroep daardoor uitgesloten. De evaluatoren raden de Managementautoriteit aan om hier voorzorgsmaatregelen voor te treffen.

Verder is het OP te verbeteren door specifieke doelstellingen op te nemen voor de VSO/PRO groep. Ze lijken nu onder de algemene doelstelling voor de arbeidsmarktregio's te vallen.

(Ex-)gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in een jeugdinstelling
Van het totale budget voor 'actieve inclusie' is 12% gereserveerd voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten behoeve van de doelgroep '(ex-)gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in een jeugdinstelling'. In het OP wordt deze keuze onderbouwd door erop te wijzen dat deze doelgroep een slechte arbeidsmarktpositie heeft, met als gevolg vaak langdurige werkloosheid en sociale uitsluiting. Een bijkomend gevolg daarvan, wat niet in het OP wordt genoemd, is vaak recidive.

Dat er op deze groep wordt ingezet is in de ogen van de evaluatoren een verdedigbare en voldoende onderbouwde keuze. Wél is het aandeel van het ESF geld dat voor deze doelgroep wordt gereserveerd relatief groot in verhouding tot de omvang van de doelgroep. Aan de andere kant is de problematiek bij deze groep ook zwaarder dan bij andere groepen. Het OP wordt sterker wanneer deze overweging erin wordt opgenomen.

De evaluatoren willen kanttekeningen plaatsen bij de toekenning van het volledige budget ten behoeve van deze doelgroep aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). De toekenning aan V&J zou in de hand kunnen werken dat er wat betreft re-integratietrajecten louter wordt ingezet op trajecten *binnen de muren* van de instelling, terwijl uit onderzoek blijkt dat re-integratie effectiever is wanneer het gaat om doorlopende trajecten die binnen de muren beginnen, en doorlopen tot na de invrijheidstelling.²⁷ Daarbij is een effectieve samenwerking tussen instellingen en gemeen-

²⁵ Uit onderzoek blijkt dat gemeenten voornamelijk een zeer beperkte rol spelen bij de arbeidstoeleiding van jongeren; scholen spelen een belangrijkere rol.

²⁶ Uit de evaluatie van de Werkschool die Panteia uitvoerde blijkt verder dat er in de communicatie tussen gemeenten en scholen het een en ander mis gaat. Zie: Panteia, Boris en de werkschool, 2013.

²⁷ Bron: Panteia, Tussentijdse evaluatie acties B en C, ESF 2007-2013.



ten nodig. In de huidige constellatie dreigen de re-integratie-inspanningen minder effectief te zijn door gebrek aan nazorg.

3.2 Sociale innovatie en transnationale samenwerking

Er is een beperkt budget beschikbaar voor sociale innovatie en transnationale samenwerking. In het OP wordt dit verantwoord door te wijzen op de wens, met name onder gemeenten, om vanuit de bestaande beleidspraktijk innovaties op het terrein van sociale inclusie te ontwikkelen, en hiervoor ESF-subsidie aan te kunnen vragen.

In het OP wordt niet gespecificeerd om welk soort projecten het kan gaan. Zo blijft onduidelijk welke interventies daadwerkelijk voor sociale innovatie moeten gaan zorgen, en welke rol transnationale samenwerking daarin kan spelen. In het OP worden geen streefwaarden of verwachte resultaten genoemd wat betreft sociale innovatie en transnationale samenwerking. De evaluatoren raden aan om deze passages in het OP uit te breiden, en toe te lichten wat de verwachte resultaten zijn. Daarbij hoeft niet direct gedacht te worden aan kwantitatieve indicatoren, wat lastig is op dit onderwerp; wél kan in kwalitatieve zin worden ingekleurd wat er onder 'sociale innovatie' en 'transnationale samenwerking' wordt verstaan.

3.3 Bevordering duurzame arbeidsinzet werkenden

20% van het ESF-budget is gereserveerd voor de doelstelling 'bevordering van duurzame arbeidsinzet van werkenden'. Hiervan zullen volgens het OP twee soorten projecten worden gefinancierd. Ten eerst grotere projecten waarbij active ageing wordt geïmplementeerd door een intersectoraal plan te laten uitvoeren. Ten tweede zal er worden gewerkt met zogeheten 'mini-vouchers', waarbij bedrijven éénmalig een kleine bijdrage (€ 18.000 in de vorige periode) kunnen krijgen om externe expertise in te huren op het terrein van sociale innovatie.²⁸ De eerste twee jaar zal er volgens het OP uitsluitend met mini-vouchers worden gewerkt, omdat gelijktijdig de sectorplannen zullen worden uitgevoerd, waarbij sectoren aanspraak kunnen maken op omvangrijkere subsidies ten behoeve van duurzame inzetbaarheid.

In de ogen van de evaluatoren is het een goede keuze om in de eerste periode uitsluitend in te zetten op mini-vouchers. Hierdoor wordt de ESF-subsidie waarschijnlijk complementair aan het bestaande nationale beleid (de sectorplannen) en ontstaat er zo min mogelijk overlap. De sectorplannen zullen vooral toegankelijk zijn voor grotere bedrijven en georganiseerde sectoren²⁹, terwijl de ESF mini-vouchers voor deze partijen minder interessant zijn en naar verwachting vooral zullen worden aangewend door het MKB. De evaluatoren raden aan om deze overweging op te nemen in het OP, en zodoende een inhoudelijke onderbouwing te geven voor het gebruik van mini-vouchers.

Daarbij blijft wél de vraag staan in hoeverre van de mini-vouchers valt te verwachten dat ze daadwerkelijk effect hebben op de duurzame inzetbaarheid van werkenden. De goede ervaringen die er in het verleden zijn met de mini-vouchers, waar in het OP

²⁸ Hierbij worden sociale innovatie en leeftijdsbewust personeelsbeleid als inwisselbare termen gebruikt. Het is aan te raden om de term "sociale innovatie" in de tekst rond deze investeringsprioriteit zoveel mogelijk te vermijden. Het draagt niet bij aan de helderheid van doelstellingen.

²⁹ Kleinere bedrijven en sectoren worden niet uitgesloten, maar omdat het om relatief grote bedragen gaat en de sectoren dienen te co-financieren kwam in interviews naar voren dat het waarschijnlijk minder ten bate zal komen van het MKB.



naar wordt verwezen, bestaan er voornamelijk uit dat het veel is aangevraagd. Omdat er aan de kleine subsidie ook, logischerwijs, een lichte verantwoordingsplicht is verbonden is het moeilijk om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de mini-vouchers. De vraag naar de effectiviteit wordt versterkt door de dynamiek die door de mini-vouchers in de hand wordt gewerkt: doordat de subsidie bestemd is voor het inhuren van externe expertise ontstaat er een druk vanuit de aanbodkant – de externe experts – op bedrijven om de subsidie aan te vragen. Dit is niet per definitie problematisch, maar betekent wél dat overwogen dient te worden om duidelijker resultaatverwachtingen uit te spreken. Momenteel wordt daarbij alleen uitgesproken dat er naar verwachting 5.400 mini-vouchers zullen worden gesubsidieerd. Het is mogelijk dat zo een onbedoelde handel voor duurzame inzetbaarheidsadviseurs wordt gecreëerd, met mogelijk ook prijsopdrijvende effecten.

Ook ontbreekt in het OP een inhoudelijke verantwoording waarom er met mini-vouchers wordt gewerkt. Het zou kunnen zijn dat op deze manier wordt getracht om een veelheid aan bedrijven op een eenvoudige manier in aanraking te laten komen met het thema duurzame inzetbaarheid, omdat dit nog onvoldoende is geland. De evaluatoren raden aan deze inhoudelijke onderbouwing alsnog op te nemen.

3.4 Ontwikkelen vraaggestuurd arbeidsaanbod

Voor de doelstelling 'ontwikkeling vraaggestuurd arbeidsaanbod' wordt een instrument geïntroduceerd dat de Commissie in het *Common Strategic Framework* beschrijft: Geïntegreerde Territoriale Investerings (GTI). Daarbij wordt ESF in samenhang met EFRO ingezet om gebiedsontwikkeling te bevorderen. In het OP wordt ervoor gekozen om GTIs te financieren in de G4. De achterliggende redenering hiervoor is dat een belangrijke obstakel voor duurzame ontwikkeling van de G4 ligt in de huidige mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In bepaalde wijken is er sprake van een gebrek aan het juiste arbeidsaanbod, terwijl er tegelijkertijd sprake is van werkloosheid en sociale uitsluiting. De GTIs pogen om het (toekomstig) arbeidsaanbod beter is afgestemd op de (toekomstige) vraag naar arbeid.³⁰ De G4 zullen elk een plan voorstellen om de GTI in te richten. Deze plannen zijn niet opgenomen in het OP. Daardoor is de interventie nog niet voldoende uitgewerkt om goed te kunnen beoordelen.

Wel hebben de evaluatoren enkele opmerkingen. Ten eerste is het aan te raden om in het OP een steviger onderbouwing op te nemen voor het selecteren van juist de G4 voor deze GTIs.³¹ Momenteel is deze onderbouwing beperkt tot de vaststelling dat 'arbeidsmarktproblemen [hier] cumuleren'.

Ten tweede moet veel aandacht uitgaan naar de daadwerkelijke complementariteit van ESF en EFRO. Voor complementariteit moet er sprake zijn van wederzijdse positieve beïnvloeding. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer voor een EFRO-gesubsidieerd project arbeidskrachten nodig zijn die niet voorhanden zijn, maar die opgeleid kunnen worden in een ESF-gesubsidieerd project. In dat geval kunnen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt instromen op een moeilijk vervulbare vacature.

³⁰ OP, blz. 40.

³¹ Om een voorbeeld te geven: in 2020 is Almere wellicht groter dan Utrecht, met vergelijkbare problemen.



3.5 Conclusie

De maatregelen zoals voorgesteld in het OP volgen logisch op de gekozen doelstellingen. ESF-subsidie wordt over het algemeen beschikbaar gemaakt aan de relevante partijen. Wat betreft de re-integratie van (ex)gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in een jeugdinstelling is het belangrijk dat er in de trajecten aandacht is voor de nazorg; de opzet zoals in het OP voorgesteld bergt het risico in zich dat nazorg niet wordt gefinancierd. Wat betreft het ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod zou het goed zijn wanneer in het OP werd beargumenteerd waarom de middelen beschikbaar worden gesteld aan de G4, en niet bijvoorbeeld aan andere steden.

Er is in de invulling van de maatregelen veel vrijheid gelaten aan de aanvragers. Vooral onder de doelstelling 'actieve inclusie' hebben de aanvragers veel vrijheid. Zo kunnen verschillende soorten re-integratietrajecten ten behoeve van verschillende doelgroepen in aanmerking komen voor subsidiëring.

Deze flexibiliteit is niet per definitie verkeerd, maar maakt het voor de evaluatoren wel moeilijk om een heldere conclusie te trekken over de mate waarin acties de beoogde effecten als gevolg zullen hebben. Daarmee valt onvoldoende te beoordelen of de causale ketting van doelstelling, acties, effect stand houdt. Gezien de geringe omvang van ESF zijn de beleidsdoelen in ieder geval niet puur op basis van de inzet van ESF te bereiken.



4 Indicatoren en effectiviteit

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 de structuurfondsen.
- De vaststellen van de effecten van het programma in het kader van de evaluatie. Bij de ex ante evaluatie gaat het zowel om de nulmeting (de baseline) als om het verwachte resultaat.

Er zijn voor de ESF verschillende vier typen indicatoren relevant die inhoudelijk per actie verschillen. Deze zijn:

1. Contextindicatoren
2. (financiële) Inputindicatoren
3. Outputindicatoren
4. Resultaatindicatoren

Daarnaast is de startwaarde in de nulsituatie van belang (de 'baseline') en het resultaat van de tussentijdse meting ('milestone').

In de volgende paragrafen wordt per actie ingegaan op deze indicatoren, de bijbehorende baseline en eventueel een schatting van de omvang van het te bereiken doel ('target value').

Van belang is hierbij:

- Het vaststellen van de baseline: wat is de uitgangssituatie?
- De formulering van de indicatoren: indicatoren moeten helder, eenduidig en begrijpelijk zijn
- Relevantie van de indicatoren
- De beschikbaarheid van data om de baseline en de indicatoren vast te stellen of te benaderen
- De toepassing van de richtlijnen van de Europese Commissie
- Bruikbaarheid voor het meten van prestaties (SMART-karakter: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden)
- De onderbouwing en realiteitswaarde van de kwantificering van de indicatoren
- Indicatoren moeten zijn uitgedrukt in absolute aantallen, of waarde.
- Formulering van doelen, soms vastgelegd in een streefwaarde ('target value')
- De streefwaarde moet een link hebben met de resultaatindicator en kan zijn uitgedrukt in aantallen of in een percentage.

Er zijn daarbij 'common indicators' (zowel gericht op output als op resultaat) die voor alle OP's binnen de EU verplicht zijn en daarnaast programma-specifieke indicatoren. Deze laatste zijn aanvullend op de common indicators. Bij de common indicators moet het definitiekader van de EC worden gehanteerd.

De ex ante evaluatie moet de geschiktheid van de indicatoren toetsen, alsook de haalbaarheid van de doelen. Van belang zijn daarbij het 'review point' in 2018 (tussentijdse meting) en de cumulatieve doelen die voor 2022 zijn gesteld.

Voor de gehele periode wordt uitgegaan van een ESF-budget (streefwaarde) van € 420 miljoen. We lopen nu de investeringsprioriteiten langs:

1. Actieve inclusie (€ 42,6 miljoen per jaar)



2. Actief en gezond ouder worden (€ 12 miljoen per jaar)
3. Toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven met plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning mobiliteit (€ 3 miljoen per jaar)
4. Technische bijstand (€ 2,4 miljoen)

4.2 Indicatoren voor actieve inclusie

Contextindicatoren

De contextvariabelen zijn de omgevingsvariabelen die van invloed zijn op het resultaat, zoals de stand en ontwikkeling van de economische productie, de impact van de structurele hervormingen, de ontwikkeling van de beroepsbevolking (aantal en opleidingsniveau), de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, de omvang en ontwikkeling van de werkgelegenheid, en arbeidsstromen die voortvloeien vanuit de vraagzijde (vacatures) en de aanbodzijde (niet-werkende werkzoekenden) en instroom vanuit het onderwijs. Ook het aantal uitkeringen (WW, AO, bijstand) en de duur van de uitkering zijn relevant.

Netto participatiegraad

De (netto) participatiegraad grijpt direct aan bij het doel. Omdat de ESF vooral aanvullend is op het nationale beleid en een zeer beperkte omvang heeft, is het niet zinvol om de verandering in de participatiegraad als target value te hebben. Dit is dan ook terecht niet gebeurd. Het is wel goed om de participatiegraad te monitoren om de relevantie van het ESF-programma te toetsen.

Economie

Het verhogen van arbeidsparticipatie is sterk afhankelijk van de stand en ontwikkeling van de economie. Bij een hoogconjunctuur en economisch herstel is een verhoging van de arbeidsparticipatie gemakkelijker te realiseren dan bij laagconjunctuur en economische neergang. Economisch herstel en hoogconjunctuur uiten zich in een hogere productie en daarmee in een hogere vraag naar arbeid en een lagere werkloosheid. Het is in een dergelijke context ook gemakkelijker om mensen met een grote afstand aan werk te helpen. Deze variabelen over het recente verleden komen in het OP aan de orde. De bron is het CBS.

Het CPB voorspelt voor de komende jaren een structureel lagere groei dan in het verleden. Dit geldt in het bijzonder voor de jaren 2014 en 2015 als gevolg van de huidige recessie. De CPB-berekening van het aangepaste regeerakkoord (november 2012) gaat nog uit van een gemiddelde groei van 1,5% voor de gehele periode 2013-2017. Gezien de tegenvallende resultaten in 2013, 2014 en vermoedelijk ook nog 2015 lijkt dit cijfer te optimistisch. De groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector wordt voor de kabinetsperiode 2013-2017 geschat op 1% per jaar, tegenover 1,8% per jaar in de periode 2003/2007 en -0,2% in de periode 2008/2012. Dit heeft gevolgen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Het OP schenkt aandacht aan deze prognoses, al wordt de arbeidsproductiviteit in de crisisperiode van -0,2% per jaar niet vermeld.

Het CPB geeft ook aan dat op de termijn 2013-2017 de economische groei gemiddeld 0,2% per jaar lager uitkomt dan in het basispad (groei zonder hervormingen en ombuigingen). Daarmee komt ook de werkgelegenheidsontwikkeling lager uit. Hier staat tegenover dat de hervorming van de arbeidsmarkt, ook rekening houdend met het Sociaal Akkoord van april j.l., volgens het CPB structureel juist banen oplevert (0,3%). Het OP schenkt hier aandacht aan. Voor de korte termijn zal een versoepeling



van het ontslagrecht en het opschuiven van de pensioenleeftijd echter wel eens kunnen leiden tot meer werkloosheid.

Berekeningen van Panteia met haar economische sectormodel PRISMA, daarbij rekening houdend met de uitgangspunten van het CPB voor de periode 2013-2017, duiden op een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,2% van de werkgelegenheid in de gehele periode 2014-2020, waarbij er in elk geval in 2014 nog sprake zal zijn van krimp. Dit is meer dan in de afgelopen vijf jaar (periode van financiële crisis), maar aanmerkelijk minder dan in de periode 2003-2008.

Demografie, onderwijs en beroepsbevolking

Naast de economie is de demografische ontwikkeling eveneens van belang. Mede door de ontgroening en vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking de komende jaren minder toenemen dan in het verleden. Ondanks het optrekken van de pensioenleeftijd zal deze in de periode 2014-2020 toch krimpen met 0,8%³².

De ontwikkeling van de beroepsbevolking zal daarentegen toch nog toenemen. Het CPB gaat voor de huidige kabinetsperiode uit van een gemiddelde groei van de beroepsbevolking met 0,25% per jaar.³³ Door een afname van de deeltijdfactor neemt het totale aanbod in uren met iets meer toe. De groei komt o.a. door het verdwijnen van prepensioen e.d.. Naast de demografische ontwikkeling is ook de netto instroom vanuit het onderwijs van belang op de absolute omvang van de beroepsbevolking. Het ministerie van OC&W maakt hiervan jaarlijks prognoses, de Referentieraming³⁴. De netto instroom vanuit het onderwijs loopt blijkens de Referentieraming geleidelijk terug van circa 284.000 personen in 2012 tot ongeveer 255.000 in 2020. De aantallen die gediplomeerd vanuit het voortgezet onderwijs, het MBO en het WO de arbeidsmarkt instromen, lopen terug, terwijl die vanuit het HBO ongeveer gelijk blijven. De terugloop bij het voortgezet onderwijs hangt samen met het in toenemende mate volgen van vervolgopleidingen. Het aantal ongediplomeerden die de arbeidsmarkt instromen, neemt volgens deze prognose eveneens af.³⁵ Naarmate personen hoger zijn opgeleid, worden hun kansen op de arbeidsmarkt groter.

Werkloosheid

De werkloosheid is door de crisis de afgelopen jaren sterk opgelopen: van 3,1% in 2008 tot 5,3% in 2012. Voor 2013 en 2014³⁶ verwacht het CPB een verdere toename tot 7,25% in 2014. Op basis van het regeerakkoord komt het CPB (november 2012) op een gemiddelde werkloosheid van 6,25% voor de gehele periode 2013-2017³⁷. De werkloosheid is momenteel met name onder jongeren relatief hoog. Dit geldt in het bijzonder voor (niet-Westerse) allochtone jongeren. Het werkloosheidspercentage onder ouderen is gunstiger dan bij jongeren, maar de werklozen komen moeilijker aan een baan.

Uitkeringen

De geringe werkgelegenheidsgroei en toenemend werkloosheidspercentage leiden tot meer uitkeringen, met name voor lager opgeleiden, waarbij allochtonen zijn oververtegenwoordigd. De hervorming van de arbeidsmarkt (versoepeling ontslagrecht, ver-

³² De potentiële beroepsbevolking is voor 2013 afgebakend als 15-65 $\frac{1}{12}$ jaar en voor 2020 als 15-66,5 jaar.

³³ CPB, Actualisatie analyse effecten financieel kader regeerakkoord, november 2012.

³⁴ OCW, Referentieraming 2013, 2013, september 2013

³⁵ Berekend als saldo van de stoppers en degenen die opnieuw onderwijs gaan volgen. Een aantal stoppers start na verloop van tijd weer een andere opleiding.

³⁶ Macro Economische Verkenning 2014, september 2013

³⁷ Hierbij ging het CPB voor 2013 en 2014 wel uit van iets gunstigere cijfers dan in de meest recente prognoses uit de MEV 2014.



korting ww-duur en verhoging pensioenleeftijd) heeft op korte termijn daarbij met name gevolgen voor de ouderen. Op de langere termijn leveren de maatregelen meer werkgelegenheid op, wat ook gunstig is voor jongeren.

Naarmate personen langer in een uitkering zitten wordt de afstand tot de arbeidsmarkt groter en de kans om weer in te stromen kleiner.

(Financiële) Inputindicatoren

De financiële inputindicator is het beschikbare bedrag. De overige inputindicatoren met betrekking tot deelnemers zijn het aantal aanvragen, het toegekende bedrag per aanvraag, het aandeel cofinanciering van de aanvraag en de projectkosten per deelnemer. Bij niet-deelnemersgerichte activiteiten is verder geen indicator vastgesteld. Het gaat feitelijk om het aantal activiteiten.

Financiële indicator

In totaal wordt voor deze prioriteit voor de gehele periode uitgegaan van € 294 miljoen. Hiervoor heeft SZW re-integratie voor een drietal doelgroepen op het oog:

- gemeentelijke doelgroep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Circa 80% van de financiële allocatie wordt toegekend aan deze doelgroep. 90% van het budget is voor deelnemersgerichte activiteiten. ESF sluit hier aan bij de al bestaande brede re-integratietrajecten van gemeenten en arbeidsmarktregio's. Het gaat hierbij om de bestrijding van jeugdwerkloosheid, langdurig werklozen, oudere werklozen, alleenstaande ouders, oudere werklozen, personen met een arbeidsbeperking. De rijksoverheid stelt hiervoor een participatiebudget ter beschikking aan de gemeenten en arbeidsmarktregio's. Circa 10% van het budget is voor niet-deelnemers gerelateerde activiteiten, zoals voorlichting, een banenmarkt e.d.
- personen met een UWV-uitkering die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Voor deze doelgroep is 8% van het budget toegewezen. Het betreft hier o.a. gedeeltelijk arbeidsongeschikten en oudere werklozen.
- V&J-doelgroep: arbeidstoeleiding van (ex) gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in een jeugdinrichting. Aan deze doelgroep wordt 12% van het budget toegewezen.

Daarnaast wordt er een klein budget gereserveerd voor een aantal sociaal-innovatieve respectievelijk transnationale projecten. Hiervoor is 1% van het budget toegewezen.

Overige inputindicatoren

Bij de trajecten wordt uitgegaan van een co-financiering van 50%. Voor re-integratie is naast de financiële indicator die een beeld geeft van de implementatie van het programma als inputindicator gekozen voor de projectkosten per deelnemer. Hiervoor is gekeken naar de huidige ESF-periode. Op basis van de huidige actie A wordt bij een re-integratietraject gewerkt met €3.500, waarvan € 1.750 ten laste van ESF.³⁸ Op basis van de budgettaire krapte wordt afgezien van een loonprijsbijstelling, die normaliter op 2% geschat mag worden. Dit is te billijken³⁹.

Naast re-integratietrajecten kan een deelnemer ook gekoppeld worden aan een jobcoach. Dit zal m.n. het geval zijn voor (ex)leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs, alsmede personen met een arbeidsbeperking. Hiervoor is 30% van het totale bedrag gereserveerd. De prijs van een jobcoach wordt voor de

³⁸ Gebaseerd op SEOR/Berenschot: Vereenvoudiging van de kostensystematiek in het ESF-programma 2014-2020 (april 2013).

³⁹ Wel moet bedacht worden dat zeven jaar een lange periode is, waarin de prijzen constant blijven. De druk op de prijzen hangt sterk samen met de conjunctuur.



duur van een traject (gemiddeld 2 jaar) op basis van ervaringsgegevens geschat op € 10.600, waarvan € 5.300 ten laste van ESF. Ook hier wordt afgezien van een inflatiecorrectie.

Voor re-integratie van personen met een UWV-uitkering wordt alleen gewerkt met jobcoaches. Met een gemiddelde kostprijs van € 10.600, waarvan € 5.300 ten laste van ESF.

In de huidige periode is de kostenprijs van een V&J-deelnemer (actie B) gemiddeld € 7.300, waarvan € 3.650 ten laste van ESF.

Voor sociale innovatie en transnationale samenwerking is geen streefwaarde vastgesteld, omdat aan dit onderdeel nog geen invulling is gegeven. Te denken valt aan het aantal (gehonoreerde) aanvragen, het toegerekende bedrag per gehonoreerde aanvraag, het aandeel cofinanciering.

De bron voor de inputfactoren is het Agentschap SZW.

Outputindicatoren

Bij actieve inclusie gaat het om het aantal deelnemers, eventueel verdeeld naar achtergrondkenmerken, zoals doelgroepen (ouderen, laagopgeleiden, NUG-ers, personen met een arbeidsbeperking, andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt), leeftijd, geslacht, onderwijsniveau⁴⁰ en status op de arbeidsmarkt bij de start (werk of werkloos).

Om het aantal deelnemers te bepalen is voor de gemeentelijke doelgroep gewerkt met de gemiddelde prijs van een re-integratietraject (zie inputindicator). Uitgaande van een verdeling van 70% gewone integratietrajecten (ESF-kosten € 1.750) en 30% de inzet van een jobcoach (ESF-kosten € 5.300) kunnen 97.000 deelnemers worden bereikt. Een complicerende factor voor het sturen op output is dat de gemeenten een grote vrijheid hebben hoe de middelen in te zetten. Een andere verdeling leidt tot een ander kostenplaatje en daarmee tot een ander aantal deelnemers. Uit interviews kwam verder naar voren dat waarschijnlijk ook het instrument van loonkostensubsidies door gemeenten zal worden gebruikt. Hiermee houdt het OP geen rekening. Dit betekent dat de keuze van gemeenten voor bepaalde re-integratiemiddelen een zeer belangrijke invloed heeft op de behaalde outputindicatoren. De output is daarmee moeilijk te sturen. Dat geeft aan dat het meten van deze indicatoren uiteindelijk een vrij beperkt zicht zal geven op de effectiviteit en efficiëntie van ingezette ESF middelen.

Bij de UWV-doelgroep wordt alleen gefocust op jobcoaches. Met een ESF-bijdrage van € 5.300 kunnen dan 3.900 deelnemers worden bereikt.

Uitgaande van een ESF-bijdrage van € 3.650 bij V&J-deelnemers kunnen hier 9.500 deelnemers worden bereikt.

De kenmerken zijn primair voor de monitoring, waaraan vooraf geen streefwaarden zijn aangegeven. Dit is ook niet aan te geven. De (begin)status op de arbeidsmarkt zal doorgaans werkloos zijn.

⁴⁰ Hierbij is in elk geval relevant in hoeverre de deelnemers een startkwalificatie bezitten (minimaal MBO-2 niveau).



De bron voor de outputindicatoren is ook hier Agentschap SZW.

Voor sociale innovatie/transnationale samenwerking is de outputindicator het aantal projecten. Het ministerie gaat uit van een kostprijs van € 400.000 per project, waarvan € 200.000 ESF-subsidie. Voor het beschikbare budget van € 4,2 miljoen kunnen 21 projecten worden uitgevoerd.

Resultaatindicatoren

Bij actieve inclusie is het resultaat van ESF het effect van de deelname, zoals het aantal deelnemers dat een traject succesvol heeft doorlopen (onderverdeeld naar schooling, werkervaring, overig) en het (duurzaam) vinden van een baan binnen 24 maanden na start van de re-integratieondersteuning m.b.t. deelnemers gemeentelijke doelgroep, deelnemers UWV.

Het ministerie wil aan het vinden van een baan binnen 24 maanden na afloop van de ondersteuning een target hangen: voor de gemeentelijke doelgroep is deze bij meting in 2022 (24 maanden na afloop programma) gesteld op 30% en bij de UWV-doelgroep op 40%.⁴¹

Bij deze streefwaarden zijn enkele kanttekeningen te maken:

- Deze streefwaarden zijn ambitieus, omdat dit resultaat sterk afhankelijk is van de economische ontwikkeling. Blijft de crisis langer voortduren dan nu wordt verwacht, dan zal het percentage deelnemers dat na 24 maanden een baan heeft, aanmerkelijk lager liggen, dan in de situatie, waarin een duidelijk herstel optreedt.
- Ze zijn bovendien gebaseerd op de resultaten van de trajecten in 2007-2009. In 2007 en 2008 was nog sprake van een (zeer) krappe arbeidsmarkt. Vanaf 2009 is de arbeidsmarktsituatie sterk verslechterd, maar dat is m.n. in 2012 en 2013.
- Daarnaast geven de CBS-metingen over de huidige ESF-periode voor de jaren 2007-2009 (als proxy voor de gemeentelijke doelgroep) aanmerkelijk lagere cijfers. Volgens deze metingen vinden in 2007 en 2008 slechts 14% een baan en in 2009 26%. Navraag bij het CBS leert dat je niet zo maar cijfers uit de algemene re-integratiemeting kunt gebruiken. Je moet dan in elk geval weten of de deelnemers aan ESF een doorsneepopulatie vormen binnen de doelgroepen, of dat het hier gevallen betreft die normaal minder snel geselecteerd zouden zijn voor een algemeen re-integratietraject. De lage cijfers voor 2007 en 2008 kunnen vertekend zijn door de relatief lage aantallen.
- Tot slot zijn de waarden sterk afhankelijk van het soort traject dat onder ESF wordt gefinancierd. In de komende periode zal waarschijnlijk ook loonkostensubsidie worden gefinancierd, waarbij per definitie sprake is van een baan (hoewel niet per definitie na 24 maanden).

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd zouden de ex ante evaluatoren voor de gemeentelijke doelgroep opteren voor een target van 20% tot maximaal 25%.

Voor de V&J-doelgroep worden als streefwaarden voorgesteld het aantal ex-gedetineerden/deelnemers ESF-project dat binnen één maand na beëindiging van de detentie een baan heeft of een opleiding volgt en het aantal ex-strafrechtelijk resp. civielrechtelijk geplaatste jongeren die een ESF-traject hebben gevolgd, dat één maand na verblijf in de inrichting een baan heeft dan wel een opleiding volgt. Voor de ex-gedetineerden geldt als target 25% en voor de geplaatste jongeren 69%. Deze tar-

⁴¹ Bij de gemeentelijke doelgroep is alleen gekeken naar de doelpopulaties voor ESF: personen die langer dan een jaar een bijstandsuitkering hebben, personen met een WAJONG-, WIA-, of andere AO-uitkering hebben en ouderen van 45 jaar en ouder die een bijstandsuitkering hebben.



gets zijn gebaseerd op de WODC-studie over ESF-deelname.⁴² Het commentaar dat bij de andere targets zijn geleverd, is hier minder van toepassing, omdat het volgen van onderwijs en het vinden van een baan communicerende vaten zijn. Bij hoogconjunctuur zullen meer mensen een baan hebben gevonden, terwijl in een periode van laagconjunctuur personen meer een opleiding zullen volgen om hun kansen te vergroten. Deze cijfers zullen verzameld moeten worden door het CBS in samenwerking met V&J.

Om het effect op de arbeidsmarkt te meten, moeten deelnemers die een re-integratietraject starten in de tijd worden gevolgd. Dit kan niet aan de hand van de monitoring door Agentschap SZW, omdat deze na beëindiging van de deelname stopt. Bovendien kunnen deelnemers (achtereenvolgend) meerdere re-integratietrajecten volgen. Als Agentschap SZW het burgerservicenummer (BSN) van de deelnemers vastlegt, is dit wel mogelijk via het CBS. Gebruikmakend van de polisadministratie van UWV (waar alle mutaties in werknemerscontracten worden geregistreerd) en de Belastingdienst (waar inkomens van zelfstandigen worden geregistreerd) is vast te stellen in hoeverre de unieke deelnemers er in slagen een baan te vinden (en te houden).

Voor de projecten rond sociale innovatie en/of transnationale projecten is als resultaatindicator het aantal afgeronde projecten gekozen. Er wordt gestreefd naar 21 projecten, waarvan 80% moet zijn afgerond.. De keuze voor afgeronde projecten is goed verdedigbaar. De omvang van dit onderdeel is zeer beperkt en kan inhoudelijk zeer divers zijn.

Startwaarde

Om te beoordelen of er een verbetering in de situatie optreedt, moet een startwaarde worden vastgesteld. De doelgroep moet hiervoor helder zijn afgebakend. Voor actieve inclusie kan het beste de arbeidsmarktpositie van de deelnemers worden genomen: het percentage deelnemers dat vóór aanvang van het traject werk heeft. Dit zal, gezien de gekozen doelgroepen, altijd 0% zijn. Kies je als startwaarde de uitkomst uit bijv. 2009, dan loop je het risico dat door de slechte arbeidsmarktsituatie de realisatie van de streefwaarde onder de startwaarde gaat uitkomen.

Tussentijdse prestatiemeting in 2018

De EC heeft aangegeven dat naast de streefwaarde van het eindresultaat in 2022 ook tussentijds voor 2018 het dan verwachte resultaat moet worden aangegeven voor de financiële indicator en de outputindicator. Het ministerie gaat uit van de veel toegepaste N+3-regel met een onzekerheidsmarge van 10%. Bij een gelijkmatige verdeling van het budget over de jaren moet ultimo 2018 $2/7 \times 298,2$ miljoen - 10% = € 76,68 miljoen zijn afgerekend. Hiermee kunnen met betrekking tot re-integratie 15.700 deelnemers worden bereikt. Dit vereist wel een 'vliegende' start in 2014. Met betrekking tot sociale innovatie moeten ultimo 2018 $2/7 \times 21$ 5-6 projecten zijn afgerond.

4.3 Indicatoren voor duurzame inzetbaarheid

Contextindicatoren

Omdat ESF vooral aanvullend is op het nationale beleid en een zeer beperkte omvang heeft, is het niet zinvol om de verandering in de participatiegraad van ouderen als target value te hebben. Dit is dan ook terecht niet gebeurd. In principe zijn hier verder dezelfde contextvariabelen van belang als bij actieve inclusie: de stand en ontwik-

⁴² WODC, Effect deelname ESF_projecten op werk/opleiding en strafrechtelijke recidive, juni 2013.



keling van de economische productie, de impact van de structurele hervormingen, de ontwikkeling van de beroepsbevolking (aantal en opleidingsniveau), de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, de omvang en ontwikkeling van de werkgelegenheid, en arbeidsstromen die voortvloeien vanuit de vraagzijde (vacatures) en de aanbodzijde (niet-werkende werkzoekenden naar leeftijd, al dan niet met uitkering, zoals o.a. WW, bijstand en een arbeidsongeschiktheidsuitkering) en instroom vanuit het onderwijs.

(Financiële) inputindicatoren

De financiële inputindicator is het beschikbare bedrag. Er worden twee typen projecten gehanteerd: kleinschalige projecten van € 10.000 (met name voor het MKB) waarvoor een simpel vouchersysteem wordt ontwikkeld en de wat grotere projecten van € 100.000. Voor de eerste groep wordt € 54 miljoen vrijgemaakt en voor de tweede groep € 30 miljoen (start 2016).

Bij gezond ouder hebben de overige inputindicatoren betrekking op het aantal aanvragen, het toegekende bedrag per aanvraag en het aandeel co-financiering van de aanvraag. De co-financiering is gesteld op 50%. Deze gegevens zijn aan de monitoring van Agentschap SZW te ontlelen.

Outputindicatoren

Als output kan het aantal verleende projecten worden aangemerkt. Uitgaande van de verdeling van het budget en de bedragen per project resulteert dit in 5.400 vouchers en voor de tweede groep 300 projecten. Deze gegevens kunnen aan de monitoring van Agentschap SZW worden ontleend.

Resultaatindicatoren

Bij gezond ouder worden zijn twee resultaatindicatoren benoemd:

1. Het aandeel (miniprojecten (vouchers) dat is afgerond.
De streefwaarde (target) is gezet op 75%, wat gebaseerd is op de resultaten uit actie E1 (sociale innovatie) uit het huidige ESF-programma (2007-2013), waar voor 2008-2010 ca. 81% van de projecten is afgerond. Om dat duurzame inzetbaarheid minder breed is, lijkt het aannemelijk dat het percentage nu iets lager zal liggen.
2. Het percentage projecten, dat tenminste één goedgekeurd product (projectrapportage) oplevert. Hier is als de streefwaarde 80% ingezet, ook weer gebaseerd op actie E1 uit het huidige programma, waar voor 2008-2010 een gemiddelde gold van 85%. Omdat ook hier weer geldt dat duurzame inzetbaarheid een enger begrip is dan sociale innovatie, is ook hier een iets lagere streefwaarde zeer acceptabel.

De gegevens moeten uit het monitoringssysteem van Agentschap SZW komen.

Startwaarde

Voor gezond ouder worden is de startwaarde nul, omdat er dan nog geen projecten zijn afgerond, dan wel omdat er dan nog geen goedgekeurde producten zijn. De startwaarde van de meeste contextindicatoren worden in het OP geschetst. Mogelijke aanvullingen zijn in paragraaf x.2 te vinden onder contextvariabelen.

Tussentijdse prestatiemeting in 2018

De EC heeft aangegeven dat naast de streefwaarde van het eindresultaat in 2022 ook tussentijds voor 2018 het dan verwachte resultaat moet worden aangegeven voor de financiële indicator en de outputindicator. Het ministerie gaat uit van de veel toegepaste N+3-regel met een onzekerheidsmarge van 10%. Op dat moment zijn alleen de uitgegeven vouchers relevant. Bij een gelijkmatige verdeling van het budget over de jaren moet ultimo 2018 $2/7 \times 84 \text{ miljoen} - 10\% = € 21,6 \text{ miljoen}$ zijn af gerekend.



Hiermee kunnen 2.160 vouchers worden uitgegeven. Dit vereist wel opnieuw een 'vliegende' start in 2014.

4.4 Plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning mobiliteit

Contextindicatoren

In principe zijn hier dezelfde contextvariabelen van belang als bij actieve inclusie, wel bij voorkeur voor de G4, de regio waarop dit onderdeel betrekking heeft. De projecten vinden plaats in samenhang met EFRO.

(Financiële) inputindicatoren

De financiële inputindicator is het beschikbare bedrag. Er is voor dit onderdeel € 21 miljoen beschikbaar. Bij de plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning van mobiliteit hebben de overige inputindicatoren betrekking op het aantal aanvragen, het toegekende bedrag per aanvraag en het aandeel co-financiering van de aanvraag. De co-financiering is gesteld op 50%. Voor een re-integratietraject is gerekend met € 3.500, waarvan 50% ten laste van ESF. Dit bedrag is gebaseerd op de uitgaven in de huidige periode. Er als gevolg van de budgetkrapte afgezien van inflatiecorrectie. Deze gegevens kunnen aan de monitoring van Agentschap SZW worden ontleend.

Outputindicator

De outputindicator is hier het aantal deelnemers. Op basis van het totale budget voor dit onderdeel en de kostprijs van een re-integratietraject kunnen 10.800 deelnemers worden bereikt. Bron vormt de monitoring van Agentschap SZW.

Resultaatindicator

Het resultaat van de projecten met ESF is het (duurzaam) vinden van een baan binnen 24 maanden na start van de re-integratieondersteuning. De doelgroep is vergelijkbaar met de gemeentelijke doelgroep bij actieve inclusie. Hier is de target op 30% gezet. Het commentaar hierop is ook vergelijkbaar: afhankelijk van de conjunctuur en ESF 2007-2013 Actie A geeft veel lagere resultaten. De ex ante evaluatoren zouden opteren voor 20% tot maximaal 25%. Bron vormen de metingen van het CBS via het Sociaal Statistisch Bestand.

Startwaarde

Om te beoordelen of er een verbetering in de situatie optreedt, moet een startwaarde worden vastgesteld. De doelgroep moet hiervoor helder zijn afgebakend. Voor plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning mobiliteit kan het beste de arbeidsmarktpositie van de deelnemers worden genomen vóór de start van het re-integratietraject: Dit zal, gezien de gekozen doelgroepen altijd 0% zijn. Kies je als startwaarde de uitkomst uit bijv. 2009, dan loop je het risico dat door de slechte arbeidsmarktsituatie de realisatie van de streefwaarde onder de startwaarde gaat uitkomen.

Tussentijdse prestatiemeting in 2018

De EC heeft aangegeven dat naast de streefwaarde van het eindresultaat in 2022 ook tussentijds voor 2018 het dan verwachte resultaat moet worden aangegeven voor de financiële indicator en de outputindicator. Het ministerie gaat uit van de veel toegepaste N+3-regel met een onzekerheidsmarge van 10%. Bij een gelijkmatige verdeling van het budget over de jaren moet ultimo 2018 $2/7 \times 21$ miljoen - 10% = € 5,4 mil-



joen zijn afgerekend. Hiermee kunnen 2.775 deelnemers worden bereikt. Dit vereist wel weer een 'vliegende' start in 2014.

4.5 Technische bijstand

Van het totale ESF-bedrag wordt 4% gereserveerd voor technische bijstand door Agentschap SZW, die als beheersautoriteit is aangesteld.

Hierbij zijn twee resultaatindicatoren benoemd:

1. Rechtmatige uitvoering ESF-programma 2014-2020 met een netto cumulatieve foutenfractie <2% over de gehele periode. Dit percentage is identiek aan die in het huidige programma 2007-2013.
2. Zorgdragen voor een volledige benutting van het ESF-budget 2014-2020

Bron voor de resultaatindicator 'foutenfractie' zijn de systeemaudits die worden uitgevoerd. Over de vorderingen van de streefbedragen wordt jaarlijks gerapporteerd in het Jaarverslag, alsmede in het eindverslag.

4.6 Correspondentie met de richtlijnen van de EC

Voor de monitoring is het nodig dat de indicatoren aansluiten bij de thema's die door de EC zijn aangewezen als speerpunten bij het beleid rond ESF. Als gevolg van het beperkte budget kiest Nederland voor twee thema's:

1. Bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede, met als investeringsprioriteit actieve inclusie
2. Bevorderen van werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit met als investeringsprioriteiten actief en gezond ouder worden en toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven met behulp van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning van arbeidsmobiliteit.

De EC heeft voor ESF een aantal 'common indicators' verplicht gesteld en voorbeelden gegeven van 'specific indicators'. Nederland maakt voornamelijk gebruik van 'common indicators' en sluit daarbij aan op de indicatoren van de EC.

Bij het eerste thema is het vinden van een baan niet altijd een volledige garantie dat een persoon uit de armoedepositie komt, al leidt het wel vrijwel altijd tot een verbetering van de inkomenspositie.

4.7 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 (zie volgende paragraaf).
- **Acceptabel:**
 - voor stakeholders: het verband tussen indicatoren en project/traject moet logisch en niet ideologisch bepaald zijn;
 - voor leveranciers: dataleveranciers moeten het belang van leveren begrijpen.
- **Realistisch:**



toekenbaar: veranderingen in de indicator moeten hoofdzakelijk dan wel substantieel bepaald zijn door de betreffende Acties;
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

De indicatoren voor input en output hebben een direct verband met de activiteiten binnen de projecten. In principe zijn ze relatief gemakkelijk op projectniveau te registreren. Voorwaarde is uiteraard wel van projecten te verlangen dat ze een aantal kenmerken van deelnemers vastleggen, evenals het uiteindelijke resultaat op deelnemerniveau. Dat eist de EU-regulering overigens ook.

Voor de common indicators wordt het definitiekader van de EC gehanteerd.

De dataverzameling en rapportage erover zijn meestal in handen van het CBS, CPB of WODC.

Het lastigste zijn de resultaatindicatoren. Daarbij spelen verschillende zaken:

- *Specifiek* lijkt geen probleem, zeker wanneer er sprake is van algemeen geldende definities.
- *Meetbaar* is in principe goed uitvoerbaar. In het verleden was het altijd lastig om het resultaat vast te stellen. Deelnemers zijn niet altijd uniek, projecten verliezen na verloop van tijd het zicht op deelnemers en de invulling was niet altijd adequaat. Met de mogelijkheden die het CBS tegenwoordig biedt met Sociaal Statistische Bestand (polisadministratie en gegevens Belastingdienst) zijn deze problemen opgelost. Op basis van het BSN zijn deelnemers in de tijd te volgen, zodat nauwkeurig is vast te stellen wie na 24 maanden een baan hebben. Probleem blijft in de praktijk wel de actualiteit. Er gaan doorgaans 2-3 jaar over heen voordat het CBS de cijfers beschikbaar heeft.
- *Acceptabel* kan een probleem zijn. Dat geldt met name voor de dataverzameling wanneer de projecten deze moeten verzorgen c.q. dat niet via het CBS is te organiseren. Dit vergt veel discipline van betrokkenen.
- *Realistisch* lijkt in de meeste gevallen geen probleem. De indicatoren geven een goed beeld van de werkelijkheid.
- *Tijdgebonden*. Met name de mogelijkheden die het Sociaal Statistisch Bestand (Polisadministratie en gegevens Belastingdienst) biedt voor het meten van het resultaat van het programma is de periodiciteit van verzameling van gegevens geen probleem meer. Zie ook bij meetbaar.

4.8 Conclusie

Conclusie is dat met de gekozen set indicatoren goed is te werken. Ze zijn het best denkbare alternatief. Voor de streefwaarden van de resultaatindicatoren is gekeken naar de uitkomsten uit vergelijkbare projecten. Ze hebben daarmee realiteitswaarde.

Punt van aandacht blijven de targets van de resultaatindicatoren bij 'actieve inclusie' en 'plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en ondersteuning mobiliteit' rond het vinden van werk. Dit resultaat is sterk afhankelijk van de conjunctuur en voor wie ESF wordt ingezet. Het ingezette percentage baanvinders is niet structureel van karakter, maar in belangrijke mate mede bepaald door de stand en verloop van de conjunctuur. De periode van zeven jaar is waarschijnlijk wel lang genoeg om een structureel beeld te schetsen, al is dat niet zeker. Voor de tussenstand in 2018 geldt dit zeker niet. Een



bijkomende complicerende factor is dat aanvragers veel vrijheid hebben in de keuze van de re-integratieinstrumenten die ze onder ESF schuiven en in welke verhouding. Loonkostensubsidie en jobcoachtrajecten, waarbij bij aanvang per definitie sprake is van een baan, zullen waarschijnlijk tot betere uitkomsten leiden op de indicatoren dan andere re-integratie-instrumenten. De keuze voor het type re-integratietraject is voorts sterk bepalend voor de kosten er van.

Daarnaast heeft het CBS nog steeds een inhaalslag te maken rond het beschikbaar komen van gegevens. Recente realisatiecijfers ontbreken. De economische context, waaronder ESF moet worden uitgevoerd, is veel ongunstiger dan in het verleden, in elk geval voor de periode, waarover nu resultaten beschikbaar zijn. In de huidige krappe arbeidsmarkt is het lastiger om resultaat te behalen op het gebied van actieve inclusie dan wanneer er sprake is van een ruimere arbeidsmarkt. Bij laagconjunctuur zal meer moeite moeten worden gedaan om mensen aan een baan te helpen. Dit kan gepaard gaan met extra kosten. De effecten van ESF op de gehele ontwikkeling van de arbeidsmarkt zal gezien de geringe omvang van het ESF-budget in relatie tot het totale budget voor arbeidsmarktbeleid zeer beperkt zijn. Voor zover ESF bij actieve inclusie daadwerkelijk wordt ingezet op personen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt, zal de resultaatindicator lager uitkomen dan bij algemene re-integratietrajecten vanuit het landelijke beleid.



5 Uitvoering en beheer

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de passages in het OP die de uitvoering en beheer van het ESF betreffen. Paragraaf 5.1 gaat over de uitvoeringsorganisatie en taakverdeling tussen de verschillende autoriteiten. Paragraaf 5.2 gaat specifiek over de kostenvereenvoudiging.

5.1 Uitvoeringsdoelstellingen en -organisatie

Doelstellingen

In het OP wordt een tweeledig doel geschetst voor de uitvoering: een rechtmatige uitvoering van het ESF-programma, en de volledige benutting van het beschikbare budget.⁴³ Wat de rechtmatige uitvoering betreft zal er worden gestuurd op eenvoudig te verantwoorden kosten, waarover in de volgende paragraaf meer, en zal er integrale controle plaatsvinden, dat wil zeggen: de beheersautoriteit controleert alle verleende projecten.⁴⁴ Wat de volledige benutting betreft stelt het OP dat drie factoren daarvoor bepalend zijn: de tijdigheid en het niveau van committering, het niveau van de daadwerkelijke realisatie van projecten door aanvragers en de tijdigheid en kwaliteit van eerstelijnscontrole door de beheersautoriteit.

Om de volledige benutting te bevorderen bevat het OP als noviteit een bepaling dat bij projecten die minder dan 60% van de oorspronkelijke aanvraag hebben gerealiseerd, uiteindelijk de subsidie zal worden bijgesteld. Deze ondergrens zal de realisatiecijfers enigszins voorspelbaarder maken, hoewel 60% natuurlijk nog steeds een betrekkelijk lage streefwaarde is. Een groter risico dan een lage realisatie ligt waarschijnlijk in het mogelijk traag op gang komen van aanvragen. Dit kan in de hand worden gewerkt door het feit dat de beschikbare subsidies relatief laag zijn. Het feit dat er met meerjarige projecten wordt gewerkt kan dit nog versterken: aanvragers zouden in het eerste jaar rustig aan kunnen doen, omdat ze langer de tijd hebben om het project te realiseren. Dat de centrumgemeenten van AM regio's een andere rol hebben als aanvrager, kan hier ook aan bijdragen.

Uitvoeringsorganisatie

Het Agentschap SZW is als managementautoriteit grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering. De taken van het Agentschap zijn:

1. Taken in verband met voorlichting, de toekenning van subsidies, monitoring en controle op een rechtmatige uitvoering;
2. Taken in verband met de informatievoorziening aan en ondersteuning van de opdrachtgever/eigenaar (Min SZW) en Europese instanties in verband met de uitvoering van het ESF.⁴⁵

Hiertoe is 4% van het ESF budget gereserveerd, dat voornamelijk is bestemd voor Agentschap SZW.⁴⁶ Dit wordt aangevuld met een zelfde bedrag aan cofinanciering. Daarmee is het beschikbare bedrag voor de uitvoering van het ESF grofweg gehalveerd ten opzichte van de vorige periode. Het is logisch dat er, gezien het kleinere

⁴³ OP, blz 45-46.

⁴⁴ OP, blz 46.

⁴⁵ OP, blz 46.

⁴⁶ Een deel van het budget is bestemd voor het inhuren van externe expertise voor de horizontale doelstellingen, en ook worden evaluaties uit dit budget bekostigd. Hoewel dit een klein deel van het uitvoeringsbudget is, is het deel van dit budget dat extern wordt besteed groter dan voorheen.



totaal budget voor ESF, ook minder geld beschikbaar is voor de uitvoering. Bovendien zorgen enkele versimpelingen in de opzet van het programma, zoals het terugbrengen van het aantal aanvragers, het werken met meerjarige projecten en het oormerken van subsidies voor bepaalde doelgroepen, waarschijnlijk voor lagere uitvoeringskosten. Toch is het zeer waarschijnlijk dat de beschikbare beheerskosten niet toereikend zijn voor een deugdelijke uitvoering. Hoewel dit naar verwachting geen effect zal hebben op de uitvoering van ESF - tekorten zullen immers uit andere middelen worden aangevuld - is het aan te raden om deze constatering in het OP op te nemen.

5.2 Kostenvereenvoudiging

Twee belangrijke knelpunten uit de vorige periode (2007-2013) hebben mede richting gegeven aan de inrichting van het nieuwe OP. Ten eerste waren er in de vorige periode veel individuele aanvragers, wat hoge administratieve lasten opleverde voor de managementautoriteit. Ten tweede werd door aanvragers de verantwoordingsdruk en controledruk als erg hoog ervaren.⁴⁷ Het ESF heeft daardoor onder verschillende partijen een negatief imago gekregen: de kosten en opbrengsten zijn, in de beleving van deze partijen, niet altijd met elkaar in evenwicht.

Het vereenvoudigen van de kostenverantwoording is daarom niet alleen belangrijk om het gemakkelijker te maken voor aanvragers, maar ook simpelweg om ervoor te zorgen dat potentiële aanvragers aanvragen in zullen dienen. Vereenvoudiging is dus belangrijk voor de *efficiëntie* en de *effectiviteit* van ESF.

Het is, in dit licht bezien, goed dat het OP een opsomming bevat van veelgenoemde oorzaken van administratieve lasten in de periode 2007-2013. Wat de daadwerkelijke vereenvoudigingsopties betreft wordt er onderzocht of er valt te werken met een 'flatrate', waar de conceptverordening voor de nieuwe periode nadrukkelijk de mogelijkheid toe biedt. Dit lijkt een haalbare optie en zal zeker bijdragen aan de vereenvoudiging van de kostensystematiek. Tegelijkertijd moet de verwachte opbrengst hiervan niet worden overdreven; uit onderzoek komt deze optie naar voren als een zeer haalbare optie met een gematigd effect wat betreft het verminderen van lasten.⁴⁸ Andere opties zoals vaste prijzen of een lumpsum zouden wat dat betreft aantrekkelijker zijn geweest, maar bleken op korte termijn niet haalbaar.⁴⁹

Op verschillende plekken meldt het OP dat een belangrijke inzet voor 2014-2020 is om zoveel mogelijk met 'eenvoudig controleerbare kosten' te gaan werken.⁵⁰ Dat wil zeggen dat door de beheersautoriteit zal worden beoordeeld of projecten eenvoudig te verantwoorden en te controleren zijn. Communicatie 'aan de voorkant' is hierbij erg belangrijk, en in dat kader is het goed dat de beheersautoriteit een 'accountstructuur' opzet om de 35 AM regio's, V&J en UWV vooraf te informeren en begeleiden bij het indienen van een aanvraag.⁵¹

Behalve communicatie aan de voorkant is het de ex-ante evaluatoren nog onduidelijk hoe er daadwerkelijke ingezet gaat worden op 'eenvoudig controleerbare kosten'. Worden projecten afgekeurd als ze niet eenvoudig controleerbaar zijn? Wordt er dan in overleg getreden met aanvragers, die daarop een nieuwe aanvraag in kunnen die-

⁴⁷ Dit bleek onder andere uit de stakeholderconsultatie, uitgevoerd door Panteia in 2012.

⁴⁸ SEOR en Berenschot, Vereenvoudiging van de kostensystematiek in het ESF-programma 2014-2020. Een analyse van de opties (2013).

⁴⁹ SEOR en Berenschot, Vereenvoudiging van de kostensystematiek in het ESF-programma 2014-2020. Een analyse van de opties (2013).

⁵⁰ OP, blz 64.

⁵¹ OP, blz 46.



nen? Bovendien werpt het de vraag op of het inzetten op eenvoudig te controleren kosten niet nodeloos de efficiëntie boven de effectiviteit plaats. Dat wil zeggen, is het denkbaar dat door een dergelijke focus re-integratietrajecten zullen worden gefinancierd die weliswaar eenvoudig te controleren zijn, maar wellicht minder effectief? Om deze spanning te vermijden is het aan te raden om te verduidelijken hoe er getoetst zal worden op de eenvoudig controleerbare kosten.

Het OP stelt verder dat er zoveel mogelijk met meerjarige projecten zal worden gewerkt. Dit is een verstandige keuze, omdat dit een duidelijke efficiëntieslag betekent.

Al met al zien de ex-ante evaluatoren in de huidige opzet van het OP vooral een *incrementele* vereenvoudiging van de kostensystematiek. Dat betekent dat er geen grote winst wordt verwacht. De vraag is natuurlijk of het gegeven de context mogelijk zou zijn om meer efficiëntie te bereiken. De voornaamste mogelijkheid hiervoor ligt waarschijnlijk in het verder beperken van het aantal aanvragers. Het OP in zijn huidige vorm kent een sterke thematische concentratie, maar het aantal aanvragers blijft nog steeds groot, hoewel ook dat is teruggebracht ten aanzien van de vorige periode. Verdere concentratie wat betreft het aantal aanvragers zou waarschijnlijk de grootste efficiëntiewinst bereiken.

5.3 Conclusie

We verwachten dat de doelstellingen ten aanzien van de uitvoering (rechtmatigheid en volledige benutting) zijn te halen op basis van de in het OP opgenomen maatregelen. Wat betreft de deugdelijke uitvoering voorzien we geen noemenswaardige risico's. Wat betreft de volledige benutting is het voornaamste risico dat aanvragen, mede door enkele vernieuwingen in de opzet van het ESF-programma, traag op gang kunnen komen.



6 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is steeds een tussenconclusie opgesteld. In dit hoofdstuk worden tot slot de onderzoeksvragen één voor één beantwoord.

1. *Bevat het Operationeel Programma (OP) een adequate strategie om de uitdagingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt voor de komende periode aan te pakken?*

Het OP bevat in de ogen van de evaluatoren een strategie die in grote lijnen aansluit op de uitdagingen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze uitdagingen zijn goed geschetst, en vormen daarmee een solide basis voor het ontwerp en de uitvoer van het programma. Wel raden de evaluatoren aan om ook een analyse van de vraagkant van de arbeidsmarkt op te nemen in het OP. Op die manier kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat ESF maatregelen leiden tot verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het is goed dat activering en sociale inclusie worden verbonden, en dat er op het belang van duurzame inzetbaarheid wordt gewezen.

2. *Hangen de beleidsdoelen samen met en dragen zij bij aan de Europa 2020-strategie?*

De doelen zoals in het OP zijn gesteld dragen bij aan de EU2020 doelstellingen inzake 'inclusive growth'. In de EU2020 strategie wordt onder andere gewezen op de noodzaak om de arbeidsparticipatie te verhogen, de structurele werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting te verlagen en gezond en actief ouder worden te bevorderen. In het OP wordt de link met EU2020 niet gelegd, terwijl de aansluiting er wel degelijk is.

3. *Is het OP intern samenhangend en is de strategie coherent met andere beleidsinstrumenten op nationaal en EU-niveau?*

In grote lijnen is het OP intern samenhangend. De doelstellingen sluiten aan op de geïdentificeerde uitdagingen, en de maatregelen sluiten in de regel aan op de doelstellingen.

Op het gebied van het "ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod" was het OP nog niet voldoende uitgewerkt om te mate van interne samenhang te kunnen beoordelen.

De strategie is bovendien coherent met andere beleidsinstrumenten. De vrijheid die in de uitvoering van de doelstelling 'actieve inclusie' wordt gegeven aan gemeenten (via AM regio's) sluit het goed aan op de voorgenomen decentralisaties in het sociale domein. De nadruk op de voucherregeling bij de uitvoering van "duurzame inzetbaarheid" sluit goed aan op de sectorplannen. Wat de coherentie met Europees beleid betreft kan, met betrekking tot de doelstelling 'ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod' de mogelijke synergie met EFRO nog beter worden toegelicht.



4. *Draagt het geheel van maatregelen en interventies bij aan de beoogde resultaten en zijn de voorgestelde subsidievormen passend bij de maatregelen en interventies?*

Van de maatregelen en interventies wordt verwacht dat ze bij zullen dragen aan de beoogde resultaten. Daarbij zijn drie opmerkingen op hun plaats. Ten eerste zullen de maatregelen ter bevordering van de re-integratie van personen met afstand tot de arbeidsmarkt zoals gezegd alleen bijdragen aan de beoogde resultaten wanneer ze niet leiden tot verdringing. Om verdringing te voorkomen moeten de inspanningen gericht zijn op het creëren van extra werkgelegenheid of het vervullen van moeilijk vervulbare vacatures. Een andere optie is om in te zetten op scholing van mensen, tijdens of na hun re-integratietraject. Het OP zou hier aandacht aan moeten besteden.

Ten tweede is het bij de voucherregeling, behorende bij de doelstelling 'duurzame inzetbaarheid', moeilijk om uitspraken te doen over verwachte effectiviteit. Omdat er geringe verantwoordingseisen zijn is er weinig bekend over de effectiviteit. Het lijkt een geïjkt middel om duurzame inzetbaarheid in het MKB te bevorderen, maar een duidelijke onderbouwing hiervoor ontbreekt.

Ten derde zijn de maatregelen behorende bij de doelstellingen 'sociale innovatie en transnationale samenwerking' en 'ontwikkelen van vraaggestuurd arbeidsaanbod' onvoldoende uitgewerkt om te kunnen beoordelen of ze bij zullen dragen aan de beoogde resultaten. Daarbij zou het goed zijn wanneer deze beoogde resultaten meer specifiek in het OP beschreven zouden worden.

De subsidievormen passen over de gehele linie bij de maatregelen.

5. *Bevorderen de beleidsstrategische keuzen de zogeheten horizontale uitgangspunten (gelijkheid tussen man en vrouw, het non-discriminatiebeginsel en de duurzame ontwikkeling)?*

In de beleidsstrategische keuzen van het OP – dat wil zeggen de logische schakel van uitdagingen naar doelstellingen en maatregelen – wordt geen specifieke aandacht geschonken aan de horizontale doelstellingen. Er wordt beargumenteerd voor gekozen om geen doelgroepen te hanteren, en dus bijvoorbeeld niet specifiek in te zetten op de bevorderen van arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit is een logische keuze, hoewel er ook goede argumenten zijn voor het tegendeel.

De aandacht in het OP voor de horizontale doelstellingen bestaat er voornamelijk uit dat er externe experts zullen worden ingezet om aanvragers te ondersteunen. Vooralsnog wordt dit omschreven met betrekking tot de gelijkheid tussen man en vrouw en non-discriminatie. De evaluatoren vragen zich af of dit ook met betrekking tot duurzame ontwikkeling zal worden gedaan. Voorts is het aan te raden om de activiteiten en verwachte resultaten van deze adviseurs duidelijker te omschrijven in het OP.

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 OP onderbouwt de inzet en omvang van financiële middelen door duidelijk te kiezen voor concentratie van middelen op drie thematische doelstellingen, waarbij 70% naar 'actieve inclusie' gaat. Dit is een duidelijke en begrijpelijke keuze.



Gezien de beperkte omvang van het ESF budget zijn de beleidsdoelen zeker niet te bereiken louter op basis van de ESF-middelen – maar dat mag ook niet worden verwacht. ESF maakt een zeer klein deel uit van het participatiebudget van de voornaamste betrokken partijen.

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?*

Wat betreft actieve inclusie wordt in het OP voorgesteld om als indicator te hanteren het percentage deelnemers dat 24 maanden na ondersteuning een baan heeft. In het OP staat een streefwaarde van 30%. Dit is een hoog percentage, gegeven het feit dat het is gebaseerd op resultaten uit een tijd van arbeidsmarktkrapte. In de huidige markt ligt het voor de hand dat de resultaten lager zullen uitvallen. Bovendien laten CBS-cijfers ook nu al lagere cijfers zien. Een realistischer target voor de gemeentelijke doelgroep ligt daarom tussen de 20% en 25%. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat gemeenten veel vrijheid hebben om verschillende soorten re-integratietrajecten te laten financieren. Instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoachtrajecten, waarbij per definitie sprake is van een baan, zullen ook 24 maanden na afloop van de ondersteuning heel andere resultaten laten zien dan andere trajecten. Daarom is het hanteren van één indicator in wezen niet fijnmazig genoeg om de diverse effecten van het programma later te toetsen.

Voor de V&J doelgroep wordt als indicator voorgesteld het aantal ex-gedetineerden, jongeren of TBS-gestelden dat één maand na verblijf in de inrichting een baan heeft of een opleiding volgt. Voor ex-gedetineerden geldt als target 25%, en voor geplaatste jongeren 69%. Dit zijn realistische indicatoren.

Wat betreft duurzame inzetbaarheid worden in het OP twee indicatoren benoemd: Het aandeel miniprojecten (vouchers) dat is afgerond. De target hierbij is gezet op 75%

Het percentage projecten, dat tenminste één goedgekeurd product (projectrapportage) oplevert. Hier is als de streefwaarde 80% ingezet
Dit zijn realistische indicatoren en streefwaarden.

De doelgroep voor “bevorderen vraaggestuurd arbeidsaanbod” is vergelijkbaar met de gemeentelijke doelgroep voor actieve inclusie. In het OP wordt voorgesteld om als indicator te hanteren het percentage dat 24 maanden na afloop van de ondersteuning een baan heeft, en om als streefwaarde 30 % te nemen. Dit is om dezelfde redenen als hierboven genoemd in de ogen van evaluatoren te hoog. 20-25% zou realistischer zijn.

9. *Wat zal het effect zijn van de strategie in kwantitatieve termen in de jaren 2018 en 2022?*

Wat betreft actieve inclusie gaat het OP ervan uit dat er binnen de gemeentelijke doelgroep 97.000 deelnemers worden bereikt. Het probleem hierbij is dat de gemeenten veel vrijheid hebben om hun instrumenten te kiezen. De keuze voor instrumenten



is sterk bepalend voor het bereik en de effectiviteit. Voor de UWV doelgroep gaat het OP ervan uit dat er 3.900 deelnemers kunnen worden bereikt middels jobcoachtrajecten. Voor de V&J doelgroep gaat het OP ervan uit dat er 9.500 deelnemers kunnen worden bereikt. Voor sociale innovatie en transnationale samenwerking gaat het OP ervan uit dat er 21 projecten kunnen worden gefinancierd. Dit zijn de verwachte effecten in kwantitatieve termen in 2022.

Dit betekent dat in 2018 circa 15.700 deelnemers in re-integratietrajecten (gemeenten, UWV en V&J) kunnen worden verwacht. Dit vereist wél een vliegende start in 2014. Wat sociale innovatie betreft zullen in 2018 5-6 projecten moeten zijn uitgevoerd.

Wat duurzame inzetbaarheid betreft zullen in 2022 5.400 vouchers en 300 projecten uitgevoerd kunnen zijn. In 2018 zal alleen worden gekeken naar het aantal uitgegeven vouchers, omdat de eerste jaren van het programma alleen hierop wordt ingezet. Er zullen dan 2.160 vouchers kunnen zijn uitgegeven. Dit vereist opnieuw een vliegende start in 2014.

Wat betref de ontwikkeling van vraaggestuurd arbeidsaanbod wordt verwacht dat in 2022 10.800 deelnemers zullen kunnen zijn bereikt. Hier geldt dezelfde opmerking als hierboven bij actieve inclusie: het bereik is sterk afhankelijk van de instrumenten die gemeenten zullen kiezen. Doordat gemeenten daar veel vrijheid in hebben zijn de huidige streefwaarden geen precies middel. Wanneer we dit desondanks hanteren zullen in 2018 2.775 deelnemers kunnen zijn bereikt. Opnieuw is hiervoor een vliegende start nodig in 2014.

10. In hoeverre zijn de personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het OP toereikend?

Zoals bleek uit interviews is het budget dat voor uitvoeringskosten is gereserveerd niet toereikend voor een deugdelijke uitvoering. Dit komt mede doordat het budget voor uitvoering grofweg is gehalveerd, terwijl de vereiste inspanningen waarschijnlijk weliswaar afnemen, maar niet zullen halveren. Er zullen aanvullende personele middelen en administratieve capaciteit worden ingezet, waardoor uiteindelijk een goede uitvoering van ESF niet in gevaar zal komen.

11. 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?

Op de procedures voor het toezicht op het programma wordt in het OP niet uitvoerig ingegaan. De gegevens voor evaluaties en implementatierapporten zullen worden ontleend aan het CBS (Sociaal Statistisch Bestand), cijfers van V&J en uit monitoringssystemen van het Agentschap SZW. De evaluatoren verwachten geen problemen rond de kwaliteit van deze gegevens.



Bijlage – respondenten

| Organisatie | Respondent |
|--|------------------------|
| Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Dick Beekhuizen |
| Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Marijke Koning |
| Agentschap SZW | Elsa Vrugink |
| Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | Kees Vreeburg |
| Ministerie van Economische Zaken | Ineke Hoving-Nienhuis |
| Ministerie van Veiligheid en Justitie | Hans-Laurens van Gulik |
| UWV | Ilse Zenden |
| Vereniging Nederlandse Gemeenten | Caspar Sluiter |
| Vereniging Nederlandse Gemeenten | Arjan Ploegmakers |
| Gemeente Den Haag | Rob Bakker |
| Gemeente Rotterdam | Kris Luijsterburg |
| FNV | Isabel Coenen |
| VNO-NCW | Cees Schoenmakers |

