



COLLEGIALE TOETSING
VAN SOCIALE BESCHERMING
EN SOCIALE INTEGRATIE
2011

DE ONTWIKKELING VAN
EFFECTIEVE VOORAFGAANDE
SOCIALE-EFFECTBEOORDELINGEN
MET DE **NADRUK** OP **METHODOLOGIE**,
INSTRUMENTEN EN
GEGEVENSBRONNEN

BRUSSEL, 17 - 18 NOVEMBER 2011

SAMENVATTEND VERSLAG



COLLEGIALE TOETSING
VAN SOCIALE BESCHERMING
EN SOCIALE INTEGRATIE
2011

DE ONTWIKKELING VAN
EFFECTIEVE VOORAFGAANDE
SOCIALE-EFFECTBEOORDELINGEN
MET DE NADRIJK OP METHODOLOGIE,
INSTRUMENTEN EN
GEGEVENSBRONNEN

MIKE BREWER
UNIVERSITEIT ESSEX

BRUSSEL, 17 - 18 NOVEMBER 2011

SAMENVATTEND VERSLAG



Deze publicatie wordt ondersteund door het communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit van de Commissie (PROGRESS) (2007-2013). Dit programma wordt beheerd door het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie van de Europese Commissie. Het is opgezet om de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken, zoals opgenomen in de Sociale Agenda, financieel te ondersteunen en om op die gebieden bij te dragen aan de verwezenlijking van de Lissabon-strategie.

Het zevenjarig programma is gericht op alle belanghebbenden die kunnen meehelpen aan de ontwikkeling van een passende en doeltreffende wetgeving en beleid inzake werkgelegenheid en sociale zaken, met betrekking tot de landen van de EU-27, de EVA/EEA-landen en kandidaat- en potentiële kandidaat-landen.

PROGRESS moet de EU-bijdrage versterken tot staving van de toezeggingen en inspanningen van de lidstaten om meer en betere jobs te creëren en een meer samenhangende gemeenschap op te bouwen. Daarom zal PROGRESS op de volgende gebieden actief zijn:

- analyses verrichten en beleidsadviezen opstellen over de beleidsterreinen van PROGRESS;
- toezicht houden op en verslag doen over de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving en het EU-beleid op de beleidsterreinen van PROGRESS;
- het bevorderen van de overdracht van goed beleid, het van elkaar leren en wederzijdse ondersteuning tussen de lidstaten op het gebied van EU-doelstellingen en prioriteiten; en
- de standpunten van de belanghebbenden en de samenleving als geheel doorgeven

Meer informatie is te vinden op:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=nl>

Verdere informatie over de Collegiale Toetsingen en de Beleidsevaluatie, alsook alle relevante documentatie, is beschikbaar op: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

De inhoud van deze publicatie weerspiegelt niet noodzakelijk de mening of het standpunt van het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie van de Europese Commissie. Noch de Europese Commissie, noch personen die namens haar optreden zijn verantwoordelijk voor het verdere gebruik van de informatie in deze publicatie.

2012

PRINTED IN BELGIUM



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
A. De Europese beleidscontext	9
B. Achtergrond en beleid van het gastland	12
C. Beleid en ervaringen in de deelnemende landen	17
D. Discussies tijdens de collegiale-toetsingsbijeenkomst	22
E. Conclusies en voornaamste lessen	34
Bijlagen	37



Samenvatting

Voorafgaande effectbeoordeling is een instrument en een proces om de verwachte toekomstige effecten van beleidsvoorstellen in te schatten, en een Sociale-Effectbeoordeling (SEB) richt zich vooral op de sociale effecten, meer dan op economische, fiscale, milieu- of andere effecten. Een goed uitgevoerde SEB kan gebruikt worden ter ondersteuning van empirische beleidsvorming, kan zorgen voor een bredere toepassing van sociale bescherming en sociale integratie op andere beleidsterreinen en de deelname bevorderen van belanghebbenden in het volledige proces. Het is echter wel gebleken dat SEB geen panacee is om te garanderen dat overheidsbeleid bijdraagt aan het behalen van sociale doelstellingen. Noch is dit soort effectbeoordelingen in heel de EU goed ontwikkeld. Deze collegiale toetsing concentreerde zich op één aspect van het probleem – dat van toepasselijke methodieken, instrumenten en gegevensbronnen, toegelicht aan de hand van praktijkvoorbeelden. Het bouwt voort op eerder onderzoek waarin de verschillende manieren waarop SEB's in de lidstaten worden uitgevoerd worden vergeleken en geanalyseerd, alsook op overzichtsstudies naar geschikte methodieken voor de beoordeling van werkgelegenheids- en sociale effecten.

Dit zijn de voornaamste inzichten die de collegiale toetsing heeft opgeleverd:

- De meeste deelnemende landen hebben niet het gevoel dat zij de beste praktijken toepassen bij de uitvoering van voorafgaande SEB's, hoewel melding werd gemaakt van een aantal voorbeelden van goede praktijken. Landen die moeite hebben met de toepassing van SEB moeten erop gewezen worden dat zij daar niet alleen in staan: SEB is inderdaad moeilijk en wij bevinden ons in een gezamenlijk leerproces.
- Momenteel wordt SEB vaak pas aan de orde gesteld wanneer het besluitvormingsproces al ver gevorderd is. Idealiter zou SEB hiervan echter een integraal onderdeel moeten uitmaken. Beleidsmakers zouden in een vroeg stadium moeten worden aangespoord om duidelijk te maken op welke feiten zij een voorgesteld beleid baseren; als er weinig of geen bewijs bestaat van het verwachte effect, kan dit erop wijzen dat er een proefproject nodig is. Desalniettemin kan zelfs een SEB die aan het einde van het beleidsvormingsproces

wordt uitgevoerd, bijdragen aan de bevordering van transparantie en verantwoordingsprocessen, alsook een verrijking vormen voor het maatschappelijk debat.

- In specifieke gevallen, met name wanneer er grote onzekerheid bestaat over de gedragsmatige reacties op voorgestelde beleidsmaatregelen, kunnen gerandomiseerde onderzoeken met controlegroepen en andere proeven waardevolle instrumenten vormen, gesteld dat voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden. Hiertoe behoren onder meer een duidelijk ethisch en wettelijk kader, een goed doordachte en transparante onderzoeksopzet, een adequaat budget en een behoorlijke planning. Er is vaak echter een discrepantie tussen de timing van de politieke cyclus en de tijd die nodig is om een experiment of proefproject uit te voeren en te evalueren. Politici kunnen er moeite mee hebben een groot, opvallend experiment op te geven, zelfs als de resultaten tegenvallen.
- Een groep die bij SEB's vaak over het hoofd wordt gezien, zijn kinderen, doordat zij zelden zijn opgenomen in de beschikbare kwantitatieve gegevens. Kwantitatieve analyses van enquêtegegevens zouden op zijn minst de effecten op huishoudens met afhankelijke kinderen afzonderlijk moeten beoordelen van die op huishoudens zonder kinderen. Ambtenaren en onderzoekers zouden ook moeten bekijken of kwalitatief onderzoek met kinderen, of input van organisaties die de belangen van kinderen vertegenwoordigen, een aanvulling kunnen vormen op de kwalitatieve analyse.
- Methoden die gebruikmaken van kwalitatief onderzoek zouden moeten worden aangepast aan de specifieke omstandigheden van de kwetsbare groepen waarop de beoordeling betrekking heeft. Mensen kunnen onwillig zijn om deel te nemen aan interviews of focusgroepen. Door de beoordeling kunnen onderzoekers een gevoeligheid ontwikkelen voor de situatie van de groep die wordt beoordeeld. Aan de andere kant kunnen bepaalde vormen van kwalitatief onderzoek leiden tot een erg dynamisch, participatief proces van onderaf.



- Overheidsgegevens kunnen een belangrijke bron vormen, zijn vaak voor weinig geld beschikbaar, en kunnen gegevensselecties bieden die groot genoeg zijn om regionale en lokale effecten vast te stellen, alsook de effecten op relatief kleine groepen. Overheidsgegevens zijn vaak actueler dan enquêtegegevens en houden doorgaans directer verband met beleidsvariabelen. Veel landen gebruiken overheidsgegevens om gezinsonderzoeken te verrijken en zo een meer nauwkeurige kwantitatieve analyse of microsimulatie mogelijk te maken. Er kunnen echter privacybeperkingen gelden en mogelijk moeten er ook specifieke maatregelen worden getroffen om standaardbegrippen, die zijn geformuleerd op basis van de enquêtegegevens, met elkaar in overstemming te brengen.
- De hoogte van de investeringen die nodig zijn om microsimulatiemodellen (MSM's) te ontwikkelen en in stand te houden vormen een belemmering voor hun toepassing. Overheden die overwegen hun eigen MSM's te ontwikkelen, zouden moeten kijken naar bestaande modellen (Euromod) of bestaande software die bedoeld is om het opstellen van MSM's makkelijker te maken (Euromod voor statische MSM's voor belastingen en uitkeringen, of LIAM2 of MODGEN voor dynamische MSM's). Als de effecten in de tijd van belang zijn, kan men beter beginnen met modellen die gebruikmaken van statische veroudering – die relatief eenvoudig zijn toe te passen – alvorens aan de slag te gaan met een dynamisch MSM. Lidstaten en onderzoekers moeten niet vergeten dat gegevens die op EU-SILC (EU-statistieken over inkomens en levensomstandigheden) gebaseerd zijn, desgewenst aan de hand van andere bronnen kunnen worden verrijkt of aangepast. Om ervaringen te delen en steun te mobiliseren, zouden bevindingen betreffende het gebruik van MSM's en details over de ontwikkeling daarvan algemeen bekend moeten worden gemaakt (wellicht door de Internationale Vereniging voor Microsimulatie).
- Voor goede SEB's is zowel interne (d.w.z. binnen de overheid) als externe expertise nodig. In de meeste gevallen is het een goed idee om met externe experts te werken, maar het gebruik van interne

expertise garandeert dat iemand verantwoordelijkheid zal nemen voor de uitvoering van de voorgestelde plannen. In gevallen waar onderwerpen politiek gevoelig liggen, kan het noodzakelijk zijn meer op interne hulpmiddelen te vertrouwen. Hoewel dit paradoxaal klinkt, is het in het belang van overheden dat SEB-vaardigheden niet alleen binnen het openbaar bestuur worden bevorderd, maar ook daarbuiten: de aanwezigheid van organisaties buiten de overheid die SEB's uitbrengen is één van de manieren om de vraag naar SEB's binnen de overheid te stimuleren.

- Een belangrijk probleem is de invoering van voorafgaande SEB's in landen waar de evaluatiecultuur niet goed ontwikkeld is. Het bestaan van gespecialiseerde centra die richtlijnen opstellen, steun bieden aan capaciteitsontwikkeling en voorbeelden van goede praktijken verzamelen, kan daarbij hulp bieden, maar moet niet gezien worden als een snelle oplossing. Het opbouwen van een evaluatiecultuur vergt tijd.
- De verdere ontwikkeling van voorafgaande SEB's zou moeten worden geïntensiveerd om de sociale dimensie van Europa 2020 te versterken. Alle EU-instellingen, lidstaten en belanghebbenden kunnen daarbij een rol spelen, maar de Europese Commissie bevindt zich in een unieke positie om dit streven te ondersteunen. Het zou bijvoorbeeld kunnen overwegen een leernetwerk op te zetten en te ondersteunen, alsook een Europese SEB-kennisbank (te vergelijken met de IA TOOLS-website die niet langer wordt bijgehouden) en een handleiding of toolkit te creëren voor het uitvoeren van SEB's betreffende niet-sociaal Europa 2020-beleid (bijvoorbeeld energie-, vervoers- en economisch beleid). De Europese Commissie zou meer de nadruk kunnen leggen op SEB in haar contacten met overheden betreffende de verwachte sociale effecten van bepaalde beleidsmaatregelen in hun Nationale Hervormingsprogramma's.¹

¹ De Nationale Hervormingsprogramma's zetten de hervormingen uiteen die de diverse landen willen doorvoeren om de nationale doelstellingen te behalen die in het kader van de Europa 2020-strategie zijn vastgesteld en die ieder jaar in april worden gepresenteerd.



A. De Europese beleidscontext

Voorafgaande effectbeoordeling is een instrument en een proces om de waarschijnlijke toekomstige effecten van beleidsvoorstellen in te schatten, en SEB richt zich meer op de sociale effecten dan op economische, fiscale, milieu- of andere effecten (in Bijlage 1 wordt nauwkeuriger uiteengezet hoe de term sociale-effectbeoordeling wordt begrepen).

Het beoordelen van de waarschijnlijke sociale effecten van beleidsvoorstellen voordat besluiten worden genomen, is een essentieel onderdeel van goed bestuur. In deze tijden van crisis, economische recessie en begrotingsconsolidatie is het echter belangrijker dan ooit om de sociale gevolgen van beleidsvoorstellen in acht te nemen. De bevordering van voorafgaande SEB's is geheel in overeenstemming met de doelen en doelstellingen van de EU's Open Coördinatiemethode (OCM) met betrekking tot sociale bescherming en sociale integratie. Volgens deze doelstellingen moeten beleidsmaatregelen empirisch onderbouwd zijn, moeten de relevante belanghebbenden bij het beleidsvormingsproces betrokken worden en moet de aandacht voor sociale bescherming en sociale integratie onderdeel uitmaken van alle beleidsterreinen.²

Het belang van voorafgaande sociale-effectbeoordeling werd ook benadrukt door het 'Europees Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting' (het beleidsforum van de EU voor de aanpak van de problemen van armoede en sociale uitsluiting in het bredere kader van de Europa 2020-strategie). Het platform concludeerde dat:

2 Met deze collegiale toetsing is getracht een bijdrage te leveren aan een van de overkoepelende doelstellingen van de Open Coördinatiemethode (OCM) voor sociale bescherming en sociale integratie ("het versterken van goed bestuur, transparantie en de betrokkenheid van belanghebbenden bij de formulering en tenuitvoerlegging van het beleid en het toezicht daarop"), alsook aan een van de werkdoelstellingen ("Een beslissende rol te spelen bij de uitbanning van armoede en sociale uitsluiting", en in het bijzonder "te zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid en voor inspraak van alle beleidsniveaus en alle betrokken actoren, waaronder ook mensen die armoede ondervinden; ervoor zorgen dat het sociale-integratiebeleid efficiënt is en wordt geïntegreerd in alle desbetreffende beleidsgebieden, waaronder het economisch, begrotings-, onderwijs- en opleidingsbeleid, alsook de structuurfondsprogramma's (met name ESF)").

“Een betere beleidscoördinatie betekent dat de sociale effecten van beleidsinitiatieven zorgvuldig moeten worden beoordeeld en dat potentieel nadelige sociale gevolgen zoveel mogelijk beperkt moeten worden door middel van maatregelen die gericht zijn op de bevordering van sociale gelijkheid en de bestrijding van armoede. De Europese Commissie heeft alle belangrijke initiatieven en wetgevingsvoorstellen onderworpen aan een integrale effectbeoordeling, inclusief de sociale dimensie. De Commissie zal de kwaliteit van haar effectbeoordelingen verder verfijnen en verbeteren om te garanderen dat aandacht wordt besteed aan de sociale dimensie. Het is belangrijk dat andere EU-instellingen wanneer zij de voorstellen van de Commissie wijzigen, alsook de lidstaten op nationaal niveau de sociale dimensie beoordelen van hun eigen voorstellen.”³

Afgezien van deze institutionele ontwikkelingen betekent de huidige financiële en economische crisis dat veel EU-landen trachten hun openbare financiën weer in balans te krijgen: gezien deze forse budgettaire uitdagingen voor het sociale beleid is het nog belangrijker om het effect van maatregelen op kwetsbare groepen in de maatschappij te meten. Het Comité voor Sociale Bescherming concludeerde tijdens haar beoordeling van de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie dat “het ook belangrijk zal zijn dat de lidstaten hun vermogen verbeteren om de sociale effecten van hun voornaamste beleids- en bestedingsbeslissingen te beoordelen.”⁴

De geloofwaardigheid van de Europese sociale dimensie zal er deels van afhangen of effectieve voorafgaande SEB werkelijkheid wordt. Een goed uitgevoerde SEB kan gebruikt worden ter ondersteuning van empirische beleidsvorming, kan zorgen voor een bredere toepassing van sociale bescherming en sociale integratie op andere beleidsterreinen en de deelname bevorderen van belanghebbenden in het volledige proces. Het

3 “Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: Een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang”, december 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:NL:HTML>

4 “Beoordeling van de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie (2011) - Volledig verslag van het Comité voor sociale bescherming”, februari 2011: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/11/st06/st06624.nl11.pdf>



is echter wel gebleken dat SEB geen panacee is om te garanderen dat overheidsbeleid bijdraagt aan het behalen van sociale doelstellingen. Noch is dit soort effectbeoordelingen in heel de EU goed ontwikkeld. Deze collegiale toetsing concentreerde zich op één aspect van het probleem – dat van toepasselijke methodieken, instrumenten en gegevensbronnen, toegelicht aan de hand van praktijkvoorbeelden.



B. Achtergrond en beleid van het gastland

Achtergrond

In november 2008 maakte een collegiale toetsing in Bratislava (Slowakije) het mogelijk te komen tot een algemene gedachtewisseling over sociale-effectbeoordeling⁵, maar vormde tevens het begin van een door PROGRESS⁶ gefinancierd onderzoek naar SEB als instrument voor de algemene beleidsintegratie van sociale bescherming en sociale integratie in het overheidsbeleid van de EU-lidstaten. Het doel van het onderzoek was een beschrijving, vergelijking en analyse te bieden van de manieren waarop SEB in de lidstaten wordt uitgevoerd en aanbevelingen te doen voor de implementatie van effectieve SEB. De onderzoeksresultaten werden in 2010 gepubliceerd.⁷ De conclusie luidde dat SEB (zij het als zelfstandig proces of als onderdeel van een geïntegreerd effectbeoordelingssysteem) in de meeste lidstaten nog in de kinderschoenen stond, maar dat er voorbeelden aan te wijzen waren van goede praktijken. Naast een gebrek aan politieke wil in een aantal lidstaten, constateerde het onderzoek diverse problemen gerelateerd aan instrumenten, hulpmiddelen en expertise, te weten:

- Discrepancies tussen de kwantitatieve ambities en de kwalitatieve werkelijkheid. Effectbeoordelingssystemen zijn vaak overmatig kwantitatief georiënteerd: de druk om te kwantificeren is groot, omdat onderzoeken anders minder aandacht krijgen.
- Een gebrek aan geschikte instrumenten, modellen en gegevensbronnen voor de kwantitatieve beoordeling van sociale effecten.

5 Peer Review in Social Protection and Social Inclusion on Social Impact Assessment in Bratislava (Slovakia) 6–7 november 2008: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2008/social-impact-assessment>.

6 "Het PROGRESS-programma is een financieel instrument dat de ontwikkeling en de coördinatie van het EU-beleid ondersteunt"; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=327>

7 The Evaluation Partnership — CEPS Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in the EU Member States. Juni 2010, p. 5. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>



- Zelfs wanneer de analyse alleen kan worden gebaseerd op kwalitatieve methoden, worden sociale effecten vaak slechts terloops vermeld.
- SEB's worden vaak uitgevoerd door ambtenaren die niet gewend zijn om sociaal beleid te evalueren. Er is vaak een gebrek aan schriftelijke handleidingen, trainingen en ad hoc ondersteuning.
- Als gevolg van beperkte middelen kunnen ambtenaren vaak geen externe experts inschakelen.
- Geen of ondoelmatige inspraak van belanghebbenden: de raadpleging van belanghebbenden kan een effectief instrument voor kwaliteitscontrole zijn, alsook een belangrijke bron van gegevens en informatie.

Tegelijk met het door PROGRESS gefinancierde onderzoek werden er pogingen ondernomen om de beoordeling van sociale effecten te versterken als onderdeel van het geïntegreerde effectbeoordelingssysteem van de Europese Unie, ten dele naar aanleiding van een externe evaluatie van het systeem waarin werd gesuggereerd dat er ruimte voor verbetering was⁸. DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) gaf vervolgens opdracht tot twee onderzoeken naar de voorafgaande SEB-methodologie:

- “Onderzoek ter Beoordeling van de Werkgelegenheids- en Sociale Effecten van Gegeven Strategisch Beleid van de Commissie” (gepubliceerd begin 2009)⁹;
- “Onderzoek naar Toegepaste Methodieken voor de Beoordeling van Werkgelegenheids- en Sociale Effecten (gepubliceerd begin 2010)¹⁰.

8 The Evaluation Partnership “The Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System. Final Report.” April 2007, p. 45. http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf

9 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2279&langId=en> (uitgevoerd door ECORYS Nederland BV & Idea Consult NV)

10 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5543&langId=en> (uitgevoerd door ECORYS Nederland BV & IZA)

Daarnaast werden er handleidingen opgesteld ter ondersteuning van DG's van de Commissie die niet direct vertrouwd zijn met SEB bij de voorbereiding van geïntegreerde effectbeoordelingen, in het bijzonder:

- "Handleiding voor de beoordeling van Sociale Effecten aan de hand van het Effectbeoordelingsstelsel van de Commissie" (17/11/2009)¹¹;
- "Operationele Handleiding voor de integratie van Grondrechten in Effectbeoordelingen door de Commissie" (06/05/2011)¹².

Ervaringen van het gastland: een overzicht

België is een federaal land dat uit drie regio's bestaat: Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Vlaanderen en Wallonië. Het beleid op al deze niveaus kan aanzienlijke sociale effecten hebben. Op dit moment bestaan er voorafgaande SEB-systemen die bepaalde sociale effecten beoordelen op het federale niveau (België) in de vorm van een Duurzame-Ontwikkeling effectbeoordelingsstelsel (DOEB, in gebruik sinds 2004) en in Vlaanderen in de vorm van een systeem voor Reguleringsimpactanalyse (RIA, sinds 2005). Beide systemen zijn gericht op de gelijktijdige beoordeling van economische, milieu- en sociale effecten. In Vlaanderen is recentelijk een afzonderlijke effectrapportage voor kinderen en jongeren opgenomen in het RIA-systeem. Er wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een armoede-effectrapportage in het gewest Brussel, alsook aan versterking van het onderdeel betreffende armoede-effecten in het Vlaamse RIA-systeem (momenteel worden er twee proef-SEB's voorbereid). Een DOEB quickscan-formulier moet bij ieder regeringsbesluit worden gevoegd wanneer het wordt overlegd aan de Ministerraad. RIA's zijn verplicht voor alle regelgeving die een effect heeft op burgers, bedrijven en non-profit organisaties. De duurzaamheidseffectrapportages worden niet gepubliceerd. In Vlaanderen is de bestuurlijke regelgevingsagenda openbaar en worden de RIA's gepubliceerd in een databank nadat het dossier is goedgekeurd door de Vlaamse regering. Over het algemeen worden er veel adviezen verstrekt aangaande beleidsvoorstellen door adviesraden. De sociale partners zijn

11 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4215&langId=en>

12 http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf



nauw betrokken bij SEB door middel van de Nationale Arbeidsraad op federaal niveau en overeenkomstige raden op regionaal niveau.

Hoewel veel voorstellen beoordeeld dienen te worden aan de hand van deze SEB-systemen, is er in de praktijk veel ruimte voor verbetering en kan het sociale onderdeel van de effectbeoordelingssystemen aanzienlijk worden versterkt. De SEB bestaat voornamelijk uit het invullen van een toetsingsformulier (screening) dat bij het regelgevingsdossier is gevoegd; sinds 2007 is er maar één volledige DOEB-rapportage uitgevoerd. Het Vlaamse RIA-systeem heeft betere resultaten opgeleverd, maar ook daar kan nog het nodige verbeterd worden.¹³ Het lijkt er zelfs op dat er op informele wijze meer voorafgaande SEB's ad hoc worden uitgevoerd in het kader van het normale besluitvormingsproces.

Ervaringen van het gastland: instrumenten, hulpmiddelen en expertise

De Belgische overheid heeft geïnvesteerd in grote datapakhuisen die een reeks bestuurlijke gegevensbronnen aan elkaar koppelen, aanvankelijk met de bedoeling de administratieve kosten te verminderen en de uitvoering van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid te vergemakkelijken. Overheden en wetenschappelijke instellingen hebben geïnvesteerd in instrumenten om deze gegevensbronnen te kunnen benutten, onder meer voor SEB's. De belangrijkste van deze instellingen zijn het Federaal Planbureau, de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, de Afdeling Onderzoek van de Vlaamse overheid, IWEPS (Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique) en het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse overheid heeft diverse steunpunten opgezet: dit zijn universitaire onderzoeksconsortia die beogen snelle wetenschappelijke beleidsondersteuning te bieden.

In hun algemeenheid stelden de Belgische vertegenwoordigers bij de collegiale toetsing dat een relatief sterk punt van het Belgische systeem

¹³ Een uitgebreidere evaluatie van de voorafgaande beoordeling van regelgeving in België wordt geboden in het OESO-rapport "Better regulation in Europe – Belgium": http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34141_45707132_1_1_1_1,00.html

wordt gevormd door het aanzienlijke aantal experts dat binnen en buiten de overheid aanwezig is, alsook dat er goede gegevens beschikbaar zijn. Relatief zwakke punten bij de uitvoering van SEB's in België zijn een gebrek aan consensus over wat de belangrijkste resultaten zouden moeten zijn, de moeilijkheden om toegang te krijgen tot relevante overheidsgegevens, evenals een gebrek aan middelen om de diverse experts met elkaar te verbinden.

C. Beleid en ervaringen in de deelnemende landen

Uitvoeringswijzen van sociale-effectbeoordelingen

Het in juni 2010 gepubliceerde onderzoek naar SEB in de lidstaten liet zien dat de lidstaten in toenemende mate voorafgaande EB-systemen hebben ontwikkeld als (geïntegreerd) onderdeel van hun beleidsvormingsproces, maar dat:

“Sociale EB in de meeste systemen nog in de kinderschoenen staat. Voor zover dit plaatsvindt, is de beoordeling van sociale effecten vaak minder ver ontwikkeld dan de beoordeling van de budgettaire, economische effecten. Voorbeelden van EB’s die een diepgaande analyse bevatten van sociale effecten zijn ver te zoeken; voor zover zij bestaan, hebben zij meestal betrekking op beleid met specifieke sociale doelstellingen. [...] Uit dit onderzoek is niettemin gebleken dat effectieve sociale-effectbeoordeling mogelijk is. Er vallen prille aanzetten en/of geïsoleerde voorbeelden waar te nemen van goede praktijken [...]”

Het onderzoek constateerde dat SEB hoofdzakelijk op twee manieren wordt uitgevoerd (soms in combinatie): hetzij als een van de dimensies van een geïntegreerde EB (meestal tegelijk met economische en milieueffectbeoordelingen), hetzij in de vorm van gerichte effectrapportages die zich concentreren op specifieke sociale aspecten (zoals sociale gelijkheid, armoede of sekse).

Vragenlijsten beantwoord door de deelnemers aan de collegiale toetsing wijzen erop dat er nog steeds aanzienlijke verschillen in aanpak bestaan tussen (en in) de lidstaten¹⁴. In sommige lidstaten is bijvoorbeeld vereist dat belangrijke beleidsverklaringen en wetgevingsvoorstellen worden vergezeld van SEB’s (soms als onderdeel van een bredere effectbeoordeling). Zo

¹⁴ Zie <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/effective-ex-ante-social-impact-assessment> voor de afzonderlijke landenverslagen.



is in Oostenrijk sinds 2001 vereist dat wetgeving vergezeld gaat van een geïntegreerde EB; momenteel wordt de wetgeving herzien, en in 2013 zal er een nieuw, zeer nauwkeurig EB-systeem van kracht worden. In Noorwegen (geen lid van de EU) zijn bepaalde SEB's verplicht als onderdeel van de "consequentieanalyses" die bij officiële onderzoeken, regelgeving en rapporten worden gevoegd die naar het Noorse parlement worden gestuurd. Spanje heeft een relatief nieuw centraal bestuursorgaan op dit gebied, het Nationaal Bureau voor de Evaluatie van Overheidsbeleid en Dienstverleningskwaliteit; tot de doelstellingen behoren het bevorderen van de kennis over de effecten van overheidsplannen en -programma's, alsook verbetering van de transparantie en de bestuursverantwoording betreffende het beheer van openbare middelen. Het bestuursorgaan heeft ook diverse evaluatierapporten uitgebracht. In Finland hebben verschillende overheidsonderdelen hun eigen aanpak (en in sommige gevallen hun eigen voorwaarden) bij de uitvoering van EB's. In bepaalde gevallen zijn gemeentelijke autoriteiten ook verplicht gezondheids- en sociale EB's uit te voeren. In Ierland worden er effectbeoordelingen verricht van strategische regeringsverklaringen, uitgavenramingen en de jaarlijkse begroting, het Nationale Ontwikkelingsplan, EU-plannen en -programma's, en wetgeving, maar worden afzonderlijk verricht op verschillende onderwerpen, zoals met betrekking tot armoede, sekse, plattelandsontwikkeling, werkgelegenheid en invaliditeit. In Frankrijk zijn niet alleen voorafgaande effectrapportages verplicht, maar er bestaat ook een aanzienlijk Nationaal Fonds voor experimenten op het gebied van jongerenbeleid ("*Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*"¹⁵) dat werd gecreëerd na de evaluatie van de *Revenu de Solidarité Active* — of rSa (een minimuminkomensregeling) in 2009. Dit Fonds beschikt over een budget van € 230 miljoen voor de periode 2009-2011. Dit kan worden aangemerkt als een beoordeling "vooraf" aangezien de experimenten vergelijkbaar zijn met proefprogramma's.

Aan het andere uiterste bevinden zich Cyprus, Luxemburg en Griekenland, waar geen enkele vorm van effectrapportage vereist is (behalve de verplichte rapportages bij ESF-projecten). Het moet worden opgemerkt dat het juist de vertegenwoordigers uit deze drie landen waren die bijzondere nadruk legden

15 <http://www.jeunes.gouv.fr/ministere-1001/actions/fonds-d-experimentation-pour-la-1038>



op de beperkte beschikbaarheid van instrumenten en hulpmiddelen voor de uitvoering van SEB's. Dit zou er op kunnen wijzen dat het bestaan van een formele verplichting om SEB's uit te voeren een effectieve stimulans vormt voor landen om geschikte instrumenten of hulpmiddelen te ontwikkelen, en te investeren in expertise. Anderzijds kan het ook een indicatie vormen dat in landen waar beperkte instrumenten of hulpmiddelen voor het uitvoeren van SEB's beschikbaar zijn, de overheid kiest voor de pragmatische opstelling dat het weinig zinvol is om SEB's verplicht te stellen.

De opvatting van een van de belangenorganisaties (het Europese Netwerk voor Armoedebestrijding – EAPN) was dat SEB's vaak meer gezien worden als propaganda dan als reële beoordelingen van de mogelijke effecten van bepaalde scenario's, als gevolg van het formele en gesloten karakter van het beoordelingsproces. Dit betekent dat er weinig kans is dat SEB's de ontwikkeling van beleid met potentieel negatieve sociale gevolgen kunnen volgen. Deze situatie kan onder meer worden veroorzaakt door:

- Het gebrek aan algemeen erkende sociale standaarden (in tegenstelling tot milieustandaarden);
- Het feit dat de sociale wetenschappen minder status hebben dan natuurwetenschappen;
- De nauwe, en mogelijk tegenstrijdige relatie tussen SEB en het besluitvormingsproces.

EAPN zou graag zien dat SEB een adequaat organisatiepatroon zou hebben gekoppeld aan transparantievereisten, geregeld in hetzelfde kader als SEB's achteraf, met duidelijke procedurele normen voor consultatie, participatie en controle.

Instrumenten en hulpmiddelen voor het verrichten van SEB's

Op de vragenlijst werden de deelnemers verzocht om praktijkvoorbeelden van SEB aan te dragen die tijdens de toetsingsbijeenkomst konden worden besproken. Hoewel de deelnemers werden aangespoord om praktijkvoorbeelden naar voren te brengen waarbij gebruik was gemaakt van een verscheidenheid aan methoden en instrumenten, was bij de

meeste praktijkvoorbeelden die door de deelnemers werden aangedragen gebruikgemaakt van *microsimulatiemethoden* en/of *kwantitatieve analyse van overheids(micro)gegevens over huishoudinkomens*.

Standaard statische MSM's zijn in combinatie met grootschalige, representatieve enquêtes onder huishoudens gebruikt om veranderingen te analyseren in uitkeringen of bijstandsprogramma's (België, Ierland en Spanje) en het effect van veranderingen in indirecte belastingen op huishoudbudgetten (Cyprus en Ierland). MSM's zijn gecombineerd met gedragsmodellen om hervormingen te onderzoeken die bedoeld waren om mensen te stimuleren betaald werk te aanvaarden (België). Dynamische MSM's zijn gebruikt om de financiële duurzaamheid en toereikendheid te beoordelen van het huidige pensioenbeleid (België en Frankrijk) en modellen op te stellen voor de toekomstige vraag naar, en aanbod van artsen (Frankrijk). Overheidsgegevens zijn gebruikt om veranderingen te analyseren in uitkeringsprogramma's (Cyprus en België). In sommige gevallen zijn overheidsgegevens aangevuld met informatie uit inkomensenquêtes (België) of werden deze op een bepaalde wijze gekoppeld aan EU-SILC-gegevens (Cyprus). Modelanalyses zijn toegepast op gezinnen om veranderingen te analyseren betreffende een groot aantal huishoudens in een klein geografisch gebied (Ierland). Frankrijk gaf twee voorbeelden van evaluaties achteraf op basis van aselecte toewijzing; geen van de andere landen maakte expliciet melding van beleid dat op deze wijze werd geëvalueerd. Wel werden er voorbeelden gegeven van beleid dat getest werd zonder aselecte toewijzing (België). Er werd één voorbeeld gegeven waarbij gebruik was gemaakt van een enquête waarvoor specifiek opdracht was gegeven met het oog op de beoordeling (België). In diverse gevallen is gebruikgemaakt van kwalitatief onderzoek (België, Ierland en Spanje). De raadpleging van belanghebbenden werd door een aantal landen als instrument genoemd (Ierland en Spanje).

Verschillende deelnemers lichtten toe in welke mate de overheid gebruikmaakt van externe organisaties voor de uitvoering van SEB's, maar zoals te verwachten viel, was op dit punt sprake van de nodige variatie. In Oostenrijk hoopt men bijvoorbeeld dat de nieuwe verplichting om SEB's te verrichten ervoor zal zorgen dat openbaar bestuurders alle vaardigheden



verwerven die nodig zijn om SEB's uit te voeren. Ook Finland lijkt nauwelijks externe deskundigen in te schakelen voor voorafgaande SEB's, wat echter door de deelnemers als een onwenselijke situatie werd beschouwd. Spanje en Ierland maken aan de andere kant in aanzienlijke mate gebruik van externe deskundigheid bij de uitvoering van voorafgaande SEB's; dit werd onwenselijk geacht door de Spaanse deelnemers, maar werd door de Ierse deelnemers pragmatischer bekeken. In Frankrijk werden de meeste voorafgaande SEB's verricht door overheidsorganen, maar de evaluatie achteraf op basis van aselecte experimenten werd doorgaans uitbesteed aan externe onderzoekers. In Griekenland wordt de evaluatie achteraf van programma's en beleid normaliter uitbesteed aan particuliere adviesbureaus. Wetenschappelijke instellingen en onderzoekscentra worden zelden ingeschakeld, maar individuele wetenschappers of onderzoekers werken soms op contractbasis samen met particuliere adviesbureaus.



D. Discussies tijdens de collegiale-toetsingsbijeenkomst

De inleidende sessie bestond uit bijdragen van het gastland en DG EMPL. Er werden vier werkvergaderingen gehouden over: 'Gerandomiseerde onderzoeken met controlegroepen en andere proeven'; 'De evaluatie van effecten op zeer kwetsbare of kleine groepen'; 'De raadpleging van belanghebbenden en participerende evaluatie' en 'Microsimulatie'. Twee prominente voorbeelden van MSM's werden tijdens de plenaire sessie behandeld. Tijdens de slotbijeenkomst werden algemene kwesties besproken. In dit deel worden de genoemde presentaties en de bijbehorende discussies samengevat.¹⁶

De SEB-aanpak van de Commissie

Tijdens de bijeenkomst werden de SEB-aanpak van de Commissie en haar visie op de voor voorafgaande SEB's beschikbare methodieken, instrumenten en databanken gepresenteerd. De Commissie hanteert een gedecentraliseerde aanpak: iedere DG is verantwoordelijk voor zijn eigen SEB's en krijgt ondersteuning van een centrale afdeling van DG EMPL. Een dergelijke aanpak is snel noch makkelijk en vereist veel bewustwording en training, maar is de moeite waard. Immers door beslissingen en wetgeving te onderwerpen aan kritische analyse zullen deze waarschijnlijk op de middellange en lange termijn aan kwaliteit winnen. Ieder jaar worden er ongeveer 100-120 effectbeoordelingen uitgevoerd.

Effectieve effectbeoordeling dient vroeg in het beleidsvormingsproces plaats te vinden en dit is alleen mogelijk indien beleidsmakers hiervoor verantwoording nemen. Voordat wordt overgegaan tot een effectbeoordeling dienen aan beleidsmakers de volgende vragen te worden gesteld:

- Welk type maatregelen moet worden onderzocht?
- Welke eindvariabelen zijn belangrijk?

¹⁶ De bijdrage van het gastland had vooral betrekking op het materiaal dat in deel B van dit verslag behandeld wordt.



- Welk niveau van differentiatie is vereist?
- Is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen onmiddellijke effecten en lange-termijneffecten?
- Wat zijn de praktische beperkingen ('real-world constraints') bij toepassing? Hoeveel interne en externe expertise kan er worden gemobiliseerd? Hoeveel betrouwbare financiering is er beschikbaar?
- Is kwantificering mogelijk? Welke gegevens zijn beschikbaar? Wat zijn de gevolgen indien de maatregel niet wordt getroffen?

Evaluaties en effectbeoordelingen zouden in een cyclus moeten plaatsvinden, waarbij de resultaten van een evaluatie gebruikt kunnen worden voor de volgende effectbeoordeling en er een constante dialoog plaatsvindt tussen beleidsmakers en analisten.

Natuurlijk kunnen bepaalde effecten, zoals op de arbeids- en levenskwaliteit, slechts in beperkte mate worden gekwantificeerd. Maar in deze gevallen kan zelfs een zuiver kwalitatieve analyse al nuttig zijn om het debat te stimuleren. Waar voldoende kwalitatief goede gegevens beschikbaar zijn, kunnen meer geavanceerde modelleringstechnieken worden gebruikt, mits voor nuttige doeleinden (dus niet als een doel op zich). De ontwikkeling van modellen op basis van microdata zal waarschijnlijk steeds belangrijker worden. Hiervoor zijn meer consistente gegevensbronnen nodig. Hoewel er al pogingen zijn ondernomen om meer omvattende en beter vergelijkbare gegevensbestanden te creëren op Europees niveau, beschikken veel landen op nationaal niveau nog altijd over betere gegevens. In sommige lidstaten zou regionalisering een probleem kunnen vormen.

Gerandomiseerde onderzoeken met controlegroepen en andere proeven

Tijdens deze sessie werden de ervaringen met gerandomiseerde onderzoeken met controlegroepen ('*randomised control trials*', RCT) besproken, alsook andere proeven ten behoeve van voorafgaande effectbeoordeling.

In België werd een proef uitgevoerd met een persoonlijk zorgbudget voor invalide personen. Het betrof een experiment, maar het aantal gebruikte gevallen was dermate klein dat het geschikter was voor een kwalitatief onderzoek dan voor een kwantitatief onderzoek. De proef functioneerde goed, maar door de beperkte omvang was het onmogelijk om tot solide resultaten te komen die konden worden geëxtrapoleerd. In Finland werden proefprojecten uitgevoerd om twee soorten belastingvoordelen voor huishulp te testen. Deze werden in verschillende regio's van Finland uitgetest met de uitdrukkelijke doelstelling gegevens te produceren op basis waarvan het beleid landelijk kon worden ingevoerd. In Frankrijk werden in 2008-2010 door middel van een grootschalig experiment diverse varianten van de rSa getest, die er zowel op gericht is werk lonend te maken als een minimuminkomen te bieden. Gebieden van Frankrijk die 10% van de totale bevolking vertegenwoordigen, werden geselecteerd om de rSa toe te passen. Hierna werd er een speciaal budget voor sociale experimenten opgezet met de naam Nationaal Fonds voor sociale experimenten op het gebied van jongerenbeleid ("Fonds d'expérimentation sociale pour la jeunesse"¹⁵). Tot op heden heeft het fonds in drie rondes een oproep gedaan om voorstellen in te dienen, in totaal meer dan 40 oproepen representerend, met name gecentreerd op educatie- en jeugdbeleid. De evaluatievoorwaarden zijn vastgesteld door een interdisciplinaire wetenschappelijke commissie die grotendeels uit economen bestaat.

RCT kan een nuttig en effectief instrument zijn, mits het goed wordt opgezet en professioneel wordt uitgevoerd. Randomisering is theoretisch aantrekkelijk omdat "selectieproblemen" vermeden kunnen worden¹⁷. RCT roept belangrijke ethische vragen op omdat het betekent dat bepaalde voordelen aan één groep worden toegekend die aan een andere groep worden onthouden; randomisering naar regio of in de tijd kan ethische bezwaren helpen vermijden. In Frankrijk is RCT wettelijk geregeld, wat een goede manier kan zijn om het aanvaardbaar te maken voor het grote publiek. Het is belangrijk om open te zijn over dergelijke experimenten: deze zijn vaak zeer complex, dus het is het noodzakelijk om de doelstellingen op heldere

¹⁷ Dit is de technische term voor de verschillen tussen degenen die de gevolgen ondervinden van een programma en degenen die deze niet ondervinden, iets wat moeilijk, zo niet onmogelijk te controleren valt met standaard statistische technieken.



en eenvoudige wijze te formuleren zodat misverstanden voorkomen kunnen worden. Voor een correcte uitvoering zijn lange aanlooptijden en aanzienlijke budgetten nodig. Na doorvoering van de maatregelen moeten de proeven minstens twee of drie jaar worden voortgezet. Dit soort experimenten vergt een hoge mate van vakkundigheid van de betrokken onderzoekers; ook de veldwerkers moeten voorafgaand aan het experiment worden getraind.

De uitkomsten van dergelijke proeven zijn zeker bruikbaar als beleidsinput, hoewel wel moet worden geaccepteerd dat politici een breder perspectief zullen hanteren. Wanneer een groot, opvallend experiment eenmaal loopt, kunnen politici er moeite mee hebben niet door te gaan met de voorgestelde hervorming, zelfs als de resultaten tegenvallen. Desondanks maakt RCT het mogelijk om verschillende benaderingen bij beleidsimplementatie te vergelijken.

Gerandomiseerde experimenten zijn echter niet altijd de aangewezen methode. Sociale experimenten zijn in vier soorten gevallen ongeschikt: wanneer er sprake is van een sociale of financiële noodsituatie; wanneer de benodigde informatie al voorhanden is (bijv. betreffende pensioenhervormingen); wanneer de hervormingen zelf onvoldoende zijn gedefinieerd; en wanneer randomisering onverenigbaar is met de wettelijke voorschriften. Daarnaast vergen RCT-proeven grote gegevensbestanden van hoge kwaliteit en zouden idealiter niet alleen de effecten op korte termijn moeten meten. Als er voor dergelijke termijnen geen financiering beschikbaar is, is RCT mogelijk niet de beste evaluatiemethode.

De evaluatie van effecten op zeer kwetsbare of kleine groepen

Wanneer de effecten van beleidsvoorstellen op kleine of zeer kwetsbare groepen moet worden beoordeeld, is het vaak niet mogelijk standaard enquêtegegevens te gebruiken vanwege de beperkte omvang van de steekproef of doordat deze groepen niet door middel van enquêtes onderzocht kunnen worden (groepen zoals daklozen, Roma of personen die zich in een inrichting bevinden). Afhankelijk van de omstandigheden kan in deze gevallen kwalitatief onderzoek — micro-enquêtes, interviews en

focusgroepen — worden uitgevoerd of kunnen overheidsgegevens worden gebruikt.

Een voorbeeld van een groep die zowel kwetsbaar is alsmede beperkt in aantal, zijn de Travellers of Roma¹⁸. Tijdens de bijeenkomst werd een voorbeeld gegeven van het effect van een mobiele levensstijl op de gezondheid van Travellers. Contact leggen met Travellers is moeilijk omdat zij traditioneel van onderzoeken werden uitgesloten en zeer wantrouwend staan tegenover officiële instellingen. Het evaluatieonderzoek werd daarom uitgevoerd door de Travellers zelf, bijgestaan door deskundigen, met financiering van een extern bureau. De methodologie bestond uit een kwalitatieve analyse, waarvoor micro-enquêtes, interviews and focusgroepen werden gebruikt. Hoewel deze effectrapportage ogenschijnlijk geen tastbare resultaten opleverde, werd aangenomen dat het onderzoek ambtenaren gevoelig had gemaakt voor de gezondheids- en huisvestingssituatie van Travellers.

Verder werden er twee voorbeelden gegeven van gevallen waarin overheidsgegevens waren benut om een gebrek aan enquêtegegevens te compenseren. In België werd een MSM (gebaseerd op overheidsgegevens uit 20 verschillende bronnen) gebruikt om de nationale armoededoelstelling te bepalen en te controleren. In Cyprus moest het EU-SILC-gegevensbestand bij een voorafgaande SEB van een minimuminkomensregeling voor gepensioneerden worden aangevuld met informatie over de exacte inkomsten die gepensioneerden stelden te ontvangen uit openbare uitkeringen (dit was nodig omdat de voorgestelde vermogenstest voor de minimuminkomensregeling verschillende inkomstenbronnen verschillend zou hebben behandeld, informatie die niet uit de EU-SILC viel op te maken). Overheidsgegevens, vooral wanneer zij op bepaalde wijze worden gecombineerd met enquêtegegevens, kunnen aanvullende mogelijkheden bieden. Overheidsgegevens zijn vaak relatief goedkoop te verkrijgen en kennen weinig beperkingen voor wat betreft de steekproefomvang, zodat de effecten op regionaal of lokaal niveau, alsook op kleine groepen kunnen worden vastgesteld. Zij worden vaak beter bijgehouden dan enquêtegegevens

¹⁸ Travellers zijn een inheemse minderheidsgroep met een traditionele nomadische levensstijl die vooral in Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de VS wonen, maar die van Ierse afkomst zijn.



en houden directer verband met beleidsvariabelen. Het gebruik ervan kan aan de andere kant beperkt worden door privacy- of andere wettelijke voorschriften. Een bijkomend probleem is dat standaardindicatoren die worden ontwikkeld op basis van enquêtegegevens (zoals het risico om onder de 60% van het mediane inkomen te belanden) niet rechtstreeks berekend kunnen worden omdat bepaalde gegevens niet in overheidsbestanden aanwezig zijn.

De raadpleging van belanghebbenden en participerende evaluatie

Er werden door de deelnemers weinig voorbeelden aangedragen van raadpleging van belanghebbenden en participerende evaluatie in verband met voorafgaande SEB, wat erop wijst dat landen zich ervan bewust zijn dat goede praktijken op dit punt schaars zijn en dat een behoorlijke raadpleging van belanghebbenden niet gemakkelijk is. Spanje gaf een toelichting over de wijze waarop evaluatie plaatsvindt in het kader van haar nationale actieplannen voor integratie, alsook op bepaalde begrippen en beginselen van participerende evaluatie. In dit opzicht bood Spanje een voorbeeld van de manier waarop de juiste context gecreëerd kan worden voor geslaagde evaluaties, namelijk door de bevordering van gunstige sociale omstandigheden en een open, constructief klimaat.

De volgende presentatie, die van EAPN, behandelde een aantal van de belemmeringen en de voorwaarden om vorderingen te boeken. Waardeoordelen over participatie zijn niet neutraal. Iedere betrokkenheid van belanghebbenden is uiteindelijk een machtskwestie en het moet van begin af aan worden erkend dat hier sprake is van een ongelijke verhouding. In principe horen zowel de geraadpleegde als de raadplegende partij baat te hebben bij inspraak. Tot de kwaliteitscriteria voor de raadpleging van belanghebbenden (die soms worden vastgelegd in inspraakregels of -standaarden) behoren de volgende: raadpleging dient vroeg in het besluitvormingsproces plaats te vinden, ruim voordat de beslissing wordt genomen; er dient zorgvuldig te worden bekeken hoe belanghebbenden voor consultatie worden geselecteerd; de capaciteit van belanghebbenden om aan raadplegingen deel te nemen dient te worden ontwikkeld en te worden ondersteund (in België ontvangen NGO's bijvoorbeeld financiering

om mensen die armoede ondervinden voor te bereiden zodat zij effectieve rechtstreekse input kunnen leveren); voor raadpleging dient voldoende tijd te worden ingeruimd; de vraagstelling moet ruim worden geformuleerd en niet beperkt zijn tot ondergeschikte technische aspecten van een beleidsvoorstel; het moet voor de belanghebbenden duidelijk zijn hoe hun input in het proces zal worden gebruikt; ook is het nodig om belanghebbenden feedback te geven op hun bijdrage. Het kan nuttig zijn om deze kwaliteitscriteria vast te leggen in inspraakregels (inspraakstandaarden). Er werden bepaalde voorbeelden gegeven van een ruimer selectief gebruik van raadpleging via internet. Dit kan een belangrijk aanvullend instrument zijn, maar erkend moet worden dat er een digitale kloof bestaat.

Microsimulatie

In Ierland wordt gewerkt met een statisch MSM voor belastingen en uitkeringen (SWITCH genaamd) dat eigendom is van een onafhankelijk onderzoeksinstituut (ESRI). Het is gebaseerd op een EU-SILC-gegevensbestand, dat in Ierland is verrijkt met aanvullende vragen die speciaal zijn gericht op de verzameling van microsimulatiegegevens. Het model wordt (samen met de bijbehorende training en ondersteuning) geleverd aan daarvoor aangewezen overheidsdiensten en overkoepelende organen van de sociale partners. Voor belangrijke beleidsinitiatieven van de overheid, zoals de jaarlijkse begrotingsplannen, is een armoede-effectrapportage verplicht. Overheidsinstanties baseren zich in hoge mate op de uitkomsten van het SWITCH-model.

In Frankrijk houdt een dienst voor Onderzoek, Studies, Evaluatie en Statistiek (die zelf steun biedt aan verschillende belangrijke overheidsdiensten) een statisch MSM voor belastingen en uitkeringen bij, genaamd INES. Dit model is gebaseerd op gegevens van de Franse Enquête Beroepsbevolking, die is gekoppeld aan overheidsgegevens over betaalde belastingen en ontvangen uitkeringen. Het resultaat is een groot en gedetailleerd gegevensbestand dat ideaal geschikt is voor microsimulaties op het gebied van belastingen en uitkeringen. Het model werd uitgebreid gebruikt om de inkomens- en herverdelingseffecten te beoordelen van de verschillende varianten van de rSa uitgaande van diverse aannames over het effect van de rSa op het



aanbod van arbeidskrachten en afwijzingspercentages (het model maakt zelf geen schatting van het effect op het arbeidsaanbod).

In België is een onafhankelijke, door de overheid gefinancierde organisatie verantwoordelijk voor het leveren van advies over de duurzaamheid en toereikendheid van het pensioenbeleid. Onlangs is er een model gecreëerd (MIDAS genaamd¹⁹) dat gebruikt kan worden voor een geïntegreerde beoordeling van de effecten van verschillende pensioenmaatregelen. MIDAS is een dynamisch MSM dat kan worden gekoppeld aan de resultaten van een macro-economisch model: het biedt de mogelijkheid de herverdelingseffecten van bepaalde pensioenmaatregelen te beoordelen, alsook hun financiële duurzaamheid.

Microsimulatiemethoden kunnen een uitermate waardevol instrument vormen bij de uitvoering van voorafgaande SEB's van bezuinigingsmaatregelen. Een actueel project gebruikt Euromod (zie Bijlage 2) om het effect van bezuinigingsmaatregelen in zes EU-landen te meten (Estland, Ierland, Griekenland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk; de landen werden voornamelijk geselecteerd op grond van de omvang van het begrotingstekort waarmee zij te kampen hadden). Hoewel het strikt gesproken niet een voorafgaande beoordeling betrof (aangezien de studie werd uitgevoerd nadat de maatregelen waren aangekondigd en in sommige gevallen nadat deze waren uitgevoerd), laat het onderzoek wel zien hoe de betrokken overheden Euromod hadden kunnen gebruiken voor een voorafgaande SEB. Alle bij het onderzoek gebruikte gegevens dateerden immers van vóór de aangekondigde bezuinigingsmaatregelen. Toegegeven werd dat het onderzoek bepaalde factoren, zoals doorsijpeleffecten, niet in aanmerking nam en dat de gevoeligheid van het onderzoek liet zien hoe belangrijk het is om de beperkingen van iedere simulatie goed uit te leggen, met name de hypothese en de onderzoeksperiode.

Microsimulatie kan, evenals methoden voor het voorspellen van veranderingen in inkomensverdeling, gebruikt worden om te beoordelen in

¹⁹ MIDAS is een gemeenschappelijk project van instellingen in Duitsland, België en Italië, opgezet door de EU in het kader van het Zesde Kaderprogramma (http://ec.europa.eu/research/fp6/index_en.cfm). Zie: http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?lang=nl&TM=30&KeyPub=781

hoeverre nationale armoededoelstellingen worden gehaald. Een project in het Verenigd Koninkrijk had deze methoden (een combinatie van "statische veroudering" met statische microsimulatie van belastingen en uitkeringen) gebruikt om inkomensafhankelijke armoedemaatregelen in het Verenigd Koninkrijk over de komende tien jaar in te schatten. Om verschillende redenen is dit soort prognoses die gebruikmaken van statische veroudering in het Verenigd Koninkrijk relatief eenvoudig uit te voeren: er bestaan officiële prognoses voor veel van de benodigde variabelen en de overheid gebruikt deze officiële prognoses als grondslag voor haar eigen begrotingsramingen. Het Verenigd Koninkrijk heeft bovendien duidelijk omschreven regels voor het indexeren van belastingen en uitkeringen. En het is redelijk gebruikelijk dat de regering veranderingen in de inkomstenbelasting en sociale-uitkeringssystemen enige jaren van tevoren aankondigt.

Niet alle overheden in EU-landen hebben toegang tot MSM's van belastingen en uitkeringen; in sommige landen zijn er noch binnen, noch buiten het openbaar bestuur modellen beschikbaar. De voornaamste belemmering voor hun gebruik zijn de kosten van het ontwikkelen van het model: organisaties moeten zich op lange termijn verbinden tot het gebruik van MSM's en investeren in hun ontwikkeling en onderhoud. Erkend werd dat de uitvoeringskosten van MSM's vergelijkbaar zijn voor kleine en grote landen, waardoor overheden in kleine landen de kosten sneller onaanvaardbaar zullen achten. Aan de andere kant zal het huidige Euromod-project in 2012 worden afgerond, zodat er op dat moment een MSM van belastingen en uitkeringen gebaseerd op EU-SILC-gegevens beschikbaar zal komen voor alle 27 lidstaten.

De potentiële waarde van MSM's wordt vaak onderschat, deels doordat veel van de bestaande modellen door overheidsorganen worden gebruikt, enigszins onttrokken aan de openbaarheid. Alle eigenaars en gebruikers van MSM's zouden moeten worden aangemoedigd om details van hun modellen en de resultaten van hun ontwikkeling te publiceren, zodat hiermee tijdens het debat rekening mee kan worden gehouden. Een manier om dit te bereiken is een gebruikersvriendelijke website, maar het kan ook bereikt worden door inzage te geven in de broncodes.



Er werd verder ingegaan op de verschillen tussen statische en dynamische MSM's. Dynamische MSM's kunnen noodzakelijk worden wanneer vergrijzing of andere veranderingen in de bevolking een probleem gaan vormen. Degenen die nog maar net begonnen zijn met het opzetten van een model doen er goed aan te beginnen met een statisch MSM en niet te proberen 'het wiel opnieuw uit te vinden', maar gebruik te maken van bestaande software, zoals Euromod en LIAM 2. Als er gekozen moet worden tussen dynamische modellering en statische veroudering, kan het beste met statische veroudering worden begonnen.

Is het verstandig om — gedeeltelijk, grotendeels of geheel — op externe evaluaties te vertrouwen?

Voor goede SEB's is zowel interne (d.w.z. binnen de overheid) als externe expertise nodig. In de meeste gevallen is het een goed idee om externe deskundigen in te schakelen. Politici moeten ook om politieke redenen om externe input vragen. Het gebruik van interne expertise garandeert dat iemand verantwoordelijkheid zal nemen voor de uitvoering van de voorgestelde plannen. Het is niet goed om volledig afhankelijk te zijn van externe kennis. In gevallen waar onderwerpen politiek gevoelig liggen, kan het noodzakelijk zijn meer op interne hulpmiddelen te vertrouwen. Het is belangrijk om interne capaciteit op te bouwen. In feite zijn beide vormen van expertise niet strijdig met elkaar (dit is een vals dilemma): des te meer men gebruikmaakt van interne deskundigheid, des te meer er waarschijnlijk ook externe ondersteuning zal worden ingeroepen. Maar het is belangrijk om geen vooroordelen te hebben over de sterke en zwakke punten van interne en externe expertise: interne expertise kan van zeer hoge kwaliteit zijn, vergelijkbaar met de beste wetenschappelijke expertise, terwijl externe deskundigheid niet noodzakelijkerwijs onafhankelijk is, aangezien consultants zich bij het uitvoeren van hun analyses kunnen laten beïnvloeden door de noodzaak om toekomstige contracten binnen te halen.

De thematische steunpunten in Vlaanderen zijn een voorbeeld van hoe de overheid op systematische wijze wetenschappelijke deskundigheid in huis kan halen. De contracten met wetenschappelijke consortia worden voor vijf jaar aangegaan. Dit biedt wetenschappelijke centra de mogelijkheid

om over de middellange termijn onderzoeklijnen op bepaalde terreinen te ontwikkelen. Er is sprake van continuïteit en bovendien kan er een lange-termijnrelatie met beleidsmakers worden opgebouwd. Daarnaast gaan de wetenschappers ermee akkoord op korte termijn beleidsondersteuning te bieden wanneer hier behoefte aan is (de grens tussen ondersteuning op korte en langere termijn wordt door de partijen aan het begin van het contract afgesproken). De belanghebbenden zijn vertegenwoordigd in stuurgroepen bij de beleidssteunpunten.

Het Instituut voor Begrotingsonderzoek [Institute for Fiscal Studies] is een gerespecteerd onafhankelijk instituut in het Verenigd Koninkrijk dat in staat is om zeer snel na de aankondiging door de overheid van nieuwe plannen voorafgaande SEB's uit te voeren op het gebied van inkomstenbelasting, bijstand, sociale-zekerheidsuitkeringen en onderwijsfinanciering. Waar nodig zal het Instituut de stellingen van de overheid betwisten. Het beseft dat het Instituut dergelijke berekeningen uitvoert, verhoogt de druk op de overheid om goede voorafgaande SEB's te verrichten. Dit is een voorbeeld van een alternatief SEB-model dat de maatschappij als geheel betreft bij de beoordeling van maatregelen voordat deze ten uitvoer worden gelegd, zij het op een minder gecontroleerde en geplande manier (het IFS is immers niet verplicht deze taak te vervullen).

Maar wanneer de evaluatiecultuur slecht ontwikkeld is, wat kunnen we dan doen om de capaciteit voor het verrichten van SEB's te verhogen?

Een belangrijk probleem is de invoering van voorafgaande SEB's in landen waar de evaluatiecultuur niet goed ontwikkeld is. Als SEB's wettelijk verplicht zijn, zal de vraag natuurlijk toenemen, wat overheden zal stimuleren om de capaciteit te verhogen.

Twee voorbeelden van initiatieven waarmee een evaluatiecultuur kan worden bevorderd, werden kort uiteengezet: het Nationaal Bureau voor de Evaluatie van Overheidsbeleid en Dienstverleningskwaliteit in Spanje en het Noorse Overheidsagentschap voor Financieel Management (DFØ), opgezet door het Noorse Ministerie van Financiën. Het bestaan van gespecialiseerde



centra die richtlijnen opstellen, steun bieden aan capaciteitsontwikkeling en voorbeelden van goede praktijken verzamelen, kan daarbij hulp bieden, maar moet niet gezien worden als een snelle oplossing. Desondanks wordt de kwaliteit van SEB's nog altijd zelden geëvalueerd; landen zouden dus manieren moeten zoeken om standaarden te toetsen.

Het Spaanse Nationale Bureau heeft dan ook niet gezorgd voor een radicale omslag in de evaluatiecultuur. Dit is daarentegen een langzaam proces geweest, zowel binnen het openbaar bestuur als op de universiteiten en andere onderzoeksinstituten. In Noorwegen heeft het Noorse Overheidsagentschap voor Financieel Management (DFØ) de taak om alle evaluaties die zijn uitgevoerd of waartoe opdracht is gegeven door ministeries te verzamelen. Op de website van het centrum staan circa 1.000 evaluaties die de afgelopen tien jaar op allerlei gebieden hebben plaatsgevonden. Het organiseert ook conferenties om ministeries en andere instanties aan te moedigen om evaluaties uit te voeren. Hoewel het in handen van de overheid is, volgt het centrum een onafhankelijke lijn. Dit bewijst nog maar eens dat overheidsorganen onafhankelijk kunnen zijn; hun wetenschappelijke onafhankelijkheid is trouwens in bepaalde gevallen een wettelijk vereiste.

In de toekomst zou de Europese Commissie infrastructuur kunnen financieren voor onderzoek naar levensomstandigheden, beroepsleven en armoede; dit initiatief zou kunnen bijdragen aan vergroting van de onderzoekscapaciteit op terreinen die op Europees niveau nauw verbonden zijn aan SEB.

E. Conclusies en voornaamste lessen

De meeste deelnemende landen hebben niet het gevoel dat zij de beste praktijken toepassen bij de uitvoering van voorafgaande SEB's, hoewel melding werd gemaakt van een aantal goede praktijken. Landen die moeite hebben met de toepassing van SEB moeten erop gewezen worden dat zij daar niet alleen in staan: SEB is inderdaad moeilijk en wij bevinden ons in een gezamenlijk leerproces.

Momenteel wordt SEB vaak pas aan de orde gesteld wanneer het besluitvormingsproces al ver gevorderd is. Idealiter zou SEB een integraal deel moeten uitmaken van het beleidsvormingsproces. Beleidsmakers zouden in een vroeg stadium moeten worden aangespoord om duidelijk te maken op welke feiten zij een voorgesteld beleid baseren; als er weinig of geen bewijs bestaat van het verwachte effect, kan dit erop wijzen dat er een proefproject nodig is. Desalniettemin kan zelfs een SEB die aan het einde van het beleidsvormingsproces wordt uitgevoerd, bijdragen aan de bevordering van transparantie en verantwoordingsprocessen, alsook een verrijking vormen voor het maatschappelijk debat.

Beleidseffecten op kinderen worden in SEB's vaak niet meegenomen, doordat zij zelden vertegenwoordigd zijn in de beschikbare kwantitatieve gegevens. Kwantitatieve analyses van enquêtegegevens zouden op zijn minst de effecten op huishoudens met afhankelijke kinderen afzonderlijk moeten beoordelen van die op huishoudens zonder kinderen. Ambtenaren en onderzoekers zouden ook moeten bekijken of kwalitatief onderzoek met kinderen, of input van organisaties die de belangen van kinderen vertegenwoordigen, een aanvulling kunnen vormen op de kwalitatieve analyse.

In specifieke gevallen, met name wanneer er grote onzekerheid bestaat over de gedragsmatige reacties op voorgestelde beleidsmaatregelen, kunnen gerandomiseerde onderzoeken met controlegroepen en andere proeven waardevolle instrumenten vormen, gesteld dat voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden. Hiertoe behoren onder meer een duidelijk ethisch en wettelijk kader, een goed doordachte en transparante onderzoeksopzet, een adequaat budget en een behoorlijke planning. Er is vaak echter een discrepantie tussen de timing van de politieke cyclus en de tijd die nodig



is om een experiment of proefproject uit te voeren en te evalueren. Politici kunnen er moeite mee hebben een groot, opvallend experiment op te geven, zelfs als de resultaten tegenvallen.

Methoden die gebruikmaken van kwalitatief onderzoek zouden moeten worden aangepast aan de specifieke omstandigheden van de kwetsbare groepen waarop de beoordeling betrekking heeft. Mensen kunnen onwillig zijn om deel te nemen aan interviews of focusgroepen. Door de beoordeling kunnen onderzoekers een gevoeligheid ontwikkelen voor de situatie van de groep die wordt beoordeeld. Aan de andere kant kunnen bepaalde vormen van kwalitatief onderzoek leiden tot een erg dynamisch, participatief proces van onderaf.

Overheidsgegevens kunnen een belangrijke bron vormen, zijn vaak voor weinig geld beschikbaar, en kunnen gegevensselecties bieden die groot genoeg zijn om regionale en lokale effecten vast te stellen, alsook de effecten op relatief kleine groepen. Overheidsgegevens zijn vaak actueler dan enquêtegegevens en houden doorgaans directer verband met beleidsvariabelen. Veel landen gebruiken overheidsgegevens om gezinsonderzoeken te verrijken en zo een meer nauwkeurige kwantitatieve analyse of microsimulatie mogelijk te maken. Er kunnen echter privacybeperkingen gelden en mogelijk moeten er ook specifieke maatregelen worden getroffen om standaardbegrippen, die zijn geformuleerd op basis van de enquêtegegevens, met elkaar in overstemming te brengen.

De hoogte van de investeringen die nodig zijn om microsimulatiemodellen (MSM's) te ontwikkelen en in stand te houden vormen een belemmering voor hun toepassing. Overheden die overwegen hun eigen MSM's te ontwikkelen, zouden moeten kijken naar bestaande modellen (Euromod) of bestaande software die bedoeld is om het opstellen van MSM's makkelijker te maken (Euromod voor statische MSM's voor belastingen en uitkeringen, of LIAM2 of MODGEN voor dynamische MSM's). Als de effecten in de tijd van belang zijn, kan men beter beginnen met modellen die gebruikmaken van statische veroudering – die relatief eenvoudig zijn toe te passen – alvorens aan de slag te gaan met een dynamisch MSM. Lidstaten en onderzoekers moeten niet vergeten dat gegevens die op EU-SILC (EU-statistieken over inkomens en levensomstandigheden) gebaseerd zijn, desgewenst aan de hand van andere

bronnen kunnen worden verrijkt of aangepast. Om ervaringen te delen en steun te mobiliseren, zouden bevindingen betreffende het gebruik van MSM's en details over de ontwikkeling daarvan algemeen bekend moeten worden gemaakt (wellicht door de Internationale Vereniging voor Microsimulatie).

Voor goede SEB's is zowel interne (d.w.z. binnen de overheid) als externe expertise nodig. In de meeste gevallen is het een goed idee om met externe experts te werken, maar het gebruik van interne expertise garandeert dat iemand verantwoordelijkheid zal nemen voor de uitvoering van de voorgestelde plannen. In gevallen waar onderwerpen politiek gevoelig liggen, kan het noodzakelijk zijn meer op interne hulpmiddelen te vertrouwen. Hoewel dit paradoxaal klinkt, is het in het belang van overheden dat SEB-vaardigheden niet alleen binnen het openbaar bestuur worden bevorderd, maar ook daarbuiten: de aanwezigheid van organisaties buiten de overheid die SEB's uitbrengen is één van de manieren om de vraag naar SEB's binnen de overheid te stimuleren.

Een belangrijk probleem is de invoering van voorafgaande SEB's in landen waar de evaluatiecultuur niet goed ontwikkeld is. Het bestaan van gespecialiseerde centra die richtlijnen opstellen, steun bieden aan capaciteitsontwikkeling en voorbeelden van goede praktijken verzamelen, kan daarbij hulp bieden, maar moet niet gezien worden als een snelle oplossing. Het opbouwen van een evaluatiecultuur vergt tijd.

De verdere ontwikkeling van voorafgaande SEB's zou moeten worden geïntensiveerd om de sociale dimensie van Europa 2020 te versterken. Alle EU-instellingen, lidstaten en belanghebbenden kunnen daarbij een rol spelen, maar de Europese Commissie bevindt zich in een unieke positie om dit streven te ondersteunen. Het zou bijvoorbeeld kunnen overwegen een leernetwerk op te zetten en te ondersteunen, alsook een Europese SEB-kennisbank (te vergelijken met de IA TOOLS-website die niet langer wordt bijgehouden) en een handleiding of toolkit te creëren voor het uitvoeren van SEB's betreffende niet-sociaal Europa 2020-beleid (bijvoorbeeld energie-, vervoers- en economisch beleid). De Europese Commissie zou meer de nadruk kunnen leggen op SEB in haar contacten met overheden betreffende de verwachte sociale effecten van bepaalde beleidsmaatregelen in hun Nationale Hervormingsprogramma's.



Bijlagen

Definities van sociale-effectbeoordeling

Er bestaat geen algemeen erkende definitie van 'sociale' effecten. De richtsnoeren over het geïntegreerde effectbeoordelingssysteem van de Europese Commissie onderscheidt 11 types sociale effecten:

- werkgelegenheid en arbeidsmarkten;
- standaarden en rechten betreffende arbeidskwaliteit;
- sociale integratie en bescherming van bijzondere groepen;
- gendergelijkheid, gelijke behandeling en gelijke kansen; non-discriminatie;
- privé- en gezinsleven, en persoonsgegevens;
- overheid, participatie, goed bestuur, toegang tot de rechter, media en ethiek;
- volksgezondheid en openbare veiligheid;
- criminaliteit, terrorisme en veiligheid;
- toegang tot, en effecten op sociale bescherming, gezondheids- en onderwijssystemen;
- cultuur;
- sociale effecten in derde landen.

Dit is een zeer uitgebreide lijst. Een onderzoek stelt dan ook dat het overgrote deel van sociale effecten kan worden ingedeeld aan de hand van een zeer korte lijst met categorieën van sociale effecten, namelijk:

- i. werkgelegenheid (inclusief arbeidsmarktstandaarden en arbeidsrechten);
- ii. inkomen;
- iii. toegang tot diensten (inclusief onderwijs, sociale voorzieningen, enz.);
- iv. eerbiediging van grondrechten (inclusief gelijkheid);
- v. volksgezondheid en openbare veiligheid.

Bibliografie:

The Evaluation Partnership — CEPS, “Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in the EU Member States”. Juni 2010, p. 5. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>

Europese Commissie “Impact Assessment Guidelines”. 15 januari 2009. Zie Tabel 2, pp. 35-36. http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf



Het Euromod microsimulatiemodel voor belastingen en uitkeringen

Tijdens een van de plenaire sessies presenteerde Silvia Avram van het Instituut voor Sociaal-Economisch Onderzoek [Institute for Social and Economic Research] (ISER) van de Universiteit Essex het microsimulatiemodel Euromod dat door het ISER wordt ontwikkeld in samenwerking met een groep van nationale teams. Toen de collegiale toetsing plaatsvond, waren hiermee al belasting- en uitkeringsmodellen ontwikkeld voor 9 EU-landen en in de daaropvolgende weken zouden er nog 9 beschikbaar worden gesteld.²⁰ Het model voor alle 27 landen zou in de eerste helft van 2012 beschikbaar moeten zijn.

Het betreft een statisch model dat echter kan worden gebruikt in combinatie met gedragsmodellen en andere, meer complexe modellen.

Momenteel is Euromod zelf gebaseerd op het transversale gedeelte van EU-SILC. Een aantal andere gegevensbestanden uit een paar landen zijn inmiddels met elkaar compatibel gemaakt, met name budgetonderzoeken op huishoud niveau. In theorie zijn er geen belemmeringen om voor Euromod nog andere gegevensbestanden te gebruiken, maar dit vergt een aanzienlijke hoeveelheid werk (ISER kan hierbij advies geven).

Een van de sterkste punten van Euromod is zijn transnationale karakter. Er is veel moeite gedaan om landengegevens met elkaar vergelijkbaar te maken, dus het is waarschijnlijk het best beschikbare instrument voor vergelijkende microsimulatieanalyses. Het is ook zeer flexibel. Aanpassingen van het model kunnen worden doorgevoerd zonder dat experts de programmacode van statistische softwarepakketten hoeven te wijzigen. Dit heeft het mogelijk gemaakt om "beleidsuitwisselingen" uit te voeren, die de effecten van het beleid van het ene land bepalen bij toepassing op een ander land.

Er zijn momenteel beleidssimulators beschikbaar voor diverse landen. Doorgaans wordt het beleid gesimuleerd per 30 juni. Als er dus in de loop van het jaar variaties optreden, worden deze niet meegenomen. In de eerste

²⁰ Het model voor 18 landen is nu beschikbaar. Neem contact op met Holly Sutherland bij het ISER, Universiteit Essex, voor verdere informatie (<http://www.iser.essex.ac.uk/people/hollys>)



versies zijn alle jaren van 2005 tot 2010 in het model verwerkt. Voor deze landen zijn drie gegevensbestanden beschikbaar, allemaal transversale selecties op basis van EU-SILC of nationale SILC-versies. Voor de overige landen zijn minder jaren en minder gegevensbestanden beschikbaar.

Euromod kan niet al het beleid inzake sociale bescherming simuleren, voornamelijk vanwege gegevensbeperkingen. Wat gesimuleerd kan worden, zijn directe inkomstenbelastingen, sociale-zekerheidsafdrachten, werkloosheidsuitkeringen (aan de hand van bepaalde aannames vanwege gegevensbeperkingen), minimumlonen, feitelijke marginale belastingtarieven en vervangingspercentages, en (voor bepaalde landen) afwijzingspercentages en belastingontduiking.

De hoofdmodule is geschreven in C++, maar gebruikers hoeven dit niet te kennen, aangezien de beleidsparemeters worden bewerkt met Excel en de microdata in tekstformaat staan.

In aanmerking moet worden genomen dat Euromod geen daadwerkelijke statistieken genereert, maar microdata die moeten worden geanalyseerd om de relevante indicatoren te bepalen. Hiervoor kan ieder statistisch softwarepakket worden gebruikt.

Euromod wordt meestal gebruikt voor de inschatting van beleidseffecten op inkomen en inkomensverdeling. Het kan ook, bijvoorbeeld, worden gebruikt om de potentiële effecten van begrotingsmaatregelen op de werkgelegenheid te bepalen door indicatoren voor arbeidsprikkels te berekenen.

Euromod heeft één probleem dat ontwikkelaars hebben geprobeerd te verhelpen. De inkomensgegevens in EU-SILC worden op jaarbasis vastgesteld en er is zeer weinig informatie over de fluctuatie van inkomens in de loop van het jaar. Hoewel het een variabele bevat die aangeeft hoeveel maanden iemand gedurende het jaar werkzaam en werkloos is geweest en die door modelontwikkelaars wordt gebruikt om de lengte van uitkeringen te berekenen, is dit niet in alle gevallen goed mogelijk. De hiermee vastgestelde ramingen zijn derhalve niet vrij van fouten, met name ten aanzien van de bijstand.



Op dit moment wordt overwogen om Euromod uit te breiden en te verbeteren. DG EMPL heeft ermee ingestemd om deze werkzaamheden nog drie jaar te financieren. Een absolute prioriteit is het verwerken van bevolkingsveranderingen in het model; ook zullen er pogingen worden gedaan om het model dynamischer te maken.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

De ontwikkeling van effectieve voorafgaande sociale-effectbeoordelingen met de nadruk op methodologie, instrumenten en gegevensbronnen

Gastland: **België**

Deelnemende landen: **Oostenrijk, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Noorwegen, Spanje**

Belangenorganisaties: **Coface, EAPN**

Voorafgaande effectbeoordeling, zoals recentelijk gedefinieerd in de Richtsnoeren voor Effectbeoordeling van de Europese Commissie (2009), is een proces waarmee de potentiële effecten van beleid kunnen worden bepaald voordat het wordt uitgevoerd. Met een sociale-effectbeoordeling wordt geëvalueerd welke effecten een bepaald beleid zou kunnen hebben op sociale indicatoren, zoals armoede of sociale uitsluiting, en in hoeverre het beleid aansluit bij de Europa 2020-strategie voor een slimme, duurzame en inclusieve economie. De editie van 2010 van de Gezamenlijke Evaluatie door het Comité voor Sociale Bescherming en de Europese Commissie van de sociale effecten van de economische crisis en het daartegen gevoerde beleid stelt dat nu de sociale gevolgen van de crisis dreigen te worden verergerd door de bezuinigingsmaatregelen, de lidstaten hun capaciteit voor de beoordeling van de sociale effecten van hun voornaamste beleids- en bestedingsbeslissingen zouden moeten versterken.

In het verlengde van een Collegiale Toetsing over sociale-effectbeoordeling die in 2008 in Slowakije werd gehouden, is in een door de EU gefinancierde studie onderzoek gedaan naar de verschillende manieren waarop sociale-effectbeoordelingen in heel de EU worden uitgevoerd. Ook werden de belangrijkste gebieden aangegeven waarop de uitvoering hiervan kon worden verbeterd. Een daarvan was de ontwikkeling van instrumenten voor het meten van de kwantitatieve gevolgen van beleid, met name in die gevallen waar de huidige beoordelingen niet goed onderbouwd zijn.

Tijdens haar EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2010 heeft België van sociale-effectbeoordeling een prioriteit gemaakt en sindsdien streeft het ernaar de uitvoering van deze beoordelingen voortdurend te verbeteren. De uitwisseling van informatie over de gebruikte methoden voor sociale-effectbeoordeling kan bijdragen aan een verbetering van technieken in België en overige landen.