



Brussel, 11 juni 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Vrijwillige leidende beginselen voor de EU-lidstaten met het oog op de evaluatie van de economische effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid - <i>Bekrachtiging</i>

De delegaties vinden hierbij de bovengenoemde vrijwillige leidende beginselen met het oog op de bekrachtiging ervan door de Raad Epsco op 20 juni 2024.

Vrijwillige leidende beginselen voor de EU-lidstaten met het oog op de evaluatie van de economische effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid

1. Inleiding

Hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid zijn van essentieel belang om de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten op nationaal niveau toe te passen, opwaartse sociale convergentie te ondersteunen en bij te dragen tot een sterkere inclusieve groei en een groter concurrentievermogen van de EU, onder meer door tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aan te pakken en de groene en de digitale transitie te ondersteunen, demografische veranderingen aan te pakken en armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

Om de effecten van hervormingen en investeringen te meten, zijn betrouwbare analytische instrumenten, passende gegevens en robuuste methoden nodig. In dit verband, en ter ondersteuning van de administratieve capaciteit van de lidstaten, heeft de Raad (Epsco) op 11 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan het advies van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) over de toekomstige beleidsprioriteiten van de Unie voor de Europese pijler van sociale rechten, waarin wordt voorgesteld om leidende beginselen en normen voor vrijwillig gebruik door de EU-lidstaten te ontwikkelen¹.

Aansluitend op de besprekingen van de afgelopen maanden worden in bijlage 1 bij deze nota vrijwillige leidende beginselen voor de EU-lidstaten gepresenteerd. Rekening houdend met het vrijwillige karakter ervan, kunnen deze leidende beginselen de lidstaten helpen beoordelen hoe hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid kunnen bijdragen tot economische groei. Na een korte illustratie van de mogelijke transmissiekanalen voor deze economische effecten volgt een gedetailleerde beschrijving van de leidende beginselen met het oog op een gemeenschappelijk begrip, voor vrijwillig gebruik door de lidstaten, met betrekking tot:

¹ Zie punt 17 van het [advies van het EMCO en het SPC over de toekomstige beleidsprioriteiten van de Unie voor de Europese pijler van sociale rechten](#), dat op 11 maart 2024 door de Raad is bekrachtigd.

- methodologische benaderingen die de lidstaten kunnen hanteren om die economische effecten te beoordelen;
- de beschikbare indicatoren en de mogelijke verdere ontwikkeling ervan;
- passende statistische regelingen, onder meer wat de toegang tot gegevens betreft; en
- beste praktijken op het gebied van transparantie en verspreiding.

Al deze leidende beginselen voor de EU-lidstaten moeten regelmatig worden geactualiseerd en geëvalueerd, maar zijn bedoeld als vrijwillig instrument.

2. Mogelijke economische effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid: transmissiekanalen

De directe effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid op de economische groei kunnen zich via verschillende kanalen manifesteren, zoals een versterking van het menselijk kapitaal, een groter innovatiepotentieel en absorptievermogen, en meer werkgelegenheid. Deze effecten kunnen ook de vorm aannemen van toekomstige besparingen op overheidsmiddelen (bijvoorbeeld door minder werkloosheid en inactiviteit en dus lagere uitgaven voor sociale uitkeringen) en hogere belastinginkomsten (via een bredere belastinggrondslag door hogere werkgelegenheid), wat een positief effect kan hebben op de overheidsfinanciën en de budgettaire houdbaarheid van het stelsel van sociale voorzieningen (naast de directe impact van een hoger bbp) als de gunstige effecten opwegen tegen de kosten.

In dit verband werd tijdens besprekingen in het EMCO en het SPC² onderstreept dat empirisch onderbouwd beleid, dat bijvoorbeeld inzet op het versterken van vaardigheden, het vergroten van de arbeidsmarktparticipatie en het voorkómen van sociale uitsluiting, over het algemeen in hoge mate kan bijdragen aan forsere en inclusievere economische groei en meer productiviteit, ook in de context van demografische veranderingen, en dat dergelijk beleid fundamenteel is om de digitale en de groene transitie te sturen. Beleidsmaatregelen om tekorten aan vakkrachten en mismatches in vaardigheden aan te pakken, de overgang naar ander werk te ondersteunen en het arbeidsaanbod uit te breiden, kunnen een positief effect hebben.

² Zie punt 6 van het [advies van het EMCO en het SPC over de toegevoegde waarde van sociale investeringen en de rol van de Raad Epsco in de governance van het Europees Semester](#), dat op 28 november 2023 is bekrachtigd door de Raad.

Het verwerven van vaardigheden kan zorgen voor een grotere beschikbaarheid en betere kwaliteit van menselijk kapitaal en is daarom een van de belangrijkste aanjagers van economische groei³. Zowel investeringen in onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit als hervormingen op dat gebied kunnen de economische groei⁴ en productiviteit bevorderen, ook door te zorgen voor een betere afstemming van de vraag naar en het aanbod van vaardigheden⁵. Maatregelen ter bevordering van de toegang tot hoogwaardige en betaalbare voor- en vroegschoolse educatie en opvang kunnen aanzienlijke positieve effecten hebben⁶, bijvoorbeeld omdat ze een stevige basis bieden voor verder leren op latere leeftijd, omdat ze gelijke kansen voor kinderen in kwetsbare situaties ondersteunen en omdat ze ervoor zorgen dat meer ouders kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Bij- en omscholing van de volwassen bevolking, onder meer om tekorten aan vaardigheden te verhelpen en om klaar te zijn voor de groene en de digitale transformatie, in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit⁷, kunnen een positief effect hebben op de productiviteit en de groei⁸. Met name kunnen algemene opleidingsprogramma's bijdragen tot een betere afstemming van de vraag naar en het aanbod van vaardigheden, vooral voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt, terwijl (gecertificeerde) beroepsopleidingsprogramma's (op de werkplek of in combinatie met school) op een doeltreffende manier de overgang van onderwijs naar werk kunnen vergemakkelijken.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Ondanks de kosten die sommige van deze maatregelen met zich kunnen brengen (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) en een mogelijke vertraging van positieve effecten (Card, Kluve, Weber, 2018) is er toch een positief effect op de economische groei geconstateerd.

⁵ Europese Commissie, 2022a: Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Europese Commissie, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Zie aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit, 2022/C 243/04.

⁸ Sekmokas et. al., 2020; OESO, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Economische groei kan worden gestimuleerd door goed functionerende en doeltreffende openbare diensten voor arbeidsvoorziening, een actief arbeidsmarktbeleid en maatregelen ter ondersteuning van de arbeidsmarktparticipatie, omdat daardoor de arbeidsmarkt efficiënter wordt, de toegang tot en overgangen op de arbeidsmarkt worden vergemakkelijkt en de mismatches in vaardigheden en tekorten aan vakkrachten worden weggewerkt⁹. Uit studies blijkt dat een goed ontworpen actief arbeidsmarktbeleid op langere termijn kosteneffectief kan zijn en in sommige gevallen zichzelf kan terugbetalen¹⁰. Relevante maatregelen in dit verband hebben bijvoorbeeld betrekking op opleidingsprogramma's voor en een doeltreffende ondersteuning van werkzoekenden, werkgelegenheidsprikkels en prognoses inzake vaardigheden, en geïntegreerde en gedigitaliseerde werkgelegenheids- en sociale diensten¹¹. Een grotere economische groei kan worden bereikt door een toename van het arbeidsaanbod dankzij het wegnemen van negatieve prikkels voor arbeidsmarktparticipatie via een betere opzet van belasting- en uitkeringsstelsels (bv. door de belastingwig te verkleinen, met name voor mensen met een laag inkomen, zonder de overgang naar beter betaalde banen of een verschuiving weg van belastingen op arbeid te belemmeren), en het waarborgen van eerlijke en goed aangepaste arbeidsomstandigheden (onder meer voor specifieke groepen zoals oudere werknemers of personen met een handicap). Investerings- en hervormingen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk kunnen eveneens positieve gevolgen hebben voor de economische activiteit. Ten slotte kunnen hervormingen om de arbeidsmarktsegmentatie te verminderen, de productiviteitsgroei op langere termijn ondersteunen door de sociale kosten van ontslagen te internaliseren en meer stimulansen te bieden voor bedrijven om productievere werkmethoden in te voeren en voor werknemers om te investeren in beroepsopleidingen¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OESO, 2018.

De beschikbaarheid van hoogwaardige en betaalbare zorgdiensten (kinderopvang en langdurige zorg) speelt een belangrijke rol in het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie van mensen met zorgtaken, die ook van invloed kan zijn op de economische groei. Hoogwaardige zorgdiensten kunnen een positief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen en op het welzijn en de waardigheid van zorgontvangers, kunnen bijdragen tot gelijkheid van vrouwen en mannen en kunnen de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en het scheppen van banen bevorderen. Uit recent onderzoek¹³ blijkt dat investeringen in zorg extra belastinginkomsten en sociale bijdragen kunnen genereren doordat er nieuwe banen worden gecreëerd en meer vrouwen deelnemen aan de arbeidsmarkt¹⁴. Ook een goed ontworpen beleid voor actieve inclusie dat inzet op een combinatie van werkgelegenheid en sociale diensten, kan van cruciaal belang zijn om de overgang naar werk te bevorderen. Een verschuiving van ziekenhuiszorg naar een sterkere ambulante en eerstelijnszorg en een betere algemene coördinatie en integratie van de zorg kunnen efficiëntiewinsten en besparingen mogelijk maken, wat zowel de overheidsfinanciën als de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorgdiensten ten goede komt.

¹³ Verslag van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) – Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work, 2022.

¹⁴ Al met al zouden de belastinginkomsten uit hogere inkomens en werkgelegenheid stijgen, waardoor de totale financieringsbehoefte voor beleidsmaatregelen inzake zorg zou dalen van 3 % van het bbp (vóór belastingen) tot een nettoprocentage van 2 % van het bbp (na belastingen). Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). 2022. ILO Care Policy Investment Simulator (Genève, verschijnt binnenkort).

Hoewel recentelijk methodologische vooruitgang is geboekt, brengt het beoordelen van de economische effecten van landspecifieke investeringen en hervormingen nog steeds problemen mee die opvolging behoeven, waarbij deze vrijwillige leidende beginselen voor de EU-lidstaten als inspiratiebron voor beste praktijken kunnen dienen. Die problemen houden verband met de wisselwerking tussen de kenmerken van beleidsvorming en andere variabelen die van invloed zijn op die economische effecten, met inbegrip van specifieke nationale kenmerken, alsook met het feit dat de effecten niet allemaal op hetzelfde moment zichtbaar worden (dit duurt bijvoorbeeld langer voor onderwijsmaatregelen dan voor maatregelen die rechtstreeks een groter arbeidsaanbod bevorderen). De effecten van hervormingen en investeringen hangen af van de soorten beleidsmaatregelen in kwestie en de opzet daarvan, maar ook van contextuele kenmerken (tijdstip en plaats), alsook van andere gelijktijdige beleidsmaatregelen, waarmee rekening moet worden gehouden. Synergieën en complementariteit tussen verschillende beleidsmaatregelen en de combinatie van beleidlijnen zijn eveneens van invloed op de resultaten en het is belangrijk daar voldoende rekening mee te houden¹⁵.

¹⁵ Zo blijkt dat ouders van kinderen die meer deelnemen aan voor- en voerschoolse educatie en opvang, over het algemeen vaker een baan vinden en behouden, maar dat die kansen nog toenemen als op nationaal niveau ook een actiever arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd. Een studie in opdracht van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU zal binnenkort openbaar worden gemaakt op de website van het Europees Universitair Instituut. De studie werd uitgevoerd door Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo en Heta Poylio.

Vrijwillige leidende beginselen voor de EU-lidstaten met het oog op de evaluatie van de economische effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid

1.1 Goede methodologische benaderingen en modelleringstechnieken

De evaluatie van de economische effecten moet gebaseerd zijn op verschillende methodologische benaderingen en robuustheidscontroles, afhankelijk van de beschikbare gegevens, het onderwerp in kwestie en de complexiteit van de voorgenomen beoordeling¹⁶. Verschillende technieken maken het mogelijk om zowel de kosten als de baten van bepaalde investeringen of hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden of sociaal beleid in kaart te brengen, te kwantificeren en te beoordelen op micro- en macroniveau. Terwijl het vrij eenvoudig kan zijn om de directe kosten in termen van uitgaven te beoordelen, moet bij het beoordelen en kwantificeren van de baten zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de belangrijkste mogelijke transmissiekanalen, met name wat betreft de effecten op het bbp, de werkgelegenheid en de productiviteit (met de daarmee samenhangende gevolgen voor de overheidsfinanciën), d.w.z. dat een theoretisch model moet worden gebruikt dat een verklaring kan bieden voor het verband tussen de investeringen en hervormingen en hun economische effecten. Dergelijke theoretische modellen moeten ook rekening houden met mogelijke aanvullende feedbackeffecten, gedragseffecten en, meer in het algemeen, mogelijke macro-economische gevolgen (bijvoorbeeld de macro-economische impact van de voorgenomen financieringsmethoden, zoals belastingverhogingen versus besparingen op uitgaven). Bovendien kunnen methodologische benaderingen die laten zien hoe een toestand of gedrag op individueel niveau verandert, inzicht bieden in de manier waarop dergelijke veranderingen zich door het systeem verspreiden. Daarnaast zijn sommige effecten niet noodzakelijkerwijs van directe monetaire aard (of kunnen ze niet gemakkelijk in geld worden uitgedrukt), maar kunnen ze wel een economisch effect hebben, terwijl andere alleen op de langere termijn kunnen worden gekwantificeerd.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macroeconomic return of social protection expenditure – Final Report, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024.*](#)

Mogelijke methodologische benaderingen voor het beoordelen van de effecten van hervormingen en investeringen variëren van micro- tot macroanalyses en beoordelingen en evaluaties vooraf, halverwege en achteraf. Welke methodologische benadering wordt gekozen, hangt af van verschillende factoren, zoals de vraag of de beoordeling vooraf of achteraf plaatsvindt, het soort maatregel en de opzet ervan, de belangrijkste in overweging te nemen effecten en de beschikbare gegevens. Elke benadering heeft voordelen en beperkingen waarmee per geval rekening moet worden gehouden. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste beschikbare methoden¹⁷, waarbij technieken voor evaluaties vooraf en achteraf worden gecombineerd met beoordelingen op microniveau (zoals microsimitaties, experimentele en quasi-experimentele methoden) en op macroniveau (zoals op regressie gebaseerde ex-postmethoden en micro-macro-modellering). In de meer horizontale benaderingen wordt aan de hand van kosten-batenanalyses getracht de kosten en vooral de baten uit te drukken in monetaire termen¹⁸. Een aanvullende benadering wordt geboden door beoordelingen van verdelingseffecten, waarbij wordt gekeken naar de gevolgen voor de inkomens van verschillende groepen en ook relatief gemakkelijk een onderscheid kan worden gemaakt tussen private opbrengsten van hervormingen en investeringen (meestal in termen van hogere huishoudinkomens) en publieke opbrengsten (meestal in termen van hogere overheidsinkomsten en lagere uitgaven). De verschillende methoden stellen over het algemeen hoge vereisten aan de gegevens die nodig zijn om een aantal (gedetailleerde) ramingen op te stellen, en volgen een complexe methodologische benadering om rekening te kunnen houden met de verschillende transmissiekanalen en het tijdstip waarop de effecten zich voordoen¹⁹.

¹⁷ De voordelen en beperkingen van de belangrijkste beschikbare methoden zijn opgenomen in de bijlage.

¹⁸ Sommige effecten hebben doorgaans geen monetaire waarde maar hebben wel nog een economische impact.

¹⁹ Bijvoorbeeld door middel van feitelijke experimenten of verschillende soorten ramingen of modellering vooraf of achteraf, of meer in het algemeen ramingen op basis van de academische literatuur.

Tabel 1. Typologie van de belangrijkste beschikbare methoden voor het beoordelen van de effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid

	Vooraf	Achteraf
Microniveau	Microsimulatiemodellen, gerandomiseerde gecontroleerde onderzoeken en quasi-experimentele methoden (indien uitgevoerd als proefprojecten)	Quasi-experimentele methoden (propensity score matching, “verschil-in-verschillen”-methode, regressie-discontinuïteitsmodel), gerandomiseerde gecontroleerde onderzoeken, analyse van longitudinale en panelgegevens (aan de hand van enquêtes of administratieve gegevens)
Macroniveau	Macro-economische modellering (met inbegrip van socialerekeningenmatrices of algemene evenwichtsmodellen)	Evaluatie achteraf (van macrovariabelen, onder meer door middel van regressiemodellen en frontieranalyse)
Beide	Kosten-batenanalyse, kosteneffectiviteitsanalyse, besluitvormingsanalyse met meerdere criteria, beoordeling van verdelingseffecten	

Bron: Nota van het voorzitterschap voor de zitting van de Raad Ecofin van 12 maart met deelname van de ministers van Werkgelegenheid en Sociaal Beleid.

Bovendien moet bij de keuze van de tijdshorizon voor het evalueren van de economische effecten uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de mogelijke spreiding in de tijd van de verwachte effecten, aangezien de effecten van hervormingen en investeringen zich in sommige gevallen reeds op de korte tot middellange termijn kunnen voordoen, maar in andere gevallen pas op langere termijn zichtbaar worden. In voorkomend geval kan het ook nodig zijn om verschillende soorten modelleringstechnieken te gebruiken zodat de effecten kunnen worden gemeten over verschillende tijdshorizons. Uiteraard is het zeer belangrijk om rekening te houden met de spreiding in de tijd van de verwachte effecten om te voorkomen dat de modellering tot misleidende conclusies leidt (bijvoorbeeld een bepaalde hervorming of investering die geen significante economische effecten laat zien louter omdat de tijdshorizon van de analyse niet naar behoren is afgebakend).

Hoewel geen enkel model met al deze elementen tegelijk rekening kan houden, is het belangrijk dat de aannames en methodologische benaderingen (die uiteindelijk op complementaire wijze worden gebruikt) gebaseerd zijn op een weloverwogen analyse van de voor- en nadelen. De kwantitatieve beoordeling moet ook vergezeld gaan van een meer kwalitatief onderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met de gemaakte veronderstellingen en ook nader wordt ingegaan op de specifieke context van de uitvoering van de beleidsmaatregel (bijvoorbeeld gebruikte parameters die ook contextspecifiek kunnen zijn).

Dit zijn enkele van de belangrijkste elementen van dit leidende beginsel:

- met kennis van zaken een robuuste en transparante methode selecteren voor het beoordelen van de effecten van hervormingen en investeringen, en eventueel verschillende goede methodologische benaderingen combineren met het oog op kruiscontroles en kwalificatie van de resultaten;
- de methodologische benadering verder verfijnen op basis van meer geavanceerde technieken (die bijvoorbeeld rekening houden met gedragsreacties en/of macro-economische terugkoppelingseffecten) en de timing van de evaluatie zo kiezen dat rekening wordt gehouden met de tijdshorizon waarbinnen de effecten zich naar verwachting zullen voordoen (korte, middellange en langere termijn);
- de kwantitatieve analyse aanvullen met gevoeligheidsanalyses voor belangrijke parameters en met kwalitatieve analyses (die bijvoorbeeld rekening houden met gemaakte aannames en met de specifieke context).

1.2 Timing van de evaluatie

De effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid moeten zowel voor als na de uitvoering van de desbetreffende beleidsmaatregel worden beoordeeld. Het is met name belangrijk om te voorzien in een effectbeoordeling vooraf, d.w.z. tijdens de ontwerpfase van de investeringen en hervormingen, om de effecten van geplande beleidsmaatregelen in te schatten en de beleidsontwikkeling te sturen. Post-implementatieanalyses maken het mogelijk het effect van investeringen en hervormingen gedurende een bepaalde periode na de uitvoering van de maatregel te evalueren. Dit kan helpen bij de ontwikkeling van mogelijke verdere stappen of bijstellingen. Gelooftwaardige post-implementatieanalyses zijn in belangrijke mate bevorderlijk voor het nemen van verantwoordelijkheid en voor de kwaliteit van de verdere beleidsvorming. In dit opzicht is het belangrijk om al in de ontwerpfase van een interventie plannen voor betrouwbare evaluaties op te nemen, met name wanneer experimentele methoden worden toegepast, zoals gerandomiseerde gecontroleerde onderzoeken die gelijktijdig met een interventie kunnen worden verricht. Ook kunnen tussentijdse evaluaties bijdragen tot het kalibreren van interventies, vooral wanneer wordt verwacht dat die resultaten zullen hebben op lange termijn.

Bij de beoordeling van de effecten van hervormingen en investeringen moet, voor zover dit theoretisch, methodologisch en in termen van gegevens mogelijk is, rekening worden gehouden met de tijd die de beleidsmaatregel nodig heeft om effect te sorteren. Idealiter moet de beoordeling gericht zijn op het effect van beleidsmaatregelen op de resultaten tijdens de uitvoering (of kort daarna, bijvoorbeeld in het volgende jaar) én op langere termijn (bijvoorbeeld door in voorkomend geval een meerjarenperspectief te hanteren). Een tussentijdse beoordeling is ook belangrijk om eventuele tekortkomingen die tijdens de uitvoeringsfase moeten worden rechtgezet, in een vroeg stadium aan het licht te brengen. Tegelijkertijd hebben sommige beleidsmaatregelen een effect over een langere periode (zoals de impact van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen) of hebben zij mogelijk niet een heel groot effect in een bepaald jaar, maar wel cumulatief (zoals preventie in de gezondheidszorg). In dergelijke gevallen kan de beoordeling een perspectief op langere termijn vereisen om rekening te houden met het volledige effect van de te evalueren beleidsmaatregel. Een meerjarenperspectief kan ook nuttig zijn wanneer maatregelen verband houden met langetermijntrends, zoals demografische veranderingen (bijvoorbeeld in geval van hervormingen van de langdurige zorg).

Dit zijn enkele van de belangrijkste elementen van dit leidende beginsel:

- systematisch effectbeoordelingen vooraf verrichten bij het ontwerpen en vóór het uitvoeren van relevante beleidsmaatregelen;
- tijdens en na de uitvoering systematisch evaluaties halverwege en achteraf verrichten om feedback te verzamelen voor beleidsontwikkeling;
- een meerjarenperspectief hanteren voor beleidsmaatregelen waarvan het effect zich naar verwachting pas na een langere periode volledig zal manifesteren en een onderscheid maken tussen eenmalige en terugkerende kosten/baten.

1.3 Rekening houden met synergieën en complementariteit tussen beleidsmaatregelen in de methodologische benadering

Beleidscomplementariteit kan tot uiting komen als wederzijdse versterking van gewenste resultaten, onder meer in termen van economische effecten. In dit verband dienen hervormingen en investeringen en socialebeschermingsbeleid bijvoorbeeld complementaire beleidsfuncties. Dit moet bij de beoordeling van het beleid dan ook zo veel mogelijk in aanmerking worden genomen²⁰. Hoogwaardige voor- en vroegschoolse educatie en opvang (ECEC) kan bijvoorbeeld bijdragen tot betere onderwijsresultaten en uiteindelijk leiden tot productievere werkgelegenheid van hogere kwaliteit. Op die manier vormt ECEC een aanvulling op het directe arbeidsmarktbeleid. Uit recente gegevens blijkt bijvoorbeeld dat, hoewel actief arbeidsmarktbeleid op nationaal niveau over het algemeen in positief verband staat tot meer werkgelegenheid, de kans op tewerkstelling pas aanzienlijk stijgt naarmate er op nationaal niveau wordt ingezet op openbare ECEC-voorzieningen, omdat die het mogelijk maken werk en gezinstaken te combineren. De positieve effecten van een beter ECEC-beleid kunnen verder worden versterkt als het gepaard gaat met aanvullende ondersteuning via een actief arbeidsmarktbeleid²¹.

²⁰ Zie Hemerijck, A., Ronchi, S., en Plavgo, I., “Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states”, *Socio-Economic Review*, nr. 21.1, 2023, blz. 479-500.

²¹ Zie bijvoorbeeld Hemerijck et al. (verschijnt binnenkort).

Het is een goede praktijk om de eventuele gevolgen van een specifieke beleidsmaatregel zo diepgaand mogelijk te evalueren, rekening houdend met ander gerelateerd beleid (in samenwerking met de verschillende sectoren die verantwoordelijk zijn voor de maatregelen/het beleid) teneinde zich rekenschap te geven van dergelijke mogelijke wisselwerkingen, waarbij in gedachten wordt gehouden dat verschillende maatregelen niet noodzakelijk binnen hetzelfde tijdbestek effect zullen sorteren. Dit is des te belangrijker binnen het kader van het jaarlijkse begrotingsproces, waarin over verschillende beleidsmaatregelen vaak als pakket wordt beslist.

Dit zijn enkele van de belangrijkste elementen van dit leidende beginsel:

- zowel het effect van individuele beleidsmaatregelen als, indien mogelijk, de gecombineerde effecten van gerelateerde beleidsmaatregelen analyseren;
- de algemene beleidsmix in overweging nemen om de positieve effecten te maximaliseren en het risico op negatieve effecten van individuele beleidsmaatregelen tot een minimum te beperken;
- rekening houden met verschillende tijdsbestekken voor de effecten van verschillende, maar complementaire beleidsmaatregelen.

1.4 Het gebruik van indicatoren en mogelijke verdere ontwikkelingen

Het gebruik van degelijke en, waar mogelijk, gemeenschappelijke meetmethoden maakt het mogelijk de resultaten beter te vergelijken en de effecten van nieuwe of voorgestelde beleidsmaatregelen beter te beoordelen. Voor de evaluatie van de economische effecten van hervormingen en investeringen moet het effect ervan op de bbp-groei worden beoordeeld aan de hand van productiviteit en werkgelegenheid.

Tegelijkertijd moeten beleidsmaatregelen worden geëvalueerd met betrekking tot de relevante arbeidsmarkt- en sociale resultaten (bv. werkloosheid, inactiviteit, de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, huishoudinkomen, inkomensongelijkheid, en lonen voor zover die relevant zijn voor de maatregel in kwestie), om te beoordelen hoe deze eveneens bijdragen tot de verwezenlijking van sociale doelstellingen. Voor de meeste van deze dimensies bestaan er reeds indicatoren die worden gebruikt als onderdeel van gevestigde monitoring- en analyse-instrumenten van het Europees Semester voor de monitoring van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, en de daarin geïntegreerde beginselen van de Europese pijler van sociale rechten. Dit zijn met name het sociaal scorebord en het bredere gezamenlijk evaluatiekader dat is ontwikkeld door het EMCO en het SPC.

Het is echter mogelijk dat de bestaande indicatoren soms tekort zullen schieten voor de beoordeling van de effecten van arbeidsmarkt-, vaardigheden- en sociaal beleid, omdat ze mogelijk niet specifiek of gedetailleerd genoeg zijn, de belangrijkste effecten van het beleid niet kunnen weergeven, of geen aanpak voor opkomende problemen kunnen bieden. In deze gevallen kan het nodig zijn nieuwe programmaspecifieke indicatoren te ontwikkelen en gegevens over deelnemers te verzamelen om de effecten van een nieuw programma naar behoren te beoordelen. In de regel moeten de meetmethoden die worden gehanteerd om het effect van maatregelen te beoordelen waar mogelijk worden opgenomen in macro-econometrische modellen die de resultaten (bv. verwachte loonontwikkelingen, werkgelegenheidsgroei, stijgingen van het gemiddelde aantal gewerkte uren, enz.) kunnen omzetten in bbp-groei.

Het kan in het algemeen ook nuttig zijn om het effect van hervormingen en investeringen op specifieke bevolkingsgroepen te beoordelen, bijvoorbeeld uitgesplitst naar leeftijd, gender, arbeidsstatus, opleidingsniveau, inkomensniveau of type huishouden (zoals huishoudens in de werkende leeftijd, huishoudens met of zonder kinderen, alleenstaande volwassenen en paren). Ook andere analyses die bijvoorbeeld gericht zijn op personen met een migratieachtergrond, personen met een beperking of andere kansarme groepen, of op groepen die zijn gedifferentieerd aan de hand van verstedelijkingsgraad of regio, kunnen relevant zijn afhankelijk van de reikwijdte van de te beoordelen beleidsmaatregel.

Dit zijn enkele van de belangrijkste elementen van dit leidende beginsel:

- de economische effecten van hervormingen en investeringen presenteren met betrekking tot de impact ervan op de bbp-groei, samen met het effect ervan op belangrijke relevante arbeidsmarkt- en sociale indicatoren. De resultaten voor de arbeidsmarkt en de sociale resultaten moeten zo veel mogelijk worden uitgesplitst naar relevante groepen (leeftijd, gender, specifieke sociaal-economische groepen);
- de gebruikte indicatoren duidelijk definiëren en ervoor zorgen dat ze nauw verbonden zijn met de doelstellingen van de hervorming of investering. Voor zover mogelijk moeten de indicatoren ook voldoen aan andere kwaliteitscriteria, zoals gebruiksklaarheid, toegankelijkheid, transparantie, tijdigheid en robuustheid;
- voor zo ver mogelijk ervoor zorgen dat de indicatoren bruikbaar zijn als input voor macro-economische simulatiemodellen;
- de frequentie van de gegevensverstrekking specificeren;
- duidelijke verantwoordelijkheden toewijzen voor het beheer, de verzameling, de opslag, de verwerking en de kwaliteitsbeoordeling van gegevens. De degelijkheid en betrouwbaarheid van de voorgestelde methoden en instrumenten voor de verzameling, opslag, verwerking en validering van gegevens moet worden gewaarborgd.

1.5 Statistische regelingen en toegang tot gegevens voor degelijke evaluaties vooraf en achteraf

Om de effecten van investeringen en hervormingen op het gebied van arbeidsmarkt-, vaardigheden- en sociaal beleid te beoordelen, is het belangrijk toegang te hebben tot kwaliteitsvolle, degelijke en tijdige gegevens. De mogelijkheid, nauwkeurigheid en kwaliteit van de resultaten van de verschillende beschikbare beoordelingsinstrumenten (ongeacht of deze bedoeld zijn voor micro- of macro-beoordelingen, vooraf of achteraf) hangen immers in grote mate af van de beschikbare gegevens. Gegevens spelen een cruciale rol bij de ontwikkeling, actualisering en toepassing van monitoring- en evaluatiemethoden.

Eenzijds leveren enquêtes, naast de mogelijkheid van vergelijking tussen landen wanneer er wordt verwezen naar EU-brede enquêtes (AKE, EU-SILC), doorgaans uitgebreide gegevens op over huishoudens, hun samenstelling en sociaal-economische kenmerken en is het mogelijk er specifieke informatie in op te nemen. Anderzijds duurt het meestal even voor deze gegevens beschikbaar zijn en kunnen de enquêtes een beperkte steekproefgrootte hebben, waardoor ze niet geheel representatief zijn voor aspecten die van invloed zijn op de bevolking aan de uitersten van de inkomensverdeling, andere minderheidsgroepen, of regio's onder NUTS II-niveau.

Administratieve gegevens zijn daarentegen relatief kosteneffectief, aangezien zij stelselmatig door overheidsdiensten worden verzameld. Deze gegevens dragen bij tot het verminderen van meetfouten, bieden een brede dekking van de populatie, en kunnen de volledige inkomensverdeling doeltreffend weergeven. Indien nodig kunnen er uit deze gegevens grotere steekproeven worden genomen, wat analyse van kleinere bevolkingsgroepen en meer gedetailleerde beleidsmaatregelen mogelijk maakt. Bij deze gegevens is er echter vaak een beperkte dekking van de onderste lagen en kunnen er problemen optreden bij het onderscheiden van huishoudens en hun kenmerken.

Bovendien worden deze gegevens over het algemeen verzameld voor administratieve doeleinden, waardoor belangrijke informatie die nodig is voor een methodologisch en theoretisch deugdelijke analyse kan ontbreken. Soms is er ook behoefte aan overeenkomsten of goedkeuringen tussen verschillende instellingen om toegang tot hun gegevens krijgen.

Voor een brede analyse van de effecten is het absoluut noodzakelijk gebruik te maken van een omvangrijke en representatieve steekproef die alle vereiste onderdelen van het onderzochte beleid omvat. Daarom is voor beleidseffectbeoordelingen het combineren van enquête- en administratieve gegevens vaak de beste oplossing. Het is met name belangrijk te zorgen voor een kader om de toegang tot administratieve gegevens te vergemakkelijken.

Dit zijn enkele van de belangrijkste elementen van dit leidende beginsel:

- waar mogelijk gebruikmaken van geharmoniseerde EU-statistieken, welke beschikbaar zijn via Eurostat;
- afhankelijk van de gekozen evaluatiemethode en het te beoordelen effect zowel enquêtegegevens als administratieve gegevens – afkomstig uit verschillende administratieve bronnen – in beschouwing nemen en waar nodig met elkaar combineren;
- een degelijke aanpak voor de toegang tot gegevens, met name administratieve gegevens, opzetten en normen voor het gebruik ervan vaststellen, hetgeen van essentieel belang is om betekenisvolle kwantitatieve beleidsbeoordelingen en -evaluaties mogelijk te maken;
- bij het gebruik van persoonsgegevens ervoor zorgen dat de voorschriften inzake gegevensbescherming worden nageleefd²²;
- institutionele kaders en standaardprocedures vaststellen om het delen van gegevens met beoordelaars en onderzoekers te vergemakkelijken, onder meer om de replicatie van evaluatieanalyses mogelijk te maken;
- zorgen voor interoperabiliteit van de IT-systemen tussen overheidsdiensten. Gegevens moeten op uniek identificatiekenmerk (bv. identiteitsnummer, socialezekerheidsnummer) worden verzameld om ervoor te zorgen dat databanken kunnen worden gekoppeld.

²² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming). In artikel 6, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming (AGV) is bepaald dat voor elke verwerking van persoonsgegevens een geldige rechtsgrond is vereist, met vermelding van zes mogelijke gevallen. Van die gevallen lijken “Wettelijke verplichting” of “algemeen belang” bij uitstek geschikt voor evaluatiedoeleinden. Deze rechtsgronden moeten in de wetgeving worden vastgelegd. Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de AVG is het tevens toegestaan bestaande gegevens te hergebruiken op basis van de oorspronkelijke rechtsgrond indien het doel van het hergebruik verenigbaar is met het doel waarvoor de administratieve gegevens aanvankelijk zijn verwerkt.

1.6 Mogelijke resultaten en transparantie/verspreiding

De resultaten moeten het mogelijk maken om de hoofdboodschap af te leiden en het effect op de belangrijkste economische en sociale indicatoren mee te delen. De beoordeling van de effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid moet vergezeld gaan van een verspreidingsstrategie. Dit kan helpen om de vorm (zoals een kort verslag met de belangrijkste resultaten en de gehanteerde aanpak voor de beoordeling), het geschikte moment (bijvoorbeeld gekoppeld aan het begrotingsjaar), en het publiek (beleidsmakers, academici, de media, sociale partners en ngo's) voor de verspreiding vast te stellen en het proces op een transparante manier te organiseren.

Het is ook nuttig om een aantal kwaliteitscontroles en normen te overwegen om de geloofwaardigheid van het proces te staven. Dit kan worden bereikt door een duidelijke beschrijving te geven van de aanpak, met inbegrip van eventuele aannames, die is gevolgd om tot de resultaten te komen, en door de basis- en alternatieve scenario's en mogelijke verschillen in de resultaten toe te lichten. Daarnaast kan de aanpak worden versterkt door middel van beoordelingen door onafhankelijke deskundigen.

Dit zijn enkele van de belangrijkste elementen van dit leidende beginsel:

- een verspreidingsstrategie voor de belangrijkste resultaten ontwikkelen;
- de belangrijkste resultaten openbaar maken, ook in vereenvoudigde vorm voor het bredere publiek;
- geloofwaardigheid scheppen door transparant te zijn over de gehanteerde methoden, waar mogelijk onafhankelijke deskundigen beoordelingen te laten uitvoeren, en zelf beoordelingen achteraf uit te voeren.

Overzichtstabel van de vrijwillige leidende beginselen voor de EU-lidstaten met het oog op de evaluatie van de economische effecten van hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid

Onderdelen	Niveau 1 – Essentieel	Niveau 2 – Voortgezet	Niveau 3 – Geavanceerd
<p>1. Methodologische benaderingen en modellerings technieken</p>	<p>Effectbeoordelingen vooraf om aan de hand van werkgelegenheids- en productiviteitseffecten het economische rendement van hervorming en investeringen in kaart te brengen (bijvoorbeeld door correlaties te onderzoeken met eenvoudige modellen, zoals eenvoudige regressiemodellen en beoordelingen van verdelingseffecten).</p>	<p>Beoordelingen vooraf en achteraf om het economische rendement van hervormingen en investeringen via complexere modellen (zoals beoordelingen van verdelingseffecten of macro-economische modellen) in kaart te brengen. Hierbij moet zo veel mogelijk rekening worden gehouden met bijvoorbeeld terugkoppelingseffecten, gedragsreacties, tweederonde-effecten op de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt, en financieringseffecten.</p>	<p>Beoordelingen achteraf van het economische rendement van investeringen door middel van complexe macro-economische modellen.</p> <p>Effectbeoordelingen achteraf door middel van contrafeitelijke methoden (bv. verschil-in-verschillen, propensity score matching, regressie-discontinuïteit) of experimentele methoden (bv. gerandomiseerd onderzoek met controlegroep) die causale effecten omvatten en gecombineerd kunnen worden met beoordelingen van verdelingseffecten. Complexe kosten-batenanalyses (bv. sociale resultaten uitgedrukt in geldelijke waarde, negatieve externe effecten).</p> <p>Permanente en tussentijdse evaluaties zijn ook te overwegen voor hervormingen en uitgavenprogramma's op langere termijn om te zorgen voor degelijke beleidsfeedback tijdens het proces.</p>

<p>2. Tijdschhorizon van de evaluatie van het economische rendement</p>	<p>Tijdschhorizon van de evaluatie, afgestemd op het tijdschema waarbinnen de <i>directe</i> effecten van de onderzochte beleidsmaatregel naar verwachting tot uiting zullen komen, aan de hand van werkgelegenheid en productiviteit.</p>	<p>Tijdschhorizon van de evaluatie tevens afgestemd op de effecten van de onderzochte beleidsmaatregel op de langere termijn, waarbij ook rekening wordt gehouden met de mogelijke indirecte effecten via de modellering van eenvoudige terugkoppelingseffecten en tweederonde-effecten.</p>	<p>Tijdschhorizon van de evaluatie tevens afgestemd op het economisch rendement van de onderzochte beleidsmaatregel op de langere termijn, waarbij ook rekening wordt gehouden met indirecte effecten via de modellering van complexe terugkoppelingseffecten, tweederonde-effecten en gedragsreacties.</p>
<p>3. Rekening houden met synergieën en complementariteit in de methodologische benadering</p>		<p>Specifieke evaluatie en beoordeling van de belangrijkste interacties tussen beleidsmaatregelen via eenvoudigere modellering.</p>	<p>Volledig ingebedde interacties tussen beleidsmaatregelen in complexere modellen.</p>
<p>4. Het gebruik van indicatoren en mogelijke verdere ontwikkelingen</p>	<p>Beoordeling van het effect van de onderzochte beleidsmaatregel aan de hand van de belangrijkste geaggregeerde indicatoren en uitsplitsingen.</p>	<p>Beoordeling van het effect van de onderzochte beleidsmaatregelen met betrekking tot alle relevante beschikbare uitsplitsingen.</p>	<p>Aanvullende elementen met betrekking tot het effect van de onderzochte beleidsmaatregel op overheidsuitgaven en -inkomsten.</p> <p>Andere effecten in verband met het overwogen beleid of investeringen, eventueel op basis van administratieve gegevens en mogelijk aangevuld met experimentele statistieken.</p>

<p>5. Statistische regelingen en toegang tot gegevens</p>	<p>Afgaan op enquêtegegevens (zowel op microniveau als op geaggregeerd niveau).</p>	<p>Afgaan op enquêtegegevens en administratieve gegevens (al dan niet gecombineerd). Zorgen voor de volledige naleving van de AVG bij het gebruik van administratieve gegevens (bv. onderlinge toegang tussen overheidsdiensten tot administratieve gegevens voor evaluatiedoeleinden).</p>	<p>Waar nodig enquêtegegevens en administratieve gegevens combineren (bv. door middel van matchingtechnieken).</p> <p>Interoperabiliteit van gegevenssystemen tussen overheidsdiensten en toegang tot administratieve gegevens, in volledige overeenstemming met de AVG.</p>
<p>6. Mogelijke resultaten en transparantie/verspreiding</p>	<p>Openbaarmaking van de belangrijkste resultaten van de beoordeling.</p>	<p>Openbaarmaking van de belangrijkste resultaten van de beoordeling (op geaggregeerd niveau), vergezeld van een beoordeling door onafhankelijke deskundigen.</p> <p>Gegevensopslagplaatsen gebruiken om beschikbare resultaten op te slaan per thema, regio enz.</p>	<p>Verspreidingsplan op basis van een geplande kalender afgestemd op de beleidscyclus, met openbaarmaking van de belangrijkste resultaten van de beoordeling (op geaggregeerd niveau).</p> <p>Gebruikmaken van een beoordeling door onafhankelijke deskundigen en methodologische bijlagen die een replicatie van de analyse mogelijk maken (bv. mogelijk met fictieve gegevens).</p> <p>Interactieve platforms gebruiken om de resultaten per thema, regio enz. te presenteren.</p>