

Brussel, 5 oktober 2022
(OR. en)

13189/22

ECOFIN 962
UEM 241
FIN 1028
COH 98
EMPL 375
SOC 549

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 september 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 494 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S De verdelingseffecten van het beleid van de lidstaten beter beoordelen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 494 final.

Bijlage: COM(2022) 494 final



Brussel, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

De verdelingseffecten van het beleid van de lidstaten beter beoordelen

{SWD(2022) 323 final}

Mededeling van de Commissie

De verdelingseffecten van het beleid van de lidstaten beter beoordelen

Empirisch onderbouwde beleidsvorming is van cruciaal belang voor een succesvol beleid en de geloofwaardigheid van beleidsmaatregelen. Effectbeoordelingen maken het met name mogelijk om met kennis van zaken beleidskeuzes te maken en beoordelingen van de verdelingseffecten helpen inzicht te krijgen in de wijze waarop die keuzes waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor verschillende delen van de bevolking. Dit is met name relevant omdat de Europese Unie en haar lidstaten streven naar sociaal rechtvaardige digitale en groene transitie en geconfronteerd worden met uitdagingen in verband met de stijgende kosten van levensonderhoud als gevolg van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne.

De unieke sociale markteconomie van Europa is het fundament van zijn welvaart. In haar politieke beleidslijnen benadrukte voorzitter Ursula von der Leyen het belang om in de digitale en groene transitie niemand aan zijn lot over te laten. Ook wees zij op de bijdrage van de in 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten, waarin 20 beginselen zijn vastgelegd voor een sterk sociaal Europa dat eerlijk en inclusief is en gelijke kansen waarborgt.

Tijdens de sociale top in Porto in mei 2021 verwelkomden de EU-leiders de doelstelling om tegen 2030 ten minste 15 miljoen mensen uit armoede en sociale uitsluiting te halen, zoals voorgesteld door de Commissie in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, in overeenstemming met de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties¹. Slechts een jaar na de sociale top hebben de EU-lidstaten zich ertoe verbonden nationale doelstellingen te bereiken om dat doel collectief te bereiken. Tegelijkertijd beogen nieuwe initiatieven op EU-niveau, in het kader van het actieplan, bij te dragen tot het verminderen van inkomensongelijkheid, waaronder de richtlijn betreffende het minimumloon en het voorstel voor een aanbeveling van de Raad over minimuminkomensregelingen.

Armoede en inkomensongelijkheid zijn in de EU volgens internationale normen relatief laag en armoede en sociale uitsluiting zijn de afgelopen tien jaar afgenomen, hoewel de inkomensongelijkheid voor mensen met een lager inkomen ingevolge de recessie in 2008-2012 is toegenomen. De maatregelen van de EU en de nationale regeringen (waaronder tijdelijke werkgelegenheidssteunregelingen en automatische stabilisatoren) hebben de sociaal-economische klap van de COVID-19-crisis verzacht en voorkomen dat de ongelijkheid verder zou toenemen. Toch heeft de pandemie onevenredig negatieve gevolgen gehad voor vrouwen en bepaalde groepen zoals jongeren, laaggeschoolde werknemers en personen met een handicap.

Terwijl Europa herstelt van de COVID-19-pandemie, kunnen de huidige ontwikkelingen de sociale cohesie beïnvloeden. De ongerechtvaardigde en niet-uitgelokte Russische invasie van Oekraïne heeft geleid tot grote economische onzekerheid, met name wat de energie- en voedselprijzen betreft. Een hoge inflatie dreigt de situatie van huishoudens met een laag

¹ Duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen 1 en 10 ([Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling](#)).

inkomen en andere kansarme groepen te verergeren, terwijl onzekerheid in de toeleveringsketen gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid in bepaalde sectoren.

De EU en haar lidstaten werken eraan de economische gevolgen van de oorlog te verzachten. Om Europa minder afhankelijk te maken van Russische fossiele brandstoffen, heeft de Commissie in haar REPowerEU-plan verschillende opties voorgesteld: energie besparen, de energievoorziening diversifiëren en de uitrol van hernieuwbare energie versnellen om fossiele brandstoffen in woningen, de industrie en de elektriciteitsopwekking te vervangen. Het plan “Save gas for a safe winter” van de Commissie is erop gericht de uitfasering van Russische fossiele brandstoffen te versnellen en de vraag naar gas in de EU te verminderen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare consumenten. Daarnaast hebben de voorstellen van de Commissie voor een noodinterventie op de Europese energiemarkten tot doel de recente dramatische prijsstijgingen aan te pakken en de druk op huishoudens en bedrijven in de hele EU te verlichten. Om de snelle stijging van de voedsel- en energieprijzen tegen te gaan, hebben de lidstaten maatregelen genomen om de gevolgen van de inflatie voor huishoudens, met name de meest kwetsbare, te beperken.

Klimaatverandering en digitalisering zullen naar verwachting ook gevolgen hebben voor de inkomensverdeling en -ongelijkheid. De groene transitie heeft het potentieel om tegen 2030 tot 1 miljoen extra banen² en tegen 2050 2 miljoen extra banen³ te creëren en de kwaliteit van de banen te verbeteren. De gevolgen voor de arbeidsmarkt kunnen evenwel variëren naargelang de sector, de regio, de graad van verstedelijking (stad/platteland), de benodigde vaardigheden en de soorten banen. De Europese Green Deal en het “Fit for 55”-pakket vormen de tussentijdse respons van de EU om de klimaatverandering aan te pakken en de sociale dimensie van meet af aan in haar beleidsvorming te integreren. Om de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 te halen, hebben de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen opgesteld die regelmatig moeten worden bijgewerkt. Zij zijn ook vastbesloten een alomvattend beleid vast te stellen voor een eerlijke transitie naar klimaatneutraliteit. De aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit⁴ bevat concrete richtsnoeren voor de lidstaten over de wijze waarop de relevante sociale en werkgelegenheidsaspecten in verband met de transitie moeten worden aangepakt, onder meer door de verdelingseffecten van de beleidsmaatregelen te analyseren en ten volle gebruik te maken van de financieringsmogelijkheden. De Commissie heeft ook haar visie op de digitale transformatie van Europa tegen 2030 gepresenteerd en een digitaal kompas voor het digitale decennium van de EU⁵ voorgesteld, met grote aandacht voor digitale basisvaardigheden voor iedereen en de mogelijkheid voor de beroepsbevolking om gespecialiseerde vaardigheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologie te verwerven, evenals het belang van om- en bijscholing om te voorkomen dat de digitale kloof tussen laag- en hooggeschoolde werknemers nog groter wordt.

² Volgens de mededeling van de Commissie “Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal” (COM/2020/562 final en SWD (2020) 176 final): prognoses op basis van E-QUEST waarbij gebruik wordt gemaakt van een scenario met een “lagere belasting op laaggeschoolde arbeid”, d.w.z. uitgaande van een “gerichte verlaging van de belasting op arbeid die het aanbod van laaggeschoolde arbeidskrachten stimuleert door middel van hogere nettolonen en tegelijkertijd voor bedrijven de kosten van laaggeschoolde arbeid verlaagt, wat leidt tot een hogere totale werkgelegenheid”.

³ Op basis van de effectbeoordeling voor de strategie “Schone energie voor iedereen” van 2018 wordt in ESDE 2019 gewag gemaakt van de mogelijke creatie van ongeveer 2 miljoen banen tegen 2050.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2021:801:FIN>

⁵ Het digitale decennium is de toekomstgerichte strategische visie van de Europese Commissie voor de ontwikkeling van de digitale economie en de transformatie van Europese bedrijven tegen 2030. Het plan, dat de Europese Commissie op 9 maart 2021 heeft gepresenteerd, moet een welvarende digitale toekomst voor iedereen ondersteunen.

Uit recente enquêtes blijkt dat sociale ongelijkheid de grootste zorg van Europeanen is (gevolgd door werkgelegenheid, milieukwesties en klimaatverandering)⁶ en dat de grootste toename van bezorgdheid op EU-niveau verband houdt met stijgende prijzen/inflatie en de kosten van levensonderhoud⁷. Reeds vóór de pandemie wilde meer dan 80 % van de EU-burgers dat hun nationale regeringen verdere maatregelen zouden nemen om de inkomensongelijkheid te verminderen⁸. Hoge inkomensongelijkheid kan schadelijke gevolgen hebben voor de economische groei en de sociale cohesie in gevaar brengen⁹, waardoor het model van de sociale markteconomie in gevaar komt en de Europese waarden worden ondermijnd. Inkomensongelijkheid en gebrek aan sociale rechtvaardigheid zijn een groeiende zorg, niet alleen voor mensen die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting, maar ook voor de meeste mensen met een middeninkomen.

Om ervoor te zorgen dat de hierboven beschreven langetermijntrends en kortetermijnschokken de bestaande ongelijkheden niet verergeren, is het absoluut noodzakelijk de kwaliteit van de beleidsvorming te verbeteren door de verdelingseffecten van bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen en hervormingen beter te beoordelen. Bij het ontwerpen ervan is het van essentieel belang om de gevolgen ervan voor verschillende sociaaleconomische groepen en verschillende geografische gebieden te begrijpen. Dit is noodzakelijk om het beleid doelgerichter te maken en de mogelijke negatieve gevolgen ervan te beperken, teneinde de armoedebestrijdingsdoelstellingen voor 2030 te halen en te zorgen voor duurzame, inclusieve en eerlijke transitities.

Deze mededeling bevat richtsnoeren voor de lidstaten over de beste manier om beoordelingen van de verdelingseffecten uit te voeren met betrekking tot het inkomen van verschillende sociaaleconomische groepen¹⁰ en deze op te nemen in hun beleidsvormingsprocessen. Zij bevat een proces voor de verdere ontwikkeling van bestaande methodologieën in samenwerking met de lidstaten en presenteert de steun die de Commissie ter beschikking van de lidstaten kan stellen¹¹.

Het concept van beoordelingen van de verdelingseffecten

Effectbeoordeling is een proces waarbij bewijs wordt verzameld om de beleidsvorming te ondersteunen¹². Beoordelingen van de verdelingseffecten (Distributional Impact Assessments, DIA's) omvatten een doorgaans kwantitatieve analyse om de verdelingseffecten van beleidsmaatregelen (hervormingen, investeringen enz.) op het inkomen van verschillende bevolkingsgroepen te beoordelen. DIA's verstrekken nuttige informatie en helpen beleidsmakers te kiezen tussen verschillende hervormingsopties. DIA's kunnen ook helpen na te gaan of er begeleidende maatregelen moeten worden ontworpen om

⁶ [Eurobarometer over de toekomst van Europa](#) (januari 2022).

⁷ [Standaard-Eurobarometer](#) (april 2022).

⁸ [Speciale Eurobarometer 471 over rechtvaardigheid, ongelijkheid en intergenerationele mobiliteit](#) (april 2018).

⁹ Zie bijvoorbeeld Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (2015).

¹⁰ In de toekomst moeten verdere inspanningen worden geleverd om ook het verdelingseffect van hervormingen op de gelijkheid van kansen in kaart te brengen, maar deze mededeling is gericht op inkomensongelijkheid, die veel gemakkelijker te kwantificeren is dan de andere aspecten.

¹¹ Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat meer gedetailleerde informatie, onder meer over de huidige praktijken in de lidstaten.

¹² Het draagt bij tot de ontwikkeling van een beleidsrespons (hetzij een beleidshervorming, hetzij een investering) op een bepaald beleidsprobleem door het toelichten van de empirische basis voor – en de effecten van – verschillende opties. Effectbeoordelingen hebben betrekking op een aantal belangrijke potentiële effecten, zoals de economische, ecologische en sociale gevolgen en de gevolgen voor de mensenrechten.

kwetsbare groepen te beschermen tegen de mogelijke negatieve gevolgen van bepaalde beleidsmaatregelen en waardevolle informatie verstrekken om die maatregelen te kalibreren.

DIA-technieken kunnen worden gebruikt om kwantitatieve ramingen te verkrijgen van het effect van belastingen en hervormingen op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie, en kunnen ook aanwijzingen verstrekken over het effect van de hervorming van openbaar verleende diensten in natura. Het belang van gelijke toegang tot diensten in natura, zoals gezondheidszorg en onderwijs, werd zeer duidelijk tijdens de COVID-19-pandemie¹³. Monitoring van de herverdelingseffecten van uitkeringen in natura zou bijdragen tot het benutten van hun potentieel om armoede te beperken en terug te dringen en kan er ook toe bijdragen dat DIA's uitgebreider worden.

DIA's kunnen kwantificeren hoe specifieke beleidsmaatregelen en hervormingen vóór de uitvoering ervan van invloed zullen zijn op het inkomen van verschillende groepen. Zij kunnen ook helpen om de kosten van hervormingen in detail vast te stellen (onder meer door verschillende opties te overwegen) en corrigerende maatregelen te ontwerpen. Beoordelingen die worden uitgevoerd nadat met de uitvoering van de maatregelen is begonnen, dragen bij tot de evaluatie van de maatregelen zodra gegevens beschikbaar zijn, waarbij wordt aangegeven of er al dan niet verdere maatregelen moeten worden genomen of hervormingen moeten worden gecorrigeerd. DIA's worden vaak uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van de begroting, maar het is even belangrijk deze te doen voor het ontwerpen van hervormingen die mogelijk geen (directe) gevolgen hebben voor de overheidsbegrotingen, maar een groter effect kunnen hebben op bepaalde sociaaleconomische groepen. DIA's moeten in voorkomend geval worden geïntegreerd in bredere analyses van de economische, sociale en milieueffecten van nieuwe beleidsinitiatieven.

DIA's kunnen ook de kwaliteit van de overheidsuitgaven en het begrotingsbeleid aanzienlijk helpen verbeteren. De overheidsfinanciën zijn onder druk komen te staan door de COVID-19-pandemie en de geleidelijke normalisering van het monetaire beleid zal naar verwachting de financieringskosten van de overheid doen stijgen. Goed gekalibreerde herschikkingen van uitgaven of verschuivingen in inkomsten kunnen ertoe bijdragen dat overheidstekorten onder controle worden gehouden, maar dit kan alleen houdbaar zijn als de verdelingseffecten goed in kaart worden gebracht en afgewogen. De presentatie van het verwachte verdelingseffect van maatregelen in door de lidstaten van de eurozone bij de Commissie ingediende ontwerp-begrotingsplannen wordt reeds aanbevolen in Verordening (EU) nr. 473/2013, maar wordt zelden erin opgenomen en de praktijk kan verder worden verbeterd. In het kader van het Europees Semester wordt in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2022 aanbevolen om DIA's te gebruiken om de doeltreffendheid van de socialebeschermingsstelsels te verbeteren¹⁴.

¹³ Uit de gegevens blijkt dat uitkeringen in natura een aanzienlijk herverdelend effect hebben. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat beleidswijzigingen tegemoetkomen aan de behoeften van de meest achtergestelde groepen en op zijn minst geen onbedoelde negatieve gevolgen voor hen hebben. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de werkzaamheden van de afdeling Europa van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) op het gebied van de betaalbaarheid van gezondheidszorg dat sommige landen het zorgverzekeringsbeleid zullen moeten herzien, de financiële bescherming van bepaalde groepen zullen moeten verbeteren en tegelijkertijd extra overheidsinvesteringen in het gezondheidsstelsel zullen moeten nastreven (zie WHO Europe, Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe (2019)).

¹⁴ [Richtsnoer 8](#).

Essentiële onderdelen van een kwaliteitsvolle DIA

De belangrijkste onderdelen van kwaliteitsbeoordelingen kunnen worden vastgesteld op basis van goede praktijken in de lidstaten. Deze betreffen de timing, het te analyseren beleid, de instrumenten (modellen en gegevens) die moeten worden gebruikt en de wijze waarop de resultaten moeten worden verspreid.

a. Door wie en wanneer moet een DIA worden uitgevoerd en op welk niveau van granulariteit?

DIA's moeten zowel voor als na de uitvoering van desbetreffende beleidsmaatregelen worden uitgevoerd. Het is bijzonder belangrijk om bij het ontwerpen van hervormingen en investeringen een DIA uit te voeren, aangezien deze beleidsmakers in staat stelt het effect van het geplande beleid op verschillende soorten huishoudens te meten, zelfs in gevallen waarin de hervorming aanvankelijk niet bedoeld is om sociale doelstellingen te verwezenlijken (bijvoorbeeld in het geval van hervormingen op het gebied van energieverbruik). Analyses na de uitvoering maken het mogelijk het effect van hervormingen en investeringen op verschillende soorten huishoudens te evalueren binnen een bepaalde termijn nadat de hervorming ten uitvoer is gelegd. Dit kan bijdragen tot de ontwikkeling van mogelijke verdere stappen of correcties bij hervormingen. Zij zijn gebaseerd op harde gegevens, maar vereisen dat de effecten van hervormingen worden losgekoppeld van andere veranderingen. Geloofwaardige post-implementatieanalyses dragen bij tot het waarborgen van de eigen verantwoordelijkheid en de kwaliteit van de beoordelingen voorafgaand aan de uitvoering. Idealiter moeten DIA's worden uitgevoerd door autoriteiten op nationaal en, waar relevant, regionaal en lokaal niveau.

Het is een goede praktijk om het effect van een volledig pakket beleidswijzigingen te presenteren, aangezien sommige interacties daartussen kunnen worden gemist als het effect ervan afzonderlijk wordt gepresenteerd. Dit geldt des te meer omdat begrotingswijzigingen vaak als pakket worden vastgesteld, waarbij sommige maatregelen andere compenseren. Maatregelen met een aanzienlijke impact rechtvaardigen ook een individuele analyse.

Onafhankelijke instanties met het uitvoeren van DIA's belasten kan helpen om DIA's geloofwaardiger en nauwkeuriger te maken. Dankzij hun deskundigheid bevinden de academische of onderzoeksinstellingen zich in een goede positie om geavanceerde DIA-technieken te ontwikkelen. Bovendien worden zij niet beïnvloed door dezelfde politieke motieven als overheden bij de beoordeling van besluiten waaraan zij vaak niet hebben bijgedragen. De herhaling van de resultaten door verschillende instellingen kan ook een uitgebreidere analyse mogelijk maken en de kwaliteit en geloofwaardigheid ervan verbeteren.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- voor alle beleidsmaatregelen die van invloed kunnen zijn op het inkomen van mensen, systematisch DIA's op te stellen voordat die maatregelen worden uitgevoerd; en zo veel mogelijk na de uitvoering het werkelijke effect van hervormingen en investeringen te evalueren;**
- zowel de gecombineerde als de specifieke individuele effecten van beleidsmaatregelen te analyseren;**

– onafhankelijke instellingen te ondersteunen bij het opstellen van DIA's.

b. Op welke beleidsterreinen moet worden gekozen voor het opstellen van DIA's en hoeveel tijd moet in aanmerking worden genomen?

DIA's moeten betrekking hebben op beleidsterreinen die van invloed zijn op het inkomen van huishoudens en de verdeling daarvan, wat doorgaans betrekking heeft op belastingen en geldelijke uitkeringen. Standaardmodellen kunnen een idee geven van het effect van hervormingen op traditionele directe belastingen en geldelijke uitkeringen, die over het algemeen centraal staan in DIA's¹⁵. Er moeten echter inspanningen worden geleverd om het effect van hervormingen op andere gebieden, zoals hervormingen van de arbeidsmarkt of pensioenen, en investeringsprogramma's te beoordelen.

Het is de moeite waard om verbruiksbelastingen te beoordelen, aangezien de impact ervan vaak regressief is (aangezien huishoudens met een lager inkomen meer van hun inkomen aan goederen en diensten besteden). Dit wordt steeds belangrijker door de toenemende noodzaak om koolstofemissies te verminderen en “groene budgettering” toe te passen. Idealiter zouden de lidstaten ook DIA's moeten uitvoeren met betrekking tot hervormingen van de vermogensbelasting, die een grote impact hebben op de dynamiek van ongelijkheid op lange termijn, en met betrekking tot veranderingen in uitkeringen in natura, zoals uitkeringen voor gezondheidszorg.

DIA's kunnen voor een breed scala van beleidsterreinen worden ingezet. Zij zijn van cruciaal belang voor de beoordeling van het effect van hervormingen die bedoeld zijn om megatrends aan te pakken, zoals de groene en de digitale transitie of de gevolgen van recente crises. De mate waarin verschillende hervormingen zich lenen voor analyse varieert evenwel. DIA's zijn bijvoorbeeld zeer nuttig voor het beoordelen van de effecten van hervormingen die een direct effect hebben op het inkomen van huishoudens, zoals koolstofbeprijzing en het gebruik van koolstofopbrengsten of verwarmingstoelagen voor huishoudens met een laag inkomen. Het is echter vaak minder eenvoudig om het effect van nieuwe regelgevingsmaatregelen te meten (bv. om de energie-efficiëntienormen te verbeteren). Strategieën voor de beoordeling na de uitvoering kunnen niettemin een goed inzicht verschaffen in de verdelingseffecten van dergelijke hervormingen.

DIA's vóór de uitvoering moet niet alleen gericht zijn op het effect van nieuwe beleidslijnen en maatregelen op de resultaten onmiddellijk na de uitvoering, d.w.z. in het volgende jaar (vergelijkende statistieken), maar moeten ook een meerjarenperspectief bieden. Een incrementeel beleid — bijvoorbeeld pensioenhervorming — dat in de loop van een aantal jaren langzaam veranderingen teweegbrengt, heeft in geen enkel jaar een zeer grote impact, maar kan cumulatief aanzienlijke gevolgen hebben. In deze gevallen kunnen DIA's langetermijnprognoses vereisen om rekening te houden met het volledige effect van de hervormingen. Een meerjarenperspectief kan ook nuttig zijn wanneer het met name belangrijk is om met demografische trends rekening te houden. In dit geval kan het gebruik van dynamische modellen relevant zijn.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

¹⁵ Directe personenbelastingen, socialezekerheidsbijdragen en sociale uitkeringen.

- **directe belastingen, socialeverzekeringsbijdragen en sociale uitkeringen op te nemen in de beoordelingen;**
- **waar mogelijk een analyse te maken van de effecten van andere beleidsmaatregelen, met name indirecte belastingen en vermogensheffingen en relevante uitkeringen in natura, teneinde tot een alomvattende effectbeoordeling van bepaalde maatregelen en hervormingen te komen;**
- **in DIA's een meerjarenperspectief te hanteren voor beleidsmaatregelen waarvan de volledige impact zich over een langere periode zal manifesteren.**

c. Welke instrumenten moeten worden gebruikt?

Microsimulatiemodellen zijn essentieel omdat zij gebruikers doorgaans in staat stellen de nettobegrotingskosten van wijzigingen in belastingen en uitkeringen, het patroon van winsten en verliezen als gevolg van een beleidswijziging en het effect van hervormingspakketten op armoede en ongelijkheid te ramen. Geavanceerde modellen maken het mogelijk om het effect per geslacht of aanvullende gelijkheidscriteria zoals handicap of minderheidsachtergrond te ramen, en om de verandering in de prikkels voor werk en de reactie van de arbeidsmarkt op beleidsveranderingen te beoordelen.

Hervormingen van belasting- en uitkeringsstelsels kunnen van invloed zijn op het gedrag van mensen en het macro-economische klimaat veranderen. Het integreren van gedragsreacties, macro-economische gegevens¹⁶ en demografische trends in DIA's kan de nauwkeurigheid ervan verder vergroten.

DIA's kunnen worden uitgevoerd aan de hand van een landspecifiek model (momenteel het geval voor 10 lidstaten), het Euromod-model (momenteel het geval voor 4), of beide (momenteel het geval voor 12)¹⁷. Euromod is een microsimulatiemodel voor belastingen en uitkeringen dat door de Commissie wordt beheerd en dat door alle lidstaten kan worden gebruikt. Het heeft betrekking op de belangrijkste aspecten van directe belastingen, sociale bijdragen en uitkeringen¹⁸. Het kan bijzonder nuttig zijn voor lidstaten met beperkte ervaring met het beoordelen van verdelingseffecten¹⁹. Een duidelijk voordeel van Euromod is dat het de mogelijkheid biedt om de effecten van directe belastingen en uitkeringen op het inkomen van huishoudens, armoede en inkomensongelijkheid en arbeidsprikkels in alle lidstaten op vergelijkbare wijze te berekenen. Landspecifieke modellen, met meer op maat gesneden benaderingen, worden doorgaans gebruikt door lidstaten met een lange traditie van uitvoering van DIA's.

¹⁶ Microsimulatiemodellen houden vaak geen rekening met gedragsreacties (zoals de geraamde effecten op het arbeidsaanbod van veranderingen in de inkomstenbelasting) of macro-economische feedback (een groter arbeidsaanbod kan bijvoorbeeld het bbp en de overheidsinkomsten doen toenemen). Gedragsreacties en macro-economische feedback kunnen worden geïntegreerd door meer geavanceerde modellen te ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende effecten (zoals het integreren van gedragsreacties in een microsimulatiemodel of het koppelen aan een macro-economisch model).

¹⁷ Zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie voor verdere bijzonderheden.

¹⁸ Het wordt bijgewerkt door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) in samenwerking met Eurostat en nationale deskundigen.

¹⁹ De software en modellen zijn vlot beschikbaar, maar nationale autoriteiten of onderzoekers moeten nog steeds een aanvraag indienen bij Eurostat voor toegang tot de onderliggende gegevens.

Kwantitatieve analyse kan worden aangevuld met meer kwalitatieve overwegingen om vast te stellen welke groepen het meest waarschijnlijk door een reeks beleidsmaatregelen zullen worden getroffen.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- gebruik te maken van een microsimulatiemodel waarin de effecten van beleidswijzigingen op het inkomen van huishoudens gedurende de gehele inkomensverdeling worden ingeschat, evenals de effecten daarvan op armoede en inkomensongelijkheid;
- hun modellen verder te ontwikkelen door gebruik te maken van geavanceerde technieken die gedragsreacties en macro-economische gegevens omvatten;
- kwantitatieve analyses met kwalitatieve aan te vullen, teneinde de overweging van verdelingseffecten in de beleidsvorming te veralgemenen.

d. Welke gegevens moeten worden gebruikt?

Een goede DIA vereist uitgebreide en tijdige gegevens. Enquêtegegevens – zoals EU-statistieken over inkomen en levensomstandigheden (EU-SILC)²⁰ – bieden gedetailleerde sociaal-demografische en inkomensinformatie, die van cruciaal belang is voor de kwaliteit van een DIA. Er is echter meestal een tijdspanne tussen het moment waarop een enquête wordt gehouden en het moment waarop de resultaten beschikbaar zijn²¹. Administratieve gegevens kunnen de lacunes aanvullen met meer nauwkeurige en in de meeste gevallen relatief snellere informatie, een grotere steekproefomvang en meer geografische details. Het combineren van een enquête met administratieve gegevens over inkomen, welzijn en belastingen kan ook de kwaliteit van een DIA aanzienlijk verbeteren. Dit kan tevens een verruiming van de reikwijdte van de modellering mogelijk maken, met behoud van de gedetailleerde sociaaleconomische informatie uit enquêtes.

Er moet meer worden gedaan om de nationale administratieve gegevens gemakkelijker toegankelijk te maken²². Geanonimiseerde (niet-bemonsterde) administratieve gegevens zijn een waardevolle bron voor een nauwkeurige DIA-analyse²³. Dergelijke gegevens moeten op transparante wijze toegankelijk zijn voor verschillende overheidsinstanties en onafhankelijke onderzoekers. Het is ook belangrijk te benadrukken dat de nationale bureaus voor de statistiek een cruciale rol spelen bij het verstrekken van tijdige, uitgebreide en gedetailleerde enquêtes en andere gegevens die kunnen worden gebruikt voor DIA-analyse.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- enquêtegegevens en administratieve gegevens te combineren bij het uitvoeren van DIA's;

²⁰ Eurostat, overzicht “inkomen en levensomstandigheden”

²¹ In het geval van EU-SILC ontvangt Eurostat in het kader van Verordening (EU) 2019/1700 tegen het einde van jaar N microgegevens van de lidstaten voor operationeel jaar N, en worden uiterlijk op 28 februari van het jaar N + 1 volledige datasets met definitieve inkomensgegevens ontvangen. De landenindicatoren worden gepubliceerd zodra de gegevens zijn gevalideerd en goedgekeurd.

²² In overeenstemming met de mededeling [Een Europese datastrategie](#), waarin wordt gewezen op het belang van gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties, aangezien dit de beleidsvorming en de verlening van openbare diensten aanzienlijk kan verbeteren.

²³ De reden hiervoor is dat uniforme monsters niet geschikt zijn om ongelijkheid te meten wanneer de concentratie hoog is.

– **administratieve gegevens gemakkelijker toegankelijk te maken voor zowel overheidsinstanties als onderzoekers.**

e. Welke indicatoren moeten worden gekozen?

Het gebruik van gemeenschappelijke maatstaven stelt beleidsmakers in staat de resultaten beter te vergelijken en de effecten van verschillende nieuwe maatregelen te beoordelen. De resultaten van de DIA moeten idealiter een beeld geven van de impact van hervormingen op: 1) de inkomensverdeling²⁴; 2) de mate van ongelijkheid, op basis van een selectie van kernindicatoren (zoals de verhouding van inkomenskwintielen S80/S20)²⁵; 3) het armoedeniveau, aan de hand van kerngerelateerde indicatoren zoals het armoederisicopercentage en de relatieve mediane armoederisicokloof²⁶.

Er kan ook sprake zijn van andere relevante output, afhankelijk van de nationale situatie en de beschikbare gegevens. Daarom worden DIA's vaak uitgevoerd om het effect van de hervormingen op verschillende groepen te beoordelen²⁷, uitgesplitst naar leeftijd en geslacht (ook voor genderbudgettering²⁸) en het type huishouden (zoals huishoudens in de werkende leeftijd, huishoudens in de pensioengerechtigde leeftijd, eenoudergezinnen, alleenstaande volwassenen en koppels, met en zonder kinderen). Andere analyses, zoals analyses die gericht zijn op mensen met een migrantenachtergrond, personen met een handicap of een andere kansarme groep, alsook groepen die verschillen naar verstedelijking of regio, kunnen de moeite waard zijn.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- **ervoor te zorgen dat DIA's het effect van beleidsmaatregelen op de verschillende groepen in de inkomensverdeling (zoals inkomensdecilen), alsook de mate van ongelijkheid en de armoede-indicatoren weergeven;**
- **de resultaten zoveel mogelijk uitgesplitst naar leeftijd, geslacht en specifieke sociaaleconomische groepen weer te geven.**

f. Hoe kunnen DIA's worden verspreid?

²⁴ Equivalent beschikbaar inkomen, d.w.z. inkomen na directe belastingen en uitkeringen en gecorrigeerd voor de samenstelling van het huishouden. De leden van het huishouden worden gelijkgetrokken of gelijkwaardig gemaakt door elk van hen te wegen op basis van hun leeftijd, aan de hand van de zogenaamde gewijzigde OESO-equivalentieschaal (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

²⁵ Kernindicator van het sociaal scorebord van de Europese pijler van sociale rechten; S80/S20 is het aandeel van het inkomen dat naar de rijkste 20 % van de bevolking gaat ten opzichte van het aandeel dat naar de armste 20 % van de bevolking gaat. Het is ook nuttig de uitsplitsing tussen het bovenste deel S80/S50 en het onderste deel S50/S20 van de inkomensverdeling te presenteren. Het kan worden aangevuld met het inkomensaandeel van de onderste 40 % van de bevolking in de inkomensverdeling (S40, dat de basis vormt voor de SDG-doelstelling inzake de vermindering van ongelijkheid) of de Gini-index (de meest gebruikte synthetische maatstaf voor inkomensongelijkheid, waarin wordt aangegeven welk percentage van het binnenlandse inkomen van een land elk cumulatief percentiel van de bevolking bezit en dit in een index wordt omgezet).

²⁶ Het armoederisicopercentage (AROP), berekend als het percentage mensen met een jaarlijks equivalent besteedbaar inkomen van minder dan 60 % van het mediaan jaarlijks equivalent besteedbaar inkomen, is een van de drie componenten van de indicator voor risico op armoede en sociale uitsluiting (AROE) die ten grondslag ligt aan de EU-doelstelling om armoede en sociale uitsluiting tegen 2030 terug te dringen. De relatieve mediane armoederisicokloof toont het verschil tussen het mediaan equivalent besteedbaar inkomen van mensen onder de armoederisicodrempel en de armoederisicodrempel (drempelwaarde: 60 % van het mediaan equivalent inkomen).

²⁷ DIA's zijn nuttig om zowel de verschillen in de uitgangssituatie van verschillende groepen weer te geven als de veranderingen die van beleidsinterventies worden verwacht (relevant voor zowel de milieu- als de sociale dimensie, waarbij sociaal achtergestelde groepen vaak in armere omgevingen leven).

²⁸ Volgens de veelgebruikte definitie van de Raad van Europa is genderbudgettering een toepassing van gendermainstreaming in het begrotingsproces. Kortom, het is een strategie en een proces met als langetermijndoel de verwezenlijking van gendergelijkheidsdoelstellingen door de nadruk te leggen op de wijze waarop overheidsmiddelen worden ingezameld en besteed. Zie voor meer informatie Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) [Gender budgeting Practices: Concepts & Evidence](#). European Economy Discussion paper 165, Europese Commissie.

Publicatie van de analyse van de effecten op de verschillende inkomensgroepen vergroot de transparantie van de beleidsvorming. Het maakt een beter toezicht op de effecten van de voorgestelde maatregelen mogelijk, waardoor de kwaliteit van het publieke debat kan worden verbeterd en het vertrouwen in besluitvormingsprocessen kan worden vergroot. Meer transparantie over het effect van hervormingen zal naar verwachting leiden tot de vaststelling van maatregelen om de negatieve gevolgen voor armoede of de toename van ongelijkheden te verminderen of weg te nemen. Het kan ook helpen om valse percepties over het uiteindelijke effect van beleid weg te nemen door de begunstigde groepen duidelijkheid te verschaffen. Ontwerpbegrotingsplannen zijn bijvoorbeeld een goede manier om het effect van gerelateerde beleidsmaatregelen op verschillende delen van de bevolking te presenteren.

Door DIA's op een toegankelijke manier openbaar te maken, wordt het publieke debat gestimuleerd en kan het draagvlak voor maatregelen en hervormingen worden bevorderd. DIA's moeten worden gepresenteerd in openbaar toegankelijke begrotingsdocumenten (bv. ontwerpbegrotingsplannen) en in alle andere soorten documenten die gepaard gaan met het ontwerp, de uitvoering en de beoordeling van hervormingen en investeringen, zoals (geïntegreerde) effectbeoordelingen. Op deze manier kunnen DIA's niet alleen meer empirisch onderbouwde besluiten mogelijk maken, maar ook een geloofwaardiger beeld geven om het publieke debat over de effecten van beleidshervormingen, waarbij de sociale partners en het maatschappelijk middenveld worden betrokken, te onderbouwen.

Om de belangstelling van de media en het publiek te wekken, moeten de resultaten van de DIA betrouwbaar en redelijk gemakkelijk te begrijpen zijn. De publicatie van DIA's moet daarom vergezeld gaan van een presentatie van de belangrijkste modelleringsbeslissingen die aan de analyse ten grondslag liggen. Een presentatie van de DIA-resultaten die op bepaalde tijdstippen (bv. elk jaar) wordt gepland, kan nuttig zijn, aangezien dit erop wijst dat de resultaten systematisch worden meegedeeld. DIA-resultaten kunnen ook betrouwbaarder en geloofwaardiger worden geacht als de analyse is uitgevoerd of kan worden geverifieerd door onafhankelijke onderzoekers. Door de replicatie van de analyse te vergemakkelijken, kan de publicatie van alle relevante modelleringsaannames, -besluiten en -gegevens ook de geloofwaardigheid vergroten.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- DIA-resultaten in openbare documenten te presenteren op een wijze die voor het grote publiek gemakkelijk te begrijpen is;**
- de toegang van het publiek tot de onderliggende modellen, aannames en gegevens te vergemakkelijken, zodat de resultaten kunnen worden gerepliceerd.**

Hoe de Commissie vertrouwt op DIA's en de lidstaten ondersteunt

De prestaties van de Commissie op het gebied van empirisch onderbouwde beleidsvorming zijn de afgelopen jaren voortdurend verbeterd. Zij zal de economische, sociale en milieueffecten van haar beleidsmaatregelen systematisch blijven beoordelen om de hoge

kwaliteit van de voorgestelde wetgeving te waarborgen, zoals beoogd in haar systeem voor betere regelgeving^{29/30}.

De Commissie zal DIA's blijven uitvoeren om meer aandacht te besteden aan verdelingsoverwegingen die relevant zijn voor het vormgeven van hervormingen en investeringen. De Commissie maakt regelmatig gebruik van Euromod om DIA's van bepaalde hervormingen in de lidstaten uit te voeren. De daaropvolgende analyse wordt ook gepresenteerd in de landenverslagen die beleidsbeoordelingen vormen in het kader van het Europees Semester, het kader voor geïntegreerd toezicht op en coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in de hele Europese Unie.

De Commissie zal de lidstaten verder ondersteunen bij het opstarten of ontwikkelen van hun DIA-praktijken. Deze steun zal worden verleend door het Euromod-model te handhaven en verder te ontwikkelen. De Commissie stelt het model ter beschikking van alle lidstaten en werkt het jaarlijks bij. Het JRC biedt een reeks opleidingen over Euromod aan, onder meer over de wijze waarop DIA's moeten worden uitgevoerd. De lidstaten kunnen in het kader van het instrument voor technische ondersteuning ook om verdere bijstand verzoeken bij de ontwikkeling van DIA-praktijken³¹.

De Commissie zal het wederzijds leren verder ondersteunen door vertegenwoordigers van de lidstaten samen te brengen die actief betrokken zijn bij het uitvoeren van DIA's in nationale overheidsdiensten of, in het geval van lidstaten waar DIA's nog niet zo wijdverbreid zijn, vertegenwoordigers van de lidstaten die er in de toekomst bij betrokken zouden kunnen zijn. De besprekingen in het kader van evenementen op het gebied van wederzijds leren hebben betrekking op verschillende aspecten van het uitvoeren van DIA's, waardoor de uitwisseling van beste praktijken mogelijk wordt. Aangezien de DIA-praktijken van de lidstaten aanzienlijk van elkaar verschillen, is het duidelijk een toegevoegde waarde om van elkaars ervaringen te leren, waarbij gebruik wordt gemaakt van beste praktijken die kunnen worden aangepast aan de landspecifieke context.

In het kader van het proces van wederzijds leren met de lidstaten zal de Commissie toezicht houden op het gebruik van DIA's in ontwerpbegrotingsplannen of in andere contexten, en zal zij het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor de werkgelegenheid, de adviesorganen van de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken, en het Comité voor de economische politiek, het adviesorgaan van de Raad Economische en Financiële Zaken, informeren.

De Commissie zal:

– regelmatig DIA's blijven uitvoeren, onder meer in het kader van het Europees Semester;

²⁹ Mededeling “[Samen zorgen voor betere regelgeving](#)” (COM/2021/219 final).

³⁰ [Toolbox voor betere regelgeving](#) (november 2021), met name [instrument nr. 30 \(Werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden, inkomensverdeling, sociale bescherming en inclusie\)](#).

³¹ In dit verband werkt het JRC sinds 2017 samen aan projecten om de lidstaten technische ondersteuning te bieden op het gebied van microsimulatie en het gebruik van administratieve gegevens voor de beoordeling van belastings- en uitkeringshervormingen. Hierdoor kan een model voor DIA's worden ontwikkeld door meer gebruik te maken van EUROMOD, waarbij enquêtes en administratieve gegevens worden ingeschakeld. Dergelijke projecten zijn uitgevoerd in samenwerking met Griekenland, Slowakije, Litouwen en Roemenië. Met Spanje worden tevens capaciteitsopbouw- en ad-hocprojecten uitgevoerd.

- de lidstaten verder ondersteunen bij het opzetten of ontwikkelen van hun DIA-praktijken (onder meer door het ondersteunen van wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken en het beschikbaar stellen en verder ontwikkelen van het Euromod-microsimulatiemodel);
- toezicht houden op het gebruik van DIA's door de lidstaten.

Conclusie

De in deze mededeling beschreven samenloop van verschillende langetermijntrends en kortetermijnschokken onderstreept het belang van meer aandacht voor verdelingsoverwegingen bij het ontwerpen van hervormingen en investeringen. Daarom wordt de lidstaten verzocht zich te houden aan de richtsnoeren om het gebruik van DIA's uit te breiden en hun DIA-praktijken te verbeteren. De daaruit voortvloeiende analyses moeten het effect van het beleid op verschillende sociaaleconomische groepen betrouwbaar weergeven en ter beschikking van het brede publiek worden gesteld om de kwaliteit van het beleidsdebat te verbeteren. De Commissie is bereid de lidstaten te helpen bij de ontwikkeling van DIA-methoden, het monitoren van de bestaande praktijken en het bieden van een forum voor gedachtewisselingen over de wijze waarop DIA's verder kunnen worden verbeterd.