



Ex ante sociaal impact evaluatie in de EU lidstaten

Peter Lelie – Policy Officer
DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke Kansen
Europese Commissie



Ex ante sociaal impact evaluatie is de laatste jaren in toenemende mate onder de aandacht gekomen binnen de sociale open methode van coördinatie, de Europese samenwerking en coördinatie op het gebied van sociale bescherming en sociale insluiting.

- Commissie Communicatie juli 2008 over de versterking van de Sociale OMC:

Strengthening the positive interaction with other EU policies / Mainstreaming:

“The Commission will pursue its own efforts to produce robust impact assessments on each new policy initiative, and in this context pay particular attention to social impacts. The Social Protection Committee has already paid increasing attention to mainstreaming of social objectives, also drawing on the specific experience already gained in the EU on gender mainstreaming. The Commission will further work with the Social Protection Committee in order to strengthen the shared impact assessment capacity.”





- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009

“Increased attention should be given to the quality and continuity of stakeholder involvement and to the mainstreaming of social considerations inter alia via the evaluation of social impacts as a vital part of integrated impact assessments”.

- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010

*“Given that pressure aimed at limiting public expenditures is to be expected in most of the Member States in the coming years, the development of an **adequate ex ante social impact assessment capacity in the context of integrated impact assessment arrangements** should be encouraged. Strengthening such 'social' component can contribute to more effective and efficient social policy measures. Applied to non social policy measures, it can contribute to avoiding unintended negative social impacts and to better exploiting possibilities for positive synergies (mainstreaming). In this respect, the Social OMC can be used as a forum for exchanging know how between the Member States and between the Member States and the European Commission. The latter has recently taken initiatives to strengthen its own capacity to assess social impacts.”*



- Centraal in de gemeenschappelijke objectieven van de Sociale OMC (onderschreven door alle lidstaten) staat het principe van 'good governance'. Sociaal beschermings /-insluitingsbeleid moet:

- geïntegreerd zijn (nood aan strategische aanpak, 'mainstreaming');
- gebaseerd zijn op feiten (evidence based policy, beleidsevaluatie);
- 'belanghebbende partijen' betrekken (participation of stakeholders).

- Ex ante sociaal impact evaluatie lijkt een interessante 'techniek' om deze drie doelstellingen te bevorderen.

- De noodzaak van ex ante sociaal impactevaluatie van ook ander dan sociaal beleid wordt in toenemende mate benadrukt naarmate duidelijk werd dat 10 jaar Lissabonstrategie onvoldoende resultaten heeft opgeleverd op het vlak van sociale bescherming en sociale insluiting. Economische groei en werkgelegenheidsbeleid leiden niet automatisch tot substantiële vooruitgang op dit vlak.

- Op Europees niveau kan recent ook steun voor het principe van ex ante sociaal impact evaluatie gevonden worden in de 'horizontale sociale clause' in het nieuw verdrag van Lissabon.



Paradox



Indien sociaal impact evaluatie in principe zo'n goed idee is, waarom gebeurt het dan zo weinig en waarom is er zo weinig enthousiasme over de toepassing in de praktijk?

Bouwend op het eerder vermelde 'mandaat' werden in de voorbije jaren twee initiatieven genomen om sociaal impact evaluatie in de EU lidstaten vooruit te helpen:

- Een studie over sociaal impact evaluatie als instrument voor 'mainstreaming' van sociale inluitings- en beschermingsdoelstellingen in het overheidsbeleid in de Europese lidstaten werd begin 2008 besteld.
- Een peer review in sociale bescherming en sociale inluiting over sociaal impact evaluatie vond plaats in Bratislava (Slovakije) in oktober 2008.



- De peer review vond plaats in Bratislava naar aanleiding van het feit dat op dat moment in Slovakije een nieuw geïntegreerd ex ante impact evaluatiesysteem werd opgestart (pilootfase).

Het seminarie, waaraan zeven lidstaten en twee EU stakeholder netwerken deelnamen was bedoeld als een eerste algemene verkenning van de problematiek.

De peer review is goed gedocumenteerd. Zie:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2008/social-impact-assessment> .

- De studie, die tegelijkertijd met de peer review van start ging, was bedoeld om een gedetailleerde stand van zaken op te maken (state of play inzake ex ante sociaal impact evaluatie in de EU lidstaten op nationaal en regionaal niveau).





- De studie werd toegewezen aan een consortium van the Evaluation Partnership en het Centre for European Policy Studies (CEPS). Ze loopt van oktober 2008 tot april 2010 (wordt momenteel afgerond).
- Het is de bedoeling dat ze aanbevelingen oplevert over hoe sociaal impact evaluatie in de lidstaten bevorderd kan worden op basis van drie studiefazen:
 - Een mapping van sociaal impact evaluatie systemen in de 27 lidstaten van de Europese Unie (panorama);
 - Een gedetailleerde analyse van tien goed ontwikkelde of bijzonder interessante systemen;
 - Een gedetailleerde analyse van een set (+/- 50) ex ante sociaal impact evaluaties.
- Wat volgt is een overzicht van een aantal aandachtspunten die naar voor zijn gekomen uit voorlopige resultaten. De definitieve resultaten zullen in de nabije toekomst gepubliceerd worden.



Definitie ex ante sociaal impact evaluatie



- Ex ante evaluatie wordt voor de studie beschouwd als **'de formele analyse van de mogelijke effecten van nieuw beleid vóór erover beslist wordt'**.
- Voor wat de definitie van 'sociaal' betreft werd de categorisering van het impact evaluatiesysteem van de Commissie (vóór de recente hervorming) als uitgangspunt genomen:
 - werkgelegenheid en arbeidsmarkt;
 - standaarden en rechten m.b.t. kwaliteit van werk;
 - sociale insluiting en bescherming van bepaalde groepen;
 - gelijkheid van behandeling en kansen, non discriminatie;
 - privaat en gezinsleven, persoonlijke data;
 - 'governance', participatie, goed bestuur, toegang tot justitie, media en ethiek;
 - gezondheid en veiligheid;
 - misdaad, terrorisme en veiligheid;
 - toegang tot en effecten op sociale bescherming, gezondheid en onderwijssystemen.



Hoopgevend initieel beeld...



- Uit de mapping fase van het onderzoek blijkt dat 21 van de 27 lidstaten eind 2009 over een vorm van geïntegreerde impactevaluatiesysteem beschikten terwijl 5 lidstaten specifieke (niet geïntegreerde) ex ante impact evaluatiesystemen hadden. In tenminste 8 lidstaten werd een vorm van geïntegreerde impactevaluatie op regionaal niveau aangetroffen.
- 25 lidstaten hadden een of andere vorm van ex ante **sociaal** impact evaluatie systeem (niet BG en LU). Dit wil zeggen dat ze werden geacht tenminste één aspect van sociaal impact (definitie EU Commissie) te evalueren.
- Het bleek al snel dat de studie niet gemakkelijk zou worden:
 - De systemen zijn vaak zeer recent tot stand gekomen en nog in volle ontwikkeling (moving target).
 - Er is weinig transparantie en de systemen nemen verschillende vormen aan. Ze zijn ingebed in de politiek-administratieve setting van de lidstaten.
 - Het is niet gemakkelijk om de praktijk achter de theorie te identificeren.



- De mapping oefening leert dat sociaal impact evaluatie voorkomt in drie vormen:
 - hetzij als een component van een geïntegreerd impactevaluatiesysteem;
 - hetzij als specifieke impact test;
 - hetzij als een mengvorm van een geïntegreerd impact evaluatiesysteem en één of meerdere test(s).
- In het kader van geïntegreerde systemen wordt typisch het economisch, sociaal en milieu-impact van maatregelen geëvalueerd:
 - Reguleringsimpact analyse (RIA)
 - Duurzame ontwikkeling impact analyse...
- Enkele voorbeelden van specifieke sociaal impact evaluatietests:
 - Gelijkheidsimpact analyse (UK, NI...)
 - Gender impact analyse (DK, NL...)
 - Armoede impact analyse (IE...)
 - Jongeren impact analyse (VL...)
 - Inkomenseffecten test (NL...)
 - Mensenrechten impact analyse (UK)
 - Ruimtelijk impact test (rural proofing) (UK, IE, NI...)





- Gelijkheidsimpactevaluatie: enkele voorbeelden van criteria:
 - Gender
 - Leeftijd
 - Invaliditeit
 - Etniciteit/ras
 - Culturele of taalminderheden
 - Religieuze overtuigingen
 - Politieke overtuigingen
 - Seksuele oriëntering
 - Burgerlijke stand
 - Familie /afhankelijkheid
 - Werkloosheid
 - Dakloosheid
 - Ruimtelijke gedefinieerde gemeenschappen (platteland)

- Ex ante sociaal impact evaluatie is soms verplicht, soms vrijwillig.



- Volgende systemen werden in detail onderzocht:
 - Geïntegreerde impactevaluatie: **CZ, PL, FI, IT**
 - Specifieke impact evaluatie tests: **NL, DK**
 - Combinatie van geïntegreerde impact evaluatie en specifieke test(s):
IE, UK, NI, FL

- Er werd vastgesteld dat niet alle systemen in dezelfde mate een interne en externe finaliteit hebben. De Nederlandse en Deense systemen lijken meer intern gericht op het verbeteren van de besluitvorming binnen de administratie (minder gericht op externe transparantie, verantwoording).



Overzicht van de onderzochte evaluaties



Policy area	IIA							EQUIA		PIA	IET	CIA	Sum
	CZ	FI	IE	PL	UK	NI	FL	UK	NI	IE	NL	FL	Total
Employment and social rights	1		1	3	3	1			1	1			11
Economy, tax and finance		1				1				2	1		5
Environment, consumers and health			1				1	2					4
Culture, education and youth		1			1		1	1					4
Energy and natural resources	1	1			1								3
Justice and citizens' rights	1								1				2
Travel and transport												1	1
Sum	3	3	2	3	5	2	2	3	2	3	1	1	30



Geïntegreerde impact evaluaties (1)



- Culture, education and youth
 - FI Government proposition to Parliament proposing a change to law on basic education
 - FL Final exam of foreign languages for secondary education and development objectives of Dutch for newcomers
 - UK Apprenticeship, skills, children and learning bill
- Economy, finance and tax
 - FI Government proposition to Parliament proposing changes to vehicle taxes
 - NI Northern Ireland Executive Review of the Domestic Rating System
- Employment and social rights
 - CZ Amendment to the Law 108/2006 on social services
 - IE Regulatory Impact Assessment: Implementation of proposals on trusteeships – Social Welfare and Pensions Bill 2008
 - PL Proposed legislation on state support to newly unemployed / to support mortgage payments
 - PL Proposed legislation on the extent of family benefits
 - PL Proposed legislation on bridging pensions / early retirement
 - UK Welfare Reform Bill
 - UK Child Poverty Bill
 - UK Child Support Collection and Enforcement. Amendment Regulations 2009
 - NI Addressing the Economic Downturn: The Case for Increased Investment in Social Housing



Geïntegreerde impact evaluaties (2)



- Energy and natural resources
 - CZ Assessment of goal- achievement and social impact of the implementation of the State Energy Strategy
 - FI Climate and Energy Strategy for the Long Term
 - UK Climate Change Act
- Environment, consumers and health
 - FL RIA on the access to building for disabled people
 - IE Regulatory Impact Assessment: Revisions of the Standards Regulations Applying to the Private Rented Sector
- Justice and citizens' rights
 - CZ The final report on RIA for the white paper on free legal assistance



Gelijkheidsimpact evaluaties



- Culture, education and youth
 - UK Play Strategy
- Employment and social rights
 - NI Equality Impact Assessment of the Pensions Bill
- Environment, consumers and health
 - UK Cancer Reform Strategy Equality IA
 - UK A Better Deal for Consumers: Delivering Real Help Now and Change for the Future
- Justice and citizens' rights
 - NI Equality Impact Assessment of a Policy on the arrangements for the delivery of support services to victims of crime (core funding of Victims Support NI)



Andere types



Poverty Impact assessment

- Economy, finance and tax
 - IE Analysis of Poverty Impact of Budget 2009
 - IE Poverty Impact Assessment of Budget 2009 income tax measures
- Employment and social rights
 - IE Poverty Impact Assessment of One Parent Family Payment

Youth Impact assessment

- Transport and travel
 - FL Child IA on the draft legislative measure on accommodations and organisations in the field of tourism/ Toerisme voor Allen

Income impact assessment

- Economy, finance and tax
 - NL Reform of tax credit for the chronically ill



Algemeen beeld: niet positief, maar er is een basis waarop kan gebouwd worden...



- Ex ante sociaal impactevaluatie is **weinig ontwikkeld** in de lidstaten (meer theorie dan realiteit). In de bestaande geïntegreerde impact evaluatiesystemen primeert de toetsing van het economisch (administratieve last) en budgettair impact. Specifieke tests zijn vaak vrijwillig en lijken weinig impact te hebben op de besluitvorming.
- **Meest aandacht** gaat naar de voor hand liggende **directe sociale voordelen van het beleid**. Minder aandacht gaat naar indirecte sociale voordelen en indirecte sociale kosten.
- Vooral de derde fase van de studie (analyse van impactevaluaties) was verhelderend:
 - veel **minder evaluaties met sociale inhoud** konden gevonden worden dan aanvankelijk gehoopt (long list uiteindelijk beperkt tot een tachtigtal voorbeelden);
 - terwijl het de bedoeling was in de eerste plaats sociaal impact evaluaties van 'Lissabonbeleid' (economisch- en werkgelegenheidsbeleid) te onderzoeken werden **meestal sociaal impactevaluaties van sociaal beleid** gevonden.
- Toch heeft de studie een aantal **goede praktijken** geïdentificeerd en konden **kritieke succesfactoren** worden onderscheiden.



Doelstellingen ex ante sociaal impact evaluatie



Interviews met producenten en gebruikers van sociaal impact evaluaties lieten toe verschillende motieven te onderscheiden waarom de evaluaties plaatsvinden:

1. Het is een verplichting. Het moet sowieso gebeuren;
2. De impact evaluatie wordt gebruikt om éénzijdig een bepaalde politieke beslissing te verdedigen;
3. De impact evaluatie wordt gebruikt om te argumenteren waarom voor een bepaalde beleids optie gekozen werd boven andere (transparantie);
4. Er is een echte wil om inzicht te verwerven, het juiste beleidsalternatief te kiezen of het voorgestelde beleid te verbeteren;

De impact evaluatie komt soms te laat om de besluitvorming onmiddellijk te beïnvloeden, maar kan bedoeld zijn om het beleid op langere termijn te beïnvloeden (latere beslissingen).

Het is moeilijk aan te tonen dat een welbepaalde ex ante sociale evaluatie heeft bijgedragen tot beter beleid.



Definitie van sociaal impact



- Er bestaat **geen algemene consensus** over wat moet begrepen worden onder 'sociaal impact'. Dit moet verduidelijkt worden in de richtlijnen, zeker wanneer sociaal impact evaluatie nieuw is en producenten gewoon zijn in termen van economisch en budgettair impact te denken. Er wordt relatief weinig beroep gedaan op externe sociaal beleid expertise (academici, consultants).
- Sommige systemen zeer **prescriptief**, terwijl anderen zeer **algemeen** blijven of zich beperken tot het geven van enkele voorbeelden. Uit de studie lijkt wel te komen dat het niveau van de detail van de richtlijnen op zichzelf beschouwd geen indicator is van de kwaliteit van de impactevaluatie. Rigide, zeer prescriptieve systemen met lange checklists kunnen ertoe leiden dat men routinematig de checklists doorloopt (oppervlakkig). Een compromis lijkt aangewezen (een zeker niveau van detail, maar niet teveel).
- In de loop van de studie heeft het onderzoeksteam een **eigen definitie** ontwikkeld. Impacts worden niet altijd op dezelfde manier 'gelabeld' (bvb. werkgelegenheidseffecten worden soms als economische impacts beschouwd / gezondheidseffecten worden soms als milieu impacts beschouwd).



Sociaal impact evaluatie als onderdeel van een geïntegreerd impact evaluatiesysteem of als een afzonderlijke test



- Wanneer de doelstelling is om sociale objectieven te 'mainstreamen' in het beleid lijkt het verkieslijk om sociaal impactevaluatie te **integreren in geïntegreerde impact evaluatie**, maar er moet over gewaakt worden dat sociale impacts niet in de verdrinking komen.
- **Afzonderlijke, specifieke sociaal impact tests** garanderen dat sociaal impacts meer in detail worden onderzocht, maar komen minder vaak echt aan bod in het besluitvormingsproces. Deze tests zijn vaak vrijwillig. Wanneer ze verplicht zijn worden ze soms routinematig afgewerkt.
- Er kan een **trend** worden vastgesteld naar **toenemende integratie** van ex ante impact evaluatie.



Proportionaliteit van de analyse



- Het niveau van detail van de **analyse moet evenredig zijn met de waarschijnlijkheid en de intensiteit van de verwachte impacts**.
- In verschillende systemen is een **twee stappen proces** voorzien waarbij een initiële screening moet duidelijk maken of een grondige analyse nodig is.
- Een **goed uitgevoerde eerste stap** analyse is van **cruciaal** belang.
- Voorzieningen op het vlak van **kwaliteitsbewaking** zijn aangewezen om de beslissingen die in dit verband genomen worden te evalueren.



Consultatie als onderdeel van de evaluatie



- Consultatie van stakeholders kan leiden tot een **beter kwaliteit** van de evaluaties. NGO's, sociale partners e.a. hebben van nabij contact met de sociale realiteit. Ze kunnen een rol spelen in kwaliteitsbewaking. **Transparantie** van het impact evaluatie proces is belangrijk.
- Consultatie maakt vaak deel uit van sociaal impact evaluatie. Ze kan **verschillende vormen** aannemen, ook afhankelijk van de politiek-administratieve cultuur (bvb. formele open consultatie via het internet, via geïnstitutionaliseerde adviesraden of informele consultatie). In sommige landen bestaan consultatie standaarden (codes).
- Consultatie kan meer impact hebben wanneer ze plaatsvindt **vroeg in het evaluatieproces** en wanneer ze gebeurt op basis van een **vroege versie van de impactevaluatie** (eerder dan over de beleids optie per se).
- **Verwachtingen** van beide zijden (impact evaluatie producent en geconsulteerde) moeten op elkaar **afgestemd** worden.



Het probleem van de quantificatie van sociale impacts



- Geïntegreerde impact evaluatiesystemen zijn vaak erg gericht op **quantificatie of monetarisering** (kosten baten analyse).
- Het is **niet altijd evident** om sociale impacts (andere dan directe inkomens en werkgelegenheidseffecten) te quantificeren. In het geval van sociaal beleid zijn korte termijn kosten onmiddellijk zichtbaar, terwijl baten vaak gerealiseerd worden op lange termijn en moeilijk becijferbaar zijn.
- Het is een uitdaging om sociale impacts zoveel mogelijk te quantificeren (veronderstelt ontwikkeling van databestanden, modellen etc.), maar daarnaast moet er **ook ruimte zijn voor gebruik van goed kwalitatief onderzoek**. Er zijn methoden die toelaten kwalitatieve informatie op een systematische manier in de afweging te betrekken.
- Het is belangrijk dat sociaal impact evaluaties verder gaan dan enkel het vermelden van een sociaal impact zonder enige onderbouwing.



Andere voorwaarden...



- een **politieke en administratieve cultuur** die beleidsevaluatie en ex ante impactevaluatie als een toegevoegde waarde beschouwt, niet als een administratieve last.
- **politieke wil** om van **sociaal impact een prioriteit** te maken. Producenten ervaren dat sociaal impact analyse op prijs gesteld wordt en dat de kwaliteit ervan bewaakt wordt.
- **technische capaciteit sociaal impact evaluatie**: databestanden, methoden en modellen, analytische capaciteit. Veronderstelt adequate richtlijnen, instrumentenbox, ad hoc ondersteuning, training.
- **een adequaat impact evaluatieproces**: de impact evaluatie moet plaatsvinden vroeg in het besluitvormingsproces.
- Vanuit het perspectief van kwaliteitsbewaking lijkt het belangrijk dat **ex ante evaluatie gevolgd wordt door ex post evaluatie**.



Next steps...



- Het lijkt aangewezen om een **proces** op gang te brengen en te ondersteunen waarbij lidstaten (en regio's) **van elkaar zouden leren**.
- Vanop EU niveau zou er ondersteuning geboden kunnen worden in geval er interesse is om een ex ante sociaal impact evaluatiesysteem op te zetten of te verbeteren.
- Zo'n systeem zal alleen maar kunnen werken wanneer het **aangepast** is aan de specifieke politiek-administratieve setting (niet 'one size fits all').
- Nadat de studie zal zijn afgerond zal een **bibliotheek** van ex ante sociaal impact evaluatie richtlijnen en impact evaluaties beschikbaar zijn die gebruikt kan worden voor referentie.
- Misschien kan in de toekomst gewerkt worden aan **thematische toolkits** die de weg wijzen naar relevante sociale impacts van bepaalde 'politieken' met verwijzing naar databestanden, instrumenten, modellen, voorbeelden...
- Er zou een **wisselwerking** tot stand gebracht kunnen worden met nieuwe ontwikkelingen inzake het evalueren van sociaal impact binnen het geïntegreerd impact **evaluatiesysteem van de Europese Commissie**.



Initiatieven van de Europese Commissie ter ondersteuning van sociaal impact evaluatie op EU niveau



- Studie: Assessing the employment and social impacts of selected strategic Commission policies (ECORYS). Januari 2009.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=485>
- Studie: Review of methodologies applied for the assessment of employment and social impacts (ECORYS-IZA) (publicatie gepland in de nabij toekomst)
- Guidance for assessing social Impacts within the Commission impact assessment system
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4215&langId=en>
- Impact evaluatiesysteem van de Europese Commissie:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm



Dank voor uw aandacht

peter.lielie@ec.europa.eu

Voor meer informatie over de Sociale Open Methode van Coördinatie:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=750>

