

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Kwaliteitsnormen die volgens de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties bij sociale-impactanalyses gehanteerd moeten worden t.a.v. inhoud, procedures en methoden”

(2007/C 175/06)

Op 19 september 2006 heeft de heer SCHÖNFELDER, buitengewoon en gevolmachtigd ambassadeur, permanente vertegenwoordiger van Duitsland bij de EU, namens het Duitse voorzitterschap van de Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een advies op te stellen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RETUREAU.

Het Comité heeft tijdens zijn op 30 en 31 mei 2007 gehouden 436e zitting (vergadering van 31 mei 2007) het volgende advies uitgebracht, dat met 102 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

Het verzoek van het Duitse voorzitterschap aan het EESC om een verkennend advies over *Kwaliteitsnormen die volgens de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties bij sociale-impactanalyses gehanteerd moeten worden t.a.v. inhoud, procedures en methoden* bewijst dat het Duitse voorzitterschap zich, samen met het Portugese en het Sloveense voorzitterschap, wil toeleggen op betere regelgeving. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de verklaring die in 2004 werd uitgebracht door de zes voorzitterschappen van de daaropvolgende jaren. Uitgebreide effectbeoordelingen ⁽¹⁾ voor alle nieuwe projecten zullen een belangrijke plaats innemen in het Duitse actieplan; daarbij wordt gelet op de sociale impact van de regelgeving ⁽²⁾, aldus het Duitse voorzitterschap. Een impactanalyse is een methode om de verwachte of feitelijke impact van een maatregel na te gaan. Bedoeling is aan de hand van een impactanalyse beslissingen met meer kennis van zaken te nemen en aldus tot een betere besluitvorming te komen ⁽³⁾.

2. Algemene opmerkingen

Op 20 maart 2006 heeft de Europese Commissie in Brussel een conferentie over de verdere ontwikkeling van impactanalyses in de Europese Unie gehouden. Geconstateerd werd dat er een brede consensus bestaat over het feit dat de uitgangspunten van het effectbeoordelingssysteem van de Europese Commissie goed zijn, en dat aan de hand van dit soort analyses de economische, sociale en milieueffecten moeten worden bepaald ⁽⁴⁾. Impactanalyses zijn in eerste instantie ingevoerd om het regelgevingskader van de Europese Unie al in een vroeg stadium te verbeteren. Aandacht voor de sociale dimensie of de gevolgen van EU-wetgeving is vanzelfsprekend voor wie de Sociale Agenda in de praktijk wil brengen. De Europese burgers willen een sociaal

Europa — of tenminste een interne markt die verzoenbaar is met een sociaal beleid — en maken op verschillende manieren duidelijk dat zij betrokken willen worden bij de inspanningen om Europa dichter bij hen te brengen.

2.1 Het initiatief van de Europese Commissie om impactanalyses uit te voeren — een korte terugblik

Het initiatief dat de Europese Commissie in 2003 nam om een effectbeoordelingsprocedure in te voeren voor alle belangrijke wetsvoorstellen, en m.n. die welke in de jaarlijkse beleidsstrategie of in het werkprogramma van de Commissie zijn opgenomen, gaat uit van het feit dat deze voorstellen „mogelijk economische of sociale gevolgen en/of gevolgen voor het milieu hebben en/of (dat) hun implementatie een regelgevingsmaatregel vereist” ⁽⁵⁾. Dit initiatief is opgestart met het oog op een geleidelijke integratie van impactanalyses in het wetgevingsproces vanaf 2005 ⁽⁶⁾.

Hoewel er sinds 2003 al veel is gezegd over effectbeoordelingen in het algemeen, zijn de sociale aspecten ervan nog maar zelden besproken.

2.2 Sociale aspecten bij impactanalyses — een beknopt overzicht van de werkzaamheden van de Europese Commissie

2.2.1 Logischerwijs omvatten de impactanalyses van DG Onderwijs en cultuur en DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen ook sociale aspecten. Daarnaast is de mate waarin sociale aspecten in andere gebieden worden geïntegreerd, variabel overeenkomstig het „beginsel van evenredige analyse” ⁽⁷⁾. Daardoor rijst de vraag of sociale aspecten (met inbegrip van de thema's die verband houden met de Europese sociale agenda)

⁽¹⁾ Afgekort „EB”.

⁽²⁾ „Europa gelijkt gemeinsam” („Samen Europa verwezenlijken”), programma van het EU-voorzitterschap, 1 januari tot 30 juni 2007 — gepubliceerd door de Duitse overheid (zie ook <http://eu2007.de>).

⁽³⁾ Gebaseerd op „European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment”, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, University of Manchester, 2002.

⁽⁴⁾ Het Europees Parlement stelt voor om nog een vierde aspect onder de loep te nemen, namelijk het effect op de basisrechten. Er is nog niet besloten of dit aspect apart moet worden beoordeeld of moet worden *gemainstreamd*, d.w.z. dat de beoordeling daarvan in die de drie andere aspecten wordt geïntegreerd. Maar in ieder geval moet de invloed op de basisrechten worden beoordeeld.

⁽⁵⁾ Sociale aspecten in effectbeoordelingen, p. 13. (niet in het Nederlands vertaald) document van het *Instituto per la ricerca sociale*, januari 2006. Dit instituut heeft over een periode van drie jaar (van 2003 tot 2005) Commissiedocumenten (besluiten, verordeningen, mededelingen en richtlijnen) gecompileerd.

⁽⁶⁾ In juni 2005 heeft de Europese Commissie haar „Impact Assessment Guidelines” (SEC (2005)791) gepubliceerd. Zie ook http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ „Het beginsel van evenredige analyse” houdt in dat „de gedetailleerdheid zal worden afgestemd op de waarschijnlijke gevolgen van het voorstel. Dat betekent dat een analyse grondiger wordt uitgevoerd naarmate het belang van de mogelijke gevolgen groter is.” COM (2002) 276 final.

per definitie moeten worden behandeld (of anders gezegd: een *bottomline*-criterium vormen), dus ook bij voorstellen die geen verband houden met sociale thema's of die hoogstwaarschijnlijk niet veel gevolgen hebben op sociaal vlak. Uit het proefondervindelijk onderzoek van het *Istituto per la ricerca sociale* (zie voetnoot 5) blijkt dat de meeste effectbeoordelingen die geen rekening houden met sociale aspecten, betrekking hebben op een economisch thema. Eén derde van die categorie effectbeoordelingen besteedt nauwelijks of helemaal geen aandacht aan sociale aspecten ⁽⁸⁾.

2.2.2 Als het sociale belang van de maatregel duidelijk is, wordt in de impactanalyse veel en uitgebreid aandacht besteed aan sociale aspecten ⁽⁹⁾. Werkgelegenheid springt in het oog als het sociale gevolg dat het meest en het sterkst wordt benadrukt ⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Volgens het *Istituto per la ricerca sociale* is de aandacht voor sociale aspecten niet altijd „evenredig” met het politieke belang en de mogelijke impact van voorstellen. In vele gevallen blijft de beschrijving van de impact beperkt tot algemeenheden en wordt uitgegaan van algemeen toepasbare veronderstellingen. Sociale aspecten komen zelden ter sprake bij de beoordeling van de specifieke inhoud van de maatregel, de doelgroep en de betrokken gebieden, de specifieke keuze van beleidsinstrumenten en het effect van het implementatieproces ⁽¹¹⁾. Tevens merkt dit instituut in zijn studie op dat in verschillende effectbeoordelingen helemaal niet werd stilgestaan bij de correlatie met andere communautaire actieterranen of beleidslijnen. Een impactanalyse brengt heel wat werk met zich mee, maar moet volledig en voldoende grondig gebeuren, wil men de waarde van de wetgeving niet ondermijnen.

2.3 De rol van de betrokken actoren bij impactanalyses

2.3.1 De effectbeoordeling van een wetsvoorstel is meer dan alleen maar vakjes aanvinken. Er is ook een follow-up nodig, bij voorkeur door of in nauwe samenwerking met de gebruikers van de wet, met name de gebruikers die deze wetgeving het meest rechtstreeks aanbelangt. Aangezien de sociale dimensie één van de drie criteria is voor de evaluatie van Europese beleidsmaatregelen, zou een transparante en eenvoudige standaardprocedure voor het samenbrengen van specifieke bijdragen aan een impactanalyse, een goede zaak zijn. De volgende mogelijkheden komen hiervoor in aanmerking:

- Raadpleging via internet: een grootschalige raadpleging online is niet geschikt voor specifieke juridische voorstellen met sociale gevolgen. Dit soort raadpleging dient te worden beperkt tot de rechtstreeks betrokken actoren. Voor een doelgerichte raadpleging is een thematische netwerkvorming (virtuele gemeenschappen voor thematische effectbeoordelingen?) en een minimum aan structuur, coördinatie en follow-up vereist;
- Raadpleging via fora van betrokken actoren: bij gebrek aan tijd zou deze optie wel eens niet nauwkeurig genoeg kunnen zijn;

⁽⁸⁾ Sociale aspecten in effectbeoordelingen, p. 28.

⁽⁹⁾ Ibid, p. 30.

⁽¹⁰⁾ Ibid, p. 31.

⁽¹¹⁾ Ibid, p. 77.

- Raadpleging van officiële overlegplatformen: m.b.t. deze optie rijst de vraag welke rol organen zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité vervullen bij sociale-impactanalyses (dezelfde vraag dient te worden gesteld i.v.m. impactanalyses inzake duurzame ontwikkeling). Deze organen zijn per definitie opgericht om een pluralistische belangenbehartiging en de correlatie tussen de verschillende beleidslijnen te garanderen;
- Doelgerichte raadpleging van betrokken actoren: deze optie draagt de voorkeur weg van verschillende maatschappelijke organisaties.

3. Fundamentele overwegingen m.b.t. de methodiek

3.1 Een aantal vragen dringt zich op met het oog op de keuze van de meest gepaste methodiek:

- Wat is de huidige stand van zaken, d.w.z. wat heeft de Europese Commissie al ondernomen om sociale aspecten in haar impactanalyses op te nemen?
- Zijn sociale-impactanalyses relevant voor alle wetsvoorstellen, of vereist elk voorstel een aparte aanpak?
- Wat is de rol van de betrokken actoren? Hoe kunnen zij optimaal bij de analyse worden betrokken?
- Welke rol zou het Europees Economisch en Sociaal Comité kunnen vervullen als ontmoetingsforum van maatschappelijke vertegenwoordigers en als strategische uitvalsbasis bij uitsteking voor contacten en netwerkvorming?
- In welke mate heeft de Commissie rekening gehouden met de bijdrage van de sociale partners en vooraanstaande ngo's aan de sociale-impactanalyses van haar voorstellen? Hoe kunnen deze groepen het best betrokken worden bij dit proces?
- Zijn er voor de uitvoering van deze sociale-impactanalyses geen ethische regels nodig, dan wel een gedragscode die gedetailleerder is dan de huidige gedragscode van de Commissie?
- Volgens welke procedure moet een sociale-impactanalyse worden uitgevoerd (intern of extern, m.n. door een openbare aanbesteding, en, in het laatste geval, op grond van welke criteria)?

4. Interne overwegingen

4.1 Omdat de evaluatie van de sociale impact van wetgevingsvoorstellen erg complex is en een groot terrein bestrijkt, zouden alle betrokken actoren (zowel sociale partners als maatschappelijke organisaties) moeten nadenken over de volgende vragen m.b.t. de methodiek:

- Welke vorm en reikwijdte moet een sociale-impactanalyse hebben?

- Bestrijkt de analyse een ruim spectrum van thema's (bv. „Betere regelgeving”, het groenboek inzake de huwelijksvermogensstelsels en de wederzijdse erkenning op dit terrein) of kan de analyse beter worden toegespitst op thema's waarvan de sociale impact vanzelfsprekend is (bv. havendiensten, maritieme veiligheid, het groenboek over de modernisering van het arbeidsrecht)?
- Wat zijn de gevolgen voor de voorbereiding en ontwikkeling van werkzaamheden?
- Aangezien een „wetenschappelijke” benadering vereist is (in de titel wordt gesproken van „kwaliteitsnormen”), is de vraag wat beter is: impliciete normen filteren uit gevallen die zich al hebben voorgedaan of uit praktische ervaring of die normen gelijk al vaststellen?

4.2 Het Comité heeft ngo's, sociale partners, andere maatschappelijke actoren en deskundigen tijdens een hoorzitting de gelegenheid geboden om hun standpunten kenbaar te maken, het ontwerpadvies te becommentariëren en zodoende duidelijke signalen af te geven aan de Europese instellingen in het algemeen en de Europese Commissie in het bijzonder.

4.3 Vanwege de belangrijke plaats van sociale-impactanalyses in het Europese besluitvormingsproces, zou het Comité voorstellen moeten formuleren voor de manier waarop verbeteringen kunnen worden aangebracht en de maatschappelijke organisaties nauwer bij deze procedure kunnen worden betrokken.

5. Sociale indicatoren: algemene overwegingen en methodologische problemen

5.1 Er bestaan verschillende sets sociale indicatoren op nationaal en internationaal niveau, waarvan echter moet worden nagegaan of deze beantwoorden aan de specifieke vereisten van impactanalyses en of ze voldoende relevant en bruikbaar zijn.

5.2 Ongeveer dertig jaar geleden is in verschillende landen begonnen met de ontwikkeling van de eerste niet-kwantitatieve indicatoren om de wenselijkheid en impact van economische beleidsmaatregelen te evalueren. Zo werden de eerste stappen gezet op het terrein van de „sturing” van de zich parallel met de economische ontwikkeling aftekenende sociale ontwikkeling en werden methoden voor de evaluatie van het maatschappelijk welzijn en de evolutie daarvan verkend.

5.3 Ten gevolge hiervan zijn er nu veel meer sociale statistieken beschikbaar, met name over de belangrijkste collectieve goederen als onderwijs, gezondheid, sociale bescherming, milieu, huisvesting, vervoer, onderzoek en werkgelegenheid. Zonder de juiste ordening, samenvatting en duiding leiden deze gegevens echter niet automatisch tot sociale indicatoren.

5.4 „Een indicator is een statistiek die men bijzonder belangrijk vindt met het oog op kennisverwerving, oordeelvorming en/of actiebeoordeling”⁽¹²⁾. Om te komen tot een goede impactanalyse is het niet voldoende om de sociale statistieken van verschillende landen uit verschillende bronnen te compileren: deze gegevens moeten ook worden geordend, zodat de situatie m.b.t. onderwerpen die zijn uitgekozen vanwege de relevantie ervan voor de impactanalyse, kan worden geëvalueerd.

⁽¹²⁾ Bernard Perret, „Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives” (sociale indicatoren, stand van zaken en vooruitzichten), les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.5 Op sommige terreinen beschikt men slechts over fragmentaire studies of versnipperde enquêtes en is een kosten-batenanalyse onmogelijk. Zo weet men bijvoorbeeld dat bepaalde soorten pesticiden een nefaste invloed op de gezondheid hebben en dat de opstapeling ervan bij overschrijding van een bepaalde drempel ernstige ziekten kan veroorzaken. Indien besloten wordt het gebruik van chemische pesticiden te verminderen, zal dit een positieve impact hebben op de gezondheid van de bevolking en van de professionele gebruikers van deze pesticiden, hoewel een evenredige impactstudie geen exacte cijfers kan opleveren over de langetermijndoelwinsten van zo'n besluit.

5.6 Toch is duidelijk dat vanuit de sociale dimensie „gezondheid” de voorgestelde maatregel gerechtvaardigd is en dat de economische argumenten (vermindering van productiekosten voor de landbouw en de hieruit voortvloeiende toegenomen concurrentie) door die dimensie kracht worden bijgezet. Het fundamentele recht op een gezond milieu kan daarenboven worden ingeroepen ter ondersteuning van het voorstel.

5.7 Hoewel er in de praktijk inmiddels al heel wat sociale statistieken beschikbaar zijn, die bovendien onder invloed van de wisselende aandachtspunten van de publieke opinie in de verschillende landen (bv. werkomstandigheden, werkgelegenheid voor jongeren en ouderen, werkgelegenheid voor vrouwen, criminaliteit, loonongelijkheid, discriminatie op de werkvloer, bedrijfsverplaatsingen) divers zijn geworden, toch zijn uit deze massa statistieken tot voor kort maar weinig sociale indicatoren gefilterd. Sinds enige tijd is de belangstelling hiervoor gelukkig opnieuw toegenomen, omdat er in de sociaal-economische context van de laatste tien jaar weer belang wordt gehecht aan de rol van de nationale overheden in het sociaal beleid en aan de regulering van de economie.

5.8 Op zich staand zijn deze sociale indicatoren niet altijd even nuttig. Binnen een ruimer concept, nl. die van de sociale en economische of duurzame ontwikkeling, winnen ze daarentegen aan betekenis; ze komen uit meer verschillende bronnen, want niet alleen de centrale overheden, maar ook ngo's en denkgroepen (*think tanks* van grote organisaties) ontwikkelen indicatoren. Deze indicatoren worden bovendien op zeer uiteenlopende manieren gepresenteerd: dit kan variëren van een selectie van statistieken of thematische enquêtes tot initiatieven om gegevens te verzamelen met het oog op de ontwikkeling van samengestelde indicatoren over specifieke of algemene thema's.

5.9 Tal van internationale organisaties publiceren sociale indicatoren en statistieken. Op grond hiervan maken die organisaties vergelijkingen tussen de landen die tot hun organisatie behoren. De belangrijkste organen terzake, die bovendien informatie verstrekken die met name voor de EU-lidstaten relevant is, maken deel uit van (in willekeurige volgorde) de OESO, het UNDP, de Europese Commissie (m.n. Eurostat), de UNESCO, de Wereldbank en de IAO.

5.10 De diversiteit van de bronnen vormt een probleem: de kwaliteit van de statistieken is ongelijk (niet alle landen beschikken over gesofisticeerde bureaus voor de statistiek), de gegevens zijn onderling moeilijk vergelijkbaar en de toegepaste concepten sluiten niet altijd op elkaar aan. „De selectie van indicatoren aan de hand waarvan de sociale convergentie van de

EU-lidstaten wordt gemeten, is politiek geladen. De keuze van de indicatoren is niet neutraal, maar weerspiegelt waaraan meer of minder voorrang wordt gegeven en soms zelfs van land tot land en — terecht — verschillende opvattingen over hoe de samenleving eruit moet zien. I.v.m. werkloosheid blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat bepaalde indicatoren het beleid daadwerkelijk, soms zelfs op een onbedoelde manier, kunnen beïnvloeden ⁽¹³⁾. Zoals het er nu aan toegaat, wordt de ontwikkeling van de sets indicatoren overduidelijk overgelaten aan technici.” ⁽¹⁴⁾

5.11 Vooral binnen het UNDP is er uitgebreid kritiek geleverd op het gebruik van het BBP en de groei als indicatoren van sociaal welzijn. Uit deze kritiek, en met name onder invloed van het onderzoek van Amartya Sen naar armoede, honger, democratie en de tekortkomingen van strikt economische kwantitatieve indicatoren, is de HDI (*human development index*) voortgekomen. Voor deze werkzaamheden heeft Sen trouwens de Nobelprijs voor de economie gekregen.

5.12 Gegevens m.b.t. de toegang tot drinkwater, de alfabetisering van mannen en vrouwen, het gezondheidssysteem en de resultaten van pandemiebestrijding, deelname aan het democratische proces, de levensverwachting per geslacht, perinatale mortaliteit, kindersterfte, evenals de toestand van het milieu zijn allemaal relevant voor de evaluatie van het maatschappelijk welzijn. Toch houden deze gegevens geen rechtstreeks verband met het BBP.

5.13 De eerste geaggregeerde HDI-indicatoren van het UNDP hebben geleid tot uitgebreide discussies en controverses, omdat de „rijke” landen soms helemaal niet op kop stonden in het klasement op grond van het „bruto binnenlands welzijn”. Dat neemt niet weg dat deze indicator, vanwege de stevige onderbouwing ervan (onderwijs, levensverwachting, gewogen inkomen om de armoede in beeld te brengen), is uitgegroeid tot het meest onbetwiste alternatief voor strikt economische indicatoren.

5.14 Sociale statistieken vullen noodzakelijkerwijs de economische statistieken aan. Aangezien de publieke opinie veel belang hecht aan sociale vraagstukken, zijn sociale statistieken ook van politiek belang en verdienen zij beslist de nodige aandacht van de overheid.

5.15 Niet alleen de vooroordelen van economen of een boekhoudkundige benadering op de korte of middellange termijn verhinderen dat sociale vraagstukken voldoende aandacht van de bewindslieden krijgen. Objectief gezien is het ook moeilijk om ze te integreren in richtsnoeren voor economisch beleid, omdat sociale vraagstukken een grote verscheidenheid vertonen, ze niet gemakkelijk aan elkaar gekoppeld kunnen worden en ze moeilijk kwantificeerbaar zijn.

⁽¹³⁾ „De bestrijding van werkloosheid dreigt altijd uit te lopen op een oorlog tegen cijfertjes”, Jean-Baptiste de Foucault, in Joelle Affichard „statistische indicatoren als model om sociaal beleid te sturen”, Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives, les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.16 Intuïtief kan men dezelfde conclusies trekken i.v.m. milieu-indicatoren die tot doel hebben om de neveneffecten weer bij de beoordeling van de economische groei mee te nemen; groei die gepaard gaat met de ontbossing van een primair woud zou bijvoorbeeld worden verworpen als in de impactstudie ook werd gekeken naar alle sociale en ecologische factoren, aangezien deze, zoals we intussen wel weten, sterker doorwegen dan de economische en monetaire factoren. Maar het blijft erg moeilijk om externe kosten te becijferen: denk maar aan de klimaatverandering, de teloorgang van biodiversiteit, het lot van mensen die leefden van de pluk of teelt van geneeskrachtige planten leven, snelle bodemuitputting en erosie. Op de korte termijn kan de boekhoudkundige balans uitermate positief zijn, maar rekening houdend met de externe kosten zou die op de lange termijn niet alleen voor de regio of voor het land, maar voor de hele planeet juist heel erg negatief kunnen uitvallen.

5.17 De oefening die aan de basis ligt van veel evaluaties van wat de „beste wetgeving” is op grond van een kosten-batenanalyse en die deel uitmaakt van de communautaire impactanalyses maakt duidelijk dat de mogelijkheden om rekening te houden met sociale en milieudimensies van de impact objectief beperkt zijn ⁽¹⁵⁾. Zelfs als de evaluatie kan gebeuren aan de hand van pertinente indicatoren (aantal verloren arbeidsplaatsen, afwezigheid van andere werkgelegenheid), is de sociale impact niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend in het politieke besluitvormingsproces. Vaak zijn er onmogelijk te becijferen factoren, vooral als de impactanalyse beperkt blijft tot een monetaire afweging op de korte, en in het beste geval op de middellange termijn; de gevolgen op de lange termijn zijn nog moeilijker te berekenen. En hoe kan worden geëvalueerd welke monetaire winst een afname van de mortaliteit ten gevolge van vervuiling door maritieme brandstoffen met zich meebrengt ⁽¹⁶⁾?

5.18 In het sociale debat worden concepten gehanteerd die soms niet duidelijk omschreven zijn. Een indicator inzake *flexicurity* zou bijvoorbeeld in verschillende landen op uiteenlopende manieren zijn ontwikkeld, omdat daarmee al welbepaalde ervaring is opgedaan of omdat men het concept op basis van de eigen nationale „modellen”, die in een specifieke context tot stand zijn gekomen en moeilijk overdraagbaar zijn naar een andere sociale werkelijkheid, in het Europese ⁽¹⁷⁾ of nationale debat wil loodsen. De vraag is dan met welke elementen rekening moet worden gehouden en hoe deze als positief of negatief moeten worden beoordeeld: het al of niet gebruiken van bepaalde indicatoren kan impliciet waarden en ideologieën onthullen ⁽¹⁸⁾. Dit probleem wordt nog groter in het geval van samengestelde indicatoren: welke elementen moeten daarin worden opgenomen, welke coëfficiënt dient te worden toegekend, wat is de reële betekenis van de verkregen samengestelde indicator?

⁽¹⁵⁾ Uit de impactanalyse van de hervorming van de GMO bananen van het GLB blijkt dat tienduizenden arbeidsplaatsen (in voltijds equivalent) onvermijdelijk verloren zullen gaan, terwijl er geen andere bron van werkgelegenheid is in de ultraperifere productieregio's van de EU, waar er zo ook al veel werkloosheid is. Ondanks de hoge sociale kosten daarvan is, op aanmaning van de Wereldhandelsorganisatie, besloten de hervorming van deze GMO door te zetten.

⁽¹⁶⁾ Cfr. de impactanalyse terzake waarin gepoogd wordt de financiële waarde van de geredde levens en vermeden ziekten te berekenen; in een meer recente impactanalyse waagt men zich hier niet aan (ontwerprijchtlijn „pesticides”).

⁽¹⁷⁾ Groenboek over de ontwikkeling van het arbeidsrecht.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., „L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation” (sociale indicatoren als maatstaf), 1998 (rapport voor de Canadese overheid).

5.19 Samengestelde indicatoren kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve dimensies in rekening nemen en volgens leeftijd, geslacht of andere betekenisvolle criteria worden opgesplitst, maar moeten wel steeds gemakkelijk te begrijpen blijven. Als voorbeeld kan de ontwikkeling van een indicator voor de levenskwaliteit in Europa dienen. Hierin zouden het inkomen, de levensverwachting, de perceptie van de efficiëntie van de gezondheidszorg, de pensioenregelingen, het gemiddelde opleidingsniveau, de tevredenheid op het werk, enz., verwerkt kunnen worden. Maar ook werkloosheidscijfers en gegevens over een tekort aan werkgelegenheid of over huisvesting zouden in aanmerking kunnen worden genomen. Daarbij dient dan ook nog te worden bepaald wat het relatieve belang van elk element is.

5.20 Het is duidelijk dat deze materie geen puur technische kwestie is, maar samenhangt met het gedeelde waardensysteem en de tradities die nog leven in een samenleving. Daarom is er overleg met maatschappelijke organisaties nodig en zal het uiteindelijke resultaat de uitdrukking zijn van ideologische en politieke keuzes. Uit onderzoek blijkt dat tegenwoordig bij de ontwikkeling van sociale indicatoren maar zelden echt rekening wordt gehouden met maatschappelijke doelstellingen die sociale waarden en normen weergeven. Een fundamenteel onderdeel van de methode is de identificatie en classificatie van referentiepunten op verschillende sociale gebieden, wat gebeurt door overleg en consensusvorming en waarbij wordt bepaald welke gegevens worden ingevoerd en wat de resultaten zijn en er ook verbanden tussen beide worden gelegd. Dit onderzoek toont met andere woorden aan dat als de sociale indicatoren tot beleid willen inspireren, het proces deel moet uitmaken van het product. (Associés de Recherche EKOS Inc. 1998).

5.21 Bovendien rijst de vraag wat het onderwerp moet vormen van statistische analyses: individuen, gemeenschappen, of gezinshuishoudingen als minimale economische en sociale eenheid? Statistische analyses met etnische groepen als onderwerp zijn problematisch, omdat discriminatie moet worden vermeden, maar is andezijds ook nuttig om de aard en de reikwijdte van die discriminatie in kaart te brengen om beleid te kunnen voorstellen waarmee die discriminatie kan worden bestreden en op den duur kan worden uitgebannen.

5.22 Statistieken kunnen worden geselecteerd en indicatoren kunnen worden ontwikkeld om een reeds ingevoerd beleid te evalueren of om op voorhand de keuzemogelijkheden nader te beschouwen. Als de beleidskeuze (het doel en de middelen daartoe) nog moet worden gemaakt, zijn er aanvankelijk meer uiteenlopende statistische gegevens nodig. Als eenmaal duidelijk is geworden welke statistieken en indicatoren het meest relevant zijn, kan dit aantal worden teruggebracht. Elke selectie blijft echter tot op grote hoogte gebaseerd op empirische waarnemingen. Dit is iets anders dan exacte wetenschappen, en aan dezelfde statistieken, die zowel monetaire als niet-monetaire gegevens bevatten, kunnen verschillende interpretaties worden gegeven.

5.23 Ter illustratie wordt hier een overzicht gegeven van de onverwerkte gegevens die de OESO heeft verzameld om de sociale indicatoren van zijn „Panorama de la Société, 2005” (cfr. bibliografie) samen te stellen:

- Contextuele indicatoren: nationaal inkomen per capita, demografische afhankelijkheidsratio, vruchtbaarheidsgraad, buitenlanders en inwoners van buitenlandse origine, huwelijken en echtscheidingen;
- Onafhankelijkheidsindicator: werkgelegenheid, werkloosheid, gezinshuishoudingen zonder inkomen uit arbeid, alleenstaande werkende moeders, werkloosheidsuitkeringen, sociale minimumuitkeringen, opleidingsniveau, pensioenrijksleeftijd, jongerenwerkloosheid, leerlingen met leerachterstand;
- Gelijkheidsindicatoren: armoede, ongelijke inkomens, kinderarmoede, inkomen van ouderen, publieke sociale uitgaven, particuliere sociale uitgaven, totaal van sociale uitgaven, ouderdomspensioen, toegezegd pensioen;
- Gezondheidsindicatoren: levensverwachting, voor kwaliteit gecorrigeerde levensverwachting (QALYs), kindersterfte, totale gezondheidsuitgaven, langdurige zorg;
- Indicatoren voor sociale samenhang: subjectief welzijn, sociaal isolement, deelname aan het verenigingsleven, tienerbevallingen, druggebruik en daaraan gerelateerde sterfgevallen, zelfdoding.

5.24 Eurostat maakt gebruik van de volgende sociale indicatoren:

— Structurele indicatoren:

- Werkgelegenheid: arbeidsparticipatie, arbeidsparticipatie van ouderen, gemiddelde leeftijd bij het verlaten van de arbeidsmarkt, loonverschil tussen mannen en vrouwen, belasting op lage inkomens, belasting op arbeid, werkloosheidsval, lage-inkomensval, permanente opleiding, ernstige of dodelijke arbeidsongevallen, werkloosheid (in het algemeen of per geslacht);
- Sociale samenhang: ongelijke verdeling van inkomens, armoederisico, risico op aanhoudende armoede, regionale spreiding van arbeidsparticipatie, aantal vroegtijdige schoolverlaters, aantal langdurig werklozen, aantal personen die leven in gezinshuishoudingen zonder inkomen uit arbeid;

— Duurzame ontwikkeling:

- Armoede en maatschappelijke uitsluiting: armoederisico-cijfer na sociale overdrachten, financiële armoede, toegang tot arbeidsmarkt, andere aspecten van maatschappelijke uitsluiting,
- vergrijzing, mate van afhankelijkheid van ouderen, toereikendheid van pensioenen, demografische veranderingen, stabiliteit van de openbare financiën;
- volksgezondheid: aantal levensjaren in goede gezondheid (vanaf de geboorte en opgesplitst per geslacht), bescherming van de menselijke gezondheid en gezonde leefstijl, voedselveiligheid en -kwaliteit, beheer van chemische producten, milieugerelateerde gezondheidsrisico's;

— arbeidsmarkt:

- geharmoniseerde werkloosheid,
- indicatieve loonkosten.

5.25 In welke mate kunnen de indicatoren uit deze niet-exhaustieve lijst van voorbeelden op een efficiënte manier in de algemene doelstellingen van de open coördinatiemethode van maart 2006 worden geïntegreerd? Deze doelstellingen zijn:

- De bevordering van sociale samenhang, gelijkheid tussen mannen en vrouwen en gelijke kansen voor iedereen door gepaste, toegankelijke, financieel haalbare, flexibele en efficiënte socialezekerheidsstelsels en beleidsmaatregelen voor sociale integratie;
- Een efficiënte interactie met de Lissabondoelstellingen (m.n. de bevordering van economische groei, kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de werkgelegenheid en versterking van de sociale samenhang) en met de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling;
- Een verbetering van het bestuur, de transparantie en de participatie van de betrokken partijen bij de ontwikkeling, de uitvoering en de follow-up van beleid.

5.26 Het is ook zaak precieze concepten en methoden te gebruiken voor bepaalde indicatoren. Bijvoorbeeld met betrekking tot armoede wijst de CERC (*Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale*)⁽¹⁹⁾ op het „multidimensionele karakter” van dit concept.

5.26.1 Armoede heeft inderdaad verschillende dimensies: gebrek aan financiële middelen, minder goede levensomstandigheden, onvoldoende cognitieve, sociale en culturele hulpmiddelen. Voor elk van deze dimensies zijn er twee manieren om armoede te definiëren:

- De eerste manier bestaat erin om in „absolute” termen minimale behoeften te bepalen. Arm is dan iedereen van wie deze minimale behoeften niet worden vervuld;
- De tweede manier houdt een relatieve omschrijving van armoede in. Voor deze benadering heeft de Europese Raad gekozen in 1984, toen een definitie moest worden gegeven van armoede met het oog op statistisch onderzoek in de Europese Unie. Vanuit deze benadering zijn mensen arm als hun inkomen en (materiële, culturele en sociale) hulpmiddelen niet toereikend zijn om een levensstandaard te bereiken die in de lidstaat waar betrokkenen wonen, als aanvaardbaar wordt beschouwd.

5.27 Kort samengevat zijn sociale indicatoren bedoeld om de aandacht van de publieke opinie en de besluitvormers te vestigen op de sociale factoren die zouden kunnen worden onderschat of verkeerd begrepen. Besluitvormers worden overstelpt door informatie. Daarom is het belangrijk om hun aandacht te vestigen op de meest fundamentele problemen. Om het met de gevleugelde woorden van Herbert Simon te zeggen: te veel informatie is geen informatie.

5.27.1 Vanuit een functioneel standpunt hebben indicatorenstelsels dus tot doel informatie op een optimale manier te verzamelen.

5.28 Een indicator is meer dan een statistisch gegeven:

Een indicatorenstelsel is niet zomaar een verzameling van gegevens. Dit brengt een aantal gevolgen met zich mee:

- 1) Elke indicator moet op zich verdedigbaar zijn aan de hand van een analyse van de complexe fenomenen waarvan die indicator de beknopte weergave moet zijn.
- 2) In lijn daarmee moeten indicatoren „expressief” van aard zijn, m.a.w. over voldoende verbeeldingskracht beschikken om de werkelijkheid weer te geven en op te roepen. Dit wordt wel het „metaforische” vermogen van indicatoren genoemd.
- 3) Aangezien indicatoren een specifieke functie hebben (nl. de aandacht van de besluitvormers en van de publieke opinie vestigen op de belangrijkste feiten en tendensen, teneinde het beleid te beïnvloeden), zijn ze vooral nuttig als ze gekoppeld kunnen worden aan grootheden die variaties aangeven waaraan een eenduidige (positieve of negatieve) waarde kan worden toegekend. Dit noemt men „normatieve duidelijkheid”. Een tegenvoorbeeld hiervan is de toename van deeltijds werk, wat niet als een eenduidig positief fenomeen wordt beschouwd, behalve door de werknemer die ervoor kiest. Uitgaand van dit duidelijkheidscriterium kunnen een aantal minder relevante indicatoren worden afgevoerd, bv. als ze betrekking hebben op de levenswijze of op culturele tendensen (kledingstijlen of muzikale voorkeuren, enz.), hoewel deze ook invloed uitoefenen op de arbeidsorganisatie en de economie.
- 4) Praktisch gesproken zou de keuze voor deze of gene indicator bij voorkeur gemotiveerd moeten worden door zijn bruikbaarheid. Inderdaad kan een indicator altijd worden beoordeeld op zijn geschiktheid voor de drie volgende gebruiksdoeleinden: internationale of interregionale vergelijkingen, intertemporele vergelijkingen en de follow-up en evaluatie van overheidsinitiatieven/kwaliteit en prestaties van openbare diensten.
- 5) Ten slotte moeten indicatoren geordend worden in categorieën en subcategorieën, en dit in een gestructureerd kader dat de overzichtelijkheid van het geheel bevordert. Hierbij dient vooral een onderscheid te worden gemaakt tussen indicatoren die respectievelijk betrekking hebben op de context, de middelen en de resultaten, en tussen objectieve en subjectieve indicatoren.

5.29 In de praktijk zijn dit de eigenschappen waarover indicatoren moeten beschikken:

- Eenduidigheid: een indicator is slechts bruikbaar als er geen enkele dubbelzinnigheid bestaat omtrent de aard van het fenomeen dat het in kaart brengt (een klassiek tegenvoorbeeld: de gegevens inzake geregistreerde misdaden en inbreuken op de wet weerspiegelen zowel de evolutie van de criminaliteit als de activiteit van de politiediensten).
- Representativiteit: het nut van een indicator neemt toe naarmate het in één enkel getal een breed scala aan fenomenen kan samenvatten.
- Normatieve duidelijkheid (zie hierboven).
- Betrouwbaarheid, regelmaat: de informatie waarop de indicator berust moet regelmatig en met behulp van betrouwbare enquêtes worden ingewonnen.
- Vergelijkbaarheid in tijd en/of ruimte (tussen verschillende landen, regio's, enz.: vergelijkbaarheid hangt nauw samen met eenduidigheid en betrouwbaarheid).

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

5.30 Belangrijke eigenschappen van indicatorenstelsels zijn:

- Volledigheid: de belangrijkste aspecten van de realiteit die men wil observeren, moeten in beschouwing worden genomen.
- Evenwicht: het aantal en de status van de indicatoren die de verschillende thema's in kaart brengen, moeten overeenstemmen met het relatieve belang van dat thema. Geen enkel aspect van de realiteit mag op een onrechtmatige manier de andere aspecten overschaduwen.
- Selectiviteit en/of hiërarchie: de indicatoren moeten beperkt in aantal zijn of duidelijk hiërarchisch geordend worden.

6. Het EESC wil dat sociale-impactanalyses van communautaire wetgevings- en beleidsinitiatieven integraal deel gaan uitmaken van alle beleidsterreinen. Dit betekent dat de Commissie een grondige evaluatie van de sociale impact van alle initiatieven moet uitvoeren, ongeacht welk directoraat-generaal verantwoordelijk is of over welk onderwerp het gaat. Als Europa een echt „sociaal Europa” wilt worden en de steun van de burgers wil krijgen, is dit cruciaal. Het initiatief „Betere regelgeving” vormt een ideale basis om in deze richting te evolueren.

6.1 In deze evaluatie moet elke specifieke groep die, ieder op geheel eigen wijze, gevolgen kunnen ondervinden van de nieuwe wetgeving, afzonderlijk worden behandeld. Benadeelde groepen zoals vrouwen, personen met een handicap of etnische minderheden, verdienen hierbij speciale aandacht. In sommige gevallen en afhankelijk van het onderwerp kan het zelfs nodig zijn om apart in te zoomen op specifieke subgroepen (bv. blinden).

7. Conclusie

7.1 Zowel uit het voorafgaande als uit de hoorzitting van het EESC op 28 maart 2007 blijkt dat het gezien de multidimensionaliteit van bepaalde concepten onmogelijk is om sociale indicatoren op één enkel criterium te baseren. Het sociale debat is nu eenmaal van die aard dat er gebruik wordt gemaakt van vage concepten, die bovendien naargelang het land of de sociale context verschillen, en dat meer of minder expliciete waarden en ideologieën bepalen of bepaalde indicatoren al of niet worden gebruikt. De selectie van indicatoren gebeurt bovendien tot op grote hoogte empirisch, wat in beginsel rigide-denkpatronen uitsluit.

7.2 Het is lovenswaardig en nuttig, ja zelfs noodzakelijk, om beleidsmakers te wijzen op de sociale impact van de wetgeving die zij willen invoeren. Toch stuit men hierbij op een methodologisch probleem, aangezien „te veel informatie geen informatie is”. Daarom moeten er volgens het EESC bijzondere inspanningen worden geleverd bij de ontwikkeling van de toe te passen methodologie.

7.3 In dit stadium van de discussie dient de aandacht van de Commissie beslist onder andere ook te worden gevestigd op de kwaliteitscriteria waaraan een indicator moet voldoen, te weten:

- eenduidigheid,
- representativiteit,
- normatieve duidelijkheid,
- betrouwbaarheid en regelmaat, evenals vergelijkbaarheid in tijd en/of ruimte, waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat het indicatorenstelsel als zodanig verondersteld wordt volledig, evenwichtig en selectief en/of hiërarchisch geordend te zijn.

7.4 De Commissie wordt tevens verzocht om sociale-impactanalyses van communautaire wetgevings- en beleidsinitiatieven te integreren in alle Europese beleidsterreinen en om de beslissing om al dan niet een sociale-impact-analyse te doen, niet te laten afhangen van het DG dat voor dat beleid verantwoordelijk is. Dit is van cruciaal belang als we echt werk willen maken van een „sociaal Europa” en de steun van de burgers willen winnen.

7.5 Het EESC zou het stappenplan en de impactanalyse tegelijkertijd met het wetsvoorstel waarover het wordt geraadpleegd, onder de loep moeten nemen; het is daarom het beste om zonder verder tijdverlies met de werkzaamheden te beginnen, d. w.z. onmiddellijk na de publicatie van de mededeling die het wetsvoorstel begeleidt.

7.6 Heel belangrijk is dat de wetgevingsinitiatieven waarvoor een voorafgaande impactanalyse is uitgevoerd, regelmatig worden geëvalueerd en dat de tenuitvoerlegging ervan indien nodig wordt bijgestuurd. Hieraan moeten de sociale partners, en eventueel ook de betrokken ngo's deelnemen. Dit is nodig om te controleren of de gebruikte indicatoren geschikt zijn en of de combinatie van deze indicatoren heeft geleid tot een bruikbare sociale-impactanalyse. Zo kunnen de nodige lessen worden getrokken en kan de wetgever desgewenst ertoe worden aangespoord om herziening van de wetgeving te overwegen.

7.7 In bepaalde gevallen die vanuit sociaal oogpunt bijzonder belangrijk zijn (b.v. als het gaat om het arbeidsrecht) zou de raadpleging van sociale partners in een nog vroeger stadium moeten worden ingebouwd, zodat gekozen kan worden voor de meest geschikte indicatoren die een zo volledig en objectief mogelijke effectbeoordeling garanderen.

7.8 Het initiatief „Betere wetgeving” is zonder twijfel de geschikte uitvalsbasis om te evolueren naar een situatie waarin wetsvoorstellen worden gedaan die nodig en efficiënt zijn en waarvan de gevolgen voorspelbaar en stabiel zijn voor de doelgroepen. Deze doelgroepen dienen bovendien nauwer betrokken te worden bij de impactanalyse en monitoring die de Europese adviesorganen (EESC en CvDR) en (naargelang de aard van de wetgeving) de sociale partners en de terzake competente ngo's uitvoeren.

Brussel, 31 mei 2007.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMTRIADIS