

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag inzake strategische prognoses 2020 — Strategische prognose — De koers naar een veerkrachtiger Europa

(COM(2020) 493 *final*)

(2021/C 220/09)

Rapporteur: **Sandra PARTHIE**

Raadpleging	Brief van de Commissie, 11.11.2020
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	2.3.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	24.3.2021
Zitting nr.	559
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	270/0/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is zeer ingenomen met het plan om de methodologie van prognoses op te nemen in het toekomstige beleidsvormingsproces van de EU. Het besluit om “prognoses” expliciet op te nemen in de portefeuille van de vicevoorzitter van de Commissie die ook verantwoordelijk is voor interinstitutionele betrekkingen, wordt door het Comité zeer positief onthaald. Het verwacht dat dit ten goede zal komen aan de synergieën en de structurele betrokkenheid van alle EU-instellingen, met inbegrip van het EESC.

1.2. De nieuwe aanpak van de Europese Commissie om strategische prognoses als een jaarlijks, cyclisch en continu proces te gaan uitvoeren, wordt door het EESC zeer gewaardeerd. De veerkracht van de EU is uitgekozen als het eerste thema van de prognoseoefening. Door de COVID-19-crisis is het een nieuw kompas voor EU-beleid geworden. Veerkracht is het vermogen om niet alleen uitdagingen te weerstaan en het hoofd te bieden, maar ook om transities op duurzame, eerlijke en democratische wijze door te maken.

1.3. De vier dimensies van het thema veerkracht, d.w.z. de “sociale en economische dimensie”, de “geopolitieke dimensie”, de “groene dimensie” en de “digitale dimensie”, zijn volgens het EESC goed gekozen en uitgewerkt. Zij vertegenwoordigen de centrale thema's van onze tijd en zullen van bijzonder groot belang blijven voor de vormgeving van het Europees beleid. Het EESC staat volledig achter de keuze voor dit thema, omdat het van groot belang is voor onze gezamenlijke werkzaamheden om de juiste randvoorwaarden te scheppen om de pandemiecrisis te boven te komen en wereldwijde uitdagingen zoals de klimaatverandering aan te pakken. Het EESC heeft dit onderwerp uitvoerig geanalyseerd in zijn initiatiefadvies “Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie” ⁽¹⁾ en in zijn resolutie “Betrekken van maatschappelijke organisaties bij de nationale plannen voor herstel en veerkracht — Wat werkt en wat niet?” ⁽²⁾.

1.4. Strategische prognoses worden gekenmerkt door een toekomstgericht analyse- en actieperspectief. Dergelijke activiteiten moeten dan ook aan drie basiselementen voldoen teneinde hoogwaardige resultaten op te leveren. Ten eerste moeten de analyses resultaten opleveren die aansluiten bij de te onderzoeken toekomstige situatie. Ten tweede moeten zij gebaseerd zijn op wetenschappelijke methoden en processen, in de wetenschap dat de toekomst niet waarneembaar of empirisch meetbaar is. Ten derde moeten zij doeltreffend zijn door nuttige richtsnoeren voor de politieke praktijk te bieden.

⁽¹⁾ PB C 353 van 18.10.2019, blz. 23 en de openbare hoorzitting van het EESC “Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie met een visie voor de voltooiing van de EMU”, 12/04/2019.

⁽²⁾ Zie de resolutie van het EESC over het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de nationale plannen voor herstel en veerkracht — Wat werkt en wat niet? (PB C 155 van 30.4.2021, blz. 1).

1.5. In het eerste verslag inzake strategische prognoses van de Commissie voor 2020 ontbreekt nog de beoogde volledige prognosecyclus en wordt niet uitgelegd hoe deze wordt gekoppeld aan de faciliteit voor herstel en veerkracht en het proces van het Europees Semester. In het verslag wordt ook onvoldoende uitgelegd welke van de megatrends die erin worden genoemd, het meest waarschijnlijk en het meest relevant zijn voor de EU, zodat beleidsmakers hiermee niet worden geholpen om prioriteiten vast te stellen. Dat moet in de komende verslagen beter. De doelstellingen van de prognoses kunnen alleen worden verwezenlijkt als het prognoseproces een open, pluralistische en diverse interdisciplinaire oefening is en als organisaties van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, met name het EESC, bij alle fasen van dit proces en bij de vaststelling van referentiescenario's worden betrokken, en er gebruik wordt gemaakt van een reeks methoden en instrumenten om de toekomst vanuit verschillende invalshoeken te bekijken.

1.6. Hoewel het EESC zeer ingenomen is met dit streven, ziet het toch een aantal verbeterpunten met betrekking tot de toepassing van prognoses in het besluitvormingsproces:

- de concrete modaliteiten voor de volledige integratie van prognoses in de meerjarenplanning en de agenda voor betere regelgeving, alsook in het Europese systeem van effectbeoordelingen ⁽³⁾ of de conferentie over de toekomst van Europa, blijven onduidelijk;
- in het verslag 2020 ontbreekt de noodzakelijke kwantitatieve beoordeling en worden de vastgestelde megatrends en strategische thema's niet beoordeeld op waarschijnlijkheid en relevantie, waardoor het moeilijker wordt prioriteiten voor actie vast te stellen;
- het prognoseproces zou een permanent monitoring- en controlemechanisme moeten bevatten, dat bijvoorbeeld evaluaties achteraf door het maatschappelijk middenveld mogelijk maakt;
- in het verslag worden reeds de thema's voor de volgende prognoseverslagen voorgesteld, maar wordt niet uitgelegd hoe het prognoseproces daadwerkelijk is gebruikt om tot deze thema's te komen, hetgeen in tegenspraak lijkt te zijn met zijn eigen doel.

1.7. De bereidheid tot het gebruik van prognoses om de Europese veerkracht te versterken, is eerder beperkt. In het verslag van de Commissie wordt eigenlijk alleen gesteld dat zij op EU-niveau gebruik "kan" maken van prognoses, niet dat zij dat ook daadwerkelijk "zal" doen. In plaats van uiteen te zetten hoe prognoses concreet in het politieke besluitvormingsproces kunnen worden gebruikt, worden de prognose-instrumenten gereduceerd tot opties, die al dan niet door de betrokken belanghebbenden en in concrete gevallen kunnen worden gebruikt.

1.8. Met betrekking tot de dimensies van veerkracht, d.w.z. het thema van het verslag 2020:

- is het feitelijke toekomstaspect in veel gevallen niet volledig uitgewerkt, maar te veel op de beschrijving van de huidige situatie gericht;
- ontbreekt het aan een toekomstgerichte visie op de vooruitgang die moet worden geboekt en binnen welk tijdsbestek, met inbegrip van de ontwikkeling van nieuwe welzijnsindicatoren, zoals de indicatoren die "verder kijken dan het bbp";
- is de methode voor het aanpakken van de vastgestelde kwetsbaarheden niet gedetailleerd en omvat deze geen gerichte oplossingen om te voorkomen dat de omstandigheden van mensen die het risico lopen te worden uitgesloten, zoals personen met een handicap en ouderen, verslechteren.

1.9. De vier dimensies dienen als uitgangspunt voor het opstellen van een agenda voor toekomstige prognoseactiviteiten. Het EESC raadt dan ook aan om de vier dimensies van veerkracht uit te breiden met specifieke subdoelen die in de toekomst aan een regelmatige beoordeling kunnen worden onderworpen. Op de agenda voor prognoses staan nu al de volgende thema's: open strategische autonomie, de toekomst van banen en vaardigheden, en versterking van het verband tussen de digitale en de groene transitie. Deze thema's komen voort uit drie van de vier dimensies van veerkracht. Het blijft echter onduidelijk hoe de Commissie tot de keuze van deze thema's is gekomen en in welke volgorde en vorm zij zullen worden behandeld. Het is dan ook niet helemaal duidelijk waarom voor deze thema's is gekozen en niet voor andere, bijvoorbeeld een interne visie op de ontwikkeling van de EU, de opkomst van het nationalisme, de toekomstige samenwerking tussen de lidstaten, of veiligheidskwesaties. Ook hier kan een grotere transparantie worden bereikt met behulp van strategische prognoses.

⁽³⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 11.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het instrument van de strategische prognoses, d.w.z. het anticiperen op trends en ontwikkelingen, is onmisbaar bij het formuleren van een verantwoord beleid. Strategische prognoses zullen een sleutelrol spelen bij het toekomstbestendig maken van het EU-beleid door ervoor te zorgen dat kortetermijninitiatieven in een langetermijnperspectief worden geplaatst. Dat is essentieel, aangezien we op de drempel staan van een nieuw tijdperk, waarin actiegerichte prognoses het strategisch denken zullen stimuleren en vorm zullen geven aan het beleid en de initiatieven van de EU, waaronder ook de toekomstige werkprogramma's van de Commissie.

2.2. Hoewel niet alles voorzienbaar is en gebeurtenissen ons zullen blijven verrassen, is er voldoende ruimte om te handelen. Daarbij moeten de mogelijkheden in kaart worden gebracht en moeten degenen in besluitvormingsposities voorbereid zijn om de signalen, met name van ontwrichtende gebeurtenissen, zo vroeg mogelijk op te sporen, te begrijpen en te herkennen. Het betekent eveneens dat actieplannen moeten worden opgesteld, bevelslijnen en communicatiekanalen moeten worden opgezet, en duidelijke bevoegdheidsgebieden en taken moeten worden afgebakend voor het geval de gebeurtenis zich voordoet. Voorspellers gebruiken vaak de metaforen van een "zwarte zwaan" (een totaal onverwachte gebeurtenis waar niemand rekening mee houdt) en van een "grijze neushoorn" (een grote, aangekondigde gebeurtenis waarvan iedereen weet dat deze een enorme impact zal hebben, maar die toch wordt genegeerd). De COVID-19-pandemie was een "grijze neushoorn", aangezien er waarschuwingssignalen waren voor een toenemend wereldwijde-pandemiegevaar, als gevolg van een combinatie van aantasting van het milieu, globalisering en toegenomen connectiviteit. Het is zaak dat gebruik wordt gemaakt van prognose- en planningstechnieken die een duidelijk onderscheid maken tussen deze twee verschillende soorten schokken met een enorme impact. In dit verband moeten de onderzoeksinstellingen van de EU werken aan betere sectoroverschrijdende en niet-lineaire technieken voor het opstellen van scenario's, het in kaart brengen van opkomende grote risico's en het herkennen van vroege trends.

2.3. Veerkracht is het vermogen om niet alleen uitdagingen te weerstaan en het hoofd te bieden, maar ook om transitie op duurzame, eerlijke, inclusieve en democratische wijze door te maken. De vier dimensies van het thema veerkracht, d.w.z. de "sociale en economische dimensie", de "geopolitieke dimensie", de "groene dimensie" en de "digitale dimensie", zijn volgens ons goed gekozen en uitgewerkt. Het EESC onderstreept echter dat de veelvoudige interacties tussen de vier dimensies niet los van elkaar kunnen worden gezien, maar juist collectief moeten worden aangepakt in de analyses en de daaruit voortvloeiende maatregelen.

2.4. Het EESC is ingenomen met het voorstel tot invoering van "dashboards inzake veerkracht" met relevante indicatoren voor het monitoren van de status quo en de sociale en economische, geopolitieke, groene en digitale dimensies van de ontwikkelingen in de EU en de lidstaten. Toch is een dashboard waarin alleen de status quo in kaart wordt gebracht en het heden wordt beschreven, nog geen prognose. Dat wordt het pas als er toekomstgerichte doelstellingen in worden opgenomen. Wij zijn bereid om de Commissie in dat uitdagende en complexe proces te steunen, bijvoorbeeld door aan te bieden dat zij een beroep kan doen op de deskundigheid en het werk van het EESC.

2.5. De dashboards moeten uiteraard verder worden ontwikkeld. Momenteel brengen zij het heden en de status quo in kaart. Om er nuttige instrumenten in het prognoseproces van te maken, moet er een toekomstperspectief aan worden gekoppeld. Dashboards worden pas zinvol in het prognoseproces indien ze streefcijfers bevatten, die bij voorkeur voor elke lidstaat worden vastgesteld. Dan pas is het mogelijk deze dashboards te gebruiken om de vooruitgang in het licht van een bepaalde doelstelling te beoordelen en er een monitoringinstrument van te maken. Voorts raadt het EESC met klem aan om de dashboards te koppelen aan de bestaande indicatoren voor het concurrentievermogen die in het kader van het Europees Semester en de Europese economische governance worden gebruikt, en aan het scorebord voor de faciliteit voor herstel en veerkracht en de nationale plannen voor herstel en veerkracht.

2.6. Het EESC is het volledig met de Commissie eens dat ondernemingen van de sociale economie tijdens de pandemie een cruciale rol hebben gespeeld en dat zij een belangrijke rol spelen bij de opbouw van een veerkrachtig en toekomstgericht Europa. In dit verband kijkt het EESC uit naar het komende actieplan ter bevordering van de sociale economie en roept het de Commissie op ambitieus en doortastend te zijn in haar voorstellen.

2.7. De ambitie om een anticiperende governance tot stand te brengen met het instrumentarium van de strategische prognoses moet weliswaar worden toegejuicht en bevat veel van de juiste elementen, zoals participatie, interdisciplinariteit en de vormgeving ervan als een continu proces, maar zij blijkt niet zo goed en zelfs zwak te zijn als gekeken wordt naar de wijze waarop deze in netwerken georganiseerde of vermaasde aanpak concreet zal worden geoperationaliseerd en uitgevoerd. Momenteel bevat het verslag een aantal intentieverklaringen over het opnemen van prognosemethoden in het politieke besluitvormingsproces. Om de belanghebbenden ervan te verzekeren dat de inzichten uit het prognoseproces

daadwerkelijk worden toegepast en op doeltreffende wijze worden gebruikt, is het EESC van mening dat het prognoseproces een verificatie- en controlemechanisme moet bieden dat onder meer evaluaties achteraf door het maatschappelijk middenveld mogelijk maakt. Dat zal helpen vertrouwen op te bouwen, zowel in het proces als in de intenties, en de risico's van blinde vlekken beperken.

2.8. Die behoefte aan controle- en verificatiemechanismen geldt eveneens voor de kwaliteitscontrole, d.w.z. de vraag of de gekozen aanpak geschikt is om de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Een dergelijk controlemechanisme moet begrijpelijk zijn en voorzien in criteria aan de hand waarvan kan worden gemeten of de stand van de techniek en de hoge kwaliteitsnormen van prognoses worden gehandhaafd.

2.9. Wat de inhoud van de geselecteerde thema's betreft, zou het wenselijk zijn een duidelijke onderscheid te maken tussen de analyse van de huidige situatie en de verwachte of gewenste projectie naar de toekomst. Op die manier kunnen uiteenlopende en zeer complexe kwesties transparanter en begrijpelijker worden gemaakt. De verworven kennis over toekomstige ontwikkelingen kan vervolgens op gerichte wijze in de beleidsvormingsprocessen worden geïntegreerd, vooral met betrekking tot bestaande onzekerheden en risico's die altijd inherent zijn aan de huidige analyses van de toekomst.

2.10. Voordat het proces eventueel wordt omgezet in concrete verzoeken of zelfs wetgevingsvoorstellen, dringt het EESC erop aan dat op basis van een kwalitatieve benadering aan de hand van meerdere criteria een evenwichtige beoordeling wordt gemaakt van de verwachte voordelen, de mogelijke extra lasten en de gevolgen voor ondernemingen, werknemers en de betrokken belanghebbenden, waarbij op realistische wijze rekening wordt gehouden met hun respectieve capaciteiten⁽⁴⁾.

2.11. Het EESC is zeer ingenomen met de nieuwe aanpak van de Europese Commissie om strategische prognoses als een jaarlijks, cyclisch en continu proces te gaan uitvoeren. De EU is echter geen pionier op dat gebied en moet derhalve leren van bestaande voorbeelden en goede en slechte praktijken. Zij mag zich niet beperken tot één methode, nl. het aftasten van de horizon, maar moet gebruikmaken van verschillende bestaande methodologieën, afzonderlijk of in combinatie, zoals de "Delphi-methode", een effectbeoordeling van trends, normatieve of verkennende prognoses, kwalitatieve en kwantitatieve prognoses of de "Wild Card"-aanpak. Bij het vaststellen van patronen en het ontwikkelen van scenario's moet ook veel meer gebruik worden gemaakt van big data en artificiële intelligentie (AI).

2.12. De thans door de Europese Commissie uiteengezette aanpak voor het uitvoeren van strategische prognoses is echter te "top-down". Deze zorgt niet voor de nodige bewustwording en betrokkenheid bij de betrokken actoren. Dit moet worden verholpen, bijvoorbeeld door de sociale partners en andere actoren op Europees en nationaal niveau structureel bij het proces te betrekken, bijvoorbeeld door voort te bouwen op het proces van het Europees semester. De deelname van relevante belanghebbenden, diverse en themaoverschrijdende toepassingsgebieden en een voortdurende betrokkenheid bij relevante toekomstige kwesties zijn belangrijke criteria om een doeltreffend programma van strategische prognoses tot stand te brengen.

2.13. Prognoseprogramma's zullen alleen succesvol zijn als er een duidelijk verband is tussen de thema's van de prognoses en de huidige beleidsagenda, zodat degenen die input leveren zien dat deze wordt gebruikt en een verschil maakt. Op basis hiervan kan een gezamenlijke visie op risico's en uitdagingen worden ontwikkeld, wordt duidelijk wat er moet worden gedaan en kan de noodzakelijke overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden georganiseerd. Het proces krijgt betekenis en impact wanneer de beleidsmakers in de EU gezamenlijk de risico's in kaart brengen, met terugkoppeling en aanpassingen naarmate de gebeurtenissen zich ontwikkelen. Het EESC verzoekt de Commissie derhalve te zorgen voor de transparantie, begrijpelijkheid en controleerbaarheid van de prognoseresultaten.

2.14. Momenteel maken niet alle lidstaten gebruik van prognoses bij de ontwikkeling van hun nationaal beleid. Daarom is het van essentieel belang dat de Europese Commissie zo goed mogelijk gebruik maakt van de middelen waarover zij beschikt. Zo kan het EESC belangrijke input en informatie leveren voor het prognoseproces op basis van de kennis van zijn leden, die een breed scala aan standpunten en stemmen uit alle lidstaten vertegenwoordigen. Via zijn adviezen is het EESC in staat systeemrisico's op te sporen en ervoor te waarschuwen. Zijn leden zijn tevens de aangewezen personen om de prognoseactiviteiten bekend te maken bij hun achterban en om de resultaten te helpen overbrengen aan de burgers. Bijgevolg kan het EESC ook een belangrijke bijdrage leveren aan de agenda voor betere regelgeving.

⁽⁴⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 1.

2.15. Het EESC roept de Commissie op gevolg te geven aan haar eigen voorstellen en inzichten en belanghebbenden in staat te stellen gebruik te maken van de prognoseaanpak en deze verplicht te stellen bij de formulering van beleid voor een veerkrachtig Europa.

2.16. Binnen het institutionele kader van de EU is het Europees systeem voor strategische en beleidsanalyse (Espas) een referentiepunt en bouwsteen geworden voor samenwerking op het gebied van prognoses. Het EESC heeft al de status van waarnemer bij Espas, een praktijk die moet worden voortgezet en moet worden aangevuld met de actieve deelname van een of meer EESC-vertegenwoordigers op hoog niveau aan de jaarlijkse ESPAS-conferentie.

2.17. Om EESC-leden in staat te stellen een zinvollere bijdrage te leveren aan de prognoseactiviteiten van de Europese Commissie, dringt het EESC erop aan dat zijn leden tijdig worden geïnformeerd over en betrokken bij het prognoseproces, het desbetreffende tijdschema en het specifieke werkplan.

Brussel, 24 maart 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
