

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het bbp en verder — De rol van maatschappelijke organisaties bij de vaststelling van aanvullende indicatoren” (initiatiefadvies)

(2012/C 181/04)

Rapporteur: **de heer PALMIERI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 januari 2011 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Het bbp en verder - De rol van maatschappelijke organisaties bij de vaststelling van aanvullende indicatoren.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 maart 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 maart 2012 gehouden 479^e zitting (vergadering van 29 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 172 stemmen vóór en 5 tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) wijst op de slotverklaring van de op 7 en 8 februari 2012 gehouden EESC-conferentie „Go sustainable, be responsible! Het Europees maatschappelijk middenveld op weg naar Rio+20”. Volgens punt 8 van die verklaring wordt in het nulontwerp van het in Rio aan te nemen document terecht erkend dat het bbp zijn beperkingen heeft als middel om het welzijn te meten, en dat er met inspraak van het maatschappelijk middenveld dringend aanvullende indicatoren moeten worden vastgesteld.

1.2 Het EESC erkent dat er in de voorbije jaren vooruitgang is geboekt bij het opstellen van indicatoren ter aanvulling op het bruto binnenlands product (bbp), op mondiaal en Europees niveau, vooral wat betreft het onderzoek naar representatieve indicatoren voor de levenskwaliteit en de sociale omstandigheden van mensen in relatie tot de duurzaamheid van de economische systemen.

1.2.1 Het EESC acht het nog steeds van fundamenteel belang dat dergelijke indicatoren worden opgesteld, met name uitgaande van een mondiale aanpak waarbij de Europese Unie (EU) het voortouw neemt, ook met het oog op de komende internationale onderhandelingen (Rio+20) en vooral vanwege de mogelijke ontwikkelingen betreffende nieuwe Europese plannen voor stabiliteit en economische groei, voor sociale ontwikkeling en cohesie, en voor milieuduurzaamheid. De eerste agenda waaraan moet worden afgemeten hoe het staat met de vaststelling van indicatoren ter aanvulling op het bbp, is de Europa 2020-strategie.

1.3 Het EESC beschouwt het herdefiniëren van welzijn en sociale vooruitgang – die niet alleen van de economische groei afhangen – als een ingewikkelde zaak die niet mag worden weggedrukt door de Europese beleidsmaatregelen om de hernieuwde effecten van de financieel-economische crisis aan te pakken.

1.3.1 Voor economisch herstel en het oplossen van de crisis is er behoefte aan een verandering van uitgangspunt, in die zin dat ontwikkeling voortaan gebaseerd moet worden op het

welzijn en de vooruitgang van de samenleving. Alleen op die manier kan er meer aandacht worden besteed aan de oorzaken van de crisis en van de recente recessionele terugval in Europa, teneinde deze te meten en de meest geschikte beleidsmaatregelen uit te werken voor de korte en middellange termijn. In die zin staat de EU voor een bijzonder interessante beleidsuitdaging.

1.4 Het EESC benadrukt daarom dat er een eind zou moeten komen aan het verzet tegen de invoering en officiële monitoring van indicatoren voor economische, sociale en milieuduurzaamheid (ter aanvulling op de traditionele indicatoren die meer van puur economische en financieel-economische aard zijn) en aan de pogingen om ze te minimaliseren, juist omdat de huidige crisis dan in toom gehouden en beter opgevangen kan worden.

1.5 Er is een aanzienlijke kloof ontstaan tussen enerzijds economische beleidsmaatregelen op nationaal en Europees niveau en anderzijds beleidsmaatregelen voor welzijn en sociale vooruitgang. Maar nu het gemeengoed is geworden dat officiële nationale statistische diensten indicatoren ter aanvulling op het bbp goedkeuren, houdt de mogelijkheid om deze kloof te verkleinen ook verband met het vermogen om de grote hoeveelheden beschikbare informatie te verwerken in termen van kennis en bewustzijn van de Europese burgers.

1.5.1 In dit licht is het zaak om aan te zetten tot een debat over de betekenis van het begrip vooruitgang, waarin het begrip ontwikkeling geherdefinieerd dient te worden en er tevens elementen van politieke verantwoordelijkheid moeten worden ingebouwd. Deze nieuwe benadering vereist dat wordt vastgesteld uit welke dimensies vooruitgang bestaat. Dit moet gebeuren door:

- i) in de nationale rekeningen ook sociale en milieuverschijnselen op te nemen;
- ii) samengestelde indicatoren te gebruiken;
- iii) sleutelindicatoren te creëren.

1.6 Het EESC is dan ook van mening dat statistieken een cruciale rol spelen bij het dichtn van de aanhoudende kennis-kloof tussen

- uit politieke besluiten voortvloeiende sociaaleconomische processen en vorderingen op het vlak van welzijn en sociale vooruitgang;
- politieke instellingen en organisaties van burgers, met name nu de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT) een hoge vlucht heeft genomen.

1.7 Transparante democratische besluitvormingsprocessen vereisen volgens het EESC hoe dan ook een onafhankelijk beheer van statistische gegevens, dat weer als hoofdtaak moet krijgen om metingen en meetmethoden te sturen in de richting van de fenomenen die zijn ingegeven door de nieuwe vereisten op economisch, sociaal en milieugebied. Eurostat dient zich er in dit verband vooral op toe te leggen om nationale en regionale statistieken te integreren en te harmoniseren.

1.8 Voorts is het EESC van mening dat het maatschappelijk middenveld, samen met de andere sociale en institutionele actoren, moet afbakenen op welke terreinen de vooruitgang van een samenleving wordt vastgesteld, waarbij specifieke gebieden en opvallende verschijnselen (op economisch, sociaal en milieuvlak) in kaart moeten worden gebracht. Dit kan gebeuren aan de hand van specifieke instrumenten voor informatieverstrekking, raadpleging en participatie.

1.8.1 Overheidsbesluiten zijn volgens het oordeel van het EESC pas legitiem als ze ook berusten op een bijdrage van het maatschappelijk middenveld, en dus niet alleen als ze geschraagd worden door officiële garanties en systemen – van institutionele, wettelijke of constitutionele aard – die uit de staat voortvloeien.

1.8.2 De specifieke bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het bepalen van de vooruitzichten op ontwikkeling en welzijn vormt een noodzakelijke beleidsinbreng, niet alleen om de participatiedimensie te vervlechten met de kennisdimensie, maar ook om de afgesproken doelen na te streven.

1.9 Verzuimd is echter om instrumenten uit te werken die nodig zijn om maatregelen af te dwingen (*enforcement*) en hiervoor verantwoording af te leggen (*accountability*), zodat beleidskeuzes, met name op het vlak van economie en begroting, gelinkt kunnen worden aan de prestaties van de verschillende indicatoren.

1.10 In het licht van de ervaringen met raadpleging en participatie in verscheidene landen is het EESC van mening dat het inspraakcriterium (uitwisseling van informatie en meningen over een gemeenschappelijk besluit tijdens een debat waarin de collectieve voorkeuren gevormd en tot uiting gebracht worden), dat ten grondslag moet liggen aan de vaststelling van welzijns- en vooruitgangsindicatoren, zelf moet stoeien op:

- gelijkwaardige ontmoetingen tussen institutionele actoren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties,
- deelname aan het inspraakproces van alle belangengroepen die betrokken zijn bij het meten en nastreven van maatschappelijk welzijn en sociale vooruitgang,
- gerichtheid op het algemeen belang, met name bij het verwoorden van de uitkomsten van debatten.

1.11 Het EESC zal goed in de gaten blijven houden in hoeverre het maatschappelijk middenveld op nationaal en Europees niveau wordt betrokken bij het vaststellen van indicatoren ter aanvulling op het bbp.

1.12 Het EESC wil graag als ontmoetingsplaats voor maatschappelijke organisaties en officiële Europese organen fungeren, als onderdeel van een op participatie en inspraak gestoeld proces om indicatoren van vooruitgang voor de Europese Unie vast te stellen en uit te werken.

2. Inleiding

2.1 Met dit advies wil het EESC aangeven hoe het maatschappelijk middenveld betrokken zou moeten worden bij de vaststelling van indicatoren voor het welzijn of de vooruitgang van een samenleving, en dit met het oog op zowel de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling *Earth Summit 2012 – Rio +20*, die van 20 t/m 22 juni 2012 in Rio de Janeiro zal worden gehouden ⁽¹⁾, als het vierde Wereldforum van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), die van 16 t/m 19 oktober 2012 in New Delhi (India) zal plaatsvinden met als thema „Statistieken, kennis en beleid voor het meten van het welzijn en het stimuleren van de vooruitgang van samenlevingen”.

2.2 Het EESC wil voortgaan op de weg die het met twee eerdere adviezen heeft ingeslagen, en doorgaan met het proces waarbij wordt nagegaan in hoeverre er op Europees niveau vooruitgang is geboekt bij de vaststelling van indicatoren ter aanvulling op het bruto binnenlands product (bbp). Met dergelijke aanvullende indicatoren moet kunnen worden uitgedrukt in welke mate er sprake is van een sociaaleconomische ontwikkeling die het streven naar een duurzaam milieu volledig in acht neemt ⁽²⁾.

2.3 Het EESC heeft er in zijn advies *Voorbij het bbp - maatstaven voor duurzame ontwikkeling* ⁽³⁾ op gewezen dat het bbp als indicator beperkt is, dat er correcties en andere invalshoeken mogelijk zijn en dat er derhalve behoefte is aan nieuwe criteria voor de vaststelling van aanvullende maatstaven voor welzijn en economische, sociale en milieuduurzaamheid, teneinde tot „een evenwichtig beleid” te komen.

⁽¹⁾ <http://www.earthsummit2012.org/>

⁽²⁾ Zie het initiatiefadvies van het EESC over het thema „Voorbij het bbp – maatstaven voor duurzame ontwikkeling”, PB C 100 van 30.4.2009, blz. 53, en zijn advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Het bbp en verder – Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld”, PB C 18 van 19.1.2011, blz. 64

⁽³⁾ PB C 100 van 30.4.2009, blz. 53

2.4 In aansluiting hierop en in het verlengde van de werkzaamheden op Europees niveau kwam het EESC twee jaar later met zijn advies *Het bbp en verder - Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld* ⁽⁴⁾, waarin het met de Commissiemededeling ⁽⁵⁾ instemde en benadrukte dat het belangrijk is de lange termijn voor ogen te houden bij de keuze van de meest geschikte referentiecriteriën en statistische instrumenten om de nationale rekeningen uit te breiden tot meer specifieke sociale en milieuaspecten, waarbij ook hier moet worden uitgegaan van de strategische keuzes van de officiële beleidsmakers.

2.4.1 In bovengenoemd advies riep het EESC ertoe op om meer werk te maken van representatieve indicatoren voor de kwaliteit van het bestaan en de sociale omstandigheden van iedere persoon, uitgaande van een globale aanpak waarbij de EU het voortouw neemt.

3. Van economische groei naar sociale vooruitgang: een ingewikkeld traject

3.1 Al ruim vijftig jaar wordt er gewerkt aan nieuwe, samengestelde indexen als alternatief voor of beter gezegd als aanvulling op de traditionele indicator voor economische groei: het bbp. Het bbp is een *gespecialiseerde* maatstaf waarbij gekeken wordt naar een welbepaald, vooral op de markt gebaseerd activiteitensegment van een samenleving. Alleen via een „gemakzuchtige” uitleg kon deze indicator veranderen van een „productie-indicator” in een „indicator van maatschappelijk welzijn” ⁽⁶⁾.

3.1.1 Tussen de jaren zestig en negentig zijn er als aanvulling op of als alternatief voor het bbp sociaal getinte indicatoren opgesteld die licht konden werpen op andere onderzoeksterreinen dan het van oudsher overheersende economische terrein. Deze periode kan als de „sociale fase” van de indicatoren voor sociale vooruitgang worden omschreven.

3.1.2 Eind jaren tachtig kwam met het *Brundtlandrapport* (1987) het vraagstuk van de duurzame ontwikkeling wereldwijd in de belangstelling te staan ⁽⁷⁾. Vervolgens kwam met de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling in 1992 (*Rio Earth Summit*) de milieukwestie op de internationale politieke agenda, waarmee de overschakeling werd ingeluid naar de „globale fase” in het zoeken naar en vaststellen van indicatoren voor het meten van sociale vooruitgang ⁽⁸⁾.

3.2 Toch is pas in de loop van het voorbije decennium er krachtiger op aangedrongen om te meten welk niveau van welzijn een samenleving heeft bereikt met inachtneming van economische, sociale en milieuduurzaamheid.

3.3 Een belangrijke rol in deze jaren speelde de OESO, die in 2003 de aanzet heeft gegeven tot het *Global Project on measuring the progress of societies* ⁽⁹⁾. Het *Global Project* vormt nog steeds een echt kader voor discussie waaraan wereldwijd wordt deelgenomen en waarin het besef tot ontwikkeling is gekomen dat het criterium van sociale vooruitgang en het bijbehorende model van globale ontwikkeling moeten worden gewijzigd.

3.3.1 Via het *Global project* is er een netwerk ontstaan van particuliere en publieke belanghebbenden die grondig willen nadenken over i) studies en analyses inzake statistieken over sociaal welzijn, milieuduurzaamheid en economische groei, ii) IT- en communicatiemiddelen waarmee statistieken van informatie tot kennis kunnen worden omgevormd ⁽¹⁰⁾.

3.4 De Europese Commissie heeft op 20 augustus 2009 haar belangrijke mededeling *Het bbp en verder - Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld* ⁽¹¹⁾ uitgebracht, waarmee de noodzaak werd ingezien om het bbp aan te vullen met sociale en milieu-indicatoren en een werkprogramma werd opgesteld voor de periode tot eind 2012.

3.5 Minder dan een maand na ⁽¹²⁾ het uitbrengen van de mededeling werd het rapport gepubliceerd van de *commissie voor het meten van economische prestaties en sociale vooruitgang* (beter bekend als het rapport van de commissie Stiglitz, Sen en Fitoussi) ⁽¹³⁾, waarmee expliciet werd beoogd om:

- a) vast te stellen tot op welke hoogte het bbp gebruikt kan worden als indicator voor economische prestaties en sociale vooruitgang;
- b) na te gaan of er voor het meten van sociale vooruitgang andere instrumenten kunnen worden gebruikt;
- c) verder na te denken over de vraag hoe statistische informatie op gepaste wijze kan worden gepresenteerd.

⁽⁹⁾ Het project werd in 2004 in Palermo gelanceerd tijdens het eerste OESO-wereldforum over „Statistics, knowledge and policy”. Drie jaar later vond in Istanbul het tweede forum plaats, getiteld „Measuring and fostering the progress of society”, waar vertegenwoordigers van de EC, de OESO, de VN, het UNDP, de Wereldbank en de Organisatie van de islamitische conferentie de verklaring van Istanbul ondertekenden. In 2009 werd in Busan (Zuid-Korea) het derde OESO-forum gehouden, met als thema „Charting progress, building vision, improving life”.

⁽¹⁰⁾ Tijdens het jaarlijkse forum dat plaatsvond op 24 en 25 mei 2011 heeft de OESO de „Better life index” gepresenteerd, een indicator die welvaart, welzijn en levenskwaliteit meet aan de hand van 11 criteria (huisvesting, inkomen, werk, gemeenschapsleven, onderwijs, milieu, governance, gezondheid, persoonlijke tevredenheid, veiligheid, evenwicht tussen werk en privéleven): OESO, 2011, *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹²⁾ 14 september 2009.

⁽¹³⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁴⁾ PB C 18 van 19.1.2011, blz. 64.

⁽⁵⁾ COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Zelfs Simon Kuznets, die er verantwoordelijk voor is dat het bbp als indicator in de VS op grote schaal is ingevoerd, heeft ervoor gewaarschuwd dat deze indicator misbruikt of verkeerd begrepen kan worden, en heeft geprobeerd het toepassingsgebied ervan te beperken. (Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*. Boston University).

⁽⁷⁾ Rapport uit 1987 van de Wereldcommissie van de Verenigde Naties voor Milieu en Ontwikkeling.

⁽⁸⁾ Op dit onderzoeksterrein zal in hoofdzaak worden uitgegaan van vier verschillende methodologische benaderingen: i) indicatoren ter correctie van het bbp; ii) alternatieve indicatoren; iii) synthetische (samengestelde) indicatoren; iv) het indicatorensysteem.

3.5.1 Daartoe zijn in het rapport twaalf aanbevelingen geformuleerd voor het vaststellen van meetinstrumenten die een beeld geven van het materiële en niet-materiële sociale welzijn in al zijn facetten ⁽¹⁴⁾.

3.6 Op 25 september 2009 won het debat over het bbp en de noodzaak om het bbp aan te vullen met sociale en milieu-indicatoren voor het meten van het welzijn, nog verder aan belang tijdens de G20-top in Pittsburgh. In de slotverklaring van deze G20-top werd het volgende streven verwoord: *Aangezien wij ijveren voor de toepassing van een nieuw model voor duurzame groei, zouden wij moeten stimuleren dat er nieuwe meetmethoden worden uitgewerkt waarmee de sociale en milieuaspecten van economische ontwikkeling beter in aanmerking worden genomen.*

3.7 In december 2010 heeft de Europese Commissie het *Vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale cohesie* ⁽¹⁵⁾ uitgebracht. In hoofdstuk 1 daarvan („Economische, sociale en territoriale situatie en trends”) zijn onder het kopje *Verbetering van welzijn en vermindering van uitsluiting* (blz. 73-117) een aantal welzijnsindicatoren opgenomen.

3.8 Er wordt dan wel opnieuw aandacht besteed aan sociale vooruitgang, toch lijkt de invoering van de desbetreffende sociale en milieu-indicatoren nog steeds op vrij grote weerstand te stuiten op het niveau van de Europese instellingen.

3.8.1 Medio 2010 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend om het economische bestuur van de EU te versterken door het financiële en macro-economische beleid van de EU-lidstaten weer met elkaar in evenwicht te brengen ⁽¹⁶⁾. Zo'n systeem zou moeten stelen op een samenstel van indicatoren (het *scorebord*) waarmee een signaal kan worden afgegeven dat er sprake is van onevenwichtigheden, zodat er in de betrokken lidstaten corrigerend kan worden opgetreden ⁽¹⁷⁾. Helaas verloopt het debat over het in te voeren indicatorensysteem allesbehalve transparant. In de keuze van de Commissie valt op dat economische indicatoren die ook van belang zijn om inzicht te

krijgen in de onevenwichtigheden op financieel, sociaal en milieugebied, nog steeds geheel en al ontbreken.

3.8.2 Dezelfde keuze lijkt te zijn gemaakt met het euro-pluspact en het recente begrotingspact, waarmee beoogd wordt financiële speculatie tegen te gaan en het concurrentievermogen van de eurozone op peil te houden.

3.8.3 Het EESC heeft in zijn advies over de intensivering van de coördinatie van het EU-beleid ⁽¹⁸⁾ en in zijn advies over macro-economische onevenwichtigheden ⁽¹⁹⁾ al aangegeven dat als macro-economische onevenwichtigheden worden opgevat als aanhoudende verschillen tussen vraag en aanbod (van zodanige omvang dat ze tot overschotten of tekorten in de totale consumptie en besparingen van een economie leiden), het op zijn minst wenselijk is om ook indicatoren van sociale aard in te voeren, zoals: de index betreffende ongelijkheden in inkomens en rijkdom, het percentage lage inkomens, de „*working poor*”-component; het aandeel dat lonen en winsten in het bbp hebben, enz. ⁽²⁰⁾ Uit deze indicatoren blijkt dat er macro-economische onevenwichtigheden bestaan die voortvloeien uit buitensporige spaartegoeden bij de hoogste inkomens en buitensporige schulden bij de midden- en lage inkomens. Dit heeft ontegenzeggelijk mede ten grondslag gelegen aan de wereldwijde financieel-economische crisis die in 2008 begon ⁽²¹⁾.

3.8.4 Met andere woorden: nog geen twee jaar na de publicatie van haar bovengenoemde mededeling ⁽²²⁾ speelt diezelfde Europese Commissie, ook al volgt ze nieuwe wegen voor het vaststellen van ontwikkeling en sociale vooruitgang, opnieuw de rol van instelling die beheert en coördineert en vooral toezicht houdt op de lidstaten, en gaat ze door met het gebruik van de klassieke instrumenten en benaderingen, waarbij de aandacht slechts naar een beperkt aantal dimensies van het economische aspect uitgaat, en aan de sociale en milieudimensies grotendeels wordt voorbijgegaan.

⁽¹⁴⁾ De OESO, het Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) en het Franse Ministerie van Economie, Financiën en Industrie hebben op 12 oktober 2011 in Parijs een conferentie georganiseerd met als thema „Twee jaar na de publicatie van het Stiglitz-Sen-Fitoussi-rapport”.

INSEE, 2011, *Two years after the Stiglitz-Sen-Fitoussi report: What well-being and sustainability measures?* INSEE contributions, Parijs.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_nl.cfm.

⁽¹⁶⁾ *Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid - Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU*, COM(2010) 367 final. *Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie*, COM(2010) 250 final.

⁽¹⁷⁾ *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied*, COM(2010) 525 final - 2010/0279 (COD). *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden*, COM(2010) 527 final - 2010/0281 (COD).

⁽¹⁸⁾ *Advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid - Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU”*, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7.

⁽¹⁹⁾ *Advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied”*, COM(2010) 525 final - 2010/0279 (COD) en over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden”, COM(2010) 527 final - 2010/0281 (COD) - PB C 218 van 23.7.2011 blz. 53.

⁽²⁰⁾ Zoals onder meer is voorgesteld in het door Elisa Ferreira opgestelde verslag van het Europees Parlement over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden” (2010/0281 (COD)) van 16.12.2010.

⁽²¹⁾ *IAO-IMF, The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (De uitdagingen van groei, werkgelegenheid en sociale samenhang), discussienota voor de gezamenlijke IAO-IMF-conferentie, Oslo, 13 september 2010, blz. 67-73.

⁽²²⁾ *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het bbp en verder - Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld*, COM(2009) 433 final.

3.8.5 Tegen deze achtergrond vindt het EESC, net als het Europees Parlement en het Comité van de Regio's, dat de meningsvorming over het begrip sociale vooruitgang niet tot een kleine kring beperkt mag blijven, maar dat de hele samenleving erbij moet worden betrokken.

3.9 Bij alle nationale en internationale pogingen om indicatoren ter aanvulling op het bbp vast te stellen, blijkt dat als er ook meer aandacht was geweest voor indicatoren inzake economische, sociale, ecologische, intergenerationele en financiële (publieke en particuliere) duurzaamheid, de huidige crisis tijdig onderkend en dus zeker beter opgevangen had kunnen worden.

3.9.1 Het meten van welzijn en vooruitgang is meer dan alleen maar een technisch probleem. Bij het begrip welzijn gaat het immers om de fundamentele voorkeuren en waarden van een samenleving en van de individuen waaruit zij bestaat.

3.9.2 Een van de meest opvallende aspecten uit de studies en debatten over de crisisoorzaken en over de mogelijkheid om de crisis met meer volledige indicatoren te „meten”, is dat meer aandacht moet worden besteed aan de vraagzijde (en niet alleen aan het aanbod). Wat het materiële welzijn betreft, wordt er in het internationale debat voor gepleit om niet zozeer te kijken naar de productie, maar veeleer naar inkomen en consumptie, en om ook indicatoren inzake de mate van concentratie van rijkdom in aanmerking te nemen. Voorts wordt erop gewezen dat ook de kwaliteit van goederen van invloed is op het welzijn, en wordt speciale nadruk gelegd op ongelijkheden, op het meten daarvan en op de noodzaak om niet alleen de „gemiddelde” waarden te bestuderen.

3.9.3 Vanzelfsprekend is onderhavige discussie door het uitmonden van de aanslepende financieel-economische crisis van 2008-2009 in de huidige *double dip* nog noodzakelijker geworden, vooral waar het gaat om de oorsprong van de crisis en in het licht van het herdefiniëren van groei, ontwikkeling en vooruitgang, allemaal zaken die de verschillende systemen/landen en meer in het algemeen de samenlevingen (opnieuw) zouden willen bewerkstelligen.

4. Sociale vooruitgang als nieuw uitgangscriterium

4.1 De discussie over de vraag of het nodig is nieuwe indicatoren te gebruiken om de economische dimensie uit te breiden en ook rekening te houden met sociale en milieuvraagstukken, wordt heden ten dage met nieuwe kracht gevoerd, omdat het maatschappelijke uitgangscriterium is veranderd. Thans is het zo dat economische groei - hoe dan ook een uitermate belangrijke factor voor een land - op zichzelf niet langer volstaat om voor reële sociale vooruitgang te zorgen: deze groei moet *inclusief* en duurzaam zijn.

4.1.1 Het begrip economische groei wordt aangevuld met het begrip vooruitgang. Dit veel bredere en veel complexere begrip kent tal van facetten en impliceert dat er i) vele doelstellingen moeten worden nagestreefd, ii) vele maatregelen en acties ten uitvoer moeten worden gelegd; en iii) derhalve vele indicatoren nodig zijn om te monitoren in hoeverre de doelstellingen dichterbij komen. Van plaats tot plaats kan het begrip vooruitgang door mensen van verschillende volkeren, culturen en religies op uiteenlopende manieren worden uitgelegd.

4.2 Dat het uitgangscriterium niet langer economische groei, maar vooruitgang is, maakt de zaken er niet eenvoudiger op, integendeel zelfs. Daarom is het nog noodzakelijker dat er breder van gedachten wordt gewisseld over de vraag wat vooruitgang nu precies betekent en dat dit begrip opnieuw wordt omschreven aan de hand van de vaststelling van de beoogde doelen en van de middelen om die te bereiken, waarbij het zeker ook belangrijk is om op het vraagstuk van de politieke verantwoordelijkheid in te gaan. Er is kortom een debat noodzakelijk om de samenleving - in al haar geledingen - in staat te stellen zich te concentreren op wat zij als essentieel beschouwt voor haar eigen bestaan.

4.3 Bij deze volledig nieuwe benadering moet in kaart worden gebracht uit welke verschillende dimensies de vooruitgang bestaat, zodat vervolgens de desbetreffende indicatoren kunnen worden vastgesteld. Bij de drie gangbare benaderingen voor het meten van vooruitgang gaat het om:

- 1) de uitbreiding van de nationale rekeningen tot sociale en milieuaspecten;
- 2) het gebruik van samengestelde indicatoren;
- 3) de vaststelling van sleutelindicatoren.

4.4 Uit de meest recente en meest volledige studie naar sociale vooruitgang kan worden opgemaakt dat deze vooruitgang hoofdzakelijk is terug te voeren tot twee systemen: het menselijk systeem en het ecosysteem⁽²³⁾. Beide systemen zijn nauw met elkaar verweven via twee verschillende kanalen: het eerste wordt gevormd door „het beheer van milieuhulpbronnen” en het tweede door „ecosysteemdiensten”⁽²⁴⁾.

4.4.1 Het „menselijk welzijn” (individueel en collectief) staat in dit verband voorop: het vormt het hoofddoel van de sociale vooruitgang. Het wordt geschraagd door *economische, culturele en bestuurlijke* factoren (waarvan de verbetering op hun beurt als „intermediaire doelstellingen” kunnen worden beschouwd). Ook het ecosysteem bestaat uit een aantal verschillende factoren, die samen de „omstandigheden van het ecosysteem” vormen (zie figuur 1).

4.4.2 In dit verband kan *het welzijn van een samenleving* gedefinieerd worden als de optelsom van het menselijk welzijn en de omstandigheden van het ecosysteem, terwijl *sociale vooruitgang* kan worden omschreven als verbetering van het menselijk welzijn en van de omstandigheden van het ecosysteem. Bij

⁽²³⁾ Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*. Statistics Directorate. Working Paper N° 34. OESO, STD/DOC (2010)5, Parijs.

⁽²⁴⁾ Terwijl het beheer van de hulpbronnen wordt bepaald door de gevolgen van menselijk ingrijpen (het menselijk systeem) in het ecosysteem (exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, vervuiling), gaat het bij ecosysteemdiensten om tweerichtingsverkeer tussen beide systemen (lucht-, voedsel- en watervoorziening, gevolgen van natuurrampen, enz.), Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

een dergelijke beoordeling moet echter wel rekening worden gehouden met de invloed van ongelijkheden in menselijk welzijn en in de omstandigheden van het ecosysteem. Zo moeten ongelijkheden tussen en binnen samenlevingen en geografische gebieden, alsook ongelijkheden tussen generaties in aanmerking worden genomen. Op die manier komt men dan tot een definitie van faire en duurzame sociale vooruitgang.

4.5 De discussie over indicatoren ter aanvulling op het bbp moet in het kader van deze gedachtevorming worden gezien. Dat dit debat nu weer wordt aangezwengeld en dat erop wordt aangedrongen om naast economische groei ook andere verschijnselen te meten, toont aan dat het belang van deze verschijnselen opnieuw wordt ingezien. Dit moet ertoe leiden dat zij op de politieke agenda worden gezet. Door deze verschijnselen te meten, wordt het mogelijk om ze te begrijpen en derhalve in goede banen te leiden.

4.5.1 Deze verschijnselen liggen ook ten grondslag aan politieke keuzes. Monitoring ervan is dan ook geboden om de burgers naar behoren te informeren. Juist daarom zijn onafhankelijke en hoogwaardige officiële statistieken van cruciaal belang.

5. Voorlichting, raadpleging en inspraak bij het vaststellen van vooruitgangsindicatoren

5.1 Dat de discussie over de vaststelling van indicatoren ter aanvulling op het bbp weer is aangezwengeld, komt vooral doordat er in de loop van het voorbije decennium een heuse kloof is ontstaan tussen:

- de maatregelen die door de officiële statistiek (d.w.z. de nationale en supranationale statistische instellingen) zijn genomen om bepaalde verschijnselen in kaart te brengen, en
- maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen op economisch, sociaal en milieugebied waarmee de Europese burgers dagelijks geconfronteerd worden.

Deze kloof is mede door de ontwrichtende economische en sociale gevolgen van de wereldwijde crisis nog dieper geworden.

5.1.1 Met andere woorden: de afstand tussen de situatie die uit de officiële statistiek naar voren komt (via de traditionele indicatoren, waarvan het bbp de bekendste is), en de situatie zoals die door de burgers aan den lijve wordt ervaren, werpt onvermijdelijk de vraag op welke rol de officiële statistiek in de 21^e eeuw moet vervullen.

5.2 Dit gebeurt juist nu zich als gevolg van ICT-ontwikkelingen een ware revolutie voltrekt op communicatiegebied, waardoor alsmaar meer informatie beschikbaar komt. Hamvraag is in hoeverre dit zich echt vertaalt in daadwerkelijke kennis voor de hele gemeenschap. Op dit punt is er voor de officiële

statistiek een sleutelrol weggelegd. Doel moet zijn om de overgang van *informatie* naar *kennis* mogelijk te maken.

5.2.1 De toegenomen beschikbaarheid van informatie is bevorderlijk voor de transparantie van democratische besluitvormingsprocessen (zo leiden de statistische indicatoren tot een beter inzicht in de dynamiek van bepaalde fenomenen: werkgelegenheid, werkloosheid, inflatie enz.). De grotere informatiestroom kan echter tot gevolg hebben dat de gebruikers, of het nu burgers of beleidsmakers zijn, door de bomen het bos niet meer zien (want meer informatie betekent niet noodzakelijkerwijs meer begrip).

5.3 Dit dilemma laat zien dat er behoefte is aan een onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige statistische *governance*. Statistiek moet weer de rol gaan spelen waarvoor ze is bedoeld, nl. als leidraad fungeren voor metingen en meetmethodieken voor verschijnselen die te maken hebben met de nieuwe vereisten op economisch, sociaal en milieugebied ⁽²⁵⁾.

5.3.1 In dit kader is het volgens het EESC passend om te verwijzen naar de Commissiemededeeling *Naar een robuust kwaliteitsbeheer voor de Europese statistiek* ⁽²⁶⁾, waarin wordt aangegeven dat de statistiek heden ten dage niet alleen inzicht moet geven in verschijnselen, maar het ook mogelijk moet maken om deze nu en in de toekomst in goede banen te leiden. Het gaat er hierbij om dat de burgers hun keuzes met kennis van zaken, weloverwogen en op democratische wijze kunnen maken.

5.3.2 Eurostat moet aldus een hoofdrol spelen bij het integreren en harmoniseren van de nationale en regionale statistieken van de 27 EU-lidstaten, vooral waar het gaat om aspecten inzake levenskwaliteit, duurzaamheid en inkomensverdeling, teneinde te meten in hoeverre overheidsop treden het welzijn beïnvloedt.

5.3.3 Eurostat zou voor methodologische ondersteuning moeten zorgen om de institutionele en sociale actoren alsook de Europese burgers werktuigen in handen te geven waarmee zij adequaat geïnformeerd en geraadpleegd kunnen worden en daardoor efficiënt kunnen deelnemen aan de openbare discussie ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Giovannini, E., 2007, Statistics and Politics in a Knowledge Society, OECD, STD/DOC(2007)2, 29 mei 2007, op 28 januari 2010 gehaald uit <http://www.2007.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>

Giovannini, E. 2009, Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance, op 28 januari 2010 gehaald uit <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>

⁽²⁶⁾ COM(2011) 211 final.

⁽²⁷⁾ Tegen deze achtergrond is binnen het Europees statistisch systeem de *Sponsorship group voor het meten van vooruitgang, welzijn en duurzame ontwikkeling* opgericht, die de werkzaamheden ter zake moet coördineren en de aanbevelingen van de commissie Stiglitz, Sen en Fitoussi moet uitvoeren, met inachtneming van de doelstellingen van de 2020-strategie.

5.4 Terwijl het maatschappelijk middenveld, samen met de sociale en institutionele actoren, via speciaal daartoe georganiseerde rondetafelontmoetingen en forumbijeenkomsten op een rij moet zetten op welke gebieden de sociale vooruitgang wordt vastgesteld, door te definiëren welke specifieke terreinen en verschijnselen (de verschillende economische, sociale en milieu-gebieden) hierbij van belang zijn, dient de statistiek in deze nieuwe constellatie een „technisch” ondersteunende rol te spelen door een passende methodiek te leveren en doeltreffende indicatoren voor de monitoring van deze verschijnselen vast te stellen.

5.5 Als burgers betrokken worden, kunnen er „vormen van collectieve intelligentie” tot stand worden gebracht: wanneer methoden voor actief burgerschap de kans krijgen om ingeburgerd te raken, kunnen zij de democratie op nieuwe leest helpen schoeien:

- ten eerste de „participatiedemocratie”, met meer interactie en mogelijkheden om prioriteiten vast te stellen op basis van het feit dat de uiteenlopende standpunten over het algemeen belang gaandeweg op meer begrip kunnen rekenen en meegewogen worden ⁽²⁸⁾;
- en vervolgens de „uitwerkingsdemocratie”, ter vaststelling van de criteria voor het afbakenen van het begrip welzijn als algemeen aanvaarde doelstelling van sociale vooruitgang. Hierbij is het zaak om een overzicht op te stellen van de variabelen waarmee indicatoren voor het meten van welzijn kunnen worden opgesteld en waarmee wegen naar sociale vooruitgang kunnen uitgestippeld die voor de betrokkenen begrijpelijk zijn, zodat deze gestimuleerd worden om zelf aan het streven naar algemeen welzijn mee te werken ⁽²⁹⁾.

5.5.1 Op deze manier kan invulling worden gegeven aan het begrip „sociaal kapitaal” ⁽³⁰⁾, dat ten grondslag ligt aan de Europese doelstellingen inzake kenniseconomie en sociale samenhang. Het gaat er hierbij om dat het begrip algemeen welzijn kan worden aangescherpt via meer vertrouwen, begrip en

samenwerking tussen maatschappelijk middenveld en overheid. Dit is alleen mogelijk als er sprake is van krachtige politieke, maatschappelijke en burgerparticipatie, die door de overheid moet worden aangemoedigd door middel van raadpleging ⁽³¹⁾.

5.5.2 De laatste tijd zijn er in heel wat landen (Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Mexico, Nederland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Zwitserland) structurele inspraakprocessen in gang gezet die voorzien in participatie van het maatschappelijk middenveld.

5.5.3 Uit alle ervaringen blijkt dat er in de structuur en reikwijdte van de processen voor participatie van maatschappelijke actoren aanzienlijke verschillen bestaan. Deze komen duidelijker naar voren tijdens de interactieve discussiefase (publiek debat en vaststelling van waarden en prioriteiten) dan tijdens de eerste raadplegingsfase.

5.5.4 De raadplegingsfase daarentegen vertaalt zich vaak in een intensief gebruik van speciaal opgezette websites, de oprichting van werkgroepen voor specifieke themagebieden, en raadplegingsprogramma's die zwaar leunen op het gebruik van sociale netwerken, blogs en peilingen (vnl. online). Tot dusverre is geen enkel land er evenwel in geslaagd om het op overleg gebaseerde vaststellen van indicatoren formeel en inhoudelijk te koppelen aan economische en financiële planningsprocessen.

5.5.5 Naar de mening van het EESC zou de rol van het maatschappelijk middenveld bij het vaststellen van welzijns- of vooruitgangsindicatoren gestalte kunnen krijgen via zijn actieve betrokkenheid bij het kiezen van beleidsprioriteiten en het selecteren van de te controleren informatie.

Brussel, 29 maart 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Ter verdieping van dit thema zij verwezen naar de EESC-conferentie over participatiedemocratie: „Participatiedemocratie: de strijd tegen de vertrouwenscrisis in de EU”. Zie ook *The Citizen's Handbook* (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) en *European Citizens' Initiative* (<http://www.citizens-initiative.eu/>) – Campagne ter bevordering van de inspraakrechten van de burgers van de Europese Unie.

⁽²⁹⁾ Bij het analyseren van de dynamiek van de participatiedemocratie wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen top-down- en bottom-upprocessen. Daarbij wordt erop gewezen dat er in beide gevallen tussen twee verschillende organisatie- en besluitvormingsniveaus interactie plaatsvindt (waarvan geen sprake is bij vormen van directe democratie), waardoor participatiedemocratie gestalte krijgt als een dialoogproces, dat het best kan worden toegepast bij het oplossen van conflicten. Het doel is hier om beide processen samen te brengen.

⁽³⁰⁾ *The well-being of nations: the role of human and social capital*, OESO, Parijs, 2001.

⁽³¹⁾ *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, PUMA (Public Management Service), OESO, Parijs, 2001.