

Methode van open coördinatie - de invloed van Europees sociaal beleid

Olaf van Vliet
Universiteit Leiden

Review essay van:

De la Porte, Caroline en Philippe Pochet (red.), 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussel: P.I.E.-Peter Lang.

Zeitlin, Jonathan & Philippe Pochet (red.), met Lars Magnussen, 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussel: P.I.E.- Peter Lang.

Sinds het opstellen van de Lissabon agenda in maart 2000 heeft de Europese Unie (EU) een nieuw instrument om de samenwerking op het gebied van sociaal beleid te reguleren, de 'methode van open coördinatie'. Een nieuw beleidsinstrument betekent ook een nieuw te ontginnen terrein voor de beleidswetenschap. De twee samengestelde bundels die in deze boekbespreking centraal staan, behoren thans tot de standaardliteratuur op dit terrein. Deze boeken beproeven beide de invloed van de EU als verklaring voor verschillen en overeenkomsten in veranderingen in sociaal beleid op nationaal niveau. Ze zijn qua vorm en inhoud sterk vergelijkbaar en bieden een goede introductie in de methode van open coördinatie. Het eerste deel van deze boekbespreking gaat in hoofdlijnen in op de empirisch interessante en informatieve case studies uit de beide boeken. Daarna betoogt dit essay dat deze onderzoeken enkele tekortkomingen kennen en dat de case studies theoretisch een grotere meerwaarde hadden gehad als zij meer systematisch waren vergeleken.

1. De methode van open coördinatie

In de afgelopen decennia zijn door de Europese Commissie verscheidene pogingen gedaan om Europese integratie niet alleen een economische, maar ook een sociale dimensie te geven. Toch is sociaal beleid nog steeds een terrein waar EU lidstaten in grote mate hun soevereiniteit hebben behouden. In de eerste plaats is sociale zekerheid voor EU lidstaten een te gevoelig beleidsterrein om bevoegdheden aan Brussel over te

dragen. In de tweede plaats zouden Europese welvaartsstaten te veel van elkaar verschillen om een gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid op te bouwen. Om niet alleen een concurrerende kenniseconomie met veel banen, maar eveneens een sterkere sociale cohesie na te kunnen streven, is de methode van open coördinatie ontwikkeld. Kenmerkend voor deze methode is dat de EU gemeenschappelijke, maar niet bindende doelen en richtlijnen formuleert. Lidstaten kunnen naar eigen inzicht beleid ontwikkelen om deze doelen na te streven, waardoor de resultaten centraal staan en niet het beleid zelf. Door het opstellen van gemeenschappelijke indicatoren, bijvoorbeeld de werkloosheidsratio, kunnen de prestaties van de lidstaten met elkaar worden vergeleken. Daardoor kunnen landen van elkaar leren en komen slecht presterende landen onder politieke druk te staan. Bovendien evalueert de Europese Commissie het beleid en de resultaten van de lidstaten jaarlijks, waarop zij beleidsaanbevelingen formuleert. Het instrumentarium van de open methode van coördinatie is gebaseerd op de Europese Werkgelegenheidsstrategie, die sinds 1997 wordt toegepast door de Europese Commissie. Vanaf 2000 wordt de methode ook gebruikt op de terreinen van pensioenen en sociale insluiting - de moderne EU term voor beleid gericht op het bestrijden van sociale uitsluiting.

2. Invloed van de EU op nationaal beleid

De vraag is nu welke invloed de methode van open coördinatie heeft op het nationale beleid van de lidstaten. In *Building Social Europe Through the Open Method of Co-Ordination* geven diverse auteurs een eerste, heldere indruk van deze Europese invloed. De la Porte en Pochet beginnen in twee introducerende hoofdstukken met het formuleren van effecten die zij verwachten van de methode van open coördinatie. Zo stellen zij bijvoorbeeld dat het Europese werkgelegenheidsbeleid, dat sterk gericht is op activering, vooral van invloed zal zijn op continentale en mediterrane welvaartsstaten en minder op Angelsaksische en Scandinavische welvaartsstaten. In de continentale en mediterrane welvaartsstaten is het arbeidsmarktbeleid immers nog niet erg activerend van aard, in tegenstelling tot met name de Scandinavische welvaartsstaten. De auteurs tonen inderdaad aan dat de afstand tussen het nationale en het Europese beleid aangeeft dat de continentale en mediterrane welvaartsstaten op het terrein van activering voor de grootste uitdaging staan. Echter, uit de Europeaniseringsliteratuur (Haverland 2000; Mastenbroek en Kaeding 2006) weten we dat deze afstand, ook wel 'goodness of fit' genoemd,

allerminst kan verklaren op welke landen het Europese beleid de grootste invloed heeft. In plaats daarvan blijken nationale instituties en politieke actoren betere variabelen te zijn om verschillen tussen landen in de invloed van Europees beleid op nationaal beleid te verklaren. Ook in de case studies in deze boeken blijkt de invloed van de methode van open coördinatie op het nationale beleid van de lidstaten vooral afhankelijk te zijn van de wijze waarop nationale bestuurders opereren in de beleidsarena's. In het laatste hoofdstuk maken De la Porte en Pochet de balans op en doen zij op inductieve wijze een aanzet tot theorievorming over de invloed van de methode van open coördinatie. Aangezien dit het eerste uitvoerige onderzoek naar de werking van de methode van open coördinatie is, formuleren de auteurs nog geen stellige hypothesen, maar blijft het helaas bij het aangeven van interessante richtingen voor vervolgonderzoek. Zo is het bijvoorbeeld nog niet duidelijk volgens welke mechanismen het Europese beleid de beleidsmakers, maar ook de sociale partners, op het nationale niveau precies beïnvloedt.

Dit vervolgonderzoek heeft gestalte gekregen in het boek *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, waarin Zeitlin en Pochet dezelfde structuur hanteren als De la Porte en Pochet (2002). In de eerste hoofdstukken worden de mechanismen besproken waarmee de relatie tussen EU-beleid en beleidsveranderingen op het nationale niveau kan worden begrepen. Een van deze mechanismen is 'beleidsleren'. De literatuur over beleidsleren stelt dat beleidsveranderingen tot stand komen doordat beleidsmakers leren dat bepaald beleid al dan niet effectief is. Beleidsmakers kunnen leren van effecten van beleid dat door henzelf in het verleden is gemaakt (Visser en Hemerijck 1997), maar ook kunnen beleidsmakers leren van beleidseffecten in bijvoorbeeld buitenlandse beleidsgemeenschappen of internationale organisaties (Bennett 1991). Vooral deze laatste variant van beleidsleren is belangrijk voor het verklaren van de invloed van de methode van open coördinatie. Dit wordt duidelijk in het tweede deel van het boek van Zeitlin en Pochet (2005), waarin zowel gevestigde wetenschappers als jonge, veel belovende auteurs de invloed van de methode van open coördinatie op het nationale beleid van de verschillende lidstaten aan de hand van verschillende casestudies analyseren.

In een van deze case studies illustreert Visser de invloed van Europa op het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid, waarbij hij gebruikmaakt van theorieën over beleidsleren. Zijn

conclusie is dat de methode van open coördinatie in Nederland nauwelijks van invloed is geweest op het definiëren van problemen of het formuleren van oplossingsrichtingen op het gebied van werkloosheid en sociale uitsluiting. Nederlandse beleidsmakers hebben weinig geleerd van buitenlandse collega's. De Nederlandse bestuurders en politici hebben juist zodanig selectief gebruikgemaakt van de flexibel geformuleerde Europese aanbevelingen, dat de bestaande beleidsvisies werden versterkt. In de jaren '90 heeft toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Melkert bijvoorbeeld gebruikgemaakt van Europees beleid om de sociaal-democratische versie van actief arbeidsmarktbeleid verder uit te bouwen. De Europese aanbevelingen, waarin de nadruk lag op scholing van werklozen en het subsidiëren van laag betaalde banen, kwamen de sociaal-democraten toen beter uit dan de meer liberale benadering van de OESO, waarin werd aanbevolen om werkloosheids- en bijstandsuitkeringen te verlagen en te verkorten. Het selectief gebruik maken van Europese aanbevelingen was mogelijk omdat toepassing van de methode van open coördinatie in Nederland vooral een geïsoleerd bureaucratisch proces was, waar het parlement, de sociale partners en andere actoren nauwelijks een rol in speelden. Wel zou Nederland ambitieuzer zijn geworden, omdat voor bijvoorbeeld werkgelegenheid, vanwege de methode van open coördinatie, hoge, gekwantificeerde doelstellingen zijn geformuleerd. Ook uit de case studies van andere landen blijkt dat het effect van de methode van open coördinatie sterk afhankelijk is van de manier waarop nationale politici met het Europese beleid omgaan.

3. Een nieuwe onderzoeksagenda

Sommige auteurs zijn van mening dat ieder type verzorgingsstaat zich voor eigen, endogene uitdagingen gesteld ziet en dat daarom ieder type verzorgingsstaat eigen hervormingstrajecten doorloopt, zonder dat Europa daar een rol van betekenis in speelt (Pierson 2001). Allerlei studies op dit terrein laten de Europese factor buiten beschouwing (zie bijvoorbeeld Starke (2006) voor een overzicht). Echter, de twee boeken die hier besproken worden, geven een nieuwe stroom in de literatuur aan, waarin 'Europa' een verklaring is geworden voor veranderingen in de sociale zekerheid. Tot aan het eind van de jaren negentig stond in de literatuur de vraag centraal hoe op Europees niveau sociale zekerheid kon worden vormgegeven ten behoeve van Europese integratie, vanuit een 'bottom up' perspectief (Leibfried en Pierson 1995; Scharpf 1999).¹ Met de introductie van de methode van open coördinatie werd het ook mogelijk om de invloed

van Europees sociale zekerheidsbeleid op de lidstaten te bestuderen vanuit een 'top down' benadering.

In een concluderend hoofdstuk van het boek van Zeitlin en Pochet, stelt Zeitlin dat de methode van open coördinatie de ambities van de lidstaten heeft verhoogd, het denken en de beleidsoriëntatie in de lidstaten heeft beïnvloed en ook substantiële beleidsveranderingen teweeg heeft gebracht. Het blijkt echter problematisch om een causaal verband te leggen tussen de EU initiatieven enerzijds en beleidsveranderingen op nationaal niveau anderzijds, aldus Zeitlin. Nu is het in Europeaniseringsonderzoek altijd moeilijk om causale verbanden te leggen tussen EU regelgeving en nationale veranderingen (Graziano en Vink 2007), maar vanwege het 'open' en 'coördinerende' karakter van de methode van open coördinatie is de uitdaging voor sociale zekerheidsbeleid nog groter. In een groot deel van het onderzoek naar de invloed van EU-beleid wordt de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving bestudeerd, waarbij de directe invloed van EU beleid relatief goed zichtbaar is. Omdat het bij de methode van open coördinatie gaat om niet bindende Europese richtsnoeren en aanbevelingen, en het leren van elkaar door uitwisseling van ervaringen, is het moeilijker om te achterhalen in hoeverre beleidsveranderingen op nationaal niveau zijn beïnvloed door Europa.

3.1 Weinig samenhang tussen case studies

De case studies in de hier besproken boeken zouden zich uitstekend lenen voor vergelijkend onderzoek. Maar hoewel ieder hoofdstuk in beide boeken dezelfde causale relatie op min of meer hetzelfde beleidsterrein onderzoekt, maakt iedere auteur gebruik van een eigen theoretisch kader. In de bijdrage van Visser (in Zeitlin en Pochet) staat beleidsleren centraal in de verklaring van de invloed van de methode van open coördinatie op Nederlands beleid. Ferrera & Sacchi (in Zeitlin en Pochet) concentreren zich op de institutionele capaciteit om met dynamiek om te kunnen gaan om de Europese invloed op Italië te begrijpen. Büchs & Friedrich (in Zeitlin en Pochet) richten zich in hun analyse van de invloed van Brussel op het Duitse beleid op het handelen van actoren. Kortom, het ontbreekt de boeken aan een gemeenschappelijk analysekader. Doordat beide boeken geen gemeenschappelijk analysekader hebben, is het moeilijk om de verschillende cases met elkaar te vergelijken. Een systematische vergelijking van de verschillende cases ontbreekt dan ook. Omdat het zeer moeilijk is aan te tonen dat een

verandering in nationaal beleid is veroorzaakt door Europese factoren in plaats van door binnenlandse of andere internationale ontwikkelingen, vereist een onderzoek naar de invloed van Europa een dergelijk solide onderzoeksontwerp (Haverland 2006). Deze boeken zijn dan ook een gemiste kans om op basis van zoveel, op zichzelf zeer goede en informatieve, case studies, meer algemene uitspraken te kunnen doen over de invloed van Europa op het sociale zekerheidsbeleid in de lidstaten. Met een systematischer opzet hadden deze twee boeken met hun uitgebreide studie naar de methode van open coördinatie een goede aanvulling kunnen zijn op het onderzoek van Falkner e.a. (2005) naar de implementatie van Europese richtlijnen op het gebied van sociaal beleid. In deze methodologisch zeer gedegen studie onderzoeken Falkner e.a. op basis van een grote hoeveelheid empirisch materiaal welke factoren verklaringen kunnen bieden voor verschillen in de implementatie in alle 15 'oude' lidstaten. Doordat het boek een helder theoretisch kader heeft en het onderzoek systematisch is opgezet, zijn de auteurs in staat aan te geven welke factoren al dan niet van belang zijn. Om ook de invloed van de methode van open coördinatie op het sociale zekerheidsbeleid van de lidstaten te kunnen begrijpen, zal de nieuwe onderzoeksagenda op dit terrein bestaan uit het doen van systematisch vergelijkend onderzoek.

Enkele auteurs maken binnen een hoofdstuk wel een vergelijking tussen verschillende landen. Anderson (in De la Porte en Pochet) analyseert bijvoorbeeld of Europese invloeden leiden tot convergentie dan wel divergentie van pensioenstelsels van Nederland, Italië, Duitsland en Zweden. Naast de invloed van de methode van open coördinatie gaat Anderson ook in op andere Europese factoren die van invloed kunnen zijn op veranderingen in de sociale zekerheid, zoals de EMU convergentiecriteria en de toegenomen concurrentie door de integratie van de Europese markt. Anderson concludeert dat de hervormingen in de vier landen sterk op elkaar lijken en dat de verschillen tussen de vier pensioenstelsels kleiner zijn geworden. Hoewel de veranderingen op het nationale niveau, zoals het verlagen van werkgeverslasten, in lijn zijn met de methode van open coördinatie, is hiermee nog niet de invloed van de methode van open coördinatie aangetoond. Anderson laat dan ook het belang zien van het betrekken van andere factoren in de analyse. Zo kunnen politieke beslissingen in de jaren negentig om te bezuinigen op de uitgaven aan pensioenen bijvoorbeeld worden verklaard door de budgettaire druk die van de EMU convergentiecriteria uitging.

3.2 Voorkeur voor Zweden

In vergelijkend onderzoek is het van belang om theoretisch interessante cases te selecteren. De redacteurs van beide boeken zijn daarin maar ten dele geslaagd. Omdat Zweden opvallend is oververtegenwoordigd kunnen de conclusies ten aanzien van de invloed van de methode van open coördinatie vertekend zijn. Zweden speelt in De la Porte en Pochet (2002) in maar liefst drie van de zes empirische hoofdstukken een rol. Twee hoogst vergelijkbare case studies komen dan ook tot dezelfde conclusie (Jacobsson en Schmid, en Junestav). In beide studies komt naar voren dat Zweden reeds voor de Europese Werkgelegenheidsstrategie van 1997 vooruitstrevend en succesvol was op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en sociale insluiting. Daarnaast trekt Zweden zich weinig aan van de Brusselse kritiek dat zij de belastingen op arbeid moet verlagen om werken nog aantrekkelijker te maken ten einde de arbeidsparticipatie te vergroten. Anderson neemt in het boek van De la Porte en Pochet niet het arbeidsmarktbeleid, maar het pensioenstelsel onder de loep. Het boek van Zeitlin en Pochet bevat eveneens een hoofdstuk over Zweden, waarin Jacobsson ook concludeert dat de EU niet veel invloed heeft op het nationaal beleid, omdat Zweden en Denemarken op het gebied van sociale zekerheid al de beste jongetjes van de klas zijn. Door landen te selecteren waarvan bekend is dat zij op het gebied van sociale zekerheid voor de troepen uitlopen, zoals Zweden, Denemarken en Nederland, kan de conclusie dat de methode van open coördinatie weinig invloed heeft op nationaal beleid onjuist zijn. Mogelijk leidt de selectie van bijvoorbeeld meer zuidelijke lidstaten tot een minder eenduidige conclusie.

3.3 Invloed op nationaal debat

Al met al is de grote verdienste van deze twee boeken dat zij veel nieuw empirisch materiaal opleveren. De relatie tussen een nieuw Europees instrument en veranderingen in nationaal sociaal zekerheidsbeleid staat centraal. Deze boeken laten zien dat Europa niet alleen probeert nationaal beleid direct te veranderen, maar ook invloed probeert uit te oefenen op nationale debatten en discoursen door thema's op de nationale politieke agenda te zetten. In Nederland hebben Europese aanbevelingen om arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te beperken bijvoorbeeld geholpen om het hervormingsproces dat heeft geleid tot de invoering van de WIA te legitimeren, ook al was dit primair een nationaal politiek proces (Hemerijck en Slegers 2007: 181). De

effectiviteit van de Europese beleidsinitiatieven op zichzelf, bijvoorbeeld het verlagen van de werkloosheid of de armoede, blijft in beide bundels goeddeels buiten beschouwing.ⁱⁱ

De boeken bieden echter interessante inzichten in processen van beleidsverandering. In deze eerste case studies op dit terrein zijn de relevante variabelen en mechanismen in kaart gebracht die kunnen worden gebruikt in meer systematisch vergelijkend onderzoek en theorievorming van de invloed van Europees beleid op nationaal beleid. Beide boeken zijn daarom zeer waardevol voor wetenschappers en studenten op het gebied van sociale zekerheid, vergelijkende beleidswetenschap en Europeanisering.

Literatuur

- Atkinson, A.B., B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan, 2002, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Bennett, C.J., 1991, 'What is Policy Convergence and What Causes It?'. *British Journal of Political Science*, 21: 215-233.
- Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp en S. Leiber, 2005, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Featherstone, K. en C.M. Radaelli (red.), 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Graziano, P. en M.P. Vink (red.), 2007, *Europeanization: New Research Agendas*, New York: Palgrave MacMillan.
- Green Cowles, M., J. Caporaso en T. Risse (red.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Londen: Cornell University Press.
- Haverland, M., 2000, 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points'. *Journal of Public Policy*, 20: 83-103.
- Haverland, M., 2006, 'Does the EU cause Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanisation Research'. *West European Politics*, 29: 134-146.
- Hemerijck, A. en P. Slegers, 2007, 'The Netherlands: Social and Economic Normalisation in an Era of European Union Controversy'. In: J. Kvist en J. Saari (red.), *The Europeanisation of Social Protection*, Bristol: The Policy Press, 175 – 194.
- Knill, C., 2001, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried, S. en P. Pierson (red.), 1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington: The Brookings Institution.
- Marlier, E., A.B. Atkinson, B. Cantillon en B. Nolan, 2007, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Bristol: The Policy Press.
- Mastenbroek, E. en M. Kaeding, 2006, 'Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront'. *Comparative European Politics*, 4: 331-354.
- Pierson, P., 2001, 'Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies'. In: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 410 – 456.

- Rosamond, B., 2000, *Theories of European Integration*, New York: Palgrave.
- Scharpf, F.W., 1999, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Starke, P., 2006, 'The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review'. *Social Policy & Administration*, 40: 104-120.
- Vink, M., 2003, 'What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda'. *European Political Science*, 3: 63-74.
- Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

ⁱ Literatuur over Europees bestuur is onder te verdelen in literatuur waarin Europese integratie bestudeerd wordt en literatuur waarin Europeanisering bestudeerd wordt. Bij Europese integratie gaat het om het delegeren van bevoegdheden van de lidstaten naar Europese instituties, bottom-up (zie voor een overzicht Rosamond (2000)). In de Europeaniseringsliteratuur wordt vervolgens de invloed van Europese integratie op (bijvoorbeeld het bestuur en beleid van) de lidstaten bestudeerd vanuit een top-down perspectief (Featherstone en Radaelli 2003; Green Cowles, Caporaso en Risse 2001; Knill 2001; Vink 2003).

ⁱⁱ Zie voor kritische beschouwingen over de effectiviteit van de Europese beleidsinitiatieven op het gebied van sociale zekerheid Atkinson e.a. (2002) en Marlier e.a. (2007).