

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20488> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Haar, Beryl Philine ter

Title: Open method of coordination. An analysis of its meaning for the development of a social Europe

Issue Date: 2012-11-08

Samenvatting

De Open Methode van Coördinatie

EEN ANALYSE VAN HAAR BETEKENIS VOOR DE ONTWIKKELING VAN EEN SOCIAAL EUROPA

Hoewel de steeds verdergaande eenwording van de Europese Unie (EU) een voornamelijk politiek proces is en de directe doelstellingen van economische en sociale aard zijn, zijn de gehanteerde basisinstrumenten ter verwezenlijking hiervan van juridische aard. Deze zijn vastgelegd in artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU). Daarnaast maakt de EU gebruik van een groot aantal andere instrumenten die geen algemene rechtsbasis hebben in het Verdrag. Sommige daarvan, zoals de sociale dialoog, zijn gebaseerd op een specifieke verdragsbepaling (artikel 155 VWEU). Weer anderen hebben hooguit een indirecte grondslag in het Verdrag, zoals actie programma's die meestal zijn aangenomen in een besluit *sui generis*. Een ander voorbeeld hiervan is de open methode van coördinatie (OMC) die zowel een specifieke rechtsbasis kan hebben, zoals voor het werkgelegenheidsbeleid, als een indirecte rechtsbasis, zoals voor het beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting. Het is dit laatste instrument, de OMC, dat centraal staat in dit onderzoek en dan in het bijzonder de betekenis ervan voor de ontwikkeling van een sociaal Europa.

Hoewel de OMC als instrument al sinds 1992 wordt gebruikt voor de integratie van het Europese economische beleid en sinds 1997 voor het werkgelegenheidsbeleid, draagt het de naam 'open coördinatiemethode' pas sinds 2000. In maart 2000 is de OMC namelijk geïntroduceerd door de Europese Raad als algemeen integratie instrument ter ondersteuning van de lidstaten in de ontwikkeling van hun nationale beleid ter realisatie van de gemeenschappelijke doelstellingen. De OMC onderscheidt zich op verschillende manieren van de andere EU integratie-instrumenten. Zo bestaat het niet uit één element, maar uit verschillende elementen die elkaar opvolgen in een tijdsyclus. Deze elementen zijn met name: gemeenschappelijke doelstellingen, beleidsrichtsnoeren, indicatoren, nationale actieplannen en ten slotte evaluaties door de Commissie en de Raad, al dan niet gepaard gaande met aanbevelingen aan de lidstaten. De tijdsyclus is repeterend waardoor elk van de elementen eens in de zoveel tijd aan evaluatie onderhavig is. Naast dit normatieve sturen door middel van de richtsnoeren, indicatoren en aanbevelingen, stuurt de OMC de lidstaten ook cognitief door peer reviews, die plaatsvinden als onderdeel van de evaluaties. Als ondersteunend instrument wordt de OMC met name toegepast op beleidsgebieden waarin de EU geen of slechts een beperkte harmoniserende bevoegdheid heeft.

Dit betreft met name de sociale beleidsonderwerpen, waaronder het beleid op het gebied van de werkgelegenheid, de bestrijding van sociale uitsluiting en de modernisering van de stelsels voor sociale bescherming. Aangezien dit een substantieel deel betreft van de Europese sociale dimensie, lijkt er voor de OMC een significante rol te zijn weggelegd in de verdere ontwikkeling hiervan.

Sinds de introductie van de OMC in 2000 als algemeen integratie-instrument is er al veel onderzoek gedaan naar de betekenis van de OMC in het integratieproces van de Europese Unie in het algemeen en dat van de werkgelegenheid en de bestrijding van de sociale uitsluiting in het bijzonder. Met name vanuit politicologisch/bestuurskundig perspectief heeft veel onderzoek plaatsgevonden naar de OMC. Dit onderzoek varieert van historisch onderzoek naar de ontwikkeling van de OMC zelf tot conceptualisatie van de OMC binnen (politieke) integratietheorieën en kwalitatieve case-studies om causale verbanden tussen de OMC en nationaal beleid na te speuren. De betrokkenheid van juristen is in dit onderzoek betrekkelijk gering, met als gevolg dat een aantal juridische vragen nog niet is onderzocht. Een aantal hiervan komt in dit onderzoek aan de orde.

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

Wat is de betekenis van de OMC voor de verdere ontwikkeling van een sociaal Europa?

Deze vraag wordt aan de hand van vier deelvragen onderzocht:

1. Hoe past de OMC in de rechtsorde van Europese integratie-instrumenten?
2. Wat is de juridische status van de OMC?
3. Wat zijn de juridische integratie dynamieken van de OMC?
4. Welke interactie vindt er plaats tussen de OMC en de andere integratie-instrumenten?

Aan de hand van de bevindingen ten aanzien van deze vier vragen zullen er vanuit drie invalshoeken conclusies worden getrokken ten aanzien van de hoofdvraag. Deze invalshoeken betreffen de betekenis van de OMC voor de verdere ontwikkeling van een sociaal Europa op grond van:

1. de juridische status van de OMC;
2. de juridische integratiecapaciteit van de OMC, in rechtsvergelijkend perspectief met die van de andere integratie-instrumenten; en
3. de interactie die de OMC kan hebben met de andere integratie-instrumenten.

De hoofdstukken in het boek – waarvan een aantal zelfstandig als artikel is gepubliceerd – richten zich op de vier onderzoeksvragen. In het laatste hoofdstuk worden op basis van de bevindingen van de vier onderzoeksvragen langs de drie invalshoeken conclusies getrokken ten aanzien van de hoofdvraag.

De eerste vraag naar hoe de OMC past in de rechtsorde van Europese integratie instrumenten vindt haar oorsprong in het feit dat de OMC wordt beschreven als zowel een besluitvormingsproces (*governance*) als de uitkomst daarvan, namelijk een juridisch niet-bindend integratie instrument (*soft law*). Dit is opmerkelijk omdat het eigenlijk niet kan: iets kan niet tegelijkertijd zijn eigenbesluitvormingsproces en de uitkomst daarvan zijn. Om nu te kunnen beoordelen wat de betekenis van de OMC is voor de ontwikkeling van een sociaal Europa is het dus noodzakelijk om in eerste instantie te begrijpen hoe dit zit. Daarom staat deze vraag centraal in hoofdstuk 2. Aan de hand van beknopte werkdefinities van *governance* en *soft law*, wordt geanalyseerd hoe deze zich in het algemeen tot elkaar verhouden en hoe dit zit met de OMC in het bijzonder. Vervolgens wordt nagegaan hoe *governance* zich uit binnen de OMC zelf, welke bestaat uit elkaar in tijd opvolgende elementen in een repeterende procedure, en tussen de OMC en andere Europese integratie instrumenten.

De tweede vraag, naar de juridische status van de OMC, staat centraal in de hoofdstukken 3 en 4. In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van een literatuuranalyse nagegaan wat wordt bedoeld met het begrip *soft law* en welke functies aan *soft law* worden toegekend in het international recht. Vervolgens wordt op basis daarvan vastgesteld welke vormen van *soft law* er bestaan en in hoeverre deze vormen, vanuit een metajuridisch perspectief ook worden geaccepteerd als zijnde recht. Ten slotte wordt een analytisch model uitgewerkt dat het mogelijk maakt om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de hoofdbestanddelen van het recht (rechtsgeldigheid; *negotium*; en handhavingsstructuur) vertegenwoordigd zijn in een bepaalde maatregel. In hoofdstuk 4 wordt dit model vervolgens gebruikt om de juridische status van de OMC te analyseren. Aangezien er niet één OMC bestaat, aangezien deze steeds wordt aangepast aan de behoefte van het betreffende onderwerp, is de analyse gedaan voor drie OMCs: de ideal-type zoals beschreven in de Lissabon Strategie; de Europese werkgelegenheidsstrategie die een sterke rechtsbasis heeft in het verdrag; en de OMC sociale insluiting die een zwakke rechtsbasis heeft in het verdrag. Op die manier wordt een breed inzicht verkregen in de mogelijke juridische status van de OMC.

De derde vraag naar de juridische integratie capaciteit van de OMC, komt aan de orde in hoofdstuk 5. Ter bepaling van de juridische integratie capaciteit van de OMC wordt voortgebouwd op een idee van Dehousse en Weiler. Dit idee bestaat eruit dat een aantal kenmerkende factoren (parameters) de juridische reikwijdte van het Europese integratieproces bepalen. Deze parameters kunnen verschillende integratie dynamieken vertonen, variërend van zwakke integratie capaciteit (geïndiceerd als level 4) tot sterke integratie capaciteit (geïndiceerd als level 1). Naar mate meer parameters een integratie dynamiek hebben op level 1 zal de algehele juridische integratie capaciteit van dat sterk zijn, terwijl deze zwak is wanneer deze met name op level 4 voorkomen. In hoofdstuk 5 is dit idee nader uitgewerkt in een meer omvattend analytisch model, welke vervolgens is gebruikt om de alge-

hele integratie capaciteit te analyseren van twee sociale beleidsonderwerpen: gelijke kansen en arbeid; en actief arbeidsmarkt beleid. Door dit te doen voor alle instrumenten die de EU voor de integratie van deze beleidsvelden heeft gebruikt, kan de integratie capaciteit van de OMC vergeleken worden met die van de andere instrumenten.

Het Europese integratieproces is een complex geheel waarin naast de juridische dynamiek ook economische en politieke dynamiek een rol speelt. Vandaar ook dat een focus op alleen de juridische dynamiek een te eenzijdig beeld kan geven van de werkelijke integratiecapaciteit van de OMC. Het onderzoek in hoofdstuk 5 is daarom in hoofdstuk 6 verder uitgebreid naar het normatieve effect van de OMC op het beleid en de wetgeving van de lidstaten. Het onderzoek in hoofdstuk 6 bestaat in een kwantitatieve analyse naar de activiteiten van de lidstaten in reactie op de normatieve sturing van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Daartoe is een coderingssysteem ontwikkeld om de wetgevende en de beleidsactiviteiten waarover de lidstaten in hun nationale actieplannen rapporteren te operationaliseren voor vergelijkend kwantitatief onderzoek. Deze codering betreft onder meer het soort instrument dat voor de activiteit wordt gebruikt en de reikwijdte van de verandering die daarmee wordt bewerkstelligd. Aan de hand van deze systematiek zijn de nationale actieplannen van tien lidstaten geanalyseerd die zijn ingediend in de periode 2005-2009. Vervolgens is geanalyseerd in welke mate aangekondigde beleidsvoornemens ook tot ontwikkeling zijn gekomen, aangezien dit een indicatie kan zijn voor een causaal verband tussen de nationale activiteiten en de OMC. Hetzelfde geldt voor het percentage van de aanbevelingen die zijn opgevolgd, welk percentage opmerkelijk hoog blijkt te zijn en aanleiding heeft gegeven tot een empirisch onderzoek naar het besluitvormingsproces van de aanbevelingen met een nadruk op de rol van de lidstaten hierin.

De vierde vraag naar de interactie van de OMC met andere integratie-instrumenten van de EU, komt aan de orde in hoofdstuk 7. Uit hoofdstuk 5 is al gebleken dat de integratie van een beleidsgebied niet gebeurt door middel van één instrument, maar dat daar meerdere instrumenten tegelijkertijd bij zijn betrokken. In de literatuur wordt hier in theorie ook veel aandacht aan besteed, hetgeen in hoofdstuk 2 reeds is besproken met betrekking tot de functie van de OMC in relatie tot de andere integratie-instrumenten. Er bestaat nog maar weinig empirisch onderzoek naar de interacties tussen de integratie-instrumenten en de mogelijke normatieve invloed die als gevolg daarvan wordt uitgeoefend op de lidstaten. In hoofdstuk 7 wordt een dergelijk onderzoek gedaan voor het Europese Jeugdbeleid. In eerste instantie wordt door middel van rechtshistorisch onderzoek nagegaan wat de juridische bevoegdheid en de politieke legitimiteit is van de EU om een dergelijk beleid te ontwikkelen. Vervolgens wordt een inventarisatie gemaakt van het bestaande *acquis*. Dit *acquis* is vervolgens niet alleen geanalyseerd naar ontwikkeling in soort instrument in de loop van de tijd (richtlijn, resolutie, aanbeveling, OMC), maar ook naar de samenloop van de verschillende actie-velden die binnen het Jeugdbeleid zijn geïdentificeerd. Aan de hand van

het idee van hybride structuren wordt vervolgens nagegaan wat voor soort interactie er binnen het Europees Jeugdbeleid plaatsvindt en wat dit voor de lidstaten betekent in termen van normatieve druk (kennis vergroting door informatie uitwisseling; financiële prikkels; handhaving door een rechter) om hier ook iets mee te doen.

In hoofdstuk 8 worden de bevindingen met betrekking tot de vier onderzoeksvragen gerecapituleerd. Op basis van die bevindingen worden vervolgens conclusies getrokken met betrekking tot de hoofdvraag vanuit de drie hierboven beschreven invalshoeken. De samenvattende conclusie van dit onderzoek is dat de OMC, vanuit een puur juridisch perspectief, een zich van andere instrumenten onderscheidende, positieve bijdrage kan leveren aan de verdere ontwikkeling van een sociaal Europa.

