

## Tijdschrift voor Openbare Financien

### Wim Drees Stichting voor Openbare Financien

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financien is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financien. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financien. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financien aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Theesauteur-Generaal bij het Ministerie van Financien, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het Tijdschrift voor Openbare Financien en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidssfeer te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het Tijdschrift voor Openbare Financien is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

### Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, dr. R. Gerrits, prof. dr. K.P. Oudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudswaard, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur)

### Redactieadres

Prof. dr. A.F.P. Bakker, dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudhaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterken en prof. dr. J.A. Vijlbrief

### Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K. B. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

### Eindredactie

Drs. A. P. Ros

### Bureauredactie

Mevr. drs. A.V. van Drummen

### Redactieadres

Postbus 9338  
3509 CH Den Haag  
tel. 06 - 24326397  
e-mail: ros@few.eur.nl

### Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, drs. J.A. Breed

### Vormgeving

Villa Y, Den Haag

### Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

### Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

### Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 99,- (incl. BTW en verzendkosten)

Jaarabonnement voor particulieren: € 69,- (incl. BTW en verzendkosten)

Losse nummers: € 20,75 (incl. BTW, excl. verzend- en administratiekosten)

Vrienden- en donateurs van de Wim

Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

3500 EA Den Haag

Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,

e-mail: sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnement)sjeverenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 3500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl). Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financien verschijnt zes keer per jaar.

### Citeervoorbeeld:

Witms, P.J.M. (2003). De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 35(1), 6-14

© 2004 Sdu Uitgevers bv  
ISSN 1570-9361

Vereniging  
**Uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

TJOF - 36 (3), 2004 - Sdu Uitgevers

## Van de redactie 98

## Naar een benchmarkingtheorie voor de publieke sector 99

G.J. van Helden en S. Tillema

## Tear these walls down! Een veranderagenda voor de beleidskernen van de ministeries 113

R.P. van Oosterom

## Prestatiemeting en vergelijkende kengetallen: meten is ... ook maar meten 121

J.A.M. de Kruijf en M.J.F. Wouters

## Benchmarking in de Europese Unie 139

N.S. Groenendijk

### RUBRIEKEN

## Verschenen 153

## Wim Drees Stichting voor Openbare Financien 157

TJOF - 36 (3), 2004 - Sdu Uitgevers

## Benchmarking in de Europese Unie

N. S. Groenendijk\*

### Samenvatting

*De artikel geeft een beschrijving van de toepassing van de zogenaamde open methode van beleidscoördinatie in de Europese Unie, en van de rol die benchmarking en best practices daarin spelen. Ingegaan wordt op de achtergrond van de totstandkoming van de methode, en op enkele toepassingen, die in de feitelijke uitwerking onderling nogal verschillen. Aansluitend worden voor- en nadelen besproken, en wordt stilgestaan bij de betekenis van de Europese Conventie en de ontwerp-Grondwet voor de open methode.*

### Trefwoorden

*Europese Unie, begrotingsbeleid, beleidscoördinatie, prestatiemeting, benchmarking*

### 1 Inleiding

De Europese Unie (EU) kent drie verschillende wijzen van beleidsvoering:

- Gemeenschappelijk EU-beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.
- Coördinatie van beleid van lidstaten door middel van wet- en regelgeving, veelal via EU-(kader)richtlijnen, die door lidstaten moeten worden omgezet in nationale wetgeving.
- De open methode van beleidscoördinatie.

Deze laatste methode is relatief nieuw, heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen, en vormt het onderwerp van deze bijdrage.

De open methode van beleidscoördinatie (hierna: OMBG) is een verzamelaam voor een aantal 'processen' binnen de EU met de volgende eigenschappen:

- 1 Voor de EU als geheel worden op een bepaald beleidsterrein richtsnoeren geformuleerd (door de Raad van Ministers, op aangeven van de Europese Commissie), voor de korte, middellange en lange termijn, met het oog op het bereiken van bepaalde doelstellingen op dat terrein.
- 2 Deze richtlijnen worden vertaald in kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren en jijkpunten.
- 3 Richtsnoeren, indicatoren en jijkpunten worden door lidstaten vertaald in nationale en/of regionale beleidsplannen.
- 4 De prestaties van een lidstaat op het betreffende terrein worden periodiek gemeten en beschreven ('monitoring') en geëvalueerd (door de Europese Commissie) en zijn vervolgens onderhevig aan peer review en/of peer pressure, een en ander georganiseerd als een leer- en/of benchmarking-proces.

De term 'open methode' is geïntroduceerd op de Europese Raad van Lissabon (maart 2000), maar de methode kent als zodanig een langere geschiedenis; de Europese werkgelegenheidsstrategie

\* Niko Groenendijk is werkzaam bij het Centre for European Studies en de leerstoelgroep Openbare financiën van de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente. E-mail: n.s.groenendijk@utwente.nl.

maakt al vanaf 1997 gebruik van deze werkwijze! Ook het gebruik van benchmarking is in de EU niet nieuw. Op diverse beleidsterreinen wordt binnen de EU sinds jaar en dag mede gebruikt gemaakt van allerlei vergelijkende kengetallen en/of benchmarking. Een voorbeeld vormt de benchmarking van concurrentievermogen van EU-lidstaten zoals die vanaf medio jaren negentig door de Europese Commissie wordt verricht. De OMBC onderscheidt zich echter van eerder gebruik van vergelijkende kengetallen doordat het hier gaat om beleidsterreinen waarbij benchmarking en peer review expliciet tot centrale activiteit zijn verheven, teneinde bepaalde gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.

De OMBC moet worden opgevat als reactie op de gebrekkige efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de andere – meer traditionele – vormen van beleidsvoering. De OMBC wordt daarom vooral als nieuwe methode van besturen beschouwd (een 'new mode of governance'). De OMBC heeft op dit moment geen eenduidige grondslag in de relevante EU-verdragen, en kent een tamelijk losse institutionele structuur. Ook na de discussies in het kader van de Europese Conventie en de aansluitende beradslagingen over de nieuwe EU-grondwet is daarin nauwelijks verandering gekomen.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst (paragraaf 2) wordt de OMBC nader beschreven. In paragraaf 3 worden enkele voorbeelden behandeld van toepassingen van (benchmarking binnen) de OMBC. Vervolgens komen de voor- en nadelen aan bod zoals die aan de methode kleven (paragraaf 4). Ingegaan wordt ook op de discussie (in het kader van de nieuwe EU-grondwet) over de institutionele inbedding van de OMBC. De bijdrage wordt besloten met enkele conclusies (paragraaf 6).

## 2 De open methode van beleidscoordinatie: *Fin Mächten für Alles?*

Zoals gesteld is het onderling vergelijkbaar van lidstaten binnen de EU niet nieuw. De OMBC werd daarom oorspronkelijk ook niet als een nieuwe en afwijkende wijze van beleidsvoering beschouwd. Evenmin werd de OMBC in Lissabon in 2000 als zodanig gepresenteerd. Uitdrukkelijk werd door de Europese Raad aangegeven dat de OMBC niet bedoeld was om het beleid van lidstaten op bepaalde terreinen te harmoniseren, maar om 'best practices' te verspreiden en grotere convergentie in de richting van de belangrijkste EU-doelstellingen te realiseren. De OMBC werd gezien als ondersteunend aan de centrale EU-doelstelling zoals verwoord in Lissabon: de EU moet in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld zijn, in staat tot duurzame groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

Opvallend is dat de termen 'open' en 'coördinatie' niet nader in Lissabon zijn gedefinieerd. Wel noemt men enkele essentiële kenmerken of elementen van de OMBC:<sup>2</sup>

- Het gebruik van richtsnoeren en indicatoren.
- Benchmarking en het delen van 'best practices'.
- Multilateraal toezicht.
- Iteratief proces.
- Implementatie op nationaal niveau.

<sup>1</sup> Tot 2000 werd de term OMBC niet als zodanig gebruikt, maar sprak men van de Luxemburg-procedure (genoemd naar de relevante bijeenkomst van de Europese Raad in 1997) aangevuld met de Keulen-procedure (idem, 1999), beiden met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid. Daarbij is nog gekomen de Cardiff-procedure (1998, voor het functioneren van arbeids- en kapitaalmarkten, wel eens aangeduid als 'structural policies', maar dan niet te verwarren met 'het EU-structuurbeleid').

<sup>2</sup> Besluiten Europese Raad, Lissabon 23-24 maart 2000, punt 37.

In navolging van Radeelli kunnen de toepassingen van de OMBC worden onderverdeeld in drie groepen.<sup>3</sup> Ten eerste zijn er beleidsterreinen waar de OMBC duidelijk als voornaamste methode van besturing of van beleidsvoering kan worden aangemerkt, en de OMBC dan ook volledig of vrijwel volledig wordt toegepast (dat wil zeggen dat alle bovenstaande elementen min of meer zijn terug te vinden):

- Economisch-financieel beleid van lidstaten in het algemeen, via de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid van de lidstaten en de Gemeenschap, waaronder enkele richtsnoeren ten aanzien van de duurzaamheid van nationale overheidsfinanciën, met name met het oog op de vergrijzing.
- De Europese Werkgelegenheidsstrategie, mede in relatie tot het werkgelegenheidsbeleid zoals dat onderdeel uitmaakt van het EU-structuurbeleid.

• Beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting, als kern van de zogenaamde Sociale Agenda van Nice (2000).<sup>4</sup>

• Pensioenbeleid, naar aanleiding van de bijeenkomsten van de Europese Raad in 2001 in Stockholm en Göteborg.

Ten tweede zijn er beleidsterreinen waar de OMBC slechts gedeeltelijk wordt gebruikt, zoals het innovatiebeleid, het onderwijs, het beleid ten aanzien van de informatiemaatschappij (eEurope), het milieubeleid en de volkgezondheid. In deze gevallen geldt dat enkele elementen van de OMBC wel terugkeren maar andere niet. Bij het innovatiebeleid bijvoorbeeld zien we wel een groot aantal indicatoren van het innovatief vermogen van lidstaten, maar blijft het vaag waaruit nu precies het multilaterale iteratieve iteratieproces bestaat. Iets soortgelijks geldt voor het beleid op het terrein van de gezondheidszorg.

Ten derde is er de coördinatie op het terrein van de directe belastingen, met name de belastingen op ondernemingswinst, via de zogenaamde Code of Conduct ten aanzien van schadelijke belastingconcurrentie. Deze coördinatie wijkt overigens wel af van de standaard-OMBC in die zin dat hier vooral 'worst practices' aan de kaak worden gesteld in plaats van 'best practices' als lijdend voorbeeld te nemen.<sup>5</sup>

Aan deze opsomming zou de coördinatie van financieringskortingen van lidstaten, via de relevante bepalingen van het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groei-pact, kunnen worden toegevoegd. De coördinatie op dit terrein verschilt evenwel op één essentieel punt van die op de overige terreinen, namelijk door de mogelijkheid van het opleggen van een sanctie. Soms wordt daarom het Stabiliteits- en Groei-pact als een beleidsterrein gezien dat niet valt onder de OMBC; soms wordt het als vorm van harde coördinatie binnen de OMBC opgevat, daar waar andere toepassingen vooral gebruik maken van zachte dwang. Bij enkele toepassingen zien we dat het gebruik van de OMBC slechts één van de instrumenten is die beschikbaar zijn om coördinatie op het betreffende terrein te bewerkstelligen. Dat geldt voor de (directe) belastingen waar immers ook de mogelijkheid bestaat EU-richtlijnen tot stand te brengen (op grond van art. 94 van het EU-verdrag)<sup>6</sup> en voor de pensioenproblematiek (idem). 'Soft law' (de OMBC) kan dus met 'hard law' gecombineerd worden. Hoe dan ook, het Stabiliteits- en Groei-pact blijft hier verder buiten beschouwing.

<sup>3</sup> Radeelli (2003a), 31-32.

<sup>4</sup> In de Engelstalige terminologie: beleid inzake 'social inclusion'.

<sup>5</sup> Zie uitgebreider Radeelli (2003b).

<sup>6</sup> De Code of Conduct is onderdeel van een 'tax package' waartoe in 1997 werd besloten en waarvan ook enkele EU-richtlijnen deel uitmaken.

Het aantal beleidsterreinen waarop de OMBC (gedeelte) zou kunnen worden toegepast is overigens groot, en lijkt met de dag te groeien. Voorstellen tot introductie of verdere toepassing van de OMBC zijn gedaan voor het immigratiebeleid, en – vooral – op allerlei deelterrinen van sociaal beleid (gehandicaptenbeleid<sup>7</sup>, emancipatiebeleid, jongerenbeleid). Daarbij wordt door belangorganisaties en/of de Europese Commissie de term OMBC wellicht wat al te makkelijk in de mond genomen. Zoals Radelli aangeeft is de OMBC momenteel een aantrekkelijke 'bandwagon' om op te springen.<sup>8</sup>

### 3 Enkele voorbeelden

In deze paragraaf worden enkele zojuist genoemde toepassingen wat nader belicht, te weten de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (hierna: de Globale Richtsnoeren), de Europese Werkgelegenheidsstrategie, het beleid inzake bestrijding van sociale uitsluiting (hierna aangeduid als Nice-beleid), pensioenbeleid, innovatiebeleid, en belastingen op ondernemingswinst. Daarbij komen de volgende elementen aan bod:

- De keuze van doelstellingen en richtsnoeren en het gebruik van indicatoren.
- De vormgeving van de 'peer review' en de mogelijkheid tot het doen van aanbevelingen.
- De inrichting van het benchmarking-proces.

Uit de bespreking zal duidelijk worden dat de OMBC zeker niet uniform wordt toegepast.

#### 3.1 Doelstellingen, richtsnoeren en indicatoren

Voor vrijwel alle toepassingen van de OMBC geldt dat de uiteindelijke doelstelling de hiervoor genoemde Lissabon-doelstelling is. Maar uiteraard zijn er per toepassing specifieke doelstellingen, die worden vertaald in richtsnoeren. Richtsnoeren zijn juridisch niet-verbindende instrumenten ter coördinatie van het nationale beleid van lidstaten. Richtsnoeren worden vervolgens operationeel gemaakt door middel van indicatoren, waarover lidstaten informatie aandragen in nationale rapporten of plannen.

Dit proces is volledig terug te vinden bij de Globale Richtsnoeren, en bij de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Tabel 1 laat ter illustratie zien wat de doelstellingen en indicatoren zijn in de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

| Tabel 1. Doelstellingen en indicatoren in de Europese Werkgelegenheidsstrategie |  |
|---|--|
| 1. Globale richtsnoeren (overkerpende doelstellingen)                           | Indicatoren (voorbeelden niet uitputtend)          |
| a. Volledige werkgelegenheid  | Totale arbeidsparticipatie 67% (2005), 70% (2010)  |
| b. Verhoging van de kwaliteit en de productiviteit van de arbeid                | Arbeidsparticipatie vrouwen 57% (2005), 60% (2010) |
| c. Versterking van de sociale samenhang en integratie                           | Arbeidsparticipatie 55-64 jaar 50% (2010)          |

7 Zie Bouwman (2003) voor een analyse van de mogelijke toepassing van de OMBC in het gehandicaptenbeleid.  
8 Radelli (2003a), 32.

#### II. Specifieke richtsnoeren (prioriteiten voor maatregelen)

Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven

Aan alle werklozen wordt binnen 12 maanden een nieuwe start geboden in de vorm van opleiding, stage et cetera (jongeren binnen 24 maanden)  
In 2010 neemt 25% van de langdurig werklozen deel aan een reïntegratieprogramma

Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap  
Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt

In 2005 moeten werkzoekenden in staat zijn alle via de diensten voor de arbeidsvoorziening van de lidstaten bekendgemaakte vacatures te raadplegen  
Voor 2010 moet tenminste 85% van de 22-jarigen een hogere middelbare opleiding hebben afgerond

De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen

Sluiging met 5 jaar, vóór 2010, van de gemiddelde leeftijd waarop daadwerkelijk met werken wordt gestopt

Verhoging van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden

Voor 2010 voorzien in kinderopvang voor tenminste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd

Gendergelijkheid  
Bevordering van de integrale en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt

Voor 2010 niet meer dan 10% voortijdige schoolverlaters

Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken

Voor 2010 significante verlaging van de hoge marginale belastingtarieven

Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken

De genoemde indicatoren geven veelal het gewenste gemiddelde aan voor de EU als geheel. Alle nationale streefcijfers moeten consistent zijn met dat resultaat, waarbij rekening wordt gehouden met bijzondere nationale omstandigheden. Wat verder opvalt is dat niet altijd een verschil wordt gemaakt tussen doelstellingen, richtsnoeren en te treffen maatregelen en inzet van instrumenten. De specifieke richtsnoeren vallen samen met de keuze van bepaalde maatregelen. Duidelijk is in ieder geval wel dat er vrij strikke afleiding plaatsvindt van doelstellingen naar indicatoren.

In het Nice-beleid werd aanvankelijk een andere werkwijze gevolgd. Lidstaten konden tot 2001 zelf data aandragen, en dus indicatoren kiezen die zij relevant achtten voor het bereiken van de Nice-doelstellingen. Vanaf de plannen voor 2003 moeten lidstaten zich houden aan vastgelegde primaire en secundaire indicatoren, waarbij ze vervolgens de optie hebben deze aan te vullen met (tertiaire) indicatoren die ze zelf van belang achten.

Bij het pensioenbeleid is gekozen voor een afwijkende aanpak. Lidstaten stellen nationale strategierapporten op zonder gebruikmaking van gemeenschappelijke indicatoren.<sup>9</sup> Wel is er – op basis van de discussies over de nationale strategierapporten – inmiddels overeenstemming over 'brede gemeenschappelijke doelstellingen' op pensioenterrein.

Bij het innovatiebeleid is weer sprake van een andere werkwijze. Hier wordt gebruik gemaakt van de 'European innovation scoreboard', die 17 indicatoren bevat van het innovatief vermogen van lidstaten. De European innovation scoreboard is onderdeel van een groter geheel: de 'Trend Chart' on innovation in Europe, in het kader waarvan uiteenlopende vergelijkende informatie wordt verzameld en verspreid omtrent innovatie in de EU.<sup>10</sup>

9 Door sommige auteurs wordt op grond hiervan het pensioenbeleid niet als toepassing van de OMBC beschouwd.  
10 Naast de European innovation scoreboard zijn er nog het Survey of Innovation policy measures en de Innovation policy reviews (over innovatie specifiek in het bedrijfsleven), en de Innovatiemeter (waarmee de houding ten aanzien van innovatie in het bedrijfsleven periodiek wordt gemeten). Zie uitgebreider European Commission (2003).

Bij de toepassing van de OMBC op belastingen op ondernemingswinst is er geen sprake van indicatoren. Wel is afgesproken wat wordt verstaan onder maatregelen die schadelijke concurrentie inhouden, namelijk maatregelen die het vestigingsbeleid van ondernemingen significant beïnvloeden.

Met het toegenemd gebruik van de OMBC op verschillende – onderling verwante – beleidsterreinen is in korte tijd een wildgroei ontstaan aan doelstellingen en indicatoren. Dat probleem is recent onderkend, en sinds het voorjaar van 2004 is direct aan de Lissabon-doelstelling een 14-tal zogenaamde structurele indicatoren verbonden, terug te vinden in tabel 2.<sup>11</sup> Deze veertien indicatoren vormen een zogenaamde short-list van een groter aantal structurele indicatoren (in totaal 116) op een zesstal terreinen (tussen haakjes het totaal aantal indicatoren per rubriek):

- Werkgelegenheid (22)
- Innovatie en onderzoek (20)
- Economische hervormingen (25)
- Sociale cohesie (23)
- Milieu en duurzaamheid (15)
- Algemeen, economie (11)

De short-list van 14 indicatoren is vastgesteld voor drie jaar en zal in die periode ongewijzigd blijven.

| Tabel 2 Structurele indicatoren in het kader van de Lissabon doelstelling (short list)   |  |
|--|--|
| GDP per capita in PPS  | Business investment                      |
| Labour productivity  | At risk of poverty rate*                 |
| Employment rate*   | Long term unemployment rate*             |
| Employment rate of older workers*  | Dispersion of regional employment rates* |
| Educational attainment (20-24)   | Greenhouse gas emissions                 |
| Research and Development expenditure   | Energy intensity of the economy          |
| Comparative price levels   | Volume of freight transport              |
| * uitgesplitst naar geslacht   |  |
| Bron: European Commission (2004a), annex 1, en <a href="http://europa.eu.int/kom/eurstat/structuraalindicators">http://europa.eu.int/kom/eurstat/structuraalindicators</a> |  |

### 3.2 'Peer review' en aanbevelingen

Ook wat betreft peer review bestaan er grote verschillen in de toepassing van de OMBC. Zo is bij het pensioenbeleid de peer review nogal licht van uitvoering. Lidstaten dienen strategierapporten in, waarover andere lidstaten vragen stellen en antwoorden krijgen. Er is op dit terrein dus eerder sprake van informatie-uitwisseling dan van echte reviews. Dat heeft duidelijk te maken met het embryonale stadium waarin deze toepassing van de OMBC zich bevindt (het 'zoeken' naar gemeenschappelijke doelstellingen).

Bij het innovatiebeleid worden er geen nationale beleidsplannen of strategierapporten opgesteld, en is er logischerwijze evenmin sprake van (kritische) review door lidstaten van het innovatiebeleid van andere lidstaten. Men is vooral op zoek naar voorbeelden van succesvol beleid ('best practices'), die wellicht in aanmerking komen voor overname. Bovendien wordt de groep 'peers' hier niet uitsluitend gevormd door (vertegenwoordigers van) lidstaten, maar ook door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Een centrale plaats wordt ingenomen door de eerder genoemde Trend Chart on Innovation in

<sup>11</sup> Gekozen is voor weergave van de Engelstalige termen (de indicatoren zijn niet in alle EU-talen beschikbaar).

Europe, een EU-expertisecentrum op het terrein van innovatie, dat wordt beheerd door de Europese Commissie, daarin bijgegaan door vertegenwoordigers van lidstaten.

Bij de belastingen op ondernemingswinst is er wel duidelijk sprake van peer review. Na het toetsandkomen van de Code of Conduct is een inventarisatie gemaakt (mede op aangeven van lidstaten zelf) van mogelijk schadelijke elementen in de belastingstelsels van lidstaten (door de zogenaamde Primarolo-groep), die in de Ecofin-Raad is besproken en definitief is gemaakt. In dit hele proces is er door lidstaten zeer kritisch gekeken naar de belastingstelsels van hun 'peers'.

In tegenstelling tot de voorgaande drie beleidsterreinen wordt er bij de Globale Richtsnoeren, bij de Europese Werkgelegenheidsstrategie, en bij het Nice-beleid gebruik gemaakt van periodieke nationale actieplannen, die door lidstaten worden opgesteld en die worden beoordeeld in het verband van de relevante Raad van Ministers (de Ecofin-Raad en/of de Raad van Ministers voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Voorbereidend werk wordt gedaan door een drietal comités: het Economic Policy Committee, het Employment Committee en het Social Protection Committee.<sup>12</sup> In nationale actieplannen dienen lidstaten duidelijk aan te geven hoe ze de opgelegde doelstellingen denken te bereiken.

Wat gebeurt er als een lidstaat in bepaald opzicht naar het oordeel van zijn 'peers' in gebreke blijft? In dat geval is er bij de Globale Richtsnoeren (en ook bij de Werkgelegenheidsstrategie) de mogelijkheid dat de Raad van Ministers een aanbeveling doet aan die lidstaat (een en ander op voorstel van de Europese Commissie). De Raad moet daartoe met gekwalificeerde meerderheid beslissen. Daarnaast kan de Raad besluiten de aanbeveling openbaar te maken (eveneens met gekwalificeerde meerderheid, na een voorstel daartoe van de Commissie). De gedachte hierachter is duidelijk: 'name and shame'. De OMBC wordt niet voor niets wel eens aangeduid als 'regulation by embarrassment'. Nu de Globale Richtsnoeren een aantal jaren worden gehanteerd blijkt echter dat er daarmee veel aanbevelingen worden gedaan (en openbaar worden gemaakt) dat de scherpe kantjes er een beetje al zijn. Er worden in toenemende mate algemene aanbevelingen gedaan (voor alle lidstaten gezamenlijk) en verder krijgt iedere lidstaat jaarlijks wel 5 à 6 aanbevelingen mee. Iets dergelijks geldt ook voor de Europese Werkgelegenheidsstrategie.<sup>13</sup> De aanbevelingen in het kader van de Globale Richtsnoeren vallen overigens deels samen met schrobbelingen die (sommige) lidstaten in het kader van de excessieve-tekortprocedure (art.104 van het EU-verdrag) ontvangen.

### 3.3 Het benchmarking-proces

Waaruit bestaat nu het benchmarking-proces in de verschillende toepassingen? Is er überhaupt altijd wel sprake van benchmarking? Bij de Globale Richtsnoeren, de Europese Werkgelegenheidsstrategie, het Nice-beleid en het innovatiebeleid vindt er daadwerkelijk benchmarking plaats. Per indicator worden 'best practices' benoemd, maar ook 'worst practices' (lidstaten die duidelijk te kort schieten op een bepaalde indicator). Per lidstaat worden sterke en zwakke punten benoemd. Een punt wordt als sterk of zwak aangeduid als de lidstaat in kwestie bij de drie best respectievelijk slechtst presterende lidstaten zit. Op grond van de zwakke punten worden aanbevelingen geformuleerd.<sup>14</sup> Bij het innovatiebeleid beperkt de benchmarking zich overigens niet tot de EU-25; uitdrukkelijk wordt – in het gebruik van de Europeaan innovation scoreboard – aandacht besteed aan de relatieve positie van de EU ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan.

<sup>12</sup> Het Social Protection Committee en het Economic Policy Committee zijn ook betrokken bij de informatie-uitwisseling in het kader van het pensioenbeleid.

<sup>13</sup> Zie voor een overzicht De la Porte en Pochet (2002), 37.

<sup>14</sup> Zie European Commission (2004a), annex 1 en 2, voor een dergelijke recente benchmarking op basis van de short-list van structurele indicatoren.

Het benchmarken bij de belastingen op ondernemingswinst betreft zoals eerder gesteld 'worst practices' in plaats van best practices; het gaat hier vooral om het benchmarken door lidstaten van de systemen van andere lidstaten op basis van criteria van onaanvaardbaarheid (schadelijkheid).

Bij het pensioenbeleid vindt er – getel op de diversiteit van de door lidstaten zelf gekozen indicatoren – slechts in beperkte mate benchmarking plaats.

Wie zijn er betrokken bij het proces? Uiteraard zijn de Ecofin-Raad en de Raad van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de eerder genoemde comités, en de Europese Commissie belangrijke actoren in alle processen. Opvallend is dat het Europees Parlement, het Comité van de Regiós en de nationale parlementen geen enkele rol van betekenis spelen.

Eén van de mogelijkheden die de OMBC biedt is het betrekken bij de verschillende processen van actoren van buiten de EU-instellingen. Het blijkt echter dat van die mogelijkheid niet altijd gebruik werd gemaakt. Van participatie door dergelijke actoren is nauwelijks sprake bij de Globale Richtsnoeren. De enige wijze waarop zij bij het proces betrokken worden is de halfjaarlijkse Macro-economische Dialoog (een conferentie waaraan ook sociale partners deelnemen en waarop de actuele economische situatie wordt besproken). Ook in het proces met betrekking tot de belastingen op ondernemingswinst is er nauwelijks of geen inbreng van buitenaf. Anders ligt dat bij de Europese Werkgelegenheidsstrategie, bij het Nice-beleid en bij het pensioenbeleid, waar sociale partners en non-gouvernementele organisaties een rol spelen. Bij het innovatiebeleid is er participatie van allerlei 'stakeholders', waarbij dit proces zich van de andere onderscheidt doordat het een a-politiek, technisch karakter heeft en zich slechts in beperkte mate afspeelt op het politieke niveau.

Tabel 3 vat kort samen wat de belangrijkste eigenschappen zijn van de hier besproken toepassingen van de OMBC.

Tabel 3. Eigenschappen van enkele toepassingen van de OMBC<sup>15</sup>

|  | GR     | EMS              | N                      | PG                | IB                                       | B                 |
|--|--------|------------------|------------------------|-------------------|--|-------------------|
| Gemeenschappelijke doelstellingen <sup>1</sup> | Ja     | Ja               | Ja                     | Nee               | Beperkt                                  | Ja                |
| Indicatoren <sup>2</sup>                       | Ja     | Ja               | Ja                     | Ja                | Ja                                       | Nee               |
| Nationale plannen <sup>3</sup>                 | Ja     | Ja               | Ja                     | Nee               | Beperkt                                  | Nee               |
| Benchmarking <sup>4</sup>                      | Ja     | Ja               | Ja                     | Beperkt           | Ja                                       | 'Worst practices' |
| Aanbevelingen <sup>5</sup>                     | Ja     | Ja               | Nee                    | Nee               | Nee                                      | Nee               |
| Samenstelling Raad                             | Ecofin | SZW              | SZW                    | SZW, Ecofin       | Concur<br>rentie                         | Ecofin            |
| Comités  | EPC    | EC               | SPC                    | SPC, EPC          | Nee                                      | Primario<br>groep |
| Overige betrokkenen <sup>6</sup>               | Nee    | Sociale partners | Sociale partners, NGOs | Bedrijfs<br>leven | Diverse<br>slake<br>houders <sup>7</sup> | Nee               |

GR: Globale Richtsnoeren  
 EMS: Europese Werkgelegenheidsstrategie  
 N: Nice beleid (sociaal beleid)  
 PG: pensioenbeleid  
 IB: innovatiebeleid

B: belastingen op ondernemingswinst  
 SZW: Raad van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
 EPC: European Policy Committee  
 EC: Employment Committee  
 SPC: Social Protection Committee

<sup>15</sup> Ontleend aan Radaelli (2003a), 33, hewerkt en aangevuld.

#### 4 Voor- en nadelen

Hoewel er recent heel veel is gepubliceerd over de OMBC, is empirisch onderzoek naar toepassingen ervan uitermate schaars. Het meeste onderzoek betreft beschrijvingen van de wezenkenmerken van de methode als zodanig, en de ontwikkeling van de methode vanaf 1997; belangrijk is daarbij dat in 2000 niet gelijk duidelijk was dat we hier van doen hadden met iets geheel nieuws. Dat besef drong slechts geleidelijk door. Tot een systematische evaluatie is het daardoor nog niet gekomen. In deze paragraaf beperk ik mij tot een – kwalitatieve – beschouwing van mogelijke voor- en nadelen van de OMBC.

Mosher (2000), Hodson en Maher (2001), Vandenbroucke (2002), Radaelli (2003a) en anderen noemen verschillende potentiele (functionele en politieke) voordelen van de OMBC. Allereerst kan door middel van de OMBC beleid worden aangepast aan de verschillende omstandigheden in lidstaten (differentiated policy harmonisation), in tegenstelling tot de uniformering die uitgaat van harmonisatiewetgeving. Iedere lidstaat kan zo een optimale goodness of fit realiseren tussen de eigen problemen en (institutionele) omstandigheden enerzijds en de inzet van beleid anderzijds. De OMBC gaat niet uit van de 'one size fits all'-gedachte die we nog wel eens aantreffen bij de OECD en het IMF, maar is contextgevoelig. De OMBC maakt ook verschillende snelheden binnen de EU mogelijk, zonder dat er gelijk naar het middel van nauwere samenwerking (enhanced cooperation, op grond van het Verdrag van Nice) hoeft te worden gegrepen. De OMBC biedt 'zachte' flexibiliteit.

Ten tweede is de OMBC erg geschikt op beleidsterreinen waar lidstaten weliswaar hun eigen beleid kunnen voeren (en er geen coördinatieproblemen als zodanig spelen) maar waar lidstaten nog onvoldoende inzicht hebben in de consequenties van beleid, de verschillende mogelijkheden die ze hebben, de richting die moet worden ingeslagen, *et cetera*, met andere woorden: beleidsterreinen waar nog (veel) geleerd moet worden. Dit aspect van 'policy-learning' wordt algemeen als kernaspect van de OMBC beschouwd. Participatie van uiteenlopende actoren, zoals sociale partners, is daarbij onontbeerlijk.

Ten derde zijn er uiteenlopende politieke voordelen. De differentieerbaarheid van beleid komt de legitimiteit ervan binnen lidstaten ten goede, de OMBC sluit goed aan bij beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, en vergt geen (langdurige, kostbare) aanpassing van nationale wetgeving, zoals bij richtlijnen. De OMBC depolitiseert problemen, brengt ze terug tot concrete indicatoren, die iteratief worden aangepakt, en bevordert daarmee een bepaalde probleemgerichte stijl van besturen. De OMBC dwingt lidstaten mooie woorden om te zetten in daden.

Bij al die voordelen zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. Zo hinkt de OMBC op twee gedachten: vrijblijvendheid en differentiatie naar lidstaat aan de ene kant en het willen bereiken van de Lissabon-doelstelling voor de EU als geheel aan de andere kant. De vraag is of de EU er komt met uitsluitend vrijblijvende coördinatie. Het is goed er op te wijzen dat de OMBC kan worden gezien als een methode 'bij gebrek aan beter'. De oorsprong van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (het 'prototype' van de OMBC) ligt in de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam. Frankrijk wilde toen per se op EU-niveau iets doen aan werkgelegenheid (als flankering van het Stabiiliteits- en Groeiact), maar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk sloten zowel harmonisatiewetgeving als nieuwe EU-programma's op dit terrein uit. De OMBC maakt het mogelijk toch iets te doen, als er geen bereikbaar is extra middelen ter beschikking te stellen voor 'echt' EU-beleid (bijvoorbeeld vanwege de problematiek van de netto-posities, of vanwege het belabberde financieel beheer in de EU), of als harmonisatiewetgeving als een te traai proces wordt ervaren. Scharpf (2002) heeft er echter op gewezen dat er in de EU sprake is van een asymmetrie: bij marktintegratie (de interne markt, de EMU) wordt wel volop gebruik gemaakt van 'harde' coördinatie en bij werkgelegenheids- en sociaal beleid niet. Dat is onhandig; aangzien er

tussen beide terreinen volop dwarsverbanden bestaan. Het wordt ook niet altijd als rechtvaardig gezien: de EU heeft onvoldoende sociaal gezicht. Toepassingen van de OMCB zouden daarom op zijn minst, waar nodig, moeten worden geflankeerd door harde coördinatie (wetgeving), en mogen die andere methoden van beleidsvoering zeker niet verdringen.

Een tweede kanttekening betreft het leerspect. Het basisidee achter de OMCB is dat er op twee wijzen wordt geleerd. Allereerst verticaal, bottom-up, door middel van participatie van alle betrokkenen (in tegenstelling tot de traditionele beleidsvoering via richtlijnen, die een top-down-karakter heeft), en ten tweede horizontaal (lidstaten leren van elkaar). Het leren kan betrekking hebben op de inzet van bestaande en van nieuwe instrumenten, maar ook op nieuwe doelstellingen. De mate waarin er feitelijk wordt geleerd over de inzet van beleidsinstrumenten valt echter tegen. Zo moeten we niet al te grote voorstellingen hebben van de peer review die plaatsvindt in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Iedere lidstaat krijgt een uur om zijn Nationaal Actieplan te presenteren, te laten bespreken (door twee andere lidstaten) en te bediscussieren.<sup>16</sup> Ook de identificatie van best/good practices is gebrekkig. Deze moeten worden aangedragen door lidstaten zelf, maar dat gebeurt onvoldoende: de Europese Commissie probeert dat te doorbreken door de organisatie van conferenties, net als bij het innovatiebeleid. Op het niveau van doelstellingen is er recent de neiging de doelstellingen niet te frequent te wijzigen, en slechts tot nadere stroomlijning te komen.

Het gebrekkige leren is onder andere het gevolg van de beperkte participatie van actoren. Eigenlijk is alleen de OMCB in het innovatiebeleid in staat gebleken actoren van buiten bij de beleidsvorming te betrekken. De OMCB is in het algemeen een stuk minder open dan gewenst. Bovendien blijkt de doorwerking van nationale actieplannen binnen lidstaten gering te zijn. In de woorden van Jacobsen en Schmid: "The process takes place at the top level of the administrative hierarchy only."<sup>17</sup>

Verder blijft het te gaan om politieke processen: de keuze van indicatoren, van best practices is niet politiek. Raddehli stelt: "To assume that a de-politicised positive-sum game learning is the most common feature of the OMC is simply wrong."<sup>18</sup> Het gaat ook in de OMCB tot op zekere hoogte om geselecteerde belangen die beschermd moeten worden.

Een derde kanttekening richt zich op de beperkingen die inherent zijn aan het gebruik van benchmarking en van best practices. Volgens sommigen (Lundvall en Tomlinson, 2002; Raddehli, 2003a) staat benchmarking in zeker opzicht leren in de weg. Benchmarking reduceert diversiteit en heterogeniteit, waarbij beleidsleren juist gebaat is. Benchmarking leidt tot blindstaren op specifieke elementen binnen beleid, terwijl succes vaak het gevolg is van het geheel. Benchmarking gaat, door de focus op succes in plaats van falen, voorbij aan zogenaamde negatieve lessen waar óók wat van te leren valt. Verder kan benchmarking leiden tot imitatie, terwijl dat op sommige beleidssterreinen nu juist niet de bedoeling is (innovatiebeleid). Er zou dus meer nagedacht moeten worden over de vraag hoe benchmarking gebruikt wordt in een context waarbij het behoud van diversiteit van nationale systemen juist voorop moet staan (uit de aard der zaak zoals in het innovatiebeleid, of ter behoud van nationale preferenties zoals in het sociaal beleid). In het algemeen is er natuurlijk ook het probleem van de gebrekkige overdraagbaarheid van best practices (Rose, 2001): een goede praktijk kan niet zo maar van lidstaat x naar lidstaat y worden overgeplaatst.

16. Mosher en Trubek (2003), 78.

17. Jacobsen en Schmid (2002), 87; Ook De la Porte, Pochet en Room (2001), 300, wijzen op de afwezigheid van discussie op nationaal niveau bij het Nice-beleid.

18. Raddehli (2003a), 40.

Daar staat tegenover dat, op beleidssterreinen waar diversiteit wat minder van belang is, er best wat meer top-down, en dus meer sturend in een bepaalde richting, zou kunnen worden gederen. Als we kijken naar de toepassingen tot nu toe, en met name naar recente ontwikkelingen ten aanzien van de short-list van 14 structurele indicatoren, dan ontstaat de indruk dat de EU zich steeds heen en weer beweegt tussen min of meer contextongevoeelige benchmarking (waarin best practices centraal staan) en het contextgevoelige 'lessen-trekken', waar het gaat om good practices. Dit wordt door Lundvall en Tomlinson (2002) aangeduid als intelligente benchmarking. Veel OMCB-toepassingen zijn veelal gesat als contextongevoeelige benchmarking, hebben zich ontwikkeld in de richting van de meer contextgevoelige benadering, maar met het naderbij komen van 2010 worden de teugels aange-trokken en zien we een streven naar uniformiteit en stabiliteit in de keuze van indicatoren. Daarbij blijft het overigens zo dat bij de invulling rekening wordt gehouden met bijzondere nationale omstandigheden.

Een andere kanttekening betreft de geschetste politieke voordelen, waartoe de verhoogde legitimiteit van de EU behoren, en de probleemgerichte aanpak. In dat verband schuilen er twee gevaren. Allereerst het gevaar dat de OMCB gebruikt wordt voor het voeren van symbolisch beleid, er kan makkelijk goede stier worden gemaakt met allerlei doelstellingen, richtlijnen en indicatoren, zeker als de OMCB te lichtzinnig van stal wordt gehaald. Een ander gevaar is dat de OMCB gebruikt wordt om impopulaire beslissingen te rechtvaardigheden en binnenlandse oppositie tegen hervormingen te keren, waarbij de EU als zondebok wordt aangemerkt. In beide gevallen raakt de OMCB in diskrediet; hetgeen haaks staat op de genoemde voordelen van legitimiteit en probleemgerichte aanpak. Is de legitimiteit van de OMCB als methode overigens echt groter dan die van harmonisatieweggeving of EU-beleid? Hoe legitimen is beleid gebaseerd op indicatoren opgesteld door ambtenaren en experts ver weg in Brussel. In politiek gevoelige kwesties zoals in sociaal beleid? De OMCB herbergt het gevaar in zich van technocratie, niet in de laatste plaats door de hiervoren genoemde problemen met betrekking tot participatie, maar ook gezien de te verwaarlozen rol van het Europees Parlement, van de regio's in Europa en van nationale parlementen.

Een laatste opmerking moet worden gemaakt over de vraag wat men nu met de OMCB exact tracht te coördineren. In de relevante verdragsbepalingen gaat het altijd om het beleid (op een bepaald terrein) van lidstaten en van de EU. Dat laatste is in veel gevallen nauwelijks relevant. EU-beleid is veelal nauwelijks ontwikkeld, met uitzondering van werkgelegenheidsbeleid (via het EU-structuurbeleid) en subsidiëprogramma's op het terrein van onderzoek en ontwikkeling. De EU heeft zelf geen begrotingsbeleid van betekenis, en geen sociaal beleid. Een andere vorm van coördinatie die mogelijk wel relevant is, is die over beleidsgrenzen heen. Een sterk punt van de OMCB is zonder meer dat er, getuige de Globale Richtsnoeren en het gebruik van de structurele indicatoren, duidelijk aandacht is voor die 'cross-policy coördinatie'. Het stroomlijnen van de verschillende toepassingen van de OMCB, ter hand genomen in 2004, past daar ook in. Verder kan gewezen worden op de samenwerking tussen de Ecofin-raad en de Raad van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (en de bijbehorende comités), in het kader van de verschillende processen.

## 5 Institutionele structuur

Sommige toepassingen van de OMCB kennen een juridische grondslag in het EU-verdrag. Dat geldt voor de Globale Richtsnoeren (art. 99), voor de Europese Werkgelegenheidsstrategie (artt. 128-130), voor sociaal beleid (artt. 136-137) en de pensioenproblematiek (art. 140), waarbij het overigens soms gaat om artikelen die ná het begin van de daadwerkelijke toepassing van de methode zijn inge-

voegd. De toepassing op de andere terreinen die in paragraaf 3 werden besproken (innovatiebeleid, belastingen op ondernemingswinst) vindt plaats zonder enigziet grondslag in het EU-verdrag. Een belangrijk verschil is verder dat het EU-verdrag bij de Globale Richtsnoeren en de Europese Werkgelegenheidsstrategie de verschillende elementen van de toe te passen OMBG beschrijft, en dat er in de andere gevallen (sociaal beleid, pensioenbeleid) in het geheel niet aan de methode wordt gerefereerd. Er wordt wel een juridische basis geboden voor coördinatie op het betreffende terrein, maar niet noodzakelijkerwijs voor toepassing van de OMBG.

Vanuit verschillende werkgroepen van de Europese Conventie is gepleit voor opname in de ontwerp-Grondwet van een algemeen artikel over de OMBG. De discussie binnen de Conventie ging vervolgens over de vraag of de OMBG geïmplementeerd moest worden als methode die gebruikt mag worden als de Grondwet de EU geen bevoegdheid geeft tot andere methoden van beleidsvoering (weggeving), of als methode die in aanvulling op die andere methoden gebruikt kan worden.

In de ontwerp-Grondwet zoals die er op dit moment ligt, is geen algemene bepaling omtrent de OMBG opgenomen. Wel zien we dat toepassing van de OMBG in het Nice-beleid een expliciete grondslag heeft gekregen (art. III-107), evenals de toepassingen in het innovatiebeleid (art. III-148), de volksgezondheid (art. III-149) en ten aanzien van het concurrentievervalsing (art. III-180).<sup>19</sup> De bepalingen met betrekking tot de Globale Richtsnoeren en de Europese Werkgelegenheidsstrategie zijn vrijwel onveranderd gebleven. Al met al zijn er volgens de ontwerp-Grondwet dus zes toepassingen van de OMBG. De opstellers van de ontwerp-Grondwet zijn er verder vanuit gegaan dat de OMBG best gecombineerd kan worden met bijvoorbeeld weggeving.

Voor het Europees Parlement is geen grote rol weggelegd. De relevante bepalingen van de ontwerp-Grondwet vermelden slechts dat het Europees Parlement volledig geïnformeerd zal worden, maar maken geen melding van enigziet consultatieprocedure. Dat is overigens in lijn met de toechalpinge inbreng van het Europees Parlement in de economische beleidscoördinatie in het algemeen (Lord, 2003). Maar wellicht vormt voor de inbreng van het Europees Parlement (en voor de rol van de twee raadgevende comités, te weten het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's) een nieuw af te sluiten Interinstitutioneel Akkoord een goed reparatiemiddel.

## 6 Conclusies

De OMBG bestaat niet. Er zijn enkele toepassingen waarin het volledige formaat van de OMBG wordt teruggevonden (Globale Richtsnoeren, Europese Werkgelegenheidsstrategie, Nice-beleid), maar er zijn ook toepassingen die slechts gebruik maken van enkele elementen. Het gebruik van indicatoren en van benaming is echter in vrijwel alle toepassingen terug te vinden. Grote verschillen doen zich voor tussen de toepassingen voor wat betreft de betrokkenheid van actoren. Het Europees Parlement speelt in geen enkele toepassing een rol van betekenis. In de ontwerp-Grondwet is daarin geen verandering gebracht.

De voordelen van de OMBG betreffen de mogelijkheid tot bottom-up en horizontaal leren, de differentieerbaarheid naar lidstaten, in het verlengde daarvan de relatief grote legitimiteit, en het probleemgerichte karakter. Die voordelen komen, voor zover nu valt na te gaan, niet helemaal uit de verf. Door de druk die er uitgaat van de Lissabon-doelstelling is er niet volledig sprake (meer) van bottom-up leren. Daarvoor is de participatie van actoren van buitenaf, en op nationaal niveau, ook te gering. Vraagtekens kunnen verder worden geplaatst bij de mate waarin lidstaten van elkaar leren; wellicht zijn andere werkwijzen dan het presenteren en bespreken van nationale actieplannen effectiever.

<sup>19</sup> Er is dus geen expliciete grondslag gecreëerd voor toepassing van de OMBG in het pensioenbeleid.

ver. De legitimiteit van de OMBG, tenslotte, loopt mogelijk gewaar indien de methode te zeer voor symbolische beleidsvoering wordt gebruikt en/of voor binnenlandse politieke doeleinden.

## Literatuur

- Bouwma, S. (2003). *Disability Policy in EU Member States and the Open Method of Co-ordination*. Enschede: University of Twente
- De la Porte, C., and Ph. Pochet (2002). *Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actors' Involvement*. In C. de la Porte and Ph. Pochet (Eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Frankfurt: PIE Lang, 27-68
- De la Porte, C., Ph. Pochet, and G. Room (2001). *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*. *Journal of European Social Policy*, 11(4), 291-307
- European Commission (2003). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy*. Brussels, COM (2003)1123final
- European Commission (2004a). *Report from the Commission to the Spring European Council. Delivering Lisbon Reforms for the Enlarged Union*. Brussels, COM (2004)39
- European Commission (2004b). *Commission Recommendation on the 2004 Update of the Broad Economic Policy Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 Period)*. Brussels, COM 2004(308)
- Hodson, D., and I. Maher (2001). *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 719-746
- Jacobsson, K., and H. Schmidt (2002). *Real Integration or just Formal Adaptation? - On the Implementation of the National Action Plans for Employment*, in C. de la Porte and Ph. Pochet (Eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Frankfurt: PIE Lang, 69-96
- Lord, C. (2003). *The European Parliament in the Economic Governance of the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 249-267
- Lundvall, B.A., and M. Tomlinson (2002). *Learning by Comparing: Reflections on the Use and Abuse of International Benchmarking*. In G. Sweeney (Ed.), *Innovation, Economic Progress and the Quality of Life*. Cheltenham: Edward Elgar, 120-136
- Mosher, J.S. (2000). *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*. *ECSA Review*, 13(3), 6-7
- Mosher, J.S., and D.M. Trabek (2003). *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*. *Journal of Common Market Studies*, 41(1), 63-88
- Radaelli, C.M. (2003a). *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)
- Radaelli, C.M. (2003b). *The Code of Conduct Against Harmful Tax Competition: Open Method of Coordination in Disguise? Public Administration*, 81(3), 513-531
- Rose, R. (2001). *Ten Steps in Learning from Abroad*. ESRC Future Governance Discussion Paper (ook uitgebracht in 2002 als RSCAS Working Paper 2002-05, Florence: European University Institute)
- Scharpf, F.W. (2002). *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670
- Vandenbroucke, F. (2002). *Social Justice and Open Coordination in Europe. Reflections on Drezet's Thibergen Lecture*. *De Economist*, 150(1), 83-93