

## **Europa als sociale ruimte**

Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie

Advies 28

Den Haag, april 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
rmo@adviesorgaan-rmo.nl  
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

# Voorwoord

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) verzocht advies uit te brengen over het thema Europa en sociaal beleid (zie bijlage 1). De RMO heeft ervoor gekozen de adviesvraag in twee opeenvolgende adviezen te behandelen. In augustus 2003 verscheen *Hart voor Europa* als het eerste deel van dit tweeluik. In *Hart voor Europa* deed de RMO een aantal voorstellen om de betrokkenheid van burgers bij de EU te vergroten. In dit tweede Europa-advies is sociaal beleid het hoofdthema. De RMO verkent het terrein van het Europees sociaal beleid en doet voorstellen om de kansen beter te benutten die de Europese eenwording biedt op sociaal terrein.

Bij het uitwerken van dit advies is dankbaar gebruik gemaakt van externe deskundigen. Op verzoek van de RMO heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau twee studies verricht, namelijk Charlotte Wennekers en Paul Dekker *Betrokkenheid bij Europa* en Esther van den Berg *Europeanisering van het maatschappelijk middenveld in Nederland* (bijlagen 2 en 3). Thea Meinema van het International Centre van het NIZW heeft ook een onderzoek gedaan voor dit RMO advies. Zij heeft haar bevindingen vastgelegd in *Lobby- en participatiestrategieën van Europese NGO's. Een verkenning van mogelijkheden en praktijken* (bijlage 4). Ingrid Sneekes was in 2002 als trainee aan de RMO verbonden en heeft als voorbereiding op de advieswerkzaamheden het overzicht *Maatwerk in Europees sociaal beleid* gemaakt waarin zij het institutionele kader en het sociale beleid van de Europese Unie beschrijft (bijlage 6).

Timo Idema heeft een onderzoek verricht naar de nationale effecten van de open coördinatie methode op het terrein van sociale uitsluiting. Dit onderzoek met als titel *European Coordination, Local Effects? Towards an effective implementation of the European Social Inclusion strategy in the Netherlands* is opgenomen als bijlage 5.

Op 31 maart 2004 organiseerde de RMO drie expertmeetings waarin kleine groepen deskundigen discussieerden over het advies-in-voeding. De lijst van geraadpleegde personen bij de voorbereiding van beide adviezen over het Europees sociaal beleid is opgenomen als bijlage 7.

De Raad dankt allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit advies.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestaat uit:

Mw. prof. dr. J. van Doorne-Huiskes (raad)

Dhr. drs. H.J. Kaiser (raad)


Dhr. drs. J.Y.J. van Bemmelen (secretariaat)

Mw. dr. Th.A.M. Graas (secretariaat)

Dhr. T. Idema, BA. (secretariaat)

Dhr. drs. T. Schillemans (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



prof.dr. H.P.M. Adriaansens  
voorzitter



dr. K.W.H. van Beek  
secretaris

# Inhoud

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b><i>Inleiding</i></b>                                       | <b>11</b> |
| 1.1      | De adviesvraag  | 11        |
| 1.2      | Relevante context: Lissabon 2000 en andere ontwikkelingen     | 12        |
| 1.3      | Opbouw van het advies   | 13        |
| <br>     |   |           |
| <b>2</b> | <b><i>Europa en sociaal beleid</i></b>                        | <b>14</b> |
| 2.1      | Europa en sociaal beleid                                      | 14        |
| 2.1.1    | <i>Direct Europees sociaal beleid</i>                         | 15        |
| 2.1.2    | <i>Neveneffecten van Europese wetgeving op sociaal beleid</i> | 16        |
| 2.1.3    | <i>Door Europa gestimuleerd nationaal sociaal beleid</i>      | 17        |
| 2.1.4    | <i>Door Europa beïnvloed nationaal sociaal beleid</i>         | 18        |
| 2.2      | Kwesties rond Europa en sociaal beleid                        | 19        |
| 2.2.1    | <i>Gepercipieerde gevaren</i>                                 | 19        |
| 2.2.2    | <i>Historische verdiensten</i>                                | 22        |
| 2.2.3    | <i>Argumenten voor Europees sociaal beleid</i>                | 23        |
| 2.2.4    | <i>Geen nieuwe Europese sociale wetgeving</i>                 | 24        |
| 2.3      | Conclusie   | 25        |
| <br>     |   |           |
| <b>3</b> | <b><i>Open Coördinatie</i></b>                                | <b>27</b> |
| 3.1      | Omschrijving  | 27        |
| 3.2      | Kansen van open coördinatie                                   | 28        |
| 3.2.1    | <i>Mogelijkheden voor beleidsleren</i>                        | 28        |
| 3.2.2    | <i>Stimulansen</i>  | 30        |
| 3.3      | Drie praktijkvoorbeelden van zachte druk                      | 31        |
| 3.4      | Zes kansrijke thema's voor open coördinatie                   | 33        |
| 3.5      | Conclusie   | 35        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>4</b> | <b><i>Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2003</i></b> | <b>37</b> |
| 4.1      | Het proces  | 37        |
| 4.2      | Kanttelingen bij het proces   | 39        |
| 4.3      | De inhoud   | 41        |
| 4.4      | Kanttelingen bij de inhoud  | 43        |
| 4.5      | Conclusie   | 45        |
| <br>     |   |           |
| <b>5</b> | <b><i>Ontwikkelingsopgaven voor Europa en sociaal beleid</i></b>                          | <b>47</b> |
| 5.1      | Kansen  | 47        |
| 5.2      | Beloften van een zachte methode   | 48        |
| 5.3      | Zes thema's voor open coördinatie   | 49        |
| 5.4      | Praktijk van on vervulde beloften   | 49        |
| 5.5      | Scherpe randen rond een zachte methode  | 50        |
| 5.5.1    | <i>Politiseren</i>  | 51        |
| 5.5.2    | <i>Horizontale netwerken versterken</i>   | 53        |
| 5.5.3    | <i>Leervermogen verhogen</i>  | 54        |
| 5.6      | Participatie van burgers en maatschappelijke organisaties                                 | 58        |
| 5.7      | Ten slotte: sociale én economische ontwikkeling in de EU                                  | 57        |
|          | <b><i>Literatuur</i></b>  | <b>58</b> |
| <br>     |   |           |
| <b>6</b> | <b><i>Bijlagen</i></b>  |           |
|          | <b><i>Bijlage 1</i></b>   | <b>64</b> |
|          | Adviesvraag   |           |
|          | <b><i>Bijlage 2</i></b>   | <b>68</b> |
|          | Betrokkenheid bij Europa  |           |
|          | Charlotte Wennekers en Paul Dekker  |           |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Bijlage 3</b>   | <b>99</b>  |
| Europeanisering van het maatschappelijk middenveld<br>in Nederland<br>Esther van den Berg  |            |
| <b>Bijlage 4</b>   | <b>141</b> |
| Lobby- en participatiestrategieën van Europese NGO's:<br>een verkenning van mogelijkheden en praktijken<br>Thea Meinema                                    |            |
| <b>Bijlage 5</b>   | <b>177</b> |
| European Coordination, Local Effects? Towards an Effective<br>Implementation of the European Social Inclusion Strategy in the<br>Netherlands<br>Timo Idema |            |
| <b>Bijlage 6:</b>  | <b>211</b> |
| Maatwerk in Europees sociaal beleid<br>Ingrid Sneekes  |            |
| <b>Bijlage 7</b>   | <b>255</b> |
| Geraadpleegde deskundigen  |            |
| <b>Overzicht van uitgebrachte adviezen</b>   | <b>257</b> |

## Samenvatting

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is door het kabinet gevraagd een visie te geven op de relatie van de Europese Unie tot sociaal beleid. Het kabinet heeft deze vraag gesteld in het licht van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 en de langetermijnstrategie van de EU om de meest concurrerende kenniseconomie van de wereld te worden en tegelijk de sociale samenhang te versterken (de zgn. Lissabon-doelstelling).

De RMO constateert in dit advies dat de relatie tussen sociaal beleid en de Europese Unie vaak als problematisch wordt beschouwd. Velen zien Europa als een bedreiging voor sociaal beleid. Dit is onterecht. Europese wetgeving is verenigbaar met verschillende sociale stelsels en met verschillende niveaus van collectieve bescherming voor risico's. De aanpassingen in de verzorgingsstaat van de laatste jaren zijn terug te voeren op nationale politieke voorkeuren. Tegenover dit beeld van de EU als bedreiging voor sociaal beleid dient het beeld te worden geplaatst van de EU als stimulator van sociale waarden in Europa. De EU heeft een mooie traditie opgebouwd in het versterken van de maatschappelijke positie van groepen, zoals vrouwen, gehandicapten en patiënten. De toekomst van een sociaal Europa kan op deze traditie worden gebaseerd.

Een veelbelovende nieuwe methode voor Europees sociaal beleid is de open coördinatiemethode. Bij open coördinatie spreken de lidstaten gezamenlijk af welke doelen zij op een beleidsterrein nastreven. Elke lidstaat werkt dit vervolgens uit in een eigen nationaal actieplan. Vervolgens becommentariëren de lidstaten elkaars plannen en wisselen goede praktijken uit. De Europese Commissie coördineert dit proces en vergelijkt de landen met elkaar. De methode draagt de belofte in zich om het leervermogen van de deelnemers te versterken en hen te stimuleren tot excellentie. De methode wordt onder andere toegepast op het gebied van werkgelegenheid, sociale uitsluiting en pensioenen.



In de toekomst zou deze methode volgens de RMO specifiek kunnen worden toegepast op de volgende onderwerpen.

- Verpaupering van buurten in grote steden
- Het voortijdig afbreken van schoolloopbanen van risicojongeren
- Integratie en immigratie
- Stille armoede onder ouderen
- Sociale infrastructuur op het platteland
- Alleenstaande ouders

Open coördinatie wordt sinds 2000 toegepast op het terrein van sociale uitsluiting. Sindsdien brengen de lidstaten tweejaarlijks een actieplan uit over sociale uitsluiting. Evaluaties laten zien dat er sprake is van een *praktijk van onvervulde beloften*. Sterke stimulansen of goede voorbeelden van leren zijn niet aangetroffen. De RMO doet de volgende constatering. Het blijkt moeilijk te zijn om maatschappelijke organisaties op een goede wijze bij het proces te betrekken en het blijft onduidelijk of en op welke wijze landelijke plannen worden vertaald in lokale handelingen. Verder valt op dat het actieplan sociale uitsluiting wel heel veel doelgroepen heeft, dat het niet leidt tot nieuwe maatregelen, dat het zich onduidelijk verhoudt tot het actieplan over werkgelegenheid en dat het proces onvoldoende is gepolitiseerd.

Het algemene probleem bij open coördinatie zoals het op dit moment bestaat, is dat er gebrek is aan scherpheid en focus. De 'zachte methode' van open coördinatie moet daarom worden gecomplementeerd met meer maatschappelijke betrokkenheid en meer politiek leiderschap. Daarmee ontstaan als het ware scherpe randjes rond de zachte methode die ertoe leiden dat de mogelijkheden daadwerkelijk worden benut.

De RMO beveelt drie ontwikkelingslijnen aan. Ze zijn uitgewerkt voor het beleid tegen sociale uitsluiting maar zijn ook toepasbaar op andere terreinen.

### **1. Horizontale netwerken versterken**

De Europese Unie kan worden beschouwd als een ideale experimenteer- en ontwikkelingsruimte voor beleidsvernieuwing. Deze ruimte kan beter worden benut. Dit kan in de eerste plaats door maatschappelijke organisaties te betrekken bij de planvorming en de evaluatie. Dit kan in de tweede plaats door een vertaling van nationale plannen naar lokale praktijken te maken.

### **2. Leervermogen verhogen**

Goede beleidsevaluaties zijn hier van cruciaal belang. De lidstaten kunnen veel leren door vaker en kritischer 'buiten de deur' te kijken. Verder kan op terreinen waar grote verschillen bestaan tussen lidstaten worden gewerkt met een Europa van verschillende snelheden. Ook kunnen burgers worden ingezet als experts om de kwaliteit van het beleid te verhogen.

### **3. Politiseren**

Processen van open coördinatie zijn tot op heden vormen van 'beleid zonder politiek'. Het is nodig om de rol van de politiek op sleutelmomenten te versterken. Ook is het aan het kabinet om duidelijker te maken wat zijn ambities zijn. Het actieplan sociale uitsluiting zou de kaderstellende sociale nota van het kabinet moeten zijn. Wanneer er echter geen politieke prioriteit aan wordt gegeven, dan is het beter helemaal geen actieplan op te stellen.

# 1 Inleiding

## 1.1 De adviesvraag

De RMO wil met dit advies bijdragen aan een visie op Europa en sociaal beleid. Hoewel sociaal beleid primair de verantwoordelijkheid is van de lidstaten – en niet van de Europese Unie (EU) – heeft de Europese eenwording er steeds meer invloed op. Direct, bijvoorbeeld waar de EU ‘ondersteunend en aanvullend beleid kan voeren ter bestrijding van sociale uitsluiting’.<sup>1</sup> Maar ook indirect, bijvoorbeeld door de sociale betekenis van de gemeenschappelijke Europese markt. Deze groeiende invloed zorgt voor spannende vragen. Bijvoorbeeld kan sociaal beleid vanuit Europa allerlei nieuwe impulsen krijgen, maar tegelijk zou juist het sociale aspect door de Europese eenwording kunnen worden ondergraven.

Dit zijn enkele redenen waarom het van belang is dat de Nederlandse regering zich beraadt op Europa en sociaal beleid. Het kabinet heeft vanuit deze gedachte de RMO om dit advies gevraagd.<sup>2</sup> We behandelen het Europees sociaal beleid eerst in algemene zin en gaan daarna, gegeven de adviesvraag, specifiek in op het beleid inzake armoede en de bestrijding van sociale uitsluiting.<sup>3</sup> Bovendien willen we bezien hoe burgers en maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan beter beleid. De RMO hoopt op deze manier voedsel te geven aan een vruchtbare positiebepaling van Nederland waar het gaat om Europees sociaal beleid.

---

1. Artikel 137 EG.

2. Zie bijlage 1.

3. Er is enige verwarring mogelijk over de juiste terminologie. In het beleid wordt afwisselend gesproken van ‘armoedebeleid’, ‘beleid gericht op het voorkomen van sociale uitsluiting’ en ‘beleid ter bevordering van sociale insluiting’. Wij zullen hier waar mogelijk het begrip ‘sociale uitsluiting’ hanteren.

## 1.2 Relevante context: Lissabon 2000 en andere ontwikkelingen

Dit advies van de RMO sluit nauw aan bij de lange termijn doelstellingen van de Europese Unie. De Europese regeringsleiders formuleerden in Lissabon in 2000 de doelstelling om in 2010 “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.” Deze zogeheten Lissabon-doelstelling getuigt van grote ambities. Om deze ambities te kunnen realiseren is de nodige daadkracht vereist, maar daaraan lijkt het te ontbreken. De Nederlandse staatssecretaris van Europese Zaken zei in dit verband: “Als we doorgaan op de ingeslagen weg, [...] dan kunnen we de Lissabonstrategie bijzetten in een praalgraf van Europese onmacht met als opschrift: ‘Hier ligt een baby met vijftien ouders, die stierf als een wees’. Dat mogen we niet laten gebeuren.”<sup>4</sup>

Het laatste gedeelte uit de Lissabon-doelstelling, te weten de ambitie om de sociale samenhang te versterken, raakt direct aan de missie van de RMO. De RMO meent dat het Nederlandse EU-voorzitterschap vanaf juli 2004 kansen biedt om ook op dit onderdeel van de Lissabon-doelstelling vooruitgang te boeken. Dit vraagt wel om een visie op Europa en sociaal beleid. De RMO hoopt met dit advies de sociale dimensie gericht op zowel de nationale als de Europese beleidsagenda te zetten, zodat de dappere woorden van 2000 kunnen leiden tot aansprekende resultaten in 2010.

Naast de Lissabon-doelstelling zijn er nog enkele andere belangrijke ontwikkelingen in de Europese ruimte te noemen die ons thema actualiteitswaarde geven. Te noemen valt allereerst de ontwikkeling naar een grondwettelijk verdrag voor Europa. Verder is er de aanhoudende crisis in de verzorgingsstaten van de verschillende Europese staten. Ten slotte kan ook de toetreding van

---

4. Inleiding Atzo Nicolăi, staatssecretaris voor Europese Zaken, gehouden op 8 maart 2004 bij het debat over de toekomst van de verzorgingsstaten in Europa n.a.v. de publicatie van SCP / CPB (2003).

nieuwe lidstaten tot de Unie, met zéér diverse historische achtergronden en nogal onvergelykbare sociale zekerheidsstelsels, niet onvermeld blijven. Dit zijn allemaal redenen om de sociale dimensie in Europees verband grondig te bedenken.

### 1.3 Opbouw van het advies

De opbouw van dit advies is als volgt. In het tweede hoofdstuk wordt de betekenis van Europa voor sociaal beleid verkend en wordt ingegaan op enkele van de belangrijkste discussies op dit terrein. Dit resulteert in een visie op de rol die Europa voor sociaal beleid kan spelen. Deze visie dient als uitgangspunt voor het derde hoofdstuk, waarin we ingaan op een Europese methode van beleid die bekend staat als 'open coördinatie methode' (OCM). Het gaat daar om de vraag welke kansen open coördinatie biedt voor sociaal beleid, aan welke voorwaarden deze zijn gebonden en of deze methode überhaupt wenselijk is bij sociaal beleid (het antwoord daarop zal positief zijn). In het vierde hoofdstuk spitsen we ons toe op het nationale actieplan sociale uitsluiting dat door open coördinatie tot stand komt. De vraag is daar of de eerder waargenomen kansen ook in praktijk worden gerealiseerd. De conclusie luidt hier vooral ontkennend. We typeren de huidige stand van zaken als een praktijk van on vervulde beloften. In het vijfde hoofdstuk resumeren we de belangrijkste bevindingen en doen we een aantal aanbevelingen aan het kabinet. Deze aanbevelingen gaan over het perspectief op Europa en sociaal beleid van het kabinet, over het proces van open coördinatie en over de inhoud van het beleid tegen sociale uitsluiting.

## 2 Europa en sociaal beleid

In dit hoofdstuk ontwikkelen we een perspectief op Europa en sociaal beleid. In paragraaf 2.1 geven we een overzicht van de verschillende manieren waarop de EU invloed heeft op sociaal beleid. In paragraaf 2.2 gaan we in op enkele van de centrale vraagstukken inzake Europa en sociaal beleid. Hieruit resulteert in de derde paragraaf een richtinggevende visie op sociaal beleid die we in de verdere hoofdstukken van het advies zullen uitwerken.

Sociaal beleid vatten we hier op in ruime zin. Het gaat om beleid dat burgers in algemene zin raakt in hun maatschappelijke positie. Daarbij gaat het om:

- Juridische en maatschappelijke gelijkwaardigheid van individuen;
- Publieke voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, e.d.);
- Werkgelegenheidsbeleid en arbeidsomstandigheden (van arbeids-toeleiding en opleiding tot inkomenssteun en arbo-zorg);
- Waarborgen voor of ondersteuning van sociale samenhang en maatschappelijke participatie (van sociale activering tot welzijnswerk e.d.).

### 2.1 Europa en sociaal beleid

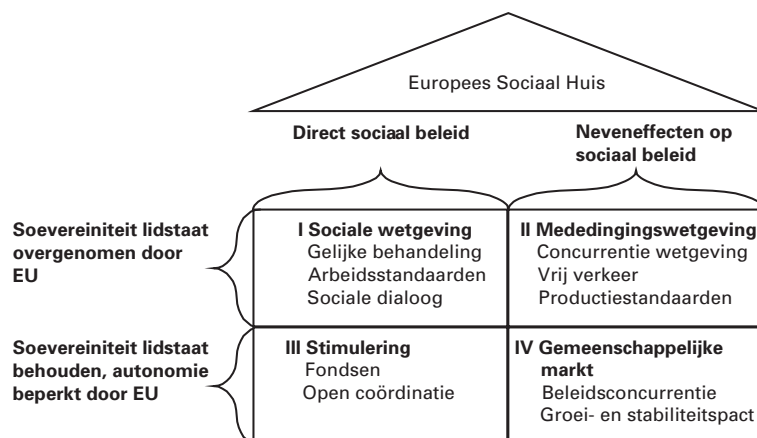
De EU heeft op verschillende manier invloed op sociaal beleid. De EU voert zelf sociaal beleid op een aantal manieren. Daarnaast beïnvloedt de EU de lidstaten zowel direct als indirect, zowel bedoeld als onbedoeld in hun nationaal beleid. Om enige orde in deze verscheidenheid te scheppen, kunnen deze invloeden – in sterke vereenvoudiging – worden voorgesteld als een huis met vier kamers.<sup>5</sup> In iedere kamer bevindt zich een enigszins bonte verzameling van beleidsinvloeden. De verschillende onderwerpen van dezelfde kamer hebben twee kenmerken gemeenschappelijk. Gezamenlijk vormen de vier kamers het Europees sociaal huis.<sup>6</sup>

---

5. De metafoor van het huis is ontleend aan Bovens (2003).

6. Zie voor een diepgravende beschrijving van Europa en sociaal beleid bijvoorbeeld WRR (2003) en SCP/CPB (2003).

Het 'huis' is opgebouwd rond twee onderscheidingen. We onderscheiden horizontaal tussen direct sociaal beleid (links) en de neveneffecten van algemeen beleid op sociaal beleid of sociale vraagstukken (rechts). Daarnaast onderscheiden we verticaal tussen Europese beïnvloeding van de *soevereiniteit* (boven) en de *autonomie* (onder) van lidstaten op het gebied van sociaal beleid.<sup>7</sup> Beïnvloeding van soevereiniteit betekent dat de EU de wetgevende competentie van de lidstaten heeft ingeperkt of overgenomen. Beïnvloeding van autonomie laat daarentegen de formele wetgevende competentie van de lidstaten onaangestast maar beperkt wel de feitelijke bewegingsruimte van nationale beleidsmakers.



We geven nu een beknopte beschrijving van de vier kamers.

### 2.1.1 Direct Europees sociaal beleid

De EU heeft op een beperkt aantal aspecten van sociaal beleid wetgevende bevoegdheden. In die gevallen is er sprake van direct Europees sociaal beleid waaraan de lidstaten zijn gebonden. De verdeling van competenties tussen het Europese en het nationale niveau geschiedt in Europa traditioneel op basis van

7. Het onderscheid tussen soevereiniteit en autonomie voor Europees sociaal beleid is ontleend aan Leibfried en Pierson (1995).

het beginsel van subsidiariteit. Dit beginsel betekent dat bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden uitgeoefend. De praktische betekenis van het beginsel van subsidiariteit is dat de EU alleen dan bevoegdheden krijgt als sprake is van grensoverschrijdende externe effecten of van internationale collectieve goederen. Op sociaal terrein is hiervan zelden sprake en daarom behoort het leeuwendeel van de bevoegdheden op sociaal terrein toe aan de lidstaten.

De ontwikkeling van Europees sociaal beleid is in de geschiedenis steeds gestuurd door de angst dat de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt ongewenste effecten zou hebben op sociale voorzieningen. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat in het verdrag van Rome uit 1957 expliciet werd verwezen naar de harmonisatie van wetgeving over gelijke beloning voor mannen en vrouwen. Bovendien werden sociale zekerheidsrechten van migrerende werknemers vastgelegd (WRR 2003, Szyszczak 2000). In de loop der jaren kwam er om dezelfde reden Europese wetgeving tot stand op het gebied van veiligheid op de werkvloer, arbeidstijden, gezondheid op de werkvloer, arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling van mannen en vrouwen en inspraak van werknemers. Daarnaast werd de Europese sociale dialoog geformaliseerd, waardoor overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers in Europese regelgeving konden worden omgezet.

Dit korte overzicht geeft aan dat de terreinen waar de EU wetgevende bevoegdheden heeft gekregen op sociaal terrein voornamelijk arbeidsgerelateerd zijn en het niveau van de werkplek betreffen.

#### *2.1.2 Neveneffecten van Europese wetgeving op sociaal beleid*

Waar de directe bemoeienis van de EU met sociaal beleid beperkt is, daar is de indirecte invloed van algemeen Europees beleid in potentie groter. De EU heeft op een aantal institutionele en economische terreinen de soevereiniteit van lidstaten ingeperkt en soms de wetgevende bevoegdheid overgenomen. Dit kan gevolgen hebben voor sociaal beleid. Er zijn drie lijnen te onderscheiden.



In de eerste plaats is er de regelgeving rondom interne markt, mededinging en overheidssteun. De vrees is dat deze soms ook van toepassing kan zijn op publieke diensten, bijvoorbeeld op het terrein van cultuur, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. Hierover komen we nader te spreken in paragraaf 2.2.1.

In de tweede plaats biedt het vrije verkeer van personen EU-burgers toegang tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten en tot op zekere hoogte tot sociale zekerheid (wat in het geval van bijvoorbeeld Polen en Turken en vroeger al bij Grieken en Spanjaarden tot angst voor een nieuwe volksverhuizing leidt, zie onder andere WRR 2001). Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat werknemers uit andere lidstaten die in Nederland hebben gewerkt na ontslag ook aanspraak kunnen maken op een WW uitkering. Tevens kunnen Europese burgers met een economische binding met Nederland (minimaal 32 uur werk per maand) aanspraak maken op studiefinanciering. In toenemende mate kunnen uitkeringen worden 'meegenomen' naar andere lidstaten en ook pensioenen kunnen in andere lidstaten worden genoten.

In de derde plaats heeft de EU ook indirecte effecten op sociale onderwerpen via het stellen van standaarden voor producten op de Europese markt. Een voorbeeld betreft de mobiliteit van rolstoelgebruikers. Doordat er gemeenschappelijke standaarden zijn voor de productie van apparaten is Europees bepaald dat alle liften in de EU toegankelijk moeten zijn voor rolstoelgebruikers.

### *2.1.3 Door Europa gestimuleerd nationaal sociaal beleid*

Er zijn een aantal sociale terreinen waar de lidstaten zelf beleid voeren en waar de EU door middel van stimulans (subsidie) en coördinatie een rol speelt. De formele beslissingsbevoegdheid blijft dan in Den Haag, Madrid, Dublin etc. terwijl de EU bepaalde aspecten wil bevorderen. Dit wordt ook wel een zachte vorm van sturing genoemd.

Van traditioneel belang op dit punt zijn de zogeheten structuurfondsen. Dit zijn Europese subsidies voor lokale actoren (lidstaten, gemeenten, regio's). De bekendste is het Europees Sociaal Fonds, maar er zijn op sociaal terrein ook

structuurfondsen voor onderontwikkelde regio's, steun aan regio's die kampen met een neergang van traditionele industrie, langdurige werkloosheid, landbouwhervormingen en grootstedelijke probleemregio's.

Sinds het verdrag van Amsterdam uit 1997 heeft de EU met de open coördinatie methode (OCM) nog een andere vorm van zachte sturing tot haar beschikking gekregen. Kort samengevat betekent open coördinatie dat Europese regeringsleiders gemeenschappelijke doelstellingen afspreken, aan de hand waarvan de lidstaten nationale actieplannen (afgekort tot NAP) schrijven, waarna de lidstaten gezamenlijk toezien op de uitvoering en de resultaten van deze actieplannen. Voor dit toezicht organiseert de EU zachte drukmiddelen zoals *peer pressure* van andere lidstaten, *benchmarking* en aanbevelingen van de Europese Commissie. OCM kent géén juridisch bindende sancties. Met andere woorden: de lidstaten blijven verantwoordelijk voor het vaststellen en uitvoeren van het beleid, de EU functioneert 'slechts' als aanjager. Deze methode wordt onder meer toegepast bij werkgelegenheid, sociale uitsluiting en pensioenen. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op OCM.

#### 2.1.4 Door Europa beïnvloed nationaal sociaal beleid

De laatste lijn waarlangs Europa invloed heeft op sociaal beleid is indirect. Het kan zijn dat Europese afspraken of regels als bijkomstig effect hebben dat zij leiden tot aanpassingen in de verzorgingsstaat op nationaal niveau. Dit kan in theorie vergaande effecten hebben op tal van terreinen. In de literatuur wordt in dit verband gewezen op het risico van 'sociale dumping'. Hiermee wordt bedoeld dat Europese staten verzeild kunnen raken in een proces van neerwaartse beleidsconcurrentie, in een *race to the bottom*, in hun sociaal beleid. In paragraaf 2.2.1 wordt hierop nader ingegaan.

Een ander voorbeeld van indirecte invloed van Europees beleid betreft de invloed van landbouwsubsidies op de sociale structuur van het platteland. Deze subsidies zijn steeds gericht op economische ontwikkeling, maar onweerlegbaar werken ze vervolgens een veelheid aan sociale veranderingen in de hand.

## 2.2 Kwesties rond Europa en sociaal beleid

In de vorige paragraaf lieten we zien dat het sociale beleid in eerste instantie behoort tot het domein van de lidstaten. Het directe Europese sociale beleid is vanwege het beginsel van subsidiariteit verhoudingsgewijs gering in omvang (kamer 1). Daarnaast kan de EU op een meer indirecte wijze een rol spelen bij sociaal beleid. Enerzijds door bepaalde ontwikkelingen in de lidstaten met fondsen en overreding te stimuleren (kamer 3), anderzijds door neveneffecten van algemeen Europees beleid op het sociale domein (kamer 2 en 4).

In deze paragraaf zullen we een perspectief op Europa en sociaal beleid ontwikkelen. We bekijken hier eerst de gepercipieerde gevaren van Europa voor sociaal beleid, vervolgens kijken we naar de historische verdiensten van Europa op sociaal terrein en ten slotte naar de argumenten voor Europese activiteiten inzake sociaal beleid.

### 2.2.1 Gepercipieerde gevaren

Opvallend aan de discussies over Europa en sociaal beleid is dat deze vaak vanuit een defensieve uitgangshouding worden gevoerd. Europa is in dat perspectief een bedreiging voor de verzorgingsstaat. Dit beeld is wijdverbreid (zie SCP/CPB 2003). Het beeld wordt bovendien in stand gehouden of zelfs versterkt door het feit dat landelijke politici graag de schuld voor impopulaire maatregelen leggen bij 'Brussel', zonder daarbij in te gaan op hun eigen verantwoordelijkheid voor (eerder) gemaakte Europese afspraken.

De angst dat de EU de verzorgingsstaat uitholt, lijkt op het eerste gezicht plausibel. Het lijkt een logische veronderstelling dat de toegenomen concurrentie op de gemeenschappelijke markt leidt tot een neerwaartse beleidsconcurrentie op loonkosten en dus ook op sociale lasten en dure regelgeving. Hierbij komt nog de vrees voor de aantrekkingskracht van de verzorgingsstaat op arbeidsmigratie vanuit andere Europese landen (Peterson en Rom 1990, Borjas 1998).

Uit het beschikbare empirisch onderzoek (onder meer SCP/CPB 2003 en Boeri 2000) blijkt dat de angst voor het naar beneden bijstellen van niveaus van

sociale zekerheid vanwege de EU misschien wel begrijpelijk is, maar niet gerechtvaardigd. Bij eerdere uitbreidingsrondes, toen de voormalige dictaturen van Spanje, Portugal en Griekenland bij de EU aansloten, ontstond ook de angst voor een *race to the bottom* op sociaal terrein. Twintig jaar later moeten we constateren dat de toetreders van toen hun niveau van sociale zekerheid naar boven toe hebben bijgesteld en meer op de gevestigde landen zijn gaan lijken dan andersom. Voorts is het zo dat in de gehele EU de sociale uitgaven als percentage van het BNP een stijgende lijn vertonen, waarbij juist de minst ontwikkelde verzorgingsstaten van de net toegetreden landen het hardst zijn gestegen (SCP/CPB 2003). Op een ander vlak zijn de zittende landen niet meer op elkaar gaan lijken, ondanks de vele wijzigingen die ze hebben aangebracht in hun sociale stelsels. De structuur van de EU maakt dus verschillende stelsels en verschillende niveaus van sociale zekerheid mogelijk. Besluiten tot herziening komen vooral voort uit nationaal-politieke overwegingen. Empirisch is er dan ook geen basis om te spreken van een *race to the bottom*. We kunnen hierbij nog wijzen op de Verenigde Staten van Amerika waar ook grote verschillen bestaan in sociaal beleid tussen staten onderling.

Naast empirisch kunnen we ook theoretisch beargumenteren dat een *race to the bottom* in sociaal beleid niet hoeft op te treden. Landen hoeven elkaar niet te beconcurreren met lagere sociale kosten, ze kunnen ook een hogere arbeidsproductiviteit nastreven. Hier komt bij dat sociaal beleid zelf gezien kan worden als een productieve factor die de concurrentiepositie van een land versterkt (SCP / CPB 2003). Bijvoorbeeld combineren de Scandinavische landen economische successen met genereuze verzorgingsstaten. De gedachte is dat bedrijven zich bij investeringsbeslissingen niet alleen laten leiden door 'sociale kosten'. Andere overwegingen, zoals productiviteit, onderwijs en scholing, innovatievermogen, infrastructuur, ondernemingsklimaat en stabiliteit van arbeidsverhoudingen zijn eveneens van belang (WRR 2003). Een ander theoretisch argument is dat ook in een gedeelde Europese markt grote delen van de economie lokaal zijn. Een restaurant in Nederland kan moeilijk gebruik maken van aantrekkelijke sociale wetgeving in Hongarije. Ook zullen mensen voor hun

avondje uit niet naar Hongarije vertrekken omdat de prijzen daar zo laag zijn. Grote delen van de economie staan niet in permanente concurrentie met de grotere geïntegreerde Europese economie (Krueger 2000, Feldstein en Horioka 1980, Helliwell 1998 en Jackman 2001).

Op basis van het voorgaande concluderen we dat het op zowel empirische als theoretische gronden in algemene zin niet terecht is om de EU te zien als een bedreiging voor de verzorgingsstaat. Er is niet één economisch model optimaal, of, zoals Freeman (1998) stelt: "capitalism allows diversity."

De RMO ziet wel een punt van waakzaamheid: de positie van maatschappelijke organisaties die publieke diensten aanbieden. Deze zou kunnen worden uitgehouden door Europese mededingingswetgeving. De Europese mededingingswetgeving gaat uit van een heldere scheidslijn tussen markt en staat (Europese Commissie 2003a), terwijl Nederland een lange traditie kent van mengvormen (Dekker 2002, In 't Veld 1997). Door dit verschil zou het kunnen gebeuren dat Nederlandse maatschappelijke organisaties als het ware per ongeluk worden onderworpen aan Europese mededingingsregels en dat daardoor de bestaande financiële relatie van deze organisaties met de overheid onwettig wordt. Het is dan bijvoorbeeld denkbaar, als het zo ver zou komen, dat schoolverenigingen eens in de zoveel jaar via een Europese aanbestedingsprocedure een contract met de overheid zouden moeten zien te verwerven.

Het betreft echter vooralsnog een theoretische dreiging aangezien het Europese Hof van Justitie in zijn interpretaties van de mededingingsregels steeds het belang van nationale solidariteit en de rol van maatschappelijke organisaties daarin expliciet heeft erkend en bekrachtigd (WRR 2003). Mededingingswetgeving heeft dus door de interpretatie van het Hof tot op heden geen betekenis voor de Nederlandse 'mengvorm' van een dienstverlenende civil society. Toch is het van belang om ook in de toekomst waakzaam te blijven op dit gebied.

Vorkomen moet worden dat deze Nederlandse traditie 'per ongeluk', dat wil

zeggen zonder politiek besluit, wordt uitgehold door wetgeving die daar niet voor was bedoeld.

### 2.2.2 Historische verdiensten

Tegenover het beeld van de Europese Unie als bedreiging voor sociaal beleid kan het beeld worden geplaatst van de EU als initiator en stimulator van belangwekkende sociale ontwikkelingen. De EU heeft in zijn geschiedenis veel betekend voor verschillende sociale groepen. We noemen hier drie voorbeelden, in de wetenschap er een groter aantal onvermeld te laten.

In het verleden heeft met name het algemene gelijkheidsbeginsel ertoe geleid dat de positie van vrouwen is versterkt. Al bij het verdrag van Rome in 1957 werd melding gemaakt van de noodzaak van een gelijke beloning voor mannen én vrouwen. Dit kwam voort uit de vrees van Frankrijk – waar net wetgeving op dit gebied was doorgevoerd – dat haar dure vrouwenarbeid de toch al zwakke concurrentiepositie van Frankrijk binnen Europa zou aantasten (Szyszczak 2000). Deze Franse preoccupatie heeft de maatschappelijke positie van vrouwen in andere Europese landen, zoals Nederland, waar op dat moment geen sprake was van gelijke rechten van vrouwen, versterkt.

Een tweede voorbeeld betreft de mogelijkheid van (Nederlandse) patiënten om zich met vergoeding in het buitenland te laten behandelen indien daar betere behandelmogelijkheden zijn. Dit concludeerde de Europese rechter onder andere in het arrest Smits-Peerbooms.<sup>8</sup> De Nederlandse kwaliteitsstandaard die behandeling in het buitenland aanvankelijk onmogelijk maakte, werd door de rechter niet geaccepteerd (wetenschap is internationaal, zo stelde de rechter) en de verzekeraar moest alsnog de rekening betalen. Daarmee opende het gerechtshof de weg voor patiënten naar behandelingen in een andere lidstaat als daar betere mogelijkheden zijn.

---

8. HvJEG 12 juli 2001, zaak C-157/99, *Jur. 2001*, p. I-05473.

Het derde voorbeeld, we spraken er al eerder over, betreft de toegankelijkheid van liften voor rolstoelen in heel Europa. De EU is bevoegd om functionele eisen te stellen aan apparaten voor de Europese markt. En dus ook voor liften. Dit leidt er toe dat mensen met een rolstoel toegang hebben tot alle liften op de Europese markt.

De voorbeelden illustreren dat de EU een misschien niet altijd opgemerkte maar wel belangrijke traditie heeft opgebouwd om de positie van verschillende maatschappelijke groepen te verbeteren. Deze traditie komt in eerste instantie voort uit algemene wetgeving en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Later is deze traditie verder uitgebouwd via structuurfondsen, zoals het Europees sociaal fonds, dat 'gelijke kansen voor vrouwen en mannen' als één van zijn vier hoofddoelstellingen heeft. Arts en Muffels (2004) spreken in dit verband van 'positieve subsidiariteit', waarmee ze bedoelen dat de EU lidstaten helpt beleid tot stand te brengen op terreinen waar ze achterlopen ten opzichte van andere lidstaten. De open methode van coördinatie is ook zo'n vorm van positieve subsidiariteit. Hierop gaan we in hoofdstuk 3 nader in.

### 2.2.3 Argumenten voor Europees sociaal beleid

Op basis van het voorgaande onderschrijft de RMO het algemene uitgangspunt dat de lidstaten het eigen sociale beleid vormgeven (subsidiariteit). Europese regelgeving is slechts nodig voor aan de werkvloer gerelateerde terreinen, gelijke behandeling en de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Op andere terreinen is Europese regelgeving zelfs onwenselijk omdat het geen recht doet aan de grote verschillen tussen voorkeuren, systemen en sociaal-economische omstandigheden van de verschillende lidstaten. Dit argument geldt eens te meer na de uitbreiding van de Unie. Dit wil echter niet zeggen dat de EU bij andere sociale vraagstukken geen rol zou kunnen spelen. De RMO meent dat er drie redenen zijn waarom het van belang is dat de EU een 'zachte' coördinerende of stimulerende rol speelt op sociaal terrein.

De eerste reden is dat de Europese economieën steeds verder onderling verweven raken. Wanneer het slecht gaat met de Duitse economie merkt een open economie als die van Nederland dat onmiddellijk. En als het pensioenstelsel van Italië in crisis zou raken, kan dat invloed hebben op de rentestand van de Euro. Door deze toegenomen onderlinge afhankelijkheid is het functioneren van andere verzorgingsstaten in Europa ook een Nederlandse aangelegenheid geworden; en vice versa.

De tweede reden heeft te maken met de gedeelde interne uitdagingen waar Europese verzorgingsstaten mee te maken hebben. De opkomende vergrijzing, hardnekkige en terugkerende werkloosheid, toenemende kosten van publieke diensten (zoals de zorg), evenals veranderende arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen, stellen huidige verzorgingsstaten op de proef. Nederland staat niet alleen voor deze uitdagingen maar deelt ze met de meeste andere Europese staten. Coördinatie van sociaal beleid kan aan de noodzakelijke hervormingen bijdragen door wederzijdse leerprocessen te stimuleren.

Als derde reden ziet de RMO het belang van de verankering van een Europees sociaal model. De marktintegratie is met de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt en de invoering van de Euro in vergevorderde staat. Het is van belang dat er tegenover deze economische pijler ook een sociale pijler is op Europees niveau. Het verduidelijkt dat Europa naast een gemeenschappelijke markt ook een sociale waardengemeenschap is (WRR 2001, RMO 2003).

#### *2.2.4 Geen nieuwe Europese sociale wetgeving*

Tegenover deze drie goede redenen voor Europese coördinatie op sociaal terrein, ziet de RMO eveneens goede redenen om deze coördinatie niet via bindende Europese wetgeving tot stand te willen brengen. Het eerste argument tegen verdere Europese wetgeving op sociaal terrein is de buitengewoon grote diversiteit van de 25 Europese verzorgingsstaten. Deze diversiteit heeft zich door de geschiedenis heen gevormd, en toont zich in verschillen tussen lidstaten op het gebied van politieke voorkeuren, sociale infrastructuur, sociaal-eco-



nomische omstandigheden, arbeidsproductiviteit en economische structuur. Vanwege de diversiteit tussen lidstaten, moeten bevoegdheden in beginsel zo decentraal mogelijk liggen. Centralisatie is alleen wenselijk wanneer dit vanwege schaal of externe effecten noodzakelijk is (het principe van subsidiariteit). Zoals aangetoond door SCP en CPB (2003) en CPB (2003) is dit voor het meeste sociale beleid niet het geval. Een gecentraliseerd en geharmoniseerd beleid zou onvoldoende ruimte geven aan de nationale sociale kaders om zich aan te passen aan verschillende nationale omstandigheden. Respect voor deze diversiteit, en een cultuur van verschil tussen landen is een kernwaarde in de Europese Unie die de RMO onderschrijft. In hoofdstuk drie laten we zien dat de diversiteit juist een meerwaarde kan hebben voor sociaal beleid.

Ten tweede is de politieke gevoeligheid van sociaal beleid een reden waarom centrale Europese wetgeving moeilijk haalbaar is. Lidstaten zijn niet bereid om bevoegdheden af te staan op dit politiek gevoelige onderwerp. Bovendien leiden nationale beslissingen op sociaal gebied al vaak tot patstellingen door gebrek aan consensus. Dit zal op Europees niveau alleen maar erger worden: enerzijds door de grote diversiteit, anderzijds door het grote aantal veto-opties van lidstaten en het Europese parlement. Zelfs in de meest vergaande voorstellen van de Europese conventie voor meerderheidsstemming moet nog steeds een groot aantal lidstaten instemmen met wetsvoorstellen (het aantal lidstaten dat 60% van de Europese bevolking vertegenwoordigt). Als lidstaten hun bevoegdheden al zouden afstaan, dan is de kans op een Europese patstelling levensgroot.

## 2.3 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat er een aantal goede redenen zijn voor Europese initiatieven inzake sociaal beleid en dat de EU een kleine traditie heeft hoog te houden als initiator van belangrijke positieverbeteringen voor verschillende maatschappelijke groepen. De EU biedt dus kansen voor Nederland en voor Europa op sociaal terrein. Het is van belang om sociaal beleid vooral niet in oppositie tot het economische beleid te denken maar als integraal onderdeel van het streven van de EU om de meest concurrerende kenniseconomie van

de wereld te worden. Sociale cohesie is geen blok aan het been maar juist onderdeel van een effectief economisch beleid. En andersom: economische ontwikkeling is geen blok aan het been maar juist onderdeel van een effectief sociaal beleid.

De verdere ontwikkeling op het terrein van Europa en sociaal beleid zal vooral moeten plaatsvinden in de derde kamer van het Europees sociaal huis, dus op het terrein waar de EU een stimulerende rol vervult in het nationale sociale beleid. Open coördinatie is een concrete en interessante methode waarmee de EU die rol kan invullen. Juist in die rol van stimulator kan de EU er voor zorgen dat het kenmerkende van het Europese model – een regio met een grote mate van sociale cohesie die in verschillende landen op een specifieke wijze is ingericht – verder kan worden ontwikkeld.

We zullen dit in de volgende hoofdstukken nader uitwerken, waar we ingaan op de realiteit van ‘zachte’ Europese sturing door open coördinatie van sociaal beleid. Eerst bekijken we de betekenis van de methode van open coördinatie in algemene zin (hoofdstuk 3). We sluiten af met zes beleidsterreinen waar open coördinatie aanbeveling verdient. Daarna gaan we nader in op de bestaande praktijk van open coördinatie in het beleid voor sociale uitsluiting (hoofdstuk 4).

## 3 Open Coördinatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de open coördinatiemethode (OCM). Open coördinatie is een relatief nieuwe methode waarmee de EU het sociaal beleid in de lidstaten probeert te stimuleren. We beschrijven eerst hoe het proces werkt en gaan in op de mogelijke positieve effecten. Verder gaan we na onder welke voorwaarden open coördinatie mogelijk is bij sociaal beleid. Ten slotte identificeren we zes terreinen waar open coördinatie kansrijk moet worden geacht.

### 3.1 Omschrijving

De open coördinatiemethode (OCM) wordt in de EU op een aantal sociale beleidsterreinen toegepast. Zo besloten de regeringsleiders van de lidstaten in 1997 in Luxemburg tot een OCM proces voor werkgelegenheid. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting evenals de hervorming van sociale zekerheidsstelsels zijn onderwerp van een Europees OCM proces sinds 2000. In 2001 is ook het onderwerp pensioenen aan het lijstje toegevoegd. Zo is open coördinatie in de afgelopen jaren als ware het een olievlek over allerlei sociale terreinen uitgegaan (WRR 2003:108). Het is daarmee het belangrijkste beleidsinstrument waarmee de EU de sociale dimensie wil bereiken van de Lissabon doelstelling: “[...] meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”.

De toepassing van de methode is per beleidsterrein verschillend, er zijn dus eigenlijk meerdere open coördinatiemethoden. In hoofdlijnen verloopt het proces als volgt. Het begint ermee dat lidstaten gezamenlijk een bepaald terrein aanwijzen als onderwerp van gemeenschappelijke aandacht. Vervolgens stellen de lidstaten in onderling overleg doelstellingen vast. Hoe specifiek en meetbaar deze doelstellingen zijn, hangt af van het beleidsterrein en van de afspraken die de lidstaten met elkaar weten te maken. De doelstellingen zijn voor het terrein van werkgelegenheid vrij specifiek, bij sociale uitsluiting vrij algemeen. Vervolgens vertaalt elke lidstaat de gezamenlijke afspraken in nationale doelstellingen met nationaal beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal actieplan.

Periodiek bespreken de lidstaten hun doelstellingen, resultaten en beleid met elkaar en met de Europese Commissie. Deze zogenaamde intervisie kent drie elementen. Ten eerste worden resultaten van lidstaten onderling vergeleken via *benchmarking*. Ten tweede evalueert de Europese Commissie elke lidstaat in een rapport en evalueren lidstaten elkaar in de vorm van *peer reviews*. Ten derde zorgt de Commissie voor verspreiding van kennis en goede praktijken.

Bij open coördinatie blijft het beleid een nationale bevoegdheid, maar de lidstaten maken hun beleid in een context van Europese intervisie binnen gemeenschappelijke kaders. De kaders betreffen de doelstellingen die de lidstaten gezamenlijk afspreken, vormvereisten voor nationale plannen, het tijdsplan en de verschillende momenten van evaluatie. Deze korte beschrijving geeft aan dat het succes van open coördinatie afhankelijk is van 'zachte' stimulansen, ook wel *soft law* genoemd. Dit onderscheidt zich uitdrukkelijk van beïnvloeding door bindende Europese wetgeving, ook wel *hard law* genoemd.

### 3.2 Kansen van open coördinatie

De RMO onderscheidt in hoofdlijn twee effecten die open coördinatie kan hebben op sociaal beleid. Enerzijds kan open coördinatie zorgen voor beleidsleren, anderzijds stimuleert open coördinatie deelnemers om daadwerkelijke resultaten te boeken.

#### 3.2.1 Mogelijkheden voor beleidsleren

Leerprocessen kunnen zowel op de inhoud van het beleid als op de effectiviteit van het beleid aangrijpen. Enerzijds kan de overheid leren hoe het haar inhoudelijke doelstellingen effectiever kan bereiken door andere maatregelen toe te passen of door maatregelen anders toe te passen. Dit is de succes-dimensie van leren, ook wel corrigerend leren genoemd. Anderzijds kan de overheid leren thema's beter inhoudelijk te adresseren. In dat geval staan de waarden, normen en preferenties achter het beleid ter discussie. Dit is de inhoudelijke dimensie van leren, of fundamenteel leren (Zie Van der Knaap 1997, Argyris en Schön 1978).

*“We learn best from our experience, but we never directly experience the consequences of many of our most important decisions”*

*(Senge 1990: 23)*

Open coördinatie kan leren in het binnenlandse beleidsproces op twee manieren verbeteren. Het kan de overheid helpen zijn beleidscyclus te disciplineren en het kan de overheid helpen om andere actoren te betrekken in de beleidsontwikkeling.

Een beleidscyclus bestaat ideaaltypisch uit een cyclus van doelen stellen, beleidsmaatregelen kiezen, uitvoeren en evalueren. Dit laatste door de resultaten met de doelen te vergelijken. Idealiter gebruikt de overheid de evaluatie vervolgens om de doelen bij te stellen of de beleidsmaatregelen te veranderen. Door periodieke intervisie en de terugkerende vraag naar actieplannen, kan open coördinatie bevorderen dat de overheid de discipline opbrengt om deze cyclus steeds netjes te doorlopen. Dit dwingt de overheid om steeds betere maatregelen te ontwikkelen. Op deze manier kan Europese disciplinerende van de beleidscyclus bijdragen aan het corrigerend leervermogen van de nationale overheid. Wanneer er geen geschikte beleidsmaatregel wordt gevonden, kunnen inhoudelijke doelstellingen van beleid ter discussie komen te staan: Is de gestelde norm wel de goede? Moet dit beleidsterrein wel zoveel prioriteit hebben? Zo kan disciplinerende ook leiden tot fundamenteel leren ten aanzien van de doelstellingen.

Bij open coördinatie op het gebied van sociale uitsluiting is één van de doelstellingen dat de lidstaten maatschappelijke organisaties bij de planvorming betrekken. Op deze manier geeft Europa een externe legitimatie aan de inbreng van maatschappelijke organisaties. Zo kunnen doelen en beleidsmaatregelen beter worden afgestemd op de wensen en behoeften van de maatschappij en kan tijdens de evaluatie ook gebruik worden gemaakt van de ervaringen van direct betrokkenen.

Naast binnenlands leren, stimuleert open coördinatie ook Europees leren. De Europese Unie kan gezien worden als een omvangrijke verzameling van goede en slechte praktijken; een rijke verzameling van natuurlijke beleidsexperimenten. Doordat open coördinatie via intervisie de verspreiding van kennis en ervaringen stimuleert, kunnen lidstaten van elkaar leren. Daarnaast worden nationale beleidsresultaten en doelstellingen in vergelijkend Europees perspectief geplaatst, onder andere via benchmarking. Dit Europese perspectief kan zowel tot corrigerend als tot fundamenteel leren leiden. Corrigerend leren kan ontstaan doordat andere landen met vergelijkbare doelstellingen met hun beleidsmaatregelen meer succes hebben in het bereiken van hun doelen. Fundamenteel leren kan ontstaan doordat Nederland het in Europees perspectief op een bepaald gebied slechter doet dan andere landen. Een dergelijke conclusie uit een internationale vergelijking kan zo'n 'blinde vlek' in de doelstellingen van het nationale beleid aankaarten. Naast 'Europees leren' van overheidswege, stimuleert open coördinatie ook een parallelle uitwisseling en vergelijking binnen de civil society in de verschillende Europese landen (zie ook Meinema 2004a en Van den Berg 2004).

### 3.2.2 Stimulansen

Open coördinatie beïnvloedt nationaal beleid niet met wetten uit Brussel, maar door zachtere vormen van druk. Naast aanzetten tot beleidsleren, kan open coördinatie ook stimuleren dat geleerde lessen in praktijk worden gebracht. Of dit gebeurt, hangt af van de sterkte van de stimulansen en van de gevoeligheid van beleidsmakers voor deze stimulansen.

Door onderlinge vergelijking van landen in Europese rapporten ontstaat er een proces van *naming and shaming*. Wanneer een land slecht scoort op een bepaalde indicator, en dit ook zo wordt benoemd in de internationale vergelijking, gaat hier druk vanuit. Lidstaten willen graag het beste jongetje van de klas zijn, het regelmatig toepassen van dit soort vergelijking kan leiden tot een opwaartse concurrentiestrijd zonder bedrijfsgeheimen.

Op het binnenlands vlak kan open coördinatie stimuleren de beleidscyclus te disciplineren. Doordat vanuit intervisie periodiek wordt gevraagd om een evaluatie ten aanzien van de vorige doelstellingen, kan dit de overheid onder druk zetten om gestelde doelen te bereiken. Wanneer het parlement, maatschappelijke organisaties, de media en andere actoren buiten het overheidsapparaat betrokken zijn bij deze evaluatie zet dit extra druk op de bewindspersoon om doelen te realiseren.

### 3.3 Drie praktijkvoorbeelden van zachte druk

Open coördinatie is een zachte vorm van beleid. De vraag is of zachte druk wel effectief is. Het is denkbaar dat OCM slechts leidt tot bureaucratische processen zonder maatschappelijk effect. Hiervoor hebben we enkele theoretische overwegingen gegeven waarom zachte coördinatie wel effectief zou kunnen zijn. Nu zullen we enkele concrete voorbeelden laten zien die erg lijken op OCM en waar zachte vormen van druk toch sterke effecten hebben gehad.

#### *Voorbeeld 1: Compstat meetings*

Het *New York Police Department* (NYPD) wilde in de jaren negentig de hoog opgelopen criminaliteit terugdringen (zie Vollaard 2003). Het ontwikkelde daartoe een systeem van *Compstat meetings* ('*comparative statistics*'). Dit behelst wekelijkse intervisie tussen politieregio's onder het toezicht van de politietop. Elke week staat het optreden van één politieregio ter discussie. De chef van die regio moet zich dan verantwoorden tegenover de andere regionale chefs. Elke chef is verantwoordelijk voor het wekelijks aanleveren van gegevens over criminaliteit en overlast, het analyseren van deze gegevens op patronen, het overzichtelijk presenteren daarvan, het experimenteren met andere manieren van aanpak en het documenteren van de behaalde resultaten. Het idee is dat met behulp van systematische gegevensverzameling en analyse de politie snel haar schaarse middelen op de meest urgente problemen kan inzetten en tegelijk de meest productieve wijze van optreden kan identificeren. Kennisuitwisseling tussen regio's tijdens de sessies is daartoe een belangrijk instrument. Sinds het NYPD Compstat gebruikt, is de criminaliteit in New York

gedaald met meer dan zestig procent. Deze daling is niet goed te verklaren uit factoren waar de politie geen grip op heeft, zoals sociale of economische ontwikkelingen.

*Voorbeeld 2: Openbaarheid van de kwaliteitskaart van scholen*

Het dagblad Trouw publiceert sinds enige tijd jaarlijks over de kwaliteit van scholen (zie Meijer 2003 en Keuzenkamp et al 2003). De krant maakt daarbij gebruik van de gegevens van de onderwijsinspectie. Deze gegevens waren traditioneel (gedeeltelijk) niet-publiek. Trouw verkreeg de informatie met een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur. De publicatie wordt veel gelezen door ouders, schoolleiding, leerkrachten en leerlingen en heeft tal van effecten. Ouders betrekken de waardering van een school in de krant bij hun keuze voor een school voor hun kind(eren). Lokale media zien in met name slechte scores van lokale scholen aanleiding tot soms geruchtmakende vervolgpublishaties. Van een leegloop bij slecht scorende scholen of een stormloop op goed scorende scholen is echter niets bekend. Wel is bekend dat docenten en schoolleiding de waardering zeer serieus nemen en bij het interne beleid betrekken. Op een goede score volgt gebak, op een slechte score een soms pijnlijke zoektocht naar de achtergrond van slechte prestaties en wegen om die te verbeteren.

*Voorbeeld 3: Grotestedenbeleid*

Nederland kent sinds de jaren negentig het grotestedenbeleid (zie hiervoor RMO 2001 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 21 062, nr. 104). Het is een vorm van 'paraplubeleid' dat bestaande financiële regelingen integreert. Het grotestedenbeleid schetst een landelijk kader met bepaalde prioriteiten en doelstellingen die op lokaal niveau worden ingevuld. De verantwoordelijkheid voor de lokale vertaling blijft op lokaal niveau, het beleid wordt echter wel vormgegeven binnen centraal vastgestelde kaders. Over de algehele effectiviteit van het grotestedenbeleid zijn – terecht – vragen gesteld (Algemene Rekenkamer 2001). Wel is in dit voorbeeld duidelijk te zien op welke wijze landelijke doelstellingen zonder wetgeving naar lokale activiteiten kunnen worden vertaald. Dit gebeurt onder meer doordat lokale plannen volgen op de landelijke plannen. Er zijn convenanten



met afspraken tussen de verschillende partijen. Er vindt een soort van institutionele inpassing plaats, door middel van lokale wethouders en / of ambtelijke coördinatoren grotestedenbeleid. Het landelijke beleid functioneert zodoende als een kader waarbinnen de gemeenten het eigen beleid inrichten.

### 3.4 Zes kansrijke thema's voor open coördinatie

Het bovenstaande laat zien dat open coördinatie kansen biedt voor beleidsleren en de EU een rol kan geven als stimulator van sociale ontwikkeling. Open coördinatie functioneert met behoud van subsidiariteit. Doordat de beleidsverantwoordelijkheid uiteindelijk nationaal is, blijft het subsidiariteitscriterium gehandhaafd. Open coördinatie kan bijdragen aan de realisatie van de Lissabon-doelstellingen en kan ook bijdragen aan het bij de tijd brengen van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Welke onderwerpen lenen zich nu voor open coördinatie? Op basis van het voorgaande kunnen we drie algemene voorwaarden formuleren waaraan geschikte onderwerpen moeten voldoen. In de eerste plaats moet het gaan om maatschappelijke problemen die in de verschillende Europese landen bestaan. In de tweede plaats moet gelden dat de thema's een zekere politieke en maatschappelijke urgentie hebben. In de derde plaats is het nodig dat de thema's al langere tijd onderwerp zijn van beleidsaandacht zodat er voldoende leerrijke experimenten bestaan. Samengevat kan open coördinatie meerwaarde hebben bij thema's die langdurig, urgent en in heel Europa in de belangstelling staan.

Volgens de RMO voldoen de onderstaande zes onderwerpen aan deze voorwaarden en lenen zij zich dus voor open coördinatie. Ze behoren tot de meest urgente maatschappelijke vraagstukken van dit moment, in Nederland en elders in Europa. Het verdient daarom aanbeveling om ze met open coördinatie ter hand te nemen. Op sommige van de genoemde maatschappelijke problemen zal Nederland als voorbeeld kunnen dienen ten opzichte van andere Europese lidstaten, maar met betrekking tot andere sociale kwesties kan Nederland weer veel van andere Europese landen leren.

### 1. *Verpaupering van buurten in grote steden*

Veel maatschappelijke problemen doen zich versterkt voor in de grote steden. In Nederland moet het grotestedenbeleid een sterke impuls vormen tegen verpaupering van buurten en onveiligheidsgevoelens.

### 2. *Het voortijdig afbreken van schoolloopbanen van risicjongeren*

Onderwijs is cruciaal om een toekomst op te bouwen. Nederland kent, vergeleken met andere Europese landen, een hoog percentage risicjongeren dat zijn schoolloopbaan voortijdig afbreekt. Dat is niet alleen slecht voor de toekomst van deze jongeren maar ook voor de samenleving als geheel.

### 3. *Integratie en immigratie*

De Nederlandse regering werkt op dit moment aan grootschalige veranderingen in het integratiebeleid. Ook streeft het kabinet naar een Europees asiel- en vluchtelingenbeleid. Het is een urgente en belangwekkende maatschappelijke kwestie. De andere Europese landen kampen met vergelijkbare kwesties en hebben daarvoor andere benaderingen. De methode van open coördinatie kan zeer vruchtbaar zijn om het integratievraagstuk van niet-westerse allochtonen vanuit een internationaal breed perspectief aan te pakken.

### 4. *Stille armoede onder ouderen*

Al lang staat het thema van de vergrijzing internationaal hoog op de politieke agenda. Vergrijzing heeft grote gevolgen voor de economische ontwikkeling van landen. Ouderen – en dan met name oudere vrouwen – zijn in hoge mate afhankelijk van de sociale omgeving en een goed voorzieningenniveau. Ze zijn vaak zelf niet in staat hun positie te verbeteren en lopen een groot risico op armoede en sociale uitsluiting. Ouderen met slechts een AOW zullen financieel altijd aan de onderkant van de samenleving blijven en zullen een steeds groter beroep op de zorg gaan doen.

### 5. *Sociale infrastructuur op het platteland*

Het kabinetsbeleid richt zich op een leefbaar platteland en op een duurzame agrarische sector. Landbouw is een centraal beleidsthema in de Europese Unie

waarmee de Nederlandse agrarische sector en daarmee het platteland dagelijks te maken heeft. Voorwaarde voor een leefbaar platteland is een goede sociale infrastructuur. Mogelijke bezuinigingen op het huidige voorzieningenniveau in plattelandsgemeenten baren dan ook veel mensen zorgen. Voor Nederland zijn deze zorgen tot op heden nog redelijk overzichtelijk.

#### 6. *Alleenstaande ouders*

De (financiële) positie van Nederlandse éénooudergezinnen is in verhouding tot die in andere landen slecht, zo blijkt uit het joint inclusion report 2003 van de Europese Commissie. Ondanks verschillende maatregelen ten aanzien van inkomen en armoedeval, blijven eenoudergezinnen in de gevarenzone. Dit thema krijgt extra urgentie doordat bekend is dat relatief veel kinderen uit eenoudergezinnen sociale problemen ondervinden.

### 3.5 Conclusie

De conclusie uit dit hoofdstuk is dat open coördinatie een nieuwe en kansrijke methode is voor de verdere ontwikkeling van Europees sociaal beleid. Open coördinatie is mogelijk omdat het de nationale verantwoordelijkheid voor sociaal beleid intact laat. Open coördinatie werkt met zachte vormen van druk. Toepassing van de methode kan er in theorie voor zorgen dat er een leerproces op gang komt in de verschillende lidstaten en dat zij gestimuleerd worden om zich positief van andere landen te onderscheiden. Dat zachte coördinatie effectief kan zijn, blijkt uit voorbeelden van andere terreinen, zoals de politie van New York, het onderwijs en het grotestedenbeleid. Voor de toekomst zou het volgens de RMO goed zijn als de open coördinatiemethode ook wordt toegepast op een aantal terreinen waar de verschillende lidstaten kampen met gelijksoortige problemen. De terreinen die zich lenen voor Europese open coördinatie zijn de verpaupering van buurten in grote steden, het voortijdig afbreken van schoolloopbaan van risicojongeren, integratie en immigratie, stille armoede onder ouderen, sociale infrastructuur op het platteland en alleenstaande ouders. Deze onderwerpen kunnen soms worden ingebracht in of sterker aangezet bij bestaande open coördinatieprocessen en zullen in andere gevallen leiden tot nieuwe open coördinatieprocessen.

De uitspraken over de kansen van open coördinatie zijn in dit hoofdstuk gebaseerd op analytische overwegingen. In het volgende hoofdstuk zullen we één voorbeeld van open coördinatie behandelen en bezien of de mogelijke kansen ook in de praktijk worden gerealiseerd.

## 4 Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2003

De open coördinatiemethode wordt zoals gezegd op verschillende beleidsterreinen toegepast waaronder dat van sociale uitsluiting. In het vorige hoofdstuk stelden we dat de open coördinatiemethode goede kansen biedt voor sociaal beleid. In dit hoofdstuk bekijken we het beleid ten aanzien van sociale uitsluiting – zowel naar proces als naar inhoud – om te bezien of de kansen in de praktijk ook worden benut.<sup>9</sup>

### 4.1 Het proces

In overeenstemming met de afspraken die zij in Lissabon in 2000 maakten, zijn de lidstaten daarna begonnen om tweejaarlijks een Nationaal Actieplan op te stellen over de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (in jargon: NAPincl). Nederland bracht zijn eerste actieplan uit in 2001 en het tweede in 2003. Het is de bedoeling dat er in 2005 weer één verschijnt. Alle lidstaten stellen vergelijkbare plannen op. De Europese Commissie en de lidstaten commentariëren de verschillende nationale plannen. Bovendien wisselen de lidstaten goede voorbeelden uit (Ministerie SZW 2001, 2003).

Het nationaal actieplan komt kortweg als volgt tot stand. De Europese Commissie nodigt de lidstaten uit een overzicht te maken van de eigen situatie rond armoede en sociale uitsluiting. Aan deze rapportages koppelen de Europese regeringsleiders vervolgens prioriteiten, die de Europese Commissie vastlegt in het zogeheten *Communautair Actieprogramma ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. De hierin geformuleerde doelstellingen zijn breed en de invulling ervan kan per lidstaat verschillen. Elke lidstaat werkt de brede doelstellingen van het Communautaire Actieprogramma uit in een Nationaal Actie-

---

9. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op Idema (2004), tenzij anders is aangegeven.

plan, waarin specifieke nationale beleidsdoelstellingen staan. Een nationaal actieplan heeft een tweejarige cyclus. We geven hier een overzicht van de laatste cyclus.

In december 2002 hebben de Europese regeringsleiders in Kopenhagen de gemeenschappelijke doelstellingen vastgesteld. Deze doelstellingen dienden als de basis voor het nationaal actieplan dat de lidstaten in juli 2003 bij de Europese Commissie moesten inleveren. Dit actieplan bevat een analyse van de landelijke trends op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, een evaluatie van de doelstellingen van het vorige plan uit 2001 en nieuwe doelen, met bijpassende indicatoren, voor de volgende twee jaar.

Aangezien de gemeenschappelijke doelstellingen grotendeels ongewijzigd zouden blijven ten opzichte van de vorige cyclus, is Nederland in oktober 2002 al begonnen met het schrijven van het nieuwe NAPincl. Er werd een startconferentie georganiseerd waar maatschappelijke organisaties, sociale partners en wetenschappers de mogelijkheid hadden om hun inbreng te geven. Vervolgens is het document geschreven door een interdepartementale werkgroep en een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die toezag op de lokale uitvoerbaarheid van het beleid.

Het kabinet heeft het Nederlandse plan op 3 juli 2003 naar de Tweede Kamer en naar de Europese Commissie gestuurd. Op 2 oktober 2003 behandelde de vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid het document. De Tweede Kamer sprake dus pas over het plan nadat het kabinet het al had vastgesteld en aan de Europese Commissie gestuurd.

Op Europees niveau vonden in oktober 2003 *peer* evaluaties plaats. Daar evalueerden lidstaten elkaars actieplannen in besloten bijeenkomsten. Lidstaten krijgen willekeurig een andere lidstaat aangewezen ter evaluatie. De voorbereidingstijd voor deze evaluatie was één week. Tevens sprak de Europese Commissie in deze periode met elk van de lidstaten afzonderlijk over het actie-

plan van de lidstaat en het commentaar daarop van de Europese Commissie. Voor sommige lidstaten waren hier vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties bij aanwezig; lidstaten kunnen hier zelf voor kiezen, Nederland deed dat niet. De Europese Commissie schrijft op basis van de gesprekken met de lidstaten het zogenoemde gemeenschappelijk verslag (*Joint inclusion report*). Dit bevat een omschrijving van de Europese armoedesituatie, onderlinge vergelijkingen van de lidstaten op basis van gestandaardiseerde indicatoren (*benchmarking*), voorbeelden van goede praktijken (*best practices*) en specifieke samenvattingen van en kritiek op de verschillende plannen.

Parallel aan deze procedure organiseren landen gedurende een langere periode informatiesessies over *best practices*. Landen kunnen zich vrijwillig opgeven voor deze zogeheten *peer reviews*.

## 4.2 Kanttekeningen bij het proces

Het proces waarin het nationale actieplan tot stand komt, biedt een interessante wisselwerking tussen de activiteiten van de verschillende landen met elkaar en met de Europese Commissie. Het is een proces dat past bij de doelstellingen van open coördinatie op het terrein van sociale uitsluiting. Wat minder goed is uitgewerkt, zijn de relaties tussen overheid aan de ene kant en lokale actoren (gemeenten en lokale instellingen) en maatschappelijke organisaties aan de andere kant.

De Nederlandse overheid heeft contact gehad met relevante maatschappelijke organisaties gedurende verschillende fases van het opstellen van haar nationale actieplan sociale uitsluiting. Dit is in overeenstemming met de afspraken die de lidstaten met de Europese Commissie hebben gemaakt over de opzet van de nationale plannen. Toch verloopt de interactie met belanghebbenden niet altijd naar tevredenheid. Op enkele momenten waar de inbreng van maatschappelijke organisaties van belang had kunnen zijn, werden ze niet uitgenodigd. Bijvoorbeeld bij de evaluatie van het actieplan 2001 (Nederland e.a. 2003). Dat is een gemiste kans, omdat bijvoorbeeld de verenigingen van belang-

hebbenden bij uitstek in staat moeten worden geacht om te beoordelen of het beleid effect heeft. Participatie wordt dan niet benut als een instrument om de kwaliteit van het beleid te verhogen.

Ook bij het opstellen van het actieplan van 2003 leidde de participatie van belanghebbenden tot teleurstellingen. Najaar 2002 organiseerde het ministerie van SZW een startconferentie waar betrokken actoren konden inspreken voor het nationaal actieplan dat toen nog geschreven moest gaan worden. Daarna werd het stil. Totdat de interdepartementale werkgroep die het plan schreef in mei 2003 een concept plan stuurde aan de betreffende maatschappelijke organisaties. Deze kregen vervolgens twee weken tijd om te reageren. De 'radio-stilte' van de interdepartementale werkgroep tijdens het schrijven van het actieplan en de korte tijd om te kunnen reageren, werd door de maatschappelijke organisaties als zeer teleurstellend ervaren. Er was slechts sprake geweest van 'eenrichtingsverkeer', zo constateerden zij (Nederland e.a. 2003; Idema 2004).

Ook de Europese Commissie maakt opmerkingen over de wijze waarop Nederland het maatschappelijk middenveld in het proces betreft. In het *Joint Report on Social Inclusion* dat de Europese Commissie in december 2003 uitbracht, wordt de noodzaak van participatie van het maatschappelijk middenveld in de totstandkoming van het nationale actieplan als aandachtspunt voor Nederland gemeld. De Europese Commissie constateert dat er in het Nederlandse actieplan geen melding wordt gemaakt van initiatieven om de dialoog met het maatschappelijk middenveld te versterken (Europese Commissie 2003b, 189; Meinema 2004b).

De tweede opmerking die we hier willen maken, betreft de relatie tussen overheid en lokale actoren in de uitvoering van het actieplan. Het meeste beleid van het actieplan is decentraal beleid. Gemeentelijke diensten en lokale instellingen zoals scholen, centra voor werk en inkomen en welzijnsinstellingen worden geacht voor de uitvoering te zorgen. Zij moeten de resultaten boeken die op



rijksniveau gewenst zijn. Dit roept de vraag op naar de lokale uitwerking van het nationale actieplan. Wat gebeurt er na het formuleren van de doelstellingen? Het NAPincl 2003 gaat niet in op de vraag of, en zo ja hoe, het beleid op lokaal niveau zal worden uitgevoerd.

### 4.3 De inhoud

Nederland hanteert in navolging van de EU de volgende definitie van armoede: 'Armen zijn mensen, gezinnen of groepen mensen wier middelen (materieel, cultureel en sociaal) zo beperkt zijn, dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de lidstaten waarin zij leven' (Ministerie SZW 2003:4). In het nationale actieplan 2003 wordt een aantal armoederisico's genoemd. Op basis van deze risico's kunnen specifieke doelgroepen van armoedebeleid worden benoemd. Het gaat om mensen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt; financiële armoede kennen; door uitsluiting of uitval uit basisvoorzieningen vallen of een cumulatie van armoede-risico's kennen.

De Europese regeringsleiders hebben de volgende algemene doelstellingen afgesproken voor het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De doelstellingen vormen het inhoudelijke kader waarbinnen de lidstaten het eigen beleid vormgeven (SZW, 2003).

1. Bevordering van de deelneming in het arbeidsproces en van de toegang van eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten;
  - 1.1 Bevordering van de deelneming in het arbeidsproces;
  - 1.2 Bevordering van de toegang van eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten;
2. Voorkoming van uitsluitingsrisico's;
3. Optreden ten behoeve van de meest kwetsbaren;
4. Mobilisatie van alle actoren (bij de totstandkoming en uitwerking van het nationale actieplan, RMO).

Nederland heeft deze algemene doelstellingen vertaald in de volgende vijf Nederlandse hoofddoelstellingen (SZW, 2003):

1. Verhogen van maatschappelijke participatie in de vorm van betaald werk of, als arbeidsinschakeling niet mogelijk is, door middel van het verrichten van maatschappelijk zinvolle onbeloonde activiteiten;
2. Waarborgen van een minimuminkomen voor mensen die niet in staat zijn zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien;
3. Bevorderen van de toegankelijkheid van voorzieningen op het gebied van huisvesting, onderwijs, zorg, rechtsbijstand, inburgering en maatschappelijke opvang;
4. Verbeteren van de positie van de meest kwetsbaren door het bieden van een geïntegreerd aanbod (maatwerk);
5. Stimuleren van een actieve inbreng van en een nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Het kabinet heeft de hoofddoelstellingen vervolgens ingevuld in termen van streefdoelen. De streefdoelen zijn vaak behoorlijk concreet, het actieplan noemt bijvoorbeeld: "Jaarlijkse toename arbeidsparticipatie etnische minderheden met 0,75 procentpunt vanaf 2002 tot 54 procent in 2005" en "gemeenten bieden in 2003 financiële ondersteuning aan mensen met een langdurig minimuminkomen zonder arbeidsmarktperspectief". Met betrekking tot de beschikbaarheid van voorzieningen in de gehandicaptenzorg wordt als streefdoel genoemd de "reductie van de wachtlijsten tot normale (frictie)wachtlijsten in 2006". Een laatste voorbeeld dat we hier willen noemen van de manier waarop het kabinet de hoofddoelstellingen heeft geconcretiseerd, is de "reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters met 30% in 2006 t.o.v. 1999".

Het nationale actieplan sociale uitsluiting benoemt een groot aantal beleidsmaatregelen waarmee het kabinet de geformuleerde streefdoelen wil bereiken. Het gaat onder meer om inburgeringbeleid, alfabetiseringscursussen, schuldsanering, reïntegratietrajecten, invoering van de Wet Werk en Bijstand, Huursubsidie InformatiePunten, de verdere invoering van persoonsgebonden

budgetten in de zorg en schoolgezondheidsbeleid. Het actieplan bevat dus een omvangrijk palet aan maatregelen. Hetzelfde geldt voor de beoogde doelgroepen. De groepen die volgens het nationale actieplan 2003 het meeste risico lopen op armoede en sociale uitsluiting zijn allochtonen en ouderen. Daarbij is er bij vrouwen meer sprake van een cumulatie van risicofactoren dan bij mannen. Meer specifiek noemt het plan als aandachtsgroep de oudere allochtone vrouwen. Maar daarnaast worden er – op basis van SCP-onderzoek naar indicatoren van armoede – nog twintig andere risicogroepen aangewezen. Het betreft onder meer de meest kwetsbare mensen met een opeenstapeling van problemen zoals dak- en thuislozen, verslaafden, mensen met een psychische handicap, mensen met chronische psychosociale problematiek en mensen met een (chronisch) slechte gezondheid. Het nationaal actieplan bevat maatregelen die zijn gericht op alle groepen die het risico lopen op armoede en sociale uitsluiting.

#### 4.4 Kanttekeningen bij de inhoud

Vooropgesteld moet worden dat het beleid rond sociale uitsluiting nogal pril is en het te vroeg is voor definitieve evaluaties. Het is een methode van werken die over enige tijd tot kwaliteit moet leiden. Er zijn ook duidelijke aanwijzingen dat er vooruitgang wordt geboekt. Het tweede tweejaarlijkse actieplan uit 2003 was inhoudelijk al vele malen concreter en meer gespecificeerd dan het eerste actieplan uit 2001. Dit gezegd hebbende moeten we toch constateren dat de huidige nationale actieplannen nog niet voldoen aan de hoge eisen die men zou mogen stellen aan beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De RMO wil, deels in aansluiting op enkele onderzoeken en evaluaties van armoede- en uitsluitingsbeleid, een aantal kritische opmerkingen maken.

De eerste opmerking betreft de breedte van het actieplan. In een evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut wordt de vraag gesteld in hoeverre de classificatie van ruim twintig risicogroepen in het nationale actieplan nog wel effectief is (Nederland e.a. 2003). Zijn twintig doelgroepen niet teveel van het goede? Andere critici hebben er op gewezen, dat de brede focus van het actieplan het

gevaar in zich draagt dat er nauwelijks resultaat zal worden geboekt. Dit is bijvoorbeeld gezegd door de Algemene Rekenkamer (TK 2002-2003 a en b), de SGB0 (Ruige en Schut 2001) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (Jehoel 2003). De sociale problematiek die in het actieplan wordt behandeld, is zeer complex en is al vele jaren onderwerp van beleidsaandacht. De genoemde critici spraken de verwachting uit dat het bereiken van duidelijke resultaten alleen mogelijk is als de overheid de aandacht en middelen concentreert op een veel geringer aantal doelgroepen. Het nationale actieplan bevat zóveel en gaat over zúlke weerbarstige sociale problemen dat het risico bestaat dat het uiteindelijk nergens over gaat.

De tweede opmerking is dat het nationale actieplan geen nieuw beleid bevat. Dat was bij het actieplan uit 2001 ook al het geval. Het actieplan bevat een selectie van beleidsvoornemens die het kabinet onafhankelijk van het plan heeft bedacht en nu in één kft heeft samengebracht. Het actieplan heeft daardoor geen agenderende waarde. De geformuleerde streefdoelen zijn zeer concreet (zoals: de reductie van het aantal vroegtijdig schoolverlaters met 30%), maar daar staan geen nieuwe maatregelen tegenover zodat onduidelijk blijft hoe dit streefdoel kan worden gehaald. Het is de vraag wat zo'n plan toevoegt aan het bestaande beleid. Mogelijk kan het zo zijn, dat het feit dat bestaande maatregelen in een bepaald verband zijn samenbracht tot een versterking of verbinding van bestaande initiatieven leidt. Opmerkelijk is het echter wel, een nieuw plan zonder nieuwe maatregelen.

De derde opmerking is dat er gelijktijdig maar onafhankelijk van elkaar twee nationale actieplannen bestaan die inhoudelijk een duidelijke overlap hebben. Enerzijds is er het actieplan gericht op armoede en sociale uitsluiting, anderzijds bestaat er ook een actieplan op het terrein van werkgelegenheid. De doelstellingen van de actieplannen overlappen elkaar ten dele. Zo is de 'bevordering van de deelneming in het arbeidsproces van eenieder' óók een doelstelling uit het actieplan tegen sociale uitsluiting. De twee plannen worden opgesteld door verschillende werkgroepen, in overleg met andere maatschappelijke organisa-

ties en op verschillende momenten. Op het gebied van sociale uitsluiting wordt tweejaarlijks een plan opgesteld, op het terrein van werkgelegenheid is dit jaarlijks het geval. Dit zorgt ervoor dat het beleidsproces onnodig ingewikkeld is. Bovendien kan het ervoor zorgen dat de aandacht voor sociale uitsluiting en voor werkgelegenheid versnipperd raakt.

De vierde en laatste opmerking betreft de geringe mate van politisering van het actieplan in Nederland. Het plan geeft niet aan of de voornemens wel voldoende beleidsprioriteit hebben. Dit sluit aan bij de eerdere opmerking over het grote aantal doelgroepen dat in het actieplan is opgenomen waaruit ook geen sterke prioritering spreekt. De geringe politisering doet zich ook voor in de vormgeving van het proces. De Tweede Kamer wordt pas betrokken bij het nationaal actieplan nadat het document al naar Brussel is gestuurd. Voor een goede kans van slagen is het echter belangrijk dat er duidelijke beleidsprioriteiten worden aangegeven, dat er vooraf politiek debat plaatsvindt en dat er sprake is van politiek leiderschap.

## 4.5 Conclusie

In het derde hoofdstuk concludeerden we dat open coördinatie een kansrijke nieuwe methode is voor gezamenlijke Europese actie op sociaal terrein. In dit hoofdstuk hebben we de open coördinatie in praktijk verkend, door te kijken naar het nationaal actieplan sociale uitsluiting. We constateren dat het een interessant proces is maar dat er wel de nodige opmerkingen bij te plaatsen zijn. Zo blijkt het moeilijk om maatschappelijke organisaties op een goede wijze bij het proces te betrekken en blijft onduidelijk of en op welke wijze de landelijke plannen zullen worden vertaald in lokale handelingen. Verder valt op dat het actieplan sociale uitsluiting wel heel veel prioritaire doelgroepen heeft, dat het niet leidt tot nieuwe maatregelen, dat het zich onduidelijk verhoudt tot het actieplan over werkgelegenheid en dat het proces nauwelijks is gepolitiseerd. De algemene conclusie die we aan deze constatering kunnen verbinden is dat de mooie beloften van open coördinatie op sociaal terrein in praktijk niet worden waargemaakt. De zachte methode van coördinatie behoeft meer politieke

leiding om effectief te worden. Nodig zijn – om de metafoor te blijven gebruiken – scherpe randjes rond de zachte methode. In het volgende hoofdstuk gaan we na hoe dit beter zou kunnen.

## 5 Ontwikkelingsopgaven voor Europa en sociaal beleid

### 5.1 Kansen

Met dit advies wil de RMO bijdragen aan een visie op Europa en sociaal beleid. Eén van de hoofdconclusies in dit advies is dat de relatie tussen sociaal beleid en de Europese Unie te vaak als problematisch wordt beschouwd. Europa is in die optiek een bedreiging voor sociaal beleid. Deze perceptie is wijdverbreid en wordt ook nog eens gevoed door nationale politici die onwelkome politieke beslissingen graag verkopen als noodzakelijke gevolgen van Brusselse dicta-ten. Daarmee miskennen zij hun eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen beslissingen én voor hun eigen medeverantwoordelijkheid voor wat er in de Europese Unie gebeurt. Uit het tweede hoofdstuk blijkt echter dat deze angst, hoewel begrijpelijk, niet gerechtvaardigd is. De Europese wetgeving is tot op heden verenigbaar gebleken met verschillende typen nationale verzorgingssta-ten en met verschillende niveaus van collectieve bescherming voor risico's. Daarmee concluderen we dat het in algemene zin niet terecht is om de EU te zien als een bedreiging voor de verzorgingsstaat.

Tegenover dit beeld van de EU als bedreiging voor sociaal beleid kan het beeld worden geplaatst van de EU als stimulator van sociale waarden. De EU heeft in het verleden op tal van sociale onderwerpen die burgers direct raken, een belangrijke stimulerende rol gespeeld. Daarbij valt onder meer te denken aan de maatschappelijke positie van vrouwen, gehandicapten en patiënten. De EU heeft daarmee een niet altijd opgemerkte maar wel belangrijke traditie opge-bouwd in het versterken van de maatschappelijke positie van tal van groepen. Dat ging in eerste instantie via de weg van algemene wetgeving (van het zoge-noemde Europese sociale huis, de eerste kamer) en werd later meer en meer uitgebreid naar terreinen waar de EU maatschappelijke ontwikkelingen in de lid-staten stimuleert (de derde kamer). Dit is een traditie die het waard is om te worden uitgebouwd in het kader van de zogenoemde Lissabon-doelstellingen.

De RMO is van mening dat de EU kansen biedt voor sociaal beleid. De EU kan fungeren als initiator van en stimulator voor sociaal beleid en in die zin de lidstaten helpen om maatschappelijke samenhang en economische ontwikkeling met elkaar te verzoenen. Een veelbelovende methode daarvoor is open coördinatie.

## 5.2 Beloften van een zachte methode

Open coördinatie beïnvloedt nationaal beleid niet met harde wetten maar door zachtere vormen van druk. Open coördinatie kan het leervermogen van overheden versterken, kan impulsen geven aan beleidsonderwerpen en opent de ruimte naar goede én slechte ervaringen uit andere Europese landen. Het is daarmee een methode die binnen de grenzen van de subsidiariteit mogelijkheden schept voor gemeenschappelijke Europese ontwikkelingen in het sociale domein.

Open coördinatie past bij een hedendaagse sturingsvisie, zoals onder meer verwoord in het RMO-advies *Bevrijdende kaders* en de *kabinetsvisie Andere Overheid*. Centraal in deze moderne visie staat globale maar duidelijke kaderstelling met sturing op hoofdlijnen (Kabinetsvisie Andere Overheid 2003:12-5; RMO 2002). Binnen deze kaders moet voldoende ruimte zijn voor een lokale vertaling op het uitvoeringsniveau. Open coördinatie biedt ruimte aan de lidstaten binnen gemeenschappelijk op Europees niveau vastgestelde kaders.

Bij ruimte hoort ook rivaliteit. Het gaat ons om rivaliteit die is gericht op de kwaliteit van beleid en op maatschappelijke resultaten, niet om rivaliteit om de middelen. Noem het *publieke rivaliteit*. Publieke rivaliteit wakkert aan dat mensen het beste uit zichzelf halen, dat ze willen streven naar excellentie. Publieke rivaliteit lokt uitvinder- en uitblinkergedrag uit. Rivaliteit gedijt het beste in een klimaat van 'permanente verbetering'. Dit houdt in dat in een verbeteringsproces verschillende oplossingen tegelijkertijd worden geprobeerd, vanuit de erkenning dat er voor een vraagstuk zelden één oplossing bestaat of dat het mogelijk is vooraf al in detail te bedenken hoe die oplossing er precies uitziet. De sterk-



ste garantie voor het welslagen van de Lissabon-agenda zou zijn dat de deelnemende landen ieder voor zich streven naar excellentie.

### 5.3 Zes thema's voor open coördinatie

Open coördinatie van sociaal beleid heeft volgens de RMO zin onder een aantal voorwaarden. In de eerste plaats moet het gaan om kwesties die in de verschillende Europese landen aan de orde zijn. In de tweede plaats moet gelden dat de thema's een duidelijke politieke en maatschappelijke urgentie hebben. In de derde plaats is het nodig dat de thema's al langere tijd onderwerp van beleidsaandacht zijn en er zodoende tal van leerrijke experimenten bestaan.

Volgens de RMO voldoen de onderstaande zes onderwerpen aan deze voorwaarden en lenen zij zich dus voor open coördinatie. De RMO beveelt aan dat deze thema's door open coördinatie ter hand worden genomen. Sommige onderwerpen kunnen aandacht krijgen binnen bestaande processen van open coördinatie, de uitwerking van andere onderwerpen zou leiden tot één of enkele nieuwe processen van open coördinatie.

- Verpaupering van buurten in grote steden
- Het voortijdig afbreken van schoolloopbanen van risicjongeren
- Integratie en immigratie
- Stille armoede onder ouderen
- Sociale infrastructuur op het platteland
- Alleenstaande ouders

### 5.4 Praktijk van onvervulde beloften

De belofte van een Europese rol bij sociaal beleid ligt vooral op het vlak van het versterken van het leervermogen in open coördinatieprocessen. De realiteit laat echter zien dat er op dit punt sprake is van een *praktijk van onvervulde beloften*. Dit blijkt uit onze analyse van het beleid inzake sociale uitsluiting (zie hoofdstuk 4 en Idema 2004) en ook bij het open coördinatieproces rond werkgelegenheid is dezelfde constatering gedaan (Zijl et al. 2002). Een algemeen onderzoek naar Europese open coördinatie laat hetzelfde beeld zien (Radaelli 2003:53).

Het algemene probleem bij open coördinatieprocessen zoals ze nu bestaan, is

dat ze een gebrek aan scherpheid en focus hebben. Open coördinatie is op zichzelf een betrekkelijk ambtelijk proces. Er wordt overlegd, er moeten bepaalde stukken worden geschreven en er worden belanghebbenden geconsulteerd. Deze verzameling van procedures en afspraken leidt niet uit zichzelf tot kwaliteitsverbeteringen. Wanneer het plan niet vergezeld gaat van een duidelijke politieke ambitie en niet mede wordt gedragen door belanghebbenden blijft het een papieren proces. In dat geval verwordt de Europese intervisie tot een potje schijnboksen zonder praktische betekenis. En dat is jammer, want wie de reactie leest op het Nederlandse plan over sociale uitsluiting weet dat er geen reden is om zelfgenoegzaam achterover te leunen en dat Nederland in Europees verband nog veel zou kunnen leren (Europese Commissie 2003b en Meinema 2004b). Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de in verhouding slechte positie van alleenstaande ouders in Nederland. De zachte methode van open coördinatie moet daarom worden gecombineerd met meer maatschappelijke betrokkenheid en meer politiek leiderschap. Daarmee ontstaan als het ware scherpe randjes rond de zachte methode die ertoe leiden dat de gehoopte positieve effecten ook worden gerealiseerd.

## 5.5 Scherpe randen rond een zachte methode

Om de zachte methode van open coördinatie te verscherpen zijn ons inziens drie ontwikkelingslijnen mogelijk. We geven eerst een korte beschrijving en bespreken ze daarna meer in detail. We werken dit concreet uit voor het open coördinatieproces rond sociale uitsluiting. De aanbevelingen zijn echter ook toepasbaar op andere terreinen zoals dat van werkgelegenheid of pensioenen.

Het is in de eerste plaats zaak om **te politiseren**. Processen van open coördinatie zijn tot op heden te beschouwen als vormen van 'beleid zonder politiek' (De Swaan 2003). Het is nodig om de politieke agenderingsfunctie in de processen te versterken en daarmee ook de gevoelde urgentie te verhogen. Als de politieke urgentie hoog is, dan wordt de inter-Europese vergelijking scherper en spannender; zowel leerrijker als gevaarlijker. Dit vraagt om openheid bij de deelnemers, om het vermogen zich kwetsbaar op te stellen en daarmee dus om politieke moed.

Het is in de tweede plaats zaak om het **leervermogen te verhogen**. In de eerdere hoofdstukken hebben we laten zien dat de belangrijkste belofte die open coördinatie het beleid kan bieden ligt op het terrein van het leervermogen. Tegelijk laat de praktijk zien dat dit nog maar matig tot uiting komt. Daarom zijn maatregelen nodig die ervoor zorgen dat het leervermogen wordt versterkt. Goede beleidsevaluaties zijn hier van cruciaal belang, waarbij te overwegen valt om op sommige terreinen te werken aan een Europa van verschillende snelheden. Ten slotte is het in de derde plaats zaak om **horizontale netwerken te versterken**. De Europese Unie kan onder andere beschouwd worden als een ideale experimenteer- en ontwikkelingsruimte voor beleidsvernieuwing. Het is zaak deze kwaliteit van de EU actief te benutten. De EU is een knooppunt in een netwerk met veelvormige vertakkingen, tussen verschillende overheden onderling en met verschillende maatschappelijke organisaties. Deze netwerken kunnen worden geactiveerd en versterkt zodat de deelnemers beter van elkaar kunnen leren en het beleid kan worden versterkt.

#### 5.5.1 Politiseren

De open coördinatiemethode werkt pas – zo hebben wij hier betoogd – indien er voldoende politieke druk is en er sprake is van een effectief politiek leiderschap. Dit is deels afhankelijk van de politieke prioriteiten in het kabinet en het parlement. De effectiviteit van open coördinatieprocessen is er bij gebaat dat ministers duidelijke doelen stellen op prioritaire terreinen. Daarmee verkrijgt een actieplan richting en kan de verantwoordelijke bewindspersoon na twee jaar laten zien of hij de doelstellingen heeft gehaald.

De raad doet drie concrete aanbevelingen.

### **1. Het nationaal actieplan sociale uitsluiting wordt de kaderstellende nota op sociaal terrein.**

Op dit moment bestaat het NAPincl min of meer *naast* het vigerende armoedebeleid in Nederland. Het is bevorderlijk voor de kwaliteit indien de Europese en de landelijke beleidsprocessen worden geïntegreerd. Het NAPincl kan worden

gebruikt als het centrale document voor het Nederlandse beleid. Daarmee zou het eerder agendabepalend dan agendavolgend worden. Een extra reden hiervoor is dat het kabinet recent heeft besloten niet langer de jaarlijkse sociale nota uit te brengen. Ook is de vierjaarlijkse welzijnsnota (nog?) niet opgesteld. Dit heeft als gevolg dat er op dit moment geen kaderstellende beleidsnota voor het sociale domein voorhanden is. Het nationaal actieplan sociale uitsluiting zou deze functie wat de RMO betreft goed kunnen vervullen.

## **2. De actieplannen over sociale uitsluiting en werkgelegenheid worden geïntegreerd.**

Op dit moment bestaan het nationaal actieplan werkgelegenheid en het nationaal actieplan sociale uitsluiting onafhankelijk van elkaar. Het zou goed zijn om deze plannen in de toekomst te integreren, anders dreigt het gevaar van een beleidskoker sociale uitsluiting en een beleidskoker werkgelegenheid. Beter ware een gebundelde strategie die werkloosheid én sociale uitsluiting tegelijk bestrijdt. Binnen die gebundelde strategie geeft het kabinet dan een beperkt aantal hoofddoelstellingen aan die de absolute prioriteit hebben in de komende twee jaar.

## **3. De Tweede Kamer legt de hoofdlijnen vast van het nationaal actieplan.**

Op dit moment bespreekt de Tweede Kamer het nationaal actieplan pas na vaststelling. De Kamer kan er zodoende geen invloed op uitoefenen. Dit leidt ertoe dat het stuk niet politiek wordt gedragen. Om dit te verbeteren is het nodig dat de Tweede Kamer nationale actieplannen niet *na vaststelling* krijgt toegezonden maar er eerst in een vroegtijdig stadium over spreekt om centrale kaders aan te geven en het document vervolgens vaststelt voordat het naar Brussel wordt verzonden.

De ontwikkelingslijn van politisering is er kort en goed op gericht de rol van de landelijke politieke actoren bij open coördinatieprocessen te versterken. Dat is deels een procedureel-institutionele kwestie en daarvoor hebben we hier enkele voorstellen gedaan. Daarnaast is het echter ook een kwestie van poli-

tieke prioriteitstelling. Daarover gaat de RMO uiteraard niet. Wel menen we dat, indien het zo is dat de open coördinatieprocessen rond armoede en sociale uitsluiting geen prioriteit hebben, daaraan dan de logische consequentie moet worden verbonden en dat Nederland in het vervolg beter kan afzien van deelname. Bij *window dressing* is niemand gebaat.

#### 5.5.2 Horizontale netwerken versterken

Wie de beleidsstukken leest zal allicht vergeten dat het hier gaat om problemen van mensen van vlees en bloed. Juist om dit besef vast te houden is het nodig om de expertise van maatschappelijke organisaties te benutten om het beleid te versterken. Dit geldt bij uitstek bij een ingewikkeld terrein als sociale uitsluiting, waar het de kunst is ervoor te zorgen dat het beleid zich richt op de feitelijke problemen waar mensen in de samenleving mee te maken hebben.

De Raad doet twee concrete aanbevelingen.

#### **1. De overheid maakt zichtbaar wat zij doet met de inbreng van maatschappelijke organisaties.**

Burgers en maatschappelijke organisaties worden op dit moment betrokken in Europese beleidsprocessen zoals bij het NAPincl maar onduidelijk blijft voor henzelf vaak waartoe hun inspanningen leiden. Tegen de tijd dat er beslissingen worden genomen, staan ze buitenspel. Ook is naderhand niet te zien of en in welke mate hun betrokkenheid invloed heeft gehad op de besluitvorming. Dat is op zichzelf logisch en past bij de wederzijdse rollen van bestuurders en maatschappelijke organisaties, maar zet wel een wissel op deze betrokkenheid. Het eenrichtingsverkeer in het communicatieproces leidt tot frustraties bij belanghebbenden. Het is daarom van belang dat beleidsmakers zich verantwoorden over wat er met de inbreng van participanten gebeurt, zonder dat het betekent dat zij op enige wijze gebonden zouden moeten zijn aan wat maatschappelijke organisaties inbrengen. De RMO adviseert de regering om in het nationaal actieplan te vermelden wat zij heeft overgenomen van de betrokkenen en wat niet.

## **2. Het nationaal actieplan geeft aan op welke wijze de plannen lokaal doorwerken.**

De meeste resultaten van het uitsluitingsbeleid zullen op lokaal niveau moeten worden behaald. Het nationaal actieplan sociale uitsluiting is tot nog toe vooral een bundeling van bestaande initiatieven op rijksniveau die niet tot nauwelijks tot een vertaling in lokale praktijken heeft geleid. Om op termijn resultaten te behalen is het nodig dat de landelijke plannen zich vertalen naar lokale initiatieven. Overigens is het daarbij zeker zo belangrijk dat de lokale agenda het nationale plan voedt als andersom. Eén mogelijkheid hiertoe is om te komen tot lokale actieplannen in navolging van het landelijke actieplan. Verder helpt het zeer voor wat betreft de lokale vertaling indien het nationaal actieplan uitgroeit tot hét landelijke kader voor werkgelegenheid en sociale uitsluiting. De RMO adviseert het kabinet om in het volgende nationale actieplan sociale uitsluiting, dat in 2005 zal verschijnen, aan te geven op welke wijze de landelijke doelstellingen op lokaal niveau zullen worden uitgevoerd.

### *5.5.3 Leervermogen verhogen*

Tot nog toe wordt er te weinig gebruik gemaakt van de leermogelijkheden die er zijn bij open coördinatie. Om dit te verbeteren zijn er verschillende stappen denkbaar die de wil om het proces te verscherpen gemeen hebben

De Raad doet drie aanbevelingen.

#### **1. De beleidsevaluatie wordt geobjectiveerd.**

De eerste stap om het leervermogen te verbeteren is door vooraf duidelijke en meetbare doelstellingen te formuleren en achteraf goed – en objectief! – te evalueren. De opvattingen en ervaringen van directe belanghebbenden kunnen daarbij van grote waarde zijn. Daarom is het verstandig om maatschappelijke organisaties uit het veld uit te nodigen om de evaluatie te becommentariëren. De vraag aan hen is dan: klopt deze weergave of schetst hij een te rooskleurig beeld?

## 2. Europese vergelijkingen in verschillende snelheden.

Een andere stap zou zijn om de vergelijking van plannen in verschillende Europese snelheden te organiseren. Doel hiervan zou zijn om zoveel mogelijk vergelijkbare landen bij elkaar te brengen en op deze wijze de onderlinge competitie te verscherpen. De indeling van landen in verschillende snelheden dient dan functioneel te gebeuren. Er is bijvoorbeeld een groot verschil in de maatschappelijke positie van de allerarmsten bij landen mét en zonder een algemene bijstandsregeling. Het is betekenisvoller indien Nederland op dit punt alleen wordt vergeleken met de andere 'bijstandslanden' in de landenevaluatie van de Europese Commissie.

## 3. Burgers als experts.

Ten slotte zouden burgers en maatschappelijke organisaties ook in de planvorming een rol kunnen spelen door in een burgerjury op voorstellen te reageren, zelf preferenties te formuleren en onderling te bespreken. Participatie wordt dan niet ingezet als een vermoeiende routine die nu eenmaal hoort bij hedendaags beleid, maar wordt gebruikt als een middel om de kwaliteit van het beleid te verbeteren.

## 5.6 Participatie van burgers en maatschappelijke organisaties

De participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij sociaal beleid is één van de terugkerende thema's in de drie ontwikkelingslijnen die we hiervoor schetsten. De betekenis hiervan voor sociaal beleid kan moeilijk worden overschat. Beleidsmakers moeten worden geconfronteerd met de concrete ervaringen, zorgen en voorkeuren van de mensen om wie het gaat. Dit kan ervoor zorgen dat het beleid zich richt op daadwerkelijk bestaande problemen – zoals die daadwerkelijk worden ervaren – en het beleid niet raakt opgesloten in de eigen vaak moeilijk te vermijden abstracties. Verder hebben burgers en maatschappelijke organisaties bij uitstek het vermogen aan te geven wáár zich maatschappelijke problemen voordoen en zijn ze eveneens bij uitstek in de positie om te reflecteren op de effectiviteit van het beleid dat hen raakt.

De achtergrondstudies die ten behoeve van dit advies zijn verricht (Wennekers en Dekker 2004, Meinema 2004a, Van den Berg 2004) hebben laten zien dat burgers langs verschillende lijnen betrokkenheid tonen bij en participeren in Europa. Dat is vaak functioneel van aard en gericht op concrete thema's. Het is niet van dezelfde aard als op nationaal niveau. Dit betekent dat we de EU niet moeten beschouwen als een soort van gemankeerde natie-staat. De EU heeft een ander karakter en daar past een ander soort van betrokkenheid bij.

Het totale aantal participerende burgers is op het Europese vlak niet zo groot. Dit laat onverlet dat rond alle sociale onderwerpen op Europees niveau een netwerk van nieuwe maatschappelijke organisaties is ontstaan. De mogelijkheden van deze organisaties worden nog niet ten volle benut. Er is ruimte voor versterking van de relatie van de maatschappelijke organisaties in hun onderlinge Europabrede wisselwerking en in relatie tot verschillende bestuursniveaus. Het mobiliseren van dit rijke reservoir aan maatschappelijk initiatief – en het verbinden van ontbrekende schakels in maatschappelijke netwerken – is één van de opgaven in een uitbreidend sociaal Europa. Europees sociaal beleid kan daaraan een bijdrage leveren en met de drie ontwikkelingsrichtingen die we hiervoor presenteerden geven we daar mede invulling aan.

Er moet ten slotte nog een kanttekening worden gemaakt bij de organisaties die bij het beleidsproces zijn betrokken. Uit het achtergrondonderzoek (Van den Berg 2004 en Meinema 2004a) bij dit advies blijkt dat de Europese participatie binnen deze organisaties beperkt blijft tot een klein gezelschap specialisten. Ook maatschappelijke organisaties hebben behoefte aan wat je met een duur woord een 'interface' zou kunnen noemen tussen het Europese en het nationale niveau. Voor de legitimiteit van hun bijdrage aan processen is het aanbevelenswaardig dat zij hun eigen achterban nadrukkelijker betrekken. Daarnaast kunnen deze organisaties de mogelijkheden die de Europese context biedt beter leren benutten voor vormen van 'horizontaal leren'.



## 5.7 Ten slotte: sociale én economische ontwikkeling in de EU

De RMO wil met dit advies bijdragen aan een visie op Europa en sociaal beleid. Daarmee haken we aan op de regelmatig geuite vrees dat de ambitieuze Lissabon-doelstelling in het slop dreigt te geraken. De Lissabon-doelstelling verenigt economische en sociale aspecten door tegelijk te streven naar een sterkere kennis-economie én een grotere sociale samenhang. Sociale en economische doelstellingen worden in dit perspectief niet gezien als factoren die elkaar dwars zitten en beconcurreren, maar als een twee-eenheid. Dit lijkt de RMO een goede voorstelling van zaken. Een sociaal Europa is dienstbaar aan het versterken van marktkracht en duurzame stabiliteit. Omgekeerd is economische ontwikkeling evenzeer van belang voor de participatie en ontplooiing van burgers. Sociale en economische ontwikkelingen zijn wederzijds versterkend.

De RMO is van mening dat de EU een belangrijke stimulerende rol kan spelen in het sociaal beleid en dat de methode van open coördinatie daarvoor kansen biedt. Politici zullen er dan wel voor moeten kiezen om deze 'zachte methode' te voorzien van 'scherpe randen'.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001), *Grotestedenbeleid*. Tweede Kamer 2000-2001, 27650 nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2003), *Armoedebestrijding: De financiële ondersteuning armoedebestrijding*. Tweede Kamer 2002-2003, 28785 nrs. 1-2.

Armstrong, K. A. (2003), Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of European Governance. In: Borzel, T. and Cichowski, R. (red.) (2003), *The State of the European Union*. Vol. 6: 170-94. Oxford: Oxford University Press.

Arts, W. en Muffels, R. (2004), Van bescherming naar activering? De Nederlandse verzorgingsstaat in Europees perspectief. In: *Christen-democratische verkenningen*, lente 2004, p. 16-24.

Atkinson, T., e.a. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Berg, E. van den (2004), *Europeanisering van het maatschappelijk middenveld in Nederland*. Den Haag: SCP. Opgenomen als bijlage 3 in dit advies.

Boeri, T. (2000), *Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 2371.

Borjas, G. (1998), *Immigration and Welfare Magnets*. NBER Working Paper No. W6813.

Bovens, M. (2003) *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: AUP.

Dekker, P. (red.) (2002), *Particulier initiatief en publiek belang: Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*. Den Haag: SCP.

Europese Commissie (2003a), *Groenboek over diensten van algemeen belang*. COM(2003) 270 def.

Feldstein, M. and Horioka, C. (1980), Domestic Saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, 90: 314-32.

Freeman, R. B. (1998). War of the models: Which labour market institutions for the 21st century? *Labour Economics*, 5: 1-24.

Helliwell, J. (1998), *How Much Do National Borders Matter?* Washington D.C.: Brookings Institutional Press.

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap, 12 juli 2001, zaak C-157/99, *Jur.* 2001, p. I-05473.

Idema, T. (2004), *European Coordination, Local Effects? Towards an Effective Implementation of the European Social Inclusion Strategy in the Netherlands*. Den Haag: RMO. Opgenomen als bijlage 5 in dit advies.

Jackman, R. (2001). The pros and cons of a common European employment policy. *Swedish Economic Policy Review*, 8: 201-234.

Jehoel-Gijsbers, G. (2003), *Sociale uitsluiting: Een conceptuele en empirische verkenning*. Werkdocument 99 SCP. Den Haag: SCP.

*Kabinetsvisie andere overheid* (2003), Den Haag. Tweede Kamer 2003-2004, 29362, nr. 1.

Keuzenkamp, H., Theeuwes, J. en Nooij, M. de (2003), *Aan de schandpaal – de economische betekenis van 'Naming and shaming'*. Amsterdam, SEO / Infodrome.

Knaap, P. van der (1997). *Lerende Overheid, intelligent beleid: De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*. Den Haag: Phraedrus.

Krueger, A.B (2000), *From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact*. NBER Working Paper No. 7456.

Leeuw, F.L. (2000). Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend Burgerschap: De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Leibfried, S. en Pierson, P. (1995) Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. In: Leibfried, S. en Pierson, P. (red.) (1995). *European Social Policy: between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: Brookings Institution.

*Meedoen meer werk minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*. Den Haag, 2003.

Meijer, A. (2003), *Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet: Onderzoeksrapport in het kader van Alliantie ICT en Vitaal bestuur*. Utrecht: USBO / Universiteit Utrecht.

Meinema, T. (2004a), *Lobby- en participatiestrategieën van Europese NGO's: een verkenning van mogelijkheden en praktijken*. Utrecht, NIZW International Centre. Opgenomen als bijlage 4 in dit advies.

Meinema, T. (2004b), Europese strijd tegen armoede en sociale uitsluiting: Nederland in de middenmoot. In: *Intermezzo*, 2, 2004, p. 18-19.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2003*. Den Haag: SZW.

Nederland, T., Stavenuiter, M. en Swinnen, H. (2003), *NAP 2003 Development, objectives and contents*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Peterson, P. E. en Rom, M.C. (1990). *Welfare magnets: A new case for a national standard*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Raad van de Europese Unie (2004), *Joint Report on Social Inclusion*, 7101/04.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001), *Van uitzondering naar regel: Maatwerk in het grotestedenbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002), *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Hart voor Europa: De rol van de Nederlandse overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Radaelli, C.M. (2003), *The open method of coordination: A new governance architecture for the European Union*. Rapport nr. 1. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Ruige, A.J. en Schut, M. (2001), *NAPincl Nederland. Een second opinion*. SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: Den Haag (ongepubliceerd).

Sneekes, I. (2002), *Maatwerk in Europees sociaal beleid*. Den Haag, RMO. Opgenomen als bijlage 6 in dit advies.

Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau (2003), *Sociaal Europa: Europese Verkenning I; bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2004*, Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag, Tweede Kamer (2003-2004) 29201 nr 1.

Swaan, A. de (2003), *Europees beleid zonder Europese politiek. Morele, culturele en sociale zaken in de Europese Unie*. Amsterdam: SISWO.

Szysczak, E. (2000), *EC Labour Law*, Harlow. Engeland: Longman.

Tweede Kamerstuk: *Grotestedenbeleid*, brief minister met tussenstand Grotestedenbeleid. TK 2001–2002, 21 062, nr. 104.

Tweede Kamerstuk: *Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning*; brief Algemene Rekenkamer bij rapport: 'Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning'. TK, vergaderjaar 2002-2003a, 28 785, nrs. 1-2.

Tweede Kamerstuk: *tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*: brief ter aanbieding van het rapport. TK 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2, p. 11.

Veld, R. in 't (1997), *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*. Den Haag, VUGA.

Vollaard, B.A. (2003). Prestatieprikkels door verantwoording. *Economisch Statistische Berichten*, 2003, 88 nr. 4409.

Wennekers, C. en Dekker, P. (2004), *Betrokkenheid bij Europa*. Den Haag: SCP. Opgenomen als bijlage 2 in dit advies.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Naar een Europabrede Unie*. Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*. Den Haag, Sdu.

Zijl, M., e.a. (2002), *Dutch experiences with European employment strategy*. Amsterdam, SEO en AIAS.





# Bijlage 1

**Adviesvraag**





---

## Sociaal beleid in Europees perspectief

Aansluitend bij de bepalingen over sociale politiek in het Verdrag van Amsterdam heeft de Europese Raad in Lissabon (voorjaar 2000) de politieke beleidslijnen geformuleerd voor een gemeenschappelijke visie en aanpak van sociaal beleid in en door de lidstaten.

Speerpunt daarbij is de bevordering van de sociale integratie als element in de Europese strategie voor de komende tien jaar om de Europese Unie "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld" te laten worden en tegelijkertijd duurzame economische groei, meer werkgelegenheid en een hechtere sociale samenhang na te streven.

Deze in Lissabon (en Feira) geformuleerde beleidslijnen zijn in de opeenvolgende Europese Raden van Nice ('Sociale Agenda') en Stockholm politiek bevestigd en nader ingevuld en zullen de komende jaren (Barcelona 2002) op de agenda blijven.

Als resultaat van Nice is tevens in het EG-verdrag (art. 137) opgenomen dat de Gemeenschap ondersteunend en aanvullend beleid kan voeren ter bestrijding van sociale uitsluiting en inzake de modernisering van de stelsels van sociale bescherming (o.a. pensioenen).

Aan beide doelstellingen wordt thans op EU-niveau en in de lidstaten nadere uitwerking gegeven door middel van nationale actieplannen, het vaststellen van indicatoren en een proces van 'open coördinatie'.

Het Europese beleid weerspiegelt in zekere zin binnen de lidstaten vergelijkbare maatschappelijke vraagstukken, zoals het streven naar sociale cohesie, de participatie van burgers, een andere rolverdeling man/vrouw en naar de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Bovendien ligt er de discussie aan ten grondslag over de houdbaarheid en betaalbaarheid van het Europese verzorgingsstaatmodel en het streven te komen tot een actieve welvaartsstaat, met behoud van solidariteit binnen en tussen generaties, tegen de achtergrond van de demografische ontwikkelingen. Daarom wordt de RMO gevraagd, hoe vanuit het perspectief van zijn advisering over het Nederlandse sociaal beleid, ruimte en richting voor het Europese sociale beleid ter voorkoming van sociale uitsluiting kan worden geformuleerd.



# Bijlage 2

## **Betrokkenheid bij Europa**



# Inhoud

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b><i>Inleiding</i></b>                           | <b>73</b> |
| <b>2</b> | <b><i>Nederland in Europa</i></b>                 | <b>76</b> |
| 2.1      | Kennis en betrokkenheid                           | 76        |
| 2.2      | Steun   | 78        |
| 2.3      | Grensoverschrijdende participatie                 | 80        |
| 2.4      | Verbanden en de positie in Nederland              | 86        |
| <b>3</b> | <b><i>Diversiteit in Nederland</i></b>            | <b>88</b> |
| 3.1      | Achtergronden van betrokkenheid en steun          | 88        |
| 3.2      | Bevolkingsgroepen                                 | 89        |
| <b>4</b> | <b><i>Besluit</i></b>                             | <b>92</b> |
| 4.1      | Conclusies  | 92        |
| 4.2      | Een breder perspectief op betrokkenheid in Europa | 92        |
|          | <b><i>Literatuur</i></b>                          | <b>95</b> |
|          | <b><i>Bijlage</i></b>                             |           |
|          | Studie- en arbeidsmigratie in de EU               | 96        |





# Inleiding

Uit menig onderzoek naar houdingen van Nederlanders tegenover de Europese Unie (EU) komt het beeld naar voren van een weinig betrokken burger, die nauwelijks of geen relevante kennis over de EU heeft, en die het in het algemeen allemaal ‘wel best’ vindt (o.a. Janssen 2001; Dekker et al 2002, 2003). Het ontbreken van kennis en interesse zorgt waarschijnlijk ook voor het wat grillige beeld van veranderingen dat opinieonderzoek over Europa oplevert (Janssen 2001: 164-165).

Betrokkenheid bij de EU werd in het vorige RMO-advies over Europa omschreven als het hebben van een ruime mate van kennis en een beargumenteerde mening over het Europese integratieproces, alsmede het actief participeren in (Europese) politieke en maatschappelijke organisaties. Tevens zou er sprake zijn van gevoelens van verbondenheid en identificatie met mensen, organisaties en ideeën (RMO 2003: 13-14).

In het algemeen staan bij omschrijvingen van betrokkenheid affectieve en emotionele elementen voorop, maar het is niet ongebruikelijk ze te combineren met cognitieve elementen en (bereidheid tot) gedrag, al is het maar als implicaties van de affectie. Uit betrokkenheid wil men ergens meer van weten en zich ermee bemoeien. Betrokkenheid kan positief en negatief zijn (maar nooit neutraal). Er is wel een positieve bias. Afgezien van betrokkenheid bij evident negatieve verschijnselen (rampen, oorlogen, hongersnood) waar het gaat om het willen vermijden of verlichten van leed, veronderstelt betrokkenheid bij op zich neutrale begrippen als Europa, politiek en woonplaats een positieve grondhouding. Politieke betrokkenheid kan wel gepaard gaan met een radicale en algehele afwijzing van alles wat er op een bepaald moment in de politiek gebeurt, maar dat gebeurt dan toch vanuit het idee dat het anders kan en moet. Zo ook kan betrokkenheid bij Europa gepaard gaan met negatieve opvattingen over de bestaande EU en het gevoerde beleid, maar betrokkenheid zal niet worden gevoed door de overtuiging dat Europa onbelangrijke flauwekul is. Niet ten aanzien van concrete personen en beleid, maar wel wat de basisprincipes en instituties betreft kan worden verwacht dat betrokkenheid veelal samengaat met positieve houdingen en opvattingen. Niet voor niets zijn in politicologisch onderzoek de begrippen politieke betrokkenheid en verschillende concepten van politieke steun nauw met elkaar verweven (Castenmiller 2001: 21).

Tegen deze achtergrond willen we hier behalve aan betrokkenheid bij de EU in de zin van belangstelling (interesse hebben voor, maar ook het gevoel hebben belang te hebben bij) en de daaruit eventueel voortvloeiende informatievergaring en kennis, ook uitgebreid aandacht besteden aan steun voor de EU, blijkend uit positieve gevoelens voor de EU, instemming met het EU-lidmaatschap van het eigen land, gevoelens van identificatie met Europa etc. Op het niveau van de indicatoren is het overigens helemaal niet zo makkelijk om tussen betrokkenheid en steun te onderscheiden. Er is een groot grijs gebied van ‘waarschijnlijk positieve’ betrokkenheid. We zullen in de volgende paragrafen eerst een groot aantal indicatoren simpel opdelen in *betrokkenheid* (inclusief kennis) of *steun*. We kijken naar de samenhang van indicatoren per blok en vervolgens naar de relaties tussen betrokkenheid en steun. Dan zal duidelijk worden of landen en mensen zich vooral onderscheiden op een lijn van minimale betrokkenheid en steun tot maximale betrokkenheid en steun of veeleer door heel verschillende combinaties van betrokkenheid en steun.

In dit advies van de RMO krijgt ook de sociale participatie met betrekking tot Europa aandacht. Naast de participatie van burgers binnen Europese maatschappelijke organisaties (zie de bijdrage van Thea Meinema) en binnen Nederlandse organisaties die met Europa te maken hebben (zie de bijdrage van Esther van den Berg) kunnen ook allerlei individuele activiteiten

met een internationaal karakter bijdragen aan betrokkenheid bij Europa en de Europese Unie. Hierbij kan gedacht worden aan vakantie- en vrijetijdsbesteding in Europa, het volgen van opleidingen, stages of cursussen elders in de EU, het spreken van talen van andere Europese landen, het zien van tv-programma's uit die landen, etc. We vatten dit alles in deze bijdrage simpelweg samen als *grensoverschrijdende participatie*, waarbij het overschrijden van grenzen niet fysiek hoeft plaats te vinden, maar ook mentaal kan zijn. Die participatie heeft met instituties van de Unie als zodanig doorgaans niets te maken. In de afgelopen decennia zijn de mogelijkheden om binnen de EU grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën exponentieel toegenomen. Naast het steeds verder verdwijnen van institutionele belemmeringen (denk bijvoorbeeld aan de open grenzen en aan de eenheidsmunt in EMU-landen) heeft ook de stijgende welvaart hier een aandeel in gehad. Vakantie houden in het buitenland is bijvoorbeeld steeds gebruikelijker geworden. Tevens zorgen bepaalde (financiële) stimuleringsmaatregelen vanuit de Europese Unie ervoor dat het steeds aantrekkelijker wordt om in andere EU-landen te studeren, stage te lopen of te werken. Ook de ontwikkelingen van ICT en vooral het internet hebben ervoor gezorgd dat de wereld voor veel Europeanen kleiner is geworden.

Behalve in de samenhang tussen Europese betrokkenheid en steun, zijn we in deze bijdrage dan ook geïnteresseerd in mogelijke effecten van participatie op beide. De hier te toetsen basishypothese is dat betrokkenheid van burgers bij en hun steun voor de EU sterker zijn naarmate ze meer grensoverschrijdend participeren.

Deze hypothese is in zekere zin een subjectieve afgeleide van het neo-functionalistische denken, dat lange tijd populair was om de Europese integratie te verklaren. Kern van dit denken was dat de integratie geen gevolg was van vrije politieke besluitvorming van de betrokken landen, maar dat zij werd voortgedreven door processen van toenemende sociale, economische en technische wederzijdse afhankelijkheid. Politieke en bestuurlijke integratie worden daardoor afgedwongen – en dragen vervolgens zelf ook bij aan een dynamiek van verdere integratie omdat ze situaties creëren waarin realisering van aanvankelijk beperkte doelstellingen telkens om verdere afspraken vraagt (Hix 1999:14-16). Het idee van een dwingende integratielogica en van politieke integratie als onbedoeld gevolg van andere afhankelijkheden is ter verklaring van de feitelijke ontwikkeling van de EU inmiddels minder populair. Het neo-functionalistische basisidee dat politieke integratie vooral een gevolg is van feitelijke sociale en economische integratie is echter wellicht nog wel bruikbaar in de subjectieve variant dat betrokkenheid bij en steun voor de politieke integratie en de instituties waarin deze haar beslag krijgt, meer een gevolg zal zijn van ervaringen van feitelijke Europese integratie dan van propaganda van de EU of voorlichting daaromtrent.

Samenvattend: we willen het onderwerp betrokkenheid uit het vorige RMO-advies empirisch verder uitdiepen en de relatie ervan met participatie onderzoeken. Behalve van enkele aanvullende gegevens over feitelijke internationale gerichtheid en participatie maken we gebruik van cijfermateriaal uit de zogeheten Eurobarometers.<sup>1</sup> Binnen de beperkte mogelijkheden van het beschikbare datamateriaal hebben we ons drie doelen gesteld:

1. inzicht bieden in de samenhang tussen betrokkenheid bij en steun voor de EU;
2. nagaan of grensoverschrijdende participatie bevorderlijk is voor beide;
3. verschillen op beide kenmerken in de bevolking laten zien.

---

1. De Eurobarometer is een longitudinaal opinieonderzoek in opdracht van de Europese Commissie. Sinds 1973 wordt de bevolking van de EU-lidstaten meer dan eens per jaar geënquêteerd. Primair doel is het monitoren van ontwikkelingen in de publieke opinie over de Europese Unie zelf (steun voor de integratie, uitbreiding, euro etc.) en onderwerpen van Europese beleidsvorming (zie [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/)).

Bij de derde doelstelling beperken we ons hoofdzakelijk tot Nederland; bij de eerste twee doelstellingen kijken we zowel naar landen als naar individuen.<sup>2</sup> Door de bestudering van verschillen tussen landen en de samenhang daarin kunnen we een beter beeld krijgen van de bijzonderheid van Nederland. Is de betrokkenheid hier echt zo laag? Valt het met de steun dan misschien nog mee? Op welke aspecten van betrokkenheid en steun scoort Nederland hoog of juist laag? Antwoorden op dergelijke vragen kunnen politieke zorgen en doelstellingen met betrekking tot de relatie van Nederlanders met de EU in een realistischer perspectief stellen. De analyse van individuele verschillen in Nederland kan helpen groepen te identificeren waarop inspanningen om de betrokkenheid te vergroten zich vooral zouden moeten richten.

We beginnen met het landenvergelijkende deel. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan indicatoren voor kennis van en betrokkenheid bij Europa (paragraaf 2.1), voor steun voor Europa (paragraaf 2.2) en voor grensoverschrijdende en anderszins internationale participatie (paragraaf 2.3). In de laatste paragraaf wordt ook gekeken naar de samenhang tussen participatiematen en de betrokkenheid en steun. Het landenvergelijkende deel wordt afgesloten met een plaatsing van landen op gecombineerde metingen voor betrokkenheid, steun en participatie en reflectie op de positie van Nederland (paragraaf 2.4). In het daarop volgende deel over Nederland kijken we naar achtergronden van betrokkenheid en steun (paragraaf 3.1) en onderscheiden we groepen burgers die hierop sterk van elkaar verschillen (paragraaf 3.2). In de slotbeschouwing (paragraaf 4) komen we terug op de zojuist aangegeven drie doelstellingen en speculeren we wat verder over de mogelijkheden om door grensoverschrijdende participatie de Europese betrokkenheid te vergroten.

---

2. We zien af van analyses op Europees niveau (met data uit de 15 lidstaten samen). Dergelijke analyses vergen namelijk een zorgvuldig vooronderzoek van mogelijke verschillen in betekenis van identieke vragen en uitspraken. Anders is het risico groot dat men ten onrechte veronderstelt dat men overal hetzelfde aan het meten is (zie Moors en Wennekers 2004).

## 2 Nederland in Europa

### 2.1 Kennis en betrokkenheid

Op basis van recente Eurobarometers hebben wij gepoogd een maat op te stellen voor betrokkenheid. Hierbij hanteren wij de definitie van betrokkenheid zoals eerder al genoemd: betrokkenheid kan in dit opzicht worden opgevat als het hebben van een ruime mate van kennis en een beargumenteerde mening over het Europese integratieproces, alsmede het actief participeren in (Europese) politieke en maatschappelijke organisaties. Tevens omvat betrokkenheid een wat meer impliciet en symbolisch aspect, in de vorm van gevoelens van verbondenheid en identificatie met mensen, organisaties en ideeën (RMO 2003:13-14). Voor zover het hier (hoogstwaarschijnlijk) gaat om positieve verbondenheid, komt zij in de volgende paragraaf aan de orde.

Voor de inventarisatie van betrokkenheid gebruiken we in tabel 1 indicatoren voor interesse voor en kennis over de EU (zowel objectief als subjectief), alsmede onderkenning van het belang van de EU (saillantie). Tevens worden cijfers gegeven over actieve Europese participatie in de vorm van stemgeneigdheid en opkomst bij verkiezingen van het Europees Parlement. De tabel biedt de scores van landen en de relatieve positie van Nederland.

In tabel 1 zijn met name indicatoren voor kennis opgenomen. Onze algehele impressie op basis van de zeer verschillende rangordeplaatsen van Nederland is dat er blijkbaar niet één stevige dimensie aan deze indicatoren ten grondslag ligt. Hierop komen we aan het einde van deze paragraaf terug. Eerst worden de afzonderlijke indicatoren kort van commentaar voorzien.

De eerste vijf indicatoren hebben betrekking op verschillende vormen van kennis over de EU. Hierbij gaat het in drie gevallen om gepercipieerde kennis (hoe schat de respondent zijn of haar eigen kennis over de EU in) en in twee gevallen om objectieve kennis (gebaseerd op een kennisquizje en op de bekendheid met EU-instituties). Hierbij valt op dat Nederlanders een tamelijk optimistisch beeld hebben van de eigen kennis met betrekking tot de EU. Nederland scoort in vergelijking tot andere EU-landen (boven-)gemiddeld op de drie perceptievragen. Wanneer het echter aankomt op werkelijke kennis over de EU blijken Nederlanders zich in de achterhoede van de EU te bevinden. Bij de kennisquiz scoort Nederland zelfs lager dan alle andere EU-landen (slechts 10% van de Nederlanders weet drie of vier kennisvragen juist te beantwoorden). Nederlanders lijken derhalve een te rooskleurig beeld te hebben (of te willen weergeven) van hun kennis van Europese zaken.

Wat saillantie en informatiebehoefte betreft, scoort Nederland in vergelijking tot andere EU-landen ongeveer gemiddeld. Iets meer dan de helft van de Nederlanders geeft aan dat de EU invloed heeft op zijn of haar dagelijkse leven. Europeanen zijn het er allemaal over eens dat er in de onderwijsprogramma's meer aandacht moet worden besteed aan de EU. Scores op dit item variëren van 96% in Italië tot 89% in Denemarken. Deze variatie is in wezen minimaal, waardoor dit item niet erg onderscheidend werkt. Nederland heeft een gemiddelde score van 92%.

**Tabel 1 Betrokkenheid bij de EU landen in procenten en rangordeplaats voor Nederland**

| Land                | 1. kennis | 2. kennis | 3. kennis | 4. kennis | 5. kennis | 6. invloed | 7. onderwijs | 8. aandacht | 9. discussie | 10. stemgeneigd | 11. opkomst |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|--------------|-------------|--------------|-----------------|-------------|
| België              | 27        | 39        | 10        | 28        | 25        | 55         | 93           | 14          | 22           | 50              | 90          |
| Denemarken          | 38        | 67        | 26        | 35        | 25        | 73         | 89           | 29          | 39           | 73              | 50          |
| Duitsland           | 33        | 58        | 15        | 31        | 14        | 61         | 93           | 15          | 23           | 59              | 45          |
| Finland             | 29        | 38        | 19        | 33        | 25        | 63         | 95           | 21          | 21           | 56              | 30          |
| Frankrijk           | 23        | 41        | 11        | 28        | 23        | 55         | 92           | 19          | 34           | 54              | 47          |
| Griekenland         | 31        | 50        | 15        | 40        | 25        | 84         | 92           | 37          | 52           | 74              | 70          |
| Ierland             | 19        | 40        | 7         | 42        | 20        | 75         | 95           | 13          | 19           | 49              | 51          |
| Italië              | 30        | 52        | 9         | 25        | 17        | 48         | 96           | 35          | 38           | 63              | 71          |
| Luxemburg           | 28        | 63        | 19        | 50        | 43        | 49         | 95           | 27          | 30           | 64              | 86          |
| Nederland           | <b>35</b> | <b>49</b> | <b>14</b> | <b>21</b> | <b>10</b> | <b>57</b>  | <b>92</b>    | <b>10</b>   | <b>28</b>    | <b>54</b>       | <b>30</b>   |
| Oostenrijk          | 44        | 58        | 22        | 51        | 35        | 55         | 90           | 33          | 31           | 57              | 49          |
| Portugal            | 19        | 39        | 13        | 56        | 37        | 64         | 93           | 14          | 33           | 52              | 40          |
| Spanje              | 21        | 37        | 8         | 49        | 23        | 48         | 90           | 16          | 27           | 56              | 64          |
| Verenigd Koninkrijk | 20        | 31        | 9         | 12        | 15        | 59         | 91           | 16          | 23           | 37              | 23          |
| Zweden              | 28        | 34        | 14        | 21        | 24        | 68         | 95           | 20          | 36           | 57              | 38          |
| Rangordeplaats NL   | 3         | 7         | 7         | 13        | 15        | 9          | 11           | 15          | 9            | 10              | 13          |

1. Zelfbeeld: % met gunstig oordeel over de eigen kennis over de EU (% scores 6-10 op een schaal van 1 (laag) tot 10 (hoog)) (EB 59.1)
2. Zelfbeeld: % dat zegt te begrijpen hoe de EU-besluitvorming werkt (% 'ja' in plaats van 'nee' en 'weet niet') (EB 59.1)
3. Zelfbeeld: % dat meent genoeg over de EU te weten om deel te kunnen nemen aan een discussie over de toekomst van Europa (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 55.0)
4. Bekendheid met EU-instituten: % dat zegt 8 of meer van 10 EU-instituten te kennen (EB 58.1)
5. Kennisquiz: % met minstens 3 goede antwoorden op 4 kennisvragen over de EU (zoals het juiste aantal lidstaten kennen en op de hoogte zijn van het feit dat het Europees Parlement door burgers van de lidstaten gekozen wordt) (EB 58.1)
6. Saillantie: % dat zegt dat EU invloed heeft op het eigen dagelijks leven (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 59.1)
7. Informatiebehoefte: % dat zegt dat in onderwijsprogramma's meer aandacht aan EU besteed moet worden (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 59.1)
8. Interesse: % veel aandacht voor nieuws over EU (antwoordcategorieën veel/weinig/geen) (EB 57.1)
9. Betrokkenheid: % dat persoonlijk interesse heeft om deel te nemen aan een discussie over de toekomst van Europa (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 55.0)
10. Stemgeneigdheid: % dat (vrijwel) zeker zou gaan stemmen bij EP-verkiezingen (% scores 8-10 op een schaal van 1 (zeker niet) tot 10 (zeker wel)) (EB 59.1)
11. Feitelijke opkomst bij de EP-verkiezingen in 1999
12. Bronnen: Eurobarometers 48.0 (1997), 55.0 (2001), 57.1 (2002), 58.1 (2002) en 59.1 (2003)

De gemiddelde Nederlander heeft in vergelijking met andere EU-landen weinig interesse voor nieuws over de EU en fungeert op dit item als hekkensluiter. Ongetwijfeld hangt dit gebrek aan interesse voor nieuws over de EU ook samen met de magere kennis die de Nederlander blijkt te hebben op het gebied van EU-aangelegenheden. Ook toont de Nederlander niet bijzonder veel interesse voor deelname aan een discussie over de toekomst van de Europese Unie.

Wat de opkomstgeneigdheid betreft, scoort Nederland ongeveer gemiddeld. Iets meer dan de helft van de Nederlanders geeft aan (vrijwel) zeker te zullen gaan stemmen als er morgen EP-verkiezingen gehouden zouden worden. Dit percentage ligt overigens flink hoger dan de werkelijke opkomst bij de EP-verkiezingen van 1999 (30%). In België en Luxemburg daarentegen ligt het percentage mensen dat zegt te zullen stemmen als er morgen EP-verkiezingen zouden zijn, juist lager dan de werkelijke opkomst in 1999. Hoge scores worden gevonden in Griekenland en Denemarken, terwijl het Verenigd Koninkrijk als hekkensluiter fungeert. Hierbij moeten we echter wel bedenken dat er opkomstplicht bestaat in Griekenland, België en Luxemburg (en nauwelijks gesanctioneerd ook in Italië en delen van Oostenrijk). Dit verklaart waarschijnlijk het feit dat het aantal mensen dat zegt te zullen gaan stemmen als er morgen EP-verkiezingen zouden zijn, in België en Luxemburg lager ligt dan de werkelijke opkomst in 1999.

De beschrijving van scoreverdelingen per land op bovengenoemde items geeft ons al een aardig idee van waar Nederland zich in het internationale spectrum bevindt. Op de meeste items scoort Nederland op of onder het Europees gemiddelde. Bezielt men de samenhang tussen de eerste negen indicatoren in tabel 1 (vanwege de opkomstplicht in enkele landen blijven de laatste twee kolommen verder buiten beschouwing) dan blijkt dat de verschillen tussen de landen niet tot een enkele maat van meer of minder betrokkenheid herleid kunnen worden. De beste gemeenschappelijke maat voor betrokkenheid bestaat uit een combinatie van de eerste drie indicatoren, die alle een zelfbeeld van kennis representeren, en de achtste indicator, die het eigen oordeel over aandacht voor Europees nieuws betreft.<sup>3</sup> Deze combinatie indiceert dus vooral cognitieve aspecten van betrokkenheid. Op deze maat scoort Denemarken het hoogst en Portugal het laagst en heeft Nederland een gemiddelde score. Van de maat zal gebruik worden gemaakt in paragraaf 2.4.

## 2.2 Steun

Tabel 2 toont een overzicht van steun voor Europa. De verschillen tussen landen worden op dezelfde wijze in kaart gebracht als de verschillen in betrokkenheid in tabel 1.

Op basis van de zeer verschillende rangordeplaatsen die Nederland op deze items inneemt concluderen wij dat er ook hier weer sprake is van grote diversiteit. Hierop zal aan het einde van deze paragraaf worden teruggekomen; ook nu weer becommentariëren wij eerst de afzonderlijke indicatoren.

Iets minder dan de helft van de Nederlanders geeft aan dat de EU een tamelijk of zeer positief imago heeft. Hiermee scoort Nederland in vergelijking met de rest van de EU-landen iets onder het gemiddelde. Opvallend is dat Denemarken dit keer tamelijk laag scoort, in tegenstelling tot de vragen over betrokkenheid uit tabel 1. Overigens klopt dit wel met het beeld van de betrokken maar tegelijkertijd sceptische Deen. Ook het Verenigd Koninkrijk scoort laag. Finland en Oostenrijk zijn echter hekkensluiters.

Nederlanders associëren de EU betrekkelijk weinig met gevoelens van enthousiasme of hoop, maar geven wel vaker dan andere EU-burgers aan dat de EU vertrouwen bij hen oproept. Wanneer echter wordt gevraagd naar vertrouwen in specifieke EU-instituties scoort Nederland laag. Het ligt hierbij voor de hand om te veronderstellen dat dit te maken heeft met het feit dat de gemiddelde Nederlander slechts weinig EU-instituties blijkt te kennen (zoals we zagen in tabel 1). Iets meer dan de helft van de Nederlanders geeft aan vertrouwen in de EU als geheel te hebben. Hiermee scoort Nederland in vergelijking tot andere EU-landen gemiddeld.

De gemiddelde EU-burger blijkt niet bijzonder trots om Europeaan te zijn. Nederland scoort wat dat betreft nog wat lager dan de meeste andere EU-landen, en bevindt zich samen met het Verenigd Koninkrijk en België in de achterhoede van de EU. Hoge scores worden gevonden in landen als Luxemburg, Ierland, Italië en Denemarken.

---

3. Deze conclusie en conclusies bij de volgende tabellen worden getrokken op basis van vergelijking van de eerste (ongeroteerde) principale component van diverse selecties indicatoren. Van de negen indicatoren wordt 39% van de variantie verklaard, van de genoemde selectie van vier 72%.

**Tabel 2 Steun voor Europa: in procenten per land en voor Nederland ook de rangordeplaats**

| Land                | 1. imago  | 2. hoop   | 3. vertrouwen | 4. vertrouwen | 5. vertrouwen | 6. trots  | 7. Europeaan | 8. lidrn. goed | 9. voordeel | 10. snel integreren | 11. tegen opheffing | 12. gehecht | 13. dichterbij |
|---------------------|-----------|-----------|---------------|---------------|---------------|-----------|--------------|----------------|-------------|---------------------|---------------------|-------------|----------------|
| België              | 54        | 46        | 32            | 31            | 54            | 9         | 16           | 71             | 27          | 11                  | 29                  | 10          | 74             |
| Denemarken          | 42        | 54        | 36            | 23            | 56            | 23        | 10           | 66             | 35          | 5                   | 44                  | 8           | 87             |
| Duitsland           | 49        | 51        | 28            | 20            | 51            | 13        | 18           | 63             | 34          | 11                  | 43                  | 11          | 83             |
| Finland             | 29        | 46        | 27            | 31            | 47            | 21        | 5            | 44             | 22          | 3                   | 29                  | 2           | 78             |
| Frankrijk           | 52        | 49        | 27            | 28            | 53            | 16        | 15           | 52             | 22          | 17                  | 33                  | 13          | 81             |
| Griekenland         | 57        | 61        | 28            | 37            | 59            | 15        | 6            | 62             | 36          | 44                  | 45                  | 7           | 87             |
| Ierland             | 65        | 56        | 18            | 42            | 64            | 25        | 9            | 76             | 66          | 18                  | 56                  | 15          | 81             |
| Italië              | 68        | 68        | 46            | 27            | 71            | 24        | 13           | 70             | 27          | 29                  | 55                  | 15          | 83             |
| Luxemburg           | 63        | 65        | 42            | 43            | 63            | 36        | 31           | 86             | 44          | 11                  | 65                  | 30          | 90             |
| Nederland           | <b>43</b> | <b>36</b> | <b>43</b>     | <b>25</b>     | <b>57</b>     | <b>14</b> | <b>10</b>    | <b>76</b>      | <b>38</b>   | <b>10</b>           | <b>43</b>           | <b>6</b>    | <b>89</b>      |
| Oostenrijk          | 28        | 49        | 23            | 31            | 42            | 20        | 11           | 36             | 31          | 11                  | 35                  | 15          | 72             |
| Portugal            | 66        | 54        | 27            | 42            | 73            | 13        | 7            | 65             | 36          | 39                  | 58                  | 13          | 83             |
| Spanje              | 54        | 52        | 37            | 42            | 58            | 18        | 11           | 65             | 51          | 21                  | 34                  | 11          | 79             |
| Verenigd Koninkrijk | 31        | 34        | 11            | 11            | 32            | 11        | 8            | 35             | 20          | 12                  | 22                  | 5           | 68             |
| Zweden              | 32        | 48        | 18            | 19            | 33            | 19        | 5            | 42             | 27          | 10                  | 25                  | 6           | 89             |
| Rangordeplaats NL   | 10        | 14        | 2             | 11            | 7             | 11        | 9            | 2              | 4           | 12                  | 7                   | 12          | 3              |

1. Imago: % mensen dat vindt dat de EU heeft een tamelijk of zeer positief imago heeft (5 antwoordcategorieën, variërend van zeer negatief tot zeer positief) (EB 59.1)
2. Gevoelens: % mensen dat als gevoelens bij EU enthousiasme of hoop noemt (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 57.1)
3. Gevoelens: % mensen dat als gevoelens bij EU vertrouwen noemt (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 57.1)
4. Vertrouwen: % mensen dat vertrouwen heeft in 8 of meer van de 10 EU-instituten (EB 58.1)
5. Vertrouwen: % mensen dat vertrouwen heeft in de EU als geheel (antwoordcategorieën vertrouwen/geen vertrouwen) (EB 59.1)
6. Trots: % mensen dat erg trots is om Europeaan te zijn (4 antwoordcategorieën, variërend van helemaal niet tot erg trots) (EB 57.1)
7. Burgerschap: % mensen dat zich in de toekomst geheel of gedeeltelijk Europeaan denkt te voelen (5 antwoordcategorieën, variërend van volledig [nationaliteit] tot volledig Europeaan) (EB 59.1)
8. Lidmaatschap: % mensen dat het EU-lidmaatschap een goede zaak vindt (antwoordcategorieën goed/neutraal/slecht) (EB 59.1)
9. Persoonlijk voordeel: % mensen dat denkt persoonlijk (veel) meer voordeel dan nadeel van het EU-lidmaatschap te hebben (5 antwoordcategorieën, variërend van veel meer voordeel tot veel meer nadeel) (EB 58.1)
10. Gewenste snelheid van Europese integratie: % mensen dat wil dat de Europese integratie zo hard mogelijk gaat (7 antwoordmogelijkheden) (EB 58.1)
11. Opheffing: % mensen dat een hypothetische opheffing van de EU erg jammer zou vinden (antwoordcategorieën erg jammer/onverschillig/erg oppgelucht) (EB 57.1)
12. Gehechtheid: % mensen dat erg gehecht is aan de EU (4 antwoordcategorieën, variërend van erg gehecht tot helemaal niet gehecht) (EB 58.1)
13. Dichterbij: % mensen dat vindt dat de EU dichterbij burgers zou moeten komen staan (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 59.1)

Bronnen: Eurobarometers 57.1 (2002), 58.1 (2002) en 59.1 (2003)

Europeanen blijken hun identiteit nog grotendeels aan hun regio of land te ontlelen. De meeste inwoners van EU-landen verwachten niet dat ze zich in de toekomst geheel of gedeeltelijk Europeaan zullen gaan voelen. Luxemburgers springen er wat dat betreft uit: éénderde geeft aan te verwachten dat Europa in de toekomst deel van zijn of haar identiteit zal uitmaken. In Nederland betreft dit slechts 10%, een score die in Europees perspectief tamelijk gemiddeld is. De Scandinavische landen Finland en Zweden scoren het laagst.

Ondanks het feit dat de gemiddelde Nederlander gevoelsmatig nog niet bijzonder veel met de EU op lijkt te hebben, is driekwart van mening dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is. Hiermee scoort Nederland in vergelijking tot andere EU-landen bijzonder hoog (alleen in Luxemburg wordt een nog hogere score gevonden). Wellicht heeft deze positieve houding met name een instrumenteel en niet zozeer een gevoelsmatig karakter; ook op de vraag of iemand persoonlijk meer voor- dan nadeel van de Unie denkt te hebben, scoort Nederland namelijk hoog (plaats 4 in de Europese rangorde). Desondanks

gaat het hier toch maar om 38% van de Nederlandse bevolking.

Slechts ééntiende van de Nederlandse bevolking is van mening dat de Europese integratie zo snel mogelijk zou moeten gaan. Alleen in Scandinavië worden wat dat betreft nog lagere scores gevonden. Blijkbaar vinden Nederlanders de Europese situatie wel best zoals deze nu is; iets minder dan de helft geeft aan een hypothetische opheffing van de Unie bijzonder jammer te zullen vinden. Hiermee scoort Nederland ongeveer gemiddeld.

Zoals we net ook al zagen scoort Nederland tamelijk laag wanneer het gevoelsmatige aspecten van de Unie betreft; slechts 6% geeft aan erg gehecht te zijn aan de EU. Hiermee bevindt Nederland zich in de achterhoede van Europa. Uitschieter omhoog is wederom Luxemburg, waar 30% erg gehecht aan de Unie zegt te zijn.

Nederlanders zijn *en masse* van mening dat de EU dichter bij burgers moet komen staan: 89% vindt dat dit tot de prioriteiten van de EU zou moeten behoren. Hiermee scoort Nederland ongeveer net zo hoog als Luxemburg. Overigens wordt ook in andere landen massaal aangegeven dat dit een prioriteit zou moeten zijn van de EU. Blijkbaar ervaren veel Europeanen de afstand tot de Unie als te groot. Zelfs in het Verenigd Koninkrijk, waar men in het algemeen toch het minst gesteld lijkt op bemoeienissen van Europa, is er een meerderheid die vindt dat de EU juist wel dichter bij burgers moet komen staan.

De beste gemeenschappelijke maat om steun voor de EU te meten bestaat uit een selectie van vier indicatoren uit tabel 2, namelijk de nummers 1 (imago), 5 (vertrouwen), 8 (lidmaatschap goed) en 11 (tegen opheffing).<sup>4</sup> Evenmin als bij de maat van betrokkenheid gaat het hier om een representatieve selectie van de indicatoren voor steun. De selectie van vier meet waarschijnlijk betrekkelijk 'koele' instrumentele steun (zonder gevoelens van enthousiasme, trots, gehechtheid etc.). Op deze maat scoort Luxemburg het hoogst en het Verenigd Koninkrijk het laagst en heeft Nederland een iets bovengemiddelde score. Van de maat zal gebruik worden gemaakt in paragraaf 2.4.

## 2.3 Grensoverschrijdende participatie

De grensoverschrijdende participatie van burgers meten we deels met dezelfde Europese bevolkingsenquêtes als waarmee we betrokkenheid en andere houdingen meten, deels ook met andere gegevens. Waar mogelijk zullen deze gegevens worden gekoppeld aan opiniemateriaal. In die gevallen kunnen uitspraken gedaan worden over de samenhang tussen het ontplooiën van grensoverschrijdende activiteiten en meningen over en betrokkenheid bij de Europese integratie.<sup>5</sup> Helaas zijn de beschikbare indicatoren voor grensoverschrijdende participatie enigszins beperkt, en is het vaak niet mogelijk om deze indicatoren te koppelen aan houdingen of betrokkenheid. Als gevolg hiervan kunnen we slechts onder voorbehoud (beperkte) uitspraken doen over de relatie tussen het plegen van grensoverschrijdende activiteiten en betrokkenheid bij de EU.

Tabel 3 bevat gegevens over zowel feitelijke grensoverschrijdende participatie (zoals bijvoorbeeld vakantie vieren in andere EU-landen, deelname aan uitwisselingsprogramma's, werken in andere EU-landen etc.) als houdingen ten aanzien van grensoverschrijdende participatie (zoals bijv. bereidheid om naar een ander Europees land te verhuizen en interesse voor Europese opleidingsprogramma's). De gegevens betreffen zowel de EU als Europa in algemene zin, en zijn in sommige gevallen zelfs algemeen internationaal van aard. Tabel 3 biedt een overzicht van deze indicatoren en de posities die landen daarop innemen.

De indicatoren van tabel 3 voorzien we van uitgebreider commentaar dan de indicatoren in de voorgaande tabellen en waar mogelijk zeggen we ook iets over hun relatie met indicatoren voor betrokkenheid en steun.

- 
4. Van de 13 indicatoren wordt 53% door de eerste (ongeroteerde) principale component verklaard, van de selectie van vier 86%.
  5. Als kanttekening moet hierbij wel vermeld worden dat het op deze wijze niet goed mogelijk is om vast te stellen of er sprake is van een direct causaal effect tussen het ondernemen van grensoverschrijdende activiteiten en betrokkenheid bij Europa.



**Tabel 3 Grensoverschrijdende participatie: in procenten per land en voor Nederland ook de rangordeplaats**

| Land                | 1. talen | 2. tv | 3. vakantie | 4. vakantie | 5. vriendje | 6. interesse | 7. bereidheid | 8. mogelijkheid | 9. jongeren | 10. Erasmus | 11. werk |
|---------------------|----------|-------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------------|-----------------|-------------|-------------|----------|
| België              | 29       | 78    | 77          | 77          | 6           | 36           | 16            | 7               | 12          | 0,42        | 0,57     |
| Denemarken          | 51       | 75    | 63          | 84          | 12          | 57           | 12            | 7               | 38          | 0,36        | 0,54     |
| Duitsland           | 15       | 48    | 75          | 76          | 7           | 43           | 7             | 6               | 14          | 0,19        | 0,21     |
| Finland             | 34       | 89    | 35          | 72          | 1           | 56           | 11            | 8               | 17          | 0,48        | 1,68     |
| Frankrijk           | 13       | 70    | 23          | 56          | 3           | 59           | 15            | 3               | 24          | 0,26        | 0,3      |
| Griekenland         | 8        | 43    | 9           | 13          | 2           | 80           | 8             | 3               | 7           | 0,18        | 2,16     |
| Ierland             | 6        | 90    | 60          | 61          | 2           | 52           | 10            | 5               | 11          | 0,47        | 6,43     |
| Italië              | 9        | 80    | 26          | 37          | 1           | 64           | 6             | 6               | 18          | 0,19        | 1,03     |
| Luxemburg           | 82       | -     | 92          | 87          | 19          | 77           | 20            | 10              | 21          | 0,16        | 0        |
| Nederland           | 54       | 68    | 70          | 86          | 9           | 35           | 10            | 14              | 20          | 0,31        | 0,9      |
| Oostenrijk          | 15       | 92    | 66          | 66          | 13          | 47           | 10            | 11              | 21          | 0,28        | 2,47     |
| Portugal            | 11       | 91    | 20          | 38          | 0           | 56           | 6             | 1               | 7           | 0,21        | 4,51     |
| Spanje              | 7        | 83    | 11          | 23          | 1           | 59           | 4             | 2               | 8           | 0,33        | 0,57     |
| Verenigd Koninkrijk | 5        | 50    | 54          | 55          | 1           | 49           | 12            | 5               | 10          | 0,20        | 0,35     |
| Zweden              | 33       | 68    | 55          | 82          | 5           | 61           | 12            | 7               | 23          | 0,29        | 0,68     |
| Rangordeplaats NL   | 2        | 11    | 4           | 2           | 4           | 15           | 8             | 1               | 7           | 6           | 7        |

1. Talen: % mensen dat 2 of meer talen spreekt naast moedertaal (EB 54.0)
  2. Televisiezenders: % internationale zenders als aandeel van totale aantal zenders per land ( Geen cijfers bekend over Luxemburg) Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2000)
  3. Vakantie: % mensen dat op vakantie ging in Europa in 1997 (EU en niet-EU) (EB 48.0)
  4. Vakantie: % jongeren (15-24 jaar) dat voor vakantie naar een ander Europees land ging in afgelopen 2 jaar (% van totaal aantal jongeren) (EB 55.1ovr)
  5. Vriend(innet)je: % jongeren (15-24 jaar) dat naar ander Europees land ging om een vriendje/vriendinnetje te bezoeken in afgelopen 2 jaar (% van totaal aantal jongeren) (EB 55.1ovr)
  6. Uitwisseling: % mensen dat interesse heeft in Europese opleidings-/uitwisselingsprogramma's (o.a. Erasmus) (antwoordcategorieën ja/nee) (EB 56.3)
  7. Verhuizen: % mensen dat zeer bereid is om naar een anderstalig EU-land te verhuizen (4 antwoordcategorieën, variërend van heel erg bereid tot helemaal niet bereid) (EB 54.2)
  8. Geen belemmeringen: % jongeren (15-24 jaar) dat geen belemmeringen ziet voor het werken of studeren in andere EU-landen (EB 55.1ovr)
  9. Werkelijke participatie: % jongeren (15-24 jaar) dat voor uitwisseling, taal leren, studeren of werken naar een ander Europees land ging in afgelopen 2 jaar (% van totaal aantal jongeren) (EB 55.1ovr)
  10. Erasmusstudenten: totaal aantal in de periode 1987-2002 (zie bijlage tabel B1) als % van de totale bevolking (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>)
  11. Werk: % van de bevolking van 15 tot 65 jaar dat in een ander EU-land werkt (1997) (eigen berekening op basis van SER (2001) en Eurostat)
- Bronnen: Eurobarometers 48.0 (1997), 54.0 (2000), 54.2 (2001), 55.1ovr (2001) en 56.3 (2002), Sociaal en Cultureel Planbureau (2000), SER (2001), Eurostat (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>) en [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/stat\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/stat_en.html)

De eerste indicator betreft de *talenkennis* van Europeanen: het percentage inwoners per land dat naast de moedertaal twee of meer talen spreekt. Uit tabel 3 blijkt dat Luxemburgers het hoogst scoren; 82% van de Luxemburgers spreekt naast zijn of haar moedertaal twee of meer andere talen. Dit is niet zo verwonderlijk gezien de veelaligheid van het land (waar Luxemburgs, Duits en Frans gesproken wordt). Nederlanders komen op de tweede plaats; ruim de helft van de Nederlanders geeft aan naast het Nederlands twee of meer andere talen te beheersen. Ook in Scandinavië en België is de talenkennis van de inwoners over het algemeen groot. Mediterrane landen scoren juist bijzonder laag. Iedere toerist die wel eens op vakantie is geweest in het Middellandse-Zeegebied kan dit waarschijnlijk bevestigen. Het minste aantal vreemde talen wordt echter gesproken door de Engelsen. Zij bevinden zich dan ook in de luxe positie dat het grootste gedeelte van de wereld (in ieder

geval van Europa) hun taal beheerst, waardoor de noodzaak tot het leren van vreemde talen nagenoeg afwezig is.

In alle landen blijkt er een positieve relatie te bestaan tussen het spreken van vreemde talen en (het eigen oordeel over) kennis van de EU alsmede een voorkeur voor nabijheid van de EU bij de burgers. Hiervoor is gebruik gemaakt van drie indicatoren uit Eurobarometer 54.0: talenkennis zoals vermeld in kolom 1 van tabel 3, kennis over de EU zoals vermeld in kolom 1 van tabel 1 en de 'gevoelsindicator' van instemming met de stelling 'de EU moet dichterbij burgers komen staan' zoals vermeld in de kolom 13 van 2 (maar de laatste twee indicatoren dus afkomstig uit EB 54.0 en niet uit EB 59.1 zoals in tabel 1 en 2, omdat het anders niet mogelijk is om een correlatie vast te stellen).<sup>6</sup>

De tweede indicator betreft de mogelijkheden voor internationaal *tv-kijken*. Vermeld is het aantal internationale zenders als percentage van het totaal aantal beschikbare zenders van een land. Oostenrijk, Portugal en Ierland blijken naar verhouding het grootste aantal buitenlandse televisiezenders te hebben, terwijl het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Griekenland verhoudingsgewijs het kleinste aantal buitenlandse televisiezenders hebben. Nederland bevindt zich onder in de middenmoot. De tellingen kunnen niet worden gekoppeld aan individuele gegevens over betrokkenheid en steun. We beschikken helaas niet over vergelijkbare gegevens over individueel kijkgedrag.

De derde en vierde indicator betreffen *vakanties*. Kolom 3 van tabel 3 toont het percentage mensen dat in 1997 op vakantie is geweest in een ander Europees land (ook buiten de EU). Luxemburgers scoren het hoogst en dat is gezien de grootte van het land ook niet zo verwonderlijk. Belgen, Duitsers en Nederlanders gaan ook vaak op vakantie in andere Europese landen, Spanjaarden en Grieken doen dat juist erg weinig. Individuele relaties geven geen steun aan de veronderstelling dat Europese vakanties bijdragen aan betrokkenheid bij Europa.<sup>7</sup>

De vierde indicator uit tabel 3 betreft jongeren van 15 tot en met 24 jaar. Nederlandse jongeren blijken bijzonder vaak op vakantie te gaan in andere Europese landen, net zoals Luxemburgse en Deense jongeren. De verschillen tussen Europese jongeren zijn wat vakantiedrag betreft bijzonder groot; Griekse jongeren blijken bijvoorbeeld amper op vakantie te gaan in andere Europese landen. In de meeste landen, waaronder Nederland, correleert het vakantiedrag met positieve verwachtingen van de EU.<sup>8</sup>

In de vijfde kolom van tabel 3 blijken Nederlandse jongeren relatief vaak een *vriendje* of vriendinnetje bezocht te hebben in een ander Europees land. Luxemburgers, Denen en Oostenrijkers voeren de lijst aan wat betreft het bezoeken van geliefden in andere Europese landen.

- 
6. De correlatie tussen talenkennis en kennis over de EU blijkt redelijk te zijn (per lidstaat variërend tussen 0,14 en 0,46). Waarschijnlijk is dit (deels) verklaarbaar vanuit de achterliggende variabele opleidingsniveaus. De correlatie tussen talenkennis en de stelling dat de EU dichterbij burgers moet komen staan is veelal niet significant.
  7. Weer gebruikmakend van de gegevens in Eurobarometer 48.0 voor kennis over de EU en de stelling 'de EU moet dichterbij burgers komen staan' blijken er voor alle EU-landen samen kleine positieve correlaties te bestaan met het vakantie houden, maar op landniveau blijft daar weinig of niets van over.
  8. Op basis van EB 55.1ovr zijn twee maten opgesteld, namelijk voor het toekennen van een positieve betekenis aan de EU en voor het hebben van positieve verwachtingen van de EU. Beide zijn gebaseerd op vragen naar zowel positieve als negatieve aspecten. De indicatoren zijn een somscore waarbij het noemen van een positief aspect de score +1 opleverde en het noemen van een negatief aspect de score -1. De betekenisindicator doet niets en de verwachtingenindicator correleert in acht van de vijftien landen, waaronder Nederland, positief met het vakantiedrag: hoe meer Europese landen jongeren bezocht hebben, hoe hoger het saldo van positieve verwachtingen. De correlaties variëren van 0,09 in Nederland tot 0,21 in Luxemburg.

De zesde indicator betreft *interesse* voor Europese opleidings- of uitwisselingsprogramma's (zoals bijvoorbeeld de Erasmus-programma's).<sup>9</sup> Deze blijkt in Nederland relatief laag te zijn. Hoge interesses worden gevonden in onder andere Griekenland en Luxemburg. We zullen straks ook aandacht besteden aan daadwerkelijke deelname aan dergelijke uitwisselingsprogramma's (zie kolommen 9 en 10).

De *bereidheid* om naar een anderstalig Europees land te verhuizen is onder Nederlanders tamelijk gemiddeld. Eén op de tien Nederlanders geeft aan zeer bereid te zijn om dit te doen. In Luxemburg is dit aantal twee keer zo hoog (en wederom voert Luxemburg dan ook de lijst aan).

Nederlandse jongeren geven vaker dan andere Europese jongeren aan *mogelijkheden* c.q. geen belemmeringen te zien om in andere EU-landen te studeren of werken (14%). Nederland is hiermee koploper in Europa. Portugezen vormen op dit gebied de hekkensluiter: slechts 1% van de Portugese jongeren ziet geen belemmeringen. De samenhang tussen het zien van mogelijkheden voor Europese participatie en positieve houdingen ten aanzien van de EU is in de meeste EU-landen positief.<sup>10</sup>

Wanneer we de daadwerkelijke Europese participatie (in de vorm van uitwisselingen, talen leren, studeren of werken in andere Europese landen) van *jongeren* bekijken blijken Nederlandse jongeren heel gemiddeld te scoren. Eén op de vijf jongeren geeft aan de afgelopen twee jaar voor dergelijke doeleinden in een ander Europees land te zijn geweest. Deense jongeren steken met kop en schouders boven de rest uit (38%). Jongeren uit Mediterrane landen vertonen juist zeer weinig Europese participatie.

Kolom 10 van tabel 3 is gebaseerd op de werkelijke cijfers van het aantal *Erasmusstudenten*. In deze kolom wordt het aantal Erasmusstudenten dat een land heeft geleverd, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal inwoners van dat land. Nederland blijkt op de zesde plaats te komen. Blijkbaar is de daadwerkelijke participatie van Nederlanders in uitwisselingen etc. hoger dan we op basis van de interesse die Nederlanders uiten (zie kolom 6) zouden verwachten.<sup>11</sup>

Tot slot vermeldt tabel 3 het aantal arbeidsmigranten als percentage van de bevolking van 15 tot 65 jaar per lidstaat (ofwel het aantal mensen dat voor *werk* naar een ander EU-land is geëmigreerd). Nederland neemt hierop een middenpositie in. Ierland, Portugal, Oostenrijk en Griekenland leveren relatief de meeste arbeidsmigranten.

Tot zover dertien indicatoren van grensoverschrijdende participatie. De beste gemeenschappelijke maat voor grensoverschrijdende participatie bestaat uit een combinatie van vijf indicatoren uit tabel 3, namelijk de nummers 1 (talen), 3 (vakantie), 4 (vakantie), 5 (vriend(innet)jes) en 8 (mogelijkheid).<sup>12</sup> In deze selectie van vijf is op het eerste gezicht niet direct een

- 
9. Het Erasmusprogramma heeft tot de doel de mobiliteit van studenten en docenten aan instellingen voor hoger onderwijs (HBO/universiteit) binnen de EU te bevorderen en wordt gefinancierd door de Europese Unie. Het budget bedraagt ongeveer 950 miljoen euro voor de periode 2000-2006, waarvan ongeveer 750 miljoen euro beschikbaar is voor beurzen voor studenten. (bron: [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/what\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/what_en.html)).
  10. De samenhang tussen het zien van mogelijkheden (c.q. geen belemmeringen) om in andere EU-landen te studeren of werken en de twee specifieke metingen van steun voor de EU in EB 55.1ovr blijkt in Nederland verwaarloosbaar te zijn. Significant positieve correlaties zijn er in België, Duitsland, Italië, Finland en Oostenrijk, maar in Spanje is er een significant negatieve correlatie.
  11. Bijlagentabel B1 biedt informatie over het absolute aantal studenten dat, gefinancierd door het Erasmus-programma, tussen 1987 en 2002 in andere EU-landen verbleef voor studiegerelateerde activiteiten. Een korte blik op deze tabel wijst uit dat het totale aantal Erasmus-studenten tussen 1987 en 2002 exponentieel gestegen is (van 3.244 studenten in het studiejaar 1987/88 tot 115.432 studenten in het studiejaar 2001/2002). Deze enorme stijging is in alle EU-landen zichtbaar.
  12. Van de 11 indicatoren in tabel 3 wordt 47% van de variantie door de eerste (ongeroteerde) principale component verklaard, van de selectie van vijf 78%.

bias aan te wijzen in verhouding tot de oorspronkelijke elf indicatoren. Op deze maat scoort Luxemburg het hoogst,<sup>13</sup> staat Nederland op de tweede plaats en scoort Griekenland het laagst. Van de maat zal gebruik worden gemaakt in paragraaf 2.4. Eerst gaan we, als toegift bij deze paragraaf, echter nog kort in op de belemmeringen die Europese jongeren voorzien bij het werken of studeren in een ander EU-land.

Uit tabel 4 blijkt dat persoonlijke redenen over het algemeen het vaakst als grootste belemmering worden gezien bij het werken of studeren in een ander EU-land. Het gaat daarbij om zaken zoals heimwee, familie of vriend(innet)jes die niet meewillen of mensen die zelf überhaupt geen interesse hebben om naar het buitenland te gaan. In de meeste landen vormen persoonlijke redenen voor ongeveer éénderde van de respondenten de belangrijkste belemmering om in andere EU-landen te gaan werken of studeren (zo ook in Nederland).

Verder worden taalproblemen relatief vaak genoemd als belangrijkste belemmering om in een ander EU-land te gaan werken of studeren. Vooral in de Mediterrane en Engelstalige landen wordt dit door veel respondenten als een probleem ervaren (zoals we eerder al zagen, zijn dit ook precies de landen waar mensen relatief weinig talenkennis hebben). Ook in Nederland worden taalproblemen door bijna een kwart van de respondenten als belangrijkste belemmering genoemd.

In sommige gevallen worden de kosten als belangrijkste belemmering gezien om in een ander EU-land te gaan werken of studeren. Voor Nederlandse jongeren geldt dit in 12% van de gevallen als belangrijkste belemmering. Daarnaast ziet 11% van de Nederlandse jongeren het vinden van een studie of werk in het buitenland als de grootste belemmering, en 7% noemt bureaucratische problemen (zoals het omzetten van kwalificaties en administratieve problemen) als belangrijkste belemmering. Nederlandse jongeren wijken hierin niet substantieel af van jongeren uit andere EU-landen.

Samenvattend blijken jongeren de grootste belemmeringen voor werken of studeren in het buitenland te zien op het persoonlijke vlak. Daar is voor beleid waarschijnlijk weinig aan te doen. De zaken waar van overheidswege invloed op uitgeoefend kan worden (zoals bijvoorbeeld de bureaucratische problemen) worden relatief het minst vaak als belangrijkste belemmering genoemd. Intensivering van het talenonderwijs is waarschijnlijk nog de beste beleidsopatie om de Europese studie- en arbeidsmobiliteit te bevorderen.

---

13. Zoals bij de losse indicatoren ook reeds vermeld werd, is het feit dat Luxemburgers zo hoog scoren op grensoverschrijdende participatie natuurlijk niet los te zien van de grootte van het land. Voor de Luxemburger is er nu eenmaal een groter Europees gebied om in te participeren dan er is voor bijvoorbeeld een Duitser of een Fransman (voor wie het binnenland veel groter is).

**Tabel 4 Belemmeringen die jongeren (15-24 jaar) voorzien bij het werken of studeren in een ander EU-land (1 antwoord mogelijk; horizontaal gepercenteerd) in percentages en voor Nederland ook de rangordeplaats**

| Land                | werk / studie vinden | taalproblemen | kosten | bureaucratie <sup>a</sup> | persoonlijke redenen <sup>b</sup> |
|---------------------|----------------------|---------------|--------|---------------------------|-----------------------------------|
| België              | 9                    | 25            | 14     | 9                         | 35                                |
| Denemarken          | 13                   | 17            | 19     | 11                        | 32                                |
| Duitsland           | 9                    | 29            | 18     | 8                         | 30                                |
| Finland             | 13                   | 17            | 26     | 10                        | 25                                |
| Frankrijk           | 7                    | 40            | 17     | 9                         | 23                                |
| Griekenland         | 10                   | 24            | 21     | 8                         | 34                                |
| Ierland             | 8                    | 47            | 14     | 4                         | 19                                |
| Italië              | 10                   | 39            | 17     | 4                         | 22                                |
| Luxemburg           | 13                   | 13            | 10     | 21                        | 31                                |
| Nederland           | 11                   | 22            | 12     | 7                         | 30                                |
| Oostenrijk          | 9                    | 24            | 17     | 7                         | 31                                |
| Portugal            | 12                   | 39            | 17     | 4                         | 26                                |
| Spanje              | 6                    | 48            | 26     | 5                         | 16                                |
| Verenigd Koninkrijk | 9                    | 44            | 18     | 3                         | 19                                |
| Zweden              | 14                   | 15            | 23     | 11                        | 30                                |
| Rangordeplaats NL   | 6                    | 11            | 14     | 9                         | 6                                 |

a Administratieve problemen (waaronder kwalificaties omzetten)

b Heimwee, familie/relatie wil niet of wil zelf niet in het buitenland studeren/werken

Bron: EB 55.1ovr (2001)

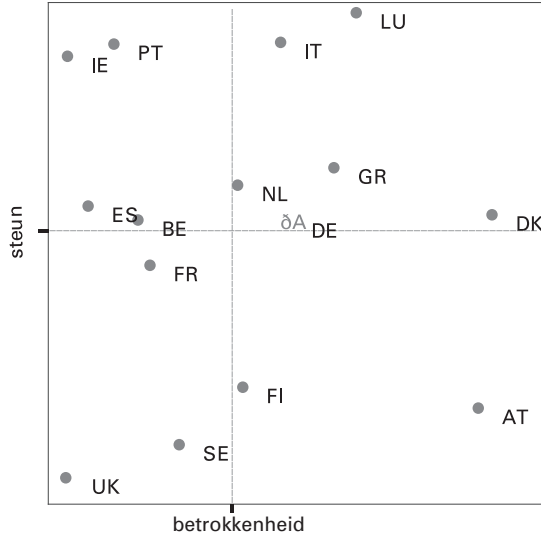
## 2.4 Verbanden en de positie van Nederland

In het voorgaande is een groot aantal indicatoren besproken voor betrokkenheid bij en steun voor de EU en voor grensoverschrijdende participatie. Per domein is aan het einde van de paragrafen telkens een maat gemaakt met een selectie van de indicatoren. We kijken nu naar de samenhang tussen deze maten. In de figuren 1-3 worden ze tegen elkaar afgezet.<sup>14</sup>

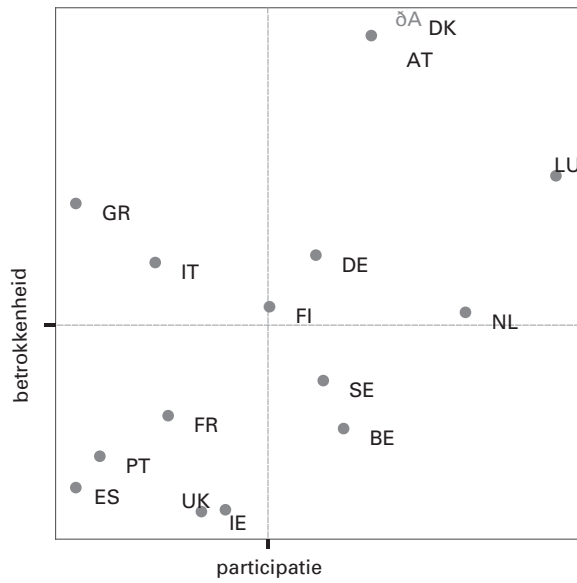
Zoals eerder aangegeven scoort Nederland hoog bij de grensoverschrijdende participatie en gemiddeld bij de betrokkenheid en de houding. Nederland neemt in de puntenwolken geen uitzonderlijke positie in. Er is weliswaar sprake van een samenhang tussen participatie en betrokkenheid (naarmate er meer participatie is, is ook de gemiddelde betrokkenheid groter), maar heel duidelijk onderscheiden groepjes landen zijn er niet en Nederland neemt ook zeker geen uitzonderlijke positie in.<sup>15</sup>

- De maten zijn gebaseerd op selecties van vier indicatoren voor betrokkenheid en steun en vijf voor grensoverschrijdende participatie. De gestippelde lijnen geven gemiddelde landenscores op deze maten aan. Er is geen lineaire samenhang tussen betrokkenheid en steun ( $r=0,05$ ;  $p=0,99$ ) en tussen participatie en steun ( $r=-0,04$ ;  $p=0,88$ ), maar wel een samenhang tussen participatie en betrokkenheid ( $r=0,50$ ;  $p=0,06$ ).
- Aanvullende analyses met diverse selecties indicatoren uit tabellen 1-3 en met andere technieken suggereren evenmin een bijzondere positie voor Nederland. Het predikaat 'bijzonder' valt eerder toe aan de Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk vanwege hun over de hele linie extreem verschillende posities.

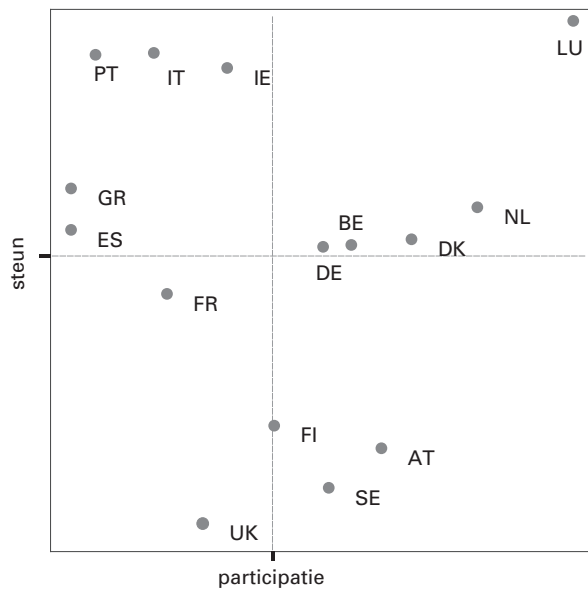
**Figuur 1 Betrokkenheid en steun**



**Figuur 2 Participatie en betrokkenheid**



**Figuur 3 Participatie en steun**



## 3 Diversiteit in Nederland

We laten de analyse van landcijfers nu achter ons en richten ons voor Nederland op individuele gegevens. In paragraaf 3.1 laten we eerst verschillen in betrokkenheid en steun zien naar een aantal persoons- en achtergrondkenmerken met behulp van twee actuele Eurobarometers, aangevuld met een analyse van verschillen in houdingen afhankelijk van enkele participatie-indicatoren volgens het eerder gebruikte jongerenonderzoek EB 55.1 ovr uit 2001. Na die analyse wordt in paragraaf 3.2 verder op verschillen tussen bevolkingsgroepen in Nederland ingegaan.

### 3.1 Achtergronden van betrokkenheid en steun

Tabel 5 toont voor Nederland verschillen op vijf eerder gebruikte indicatoren voor betrokkenheid en steun uit de Eurobarometers 58.1 en 59.1 voor groepen die zijn onderscheiden op sekse, leeftijd, opleidingsniveau, huishoudinkomen, woonplaats en politieke zelfplaatsing.

**Tabel 5 Betrokkenheid bij en steun voor de EU naar zes persoons- en achtergrondkenmerken**

|                                    | 1. kennis | 2. kennisquiz | 3. stemgeneigdheid | 4. imago | 5. gehechtheid |
|------------------------------------|-----------|---------------|--------------------|----------|----------------|
| <b>Allen</b>                       | 35        | 10            | 51                 | 42       | 6              |
| <b>Sekse</b>                       |           |               |                    |          |                |
| ▪ man                              | 43        | 13            | 51                 | 45       | 6              |
| ▪ vrouw                            | 26        | 6             | 50                 | 39       | 6              |
| <b>Leeftijd</b>                    |           |               |                    |          |                |
| ▪ 15-34 jaar                       | 33        | 10            | 43                 | 44       | 6              |
| ▪ 35-54 jaar                       | 35        | 11            | 51                 | 39       | 5              |
| ▪ 55 jaar en ouder                 | 35        | 6             | 61                 | 44       | 7              |
| <b>Opleidingsniveau</b>            |           |               |                    |          |                |
| ▪ <18 jaar                         | 25        | 6             | 46                 | 38       | 7              |
| ▪ 18 jaar en ouder                 | 41        | 11            | 56                 | 44       | 5              |
| ▪ studeert nog                     | 36        | 13            | 44                 | 51       | 6              |
| <b>Huishoudinkomen</b>             |           |               |                    |          |                |
| ▪ laagste 50%                      | 32        | 8             | 52                 | 41       | 5              |
| ▪ hoogste 50%                      | 45        | 15            | 57                 | 52       | 9              |
| ▪ wil niet zeggen/onbekend         | 30        | 8             | 46                 | 37       | 6              |
| <b>Woonplaats</b>                  |           |               |                    |          |                |
| ▪ platteland                       | 30        | 8             | 50                 | 42       | 9              |
| ▪ kleine/middelgrote plaats        | 34        | 9             | 51                 | 44       | 5              |
| ▪ grote stad                       | 42        | 12            | 51                 | 40       | 4              |
| <b>Politieke zelfplaatsing</b>     |           |               |                    |          |                |
| ▪ links                            | 35        | 13            | 57                 | 38       | 5              |
| ▪ midden/wil niet zeggen/weet niet | 26        | 7             | 41                 | 44       | 6              |
| ▪ rechts                           | 44        | 10            | 58                 | 45       | 6              |

1. Zelfbeeld: % met gunstig oordeel over de eigen kennis over de EU (% scores 6-10 op een schaal van 1 (laag) tot 10 (hoog)) (EB59.1; indicator 1 in tabel X.1)
2. Kennisquiz: % met minstens 3 goede antwoorden op 4 kennisvragen over de EU (zoals het juiste aantal lidstaten kennen en op de hoogte zijn van het feit dat het Europees Parlement door burgers van de lidstaten gekozen wordt) (EB 58.1; indicator 5 in tabel X.1)
3. Stemgeneigdheid: % dat (vrijwel) zeker zou gaan stemmen bij EP-verkiezingen (% scores 8-10 op een schaal van 1 (zeker niet) tot 10 (zeker wel)) (EB 59.1; indicator 10 in tabel X.1)
4. Imago: % mensen dat vindt dat de EU een tamelijk of zeer positief imago heeft (5 antwoordcategorieën, variërend van zeer negatief tot zeer positief) (EB 59.1; indicator 1 in tabel X.2)
5. Gehechtheid: % mensen dat erg gehecht is aan de EU (4 antwoordcategorieën, variërend van erg gehecht tot helemaal niet gehecht) (EB 58.1; indicator 12 in tabel X.2)

Bronnen: Eurobarometer 58.1 (2002) en 59.1 (2003)



Wij behandelen hier alleen opvallende scores van groepen of verschillen tussen categorieën. Voor alle overige informatie verwijzen wij naar de tabel.

Niet alleen de door de respondent veronderstelde maar ook de met een kennisquizje gemeten kennis blijkt bij mannen aanzienlijk groter te zijn dan bij vrouwen. Verder blijken hoger opgeleiden en mensen die nog studeren beduidend meer kennis (zeggen) te hebben van de EU dan lager opgeleiden. Dit ligt uiteraard voor de hand. Op basis van de scoreverdelingen vermoeden wij dat er samenhang bestaat tussen opleidingsniveau en inkomen, waarbij hoger opgeleiden ook meer verdienen. Kennis en houdingen van de hogere inkomensgroepen variëren in ieder geval in dezelfde richting als die van hogere opleidingsniveaus. Relatief weinig kennis over en de minst positieve houdingen ten aanzien van de EU vinden we onder mensen die geen duidelijke politieke overtuiging hebben (mensen die zich in het midden van het politieke spectrum plaatsen, überhaupt niet weten waar ze staan of hier geen uitspraken over willen doen). Wij veronderstellen dat het hier een groep mensen betreft met een lage politieke betrokkenheid in het algemeen, wat ook de lage betrokkenheid bij de EU kan verklaren. Verschillen tussen linkse en rechtse mensen zijn over het algemeen klein, behalve waar het de imagokwestie betreft. Hier scoren rechtse mensen duidelijk positiever dan linkse mensen. Opvallend is verder het relatief slechte imago van de EU onder laag opgeleiden. Gehechtheid aan de EU is onder alle groepen en categorieën relatief laag. Wat dat betreft, springen dorpelingen en hogere inkomensgroepen er nog het meest positief uit.

Tot zover het belang van enkele sociaaldemografische kenmerken voor indicatoren van betrokkenheid en steun in twee actuele Eurobarometers. In de voetnoten van paragraaf 2.3 kwam ook het verband van grensoverschrijdende participatie met deze en andere indicatoren voor betrokkenheid en steun al aan bod. Die verbanden bleken vaak niet aanwezig. Als ze er waren, dan waren ze op een enkele uitzondering na wel in de verwachte richting, maar zwak. Die nodigen niet echt uit tot vervolganalyses voor Nederland.<sup>16</sup> Waren er wel sterke verbanden aangetroffen voor ons land, dan zou het de moeite waard zijn geweest om eens te kijken of ze bij een controle op sociaaldemografische effecten stand zouden houden. Zo kan men zich voorstellen dat een positief verband tussen talenkennis en steun voor Europa bij nader inzien herleid moet worden tot de omstandigheid dat beter opgeleiden zowel meer talenkennis hebben als vaker pro Europa zijn. Gezien de resultaten is daar weinig reden voor: er is niets weg te verklaren.

## 3.2 Bevolkingsgroepen

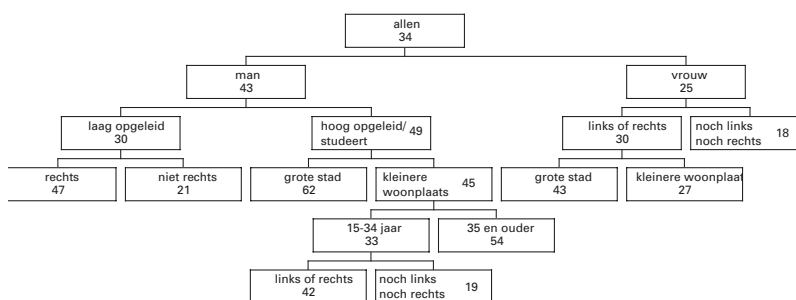
Tabel 5 liet verschillen zien op diverse afzonderlijke persoons- en achtergrondkenmerken. Door combinatie van die kenmerken komen specifieke bevolkingsgroepen in beeld en zouden veel grotere verschillen naar voren kunnen komen. Voor drie

---

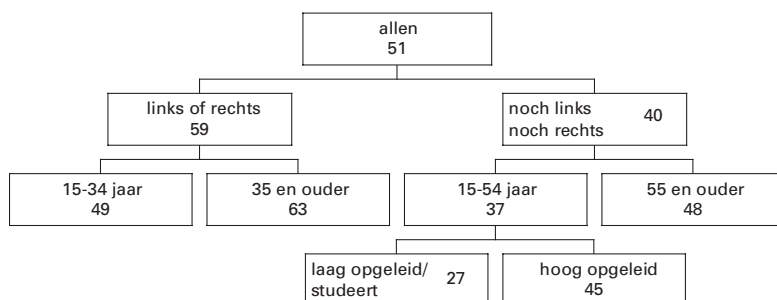
16. Bij de bespreking van het vakantiegedrag van jongeren in tabel 3 werden twee indicatoren voor steun voor de EU geïntroduceerd, namelijk 'positieve betekenis van de EU' en 'positieve verwachtingen van de EU'. Bij de Nederlandse jongeren bleken vakanties in Europese landen niet gerelateerd aan de betekenis die aan de EU werd toegekend, maar hingen ze wel zwak positief samen met de verwachtingen van de EU. Aanvullende analyses van de relaties van beide steunindicatoren met andere participatie-indicatoren uit het jongeren-EB leverde ook geen significante relaties op.

indicatoren uit tabel 6 – kennis, stemgeneigdheid en imago – worden in de figuren 4-6 contrasterende groepen in beeld gebracht.<sup>17</sup>

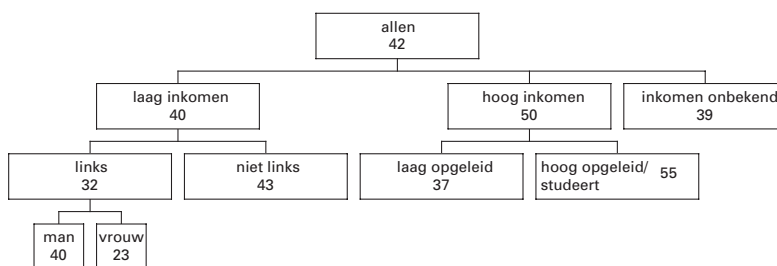
**Figuur 4 Europese kennis in de Nederlandse bevolking in 2003**



**Figuur 5 Europese stemgeneigdheid in de Nederlandse bevolking in 2003**



**Figuur 6 Een positief Europees imago in de Nederlandse bevolking in 2003**



17. Hiervoor is gebruik gemaakt van een zogeheten 'chi<sup>2</sup> automatic interaction detection'- oftewel chaid-analyse, waarbij op basis van enkele eenvoudige rekenregels de populatie stapsgewijs wordt opgesplitst in groepen die sterk verschillen op een bepaald kenmerk, hier kennis, stemgeneigdheid en imago. Alle in tabel; 6 vermelde persoons- en achtergrondkenmerken werden in de analyse opgenomen.

Zoals tabel 5 al deed vermoeden, verschilt het belangrijkste onderscheidende kenmerk. Bij kennis is dat sekse, bij stemgeneigdheid de politieke positionering (links óf rechts versus het midden/niets) en bij het imago het inkomen. Afdalend naar combinaties van kenmerken, zijn er grote verschillen tussen groepen te signaleren: bij kennis van 18% van de politiek indifferente vrouwen tot 62% bij grootstedelijk hoogopgeleide mannen; bij stemgeneigdheid van 27% bij laagopgeleide politiek indifferente personen jonger dan 55 tot 63% bij personen van 35 jaar en ouder die links of rechts zijn; en bij een positief imago van 23% bij linkse vrouwen met een laag huishoudinkomen tot 55% bij hoogopgeleiden met een hoog huishoudinkomen.

De in de figuren 4-6 onderscheiden groepen zullen niet de in elk onderzoek vanzelfsprekend terugkerende contrastgroepen zijn (de verrichte 'data-mining' levert ook toevalstreffers op), maar de afwijkingen in percentages laten wel zien dat in de betrokkenheid bij en steun voor de EU grote verschillen tussen bevolkingsgroepen bestaan. Het feit dat op de drie kenmerken in hetzelfde enquêtebestand niet dezelfde differentiatie wordt aangetroffen onderstreept bovendien nog eens dat er niet gemakkelijk vanuit gegaan mag worden dat betrokkenheid en steun aspecten zijn van een enkele basishouding tegenover Europa.<sup>18</sup>

---

18. Van alle respondenten heeft volgens onze indicatoren 25% noch kennis noch stemgeneigdheid noch een positief imago, terwijl 14% zowel kennis als stemgeneigdheid als een positief imago heeft. De overige 61% heeft verschillende combinaties van scores. Een analyse van de verdeling van op alle drie negatief of positief scorende respondenten leverde geen nieuwe inzichten op.

## 4 Besluit

### 4.1 Conclusies

We begonnen deze bijdrage met het veelvuldig geuite vermoeden dat het met de betrokkenheid van Nederlandse burgers bij de Europese Unie treurig gesteld is. Mensen tonen weinig interesse voor Europese aangelegenheden en vinden het tot op zekere hoogte allemaal wel best. Wellicht om op dat gevoel aan te sluiten probeert het Ministerie van Buitenlandse Zaken met een campagne met het motto 'Europa – best belangrijk!' de Nederlanders meer te interesseren voor de Europese Unie en de aanstaande Europese verkiezingen.

In het voorgaande hebben we gezien dat er in sommige opzichten in vergelijking met andere Europese landen inderdaad sprake is van een matige betrokkenheid van het Nederlandse volk bij Europese aangelegenheden. Nederlanders blijken relatief weinig aandacht te hebben voor Europese zaken, kennen EU-instituties en feitelijkheden slecht, vertonen een lage opkomst bij verkiezingen voor het Europese Parlement en zijn ook weinig opkomstgeneigd (tabel 1). De stemming van de gemiddelde Nederlander over de EU is nog relatief positief, maar dat is vooral een kwestie van de voordelen ervan zien, niet iets van warme gevoelens (Tabel 2).

In figuur 2 werd de gemiddelde Nederlander gedeconstrueerd voor een drietal indicatoren van betrokkenheid en steun. Daarbij kwamen met name een laag opleidingsniveau, het ontbreken van een politiek profiel en ook de vrouwelijke sekse naar voren als kenmerken waarop inspanningen ter vergroting van de betrokkenheid en steun zich zouden kunnen richten.

Een gangbare diagnose van gebrek aan betrokkenheid en kennis is dat het aan feitelijke en wervende informatie zou ontbreken. Voorlichting is dan de remedie. Daar zijn vraagtekens bij te plaatsen. Het vermoeden bestaat dat de informatie vooral die mensen bereikt die uit zichzelf toch al de interesse hebben die je juist met behulp van deze voorlichting wilde opwekken. Het gebrek aan interesse van de anderen is wellicht ook vooral een gebrek aan een manifest belang en aan reële mogelijkheden om processen te volgen en zinvol te duiden, laat staan te beïnvloeden. Het spoor van de voorlichting zullen we hier niet verder volgen. We hebben in het voorafgaande geprobeerd effecten op te sporen van feitelijke Europese participatie op betrokkenheid bij en steun voor de EU. Het beperkte datamateriaal dat daarvoor voorhanden was staat geen stellige uitspraken toe, maar we zouden toch wel het vermoeden willen uitspreken dat grensoverschrijdende participatie nauwelijks of geen effecten heeft op betrokkenheid en steun.

### 4.2 Een breder perspectief op betrokkenheid bij Europa

Uit het voorgaande moet niet de conclusie worden getrokken dat grensoverschrijdende participatie irrelevant zou zijn voor de EU. Ervan afgezien dat de indicatoren beperkt en gebrekkig waren en geen stellige conclusies toelaten, hebben we gekeken naar relaties tussen aan de ene kant sociale (en economische en culturele) participatie en aan de andere kant betrokkenheid bij en steun voor Europa in institutionele zin, de Europese Unie. Het bestaan van dergelijke relaties was op voorhand misschien niet zo waarschijnlijk. Van veelvuldige binnenlandse reizen, vakantie in een andere provincie, een partner uit een andere regio, laat staan het veelvuldig kijken naar Nederlandse tv-programma's, verwachten we toch ook geen grotere betrokkenheid bij Den Haag of steun voor de regering?

Het is gewenst om het probleem van de te gering geachte 'betrokkenheid bij Europa' uit elkaar te halen in ten minste twee problemen: een gebrek aan betrokkenheid bij de Europese Unie als institutie en een gebrek aan betrokkenheid bij Europa in

algemenere zin: bij andere volkeren in Europa, bij de problemen van groepen daaruit of bij gebeurtenissen op het continent of eventueel het gebied van de Europese Unie, al zal die beperking vaak wat kunstmatig aandoen. Onze indicatoren voor betrokkenheid en steun gingen over de Europese Unie als institutie en niet over Europa in bredere zin.

In dit verband is het onderscheid van sociale en politieke Europese integratie zoals gemaakt door Jan Delhey (2004) van belang. Het gaat volgens hem in de EU bijna altijd om de formele politieke integratie van internationale en supranationale afspraken en instellingen van waaruit van bovenaf door wet- en regelgeving in het leven van de burgers wordt ingegrepen. Hij vraagt om meer aandacht voor de informele sociale integratie die van onderop werkt als ontwikkeling van wederzijdse erkenning ('mutual relevance') en cohesie tussen burgers van verschillende EU-lidstaten.

Indicatoren voor wederzijdse erkenning zijn bij hem onder andere communicatiestromen, reizen en verblijven in andere EU-landen, vriendschappen of huwelijken tussen mensen uit verschillende EU-landen, migratie naar een ander EU-land, wederzijdse belangstelling, interesse en kennis, en het maken van sociale vergelijkingen over de grens (dus de eigen situatie afschilderen aan de hand van een vergelijking met andere EU-landen). Deze component van sociale integratie noemt Delhey de kwantitatieve component, waarbij een hoger aantal activiteiten duidt op grotere sociale integratie. De tweede component, Europese sociale cohesie, is volgens Delhey kwalitatief van aard en kan gemeten worden op basis van de mate waarin wederzijdse percepties en attitudes positief zijn, de hoeveelheid gemeenschapsgevoel en 'wij-gevoel' die er is, en de mate waarin deze 'wij-gevoelens' zich vertalen in ondersteunende acties.

Onder het kopje 'grensoverschrijdende participatie' zijn in het voorafgaande wel indicatoren voor Delhey's kwantitatieve component van wederzijdse erkenning gebruikt, maar zijn kwalitatieve component van sociale cohesie is hier niet gemeten, of slechts in een zeer afgeleide zin van 'zich Europeaan voelen' en van institutionele steun voor de EU.

Metingen van interesse van Nederlanders voor ontwikkelingen en gebeurtenissen elders in Europa en van hun gevoelens van verbondenheid met andere Europeanen zouden ongetwijfeld een florissant beeld van de 'betrokkenheid bij Europa' hebben opgeleverd dan de hier gebruikte indicatoren van institutionele betrokkenheid en steun. Ook bij een meer sociale invulling van betrokkenheid is het overigens de vraag of er een relatie met grensoverschrijdende participatie is. Zouden Costa-Bravagangers zich meer dan andere vakantiegangers verbonden hebben gevoeld met de Spanjaarden die recent door een terroristische aanslag getroffen werden? Of moet je daarvoor in Madrid zijn geweest of Spaans spreken? Of gaat het om heel andere zaken die bepalen of men zich identificeert met slachtoffers? Is er iets als Europese betrokkenheid die verschil maakt tussen slachtoffers in Madrid en in Manhattan? (waarschijnlijk niet en zou ze eigenlijk wel wenselijk zijn?). Het voorbeeld roept empirische en morele vragen op die het belang onderstrepen van onderzoek naar de sociale integratie van Europa. Betrokkenheid bij de instituties van de EU als element of gevolg van die integratie en de invloed van EU-beleid op die integratie, verdienen daarbij ook aandacht. Wellicht is een substantiële invloed van de EU op de voorwaarden van sociale integratie aantoonbaar, maar is die invloed er nauwelijks in de beleving van de burgers in Europa. Een dergelijke bevinding zou aanleiding kunnen zijn om in de presentatie van de EU meer aandacht te besteden aan effecten op de levensomstandigheden elders in Europa en wat minder aan organisatorische en procedurele kwesties of de voordelen van Europa voor de eigen persoon of het eigen land.

Effecten van grensoverschrijdende participatie op betrokkenheid bij de EU als institutie zijn niet te verwachten van de sociale participatie die in het voorafgaande aan de orde kwam. Zoals gezegd, mensen die actief participeren in de Nederlandse maatschappij zijn daarom nog niet meer betrokken bij de Haagse politiek. De participanten en hun organisaties moeten een specifiek belang hebben bij de politiek of bij het betreffende openbaar bestuur (zie de bijdrage van Esther van den Berg). Voor wie zo'n

belang niet of nauwelijks ervaart, en dat is ongetwijfeld de overgrote meerderheid, is betrokkenheid bij de Europese Unie een lastig soort politieke betrokkenheid. Lastig, omdat deze politiek op grote afstand in complexe verhoudingen plaatsvindt en de effecten vaak slecht zichtbaar zijn. Daar valt door betere voorlichting en door meer media-aandacht voor Brussel en Straatsburg misschien wel iets aan te doen, maar niet veel. Wil men dan toch de opkomst bij Europese verkiezingen bevorderen, dan zal men burgers moeten boeien met politieke strijdpunten en moeten overtuigen van het bestaan van alternatieven. Dat is ongetwijfeld meer een kwestie van spannende binnenlandse politieke debatten dan van acties om burgers het algemene belang van Europa nog eens in te peperen. En of het lukt of niet: electorale Europese participatie is slechts een facet van een veel bredere betrokkenheid bij Europa.

# Literatuur

Castenmiller, P. (2001). *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Dekker, P. (red.), P. Schnabel, C. Capel, L. van Dun en H. Vinken (2002). *Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., S. Ederveen, G. Jehoel-Gijsbers, R. de Mooij, A. Soede en J. Wildeboer Schut (2003) *Sociaal Europa. Europese verkenning nr. 1*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Delhey, J. (2004). *European social integration. From convergence of countries to transnational relations between peoples*. Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin.

Hix, S. (1999). *The political system of the European Union*. New York: St. Martin's Press.

Janssen, J. (2001). *Publieke steun voor de Europese Unie. Analyse van de publieke opinie in 12 lidstaten, 1952-1998*. Maastricht (proefschrift)..

Moors, G. en C. Wennekers (2004). Comparing moral values in Western European countries between 1981 and 1999. A multiple group latent-class factor approach. *The International Journal of Comparative Sociology*.

RMO (2003), *Hart voor Europa – de rol van de Nederlandse overheid*. Den Haag: Sdu.

SCP (2000). *Sociaal en cultureel rapport 2000: Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SER (2001). *Arbeidsmobiliteit in de EU*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (advies 4).

# Bijlage

## Studie- en arbeidsmigratie in de EU

Uit andere bronnen dan bevolkingsenquêtes biedt deze bijlage cijfers over de feitelijke uitwisseling van studenten en van werkenden.

Tabel B1 toont aantallen studenten van het Erasmusprogramma sinds 1987. Het totaal is, gerelateerd aan de bevolkingsomvang, verwerkt in tabel X.3. In tabel B1 zien we voor alle landen samen tussen alle perioden van twee studiejaar een toename (in 2001/2002 gaat het om een halve periode). In Nederland zien we na 1995/1997 een scherpe daling van het aantal Erasmusstudenten (wellicht door invoering van de prestatiebeurs?); het aantal ligt vanaf dan onder dat van België.

**Tabel B1 Aantal Erasmusstudenten naar land van herkomst: tijdserie 1987-2002**

| Land van herkomst   | 1987/1989  | 1989/1991   | 1991/1993   | 1993/1995   | 1995/1997   | 1997/1999   | 1999/2001   | 2001/2002   | totaal       |
|---------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| België              | 462        | 1949        | 4151        | 6289        | 8079        | 8679        | 8831        | 4521        | 42961        |
| Denemarken          | 246        | 1146        | 2232        | 3332        | 3660        | 3546        | 3514        | 1752        | 19428        |
| Duitsland           | 2376       | 8677        | 15869       | 23751       | 26708       | 28478       | 31587       | 16626       | 154072       |
| Griekenland         | 234        | 1025        | 2192        | 3382        | 3498        | 3196        | 3778        | 1974        | 19279        |
| Spanje              | 1158       | 5643        | 10050       | 15580       | 21388       | 26849       | 33455       | 17403       | 131526       |
| Frankrijk           | 2680       | 9583        | 15343       | 18626       | 25841       | 31172       | 33985       | 18149       | 155379       |
| Ierland             | 279        | 995         | 2108        | 3125        | 3202        | 3068        | 3337        | 1707        | 17821        |
| Italië              | 1585       | 5650        | 9510        | 14025       | 17876       | 20146       | 25674       | 13950       | 108416       |
| Luxemburg           | 30         | 13          | 0           | 47          | 129         | 148         | 213         | 104         | 684          |
| <b>Nederland</b>    | <b>819</b> | <b>3230</b> | <b>5844</b> | <b>9240</b> | <b>9312</b> | <b>8522</b> | <b>8580</b> | <b>4244</b> | <b>49791</b> |
| Oostenrijk          | 0          | 0           | 855         | 2783        | 4685        | 5153        | 5976        | 3024        | 22476        |
| Portugal            | 183        | 819         | 1785        | 3236        | 3283        | 4013        | 5041        | 2825        | 21185        |
| Finland             | 0          | 0           | 779         | 2617        | 5068        | 6493        | 6772        | 3291        | 25020        |
| Zweden              | 0          | 0           | 1101        | 4094        | 5827        | 6585        | 5813        | 2633        | 26053        |
| Verenigd Koninkrijk | 3106       | 8632        | 15492       | 22507       | 22272       | 20576       | 19076       | 8475        | 120136       |
| Niet-EU             | 0          | 0           | 697         | 3135        | 3688        | 6976        | 23126       | 14754       | 52376        |
| Totaal              | 13158      | 47362       | 88008       | 135769      | 164516      | 183600      | 218758      | 115432      | 966603       |

Bron: [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/stat\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/stat_en.html)

In tabel B2 wordt de verdeling van de buitenlandse beroepsbevolking in de EU weergegeven in procenten naar land van oorsprong en land van bestemming. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van alle EU-arbeidsmigranten 40% in Duitsland gaat werken, terwijl Duitsland slechts 6% van de arbeidsmigranten levert. Voor Nederland geldt dat 5% van alle EU-arbeidsmigranten in Nederland gaat werken, en dat Nederland tegelijkertijd ook 5% van het totale aantal EU-arbeidsmigranten levert. Verdere verfijning wijst uit dat in veel lidstaten de migratie overwegend naar buurlanden heeft plaatsgevonden (SER 2001: 29).



**Tabel B2 Verdeling van de buitenlandse beroepsbevolking in de EU in procenten naar land van oorsprong en land van bestemming**

|            | BE | DK | DE | FI | FR | GR | IE | IT | LU | NL | AT | PT | ES | UK | SE |
|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| oorsprong  | 2  | 1  | 6  | 3  | 6  | 8  | 8  | 21 | 0  | 5  | 7  | 16 | 8  | 7  | 2  |
| bestemming | 8  | 1  | 40 | 0  | 20 | 0  | 1  | 1  | 2  | 5  | 2  | 1  | 2  | 15 | 3  |

Bron: SER 2001

De omvang, ontwikkeling en structuur van de arbeidsmobiliteit in de EU van en naar Nederland wijkt nauwelijks af van de Europese patronen. Het percentage van de beroepsbevolking dat uit een andere lidstaat komt, ligt precies op het Europees gemiddelde van 1,7%. Het aantal werknemers afkomstig uit de EU is in Nederland gestegen van 83.000 in 1987 tot 96.000 in 1997. Aangezien in deze periode het totaal aantal werknemers in Nederland fors gestegen is, is ook hier relatief sprake geweest van stagnatie. Tussen 1997 en 2001 nam onder invloed van de krapte op de arbeidsmarkt het aantal werknemers afkomstig uit andere EU-lidstaten weer toe. Ook voor Nederland geldt dat arbeidsmigratie hoofdzakelijk van en naar buurlanden plaatsvindt. Van alle Europeanen die in 1998 voor werk naar Nederland migreerden kwam meer dan de helft uit de buurlanden (Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België) (SER 2001: 30).

De arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie stagneert al jaren rond 0,2%. Het aandeel van de beroepsbevolking afkomstig uit andere lidstaten als percentage van de totale beroepsbevolking in de EU, bedraagt 1,7%. In vergelijking hiermee is het percentage van de beroepsbevolking afkomstig van buiten de EU groter (3%) (SER 2001: 27).



# Bijlage 3

*Europeanisering van het maatschappelijk middenveld in Nederland*



# Inhoud

|   |            |
|---|------------|
| <b><i>Inleiding</i></b>   | <b>103</b> |
| Vraagstelling   | 103        |
| Europeanisering   | 104        |
| Selectie maatschappelijke organisaties                                    | 104        |
| Werkwijze   | 105        |
| <br>  |            |
| <b><i>Politieke partijen: het Christen Democratisch Appèl</i></b>         | <b>106</b> |
| Inleiding   | 106        |
| Europa in de organisatie  | 106        |
| Deelname aan Europese netwerken   | 107        |
| Vergroten betrokkenheid bij Europa  | 109        |
| Conclusie   | 112        |
| <br>  |            |
| <b><i>Vakbonden: de Federatie Nederlandse Vakbeweging</i></b>             | <b>113</b> |
| Inleiding   | 113        |
| Europa in de organisatie  | 114        |
| Deelname aan Europese netwerken   | 115        |
| Vergroten betrokkenheid bij Europa  | 116        |
| Conclusie   | 118        |
| <br>  |            |
| <b><i>Ideële organisaties: Greenpeace Nederland</i></b>                   | <b>119</b> |
| Inleiding   | 119        |
| Europa in de organisatie  | 120        |
| Deelname aan Europese netwerken   | 120        |
| Vergroten betrokkenheid bij Europa  | 121        |
| Conclusie   | 121        |
| <br>  |            |
| <b><i>Ouderenorganisaties: Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen</i></b> | <b>122</b> |
| Inleiding   | 122        |
| Europa in de organisatie  | 123        |
| Deelname aan Europese netwerken   | 123        |
| Vergroten betrokkenheid bij Europa  | 126        |
| Conclusie   | 127        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Jeugdorganisaties: Scouting Nederland</b> | <b>128</b> |
| Inleiding                                    | 128        |
| Europa in de organisatie                     | 128        |
| Deelname aan Europese netwerken              | 129        |
| Vergroten betrokkenheid bij Europa           | 131        |
| Conclusie                                    | 132        |
| <br>   |            |
| <b>Slotbeschouwing</b>                       | <b>133</b> |
| <br>   |            |
| <b>Bronnen</b>                               | <b>137</b> |
| <br>   |            |
| <b>Literatuur</b>                            | <b>138</b> |

# Inleiding

In het advies *Hart voor Europa* sluit de RMO aan bij het algemene beeld dat de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie niet groot is, onder andere af te lezen aan het geringe aantal mensen dat gaat stemmen bij de Europese verkiezingen. Nederlandse burgers hebben echter meer mogelijkheden om betrokken te raken bij de Europese Unie dan via de gang naar de stembus. Nederland heeft traditioneel een omvangrijke civil society waarlangs relatief veel burgers sociale participatie ontplooiën. De vraag van de RMO was te verkennen welke rol deze civil society speelt in de betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de Europese Unie.<sup>1</sup>

## Vraagstelling

Maatschappelijke organisaties spelen een rol bij het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de politiek doordat zij als een brug tussen overheid en burger staan. Maatschappelijke organisaties behartigen de belangen van burgers bij de overheid en nemen standpunten in over politieke kwesties. Via hun lidmaatschap bij maatschappelijke organisaties raken burgers collectief betrokken bij de politiek. In deze verkenning staat de vraag centraal in hoeverre maatschappelijke organisaties de genoemde brugfunctie vervullen tussen Nederlandse burgers en de Europese Unie. Op twee aspecten van de brugfunctie zal in deze bijdrage worden ingegaan:

1. Allereerst het aspect van de belangenbehartiging. Het is de vraag in hoeverre maatschappelijke organisaties zich bij het uitvoeren van hun rol als belangenbehartiger aansluiten bij Europese netwerken. Van welke Europese niet-gouvernementele netwerken maken organisaties van de Nederlandse civil society deel uit en bevorderen zij de belangen van de achterban bij Europese instituties?

In het kader van de belangenbehartiging komen aanvullende vragen aan bod. In welke mate functioneren de Europese netwerken van maatschappelijke organisaties supranationaal? Gaat het vooral om informele organisatievormen waarin informatie-uitwisseling centraal staat of hebben de Europese netwerken zodanige bevoegdheden dat de nationale organisaties een deel van hun soevereiniteit hebben prijsgegeven? Kunnen burgers uit de lidstaten van de Europese Unie bijvoorbeeld lid worden van de organisaties op Europees niveau? Daarnaast komt de vraag aan de orde of organisaties naast hun deelname aan Europese koepels ook bilaterale contacten onderhouden met zusterorganisaties in andere EU-lidstaten.

2. Het tweede aspect heeft betrekking op het vergroten van de betrokkenheid van individuele burgers bij Europa. Aandacht voor dit aspect van de brugfunctie moet aan het licht brengen of vooral professionals bezig zijn met Europa, of dat ook de achterbannen van maatschappelijke organisaties worden betrokken. Daarnaast is het de vraag welk deel van de achterban betrokken raakt. In het advies *Hart voor Europa* van de RMO wordt over het vergroten van betrokkenheid van individuen opgemerkt dat een informatiefase veelal vooraf gaat aan actieve participatie (burgers laten zich informeren waarna zij tot handelen overgaan) (RMO: 2003: 13-14). In lijn met deze uitleg, wordt in kaart gebracht hoe

---

1. Deze bijdrage vormt tevens de aanloop tot een omvangrijker studie over de Europeanisering van het maatschappelijk middenveld die tot medio 2005 zal worden uitgevoerd aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Terwijl deze bijdrage het karakter heeft van een verkenning zal in het langerlopende project meer aandacht zijn voor het veralgemeniseren en verdiepen van de in deze bijdrage aangedragen gegevens.

maatschappelijke organisaties de betrokkenheid van burgers vergroten door informatie over Europa aan de man te brengen, bijvoorbeeld via de ledenbladen, en hoe zij actieve participatie van de achterban in Europese zaken bevorderen, bijvoorbeeld door deelname aan uitwisselingen of excursies mogelijk te maken.<sup>2</sup>

Ten slotte wordt stilgestaan bij de vraag waarom maatschappelijke organisaties Europeaniseren. Richt men zich op Europa uit idealisme, omdat men solidariteit voelt met de bevolking in andere EU landen of het ideaal van een federatie van Europese staten aanhangt? Of wordt de Europeanisering eerder ingegeven door pragmatisme vanuit het besef dat voor een optimale behartiging van de belangen van de achterban men zich tot het Europese niveau moet richten.

### **Europeanisering**

In de wetenschappelijke literatuur wordt de term Europeanisering veelvuldig gebruikt voor een breed scala aan ontwikkelingen die verband houden met de effecten van de Europese integratie op ontwikkelingen in de lidstaten. In aansluiting op eerder onderzoek wordt de term in deze verkenning gereserveerd voor ontwikkelingen met betrekking tot de Europese Unie. Onder Europeanisering van maatschappelijke organisaties wordt verstaan: de verandering van de structuur, werkwijze en visie van Nederlandse maatschappelijke organisaties onder invloed van de Europese Unie. Een breed scala aan effecten valt onder deze definitie. Het gaat daarbij om activiteiten van maatschappelijke organisaties in de politieke arena in Brussel maar ook om een oriëntatie van organisaties op de situatie in andere EU-lidstaten, bijvoorbeeld met het oog op het ontdekken van 'best practices'. Daarnaast kunnen bilaterale contacten met zusterorganisaties in andere (toekomstige) EU-landen eronder vallen of uitwisselingsprogramma's en studiereizen binnen de EU.

### **Selectie maatschappelijke organisaties**

Verschillende auteurs hebben zich gebogen over het categoriseren van maatschappelijke organisaties. Afhankelijk van het aandachtspunt van studie (gaat het de auteur om vrijwilligerswerk of om de mogelijke invloed van organisaties op besluitvormingsprocessen) hanteert men onderverdelingen. Zo kan een onderscheid worden gemaakt tussen organisaties die primair gericht zijn op dienstverlening, campagne voeren (politieke doelen nastreven) of wederzijdse ondersteuning (vrijtijdsbesteding) (Meijs 1997: 49-50). Een andere onderverdeling is te maken tussen organisaties die vooral bijdragen aan de vorming van sociaal kapitaal (cohesie) in samenleving en aan publieke opinievorming (Dekker 1999: 16). Deze categorieën zijn in het Nederlandse maatschappelijk middenveld terug te vinden. Een alternatief onderscheidend element van maatschappelijke organisaties is de geloofsrichting. Het huidige maatschappelijke middenveld in Nederland is gebouwd op de fundamenteën van de verzuilde maatschappij en kent nog altijd organisaties die op religieuze basis zijn georganiseerd.

In deze korte verkennende studie wordt gestreefd naar een illustratief beeld van de Europeanisering van Nederlandse maatschappelijke organisaties met voldoende variëteit. Gezien de korte tijd die beschikbaar was voor deze studie was het niet haalbaar om voor alle mogelijke categorieën diverse concrete organisaties te belichten. Daarom is gekozen voor vijf verschillende categorieën maatschappelijke organisaties. Voor ieder van deze categorieën is de Europeanisering beschreven van

2. In deze studie wordt niet aan de hand van survey-onderzoek 'gemeten' wat de betrokkenheid is van de achterban van maatschappelijke organisaties of het bredere publiek voor en na het opnemen van informatie over Europa of deelname aan Europese activiteiten. Wel wordt in kaart gebracht op welke wijze maatschappelijke organisaties informatie over Europa verspreiden en welke mogelijkheden zij bieden om in Europese zaken te participeren. Het feitelijke effect van die activiteiten op de betrokkenheid van burgers blijft dus buiten beeld.



een specifieke organisatie die exemplarisch is. In de noodgedwongen beperkte selectie zijn organisaties vertegenwoordigd die politieke doelen nastreven, organisaties die (mede) gericht zijn op vrijetijdsbesteding en organisaties die op religieuze basis zijn geschoeid. De selectie ziet er als volgt uit:

- Politieke partijen: het Christen Democratisch Appèl
- Vakbonden: de Federatie Nederlandse Vakbeweging
- Ideële organisaties: Greenpeace Nederland
- Ouderenorganisaties: Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen
- Recreatieve jeugdorganisaties: Scouting Nederland

De in de selectie opgenomen categorieën hebben ieder een eigenschap die hen een gunstige of minder gunstige uitgangspositie geven in een proces als Europeanisering. Zo hebben organisaties met een formele of geïnstitutionaliseerde positie in het politieke systeem (CDA en FNV) een gunstige uitgangspositie voor een succesvolle Europeanisering omdat zij mogelijk vanaf een vroeg stadium betrokken zijn geraakt bij Europese besluitvorming. Voor organisaties die een dergelijke positie ontberen of geen lange traditie kennen van internationale samenwerking (ANBO) zijn de verwachtingen minder hoog gespannen. Anderzijds kunnen organisaties die voortkomen uit een internationale beweging of een internationaal belang nastreven (Greenpeace Nederland en Scouting Nederland) in het voordeel zijn omdat zij gewend zijn aan internationale samenwerking. In de conclusie van deze verkenning wordt nagegaan in hoeverre de hier genoemde eigenschappen iets zeggen over het vermogen van maatschappelijke organisaties om als brug te functioneren tussen burgers en de Europese Unie.

### **Werkwijze**

Deze verkenning is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie en informatie uit publicaties, notities en van websites van de geselecteerde maatschappelijke organisaties. Aanvullende informatie is verkregen uit vraagesprekken met vertegenwoordigers van de organisaties die Europa in hun portefeuille hebben. In de bijlage is een lijst met geraadpleegde personen opgenomen. In het vervolgonderzoek zal ook informatie van buiten de maatschappelijke organisaties worden betrokken.

# Politieke partijen: het Christen Democratisch Appèl

## Inleiding

Het Christen Democratisch Appèl (CDA) is in 1980 ontstaan uit een fusie van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), de Christelijk-Historische Unie (CHU) en de Katholieke Volkspartij (KVP).

Uit het meest recente 'Program van uitgangspunten' uit 1993 van het CDA kunnen de belangrijkste beginselen van de partij worden herleid. De partij spreekt daarin de intentie uit 'steeds te zoeken naar de betekenis van het Evangelie voor het politieke handelen.' De principes die voor het CDA als leidraad dienen bij haar inzet voor een samenleving 'waarin Bijbelse gerechtigheid kan opbloeien' zijn: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap (CDA 1993).

Het CDA noemt zichzelf de 'grootste politieke vrijwilligersorganisatie in Nederland' (CDA 2003a). Al enkele decennia lang heeft de partij het grootste aantal leden onder de Nederlandse politieke partijen. In 2003 telde het CDA 79.000 leden.<sup>3</sup> Zoals bijna alle politieke partijen in Nederland, had het CDA tot voor kort te kampen met een sterk dalende trend in de ledenaantallen. In 1990 waren nog ruim 125.000 mensen lid van het CDA en in 1980, het jaar van de fusie, had de partij 143.000 leden.<sup>4</sup>

## Europa in de organisatie

Ten aanzien van Europa is het CDA altijd een voorstander geweest van de Europese integratie. Het CDA ziet een communautaire rechtsorde als het uiteindelijke doel. Het subsidiariteitsbeginsel blijft overeind. Dat wil zeggen dat Europa pas in beeld komt als regulerende instantie als de nationale overheid geen passend antwoord kan bieden op een probleem. De partij betreurt het gebrekkige democratische karakter van de Europese Unie. Uitbreiding van bevoegdheden van de communautaire Europese overheid moet alleen plaatsvinden als er effectieve controle kan worden uitgeoefend door het Europees Parlement. In het Program van uitgangspunten wordt voor elk van de vijf onderwerpen die speciale aandacht behoeven: de democratie, de veiligheid, de welvaart, het milieu en de cultuur uitgewerkt welke ontwikkelingen het CDA wenselijk vindt in Europees verband. De Europese dimensie heeft daarmee een plaats gevonden in het gedachtegoed van het CDA.

Op het partijbureau zijn ongeveer 3 mensen met Europese zaken bezig. Daaronder is ook de Internationaal Secretaris van het CDA. Met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement en de Europese campagne is momenteel veel menskracht binnen het CDA gericht op Europa. De voltallige Commissie Buitenland, die ongeveer 20 vrijwillige leden telt, is met Europa bezig. Verder is een zogenaamd Europa-team in het leven geroepen, van ongeveer 10 mensen, dat ondersteuning biedt bij

3. De op één na grootste partij is de PvdA. Deze telde in 2003 ruim 60.000 leden. (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2002).
4. Zie de jaarboeken van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. De ledenaantallen van politieke partijen zijn te raadplegen via [www.rug.nl/dnpp/themes/lt/](http://www.rug.nl/dnpp/themes/lt/).

het organiseren van activiteiten in het land. Zo'n 20 'ambassadeurs' trekken het land door om Europa onder de aandacht van kiezers te brengen.

Binnen de Tweede Kamerfractie zijn 4 Europa specialisten werkzaam die geen andere onderwerpen in de portefeuille hebben. Voor hun werk is ook een beleidsmedewerker beschikbaar. Daarnaast zijn er directe lijnen met de vertegenwoordigers in het Europees Parlement en de beleidsmedewerkers die inhoudelijke ondersteuning bieden aan de Europese fractie.

Vanwege de dalende ledenaantallen en toenemende kosten van campagnes, hebben Nederlandse partijen het in het algemeen financieel moeilijk. Naast inkomsten uit contributies en giften ontvangen politieke partijen subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze middelen mogen onder andere worden aangewend voor vorming, scholing en informatievoorziening aan de leden, en voor het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland. Het is niet toegestaan campagneactiviteiten en ledenwerving uit deze subsidie te bekostigen (Nehmelman 1999:157-158). Binnen het CDA zijn de beschikbare budgetten voor Europa-getinte activiteiten beperkt. Met enige moeite

lukt het desalniettemin vaak om voor deze activiteiten aanvullende financiering te vinden, bijvoorbeeld bij de Europese Unie, de Europese Volkspartij (EVP) of andere stichtingen.<sup>5</sup>

## Deelname aan Europese netwerken

Na de Tweede Wereldoorlog zorgde de behoefte aan vrede, welvaart en de bevordering van democratie en mensenrechten voor het ontstaan van een sterkere internationale oriëntatie binnen onder andere de christen-democratische gelederen. Christen-democraten zochten contact met geestverwanten in andere landen. In 1947 leidde dat tot de oprichting van de Nouvelles Equipes Internationales (NEI) als overlegstructuur voor leiders van christen-democratische partijen (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996: 51-52). Vanuit Nederland namen de KVP, en later de CHU en ARP deel. Omdat aan dit samenwerkingsverband maar één equipe per land kon deelnemen, waren de drie Nederlandse christen-democratische partijen genoodzaakt binnen deze internationale overlegstructuur gezamenlijk op te trekken. In 1965 werd de NEI omgevormd tot Europese Unie van Christen Democraten (EUCD). Eind jaren negentig maakten christen-democratische partijen uit West-, Midden- en Oost-Europa deel uit van dit forum. Samen met christen-democratische partijen uit andere werelddelen vormen zij de mondiale Christen-Democratische Internationale (CDI).

Toen in 1951 de Europese integratie van de grond kwam met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), betekende dat ook een impuls voor de Europese samenwerking tussen christen-democratische politieke partijen. In 1952 werd een christen-democratische fractie opgericht voor de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS. Zowel de KVP als de CHU en ARP sloten zich hierbij aan. De Nederlander Sassen werd als eerste voorzitter van de Europese fractie gekozen.

In 1958 werd het Europees Parlement in het leven geroepen. De christen-democratische fractie van de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS werd heropgericht als fractie in het Europees Parlement. In dat jaar formuleerde de christen-democratische fractie een beginselverklaring als leidraad voor haar handelen. Toen in 1976 duidelijk werd dat het Europees Parlement in de nabije toekomst via rechtstreekse verkiezingen zou kunnen worden samengesteld,<sup>6</sup> gingen christen-

5. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

democratische partijen uit de lidstaten van de Europese Gemeenschappen (EG) over tot het oprichten van de Europese Volkspartij (EVP) (Ten Napel 1996: 231-236).

De voorlopers van het CDA waren dus vanaf het prille begin bij de Europese integratie betrokken. De Nederlandse christen-democraten horen bij de oprichters van de EVP en zijn nog altijd actief binnen de EVP. Hoewel het CDA in EVP verband niet tot de grootsten behoort, is ze in staat binnen de koepel van christen-democratische partijen invloed uit te oefenen. Dit doet ze door in het voortraject van stemrondes coalities te sluiten met gelijkgezinde christen-democraten uit andere landen. Door in de loop der jaren te hameren op begrippen als subsidiariteit, rentmeesterschap en een sociaal Europa toegankelijk voor iedereen, staat het CDA binnen de EVP bekend als centrumlinkse partij.

Naast een actieve rol in de EVP heeft het CDA ook veel bilaterale contacten met christen-democratische partijen in andere EU landen. Er bestaan betrekkingen met de Duitse en Franse christen-democraten en met geestverwanten in de Benelux-landen. Men wisselt informatie uit, studies van de wetenschappelijke bureaus of organiseert gezamenlijk debatten.

Vanuit de Tweede Kamerfractie bestaan directe contacten met de Nederlandse christen-democraten in het Europees Parlement. De mensen kennen elkaar persoonlijk en hebben regelmatig contact om te overleggen over onderwerpen die voor beide groepen parlementariërs van belang zijn. Er bestaat een 'gezonde spanning' tussen beide groepen. Daar waar de Tweede Kamerfractie meer georiënteerd is op de situatie in Nederland, zijn de leden van het Europees Parlement meer georiënteerd op Brussel en minder op het nationaal belang van Nederland. Terwijl de Tweede Kamerfractie is gebonden aan het CDA verkiezingsprogramma, zijn de christen-democraten in het Europees Parlement gebonden aan het EVP programma. Een soortgelijke spanning speelt ook bij andere politieke partijen. Voor de toekomst van de Europese integratie wordt het van belang geacht dat beide circuits elkaar blijven verstaan.<sup>7</sup>

De EVP was lange tijd de enige partij in het Europees Parlement die supranationaal was opgezet.<sup>8</sup> Het supranationale karakter van de EVP kan echter worden gerelativeerd en in de praktijk betekende het bestaan van de EVP niet dat de nationale christen-democratische partijen, het CDA inclusief, hun soevereiniteit kwijtraakten.

Ten Napel tekent op (1996: 238) dat binnen het CDA de EVP wordt gezien als 'een transnationaal stelsel van communicatie en ideeënvorming'. Het gaat binnen de EVP eerder om coördinatie van standpunten dan om supranationale besluitvorming (Hanley 1994: 195). Bij de verkiezingen van het Europees Parlement komt men binnen de EVP tot een gemeenschappelijk verkiezingsprogramma. Dit programma vervult een 'belangrijke richtinggevende functie' bij het schrijven van de nationale verkiezingsprogramma's (Wetenschappelijk Instituut voor CDA 1996: 56) maar het is geen dictaat op de door nationale partijen te formuleren verkiezingsprogramma's. Het CDA schrijft zelf het nationale verkiezingsprogramma waarin een Europa-paragraaf wordt opgenomen. Dit wordt aan de fractie in het Europees Parlement voorgelegd. De EVP kan echter geen wijzigingen aanbrengen in de nationale programma's.<sup>9</sup>

6. In juni 1979 vonden de eerste directe verkiezingen plaats voor het Europees Parlement.

7. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

8. In 1992 werd dit voorbeeld gevolgd door de socialistische groep die als European Socialist Party verder ging (Hanley 1994: 185).

9. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

Burgers kunnen rechtstreeks lid worden van de EVP. Het belang hiervan voor de supranationale aard van de EVP is echter beperkt omdat aan het lidmaatschap geen formele bevoegdheden zijn verbonden. Leden kunnen het congres van de partij bijwonen maar hebben geen stemrecht. Bovendien telt de EVP maar zeer weinig directe leden die niet ook van een nationale partij lid zijn. En het lidmaatschap kan mensen alleen worden toegekend wanneer de nationale partij daarmee heeft ingestemd (Ten Napel 1996: 238, Hanley 1994:187-188).

De conclusie die uit bovenstaande getrokken kan worden is dat aansluiting bij de EVP geen belangrijke inperking betekende van de soevereiniteit van nationale christen-democratische partijen, en het CDA in het bijzonder. Nationale partijen hebben het grootste deel van hun onafhankelijkheid en gewicht behouden.

In het verlengde van deze bevinding ligt de opvatting van Raunio (2000: 211) dat nationale partijen, ondanks de opkomst van Europese partijen, de belangrijkste schakel zijn gebleven tussen de publieke opinie en beleidsvorming in de Europese Unie.<sup>10</sup> In de volgende paragraaf zal worden belicht op welke wijze het CDA de betrokkenheid bij Europa stimuleert onder haar leden en het algemene publiek.

## Vergroten betrokkenheid bij Europa<sup>11</sup>

In het Program van uitgangspunten stelt het CDA zich ten doel te bevorderen dat burgers betrokken worden bij het Europees beleid (CDA 1993: 15). Ook in een inleiding over de toekomst van Europa erkende de toenmalige fractievoorzitter van het CDA, Balkenende, dat het 'versterken van de verbondenheid van burgers van de EU met de idealen van de oprichters van de EU', een van de uitdagingen van Europa is (Balkenende 2002: 28.) In het CDA Verkiezingsprogram 2002-2006 komt de doelstelling echter niet terug (CDA 2002).

Naast het bevorderen van de betrokkenheid van burgers bij Europa door het CDA, vindt ook een beweging in omgekeerde richting plaats: de achterban van het CDA die betrokkenheid opeist. Zo heeft de agrarische achterban van het CDA zich regelmatig geroerd op Europese thema's. Naar aanleiding van bijvoorbeeld de invoering van de Euro en de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie heeft deze groep van onderaf druk uitgeoefend op de partij om rekening te houden met de consequenties voor de boerenstand. Dat is een beweging die uiteindelijk leidt tot een CDA doelstelling dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet worden herzien voordat de uitbreiding van de Unie een feit wordt. Tevens leidt het tot het organiseren van debatten en het beschikbaar maken van informatieve brochures over de toetreders. Op zulke momenten merkt het CDA als partij dat er hard aan moet worden gewerkt om mensen mee te krijgen door duidelijk te maken wat er gebeurt in Europa.<sup>12</sup>

10. Het feit dat nationale partijen nog altijd een prominente rol spelen wil echter niet zeggen dat leden van het Europees Parlement onder voogdij staan van de nationale partijen. Op basis van een survey onder nationale partijen die zijn vertegenwoordigd in het Europees Parlement, liet Raunio zien dat leden van het Europees Parlement relatief onafhankelijk opereren van nationale partijen. Op de vraag of nationale partijen instructies voor stemgedrag opleggen aan 'hun' leden van het Europees Parlement, antwoordden Nederlandse partijen, inclusief het CDA, dat zij dat nooit deden (Raunio 2000: 216-217).

11. Veel van de hieronder gepresenteerde informatie is afkomstig uit vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.

12. Het CDA heeft vanaf begin 2003 debatten georganiseerd over de uitbreiding. Daar komen 300 à 400 mensen op af, wat voor een partij-debat fors wordt genoemd. De informatieve brochures over de toetreders hebben een eerste oplage van 2.000 tot 5.000 stuks en kennen altijd nadrukken. Ze worden ook door scholen opgevraagd.

Hét moment voor een politieke partij als het CDA om achterban en het grote publiek te benaderen en de visie op Europa uit te dragen zijn campagnes naar aanleiding van verkiezingen voor het nationaal parlement en natuurlijk het Europees Parlement. Tijdens de laatste twee verkiezingen van het nationaal parlement speelde Europa echter, zoals ook in vorige edities, een marginale rol. Hoewel inmiddels ruim de helft van de regels in Nederland voortkomt uit Europese besluiten, en er belangrijke ontwikkelingen binnen de Europese Unie op til waren (zoals de uitbreiding van de EU en de formulering van een Europese grondwet), bleven politici in de verkiezingscampagnes zich vooral uiten op nationale thema's zonder uitgebreid stil te staan bij de Europese dimensie. En dat zou je kunnen zien als een gemiste kans omdat er, ondanks de traditioneel pro-Europa consensus onder de grote Nederlandse politieke partijen, wel degelijk verschil van mening was over de toekomst van Europa. Het ideaal van een federaal Europa, onder andere omarmd door het CDA, vond bij de VVD, de partij die traditioneel meer nadruk legt op het nationaal belang, geen gehoor.

De verkiezingen voor het Europees Parlement in juni van dit jaar worden door het CDA aangegrepen om Europa binnen de eigen geledingen op lokaal en regionaal niveau onder de aandacht te brengen. Het door het partijbestuur ingestelde Europa-team heeft na raadpleging van experts en leden vastgesteld welke onderwerpen centraal moeten staan binnen het CDA in de aanloop naar de verkiezingen.<sup>13</sup> Tevens is het binnen het CDA duidelijk geworden dat de leden veel behoefte hebben aan informatie over Europa. Het Europa-team van het CDA stimuleert en assisteert bij het organiseren van openbare activiteiten zoals spreekbeurten in het land. Bijna elke zichzelf respecterende plaatselijke afdeling heeft inmiddels een debat op stapel staan in de verkiezingstijd. Deze activiteiten hebben een breder bereik dan alleen de CDA leden. Ook een scholentour waarin jongeren met elkaar in discussie gaan over Europa, maakt deel uit van de Europa campagne.

Bij de vaststelling van het verkiezingsprogramma voor de Europese Verkiezingen zijn de leden achteraf betrokken. Idealiter kunnen de leden van het CDA zich uitspreken over het verkiezingsprogramma van de EVP. Dat is voor deze Europese verkiezingen echter niet gebeurd omdat de resultaten van de Intergouvernementele Conferentie van december 2003 op zich lieten wachten. Het concept verkiezingsprogramma is daardoor te laat naar de lidpartijen gegaan. Het globale programma is na vaststelling besproken met de leden.

Naast de inzet van het CDA in verkiezingscampagnes, dragen politici en bestuurders van het CDA hun visie op Europa uit in debatten in het parlement en via de media. Hiermee worden achterban en het brede publiek blootgesteld aan informatie over Europese aangelegenheden. De eigen achterban wordt geïnformeerd over politieke kwesties via een van de vele partijorganen en partijmedia. In hoeverre langs deze kanalen ook Europa aan bod komt verschilt per orgaan en per moment.

Allereerst kent het CDA een eigen scholingsinstituut: het Steenkampinstituut. Binnen het cursusaanbod van het Instituut is ruimte voor Europa. Jaarlijks wordt een Europa Seminar aangeboden voor de leden van het CDA. Daar wordt aandacht geschonken aan thema's zoals de bestuursstructuur van de Europese Unie en de relatie tussen Europa en haar burgers.<sup>14</sup> Een ander jaarlijks terugkerend scholingsprogramma is de Kaderschool voor leden en (kandidaat-)politici. Europa is een van

---

13. De onderwerpen die centraal staan in de Europacampagne van het CDA: een sociaal en solide Europa, een vitaal platteland in Europa, toekomst voor jongeren in Europa (CDA 2003b: 5).

14. Meestal schrijven zich meer mensen in voor de cursus dan er kunnen deelnemen. Er zijn tussen de 20 à 30 deelnemers per cursus. Vaak traint het CDA 2 of meer groepen per jaar.

de beleidsthema's die in het programma zijn opgenomen.<sup>15</sup> Verder organiseert het CDA jaarlijks een Zomerschool voor jong talent. Het thema in 2003 was internationale solidariteit. In dat kader kwam ook het Europese perspectief op internationale solidariteit aan bod.

Daarnaast is er het Wetenschappelijk Bureau voor het CDA dat als onafhankelijk instituut het CDA kan adviseren over politieke vraagstukken. Het Bureau publiceert studies en heeft in de afgelopen jaren enkele studies uitgebracht over de Europese integratie. Via het kwartaaltijdschrift *Christen Democratische Verkenningen* worden achtergrondartikelen gepubliceerd waarin ook aandacht is voor Europese ontwikkelingen.<sup>16</sup> Daarnaast wordt in veel rapporten die niet primair over Europa gaan een Europese component betrokken. Ten slotte worden de studies van het Wetenschappelijk Instituut sinds enkele jaren ook vertaald in het Engels, Frans en Duits en vinden afzet in de andere EU-landen.

Een aantal partijorganen voor specifieke doelgroepen binnen het CDA heeft structurele aandacht voor Europa. Het CDA-Vrouwenberaad (CDAV) heeft zich vanaf 2002 bezig gehouden met de Europese Conventie en deed pogingen onderwerpen zoals non-discriminatie van vrouwen op de agenda te krijgen. Het Vrouwenberaad organiseert debatten en excursies over Europa.<sup>17</sup> Verder zijn de jongerenorganisatie CDJA, het ouderenplatform van het CDA en het intercultureel beraad, waarin allochtone leden zijn vertegenwoordigd, actief bezig met Europa. Deze organen zijn betrokken bij de verkiezingscampagne voor het Europees Parlement.

Ten slotte functioneren de partijmedia voor de achterban als belangrijke informatiebron. In het *CDA Magazine*, het maandblad van het CDA, en in *Bestuurdersforum*, het blad voor de lokale en provinciale bestuurders, verschijnen Europa-relevante artikelen. Het streven van het buitenland team op het partijbureau is om een vaste pagina voor Europese zaken gereserveerd te krijgen in het *CDA Magazine*. Dat lukt echter lang niet altijd omdat binnenlandse onderwerpen vaak voor gaan. Daarnaast verschijnt het blad *Euroflits*. Het bevat berichten van de CDA-fractie in het Europees Parlement. Het wordt verspreid als onderdeel van de *CDA Krant* en valt dus in ieder geval 6 maal per jaar bij alle CDA leden in de bus.<sup>18</sup>

Behalve de professionals die binnen het CDA betrokken zijn bij Europese zaken, zoals de medewerkers op het partijbureau, de leden en medewerkers van de Tweede Kamerfractie en de fractie in het Europees Parlement, en vrijwillige experts zoals de leden van de Commissie Buitenland, is ook een deel van de achterban betrokken bij Europese zaken. Hoewel men binnen het CDA het idee heeft dat in het algemeen de betrokkenheid bij Europa laag is, zijn bepaalde delen van de achterban van het CDA wel geïnteresseerd.<sup>19</sup>

15. Aan de kaderschool doen gemiddeld zo'n 30 mensen per jaar mee.

16. In de jaargang van 2003 is een themanummer uitgebracht waarin uitgebreid werd stilgestaan bij de toekomst van Europa en de Europese Grondwet.

17. Het CDAV maakt deel uit van de EVP-Vrouwen, de Europese koepel van christen-democratische vrouwen.

18. Uit lezersonderzoek is gebleken dat het Europese deel van de CDA Krant goed gelezen wordt.

19. Er leeft echter zorg over het feit dat bijvoorbeeld jongeren weinig betrokken zijn. Er is een beperkte groep van VWO scholieren en studerende die interesse tonen maar daarmee wordt een grote groep gemist, zoals VMBO scholieren. Een manier om een groter deel van de achterban te betrekken bij Europa zou kunnen zijn om Europarlementariërs, net als nationale parlementariërs, vaker de achterban te laten opzoeken om deze te informeren over Europese vraagstukken.

## Conclusie

De voorlopers van het CDA waren vanaf het begin bij de Europese integratie betrokken. De partij is altijd een voorstander van de integratie geweest en zag een communautaire rechtsorde als het uiteindelijke doel.

De Europese integratie was een stimulans voor de Europese samenwerking tussen christen-democraten en de Europeanisering van het CDA in het bijzonder. De oprichting van de EGKS leidde tot samenwerking van christen-democraten in een christen-democratische fractie voor de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS. De eerste directe verkiezingen voor het Europees Parlement hebben de christen-democraten aangezet tot de oprichting en deelname aan een Europese partijorganisatie: de EVP. De Europese integratie heeft voor de Nederlandse christen-democraten een positief neveneffect gehad.

De samenwerking op het Europese niveau gaf een impuls aan de samenwerking tussen de drie grootste confessionele partijen in Nederland: KVP, CHU en ARP en heeft de vorming van het CDA bespoedigd.

Met de komst van de EVP hebben de nationale christen-democratische partijen in Europa zichzelf niet buitenspel gezet als brug tussen burgers en Europa. Het CDA heeft de Europese dimensie in het gedachtegoed geïntegreerd en het vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij Europa expliciet als doel omarmd. Het CDA, in tegenstelling tot de EVP, is actief in Nederland met het verstrekken van informatie en visies over Europa. Een andere aanwijzing voor het feit dat het CDA, en niet de Europese partijorganisatie, de belangrijkste schakel is gebleven tussen de CDA-leden en de Europese Unie is dat de EVP nauwelijks individuele leden kent.



# Vakbonden: de Federatie Nederlandse Vakbeweging

## Inleiding

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) is in 1976 voortgekomen uit een fusie van het Nederlands Katholiek Vakverbond (NKV) en het socialistisch georiënteerde Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV). Met 1,2 miljoen leden verdeeld over 14 bonden is de FNV veruit de grootste vakorganisatie in Nederland.<sup>20</sup> Werkgelegenheid en inkomensbeleid zijn de centrale aandachtspunten van de Federatie.

De FNV is een belangrijke intermediaire speler op het maatschappelijk middenveld als behartiger van de belangen van werknemers, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden bij de overheid. Op nationaal niveau is de Federatie vertegenwoordigd in de Sociaal-Economische Raad (SER), het tripartiete orgaan dat regering en parlement adviseert over sociaal-economische beleid, en de Stichting van de Arbeid, waarin werknemers en werkgeversorganisaties overleggen en de overheid adviseren over arbeidsvraagstukken en arbeidsverhoudingen. Naast deze deelname aan formele overlegorganen, onderhoudt de FNV reguliere contacten met ministeries, parlementsleden en andere politici op een breed scala aan terreinen. Ook individuele sectorale bonden onderhouden contacten met de meest betrokken ministeries en politici. Ten slotte gaat de FNV regelmatig samenwerking aan met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in Nederland op thema's die vallen binnen het werkterrein van de Federatie.

## Europa in de organisatie

De FNV acht bemoeienis met Europa van belang omdat de Europese eenwording zijn weerslag heeft op het sociaal-economisch beleid van de Nederlandse overheid, en daarmee op de positie van werknemers. In de nota 'Koersbepaling Europa' geeft de FNV aan een 'constructieve houding' in te nemen tegenover de Europese integratie. De vakcentrale stelt zich in de statuten 'achter het streven naar de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen tot een voor alle democratische Europese staten openstaande federatie.' Toch wordt ook kritiek geuit. De vakcentrale is van mening dat de economische en monetaire integratie nog verbetering behoeft en dat vooral meer inspanningen vereist zijn om Europa socialer en democratischer te maken (FNV 2004, FNV 2003b).

Het zwaartepunt van de Europese activiteiten van de FNV ligt bij de vakcentrale die de onderwerpen oppakt die voor alle bonden van belang zijn. Binnen de vakcentrale zijn ongeveer 8 personen belast met Europese zaken. Hieronder valt ook de staf van het FNV kantoor in Brussel die 3 mensen telt. De staf op het kantoor van de vakcentrale in Amsterdam heeft naast Europese zaken ook mondiale zaken (exclusief ontwikkelingsvraagstukken) in portefeuille. Naar schatting heeft 70 tot 80% van hun werkzaamheden betrekking op Europa. Beleidsmedewerkers van de vakcentrale die werkzaam zijn op alle andere thema's waar de FNV beleid op voert, zoals etnische minderheden etc., hebben ook de verantwoordelijkheid voor het 'Europese' deel van hun portefeuille. Europa wordt binnen de vakcentrale dus opgepakt door een team van Europa specialisten,

20. Naast de FNV zijn tevens het Christelijk Nederlands Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel (UNIE-MHP) actief in Nederland. Deze organisaties tellen in 2003 respectievelijk 355.000 en 169.000 leden (De Hart 2004, nog te verschijnen). De organisatiegraad (het percentage werkenden dat is aangesloten bij een vakbond) van de Nederlandse vakbeweging daalt (SCP 2000: 132, De Beer 2003: 2).

aangevuld met een grotere groep mensen die een bijdrage leveren op hun eigen terrein.<sup>21</sup> Ook binnen de sectorale bonden zijn medewerkers bezig met Europese zaken.<sup>22</sup>

De Europa specialisten van de vakcentrale die werkzaam zijn in Amsterdam en Brussel, komen een maal per twee weken bijeen voor werkoverleg. In dit overleg worden ontwikkelingen besproken in de dossiers die de vakcentrale onder handen heeft, alsmede de inzet in de verschillende Europese organen waar de FNV in vertegenwoordigd is, zoals het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en het Economisch en Sociaal Comité. Ongeveer zes maal per jaar zitten de Europa specialisten van de vakcentrale rond de tafel met vertegenwoordigers van de bonden die Europa in hun portefeuille hebben. In de 'Werkgroep Europa' wisselen zij lopende en toekomstige zaken uit. Gedurende de rest van het jaar hebben de medewerkers van de bonden en de vakcentrale regelmatig contact over Europese onderwerpen.

Vergeleken met de middelen die professionele lobbyisten in Brussel tot hun beschikking hebben, is het budget voor Europese activiteiten van de vakcentrale FNV bescheiden. Toch wordt dat niet als een belemmering gezien voor effectief optreden. De FNV moet het hebben van een inhoudelijke inbreng en een ontwikkeld netwerk in Europa. Voor specifieke Europese projecten van de bonden en publieksactiviteiten door de vakcentrale wordt Europese subsidie ontvangen.<sup>23</sup>

## Deelname aan Europese netwerken

Al vanaf de start is de FNV internationaal georiënteerd. De Federatie onderhoudt veel internationale contacten en is actief op uiteenlopende internationale onderwerpen. Deze oriëntatie wordt enerzijds ingegeven door idealisme. Door de internationalisering van de economie is het lot van werknemers in verschillende landen directer met elkaar verbonden. Via internationale samenwerking wordt vorm gegeven aan onderlinge solidariteit. Een belangrijke activiteit in dit verband is de financiële en morele ondersteuning van startende vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden, of het protesteren tegen schendingen van vakbondsrechten in het buitenland. Anderzijds wordt de internationalisering ingegeven door pragmatisme. Problemen waar de vakbeweging zich voor wil inzetten zijn niet meer op louter nationaal niveau op te lossen. Een voorbeeld zijn inspanningen ten behoeve van het milieu of voor medezeggenschap in multinationale ondernemingen.

Op mondiaal niveau participeert de FNV in het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV). Het IVVV telt 213 leden, nationale onafhankelijke vakcentrales uit 150 landen en gebieden. Via het IVVV levert de FNV bijdragen aan internationale campagnes zoals ter bevordering van de naleving van vakbonds- en werknemersrechten. Ook de individuele bonden van de Federatie zijn internationaal georganiseerd in zogenaamde Global Union Federations (GUFs). Verder is de FNV vertegenwoordigd in de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) van de Verenigde Naties, het tripartiete orgaan dat toeziet op de formulering en naleving van verdragen op het terrein van arbeidsrechten.

Met betrekking tot de Europese integratie is de Nederlandse vakbeweging van oudsher actief. De voorgangers van de FNV behoorden tot de oprichters van de Europese vakbondskoepel, het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) in 1973. Naast de FNV maken vanuit Nederland ook het CNV en de UNIE-MHP deel uit van het EVV. Verder zijn ook de individuele FNV-bonden verenigd op Europees niveau in Europese sectorale koepels. Deze koepels zijn ook bij het EVV aangesloten.

- 
21. Ook bestuurders van de vakcentrale zijn betrokken bij Europese activiteiten. In de volgende paragraaf meer hierover.
  22. De bonden verschillen in de mate waarin ze te maken hebben met Europese ontwikkelingen. Terwijl een kleine bond als de Kappersbond geen beleidsmedewerker Europa in dienst heeft, zijn bonden als FNV Bondgenoten, de Bouw en Hout Bond of AbvaKabo meer met Europa bezig.
  23. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

Eind 2003 telde het EVV 77 nationale vakcentrales en 11 sectorale vakbondskoepels. De FNV en alle andere leden van het EVV hebben vertegenwoordigers in het EVV-Congres dat iedere 4 jaar bijeenkomt. Het Congres kiest de leden van het Bestuur (Executive). Dit Bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle lidorganisaties, in verhouding met hun ledental. Het Bestuur kiest uit haar midden een kleinere Stuurgroep waarin per land 1 bestuurder zitting heeft. Voor Nederland zit daar een lid van het FNV bestuur in. Het Secretariaat van het EVV is belast met de dagelijkse activiteiten, coördineert de vakbondsinzet op het Europese niveau en onderhoudt de relaties met de Europese instituties en werkgeversorganisaties. Het bestaat uit ongeveer 7 door het Congres gekozen leden, waaronder de Nederlandse Catelene Passchier. Zij functioneren als dagelijks bestuur en worden ondersteund door beleidsmedewerkers.<sup>24</sup>

Behalve via de contacten met de Europese instituties, heeft de Europese vakbeweging ook invloed op Europees beleid via deelname aan overlegfora die formeel zijn vastgelegd in het juridische bouwwerk van de Europese Unie. Allereerst participeert de vakbeweging in het Economisch en Sociaal Comité. In dit Comité hebben alle sectoren van het economisch en sociaal leven in de Europese Gemeenschap zitting. Het heeft een adviserende rol richting Europese Commissie en Europese Raad. Daarnaast neemt de vakbeweging deel aan de Sociale Dialoog, het overleg tussen Europese werkgevers en werknemersorganisaties. De deelnemers hebben consultatierecht bij voor hen relevante Europese wetgeving (Donders 1993: 170-171). Veel concrete acties en lobbyactiviteiten worden door de Europese sectorale vakbondskoepels uitgevoerd. Ook zij onderhouden op hun beurt contacten met de Europese instituties en nemen deel aan sectorale Sociale Dialogen.

De FNV werkt aan de belangenbehartiging op Europees niveau via deelname aan de diverse formele EVV organen en EVV werkgroepen en via vertegenwoordiging in het Economisch en Sociaal Comité. Daarnaast onderhoudt de FNV eigen contacten met Europese instituties zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement. Ook wordt op concrete punten, zoals rond het thema maatschappelijk verantwoord ondernemen, ad hoc samenwerking aangegaan met NGO's die in de Brusselse arena actief zijn. Ten slotte heeft het Bureau Brussel van de FNV maandelijks overleg met de vertegenwoordigingen van de andere vakcentrales in Europa om informatie uit te wisselen.

De Nederlandse sectorale bonden zijn in variërende mate actief op Europees niveau, bijvoorbeeld in het kader van onderhandelingen voor Europese sectorale CAO's. Voor sectorale belangenbehartiging op Europees niveau bieden de medewerkers van de vakcentrale, met name op het Bureau Brussel, ondersteuning. Een groot deel van de sectorale Europese belangenbehartiging wordt ondernomen door de Europese sectorale bonden. Daarnaast vindt internationale samenwerking tussen de bonden plaats in de grensregio's.

Naast de grote gerichtheid op Brussel, is de FNV met betrekking tot Europese onderwerpen ook actief in Nederland. Vaak worden ontwikkelingen opgepikt in Brussel, waarna zowel op Europees als nationaal niveau door de FNV wordt gelobbyd. Over Europese zaken wordt regelmatig overleg gevoerd met verschillende Nederlandse ministeries. Daarnaast gaat de FNV op concrete thema's samenwerkingsverbanden aan met nationale NGO's.<sup>25</sup>

24. ETUC 2003, Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

25. In ad hoc samenwerkingsverbanden met kleine maatschappelijke organisaties stelt de FNV zich ten doel de kennis over Europa te delen met de anderen. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

Ondanks het uitgebreide Europese netwerk en het brede scala aan mogelijkheden om invloed uit te oefenen, signaleert de FNV in de nota 'Koersbepaling Europa' tekortkomingen van de Europese vakbeweging en doet suggesties voor een meer effectieve inbreng. De FNV stelt met spijt vast dat het bureau van het EVV in Brussel relatief klein is gebleven door het gebrek aan animo van sommige nationale vakcentrales om er meer geld in te steken. Daarnaast betreurt de FNV de ontwikkeling waarbij veel nationale vakcentrales in de loop van de jaren 1990 een eigen bureau in Brussel hebben ingericht. De FNV zelf ging daartoe pas in 1999 over, nadat was gebleken dat er binnen de Europese vakbeweging onvoldoende steun was voor een versterking van de gezamenlijke inbreng via het EVV. Een ander motief voor de oprichting van een eigen Brussels kantoor was de ontwikkeling dat binnen de EU steeds meer besluitvorming plaatsvindt via nationale regeringen. Dat maakt een nationale inbreng van de FNV richting Nederlandse vertegenwoordigers bij de EU in Brussel gewenst.

Bij het streven naar een meer effectieve inzet van de Europese vakbeweging is volgens de FNV op een aantal terreinen nog winst te behalen. Allereerst door betere samenwerking tussen nationale kantoren, vakcentrales en het EVV. Ten behoeve van de daadkracht van de Europese vakbeweging stelt de FNV voor het EVV om te vormen van een representatie-organisatie tot een netwerkorganisatie. Het EVV zou sommige taken kunnen delegeren naar samenwerkende nationale vakorganisaties, terwijl het zelf de eindverantwoordelijkheid houdt. Op het vlak van de Sociale Dialoog stelt de FNV voor een Secretariaat in te stellen en het raadt de Europese sociale partners aan meer aandacht te besteden aan de follow-up van de overeenkomsten die zij gesloten hebben. Ten slotte doet de FNV aanbevelingen voor meer invloed van het Economisch en Sociaal Comité. Door zich meer te concentreren op de belangrijkste sociaal-economische onderwerpen en meer aandacht te besteden aan follow-up zou ook het Economisch en Sociaal Comité een meer doelmatige bijdrage kunnen leveren aan Europese regelgeving. Een meer intensieve samenwerking tussen de werknemersgroep in het Economisch en Sociaal Comité en het EVV kan de rol van de vakbeweging in het tripartiete orgaan versterken. Het zorgt ervoor dat de Europese vakbeweging al in een vroeg stadium betrokken raakt op alle flanken van het Europese besluitvormingsproces.

Uiteindelijk heeft een versterking van het EVV volgens de FNV niet alleen als voordeel dat daarmee de inzet van de Europese vakbeweging effectiever wordt, maar ook dat de uitstraling van de Europese vakbeweging naar de achterban in de lidstaten zal verbeteren. De FNV acht dit van belang omdat daarmee de betrokkenheid van werknemers bij de Europese vakbeweging wordt vergroot (FNV 2004). Op welke wijze de FNV de betrokkenheid van de eigen achterban bij Europa vergroot, wordt in de volgende paragraaf verkend.

## Vergroten betrokkenheid bij Europa

De vakbeweging, de FNV niet uitgezonderd, ziet van oudsher een rol voor zichzelf bij het bevorderen van scholing en vorming van de achterban. De Beer (2003: 14-15) spreekt in zijn oratie over het 'ouderwetse verheffingsideaal'. Het streven naar het vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij Europa, zoals in de nota 'Koersbepaling Europa' genoemd, kan worden gezien als uitvloeisel van het aloude verheffingsideaal. Daarnaast is het informeren van de achterban over Europa een logisch gevolg van de gevoelde verplichting om verantwoording af te leggen aan de achterban voor de wijze waarop belangenbehartiging plaatsvindt.

Via verschillende kanalen wordt informatie over Europa onder de aandacht van de leden en het brede publiek gebracht. Allereerst doet de FNV via woordvoerders of persberichten in het publiek uitspraken over Europese aangelegenheden naar

aanleiding van de actualiteit. In 2003 werden uitspraken gedaan over onderwerpen die varieerden van het bevorderen van werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, medezeggenschap en discriminatie.

Verder worden campagnes gevoerd en conferenties georganiseerd over Europese onderwerpen. Hierbij worden kaderleden en achterban betrokken en wordt de publiciteit gezocht waardoor een breder publiek geïnformeerd wordt. In het afgelopen jaar en voor de komende tijd zijn de Europese Grondwet en de aanstaande verkiezingen voor het Europees Parlement belangrijke thema's. Al in 2002 uitte de FNV kritiek op de Conventie voor de Toekomst van de Europese Unie. Samen met zo'n vijftig andere maatschappelijke organisaties pleitte de FNV ervoor binnen de Conventie ook aandacht te besteden aan de sociale aspecten van Europa. Met succes, want de Conventie besloot zich daarna ook te gaan bezighouden met de vraag hoe de EU socialer kan worden. Met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 2004 heeft de FNV een aantal activiteiten op de rails staan omdat de vakcentrale en de bonden het van belang vinden dat ook vakbondsleden tijdens de verkiezingen hun stem laten horen. Daarnaast is een 10 actiepuntenplan 'Het kan socialer, beter, ook in Europa' opgesteld waarmee de politieke partijen worden bestookt.<sup>26</sup>

Europese zaken worden verder aan de orde gesteld in formele gremia van de vakbeweging. Zo werd tijdens het FNV congres van 2001, het hoogste besluitvormende orgaan van de FNV, het Europese en mondiale beleid van de vakcentrale ter discussie gesteld.

Ook op het terrein van scholing vindt binnen de FNV het een en ander plaats. Veel voorlichting en scholing op Europa wordt verzorgd door de Europa specialisten van de vakcentrale en is gericht op de bonden, kaderleden en leden. Twee maal per jaar wordt een studiemiddag georganiseerd voor drie bonden.<sup>27</sup> Daarnaast organiseert de FNV jaarlijks een zomeruniversiteit voor ongeveer 300 deelnemers waar ook Europa wordt behandeld. Verder bestaan er binnen de bonden werkgroepen van kaderleden die zich met Europa bezighouden. Deze werkgroepen laten zich informeren door de mensen van de vakcentrale en leggen soms werkbezoeken af aan Brussel. Voor de medewerkers van de bonden wordt één maal per twee jaar een studiedag georganiseerd over Europa. Voor hen is ook een Handboek Europa opgesteld waar alle voor de bonden relevante informatie in terug te vinden is over Europa, procedures, beleidsterreinen en lobbyen.<sup>28</sup>

Aan de FNV is de Stichting FNV Formaat verbonden die opleidingen en documentatie verzorgt voor ondernemingsraden en vakbonden. Nadat de vakbonden zich in Europees verband hard hebben gemaakt voor het recht op Europese medezeggenschap<sup>29</sup> biedt FNV Formaat opleidingen en begeleiding rond het vormgeven van de medezeggenschap op Europees niveau. Deelnemers aan de opleidingen krijgen informatie over het functioneren van Europese medezeggenschap en achtergrond-

- 
26. Belangrijke punten uit het actieplan zijn het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt, aandacht voor een adequate Europese aanpak van 'Een Leven Lang Leren' van de Europese beroepsbevolking, verbetering arbo-regels op Europees niveau, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, het verbeteren van de sociale zekerheid, de duurzame financiering van pensioenen, aanscherping gelijke behandelings- en antidiscriminatie regelgeving, verbetering medezeggenschap op Europees niveau, het verbeteren van het financieel Europees beleid, en het waarborgen van de grondrechten van de Europese burger in de praktijk (FNV 2003).
  27. Het aantal deelnemers aan de studiemiddagen varieert van 15 tot 50.
  28. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.
  29. Als een bedrijf onderdeel is van een multinationale onderneming met meer dan 1000 werknemers in tenminste 2 Europese lidstaten, dan hebben de werknemers recht op medezeggenschap op Europees niveau (FNV Formaat 2003). De FNV is overigens van mening dat bedrijven met tenminste 500 werknemers een EOR-instellingsplicht zouden moeten hebben (FNV 2004).

informatie over de Europese omgeving waarbinnen de onderneming functioneert. Verder zijn specialistische adviezen te krijgen over Europese aspecten van de bedrijfsvoering of Europees beleid rond zaken als arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling of milieu. Ook een op het Europese ondernemingsraad-werk toegesneden cursus Engels wordt aangeboden. FNV Formaat verspreidt verder informatie over de Europese medezeggenschap, via het drie-maandelijkse bulletin 'EOR-Nieuws', een handboek Europese ondernemingsraden en losse publicaties over Europese medezeggenschap.

De FNV kent digitale en gedrukte publicaties waarin Europa naar de leden wordt gebracht.

Berichten over de Europese standpunten van de FNV en de voor de vakbeweging relevante ontwikkelingen en gebeurtenissen verschijnen in een driewekelijkse elektronische nieuwsbrief van het Bureau Brussel.<sup>30</sup> Het FNV-breed, digitaal verspreide *FNV Magazine* bevat regelmatig berichten over Europa. Ook de bonden besteden in hun bondsbladen regelmatig aandacht aan Europa. Naast de periodieke publicaties brengt de FNV ten slotte eenmalig voorlichtingsmateriaal uit zoals brochures over werken in Europa, Europa en pensioenen, of grensarbeid.

## Conclusie

De FNV is al lang actief op Europa. Ze neemt een kritisch betrokken houding aan ten opzichte van de Europese integratie. Dat vloeit enerzijds voort uit idealisme omdat de FNV vindt dat de integratie de solidariteit tussen de Europese volken bevordert. Daarnaast is de houding ingegeven door pragmatisme omdat de FNV merkt dat door de economische integratie de voor de vakbeweging belangrijke onderwerpen alleen op internationaal niveau goed te regelen zijn.

Naast hun geïnstitutionaliseerde positie in de Nederlandse politiek, heeft de vakbeweging zich ook een geïnstitutionaliseerde positie in een aantal organen binnen de Europese Unie weten te verwerven. Met de oprichting van het EVV in 1973 is een Europa-brede vakorganisatie ontstaan die een actieve rol in het Europese besluitvormingsproces speelt. De FNV geeft haar inzet vorm via deelname aan het EVV. Daarnaast is de FNV individueel actief op Europese onderwerpen, via het Bureau in Brussel en de beïnvloeding van de eigen regering. Omdat de vakcentrale FNV zich niet alleen beperkt tot belangenbehartiging in de Europese Unie maar het ook als haar taak ziet de achterban via informatieverstrekking en educatie te betrekken bij Europese zaken, vervult de FNV een intermediaire rol tussen Nederlandse leden en Europa.

---

30. Deze nieuwsbrief wordt aan ongeveer 300 directe abonnees verzonden. Daarnaast wordt de nieuwsbrief via de bonden verder verspreid, en verschijnen de berichten op de FNV website, wat een schatting van het daadwerkelijke bereik moeilijk maakt.

# Ideële organisaties: Greenpeace Nederland

## Inleiding

Greenpeace is een internationale milieuorganisatie met kantoren in 40 landen. De organisatie is in 1971 ontstaan toen een groep Canadezen demonstreerde tegen atoomproeven van de Verenigde Staten voor de kust van Alaska. Vanaf de jaren 1970 breidde het actieterrain van de organisatie zich uit. Greenpeace heeft onder andere campagnes gevoerd tegen de walvisjacht en de jacht op jonge zeehonden, tegen de exploitatie van Antarctica, overbevissing en het lozen van schadelijke stoffen in zee. Ook heeft de organisatie zich hard gemaakt voor het gebruik van zonne- en windenergie. In 1996 wist Greenpeace te voorkomen dat het olieconcern Shell overging tot het afzinken van het olieplatform Brent Spar. Het was een van de meest gezichtsbepalende acties in de geschiedenis van de organisatie. Tot de belangrijkste campagnethema's van vandaag behoren klimaatverandering, genetische manipulatie, bescherming van de oerbossen en oceanen, en giftige stoffen.

Greenpeace Nederland is in 1979 opgericht door een groep Nederlandse sympathisanten van de internationale organisatie. Greenpeace Nederland is uitgegroeid tot een van de grootste milieuorganisaties in het land.<sup>31</sup> In 2003 had Greenpeace Nederland 698.000 donateurs. De organisatie heeft 84 betaalde fulltime formatieplaatsen. Greenpeace kan rekenen op de inzet van ongeveer 550 vrijwilligers die jaarlijks bij uiteenlopende werkzaamheden helpen. Tevens kent Greenpeace lokale groepen waarin ongeveer 220 vrijwilligers actief zijn ten behoeve van Greenpeace-campagnes in hun regio (Greenpeace Nederland 2003).

Greenpeace ziet zichzelf als een campagneorganisatie. In de campagnes wordt actie gevoerd, onderzoek verricht en overleg gepleegd met politici en overheden teneinde beleid te beïnvloeden. Greenpeace heeft over specifieke onderwerpen regelmatig overleg met verschillende Nederlandse ministeries zoals het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Omdat de inspanningen van Greenpeace maximaal gericht zijn op het uitvoeren van de campagnes, hebben de contacten met de ministeries niet het karakter van structureel periodiek overleg en maakt de organisatie ook geen deel uit van het zogenaamde 'groene poldermodel'.<sup>32</sup> Op ad hoc basis wordt veel samengewerkt met andere gelijkgerichte maatschappelijke organisaties.<sup>33</sup>

Teneinde de onafhankelijkheid van de organisatie niet in de waagschaal te stellen, kiest Greenpeace ervoor geen subsidie of giften te aanvaarden van overheid en bedrijfsleven. De inkomsten komen voornamelijk van de donateurs en stichtingen zoals de Nationale Postcode Loterij (Greenpeace Nederland 2003).

- 
31. Na Natuurmonumenten die in 2002 960.000 leden had, en het Wereld Natuur Fonds dat in 2002 825.000 leden telde, is Greenpeace qua ledenaantal de derde milieuorganisatie (De Hart 2004, nog te verschijnen).
  32. Sinds de jaren 1990 maakt een aantal natuur- en milieuorganisaties deel uit van de SER. Sinds 1993 bestaat de SER-Commissie Duurzame Ontwikkeling waaraan Milieudefensie en de Stichting Natuur en Milieu deelnemen. Vanaf 1999 bestaat de SER-Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid waar Milieudefensie, de Stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten deel van uit maken. Zie [www.ser.nl](http://www.ser.nl).
  33. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.

## Europa in de organisatie

Greenpeace Nederland is onderdeel van de internationale organisatie Greenpeace International. Afvaardigingen van de nationale kantoren stellen de internationale campagnes vast die de nationale kantoren uitvoeren. De nationale afdelingen kunnen hun eigen invulling geven aan de internationaal vastgestelde campagnes. Gegeven de omstandigheden dat Greenpeace Nederland deel uitmaakt van een internationale organisatie en dat milieuproblemen grensoverschrijdend zijn, is het niet verwonderlijk dat internationalisme een van de leidende principes van de organisatie is.

Het beïnvloeden van het beleid van de Europese Unie is expliciet tot doel verheven. In de activiteiten die Greenpeace Nederland oppakt, is bijna altijd een Europese dimensie verweven. In campagnes wordt vaak zowel richting de Nederlandse als de Europese politiek en overheid opgetreden. Wanneer Greenpeace medewerkers de leden van het nationale parlement benaderen, speelt ook de Europese dimensie van de behandelde problematiek mee. Dit betekent dat een groot deel van de medewerkers van Greenpeace Nederland bezig is met Europa.

## Deelname aan Europese netwerken

Afgemeten aan de omvang van de regelgeving, is milieu een belangrijk beleidsgebied van de Europese Unie. Met name na 1987, na de inwerkingtreding van de Europese Akte, kreeg milieubescherming een formele plaats in het juridische systeem van de Gemeenschap. Webster (1998: 182) noemt deze belangrijke Europese hervorming voor het milieu en de daaruit voortvloeiende maatregelen ten behoeve van het milieu als een reden waarom veel Europese milieuorganisaties vanaf dat moment besloten een kantoor in Brussel te openen.

Ook Greenpeace International richtte in die periode een kantoor op in Brussel om Europese zaken waar te nemen: in 1988 was de Greenpeace European Unit een feit. De European Unit stelt zich ten doel om te bevorderen dat de bescherming van het milieu het belangrijkste doel blijft van de Europese autoriteiten die met milieubeleid belast zijn. Met dat doel voor ogen wijst de Greenpeace European Unit op ontoereikende Europese wetgeving en beleid, het geeft informatie en mogelijke oplossingen voor milieuproblemen en zet de Europese Unie aan tot het ontwikkelen van maatregelen ter bescherming van het milieu en voor de toepassing en naleving van die maatregelen in alle lidstaten. Het Europese kantoor van Greenpeace International telt een tiental medewerkers. Hieronder zijn beleids- en juridische experts te vinden die de ontwikkelingen in EU-beleid en -regelgeving analyseren en strategieën ontwikkelen om tegenwicht te bieden aan de invloed van de industriële lobby. Het Brusselse kantoor brengt milieu-expertise aan de man bij EU-besluitvormers en coördineert Greenpeace's relaties met de belangrijkste EU-instituten zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de Europese Unie (Greenpeace 2003). Enkele van de belangrijkste thema's waar het Brusselse kantoor van Greenpeace zich op richt zijn klimaatverandering, het bevorderen van schone energie, milieuaansprakelijkheid en handel en milieu. Het Brusselse kantoor van Greenpeace International is ook actief geweest ten aanzien van de Europese Conventie voor een Europese Grondwet. Zo heeft Greenpeace de opvatting naar voren gebracht dat het Euratom-verdrag met betrekking tot kernenergie niet moet worden opgenomen in een nieuwe Europese grondwet.

De Greenpeace European Unit werkt niet alleen in Brussel. Bij het uitvoeren van Europese campagnes wordt binnen Greenpeace International vaak nagegaan welke bijdrage vanuit welke landen kan worden geleverd. Zo worden de nationale afdelingen waar mogelijk betrokken bij het werk in Brussel. Ook Greenpeace Nederland levert ondersteuning door de uitwisseling van informatie of het overnemen van onderwerpen of lobbyacties richting bepaalde Europese instituten.

Op Europees niveau werkt de Greenpeace European Unit samen met andere milieuorganisaties in de 'Green 8'. In dit informeel georganiseerd netwerk coördineren acht grote internationale milieuorganisaties hun activiteiten en waar mogelijk wordt gezamenlijk opgetrokken bij lobby en publieke verklaringen. In het kader van de Europese Conventie zijn de organisaties met



een gezamenlijk voorstel gekomen voor een 'groene grondwet'. Daarnaast publiceren de 'Green 8' regelmatig gezamenlijke evaluaties van het milieubeleid van de Commissie.

## Vergroten betrokkenheid bij Europa<sup>34</sup>

Het bevorderen van de betrokkenheid van mensen bij milieuvraagstukken en Europa is geen eerste doelstelling van Greenpeace. Het belangrijkste doel is om uiteindelijk beleid te beïnvloeden via het voeren van campagnes. Dat wordt gedaan samen met publieksgroepen.

Het gebruik van publiciteit om informatie en opvattingen over (internationaal) milieubeleid onder de aandacht van burgers te brengen is een beproefd middel van Greenpeace om de publieke opinie te beïnvloeden. Via persberichten, eigen publicaties en in het oog springende acties worden de opvattingen van Greenpeace publiek gemaakt. Wanneer een onderwerp een aansprekend Europees gezicht heeft, treedt Greenpeace ermee in de openbaarheid. Zo werd in mei 2003 door Greenpeace activisten een groot spandoek bevestigd aan het Atomium in Brussel om te demonstreren tegen het opnemen van het Euratomverdrag in de toekomstige Europese grondwet. Onderwerpen met een minder aansprekend Europees gezicht worden voornamelijk binnen de Brusselse bureaucratie opgepakt.

Verder besteedt Greenpeace aandacht aan het informeren van de achterban; leden en vrijwilligers, via het ledenblad, een elektronische nieuwsbrief en persberichten. De afdeling Vrijwilligersactiviteiten & Educatie van Greenpeace Nederland organiseert ieder jaar informatie dagen over campagnes. Er worden echter geen specifieke cursussen aangeboden waarin de Europese aspecten van campagnes aan bod komen. Wel worden leden en sympathisanten via webacties opgeroepen om steun te betuigen aan de standpunten van Greenpeace richting Europese instituties. Zo werden in oktober 2003 ruim 30.000 mensen gemobiliseerd om via een mailbericht aan de Europese Commissie steun te betuigen aan het Greenpeace standpunt over Europese wetgeving rond chemische stoffen.

## Conclusie

Greenpeace Nederland is onderdeel van een internationale beweging. De vraagstukken waar de organisatie zich mee bezighoudt, zijn grensoverschrijdend. Internationalisering is daarom van meet af aan vanzelfsprekend geweest voor de organisatie. Toch duurde het tot 1988, na de inwerkingtreding van de Europese Akte, eer Greenpeace International overging tot het opzetten van een Brussels kantoor. Omdat Greenpeace niet vanaf het eerste begin van de Europese integratie vertegenwoordigd was in Brussel, heeft het er schijn van dat ijkpunten in de Europese integratie in plaats van 'Europese geestdrift' aanleiding zijn geweest om de eigen inbreng in Europa naar een hoger plan te tillen. Greenpeace Nederland is zowel in Nederland als in Brussel bezig met Europese onderwerpen. Hoewel het niet de eerste prioriteit is, wordt de achterban betrokken bij Europese campagnes via informatie uit ledenblad en nieuwsbrief en deelname aan Europese webacties. Greenpeace Nederland vormt daarmee een brug tussen burgers en Europa.

---

34. De informatie in deze paragraaf is afkomstig van de websites van Greenpeace Nederland en Greenpeace International en uit vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.

# Ouderenorganisaties: Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen

## Inleiding

Al ruim een eeuw geleden werd de basis gelegd voor de ouderenorganisatie die tegenwoordig de Algemene Nederlandse Bond van Ouderen (ANBO) heet. Met het doel een staatspensioen voor iedereen ingevoerd te krijgen, werd in 1900 de Bond voor Staatspensioering opgericht. De ANBO is in 1978 voortgekomen uit een fusie van die Bond voor Staatspensioering en de Algemene Bond van Ouderen van Dagen/Bejaarden. Naast het veiligstellen van de materiële belangen van ouderen, houdt de ANBO zich bezig met het behartigen van immateriële belangen zoals medezeggenschap, positieve beeldvorming en gelijke behandeling. Smolenaars (2000: 11) spreekt van een ontwikkeling '... van een pensioenbeweging (one-issue-beweging) tot een ouderenemancipatiebeweging (multi-issue-beweging) actief op de terreinen inkomen, gezondheid, wonen, vrije tijd, educatie en inspraak'.<sup>35</sup>

De ANBO telt 170.000 leden<sup>36</sup> die zijn aangesloten bij een van de ongeveer 550 lokale afdelingen. De lokale afdelingen zijn ondergebracht bij een van de 15 gewesten. De gewesten ondersteunen de lokale afdelingen, coördineren gezamenlijke activiteiten en voeren de besluiten uit die door het landelijke bestuur zijn genomen. Het landelijke bestuur behartigt de belangen van ouderen op nationaal en internationaal niveau en wordt daarin bijgestaan door het landelijk bureau. Het vaststellen van de hoofdlijnen van het ANBO-beleid en het formuleren van langetermijnvisies over voor ouderen relevante vraagstukken gebeurt in de Verenigingsraad. In de Verenigingsraad hebben vertegenwoordigers uit de gewesten zitting. Zij komen minimaal twee maal per jaar bijeen.

In Nederland maakt de ANBO samen met de andere ouderenorganisaties deel uit van het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO).<sup>37</sup> Het doel van het CSO is om in gezamenlijkheid de belangen van ouderen op nationaal en internationaal niveau te behartigen en het beleid van de Nederlandse regering, de Verenigde Naties en de Europese Unie te beïnvloeden.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw richt de ANBO zich in toenemende mate op lobby- en inspraakactiviteiten. Zowel via het CSO als individueel is de ANBO ingebed in officiële overleg- en adviesorganen, zoals de Ziekenfondsraad, de Landelijke Adviesraad van de Sociale Verzekeringsbank of commissies van de Sociaal-Economische Raad (SER). Tevens treedt men in formeel overleg met lokale, provinciale en nationale beleids- en besluitvormers. Zo is er regelmatig overleg met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (inclusief de staatssecretaris), Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VROM en Verkeer en Waterstaat (Smolenaars 2000: 65, CSO 2003).

- 
35. Duipmans et al. (1986: 18-19, 222-226) constateerden dat de landelijke ouderenorganisaties, waaronder de ANBO, expliciet zijn opgericht met het oog op belangenbehartiging, terwijl dat voor de plaatselijke afdelingen van de organisaties veelal niet het geval was. De algemene conclusie van hun uit 1986 stammende onderzoek was dat plaatselijke afdelingen van de ouderenorganisaties maar in geringe mate aan belangenbehartiging deden. Het zwaartepunt lag eerder op recreatieve en sociaal-culturele activiteiten.
  36. De ANBO is niet de grootste ouderenorganisatie in Nederland, dat is de Unie van Katholieke Bonden van Ouderen (Unie KBO) met ruim 251.000 leden in 2003. Daarnaast bestaat de Protestants Christelijke Ouderen Bond (PCOB) met 90.000 leden in 2003 (De Hart 2004, nog te verschijnen). In 1995 werd de Nederlandse Islamitische Bond voor Ouderen (nu: Nederlandse Bond voor Oudere Migranten) (NISBO) opgericht.
  37. Het CSO is het samenwerkingsverband tussen de ANBO, de Nederlandse Bond voor Oudere Migranten (NISBO), de Protestants Christelijke Ouderen Bond (PCOB) en de Unie van Katholieke Bonden van Ouderen (Unie KBO) (CSO 2003).

## Europa in de organisatie

In de geschiedenis van de ANBO en zijn voorgangers heeft internationalisering geen prominente plaats.<sup>38</sup> Europa is niet terug te vinden in de statuten van de organisatie en men heeft geen formele beleidsprogramma's opgesteld met het oog op Europese aangelegenheden. Europa heeft wel een plaats in de activiteitenprogramma's, hoewel niet prominent. Op het totale werkterrein van de ANBO heeft naar schatting hooguit 5% van de werkzaamheden betrekking op Europa. Op het landelijk bureau zijn geen beleidsmedewerkers werkzaam die zich specifiek met Europese zaken bezig houden. Een bestuurslid van de ANBO heeft internationale zaken in zijn portefeuille. Deze persoon behartigt de belangen van ouderen op internationaal niveau en participeert daartoe in de relevante nationale en internationale netwerken.

Er is een bescheiden budget vrijgemaakt voor Europese zaken. Vanuit de Europese Unie wordt geen subsidie ontvangen. Een van de belangrijkste belemmeringen die in dit verband wordt gesignaleerd, is de bepaling dat bij het ontvangen van Europese subsidie nog een deel van het benodigde budget uit nationale middelen moet worden gefinancierd. Ouderenorganisaties ontberen vaak zelf de middelen om het gat in de begroting te dichten, terwijl de nationale overheid het niet als haar taak ziet daar een bijdrage aan te leveren.<sup>39</sup>

## Deelname aan Europese netwerken

Een van de voorlopers van de ANBO, de Bond voor Staatspensioering, werd in 1964 lid van de EURAG, de Europese Federatie van Bejaarden.<sup>40</sup> Na de fusie in 1978 van de Bond voor Staatspensioering en de Algemene Bond van Ouden van Dagen/Bejaarden, werd de ANBO lid. EURAG is een netwerkorganisatie voor ouderenorganisaties, functionele organisaties en individuen<sup>41</sup> uit 33 landen en richt zich op coördinatie, samenwerking en uitwisseling van visies tussen de leden. Het algemene doel is de zekerstelling van de kwaliteit van leven van ouderen, in politiek en sociaal opzicht. De EURAG doet onder andere beleidsvoorstellen aan Europese instituties zoals het Europees Parlement en de Europese Commissie (Deibel 1997: 30-31, Smolenaars 2000: 64, EURAG 2004).

In 1981 werd EuroLinkAge opgericht met als doel de belangen van ouderen te behartigen in de Europese Unie. De ANBO ging ook aan dit netwerk deelnemen. De organisatie richtte zich op het verzamelen en verspreiden van informatie over ontwikkelingen rond ouderen en ouderenbeleid in de EU, beleids-beïnvloeding en het coördineren en deelnemen aan EU-projecten. Tevens verzorgde de organisatie het secretariaat van de Intergroep Ouderenzaken van het Europees Parlement.<sup>42</sup> Naast EuroLinkAge werd in 1988 de European Platform of Seniors' Organizations (EPSO) opgericht. In dit netwerk participeerden de Nederlandse Unie van Katholieke Bonden van Ouderen en de Protestants Christelijke Ouderen Bond. Op Europees niveau functioneert ten slotte de Fédération Européenne de Retraités et Personnes Agées (FERPA), de Europese vakorganisatie voor oudere werknemers en gepensioneerden. Deze organisatie is aangesloten bij het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV).

- 
38. In de 116 pagina's tellende kroniek van de geschiedenis van de ANBO en zijn voorlopers van Smolenaars (2000) wordt in een enkele alinea (p. 64) verhaald over de internationale contacten van de bond.
  39. Deibel 1997: 9, Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.
  40. In de statuten staat de afkorting EURAG voor Europäische Arbeitsgemeinschaft – Bund der älteren Generation Europas. De vestigingsplaats van het bureau van de organisatie is Graz, Oostenrijk. Op de Engelstalige website wordt EURAG aangeduid met European Federation of Older Persons (EURAG 2004).
  41. In 1997 tekent Deibel (p. 30) op dat EURAG bijna 190 individuele leden heeft.
  42. De Intergroep Ouderenzaken heeft een informele status binnen het Europees Parlement en brengt de parlementsleden met ouderenbeleid in hun portefeuille bijeen (Deibel 1997: 24).

Vanwege de versnipperdheid van de Europese belangenbehartiging van ouderenorganisaties en het inzicht dat een gebrek aan eenheid leidt tot beperkte toegang tot en betrokkenheid bij Europese beleidsprocessen, is in samenspraak met de Europese Commissie in 2001 besloten tot de oprichting van AGE Europe. EuroLinkAge, EPSO en FIAPA Europe gingen op in deze nieuwe organisatie. In 2002 werd het lidmaatschap ook opengesteld voor functionele organisaties die actief zijn voor ouderen. Het aantal aangesloten organisaties groeide in 2003 tot 115. Het Secretariaat van het netwerk wordt voor het grootste deel gefinancierd door de Europese Commissie. Het doel van de organisatie is om een brug te vormen tussen de EU-instituten en de lidorganisaties door het volgen en verspreiden van informatie over Europees ouderenbeleid en door het verbeteren van de vertegenwoordigende functie van de organisatie. Daarnaast beoogt AGE Europe expertise aan te rekenen voor Europees en nationaal ouderenbeleid. Ook ziet de organisatie het als zijn taak het vermogen van lidorganisaties te vergroten om zich in relevante Europese debatten te mengen. Belangrijke onderwerpen binnen AGE Europe zijn leeftijdsdiscriminatie, sociale bescherming en de uitbreiding van de Europese Unie. AGE Europe is aangesloten bij het Platform of European Social NGO's (kortweg: Social Platform). Omdat de directeur van AGE Europe tevens voorzitter is van het Social Platform, is de organisatie stevig ingebed in het NGO circuit in Brussel. Daarnaast bestaan goede contacten met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Nederlandse ouderenorganisaties spelen een prominente rol in AGE Europe. Een van de twee vice-presidenten in het Uitvoerend Comité van het platform<sup>43</sup> is een Nederlander. In de expertgroepen die AGE Europe telt (over sociale bescherming, leeftijdsdiscriminatie, zorg en arbeid) hebben Nederlandse experts zitting. AGE Europe wordt momenteel gezien als de belangrijkste behartiger van ouderenbelangen in Europa.<sup>44</sup>

Ontwikkelingen op Europees niveau hebben de aanzet gegeven tot een grotere gerichtheid van Nederlandse ouderenorganisaties op Europa. Vanuit het Europees Parlement werden in de jaren '80 initiatieven genomen om de situatie van ouderen op Europees niveau aan de orde te stellen. In 1990, naar aanleiding van een besluit van de Raad van Ministers, kwam een Europees 'Actieprogramma Ouderen' tot stand. 1993 werd uitgeroepen tot 'Europees Jaar van de Ouderen en de Solidariteit tussen de Generaties' (Deibel 1997: 24). Naar aanleiding van dat 'Jaar' deed het Nederlandse Nationaal Comité Dag van de Ouderen de aanbeveling om 'de activiteiten die in dat jaar waren ontplooid, te blijven stimuleren door actief deel te nemen aan Europese samenwerking in de ouderensector.' Dit leidde in 1995 tot de oprichting van het Nederlands Platform Ouderen en Europa (NPOE) door de ouderenorganisaties in samenwerking met het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport (VWS) (NPOE 2003a).

Het Nederlands Platform Ouderen en Europa ging functioneren als netwerkorganisatie. De belangrijkste opdrachten waren het stimuleren van internationale samenwerking tussen organisaties op het terrein van ouderen, het helpen versterken van de inbreng van Nederlandse organisaties in internationale fora en het bijdragen aan de vernieuwing van activiteiten, diensten en beleid door bijvoorbeeld kennis over buitenlandse 'best practices' te mobiliseren. Het NPOE speelt bijvoorbeeld ook een intermediaire rol bij het totstandkomen van Europese projecten en het verwerven van Europese gelden daarvoor en heeft zelf Europese projecten in beheer (NPOE 2003c). De doelgroep van het NPOE is breder dan alleen de Nederlandse

43. AGE Europe kent een Algemene Vergadering waarin de vertegenwoordigers van de leden zitting hebben. Deze vergadering kiest de Administratieve Raad, welke op haar beurt weer het Uitvoerend Comité (dagelijks bestuur) kiest. Deze laatste twee organen hebben de verantwoordelijkheid voor het dagelijks functioneren van AGE Europe. Het management van de organisatie wordt door het Secretariaat uitgevoerd. Dit telt ongeveer 4 stafkrachten.

44. AGE Europe 2003, Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.

ouderenorganisaties en bevat ook functionele organisaties. Er is nauwe samenwerking met de ouderenorganisaties via formele lijnen.<sup>45</sup>

Vanuit het besef dat Europa hoe langer hoe belangrijker werd, ook met het oog op de positie van ouderen, is de ANBO zich vanaf de tweede helft van de jaren negentig meer gestructureerd gaan bezighouden met Europa. Startpunt vormde de totstandkoming van een rapport over de vertegenwoordiging van ouderenbelangen vanuit Nederland naar Europa.<sup>46</sup> In het rapport werd onder andere gewezen op het belang van de vorming van een Nederlands platform ten behoeve van Europese belangenbehartiging. Het duurde nog enkele jaren tot een dergelijk initiatief van de grond kwam. Na de oprichting van AGE Europe in 2001 werd het idee gerealiseerd met de oprichting van het AGE Platform Nederland. In korte tijd groeide het aantal aangesloten leden uit tot 11, zowel ouderenorganisaties als functionele organisaties op het terrein van ouderen. Tevens nemen waarnemers en belangstellende organisaties deel aan de vergaderingen. In totaal bezoeken ruim 40 organisaties de bijeenkomsten van het Platform die ongeveer 4 maal per jaar plaatsvinden. Het secretariaat van het Platform wordt gevoerd door het NPOE.<sup>47</sup> De belangrijkste doelen zijn informatie-uitwisseling, meningsvorming en onderlinge afstemming van Europese activiteiten op thema's zoals pensioenen en leeftijdsdiscriminatie. Ook spreekt men elkaar over bijvoorbeeld het VN actieplan over vergrijzing (NPOE 2003b). Nederland was het eerste land dat overging tot het instellen van een landelijk platform voor AGE leden. Voor de ANBO vormen de activiteiten in het kader van het Age Platform Nederland en de vertegenwoordiging in AGE Europe de belangrijkste op Europa gerichte activiteiten. Er worden verder geen bilaterale contacten onderhouden met ouderenorganisaties in andere EU landen.<sup>48</sup>

In de samenwerking tussen AGE Europe en het Nederlandse Age Platform ligt het initiatief vaak bij AGE Europe. Meestal worden daar de Europese onderwerpen gesignaleerd die voor ouderen relevant zijn. In de expertgroepen van AGE Europe worden standpunten voorbereid die via het secretariaat van het Age Platform Nederland naar de Nederlandse lidorganisaties worden overgebracht met het doel de problematiek in de nationale politiek aan de orde te stellen.

De ouderenorganisaties trekken daarin vaak gezamenlijk in CSO verband op. Desalniettemin wordt gesignaleerd dat de aanpak van de AGE standpunten op nationaal niveau beter kan. Dat lijkt enerzijds gelegen te zijn in het feit dat het Europa gevoel binnen ouderenorganisaties, zoals in de rest van de samenleving, nog niet wijd verbreid is. Er is een bewustwordingsproces aan de gang dat nog lang niet voltooid is. Daarnaast ervaren maatschappelijke organisaties op het terrein van ouderen dat de nationale overheid en politici lang niet altijd ontvankelijk zijn voor hun Europese gezichtspunten en behoeften. Waarnemingen die die ervaring voeden, zijn het ontbreken van een gevestigde consultatiecultuur tussen overheid en ouderenorganisaties op het terrein van Europese zaken, en het vermoeden dat Europese zaken bij delen van het overheidsapparaat nog niet als richtinggevend beleidskader gezien worden.<sup>49</sup>

45. Zo is bijvoorbeeld de vertegenwoordiger van de Nederlandse ouderenorganisaties in AGE Europe adviserend bestuurslid van het NPOE (NPOE 2003c: 13).

46. Dat was het rapport van Deibel uit 1997. Het kwam tot stand onder auspiciën van het NPOE in samenwerking met de ouderenorganisaties.

47. Na de herziening van het subsidiebeleid van het Ministerie van VWS in het najaar van 2003, waarin werd bepaald dat maatschappelijke organisaties geen aanspraak kunnen maken op geldelijke steun voor belangenbehartiging, zullen de aangesloten organisaties de kosten van het secretariaat van het AGE Platform Nederland op een andere manier moeten financieren. Bij het schrijven van deze bijdrage was nog niet bekend hoe de secretariaatsfunctie zal worden opgevuld. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

48. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

49. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

## Vergroten betrokkenheid bij Europa

In 1997 werd in een rapport over ouderenorganisaties en Europa opgetekend dat ANBO-leden weinig prioriteit geven aan internationale zaken in het algemeen. In gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties wordt dit beeld bevestigd voor Europese zaken.<sup>50</sup> Er zijn echter geen recente ledenonderzoeken waaraan dit beeld kan worden gestaafd. Hieronder volgt een verkenning van de inspanningen die de ouderenorganisaties verrichten om de betrokkenheid van hun achterban en senioren in het algemeen bij Europa te vergroten.

In de recente geschiedenis is met het oog op de invoering van de Euro een voorlichtingsproject uitgevoerd door de ouderenorganisaties ANBO, PCOB en Unie KBO. Via de ouderenorganisaties werden 175 vrijwilligers geworven die tot begin 2002 circa 2200 voorlichtingsbijeenkomsten verzorgden voor ouderen over de invoering van de Euro. Via het voorlichtingsproject zijn ongeveer 90.000 ouderen bereikt (NPOE 2003b).

Het belangrijkste communicatiekanaal waarlangs een organisatie als de ANBO de leden informeert over Europese aangelegenheden is het ledenblad. Over Europese ontwikkelingen, waaronder de activiteiten van AGE Europe en Nederlandse Age Platform wordt in het ledenblad gerapporteerd. Naast de informatie in ledenbladen wordt een enkele keer ook in de programma's van conferenties van de ouderenorganisaties ruimte gemaakt voor Europese onderwerpen. Zo heeft de ANBO in een ledenvergadering ruimte ingelast om het werk van het Age Platform Nederland voor het voetlicht te brengen.<sup>51</sup>

Daar waar de ouderenbonden, inclusief de ANBO, zich op bescheiden schaal richten op het informeren van hun achterban over Europese zaken, zijn de inspanningen in het kader van het Age Platform Nederland en het NPOE talrijker en gericht op een bredere doelgroep. In het kader van het AGE Platform Nederland worden bijeenkomsten en conferenties georganiseerd en publicaties uitgebracht over Europese aangelegenheden. Zo is in 2003 door het AGE Platform Nederland een brochure uitgebracht over leeftijdsdiscriminatie en Europese regelgeving. Het NPOE ontplooit voorlichtingsactiviteiten voor de brede groep senioren. In 2002 zette het NPOE een 'ouderenportaal' op in samenwerking met het Comité Nationale Dag van de Ouderen. Het betreft een website voor senioren met informatie over mogelijkheden, voorzieningen en activiteiten in het buitenland, met name in Europa (NPOE 2003b: 24, 2003c: 11). Het NPOE verwacht de komende jaren meer informatieve websites voor senioren op te zetten. In 2003 bracht het NPOE een voorlichtingsbrochure 'Europa van de Ouderen' uit in samenwerking met het voorlichtingsbureau van het Europees Parlement. Het bevat informatie over de Europese instellingen en het Europese ouderenbeleid (NPOE 2003a). Tevens heeft het NPOE de ontwikkeling van de Nederlandse tak van een Europees uitwisselingsproject in beheer. Doel is het nut na te gaan van internationale uitwisseling van senioren ter bevordering van internationale oriëntatie en mobiliteit. Zowel het NPOE als het Age Platform Nederland presenteren zich regelmatig op de jaarlijkse 50+ beurs die door circa 100.000 senioren wordt bezocht. Met het oog op het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004 hebben het Age Platform Nederland en het NPOE een conferentie gepland over vergrijzing. Ten slotte richt ook het Expertisecentrum Leef tijd en Maatschappij (LBL) zich met regelmaat op voorlichting over Europees beleid en leeftijdsdiscriminatie. Via de website van de organisatie worden relevante ontwikkelingen op Europees niveau gemeld.<sup>52</sup>

50. Wel werd geopperd dat mogelijk vooral jongere ouderen (50+) meer internationaal georiënteerd zijn dan de oudere ouderen. Wanneer ouderenorganisaties erin slagen hun ledenbestand te 'verjongen', zou de potentiële doelgroep voor internationale informatie en activiteiten kunnen groeien. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

51. Een ledenvergadering wordt door 400 à 500 mensen bezocht. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Zie de bijlage.

52. Zie [www.leeftijd.nl](http://www.leeftijd.nl).

## Conclusie

Het heeft jaren geduurd voordat de Europese regeringen op een lijn stonden om ouderenbeleid tot de competentie van de Europese Gemeenschap te rekenen. Ontwikkelingen op het Europese niveau waren voor de ouderenorganisaties een stimulans om Europees te gaan. De gebeurtenissen rond het Europees Jaar van de Ouderen in 1993 en de oprichting van AGE Europe hebben de Europeanisering van Nederlandse ouderenorganisaties een impuls gegeven. Hoewel de ANBO als individuele ouderenorganisatie een bescheiden rol vervult bij het vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij Europa, heeft deze via zijn inbreng in de totstandkoming en het functioneren van het Nederlands Platform Ouderen en Europa en het AGE Platform Nederland wel een rol bij voorlichting en meningsvorming over Europese aangelegenheden. Desalniettemin is geconstateerd dat het Europese werk van de ouderenbonden, inclusief de ANBO, voornamelijk wordt gedragen door enkele personen. Er is nog een bewustwordingsproces te doorlopen eer de organisaties en achterbannen van de bonden directer bij het Europese werk betrokken zijn.

# Jeugdorganisaties: Scouting Nederland

## Inleiding

Scouting Nederland is de grootste vrijwillige jeugd- en jongerenorganisatie van Nederland (Meijs 1997: 92). In 2002 telde de organisatie 114.000 leden, waaronder 30.000 vrijwilligers (De Hart 2004, nog te verschijnen, Scouting Nederland 2003). De centrale doelstelling van de organisatie is om het Scouting-programma in Nederland te bevorderen op basis van het gedachtegoed van de grondlegger Lord Baden-Powell. Het gaat erom 'een plezierige beleving van de vrije tijd te bieden aan meisjes en jongens, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de vorming van hun persoonlijkheid.' De Engelse militair Baden-Powell gaf met zijn boek 'Scouting for Boys' uit 1908, het startschot voor de ontwikkeling van een wereldwijde Scoutingbeweging. Zijn ideeën houden de volgende doelstellingen in: ontplooiing en ontwikkeling van het individu, groeiende zelfstandigheid, wet en belofte, veelzijdige activiteiten, hulpbereidheid en hulpvaardigheid, buitenleven en internationale verbondenheid (Scouting Nederland 2001).

In Nederland vonden vanaf 1910 op plaatselijk niveau de eerste scoutingactiviteiten plaats, waarna al snel de eerste organisaties werden opgericht. Zo werd in 1911 de Nederlandse Padvindersorganisatie (NPO) in het leven geroepen, gevolgd door de meisjesclub de Eerste Nederlandse Meisjes Gezellen Vereeniging en de Nederlandse Padvindersbond. De decennia die volgden stonden in het teken van de oprichting van nog meer organisaties en fusies. Het duurde tot 1973 eer de vier bestaande scouting organisaties fuseerden en opgingen in de Vereniging Scouting Nederland (Meijs 1997: 93-94).

De primaire activiteit van de Nederlandse scouting beweging vormt het spelen van het scoutingspel in lokale groepen. Momenteel zijn er zo'n 1350 scoutinggroepen in Nederland. Om de ruimte en andere voorwaarden die nodig zijn om te kunnen spelen veilig te stellen, houdt Scouting zich ook bezig met belangenbehartiging bij de overheid. Dit gebeurt op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Met het oog op belangenbehartiging in Nederland is Scouting Nederland aangesloten bij de Nederlandse Jeugd Groep, een koepel van 30 landelijke vrijwilligersorganisaties die bezig zijn met jeugd- en jongerenwerk.<sup>53</sup>

## Europa in de organisatie

Europa komt op uiteenlopende manieren aan de orde in de organisatie van Scouting Nederland, waarbij ook de verschillende geleidingen in de organisatie; het plaatselijke, regionale en landelijke niveau betrokken zijn. Op het landelijk bureau wordt onder andere het beleidsproces van Scouting gecoördineerd, ondersteuning en begeleiding geboden aan de plaatselijke groepen en zorgt men voor de externe presentatie van Scouting (Meijs 1997: 100). Met betrekking tot Europa betekent dit globaal dat vrijwilligers en stafkrachten op het landelijk bureau ervoor zorgen dat in het beleid van Scouting Nederland een Europese dimensie verweven is, dat het de plaatselijke groepen mogelijk wordt gemaakt aan Europese activiteiten mee te doen, dat Scouting Nederland wordt vertegenwoordigd in het Buitenland en dat men zich richt op het jeugdbeleid van de

53. De organisaties vielen in een subsidieregeling van VWS die in het najaar van 2003 grondig is herzien. Een aantal van die organisaties is opgehouden te bestaan vanwege de financiële consequenties van de bezuinigingen. Als gevolg daarvan zal naar verwachting de Nederlandse Jeugd Groep per 1 juli aanstaande worden opgeheven. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.



Europese Unie. De regio's en plaatselijke groepen participeren in Europese uitwisselingen en kampen. Meer hierover volgt in de paragraaf over het vergroten van de betrokkenheid van de achterban.

Op het landelijk bureau zijn ruim 20 mensen, voornamelijk vrijwilligers, betrokken bij internationale en specifiek Europese zaken. De directeur van de organisatie is betrokken bij Europa vanwege zijn taak in de beleidsondersteuning en representatie van Scouting in binnen- en buitenland. Verder functioneren binnen het landelijk bestuur twee Internationaal Commissarissen die zorg dragen voor de contacten met de wereldorganisaties en de Europese tak van de wereldorganisaties. Daarnaast is er het Landelijk Beleidsteam Internationaal dat uit 5 vrijwilligers bestaat. Deze mensen functioneren als werkgroep van het landelijk bestuur en hebben tot taak de Europese beleidsthema's te laten doorwerken in het beleid en functioneren van de verschillende geledingen binnen Scouting Nederland. Het Landelijk Beleidsteam Internationaal kent nog twee werkgroepen die de officiële partnerships van Scouting Nederland met Tsjechië en Slowakije en Zuid-Afrika begeleiden. Aan die werkgroepen nemen ongeveer 8 mensen deel. Op het landelijk bureau is ten slotte een medewerker aangesteld die het secretariaat van het internationale werk voert.

Het totaal aantal mensen dat op landelijk niveau betrokken is bij Europese activiteiten is echter niet met precisie aan te geven omdat de internationale en Europese dimensie in veel aspecten van het werk van Scouting verweven is. Naast het landelijk Beleidsteam Internationaal onderhouden ook andere beleidsteams, zoals het team Intercultureel, Europese contacten. Daarnaast is een groot deel van de deelnemers van landelijke scouting activiteiten zoals jamborees afkomstig uit andere Europese landen. Dat maakt het organiseren van een 'landelijke' jamboree deels tot een Europese activiteit.

Europese activiteiten worden uit de contributies betaald. Tot op heden is nog geen Europese subsidie aangevraagd. De bureaucratische rompslomp, het feit dat nationale co-sponsoring nodig is voor honorering van Europese projecten en de gevolgen van het feit dat de nationale overheid de subsidierelatie met Scouting Nederland heeft stopgezet, vormen een belemmering.<sup>54</sup>

## Deelname aan Europese netwerken

Scouting Nederland is lid van de twee wereldbonden van Scouting: de World Organisation of the Scout Movement (WOSM) en de World Association of Girl Guides and Girl Scouts (WAGGGS) voor meisjes. Op Europees niveau is er the European Scout Region (voortgekomen uit WOSM) en de European Region WAGGGS. Beide organisaties hebben ieder een drie-jarlijks congres waarin vertegenwoordigers van de lidorganisaties het beleid uitstippelen, een bestuur en een Europees bureau dat het beleid implementeert.<sup>55</sup> De oriëntatie van de Europese scouting bonden is breder dan de lidstaten van de Europese Unie. Hun aandachtsgebied is het gehele Europese continent; naast aandacht voor de lidstaten, instituties en het beleid van de Europese Unie, richt men zich op de landen van Midden- en Oost-Europa.

Zowel het European Scout Office (WOSM) als het European Office van de WAGGGS telt ongeveer tien stafleden. De bureaus

54. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.

55. De European Region WAGGGS kent de European Guide Conference (congres), de European Committee WAGGGS (bestuur) en het European Office (bureau). De European Scout Region heeft de European Scout Conference (congres), het European Scout Committee (bestuur) en het European Scout Office (bureau) (World Organization of the Scout Movement 2004, Europe Region WAGGGS 2003).

van beide organisaties hebben vergelijkbare taken. Men biedt ondersteuning aan de nationale scouting organisaties in Europa en organiseert daartoe seminars, workshops en trainingen. Tevens ondersteunt men de betrokkenheid en participatie van nationale scouting organisaties bij de totstandkoming van nationaal jeugdbeleid en wordt aandacht besteed aan lobby richting de Europese instituties. Naar eigen zeggen levert Scouting een 'actieve bijdrage aan de ontwikkeling van een beter en effectiever jongerenbeleid in Europa' (Scouting Nederland 2002b).

De twee Europese scouting bonden werken op verschillende gebieden samen. Zo houden ze gezamenlijke conferenties en formuleren gezamenlijke activiteitenplannen. Er is een coördinatiegroep met daarin de voorzitters van de besturen en directeurs van de bureaus en enkele malen per jaar komen de besturen van beide organisaties bij elkaar. Tevens wordt gezamenlijk 'Europak' uitgegeven, een elektronische nieuwsbrief voor de nationale organisaties over de Europese activiteiten van de European Region WAGGGS en de European Scout Region (Europe Region WAGGGS 2003).

Samenwerking van de twee Europese Scouting bonden met andere jeugdorganisaties op Europees niveau vindt plaats in het European Youth Forum.<sup>56</sup>

Scouting Nederland neemt actief deel aan de interactie met de Europese Scouting organen. Jaarlijks nemen tientallen vrijwilligers van Scouting Nederland deel aan internationale seminars die door de Europese bonden worden georganiseerd. In deze seminars staan de uitwisseling en bundeling van expertise op verschillende onderwerpen centraal. De directeur is betrokken bij de organisatie van een Europees seminar voor de top van nationale organisaties. De Internationaal Commissarissen hebben in Europees verband jaarlijkse contact-weekends. Delegaties van Scouting Nederland nemen deel aan de driejaarlijkse congressen van de Europese Scouting organisaties en Nederland heeft zich kandidaat gesteld om het Europese congres van 2007 in huis te halen. Naast de contacten met de Europese scoutingbonden onderhoudt Scouting Nederland bilaterale contacten, bijvoorbeeld in het kader van de partnership met Tsjechië en Slowakije en contacten in overige Europese netwerken zoals het Europese netwerk Ouverture waar met name de integratie van allochtonen op de agenda staat. Ook participeert Nederland in een jaarlijkse conferentie van Duitstalige landen.

De nationale scouting organisaties hebben een autonome positie ten opzichte van de Europese scouting bonden. Wanneer in Europees verband actieprogramma's worden geformuleerd, is Scouting Nederland vrij daar naar eigen inzichten invulling aan te geven. De beleidsprogramma's van de Europese scouting bonden worden door Scouting Nederland gebruikt als een van de bronnen van de eigen beleidscyclus.

De redenen voor Scouting Nederland om actief deel te nemen aan Europese samenwerking zijn zowel idealistisch als pragmatisch. Men voelt zich deel van een internationale en Europese beweging en voelt de verplichting tot participatie in het internationale verkeer. Daarnaast heeft men geconstateerd dat de internationale samenwerking veel kan opleveren. Er is kennis te halen uit Europa en men wil een rol spelen in de beleidsvorming van de Europese scouting bonden die op hun beurt weer een rol spelen in het jeugdbeleid van de EU. Ook Scouting Nederland zelf richt zich op het Europees jeugdbeleid, en is

---

56. Van het European Youth Forum maken landelijke jeugdraden deel uit evenals internationale jeugdorganisaties. Zie [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

daartoe relaties aangegaan met Nederlandse Europarlementariërs. Het belangrijkste doel is om het Europese jeugdbeleid in Nederland hoger op de agenda te krijgen zodat het voeding geeft aan het nationale jeugdbeleid. Overname van aspecten van het Europees jeugdbeleid kan het nationaal jeugdbeleid in een voor Scouting Nederland gunstige richting beïnvloeden. Momenteel wordt een grotere Europese oriëntatie van het beleid gewenst, de formulering van algemene beleidskaders voor jeugdbeleid en een erkenning van het belang van non-formal education, een wijze van vorming waar Scouting sterk in is. Als gevolg van de herziening van het subsidiebeleid in het najaar van 2003 is Scouting Nederland de instellingssubsidie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kwijtgeraakt en daarmee is ook een eind gekomen aan de structurele relatie met het ministerie. Europa biedt Scouting Nederland een alternatief circuit voor wederzijdse inhoudelijke en mogelijk financiële voeding.

De verwachting voor de toekomst is dat Scouting zich meer gaat richten op Europa. Maar vanwege de financiële beperkingen zal de inzet in Europa noodgedwongen eerder gericht zijn op de winst die voor de eigen organisatie te halen is uit Europese samenwerking dan op de bijdrage die vanuit Nederland te leveren is aan bijvoorbeeld scouting organisaties in andere landen.<sup>57</sup>

## Vergroten betrokkenheid bij Europa

Zoals in de inleiding genoemd is het bevorderen van internationale verbondenheid een expliciete doelstelling van Scouting Nederland. Met betrekking tot Europa heeft Scouting de ambitie 'bruggen van vriendschap' te bouwen (Scouting Nederland 2002b). Het belangrijkste middel waarmee de organisatie wil bijdragen aan het ontstaan van een gevoel van internationale verbondenheid en 'Europees burgerschap' is deelname aan internationale activiteiten mogelijk te maken en de belemmeringen voor (internationale) mobiliteit weg te nemen.<sup>58</sup>

Vooraf bij de leden in de middelbare schoolleeftijd zijn internationale scouting activiteiten populair. In het kader van de partnership hebben plaatselijke groepen in Nederland contacten met groepen in Tsjechië en Slowakije. Er bestaan ook contacten met groepen in andere landen zoals België en Duitsland. Vaak ontmoeten de leden elkaar een maal per jaar tijdens gezamenlijke scouting activiteiten. Daar ontstaan individuele vriendschappen die via email worden onderhouden. Daarnaast wisselen de leiders informatie en deskundigheid met elkaar uit.

Tijdens nationale jamborees worden ook scouts uit andere Europese landen uitgenodigd. Vaak is een kwart van de deelnemers van nationale activiteiten afkomstig uit het buitenland. Nederlandse scouts nemen ook deel aan jamborees in andere Europese landen. In Zwitserland heeft Scouting een internationaal Scoutingcentrum waar scouts uit alle windstreken gezamenlijke programma's doorlopen. Er zijn ook veel individuele initiatieven van kleine groepen scouts die met een rugzak door Europa trekken, langs scoutingaccommodaties, om andere scouts te ontmoeten. Jaarlijks is er de zogenaamde Jota (jambo-

- 
57. Het verlies van de instellingssubsidie wordt als een belemmering van de Europeanisering van Scouting ervaren. Van het feit dat de overheid geen steun meer verleent gaat een negatief signaal uit, hetgeen samenwerking met Europese partners en het aanvragen van fondsen bemoeilijkt. Daarnaast zal de noodgedwongen inkrimping van het stafapparaat met 25% tot gevolg hebben dat er minder staf en middelen beschikbaar zijn voor Europese zaken. Ten slotte mist men de Nederlandse overheid als co-financier bij Europese projecten. Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zie de bijlage.
58. In het gezamenlijke actieplan van de Europese scouting bonden voor de komende jaren is het bieden van mogelijkheden aan jonge mensen binnen scouting om hun 'Europees burgerschap' te ontwikkelen als doel opgenomen (European Guide and Scout Conference 2004).

ree on the air) en Joti (jamboree on the internet) waar 38 miljoen scouts via zendapparatuur en het internet met elkaar in contact komen. Vanuit Nederland neemt 35% van de groepen daaraan deel.

Via internet, brochures en ledenbladen wordt informatie over reizen, uitwisselingen, internationale kampen en andere internationale activiteiten in Europa beschikbaar gesteld. De activiteiten en het beleid van de Europese scoutingbonden komt via het internet en in nieuwsbrieven beschikbaar aan de staf en vrijwilligers op het landelijk bureau die met Europese zaken te maken hebben.

## Conclusie

Scouting Nederland is onderdeel van een internationale beweging. Naast belangenbehartiging op Europees niveau, is ook het bevorderen van Europese verbondenheid een expliciete doelstelling van Scouting Nederland. De beweeg-redenen om met Europa bezig te zijn zijn zowel idealistisch als pragmatisch van aard. Men voelt zich onderdeel van een internationale bewegingen én men heeft geconstateerd dat Europese samenwerking winst kan opleveren. Het feit dat Scouting Nederland zich kandidaat heeft gesteld om in 2007 de Europese congressen van de Europese scoutingbonden te organiseren, onderstreept het belang dat de organisatie hecht aan Europa.

Meijs (1997: 92) schrijft dat deelname aan Scouting positieve effecten heeft op de maatschappelijke betrokkenheid en mogelijkheden biedt om deze via participatie in te vullen. In hoeverre Scouting ook positieve effecten heeft op de betrokkenheid van de leden bij de Europese integratie is hier niet onderzocht. Duidelijk is wel dat de organisatie met een uitgebreid aanbod aan internationale activiteiten de leden de mogelijkheid biedt om al op jonge leeftijd internationale Europese kennis en ervaring op te doen. Een groot deel van de leden doet daaraan mee. Vanwege de inzet van Scouting Nederland richting het Europees jeugdbeleid en het bieden van mogelijkheden om in Europa te participeren vervult de organisatie een intermediaire rol tussen de burgers en Europa.

## Slotbeschouwing

In deze verkenning staat de vraag centraal of organisaties van het Nederlandse maatschappelijk middenveld een brug vormen tussen burgers en de Europese Unie. Zoals in de inleiding is beschreven, is deze vraag toegespitst op twee aspecten van de brugfunctie: belangenbehartiging en het vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij Europa.

Ten eerste het aspect van de belangenbehartiging en de vraag in hoeverre maatschappelijke organisaties zich bij het uitvoeren van hun rol als belangenbehartiger aansluiten bij Europese discussies en netwerken.

Alle in deze verkenning bestudeerde organisaties zijn zich in loop van de afgelopen decennia gaan bezig houden met Europa. Wel is er variatie in de mate waarin de organisaties zich richten op Europese onderwerpen. Voor organisaties zoals het CDA en de FNV heeft de gerichtheid op Europa geleid tot het formuleren van uitgebreide beleidsnota's over Europese thema's en is de Europe-se belangenbehartiging geïntegreerd in het gedachtegoed van de organisaties. Voor een organisatie als de ANBO is dat in veel mindere mate het geval.

Tevens is er verschil in de motivatie van organisaties om aandacht te besteden aan Europese zaken. Bij de beslissing al dan niet Europees te gaan kunnen maatschappelijke organisaties zich vooral laten leiden door pragmatisme: men wil invloed hebben en behouden op de voor hen relevante beleidsthema's. Een andere motivatie is idealisme, of om in de termen van het vorige RMO-advies te spreken: 'hart voor Europa'. Met name bij het CDA en de FNV speelt het ideaal van een democratisch federaal Europa een rol bij de Europeanisering. Dat wil echter niet zeggen dat pragmatisme hen vreemd is. Bij een politieke partij zullen machtspolitieke motieven altijd een rol spelen, terwijl voor de FNV het besef meespeelt dat voor werknemers belangrijke vraagstukken alleen op Europees niveau bevredigend kunnen worden opgelost. Bij een organisatie als de ANBO is Europees idealisme een minder belangrijke bron van Europeanisering. In dit type organisaties komt men tot het inzicht dat bemoeienis met Europa belangrijk is om adequaat de belangen van de achterban te kunnen behartigen. Uit pragmatisme gaat men over tot Europeanisering. Voor de organisaties die voortkomen uit een internationale beweging of een internationaal belang nastreven was de verwachting dat Europeanisering vanzelfsprekender zou zijn en in mindere mate louter ingegeven door pragmatisme. Ondanks hun onmiskenbare internationale gerichtheid ging een organisatie als Greenpeace International relatief laat in de geschiedenis van de Europese integratie over tot het inrichten van een Europees kantoor. Daarom lijkt ook bij Greenpeace pragmatisme een belangrijke rol te spelen. Van alle organisaties die in deze verkenning zijn bestudeerd is bij Scouting Nederland het ideaal om bruggen te bouwen tussen Europese burgers en bij te dragen aan een gevoel van Europees burgerschap onder de leden het meest duidelijk aanwezig. Daarnaast richt Scouting Nederland zich op het jeugdbeleid van de Europese Unie. Dit komt meer voort uit pragmatisme. Men wil invloed op het Nederlandse en Europese jeugdbeleid.

Met betrekking tot de aansluiting bij Europese niet-gouvernementele netwerken kan worden opgemerkt dat alle in deze verkenning belichte organisaties deel uitmaken van internationale en specifiek Europese netwerken. Echter, de wijze waarop de Europese netwerken zijn georganiseerd lopen uiteen. In het geval van Greenpeace of Scouting, wordt de belangenbehartiging op Europees niveau voor het grootste deel door de 'Europese tak' van de internationale organisatie waargenomen. Hoewel de Nederlandse organisaties hun bijdrage leveren aan de belangenbehartiging op Europees niveau, vindt die toch voornamelijk 'getrapt' plaats. Ook in het geval van de ANBO is sprake van een getrapte belangenbehartiging. De Europese ouderenkoepel

AGE Europe neemt de belangenbehartiging op Europees niveau waar. Organisaties zoals het CDA en de FNV geven de belangenbehartiging zowel vorm via hun Europese netwerken, respectievelijk de EVP en het EVV, als ook individueel. Zo is de FNV ook actief via een eigen kantoor in Brussel. Naast belangenbehartiging via de Europese koepels, onderhouden organisaties zoals het CDA, de FNV en Scouting Nederland ook bilaterale contacten met zusterorganisaties in andere (toekomstige) EU-landen. Men onderhoudt onderlinge contacten om posities af te stemmen, elkaar te informeren en van elkaar te leren. Contacten met zusterorganisaties in de toetredende landen worden vaak gebruikt om deskundigheidsondersteuning te bieden bij de opbouw van de organisatie. Ten slotte sluiten de organisaties veel ad hoc coalities met gelijkgerichte maatschappelijke organisaties.

Naast de deelname aan Europese niet-gouvernementele netwerken is in deze verkenning gekeken naar de contacten van de Nederlandse organisaties of hun Europese netwerk met de Europese instituties. Uit deze studie blijkt dat toegang tot de Europese instituties niet beperkt is tot de organisaties die een formele of geïnstitutionaliseerde positie hebben in de Europese Unie (CDA en FNV). Ook vertegenwoordigers van bijvoorbeeld AGE Europe, Greenpeace International en de Europese Scouting organen slagen er in zich toegang te verschaffen tot een breed scala aan Europese instituties, inclusief de Europese Commissie. Voor de Nederlandse organisaties van Greenpeace en Scouting geldt dat ook zij eigen contacten hebben met Europese instituties. Dit laat onverlet dat het CDA en de FNV via hun vertegenwoordigers in formele organen als het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité meer mogelijkheden hebben én benutten om de belangen van de achterban in Europese wet- en regelgeving opgenomen te krijgen.

Naast hun contacten met de Europese instituties, richt elk van de vijf bestudeerde organisaties zich bij beleidsbeïnvloeding ook op de Nederlandse politici en overheid. In een vroeg stadium worden relevante ontwikkelingen in Brussel opgepikt en vervolgens wordt actie ondernomen. Daarbij worden dus zowel de Europese als de nationale wegen bewandeld. Europa wordt als een belangrijk en door sommige organisaties als een onontbeerlijk aanvullend middel gezien voor het bereiken van de doelen, maar niet als plaatsvervanger van de nationale staat. Daar kan aan worden toegevoegd dat voor geen van de bestudeerde organisaties de wereld ophoudt bij de grenzen van de Europese Unie, noch bij de grenzen van het Europese continent. De bestudeerde organisaties zijn ook op mondiaal niveau actief. Ze zijn aangesloten bij een mondiale koepel en/of richten zich op mondiale gouvernementele organisaties zoals de Verenigde Naties.

Ten tweede het aspect van het vergroten van de betrokkenheid van individuele burgers bij Europa. Zoals eerder gemeld, zijn alle van de bestudeerde organisaties Europees gegaan. Hoewel bij geen van de organisaties Europese zaken de hoogste prioriteit hebben, mag Europa zich bij alle organisaties in een groeiende aandacht verheugen. Omdat maatschappelijke organisaties vanzelfsprekend de openbaarheid zoeken bij het aan de orde stellen van informatie en meningen, komen ook gegevens en opinies over Europa via maatschappelijke organisaties in de openbaarheid waardoor burgers er kennis van nemen. Voor een aantal organisaties, waaronder het CDA, de FNV en Scouting Nederland, is het vergroten van betrokkenheid van de achterban met Europa een expliciete doelstelling. Met het oog op de Europese Verkiezingen en het Nederlands voorzitterschap van de EU is bij het CDA en de FNV een verhoogde activiteit waar te nemen om Europa naar de leden en het bredere publiek te brengen. Hoewel deze verkenning geen uitsluitsel kan bieden over het werkelijke effect van de inspanningen van de maatschappelijke organisaties om de betrokkenheid van de burger te vergroten, is het wel duidelijk dat een substantieel deel van de Nederlandse bevolking als lid van een maatschappelijke organisatie wordt geïnformeerd over Europese zaken en mogelijkheden wordt geboden om deel te nemen aan Europese activiteiten, variërend van cursussen tot uitwisselingen of

webacties. Alleen bij Scouting ligt het zwaartepunt van de activiteiten op het versterken van betrokkenheid van de achterban bij Europa, vergeleken met de inspanningen die de organisatie doet op het terrein van belangenbehartiging. Bij de andere organisaties ligt het zwaartepunt meer op de belangenbehartiging. Bij deze organisaties vloeit het streven om de achterban te betrekken bij Europa voort uit de behoefte zich voor de Europese inspanningen te verantwoorden bij de achterban, publieke steun te krijgen voor de standpunten of de achterban mee te krijgen in het integratieproces.

Verder nog enkele opmerkingen naar aanleiding van de vraag in hoeverre de in de inleiding genoemde eigenschappen van maatschappelijke organisaties (het hebben van een geïnstitutionaliseerde positie in het politieke systeem, een internationale traditie, het deel uitmaken van een internationale beweging) iets zeggen over het vermogen van een organisatie om als brug te functioneren tussen burgers en de Europese Unie. Op beide aspecten van de brugfunctie: belangenbehartiging en vergroten van de betrokkenheid, scoren de organisaties met een geïnstitutionaliseerde positie (het CDA en de FNV) het hoogst. Hun formele positie in het politieke systeem maakt dat de belangen die zij vertegenwoordigen doordringen tot in alle geleidingen van het besluitvormingsproces. Het vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij Europa is door deze organisaties expliciet tot doel verheven en wordt ook in de praktijk gebracht. Een relatief omvangrijke organisatie en een ruimer budget (in vergelijking tot de andere bestudeerde organisaties) maakt dat mede mogelijk.

Een organisatie zoals de ANBO scoort op beide aspecten van de brugfunctie minder hoog. Zowel op het vlak van belangenbehartiging als op het vlak van het vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij Europa, is de ANBO actief. In die zin vervult de ANBO een intermediaire functie tussen burgers en Europa. Echter, een deel van de op Europa gerichte activiteiten die plaatsvinden ten behoeve van de achterban van ouderenorganisaties wordt ondernomen door organisaties zoals het Nederlands Platform Ouderen en Europa en het AGE Platform Nederland. Het feit dat de organisatie geen lange traditie kent van internationale samenwerking, de omstandigheid dat het jaren heeft geduurd voordat ouderenbeleid door de lidstaten als competentie van de Europese Gemeenschap werd gerekend, evenals een kleine organisatie en beperkt budget kunnen een verklaring bieden voor de beperkte brugfunctie.

Organisaties die onderdeel zijn van een internationale beweging of zich inzetten voor internationale belangen (Scouting Nederland en Greenpeace Nederland) nemen een middenpositie in met betrekking tot het vervullen van de brugfunctie. Hoewel ze zelf niet inactief zijn in Brussel, vindt de belangenbehartiging voornamelijk plaats via de Europese bureaus van de internationale organisaties. Daarnaast bieden ook deze organisaties hun achterban en het bredere publiek informatie over Europa. Terwijl Greenpeace Nederland de achterban mogelijkheden biedt om bijvoorbeeld mee te doen aan Europese webacties, biedt Scouting Nederland ruime mogelijkheden actief deel te nemen aan Europese scoutingactiviteiten. Het feit dat deze organisaties internationale belangen c.q. internationale verbondenheid nastreven maakt het voor hen vanzelfsprekender te functioneren als brug tussen burgers en Europa dan organisaties die geen traditie kennen van internationale oriëntatie en samenwerking.

Tot slot de vraag in hoeverre de in deze verkenning verkregen gegevens over vijf maatschappelijke organisaties iets zeggen over de stand van de Europeanisering van het Nederlandse maatschappelijk middenveld in het algemeen. In de gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties kwam ook de situatie van gelijkgerichte organisaties uit dezelfde 'branche' aan de orde. Daaruit ontstond de indruk dat bijvoorbeeld de Europeanisering van het CDA niet erg afwijkt

van de Europeanisering van de andere grote Nederlandse politieke partijen. Zij maken op vergelijkbare wijze deel uit van Europese verbanden zoals een Europese partijorganisatie en hebben vertegenwoordiging in het Europees Parlement (Koole 1992: 141). Ook staan de medewerkers voor vergelijkbare problemen en uitdagingen, zoals een lastige financiële situatie, de tendens binnen politieke partijen om binnenlandse politieke ontwikkelingen prioriteit te geven boven Europese ontwikkelingen en het afstemmen van de activiteiten en opvattingen van de vertegenwoordigers in het Nederlandse en het Europees Parlement.

Ook voor vakbonden geldt dat de situatie binnen de FNV in aard waarschijnlijk niet erg afwijkt van de situatie in andere Nederlandse vakcentrales zoals het CNV en de UNIE-MHP. Hoewel de laatste twee in ledenaantal en omvang van de staf, ook met betrekking tot Europese zaken, aanzienlijk achterblijven bij de FNV – zo hebben beide vakcentrales geen eigen kantoor in Brussel – zijn ook deze vakcentrales gericht op Europese ontwikkelingen. Ook zij richten zich met Europese onderwerpen tot de Nederlandse overheid, maken deel uit van het EVV, en informeren publiek en achterban over Europese sociaal-economische zaken.

Naast Greenpeace Nederland en Scouting Nederland kent het Nederlandse middenveld talloze andere organisaties die deel uitmaken van een internationale beweging, variërend van Amnesty International tot het Nederlandse Rode Kruis. Gezien hun internationale gerichtheid zullen deze organisaties waarschijnlijk relatief snel een zekere mate van Europeanisering doorgemaakt hebben.

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties is tevens het idee ontstaan dat de situatie binnen de ANBO niet veel verschilt van de situatie in de andere ouderenorganisaties. De mate van Europeanisering in deze organisaties die geen lange traditie kennen van internationale samenwerking is vergelijkbaar. Nederland kent veel andere, qua ledenaantal omvangrijke, organisaties die geen lange traditie kennen van internationale samenwerking, variërend van sportbonden tot (fonds)organisaties op het terrein van gezondheidszorg of omroeporganisaties. De verwachting is dat zij niet voorop zullen lopen bij een proces als Europeanisering. Op het moment dat het voor deze organisaties duidelijk wordt dat Europa een belangrijk middel is om de eigen doelstellingen te bereiken, en wanneer er expertise, menskracht en financiële middelen beschikbaar zijn, zal het proces van Europeanisering een aanvang nemen.

Uit de rol die politieke partijen, vakbonden en organisaties die deel uitmaken van een internationale beweging spelen bij het behartigen van belangen in Europa en het vergroten van betrokkenheid bij Europa, valt op te maken dat het Nederlandse maatschappelijk middenveld potentie heeft verder te groeien als intermediair tussen burgers en Europa. Toch zal Europa niet het ultieme en enige doel zijn van maatschappelijke organisaties. De nationale overheid blijft in het vizier als object van lobby en faciliteerder van de Europeanisering. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat de Europeanisering een mondiale blik op ontwikkelingen in de weg zal staan. Omdat maatschappelijke organisaties altijd nagaan via welk gremium men het best de doelen kan bereiken, zullen zij zich naast Europa ook richten op wereldwijde samenwerkingsverbanden en overheidsorganisaties. Naar welke kant de balans zal uitslaan, hangt af van de winst die organisaties verwachten te behalen door Europese c.q. mondiale samenwerking.



# Bronnen

## **Geraadpleegde personen**

In de periode van 19 januari tot 10 maart 2004 zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Bulk, Marjolijn, Beleidsmedewerker Internationale Zaken van de Federatie Nederlandse Vakbeweging

Jalvingh, Heleen, Beleidsmedewerker Bureau Brussel van de Federatie Nederlandse Vakbeweging

Louwerse, Cor, Directeur Scouting Nederland

Matser, Eco, Teamleider Toxics Greenpeace Nederland

Van Moorsel, Ellen, Internationaal Secretaris van het Christen Democratisch Appèl

Slijkhuis, Ben, Directeur Nederlands Platform Ouderen en Europa

De Steur, Bart, Tweede Bondsvoorzitter van de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen, Vice-President AGE Europa.

## Literatuur

AGE-Europe (2003). *AGE Annual Report 2002*. Geraadpleegd januari 2004 via [www.age-platform.org](http://www.age-platform.org).

Balkenende, J (2002). 'Europe is asleep, it's time to awaken her!'. In: J. Rood (red.). *Europa in de Nederlandse politiek*. Met bijdragen van TH.C. de Graaf (D66), A.P.W. Melkert (PvdA), J.P. Balkenende (CDA), H.F. Dijkstal (VVD), onder redactie van J.Q.Th. Rood (p. 27-37). Den Haag: Instituut Clingendael.

Beer, P. de (2003). *Tien geboden voor de vakbeweging (oratie)*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Boomen, B. van den (1996). 'Tussen droom en daad. De internationale kant van de sociaal-democratie.' In: *Jaarboek 1996* (p.245-256). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

CDA (1993). *Program van uitgangspunten*. Geraadpleegd november 2003 via [www.rug.nl/dnpp/politiekepartijen/cda/publicaties/beginselprogrammas/1997begi.pdf](http://www.rug.nl/dnpp/politiekepartijen/cda/publicaties/beginselprogrammas/1997begi.pdf).

CDA (2002). *CDA Verkiezingsprogram. Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*. Den Haag: CDA.

CDA (2003a). *Dit is het CDA*. Geraadpleegd december 2003 via [www.cda.nl](http://www.cda.nl).

CDA (2003b). *Europa binnen handbereik*. Programmasuggesties voor uw afdeling en regio.

CSO (2003). *Wat doet het CSO?* Geraadpleegd november 2003 via [www.ouderenorganisaties.nl](http://www.ouderenorganisaties.nl).

Deibel, R (1997). *Ouderen gaan Europees. Lijnen van Nederland naar Europa over ouderenbelangen en ouderenbeleid*. Utrecht: Nederlands Platform Ouderen en Europa.

Dekker, P. (red.) (1999). *Vrijwilligerswerk Vergeleken*. Civil Society en Vrijwilligerswerk III. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (2002). *Jaarboek 2002*. Geraadpleegd november 2003 via [www.rug.nl/dnpp/themas/lt/perJaar/2002.pdf](http://www.rug.nl/dnpp/themas/lt/perJaar/2002.pdf).

Donders, P. (1993). 'Hout- en Bouwbond FNV: de lobby rond aanbestedingen en veiligheid'. In: M.P.C.M. van Schendelen (red.). *Nederlandse lobby's in Europa* (p. 167-181). Den Haag: Sdu.

Duipmans, D., J. Naafs en G. Braam (1986). *Tussen bingo en belang. Het functioneren van afdelingen van ouderenbonden als organisaties voor belangenbehartiging*. Enschede: Universiteit Twente.

- EURAG (2004). *European Federation of Older Persons*. Geraadpleegd januari 2004 via [www.eurag-europe.org](http://www.eurag-europe.org).
- European Guide and Scout Conference (2004). *Joint Plan of Action 2004-2007*. Europe Region WAGGGS and European Scout Region. 'Active European Citizenship'.
- European Trade Union Confederation (2003). *About ETUC*. Geraadpleegd december 2003 via [www.etuc.org/en/about\\_etuc/](http://www.etuc.org/en/about_etuc/).
- Europe Region WAGGGS (2003). *Europe Region WAGGGS*. Geraadpleegd januari 2004 via [www.wagggsseurope.org](http://www.wagggsseurope.org).
- FNV (2001). *Koersbepaling Europa*. Amsterdam: Stichting FNV Pers.
- FNV (2003a). *Het kan socialer, beter, ook in Europa*. Het FNV 10 actiepuntenplan voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Geraadpleegd december 2003 via [www.fnv.nl/europe](http://www.fnv.nl/europe).
- FNV (2003b). *Statuten FNV*. Geraadpleegd december 2003 via [www.fnv.nl/europe](http://www.fnv.nl/europe).
- FNV Formaat (2003). *Europese medezeggenschap*. Geraadpleegd december 2003 via [www.fnvformaat.nl/sub/EOR/eorservice.asp](http://www.fnvformaat.nl/sub/EOR/eorservice.asp).
- FNV (2004). *Koersbepaling Europa*. Amsterdam: Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Greenpeace (2003) *Greenpeace European Unit*. Geraadpleegd november 2003 via [www.eu.greenpeace.org](http://www.eu.greenpeace.org).
- Greenpeace Nederland (2003) *Greenpeace*. Geraadpleegd december 2003 via [www.greenpeace.nl](http://www.greenpeace.nl).
- Hanley, D. (1994). 'The European People's Party: Towards a New Party Form?'. In: D. Hanley (red.), *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective* (p. 185-201). London/New York: Pinter Publishers.
- Hart, J. de (2004 nog te verschijnen). *Middenveld in verandering. Veranderingen in de omvang en betekenis van organisaties op het Nederlandse maatschappelijke middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum.
- Koole, R. (1995). *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*. Utrecht: Het Spectrum.
- Meijs, L. (1997). *Management van vrijwilligersorganisaties* (proefschrift). Utrecht: NOV Publikaties.

Napel, H.M.Th.D. ten (1996). 'Van het continentale naar het angelsaksische model van de christen-democratie. Over de problematische europeanisering van de christen-democratische politiek.' In: *Jaarboek 1996* (p.229-244). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Nehmelman, R. (1999). 'Ondoorzichtige Partijfinanciering. De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen.' In: *Jaarboek 1999* (p.156-174). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

NPOE (2003a). *Het Nederlands Platform Ouderen en Europa*. Geraadpleegd december 2003 via [www.npoe.nl](http://www.npoe.nl).

NPOE (2003b). *Jaarverslag NPOE 2002*. Geraadpleegd december 2003 via [www.npoe.nl](http://www.npoe.nl).

NPOE (2003c). *Werkplan 2003*. Utrecht: Nederlands Platform Ouderen en Europa.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid*. Den Haag: Sdu (Advies 27).

Raunio, T. (2000). 'Losing Independence or finally gaining recognition? Contacts between MEPs and national parties'. In: *Party Politics* (6) 2, p. 211-223.

SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000: Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Scouting Nederland (2001). *Algemene informatie: doelstellingen*. Geraadpleegd januari 2004 via [www.scouting.nl](http://www.scouting.nl).

Scouting Nederland (2002a). *Scouting helpt de samenleving te groeien*. Geraadpleegd augustus 2003 via [www.scouting.nl](http://www.scouting.nl).

Scouting Nederland (2002b). *Scouting helpt Europa te groeien*. Geraadpleegd augustus 2003 via [www.scouting.nl](http://www.scouting.nl).

Scouting Nederland (2003). *Scouting is waardevol!* (verklaring).

Smolenaars, E. (2000). *De macht van het getal. Honderd jaar pensioen- en ouderenbeweging*. Amsterdam/Utrecht: Stichting beheer IISG/ANBO, de bond voor vijftig-plussers.

Webster, R. (1998). Environmental Collective Action. Stable patterns of Cooperation and Issue Alliances at the European Level. In: Greenwood en Aspinwall (red.). *Collective Action in the European Union*. London: Routledge, 1998.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1996). *Publieke Gerechtigheid en de Europese Unie, een christen-democratische visie op de aard en de taken van de Europese Unie*.

World Organization of the Scout Movement (2004). *World Organization of the Scout Movement. European Region*. Geraadpleegd januari 2004 via [www.scout.org/europe/](http://www.scout.org/europe/).

## Bijlage 4

***Lobby- en participatiestrategieën van Europese NGO's:  
een verkenning van mogelijkheden en praktijken***



# Inhoud

|   |            |
|---|------------|
| <b>Vooraf</b>   | <b>144</b> |
| <b>Deel 1 Mogelijkheden en werkwijzen voor inspraak en beïnvloeding</b> | <b>146</b> |
| <b>Deel 2 Europese NGO's op het terrein van sociaal beleid</b>          | <b>150</b> |
| <b>Deel 3 Praktijkbeschrijvingen</b>                                    | <b>154</b> |
| I European anti poverty network   | 154        |
| II European disability forum  | 157        |
| III EURONET – European Children's Network                               | 160        |
| IV Europese patientenorganisaties en de<br>farmaceutische industrie     | 163        |
| V European platform of social ngo's18                                   | 166        |
| <b>Bevindingen en conclusies</b>  | <b>170</b> |
| <b>Bijlage 1</b>  |            |
| Afkortingen   | 173        |
| <b>Bijlage II</b>   |            |
| Organisaties en contactpersonen   | 175        |

## Vooraf

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft, in het kader van het advies over de betrokkenheid van de burger bij Europa, behoefte aan inzicht in het veld van NGO's die op onderdelen van sociaal beleid actief zijn in de Europese Unie (EU). NIZW International Centre doet in dit rapport verslag van een onderzoek naar de rol die Europese NGO's kunnen vervullen in het leggen van verbindingen tussen burgers en Europa.

*Civil society* en *civil dialogue* zijn begrippen die de EU veelvuldig hanteert, overigens zonder daar altijd een sluitende definitie bij te geven. Europese NGO's vervullen een steeds belangrijker rol bij het beïnvloeden van Europees beleid. Het Groenboek Diensten van Algemeen Belang, dat door de Europese Commissie (EC) werd gepresenteerd, gaat over de positie van non-gouvernementele organisaties in de interne markt. Nationale en Europese organisaties hadden de mogelijkheid om daarop te reageren. Van de in totaal 254 reacties waren er 71 van Europese organisaties, met heel verschillende achtergronden.

Europese NGO's hebben de beschikking over een scala aan mogelijkheden om invloed uit te oefenen op Europees beleid. In dit rapport wordt gezien hoe een vijftal NGO's daar gebruik van maakt en met welke resultaten.



## Opbouw en werkwijze

De tekst bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden de formele en informele mogelijkheden behandeld die er zijn voor Europese NGO's om invloed uit te oefenen op het EU-beleid. Het tweede deel geeft inzicht in de diversiteit en veelsoortigheid van Europese NGO's op het 'sociale' terrein. De delen 1 en 2 zijn tot stand gekomen op basis van deskresearch. Voor deze delen is veel gebruik gemaakt van informatie die beschikbaar is via de Europa-website van de EU. Ook is gebruik gemaakt van contacten en netwerken van NIZW International Centre medewerkers.

In deel drie worden vijf praktijkbeschrijvingen gegeven van Europese NGO's, en methoden en strategieën die ze hanteren om het beleid te beïnvloeden. Omdat voor de studie slechts beperkte tijd beschikbaar was, zijn Europese NGO's geselecteerd uit de bestaande netwerken en contacten van NIZW medewerkers. Bij de selectie speelde de mate waarin NGO's een concreet doel nastreefden met hun lobbyactiviteiten, een belangrijke rol. Daarnaast is gekeken naar de diversiteit die de geselecteerde NGO's illustreren op het terrein van samenwerkingsverbanden, strategie en inzet. De praktijkbeschrijvingen zijn gebaseerd op gesprekken met een of meerdere contactpersonen per casus, literatuurstudie en informatie via websites.

Het rapport is geschreven door Thea Meinema, met bijdragen van NIZW International Centre medewerkers Henri Braakenburg, Letty Darwish en Ronald Maliepaard.

# Deel 1

## Mogelijkheden en werkwijzen voor inspraak en beïnvloeding

Er zijn verschillende manieren waarop de beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling in de EU kunnen worden beïnvloed. In deze studie beperken we ons tot de strategieën die beschikbaar zijn voor non-gouvernementele organisaties. In deel 1 is een indeling gemaakt, gebaseerd op formele en informele wegen die NGO's kunnen bewandelen voor participatie- en lobbydoel-einden. De indeling is enigszins arbitrair, omdat sommige overlegstructuren met NGO's (nog) niet zijn geformaliseerd, maar intussen wel als regulier overleg worden beschouwd. De praktijkbeschrijvingen wijzen uit dat NGO's meestal kiezen voor een combinatie van strategieën, onder invloed van inschattingen voor haalbaarheid, effectiviteit, beschikbare menskracht en financiële middelen.

## Mogelijkheden die door de Europese Unie worden geboden

De EC onderstreept voortdurend het belang dat wordt gehecht aan de inspraak en de consultatie van maatschappelijke organisaties. In de discussienota over een meer constructieve samenwerking tussen EC en NGO's 'Building a stronger partnership',<sup>1</sup> geeft de EC overwegingen aan voor de noodzaak om de bestaande samenwerking tussen EC en NGO's te versterken en te verbeteren. NGO's dragen volgens dit document op vijf manieren bij aan Europees beleid, namelijk via het faciliteren van de participatieve democratie, het vertegenwoordigen van specifieke groepen EU-burgers en specifieke interesses, het bijdragen aan het beleidsdebat en de beleidsontwikkeling, het managen van projecten die door de EU worden gefinancierd, en het versterken van de Europese integratie door middel van idee- en meningsvorming.

De EC heeft de lijnen geschetst waarlangs consultatie door het maatschappelijk middenveld zou moeten kunnen plaatsvinden. In de Mededeling 'Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog' beschrijft de Commissie drie vormen van interactie tussen de Europese instellingen en de maatschappij, namelijk via het Europees Parlement, via de adviesorganen van de EU (Europees Sociaal Comité en Comité van de Regio's) en door middel van 'minder formele rechtstreekse contacten met de betrokken partijen.' Deze instellingen en vormen van interactie worden hieronder besproken.

- Europees Parlement  
Naast de rechtstreekse invloed op het Europees Parlement (EP) tijdens de Europese verkiezingen, zijn er andere manieren om contacten te leggen en invloed uit te oefenen op de inhoud van voorstellen en de besluitvorming. Het EP telt momenteel 626 leden, waarvan 31 (straks 27) uit Nederland. Het EP heeft 17 vaste commissies, waarvan de commissie Werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) eerst aangewezen is voor zaken op het terrein van sociaal beleid. Daarnaast wordt bij ieder voorstel dat aan het EP wordt voorgelegd, een rapporteur benoemd. De rapporteur maakt voorstellen voor amendementen van het EP op voorstellen van de Commissie en kan een belangrijk stempel op de inhoud drukken. Ook de coördinatoren van de verschillende politieke partijen en de voorzitters en leden van thematische overleggen (intergroups/secties) in het EP kunnen relevante gesprekspartners zijn.

1. Commission Discussion Paper 'The Commission and non-governmental organisations: Building a stronger partnership', (COM(2000)11)

- Adviesorganen: European Economic and Social Committee (EESC) en Comité van de Regio's (COR).  
Het EESC is een adviesforum waar met name de sociale partners in vertegenwoordigd zijn, maar dat zich ook opwerpt als de plaats waar het georganiseerde maatschappelijk middenveld bijeen komt, wordt geïnformeerd en haar stem kan laten horen. In de praktijk blijkt dat in EESC de brede probleemverkenning prevaleert boven concrete standpunten. In het COR zitten vertegenwoordigers van de lagere overheden, meest gekozen bestuurders. Wellicht daardoor wordt het COR gezien als ambitieuzer en invloedrijker dan EESC.  
In beide adviescomités hebben elk 222 leden zitting (tot 1 mei 2004, daarna 344 leden), waarvan 12 Nederlandse leden. Beide werken met commissies op deelterreinen van het werk.

De minder formele rechtstreekse contacten waarop de EC doelt, zijn:

- Open Methode van Coördinatie  
De Open Methode van Coördinatie (OMC) wordt toegepast op terreinen die in principe vallen onder het subsidiariteitsbeginsel, dat wil zeggen waarvoor de lidstaten zelf de primaire verantwoordelijkheid dragen. Als er desondanks behoefte bestaat aan afstemming, kunnen lidstaten gezamenlijk hun ambitieniveau definiëren in de vorm van kwantificeerbare doelen (*benchmarks*). In nationale plannen wordt vervolgens toegelicht hoe een lidstaat voornemens is deze *benchmarks* te behalen. Bij de OMC procedure zijn de Europese Raad, Raad van de Europese Unie en de Commissie betrokken, maar is het Europees Parlement buitenspel gezet. De EC beveelt aan om, bijvoorbeeld in het geval van het *Social Inclusion* programma, de belangrijkste belanghebbenden en doelgroepen op nationaal en lokaal niveau bij de voorbereiding van de Nationale Actieplannen te betrekken.
- Consultatie  
De Commissie heeft mogelijkheden geopend om burgers en maatschappelijke organisaties te consulteren bij het ontwikkelen van beleid, waarbij besluitvorming plaatsvindt in een (co-decisie) procedure tussen Europese Commissie, Europese Raad en Europees Parlement. Problemen worden verkend in een Groenboek, de oplossingsrichtingen worden beschreven in een Witboek, waarna het uiteindelijke besluit wordt geformuleerd in een verordening, richtlijn, beschikking, aanbeveling of advies. Deze procedure kan worden geïnitieerd door de Europese Commissie, zoals bij het thema *Governance*, of tot stand komen met inbreng van nationale panels uit de doelgroep, zoals bij het Witboek Jeugd. Via de openbare website kan iedere belangstellende zelf reageren op de openbare consultaties. Bij de gesloten consultaties is het alleen mogelijk om de reacties van geconsulteerde organisaties te raadplegen.

## Informeel beïnvloedingsstrategieën

Naast de meer of minder formele mogelijkheden bestaan er legio informele manieren om zaken onder de aandacht te brengen, meningen te verkondigen en standpunten te bepleiten. Zoals uit de praktijkbeschrijvingen in hoofdstuk 3 blijkt, bestaat een geslaagde lobbyactiviteit meestal uit een combinatie van formele gelegenheden en informele contacten en activiteiten. In 'Machiavelli in Brussels' beschrijft Rinus van Schendelen het lobbywerk als een combinatie van onderhandelen en compromissen sluiten, onderzoeken en contacten leggen met belanghebbenden in het veld, en veel, héél veel huiswerk maken, om belangen, partijen, procedures en contacten duidelijk in kaart te brengen.

Van Schendelen beschrijft het speelveld als een labyrint gebouwd op een trampoline, kortom een onstabiel maar dynamisch geheel.<sup>2</sup> Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste partijen op het speelveld.

- **Nationale overheden**  
De ministers van de lidstaten vergaderen in de Raad van de Europese Unie (vakministers) en de Europese Raad (staats-  
hoofden en regeringsleiders).<sup>3</sup> De frequentie van de bijeenkomsten varieert. De Raden voor Algemene Zaken, Economi-  
sche en Financiële Zaken (ECOFIN), en Landbouw komen maandelijks bijeen, terwijl de Transportraad, Milieuraad en  
Industrieraad twee tot vier keer per jaar vergaderen. Uit efficiencyoverwegingen zijn een aantal thema's gebundeld.  
Thema's op het terrein van sociaal beleid komen meestal op de agenda van de Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal  
Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, maar soms ook in de Raad voor Onderwijs, Jeugd en Cultuur. Het is van  
de agenda afhankelijk welke minister de nationale overheid vertegenwoordigt. Dit vereist op nationaal niveau goede  
interdepartementale voorbereiding en afstemming. Naast de formele Raden zijn er informele Raden, die geen besluitvor-  
mende macht hebben maar wel invloed op het beleid uitoefenen.
- **Raadswerkgroepen**  
De Raad van de EU en de Europese Raad hebben elk hun eigen raadswerkgroepen ter voorbereiding van de besluitvorming  
op deelterreinen. In totaal zijn er ca. 240 Raadswerkgroepen, waarin ambtenaren uit de lidstaten en leden van de perma-  
nente vertegenwoordiging van de rijksoverheid zitting hebben. Alle departementen hebben ambtelijke vertegenwoordigers  
in Brussel. Deze permanente vertegenwoordiging (PV) kan een belangrijke rol spelen voor nationale organisaties en lokale  
overheden bij het inzichtelijk maken van de complexe besluitvorming die de EU eigen is. Beïnvloeding van in te brengen  
standpunten vindt plaats via de ministeries en nationale overheden. PV-medewerkers spelen soms een bemiddelende rol.
- **High Level Committees**  
Voor bepaalde thema's zijn ambtelijke werkgroepen op hoog niveau in het leven geroepen. In 2000 is bijvoorbeeld het Social  
Protection Committee (SPC) opgericht, als instrument voor samenwerking en uitwisseling tussen de Europese Commissie en  
de lidstaten op het terrein van de modernisering en de verbetering van sociale zekerheidsstelsels. Het Social Protection  
Committee speelde onder andere een rol bij de voorbereiding van het Social Inclusion programma. Het Social Protection  
Committee werkt samen met andere comités op dit niveau, zoals de Employment Committee (EMCO) en het Economic Policy  
Committee (EPC). Het High Level Committee on Health behoort ook tot deze groep van High Level Committees.
- **High Level Reflection Process**  
Voor bepaalde thema's kan een informeel overleg op hoog niveau in het leven worden geroepen, zonder formele status  
maar desondanks met sterke impact. Een voorbeeld is het High Level Reflection Process on Patient Mobility and Health  
Care, waarin ministers van de 15 Lidstaten, ambtenaren en NGO's zich buigen over onderwerpen waar de EU formeel  
geen bevoegdheden heeft. Dit overleg heeft geen besluitvormende macht, maar kan een rol spelen bij het leggen van  
verbindingen tussen onderdelen van beleid die in verschillende Raden en departementen worden behandeld en het  
tegenaan van versnippering van beleid.

2. Rinus van Schendelen, Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002.

3. Deze raden moeten niet worden verward met de Raad van Europa, een intergouvernementele organisatie met 45 lidstaten, gevestigd in Straatsburg.

- Comitologie

De EC maakt veel gebruik van externe experts in units, informele werkgroepen, en ca. 450 commissies, ook wel 'comitologie' genoemd. De experts in deze formele en informele groepen zijn afkomstig van nationale overheden, onderzoeksinstituten of NGO's, en kunnen taken hebben op het terrein van beheer, ontwikkeling, advies, implementatie of een combinatie van deze.

Daarnaast hebben beleidsunits binnen de EC zelf informele overlegstructuren in het leven geroepen, zoals het halfjaarlijkse overleg van het DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken met het European Platform of Social NGO's.

- Conferenties

Er is een uitgebreid conferentiecircuit waar vertegenwoordigers van Europese Commissie, Europees Parlement, nationale overheden, experts, Europese en nationale NGO's elkaar ontmoeten. Deze conferenties worden, afhankelijk van de thematiek, ook gebruikt om informeel overleg te voeren, invloed uit te oefenen en contacten te leggen. Dergelijke conferenties kunnen een belangrijk stempel drukken op de Europese agenda.

- EU-voorzitterschap

Het roulerend voorzitterschap van de EU gedurende een halfjaar biedt mogelijkheden voor het bepalen en beïnvloeden van de agenda. Het vereist een zorgvuldige en langdurige voorbereiding om zaken tijdens het voorzitterschap op de EU-agenda te plaatsen. In de periode voorafgaand aan het voorzitterschap kan de nationale overheid, daartoe mede aangezet door andere partijen, draagvlak zoeken voor thema's en ideeën.<sup>4</sup> Tijdens het voorzitterschap kan de extra aandacht voor Europa in de betreffende lidstaat ook worden aangewend om Europese en nationale ontwikkelingen met elkaar te verbinden. Veel Europese NGO's koppelen hun (half)jaarlijkse ledenvergadering aan een bijeenkomst met een inhoudelijk karakter in de lidstaat die het voorzitterschap draagt.

Bovenstaand overzicht van groepen en contacten voor informele beïnvloedingsstrategieën geeft slechts een algemene indruk. Voor elk specifiek thema is het zaak om uit te zoeken wie, waar, op welk moment, en volgens welke procedure met een voorstel of thema werkt.

Hoewel ook de Europese Commissie verschillende malen heeft gesignaleerd dat het netwerk van comités en werkgroepen die zich bezig houden met voorbereiding, besluitvorming en implementatie te complex is om de Europese burger vertrouwen in te boezemen, heeft die constatering nog niet geleid tot een heldere en inzichtelijke structuur.

Er zijn legio mogelijkheden voor beïnvloeding van het besluitvormingsproces tijdens het gehele traject van voorstel naar wetgeving. Het is zaak om precies te weten in welke ontwikkelingsfase een onderwerp zich bevindt, om exact te kunnen bepalen welke vorm en mate van inzet nuttig is om tot het gewenste resultaat te leiden. Het is van cruciaal belang voor NGO's om te weten welke formele en informele lobbymogelijkheden er zijn, welke besluitvormingsprocessen van toepassing zijn, en met welke samenwerkingsverbanden een positieve bijdrage aan de beleidsontwikkeling kan worden geleverd.

---

4. In Nederland had het LOIB al in oktober 2001 een bijeenkomst georganiseerd met veldorganisaties waarin de Nederlandse agenda voor het EU-voorzitterschap centraal stond. In het verslag 'Europa, van doolhof tot schatkamer?' wordt ook aandacht besteed aan de lessen van het Finse voorzitterschap.

## Deel 2

### Europese NGO's op het terrein van sociaal beleid

In het jargon van de Europese Unie worden NGO's op het terrein van sociaal beleid meestal benoemd als civil society organisations (CSO). Ze worden door het Europees Economisch en Sociaal Comité als volgt gedefinieerd:

*'Een CSO is de optelsom van alle georganiseerde verbanden (organisational structures) waarvan de leden doelen en verantwoordelijkheden hebben die in het algemeen belang zijn en die ook optreden als intermediair tussen overheden en burgers'.<sup>5</sup>*

In het bijzonder worden hieronder begrepen organisaties met economische doelen, met sociale doelen of organisaties van beroepsgroepen. Zij vormen gezamenlijk een fundamentele component van de georganiseerde 'civil society' die zich uitstrekt tot buiten de grenzen van de EU. Vaak spelen ze ook een steeds belangrijker rol in het verbeteren en verzorgen van de toegang tot een groot aantal collectieve diensten en goederen door hun intermediaire positie tussen overheid en markt, de aanbieders van deze diensten en goederen (onderwijs, opvoeding, sociale zekerheid, gezondheid, enz.).

De Europese Commissie onderschrijft dat aansluiting bij een vereniging de burger de mogelijkheid biedt van een actieve deelname, naast die welke wordt geboden door politieke partijen of verkiezingen. In dit opzicht kunnen uit het feit dat er geen gemeenschappelijke of wettelijke bepaling is van het begrip 'maatschappelijke organisaties' een aantal moeilijkheden voortvloeien. Binnen de *civil society* bestaan verschillende soorten belangengroepen die de economische, sociale en filantropische diversiteit van het maatschappelijk leven in Europa vertegenwoordigen. Iedere groep heeft zijn eigen perspectief van waaruit tegen beleidsontwikkelingen wordt aangekeken. Om de Commissie in staat te stellen voor iedere consultatie een uitgebalanceerde selectie van NGO's te maken zijn ze gerubriceerd naar de belangen die ze vertegenwoordigen:

- De sociale partners (d.w.z. vakbonden en werknemersorganisaties);
- Organisaties die de sociale en economische groeperingen vertegenwoordigen en die geen sociale partners zijn in de strikte zin van het woord (bijvoorbeeld consumentenorganisaties);
- NGO's (niet-gouvernementele organisaties) waarin mensen verenigd zijn die zich voor een gemeenschappelijke zaak inzetten zoals milieuorganisaties, mensenrechtenorganisaties, liefdadigheidsinstellingen, onderwijs- en opleidingsorganisaties, enz.;
- CBO's (*community based organisations*, d.w.z. organisaties die aan de basis van de samenleving zijn ontstaan en die specifiek op hun leden gerichte doelstellingen nastreven), bijvoorbeeld jongerenorganisaties, gezinsbonden en alle organisaties die burgers betrekken bij het lokale en gemeentelijke bestuur;
- Religieuze gemeenschappen.<sup>6</sup>

5. [http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/SCO/SCO\\_accueil\\_en.htm](http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/SCO/SCO_accueil_en.htm)

6. [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/start.cfm?CL=en](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/start.cfm?CL=en)

## Sociale en civiele dialoog

De Europese sociale NGO's bestaan voor het grootste deel uit een verzameling van nationale en internationale NGO's zoals die hierboven beschreven staan. Er wordt binnen de EU onderscheid gemaakt tussen organisaties die zijn gericht op de 'civil dialogue' en organisaties die zich richten op de 'social dialogue'. Deze laatste groep, ook wel de 'sociale partners' genoemd, bestaat uit vakbonden en werkgeversorganisaties. Ze spelen een bijzondere rol door hun representativiteit. Zo moet bijvoorbeeld de Commissie uit hoofde van het EG-verdrag de werkgevers en werknemers raadplegen bij de voorbereiding van de voorstellen, met name op het gebied van het sociaal beleid. Zij kunnen, onder bepaalde voorwaarden, komen tot bindende overeenkomsten die vervolgens worden omgezet in Gemeenschapswetgeving (in het kader van de sociale dialoog).

In deze typering beperken we ons tot de organisaties gericht op de 'civil dialogue'. De civil dialogue organisaties kunnen worden onderverdeeld in de 'grote vier' Europese koepelorganisaties of platforms, ieder werkzaam op een specifiek terrein:

- De milieuorganisaties zijn verenigd in Green G8, een samenwerkingsverband zonder formele structuur;
- de mensenrechten organisaties (Human Rights NGO's) hebben een informeel netwerk;
- de NGO's op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zijn verenigd in Concord, dat qua structuur vergelijkbaar is het met European Platform of Social NGO's;
- In het Europees Platform van Social NGO's, ook wel 'Social Platform' genaamd, zijn de NGO's op het terrein van sociaal beleid verenigd.

Samen met ETUC, de Europese koepel van werknemersorganisaties, vormen deze fora de Civil Society Contact Group.

## Waarom moet een Europese NGO voldoen?

Exacte beschrijvingen van de eisen waaraan een Europese NGO zou moeten voldoen om als zodanig erkend te worden zijn er (nog) niet, maar in het advies over Europese Governance – een Witboek' van 20 maart 2002 staat het volgende:

Om voor participatie in aanmerking te komen moet een Europese organisatie:

- duurzaam op EG-niveau georganiseerd zijn;
- direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken en snel en constructief advies kunnen geven;
- algemene aanspraken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken;
- uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden aangemerkt;
- organisaties in de meeste lidstaten omvatten;
- verantwoording schuldig zijn aan de aangesloten organisaties;
- gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen;
- onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn;
- en vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn.

Verder zijn openheid en verantwoordingsplicht essentieel voor organisaties die proberen bij te dragen tot de totstandbrenging van Europees beleid. Het moet duidelijk zijn welke belangen zij vertegenwoordigen, en in welke mate zij die vertegenwoordigen. Als laatste eis wordt genoemd dat een organisatie een niet-winstgevend representatief orgaan op Europees niveau moet zijn, met leden in twee of meer EU-lidstaten of kandidaat-landen; actief moet zijn en over deskundigheid moet

beschikken op één of meer van de beleidsterreinen van de Commissie en in enige mate een formele of institutionele entiteit zijn. Organisaties moeten bereid zijn om over zichzelf de door de Commissie vereiste informatie te verstrekken ofwel om te worden opgenomen in de databank of om het verzoek om in de databank te worden opgenomen, te ondersteunen.

## Omvang

In het Witboek 'Reforming the Commission' (COM (2000)200) heeft de EC zich verplicht een overzicht te bieden van commissies (*committees*) en expertgroepen waarin maatschappelijke organisaties zitting hebben en die regelmatig vergaderen. Dit overzicht is opgenomen in CONECCS.<sup>7</sup> Deze lijst van maatschappelijke organisaties op Europees niveau houdt geen formele accreditatie in.

De Europese Commissie heeft 27 onderwerpen onderscheiden, waaronder per onderwerp meerdere raadplegende organen gevonden kunnen worden. In totaal zijn er ongeveer 220 raadplegende organen van de EU waar bij elkaar ongeveer 1600 NGO's deel van uit maken. Het gaat dan om raadplegende organen op zeer verschillende onderwerpen, variërend van consumentenbescherming, gezondheid en mensenrechten tot werkgelegenheid, visserij, landbouw of sociale zaken. Vanzelfsprekend hoort daar een enorm scala van min of meer op het onderwerp gerichte NGO's bij.

Bijvoorbeeld het onderwerp 'agriculture and rural development' heeft 44 verschillende raadplegende organen. De eerste daarvan, 'Biodegradable Waste – NGOs and Industry', heeft 24 NGO's als lid. Hieronder zijn organisaties als Greenpeace, WWF en Friends Of The Earth Europe, maar ook organisaties als Association Of Plastics Manufacturers In Europe en ISWA – International Solid Waste Association. Het lijkt wat ver te gaan om deze laatste twee als social NGO te betitelen, maar er blijkt wel uit dat het begrip *civil society organisation* erg breed opgevat moet worden.

Overigens is het heel goed mogelijk dat een NGO deel uitmaakt van meerdere raadplegende organen. Het ledenbestand van Europese sociale NGO's omvat, naast de nationale en internationale leden, vaak ook andere Europese sociale NGO's. Bijvoorbeeld het European Network Against Racism (ENAR) is zowel aangesloten bij het Social Platform als bij het EU Human Rights Discussion Forum. Naar schatting zijn er zeker meer dan 1000 NGO's op de door de EU genoemde terreinen werkzaam. Op het brede werkterrein met sociale raakvlakken – mensenrechten, consumenten en patiënten, ontwikkelings-samenwerking, milieu, werkgelegenheid, gezondheid, sociale zaken en onderwijs – zijn naar schatting ruim 600 organisaties actief.

## Organisatie en financiering

Er zijn weinig algemene regels voor de financiering van civil society organisations of sociale NGO's. Sommigen ontvangen een belangrijke structurele bijdrage van de Europese Commissie, anderen alleen af en toe een projectsubsidie. Ledenorganisaties ontvangen soms contributies, ledenbijdragen of subsidies van fondsen of sponsors. In veel gevallen is financiële creativiteit noodzakelijk om de Europese organisatie te laten functioneren. Veel organisaties werken met slechts één of enkele betaalde krachten en zijn voor activiteiten afhankelijk van de vrijwillige inzet van hun leden.

7. [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneecs](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs).



Verreweg de meeste Europese NGO's hebben een vrij simpele organisatievorm. De leden zijn in meerderheid nationale organisaties uit zo veel mogelijk EU-lidstaten en beslissen jaarlijks op de ledenvergadering wat er zou kunnen gebeuren. Ze kiezen eens in de zoveel tijd een bestuur en een voorzitter. Als het financieel mogelijk is, heeft de organisatie een kantoor in Brussel en (meestal parttime) personeelsbezetting. Belangrijk is de inhoudelijk medewerker die het dagelijks functioneren van de organisatie bewaakt, erop toeziet dat de afgesproken werkzaamheden uitgevoerd worden en de contacten met de EU-instellingen, NGO's en andere relevante actoren onderhoudt. Deze persoon is soms ook lid van het bestuur of kan de functie van Directeur, Secretaris-Generaal, coördinator of iets dergelijks hebben. Secretariële ondersteuning is meestal beperkt.

## Tot slot

Ondanks het belang dat de EC hecht aan de inbreng van Europese en nationale NGO's in de civiele dialoog, wil ze haar vingers niet branden aan het registreren van diezelfde NGO's. Er is geen eenduidige definitie, geen accreditatieprocedure, en geen echte 'sociale kaart'. Dit geeft NGO's op hun beurt de mogelijkheid om zich flexibel op te stellen in het steeds veranderende speelveld (de piramide op de trampoline) en zowel rechtstreeks als in steeds wisselende samenwerkingsverbanden. Er zijn grote verschillen tussen Europese sociale NGO's, zowel in beschikbare menskracht en middelen, als in ideologie en doelstelling. Robert Geyer noemt in zijn artikel 'Can EU Social NGO's Co-operate' het voorbeeld van de International Lesbian and Gay Alliance (ILGA) en de gezinsorganisaties die ideologisch niet echt met elkaar te verenigen zijn, maar wel allebei lid zijn van het European Platform of Social NGOs. Geyer verklaart de onwil van de EC en EP om als poortwachter op te treden, uit hun wens om het pluralisme in het stelsel van sociale NGO's te handhaven. Hij begrijpt echter ook de huiver van het European Platform of Social NGO's om die rol op zich te nemen, zeker wanneer accreditatie en subsidie aan elkaar gekoppeld worden. Invloed en onafhankelijkheid strijden voortdurend om prioriteit.<sup>8</sup>

---

8. Robert Geyer, 'Can European Union (EU) Social NGO's Co-operate to Promote EU Social Policy?', in, *Journal of Social Policy* (Cambridge), 3/3 (2001), pp. 477-493

## Deel 3

# Praktijkbeschrijvingen

### I European anti poverty network<sup>9</sup>

EAPN heeft een driedelige missie: de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet op de politieke agenda van de EU geplaatst worden; het ondersteunen en versterken van de effectiviteit van acties tegen armoede en sociale uitsluiting; en de lobby voor en met personen en groepen die armoede en sociale uitsluiting ondervinden. De activiteiten zijn gericht op langere termijn resultaten. Voor hun lobbywerk is een lange adem nodig. EAPN gebruikt zowel formele als informele wegen om het doel te bereiken. Opvallend in het werk van EAPN is de sterke interactie tussen EAPN Europa en de aangesloten EAPN-organisaties in de lidstaten. Veel besluiten moeten uiteindelijk worden ingebracht door nationale overheden. Daarom brengt EAPN de informatie van het EU-niveau terug naar de lidorganisaties, die vervolgens actie ondernemen in eigen land: contacten met parlementariërs, bewindslieden, ambtenaren, belangengroeperingen. EAPN Europa onderhoudt rechtstreeks contacten met de Europese Commissie.

#### **Mechanismen en kansen**

Na de oprichting in 1990 is EAPN erin geslaagd om een handvat op EU-niveau te krijgen om armoede en sociale uitsluiting bespreekbaar te maken. De eerste vijf jaar van hun bestaan waren erop gericht om een formele legitimatie te verkrijgen voor hun werk. Deze werd gevonden in het verdrag van Amsterdam (artikelen 136 en 137). Gedurende de tweede periode van vijf jaar voerde EAPN campagne voor de vaststelling van een EU strategie voor *social inclusion* die gebaseerd was op eerdergenoemde artikelen. Twee belangrijke acties waarin EAPN de laatste jaren veel heeft geïnvesteerd, zijn het *social inclusion* proces en de tekst voor de nieuwe conventie van de EU.

EAPN medewerkers volgen de agenda van het Social Protection Committee, waarin ze kansen identificeren om invloed uit te oefenen. Vervolgens benaderen ze de relevante personen (nationale overheidsvertegenwoordigers in het Committee, leden van het EP) via de nationale lidorganisaties. Het Economic committee en het Employment committee zijn minder open van structuur, waardoor het lastiger is toegang te krijgen tot noodzakelijke informatie. Maar eigenlijk zouden de agenda's van deze twee commissies ook gevolgd moeten worden, aldus Fintan Farrell.

De Europese Commissie is volgens EAPN eenvoudig te benaderen. Het is niet moeilijk om uit te vinden wie binnen de Commissie met een bepaald onderwerp bezig is. Wellicht is het ook mede te danken aan de goede reputatie van de EAPN dat de deuren bij de EC redelijk eenvoudig opengaan. Het Europees Parlement is voor EAPN minder eenvoudig te bewerken, voornamelijk omdat er geen EU-wetgeving op het terrein van sociaal beleid is. Organisaties als European Disability Forum (EDF) en European Women's Lobby (EWL) kunnen richting EP veel doeltreffender optreden, omdat er op hun werkterrein wel sprake is van de voorbereiding van wetgeving.

9. Deze praktijkbeschrijving is gebaseerd op een interview met Fintan Farrell, directeur EAPN Europa, en informatie van de EAPN website.

### **Terugkoppeling naar de leden**

EAPN is een netwerkorganisatie met 15 nationale netwerken in alle EU-lidstaten; daarnaast zijn 26 Europese organisaties lid. EAPN op nationaal en Europees niveau vullen elkaar goed aan. EAPN Europa voedt de nationale netwerkleden met informatie en campagnematerialen. Omgekeerd leveren de nationale netwerken veel signalen aan EAPN Europa over wat er nationaal, regionaal en lokaal leeft. Er is een sterke interactie.

Er zijn veel verschillen tussen de nationale netwerken. In sommige landen heeft het netwerk sterke wortels in de organisaties van belangengroeperingen, in andere landen bestaat een goede relatie met de sociale partners, en soms zijn de contacten meer politiek of ambtelijk. Ierland wordt genoemd als voorbeeld van een krachtige gezamenlijke aanpak (Forum on Europe), waarin sociale partners, belangenorganisaties en politieke partijen samenwerken, verbindingen zoeken met het parlement en publiek debat voeren om Europese zaken dichterbij de burger te brengen.

#### **Forum on Europe – Ierland<sup>10</sup>**

##### *Engaging rather than polarising*

De Ierse overheid heeft, naar aanleiding van de negatieve uitslag van het Nice referendum, gezocht naar een model om de Ierse burgers actief bij het debat over Europese thema's te betrekken. Onder invloed van de referenda was het openbare debat vaak sterk gepolariseerd (*yes/no*) en was er geen ruimte voor een bredere discussie.

In het Forum on Europe zijn alle Ierse politieke partijen vertegenwoordigd. Er is een *Special Observer Pillar* waarin NGO's zitting hebben. Het Forum on Europe organiseert regelmatig debatten, waarin hoge politieke vertegenwoordigers en NGO's zich kunnen uitspreken. Ook trekt het Forum on Europe door het land om in series van 20 tot 25 regionale openbare vergaderingen Europese issues te bespreken. EAPN Ierland gebruikt deze regionale bijeenkomsten ook om de leden van hun netwerk te informeren en voor te bereiden op het debat. Vaak worden de debatten ingeleid door een buitenlandse spreker uit niet-politieke hoek (wetenschap, onderzoek, denktank). Het Forum werkt ook veel samen met het onderwijs, onder andere in de vorm van opstelwedstrijden en debatcompetities.

### **Instrumenten en methodieken**

EAPN ziet de beïnvloeding van nationale overheden als een belangrijk instrument, waarin EAPN Europa de nationale leden stimuleert. Het besluit over het *Social Inclusion* programma<sup>11</sup> is genomen dankzij een opeenvolging van EU-voorzitters die armoedebestrijding een warm hart toedragen. Achtereenvolgens hebben het Finse, Portugese, Franse en Belgische voorzitterschap ervoor gezorgd dat het programma werd ontwikkeld en aangenomen, hiertoe mede aangezet door EAPN Europa en met name de nationale EAPN netwerken.

Voor het eerdergenoemde *social inclusion* proces steunt EAPN Europa sterk op het netwerk van nationale leden. Zij leveren informatie voor de evaluatie, het proces en de reflectie op de Nationale Actie Plannen. In de tweede ronde Nationale Actieplannen is hun invloed merkbaar op het nationale niveau. De doelgroepen voor het *social inclusion* programma, vaak leden

10. Deze beschrijving is gebaseerd op informatie afkomstig van de website van het Forum ([www.forumoneurope.ie](http://www.forumoneurope.ie)) en een gesprek met Robin Hanan, EAPN Ierland vertegenwoordiger in het Forum.

11. Het Social Inclusion programma is gebaseerd op de Open Coördinatie Methode, waarbij de lidstaten van de EU gezamenlijk doelstellingen en indicatoren hebben vastgesteld voor het behalen van doelen in het jaar 2010.

van het nationale EAPN netwerk, worden door de nationale overheden vaker betrokken bij de voorbereidingen voor de plannen.

Er is geen sprake van formele consultatie van EAPN door de Europese Commissie. Toch zijn er in de loop van de tijd enkele semi-formele overleggen geïnitieerd waar EAPN in participeert en die geschikt zijn om lobbywerk te verrichten. Deze overleggen vinden plaats onder auspiciën van het European Platform of Social NGO's. Er is een *gentlemen's agreement* tussen beide organisaties om naar elkaar te verwijzen en de andere organisatie te betrekken bij relevante activiteiten.

Daarnaast biedt de Europese Unie via formele consultatieprocessen talloze mogelijkheden om te lobbyen. Als voorbeeld noemt Fintan Farrell het werk dat EAPN heeft gedaan ten behoeve van de Europese conventie. Er bestond een duidelijke procedure met tal van mogelijkheden voor consultatie gedurende een periode van anderhalf jaar. EAPN heeft eerst via het Social Platform gewerkt, maar later ook meer direct waar het ging over armoede en sociale uitsluiting. In totaal heeft EAPN vijf maal schriftelijk gereageerd op conceptteksten. Fintan Farrell is tevreden over de wijze waarop de sociale waarden van Europa nu in de concepttekst zijn verwoord, maar EAPN blijft alert op mogelijke wijzigingen wanneer de besluitvorming over de Conventie plaatsvindt.

### **Financiering**

Momenteel komt 90% van de basissubsidie van EAPN uit het *Social Inclusion* programma van de EC. Deze financiële afhankelijkheidsrelatie wordt op dit moment niet als problematisch ervaren. De doelstellingen van EAPN en de agenda van de Europese Commissie bij de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting lopen zodanig parallel dat ze 'natuurlijke partners' zijn geworden. Wat er zou gebeuren als EAPN over vijf jaar de conclusie zou trekken dat het *Social Inclusion* programma geen of onvoldoende resultaat heeft gehad, is natuurlijk zeer de vraag.

Volgens EAPN is het moeilijk om fondsen te vinden voor lobbywerk op het terrein van armoedebestrijding. Zelfs het veelgeroemde maatschappelijke ondernemerschap biedt weinig mogelijkheden. Weinig bedrijven willen zich met het thema inlaten. EAPN Europa doet niet aan fondsenwerving bij nationale bronnen, omdat ze hun nationale leden niet in de weg willen lopen.

### **Positie**

EAPN is voor de EC een belangrijke gesprekspartner op het terrein van armoedebestrijding en sociale aansluiting, waarmee de maatschappelijke dialoog vorm krijgt die de EC zichzelf ten doel had gesteld. Ook wordt de informatie afkomstig van EAPN gebruikt voor EC-documenten. De analyse van de tweede ronde Nationale Actieplannen, die EAPN met steun van de nationale lidorganisaties verzorgde, wordt weerspiegeld in *het Joint Inclusion Report* van de Commissie. Op het niveau van de Europese Raad speelt EAPN Europa geen rol van betekenis. De overheden worden vooral benaderd via de lidorganisaties op nationaal niveau.

EAPN is momenteel een partner in het Social Inclusion proces, en voelt zich zelf sterk medeverantwoordelijk voor het bestaan en de ontwikkeling van de strategie. EAPN stelt zich voortdurend de vraag wat zijn inzet nu uiteindelijk voor effect heeft. Maar in de afweging speelt ook een rol wat er zou zijn gebeurd als EAPN niet actief was geweest. Tot nu toe heeft het

bewaken van de sociale dimensie van Europa ervoor gezorgd dat het evenwicht tussen sociale en economische doelstellingen iets beter in balans is gebleven. Concrete bewijzen zullen echter niet snel voor handen zijn.

## II European disability forum<sup>12</sup>

Het European Disability Forum (EDF) is een Europese koepelorganisatie die meer dan 37 miljoen mensen met een handicap in Europa vertegenwoordigt. De missie van EDF is het waarborgen van de volledige toegang tot fundamentele rechten en mensenrechten voor mensen met een handicap door actieve betrokkenheid in beleidsontwikkeling en implementatie van beleid in de Europese Unie.

EDF lidorganisaties vertegenwoordigen een grote geografische spreiding en een breed spectrum van onderwerpen door de gehandicaptenbeweging heen. De nationale gehandicaptenraden van 15 Europese landen, plus Noorwegen en IJsland, vertegenwoordigen de nationale gehandicaptenbewegingen. Daarnaast is een brede verscheidenheid aan organisaties (23) aangesloten die voor verschillende gehandicapten groepen campagne voeren in Europa. EDF heeft ook individuele leden. EDF is opgericht door zijn lidorganisaties in 1996 zodat het forum onderwerpen van gemeenschappelijk belang kan verdedigen voor alle gehandicapten groepen en een zelfstandige en sterke stem van gehandicapte burgers kan zijn in de dialoog met de EU.

In deze praktijkbeschrijving worden de lobby en participatie activiteiten van het European Disability Forum (EDF) beschreven. Daarbij wordt met name ingegaan op de rol die het EDF speelt bij normalisatie in de EU van goederen en producten die van betekenis zijn voor mensen met een handicap.

### **Relatie met het Europees Parlement**

EDF is lid van het European Platform of Social NGO's, de European Women's Lobby en de European Public Health Alliance. De dialoog met het Europees Parlement wordt aangegaan in de *European Parliament Disability Intergroup*, een groep Europese Parlementariërs die de rechten van gehandicapten ondersteunen. De EP Disability Intergroup is in 1980 opgericht en is een informele groep van Europarlementariërs van alle nationaliteiten en van de belangrijkste politieke partijen die in het Europese Parlement werken aan gehandicaptenbeleid. De Nederlandse Europarlementariër Bartho Pronk is een van de tien vice-presidenten van EP Disability Intergroup. De groep heeft geen formele macht en is geen formele commissie van het parlement. Veertig Europarlementariërs zijn erg actief voor gehandicapten onderwerpen. Met een tweemaandelijks nieuwsbrief worden circa 100 Europarlementariërs op de hoogte gehouden van de activiteiten van de groep. Om de maand komt de Intergroup bijeen in Straatsburg en bespreekt onderwerpen die belangrijk zijn voor gehandicapten, gehandicaptenorganisaties en de EU-instellingen. De leden van de Intergroup voeren acties uit, zoals parlementaire vragen voorleggen aan de Europese Commissie, amendementen voorstellen bij parlementaire rapporten over EU-beleid en programma's die voor gehandicapten belangrijk zijn. Ook brengen ze voor gehandicapten relevante punten naar voren in hun parlementaire commissies. Recente voorbeelden van discussie onderwerpen van de Intergroup zijn het Bus and Coach Directive, het Copyright Directive, de Employment guidelines en het Non-Discrimination package.

---

12. De praktijkbeschrijving is gebaseerd op gesprekken met Bas Treffers, Nederlands junior vice-president van EDF, en Theo Bougie, vroeger werkzaam bij het IRV (Instituut voor Revalidatie Vraagstukken) in Hoensbroek en nu eigenaar van adviesbureau Bougie Revalidatietechniek.

Van 10-11 november 2003 was er een bijeenkomst van het *European Parliament of Disabled People*, georganiseerd door het Europese parlement ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de VN Standaardregels voor mensen met een handicap en het Europese Jaar van mensen met een handicap 2003. In de bijeenkomst waren 200 gehandicapten of hun ouders uit 28 landen uitgenodigd. Tevens waren 100 vertegenwoordigers van gehandicaptenorganisaties uit heel Europa uitgenodigd. Met deze bijeenkomst illustreerde het Europese Parlement zijn ondersteuning van de gehandicaptenagenda en opende de dialoog met handicap vertegenwoordigers voor de follow-up van het Europese Jaar 2003.

### **Beïnvloeding en lobby**

Bas Treffers, Nederlands junior vice-president van EDF, met als aandachtsgebied universele toegankelijkheid, beschrijft de manier waarop politiek gelobbyd is voor een Europese richtlijn op het standaardiseren van personenliften. Daarbij zijn bedrijven, normalisatie-instituten en de instellingen die het eindresultaat van de Normcommissie ter kennis van de betrokken institutionele omgeving brengen (*notifying bodies*) voor de juridische aspecten, met EDF in discussie gegaan en is een werkgroep in het leven geroepen. De werkgroep kreeg mandaat van de EC en de opdracht om een Europese standaard te ontwikkelen ten behoeve van de EU richtlijnen voor veiligheid, kwaliteit en toegang van liften. Dat politieke lobby- en beïnvloedings-proces heeft ruim vijf jaar geduurd. Het resultaat is een Europese standaardrichtlijn die najaar 2003 in werking is getreden. In die vijf jaar is de groep 2 à 3 keer bij elkaar gekomen. In de tussentijd werd allerlei huiswerk gedaan. Er werd een programma van eisen van verschillende gehandicapten opgesteld: knopjes voor blinden, breedte van de liftdeurenopening, tijd dat liftdeuren openstaan, informatievoorziening, etc.

Een ander voorbeeld is de *special needs* werkgroep die ontstaan is op initiatief van ANEC, de internationale consumentenorganisatie en CEN, de Europese koepel van normalisatie-instituten. EDF is daarbij gevraagd om de belangen van mensen met een handicap te vertegenwoordigen bij standaardisatievraagstukken. Dit heeft onder andere geresulteerd in een ISO gids, Guide 71, 'Addressing the needs of elderly people and people with disabilities in standardization work'.

### **Mechanismen en mogelijkheden**

In het normalisatietraject worden veel mechanismen en mogelijkheden ingezet: bij het Europese Parlement, de Europese Commissie, bij nationale organisaties en bij nationale, Europese en wereldwijde gehandicaptenorganisaties. Dat gebeurt door e-mailen, telefoongesprekken, bijeenkomsten, het becommentariëren van conceptteksten, etc. Bas Treffers onderscheidt verschillen in te gebruiken mechanismen en mogelijkheden, afhankelijk van het onderwerp van de standaardisatie. Het proces van beïnvloeding, participatie en lobby gaat sneller als het gaat om bijvoorbeeld de applicaties van ICT dan bijvoorbeeld bij bouwaanpassingen. Bij bouwaanpassingen zet je in op het 'Design for all' principe waarbij projecten in principe voor iedereen toegankelijk en bruikbaar moeten zijn. Bij ICT applicaties houden bedrijven als Nokia en Ericson (eEurope) specifiek rekening met mensen met beperkingen. Het is en blijft vooral pionierswerk. Lobbyen is volgens Bas Treffers erg belangrijk. Dat betekent het actief benaderen van sleutelpersonen, maar vooral 'op de juiste tijd op de juiste plaats zijn' en tijdens een bijeenkomst 'bij toeval' de juiste personen treffen.

### **Terugkoppeling naar de leden**

De normalisatiewerkgroep stuurt periodieke rapportages naar het bestuur van EDF. Problemen worden binnen EDF gecommuniceerd om een oplossing te vinden. Bas Treffers wijst op het dilemma van de belangenbehartiger, namelijk dat je bij standaardiseren het risico loopt sommige mensen teleur te stellen, omdat zij door de nieuwe standaardisatie uitgesloten zijn. Ook al zijn dat er maar weinig, het blijft moeilijk.

Van bijna elke Noord-Europese nationale gehandicaptenraad, aangesloten bij EDF, worden vertegenwoordigers op normalisatietrajecten ingezet. Het EDF is met ad hoc financiering via het Europese Fortune Programma (gesubsidieerd vanuit de EU) in september 1997 gestart met training van gehandicapte consumenten om in de wereld van de *Assistive Technology* en normalisatieprocessen een gelijkwaardige rol te kunnen spelen. Naast Nederlanders waren er ook deelnemers uit Duitsland, Spanje en Noorwegen. *User involvement* moest worden bevorderd en gefaciliteerd. Na afloop van het trainingsprogramma werd door de Nederlandse deelnemers een groep gevormd die op nationaal niveau, binnen de Gehandicaptenraad (nu de CG-Raad), verder werkt om de doelen van het Fortune programma te operationaliseren. Subdoel was om de individuele deelnemers als consultant te laten optreden in kringen waar gebruikersinvloed zou kunnen worden gerealiseerd of afgedwongen.

Ook via het bedrijfsleven zijn effecten waarneembaar. Schindler liften, een van de grootste liftenbedrijven ter wereld, heeft een *disability awareness* training voor alle medewerkers, voor alle filialen wereldwijd georganiseerd.

### **Financiering**

EDF ontvangt 90% van zijn structurele subsidie (€ 850.000) van de Europese Commissie. De overige 10% is afkomstig van lidmaatschapsgelden en sponsoring. De activiteiten in het kader van de standaardisatie worden niet door EDF betaald: de Europese Commissie subsidieert geen gebruikersinvloed. In het kader van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) stelt het ministerie van VWS fondsen beschikbaar voor gebruikersparticipatie. Overige zaken moeten ad hoc gefinancierd worden. Dat is bijvoorbeeld zo voor reiskosten, ook internationaal. Telkens moet tijd en energie besteed worden aan fondsenwerving. Daardoor is volgens Bas Treffers sprake van oneerlijke concurrentie en onvoldoende professionaliteit.

### **Positie**

Volgens Bas Treffers blijkt de waardering voor EDF uit het feit dat de Europese Commissie een mandaat aan de organisatie heeft gegeven voor de toegankelijkheidsnorm. Het 'Design for all' principe is van belang. De waardering is groot, want het belang is groot. Vanuit EDF zijn er volgens hem erg goede experts uit European Blind Union voor ontwerppraktijken.

Theo Bougie, onafhankelijk adviseur op het terrein van standaardisatie en normalisatie, bevestigt de belangrijke rol van EDF als gesprekspartner bij zowel het aanpassen van producten aan gebruikers met specifieke handicaps, als het ontwikkelen van 'Design for all'. Bij de normalisatie van *Assistive Technology*, producten voor gehandicapten, vertegenwoordigt EDF de consument en is ook erkend als belangenbehartiger. Bij de technologie om ons heen gaat het om algemene producten die niet expliciet voor gehandicapten ontwikkeld zijn: 'Design for all'. De belangen van de gehandicapten moeten daarin wel meegenomen worden. Dit is een veel moeilijker traject en kan niet alleen door EDF getrokken worden. EDF kan zijn zegje doen, kan de 'luis in de pels' spelen.

In de auto-industrie zijn zaken als rembekrachtiging en stuurbekrachtiging nu gemeengoed. Dat was vroeger niet zo. Toen moesten auto's onder andere op die punten aangepast worden voor mensen met een handicap. In het denkproces over de verbetering van de technologie van auto's werd ook de doelgroep mensen met een handicap meegenomen. EDF speelt hierbij de rol van kritisch meedenker en levert experts en ervaringsdeskundigen die in werkgroepen ingezet kunnen worden.

### III EURONET – European Children's Network<sup>13</sup>

Het European Children's Network is beter bekend onder de naam EURONET en is een coalitie van netwerken en organisaties die actief zijn op het vlak van kinderrechten zoals die zijn bepaald in het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Deze netwerken en organisaties delen de bezorgdheid dat kinderen als groep binnen de Europese Unie (EU) onzichtbaar zijn. Het is de missie van EURONET kinderen en hun belangen binnen de EU zichtbaar te maken.

EURONET werd opgericht in 1995 om campagne te voeren voor de belangen van kinderen tijdens de herziening van het Verdrag van Maastricht. Gebleken was dat de Europese regelgeving en het Europese beleid op geen enkele manier aan de belangen van kinderen tegemoet kwamen. Ontwikkelingen binnen de EU, zoals vrij verkeer binnen de interne markt, en de enorme ontwikkelingen op het vlak van informatieverspreiding, werden gezien als ernstige bedreigingen voor het welzijn van kinderen en vroegen om acties om hun rechten te beschermen.

EURONET heeft leden in alle 15 lidstaten en in Polen, Litouwen en Roemenië. De leden zijn organisaties die zich bezighouden met de positie en belangen van kinderen. In Nederland alleen al zijn circa 60 organisaties lid, waaronder de kinderrechtsinkwinkels, maar ook NIZW en de Nederlandse Jeugdraad. Er zijn ook internationale organisaties lid, waaronder UNICEF, Save the Children, en Europese netwerken van straatkinderen en kinderen in ziekenhuizen. EURONET streeft naar één contactorganisatie per land. In Nederland is dat 'Defence for Children', tevens de voorzitter van het Nederlandse kinderrechten-collectief.

#### **Beïnvloeding en lobby**

EURONET streeft naar een juridische basis voor kinderrechten in het EU Verdrag. Kinderen zijn als groep binnen de EU onzichtbaar. Alle activiteiten zijn erop gericht de positie van kinderen in de EU te beschermen en te verbeteren. Hiertoe wordt bijgehouden wat er in de EU gebeurt en op welke wijze dat van invloed kan zijn op de kinderen in de EU. Tevens wordt geprobeerd invloed op die besluitvorming uit te oefenen. Richtinggevend bij dit alles is het VN Verdrag voor de Rechten van het Kind.

Het bestuur beslist samen met de leden welke specifieke onderwerpen van belang zijn. Het kan gaan om sociale uitsluiting en armoede, discriminatie, participatie, kinderrechten als onderdeel van mensenrechten. Het belang van het kind wordt altijd voorop gesteld, vandaar dat ook werd meegedaan aan de lobby tegen pvc in speelgoed, die werd geleid door Greenpeace. Soms wordt EURONET gevraagd om mee te denken over vraagstukken als bijvoorbeeld de registratie op Europees niveau van seksueel misbruik van kinderen. Ook wordt EURONET regelmatig gevraagd inhoudelijke bijdragen te leveren of als waarnemer aanwezig te zijn bij informele ministersconferenties over kinderen.

EURONET gebruikt drie manieren om binnen de EU aandacht te krijgen voor belangrijke onderwerpen: direct op de EU gericht, via indirecte beïnvloeding, en door deelname aan bijeenkomsten van de expertgroep 'L'Europe de L'Enfance'.

De directe benadering omvat onder meer het schrijven van brieven vanuit het bureau in Brussel naar personen die bekend zijn met het betreffende onderwerp binnen de EC, met name DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken en DG Onderwijs en Cultuur, in mindere mate ook DG Milieu en DG Justitie en Binnenlandse Zaken. Een belangrijk forum is de groep Europarlementariërs die zich inzetten voor het kind en zich hebben verenigd in de 'Children's Alliance'. Ook wordt geprobeerd gesprekken te organiseren met betrokken medewerkers van EU-instellingen, of er wordt bijvoorbeeld een seminar georganiseerd

13. Deze praktijkbeschrijving is gebaseerd op een gesprek met Mieke Schuurman, secretaris generaal van het European Children's Network.



waarbij Europarlementariërs en/of Commissieleden aanwezig zijn. Bij belangrijke onderwerpen worden ook leden en andere NGO's en belangstellenden uitgenodigd. Soms wordt, met hulp van een Europarlementariër, een receptie in het parlement georganiseerd.

Indirecte beïnvloeding vindt vooral plaats via de nationale netwerken. Hierbij nemen de leden van EURONET zelf contact op met hun nationale ministers en Europarlementariërs, schriftelijk of door het organiseren van gesprekken. Een enkele keer wordt een nationale conferentie benut om contacten te leggen.

EURONET neemt actief deel aan de bijeenkomsten van de expertgroep 'L'Europe de L'Enfance', een permanent intergouvernementeel beraad waarin ministers en/of hoge ambtenaren informeel overleg voeren over de consequenties van EU-beleid voor kinderen en jongeren tot 18 jaar. Voor dit overleg, dat twee keer per jaar plaatsvindt, kunnen ook NGO's, kinderen, de Raad van Europa, onderzoekers en andere relevante deelnemers als waarnemer worden uitgenodigd. Mieke Schuurman vindt het belangrijk om te zorgen dat EURONET voor dit overleg wordt uitgenodigd.

Bij eigen projecten van EURONET wordt vaak gebruik gemaakt van externe experts uit de academische wereld die hun expertise in de vorm van commentaar, opmerkingen en meedenken om niet ter beschikking stellen.

### **Mogelijkheden en resultaten**

Als gevolg van intensief lobbywerk van EURONET in het kader van de Intergouvernementele Conferentie in 1996-1997 werd voor de eerste maal in de geschiedenis van de EU een expliciete link naar kinderen opgenomen in het Verdrag van Amsterdam (1997). Deze overwinning was een belangrijke stap in een langetermijnstrategie om kinderen binnen de EU een volwaardige plaats te geven. Hierbij streeft EURONET ernaar om respect voor de rechten van kinderen als fundamenteel principe te erkennen binnen het beleid van de EU, de Europese Commissie een duidelijk mandaat te geven met betrekking tot rechten van kinderen en een duidelijke juridische grondslag te verzekeren die de basis vormt voor een Europees kinderrechtenbeleid.

Als vervolg hierop heeft EURONET ongeveer twee jaar lang alles in het werk gesteld om kinderrechten opgenomen te krijgen in de concepttekst voor de nieuwe Europese grondwet. Europese instituties en nationale overheden waren over het algemeen wel van mening dat kinderrechten een plaats in de grondwet zouden moeten hebben, maar het was toch weer niet zo belangrijk dat daarvoor expliciet actie werd ondernomen. Het uitgebreide en intensieve lobbywerk van EURONET heeft het tij doen keren. Het Verenigd Koninkrijk was eerst tegen, maar onder druk van de eigen nationale leden van EURONET heeft het toch ingestemd.

### **Teksten in Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa:**

*Titel 1 Definitie en doelstellingen van de Unie, Artikel 3:*

*'De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind'.*

*Artikel III 168 over immigratiebeleid, onder 2.d.: 'bestrijding van mensen-handel, met name handel in vrouwen en kinderen'.*

*Artikel III 172 over de juridische samenwerking bij de bestrijding van grens-overschrijdende criminele activiteiten, onder nr. 1: 'bestrijding van mensen-handel, met name handel in vrouwen en kinderen'.*

*Artikel III 182 over de bevordering van samenwerking op het gebied van onderwijs, jeugd en sport, onder 2.g.: '... en door de fysieke en morele integriteit van sportlieden, met name jonge sporters, te beschermen'.*

Het is vooral de hardnekkige en eenduidige strijd om die kinderrechten opgenomen te krijgen geweest waaraan EURONET zijn succes te danken heeft. EURONET heeft de boodschap voortdurend ingebracht, in de openbare hoorzittingen voor maatschappelijke organisaties, in de verschillende werkgroepen, in persoonlijke ontmoetingen met belangrijke leden van de Conventie, via de media en op het website forum van de Conventie, maar ook via de nationale lidorganisaties die door middel van voorbeeldbrieven werden gestimuleerd om hun nationale overheden en vertegenwoordigers in de Conventie te benaderen.

### **Positie**

EURONET heeft de indruk dat het EP en de Europese Commissie hun werk waarderen. De waardering blijkt o.a. uit de uitnodigingen voor diverse bijeenkomsten en de verzoeken om daarvoor sprekers te leveren. Verder zijn er ook goede contacten met UNICEF. Andere NGO's geven toe wel een beetje jaloers te zijn op de resultaten van EURONET. EURONET zelf waardeert zijn rol positief en denkt een goede bijdrage aan de discussie in de EU te leveren. EURONET rapporten, bijvoorbeeld over kinderarmoede in de EU worden veel gevraagd en zijn soms helemaal uitverkocht. Men heeft de indruk dat er wel vooruitgang wordt geboekt binnen de Europese instellingen en dat daar meer belangstelling voor EURONET is ontstaan.

### **Terugkoppeling naar de leden**

De leden worden via e-mail en via de nieuwsbrief op de hoogte gebracht van de activiteiten en eventuele resultaten. De nieuwsbrief gaat naar de leden, de Commissie, het Europees Parlement, andere NGO's, (academische) experts en andere belangstellenden. De nieuwsbrief is gratis en wordt per e-mail verstuurd. Daarnaast kunnen de leden natuurlijk ook direct met elkaar in contact treden als dat nodig is. EURONET biedt ook ondersteuning bij het 'uitleggen van de EU' voor de leden. Eén maal per jaar is er een ledenvergadering. Daar wordt bepaald welke onderwerpen in de komende periode van belang zijn en hoe daar mee omgegaan wordt. Vanwege de reis- en verblijfkosten voor de leden worden die vergaderingen vaak gecombineerd met een door EURONET georganiseerde conferentie. Het EURONET bestuur wordt gekozen door en uit de leden. In de praktijk bestaat het bestuur vooral uit die leden die voldoende geld hebben om met enige regelmaat de vergaderingen in Brussel te bezoeken en die in staat zijn om te reizen om EURONET te vertegenwoordigen.

### **Financiering**

De leden betalen een bijdrage die wordt vastgesteld naar draagkracht, met een minimum van € 100,- per jaar. Van deze opbrengst worden de basiskosten (kantoor, twee parttime medewerkers en overhead) van de organisatie betaald. EURONET hecht sterk aan de bijdrage van de leden, want alleen zo kunnen ze hun onafhankelijke positie waarmaken. Specifieke activiteiten, zoals het produceren van een rapport over een bepaald onderwerp, het organiseren van een seminar of het bijeenbrengen van kinderen uit de hele EU om hun mening over de toekomst van Europa te horen, worden meestal gefinancierd met projectsubsidies van de Europese Commissie.

## IV Europese patiëntenorganisaties en de farmaceutische industrie<sup>14</sup>

De wereld van de patiëntenorganisaties kent een veelheid aan nationale organisaties die veelal weer hun eigen internationale en Europese verbanden hebben. Van belang voor het Europese niveau zijn European Patients' Forum (EPF) en de Europese tak van de International Alliance of Patients' Organizations (IAPO). Het European Platform for Patients' Organisations, Science and Industry (EPPOSI) is een goed voorbeeld van samenwerking en overleg met de Europese farmaceutische industrie.

EPF werd in 2003 opgericht als reactie op oproepen van de EC en andere Europese instanties om te komen tot een pan-Europees overlegorgaan voor patiëntenbelangen. Aan het forum kan worden deelgenomen door pan-Europese patiëntenorganisaties die voldoen aan een aantal algemene criteria met betrekking tot juridische status, democratische organisatie en dergelijke. EPF opereert geheel los van belangen van de farmaceutische industrie.

IAPO is een wereldwijde vereniging van patiëntenorganisaties, onder meer gericht op het beïnvloeden van de politieke circuits rondom wetgeving.

EPPOSI is een Europees samenwerkingsverband van patiëntenorganisaties, wetenschappers en de industrie dat zich richt op 'verbetering van het beleid met betrekking tot behandeling en het voorkomen van ernstige ziekten'. Het gaat daarbij in het bijzonder om aandoeningen met een genetisch gerelateerd karakter. In het bestuur van EPPOSI moeten patiëntenorganisaties statutair een meerderheid hebben.

### **Werkwijze**

Van een gezamenlijke, *directe* lobby van patiëntenorganisaties en industrie is nauwelijks sprake. Als zich een onderwerp van belang voordoet, organiseert EPPOSI een symposium of workshop voor een breed gezelschap specialisten, waaronder meestal ook leden van het Europees Parlement. Als er een *communis opinio* is ten aanzien van een bepaald onderwerp volgen lobby-activiteiten. Momenteel wordt gewerkt aan educatie en omgaan met informatie. Dat kan gaan over voorlichting aan wetenschappers over EU-wetgeving, waar weinigen bekend mee zijn, maar ook bijvoorbeeld op de voorlichting aan de zorgsector over genetische aspecten van ziekten. Voor dit jaar staan er zes of zeven van dit soort bijeenkomsten op het programma.

Volgens IJsbrand Poortman, voorzitter van EPPOSI, ontbreekt het nog steeds aan een goede coördinatie van (onderzoeks-)activiteiten. Verbetering daarvan, zodat sneller resultaten kunnen worden geboekt is, zegt hij, in het belang van de patiënt. Lobby-activiteiten die EPPOSI organiseert worden projectgewijs opgezet met steeds een eigen organisatiegroep. Als voorbeeld van een geslaagde lobbyactie noemt Poortman 'Better Medicines for Children' en de daaruit voortgevloeide Europese regelgeving. EPPOSI is geen protestclub: "We proberen ons principieel-constructief op te stellen, maar we doen geen water bij de wijn. Als er zaken gesignaleerd moeten worden, dan doen we dat!".

- 
14. Voor de totstandkoming van deze praktijkbeschrijving zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:
- IJsbrand Poortman, voorzitter van EPPOSI, een 'European Platform for Patients' Organisations, Science and Industry' en tevens internationaal medewerker (en oud-voorzitter van) voor de VSOP
  - Albert van der Zeijden, voorzitter van IAPO, de International Alliance of Patients' Organizations;
  - Jean Georges, secretaris generaal van de European Alzheimer Association en internationaal zegsman voor de European Patient Forum;
  - Erica Poot, secretaris van de Think-tank, een initiatief van EFPIA, de European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations.

Ook Albert van der Zeijden, voorzitter van IAPO, meent dat er van een gezamenlijke lobby op EU-niveau van patiëntenorganisaties en industrie nauwelijks of geen sprake is. Maar er is wel gezamenlijk overleg, vooral dankzij de European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA). EFPIA zelf spreekt van een 'dialogue with patients' organizations'. Om daar concreet vorm aan te geven heeft men een denktank in het leven geroepen waar patiëntenorganisaties en industrie elkaar kunnen ontmoeten. Doel ervan is het op gang brengen en houden van een dialoog, het uitwisselen van informatie en waar mogelijk het bevorderen van een gezamenlijke standpuntbepaling rond EU-aangelegenheden. EFPIA spreekt van een *partnership* tussen patiënten en industrie, maar benadrukt de onderscheiden verantwoordelijkheden binnen de denktank. Men lijkt zeer beducht voor een vermenging van belangen. Dit wordt nog eens nadrukkelijk vastgelegd in de '*principles for partnership*'<sup>15</sup> verklaring.

EPF onthoudt zich van directe lobbyactiviteiten. Het biedt wel een plaats om tot gezamenlijke standpunten te komen. Deze kunnen dan door de aangesloten leden gebruikt worden als standpunt dat 'gesteund wordt door het EPF'.

### **Mechanismen en mogelijkheden**

EPPOSI legt de uitkomsten van bijeenkomsten die men organiseert neer bij de Europese Commissie, DG SANCO. Als er sprake is van een door alle partners gedeelde opvatting wordt in de regel ook de pers nadrukkelijk geïnformeerd. Nieuwe, gewenste (onderzoeks-)ontwikkelingen probeert men te promoten via research & development programma's, waaronder de programmamogelijkheden van de EU. Poortman: "Het gaat soms om ingewikkelde zaken met vele kanten, bijvoorbeeld het patenteren van genen. Daar kun je tégen zijn, maar we zijn geen club van alleen protesten. We zien ook de kant van de industrie. We proberen wel een vinger aan de pols te houden: via de Bio-ethische Commissie van de Unesco waar we deel van uitmaken en door invloed uit te oefenen op de beraadslagingen over de Europese Conventie. Als er echt gelobbyd moet worden schakelen we een bureau in, bijvoorbeeld Intertel".

Het Europees Parlement is een van de organen waarop de lobby zich vervolgens richt. Volgens IAPO is het echter van belang om niet alleen het EP te benaderen, maar ook de Europese Commissie en/of de Europese Raad: 'Daar worden de echte besluiten voorbereid'. Het rapport '*On the role of European industrial associations in the determination of the Union's policies*'<sup>16</sup> van Europarlementariër Hans-Peter Martin lijkt dit te illustreren. Het rapport constateert dat, hoewel het EP in de regel wordt gezien als meer toegankelijk in vergelijking met de EC of de Raad, toch voorstellen voor richtlijnen door de Commissie rechtstreeks zijn overgenomen van lobbyisten uit de sector. Het rapport waarschuwt dat te weinig aandacht wordt besteed aan persoonlijke belangenverstrengeling met industriële belangen.<sup>17</sup>

Ook IAPO maakt deel uit van diverse internationale en Europese instituties. Zo maakt men deel uit van het Health Policy Forum van DG SANCO, het European Health Forum 'Gastein', een werkgroep van de EMEA (de Europese instantie die verantwoordelijk is voor de beoordeling van geneesmiddelen) en heeft men vaste contacten met het Standing Committee of Doctors en het Standing Committee of Nurses.

- 
15. Zie: '*Memorandum of Understanding*' en '*Principles for partnership between the pharmaceutical industry and patient associations*' op [www.efpia.org](http://www.efpia.org)
  16. *Report on the role of European industrial associations in the determination of the Union's policies (2002/2264 (INI))* in opdracht van het Committee on Industry, External Trade, Research and Energy van het Europees Parlement; rapporteur Hans-Peter Martin, lid EP.
  17. Zie het '*Explanatory Statement*' bij het betreffende rapport.

### **Terugkoppeling naar de achterban**

Er vindt weinig terugrapportage naar de aangesloten patiëntenorganisaties plaats over wat er door EPPOSI wordt bereikt. Veel informatie draagt bovendien een ad hoc karakter, van een structurele terugkoppeling is helemaal geen sprake. Gebrek aan financiële middelen, vrijwilligerswerk, zijn factoren die daarbij een bepalende rol spelen. Het gevolg is volgens Poortman dat veel leden van EPPOSI nog nauwelijks beseffen dat er een EU is en dat zij daar mee te maken hebben. Door meer aandacht voor educatie en voorlichting te bepleiten hoopt EPPOSI iets aan het probleem te doen.

Ook IAPO wijst op een uiterst gebrekkige bekendheid met het Europese. Volgens deze organisatie hebben patiëntenorganisaties nauwelijks ruimte voor EU-gerichte acties.

De patiëntenorganisaties in de nieuw toetredende EU-landen vormen een verhaal apart. In veel gevallen zijn het artsen die de totstandkoming van deze NGO's stimuleren. Zowel IAPO als EPPOSI als EPF geven aan dat zij organisaties in die landen proberen te ondersteunen met adviezen en door hen uit te nodigen voor bijeenkomsten. Een structureel budget voor deze activiteiten hebben ze geen van allen.

Van der Zeijden wijst erop dat veel van deze 'nieuwe' patiëntenorganisaties een volstrekt verkeerd beeld hebben van de werking van de Europese instituties: 'Men denkt al gauw dat het Europees Parlement een gewoon democratisch parlement is, en ziet de rol van de Europese Commissie en de Europese Raad over het hoofd!' Dát plus het gebrek aan middelen drijft hen mogelijk toch snel in de richting van de industrie.

### **Financiering**

EPPOSI noch de andere geïnterviewde organisaties ontvangen structurele subsidie van de (Europese) overheid. Van der Zeijden (IAPO) wijst in dat verband op het European Patients' Forum, dat daardoor 'tot dusver niet echt van de grond komt'. Volgens EPF is inmiddels sprake van een kleine reservering in het EU-budget; voornamelijk is het Forum voornamelijk vrijwilligerswerk. Veel patiëntenorganisaties draaien op een kleine subsidie van hun nationale overheid en verder op bijdragen van fondsen, leden en donateurs.

Poortman vindt dat de patiëntenorganisaties best meer (overheids-)geld zouden mogen zien voor al hun inspanningen.

"Want," zegt hij, "de maatschappelijke besparingen die dankzij hen bereikt worden zijn enorm. Met een beperkte som geld kunnen deze organisaties veel doen, bijvoorbeeld op het terrein van preventie en voorlichting."

Zowel de patiëntenorganisaties als de farmaceutische industrie zijn beducht beschuldigd te worden van belangenverstremgeling. De industrie is daarom uiterst terughoudend in het sponsoren van activiteiten. Vaak wil men alleen indirect bijdragen. Een uitzondering is het European Healthy Ageing project dat geheel door Pfizer bekostigd wordt. Binnen de denktank van EFPIA moet het eerder genoemde *'Memorandum of Understanding'* belangenverstremgeling helpen voorkomen.

### **Positie**

EPPOSI krijgt veel waardering voor zijn werk, aldus Poortman. Dat blijkt uit het feit dat het vrijwel altijd lukt om contactpersonen bij de Europese Commissie of het Parlement te spreken te krijgen. Ook wetenschap en industrie weten EPPOSI te vinden, bijvoorbeeld de European Federation of Neurological Associations, waarmee een goede verstandhouding bestaat. EFPIA lijkt deze indruk te bevestigen: men is goed te spreken over het overleg met patiëntenorganisaties en noemt desgevraagd als aanwijsbare resultaten 1) de uitkomst van het wetgevingsproces over de Europese richtlijn juridische bescherming van biotechnologische vindingen en 2) de herziening van de Europese farmaceutische wetgeving op het gebied van informatie aan patiënten.

De waardering voor het werk van EPPOSI blijkt ook uit het feit dat men gevraagd wordt deel te nemen aan diverse andere Europese verbanden en wetenschappelijke groepen, zoals het European Forum on Good Clinical Practice (een groep wetenschappers), een expertgroep van het Europees Parlement, en de Fiori-groep, ingesteld rond de voordelen en gevaren verbonden aan genetische ontwikkelingen.

De patiëntenorganisaties vinden dat de financiële waardering in geen verhouding staat tot de waardering die men op ander vlak krijgt.

### **Verschillende belangen**

IAPO-voorman Van der Zeijden vindt dat de patiëntenorganisaties over het algemeen nog weinig weten te bereiken in Brussel. Als het om specifieke belangen gaat van een bepaalde patiëntengroep, boekt men soms wel enig succes. Een handicap is dat patiëntenorganisaties over weinig mogelijkheden beschikken om lobbywerk te verrichten of lobby'ers in te huren. Ook de aansluiting met het EU-beleid is niet altijd optimaal: Directoraat-Generaal SANCO richt zich bijvoorbeeld vooral op 'brede' issues en niet op de belangen van een specifieke patiëntengroep.

Soms weten de patiëntenorganisaties enige steun te verwerven door samen op te trekken met consumentenorganisaties. Dat kan echter ook contraproductief zijn, zoals onlangs is gebleken bij patiëntenvoorlichting en patiënteninformatie (*direct consumers information*): dat wat de patiëntenorganisaties wenselijk vinden aan informatie over nieuwe medicijnen, bijvoorbeeld via advertenties, wordt door de consumentenorganisaties gezien als ongewenste verleidingstactieken van de farmaceutische industrie. Volgens Van der Zeijden zijn de nationale patiëntenorganisaties zelf onvoldoende georganiseerd. Veelal is men ook in eigen land alleen actief voor de 'eigen' ziekte en verliest men het algemene belang uit het oog. Hij signaleert op nationaal niveau vooral samenwerking van patiëntenorganisaties en farmaceutische industrie bij de toelating van nieuwe medicijnen.

## **V European platform of social ngo's<sup>18</sup>**

Het European Platform of Social Non-Governmental Organisations, kortweg Social Platform genoemd, is een overlegplatform waarbij 39 Europese NGO's, federaties en netwerken zijn aangesloten. De belangen van de lidorganisaties zijn heel divers. Simon Wilson, directeur van het Social Platform, vindt het daarom heel belangrijk te benadrukken dat het Social Platform niet de aangesloten leden vertegenwoordigt, maar een netwerk is dat een stem geeft aan een segment van de samenleving dat in andere structuren niet of nauwelijks aan bod komt. Hij noemt als voorbeeld de lidorganisatie FEANTSA, die niet pretendeert daklozen te vertegenwoordigen, maar hen zelf actief betreft bij EU-participatie en lobby.

### *Dating agency*

Het Social Platform heeft een driedelige doelstelling: het ontwikkelen van een netwerk van organisaties op het terrein van sociaal beleid; het verspreiden van informatie; belangenbehartiging en lobby.

In sommige gevallen kan het Social Platform een meerwaarde vervullen, door het bundelen van krachten van de leden en het ontwikkelen van gezamenlijke standpunten. Dat laatste is niet altijd haalbaar of wenselijk. Lidorganisaties van het Social Platform slagen er over het algemeen wel in om een gezamenlijke agenda vast te leggen, maar zijn het over de richting van

18. Deze praktijkbeschrijving is gebaseerd op een gesprek met Simon Wilson, directeur van het European Platform of Social NGOs, en informatie uit website en wekelijkse nieuwsbulletins van het Platform

beleidsbeïnvloeding niet per se eens. In dat geval is het Social Platform de 'dating agency', die zorgt dat de verschillende organisaties de gelegenheid krijgen om hun eigen geluid te laten horen in relevante EU-fora en bijeenkomsten. EURONET bijvoorbeeld ziet in het algemeen de rol van het Social Platform als aanvullend op de eigen activiteiten, aldus Mieke Schuurmans: "Als je het zelf niet doet, dan bereik je heel weinig! Het Social Platform behartigt de belangen van heel veel NGO's met allemaal verschillende belangen. De kans dat de belangen van één specifieke NGO dan ondergesneeuwd raken, is dan vrij groot."

### **Werkwijze**

Het Social Platform is een zelfbenoemde luis in de pels van de EU. Het houdt de vinger aan de pols bij de ontwikkeling van de sociale dimensie in het beleid van de EU en controleert of de EU de daad bij het woord voegt, als het gaat om het versterken van die sociale dimensie in evenwicht met werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Het Social Platform kanaliseert de door lidorganisaties geconstateerde knelpunten en organiseert een zo effectief mogelijke lobby richting EU-instellingen. De *Steering Group* bepaalt de globale agenda, waarna in werkgroepen specifieke terreinen worden uitgewerkt.

Het Social Platform heeft gezamenlijke standpunten nodig om zijn lobby op te baseren. Het kan daardoor niet altijd snel en slagvaardig reageren op nieuwe vragen of ontwikkelingen. Er is tijd nodig om met de leden het probleem te verkennen en, indien mogelijk, een gezamenlijk standpunt te ontwikkelen. In de loop van de tijd wordt het aantal onderwerpen waarover consensus is bereikt, en waarop dus een adequate reactie mogelijk is, steeds groter. Toch zal representativiteit altijd een probleem blijven. Het Social Platform is geen instituut, maar een alliantie, aldus Simon Wilson.

### **Mechanismen en kansen**

De enige formele rol die Europese NGO's hebben, is tijdens de hoorzittingen voor NGO's die worden georganiseerd voor consultatie. Deze formele gestructureerde dialoog is naar de mening van Simon Wilson echter de minst effectieve manier van lobbyen. Daarom stopt het Social Platform meer energie in het creëren van informele contacten en ontmoetingen.

Zo hebben de inspanningen van het Social Platform geleid tot een aantal semi-formele overleggen, o.a. met de Employment and Social Committee in het Europees Parlement, met DG Employment and Social Affairs van de Europese Commissie, en met de Social Protection Committee.

Twee maal per jaar wordt het Social Platform uitgenodigd voor een overleg met de voorzitter van het Employment and Social Committee en de beleidscoördinatoren van de verschillende fracties. Dit semi-formele overleg is gebaseerd op schriftelijke overeenstemming tussen beide fora en er nemen steeds zo'n 20 lidorganisaties van het Social Platform aan deel.

Ook het overleg met DG Employment and Social Affairs vindt twee keer per jaar plaats. Het gaat om bijeenkomsten die een hele dag in beslag nemen en waarvoor de agenda in overleg wordt vastgesteld. Soms is de Commissaris er bij aanwezig. Meestal nemen ca. 30 lidorganisaties van het Social Platform deel. Dit overleg heeft een forse spin-off in de vorm van inhoudelijke contacten en overleggen, met name rond het *Social Inclusion* traject.

De relatie met de Europese Raad (Raden van Ministers en Europese Top) is problematisch. In 2000 heeft toenmalige EU-voorzitter Portugal het Social Platform uitgenodigd voor een overleg voorafgaand aan de Raad van Ministers van Sociaal Beleid, met de trojka van EU-voorzitters (huidige, vorige en volgende), de Commissaris en de voorzitter van de EP Employment and Social Committee. Voor dit overleg, waarvan het Social Platform slechts een deel meemaakt, wordt een delegatie van 2 à 3 personen samengesteld op basis van de agenda. Meestal zijn ca. 12 lidorganisaties aanwezig bij de voorbereidingsbijeenkomst. Het is, aldus Simon Wilson, elke keer weer een moeizame strijd om een uitnodiging voor dit overleg te krijgen.

### **Instrumenten**

Het Social Platform organiseert veel en veelsoortige ontmoetingen tussen hun leden en bijvoorbeeld Europarlementariërs, leden van het Presidium van de Conventie, de voorzitter van de conventiewerkgroep *Social Europe*. Deze laatste werkgroep is mede dankzij aandringen van het Social Platform tot stand gekomen. Ontmoetingen kunnen plaatsvinden tijdens vergaderingen of hoorzittingen, maar ook in de vorm van een besloten diner of een persoonlijk gesprek.

Samen met de andere koepelorganisaties in de Civil Society Contact Group heeft het Social Platform de campagne *Act4Europe* opgezet, waarin lokale en nationale actoren worden opgeroepen om de 'civil dialogue' op nationaal en Europees niveau te versterken. Informatievoorziening, monitoring en facilitering zijn de belangrijkste instrumenten. *Act4Europe* heeft onder andere een gereedschapskist<sup>19</sup> ontwikkeld, waar activisten alle benodigde informatie kunnen vinden om binnen hun eigen netwerken en in contacten met overheden het belang van de 'civil dialogue' te onderstrepen en te vergroten, gedurende het proces van de Intergouvernementele Conferentie en de totstandkoming van de Conventie.

De positie van NGO's, met name belangenbehartigingsorganisaties, verschilt in de lidstaten van de EU, maar ook in de nieuw toetredende landen. Het Social Platform organiseert ontmoetingen tussen de aangesloten leden en NGO's in de toetredingslanden, zodat Europese NGO's contacten kunnen leggen met gelijkgestemde partners en hen kunnen ondersteunen bij het verwerven van een duidelijke positie in hun eigen land.

### **Financiering**

Momenteel wordt het Social Platform voor 90% gefinancierd uit het *Social Inclusion* programma van de EU. Op 26 januari 2004 is een voorstel goedgekeurd voor een driejarig EU-programma over *civic participation*, gericht op het stimuleren van actief Europees burgerschap. Het Social Platform wordt met name genoemd als een organisatie die voor subsidie uit dit programma in aanmerking komt. Dit biedt de mogelijkheid om reguliere subsidie te ontvangen voor het werkprogramma en de bureaunkosten van het Social Platform en daardoor meer continuïteit te garanderen in de financiering van de organisatie.

### **Positie**

Het Social Platform kan zich niet beroepen op een wettelijke verplichting van de Europese instellingen om de *civil dialogue* aan te gaan. Simon Wilson heeft zijn hoop gevestigd op de aanvaarding van de conceptgrondwet, waarin het beginsel van de participerende democratie wordt benadrukt.

*Artikel 46: Het beginsel van de participerende democratie*<sup>20</sup>

1. *De instellingen van de Unie stellen de burgers en de representatieve organisaties de nodige middelen ten dienste om hun mening over alle gebieden van het optreden van de Unie kenbaar te kunnen maken en daarover in het openbaar in discussie te kunnen treden.*
2. *De instellingen van de Unie voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld.*

19. De toolkit is te vinden op de website van Act4Europe: <http://www.act4europe.org/code/en/hp.asp>

20. De tekst van de ontwerp-grondwet is te vinden op [http://europa.eu.int/futurum/index\\_nl.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_nl.htm)



3. *Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen.*
4. *Op initiatief van ten minste één miljoen burgers, afkomstig uit een aanzienlijk aantal lidstaten, kan de Europese Commissie worden verzocht een passend voorstel in te dienen inzake een aangelegenheid waarvan de burgers menen dat een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Grondwet. De voorschriften inzake de specifieke procedures en voorwaarden voor een dergelijk initiatief van de burgers worden bij Europese wet vastgesteld.*

Ook in het recent vernieuwde mandaat van het Social Protection Committee is het voornemen opgenomen om de sociale partners én *civil society* te consulteren. Hoewel ook aan deze teksten geen wettelijke verplichtingen ontleend kunnen worden, is het met de Conventietekst in de hand wel mogelijk om Europese instituties te wijzen op de intentie die ze hebben uitgesproken om een open, transparante en regelmatige dialoog met maatschappelijke organisaties aan te gaan. Simon Wilson hoopt daardoor minder energie te hoeven steken in het openen van de verschillende deuren, waardoor meer tijd en menskracht overblijft om de inhoud voor het voetlicht te brengen.

# Bevindingen en conclusies

## **Algemeen**

Het Europese besluitvormingsproces is complex en niet eenvoudig te doorgronden. Van Schendelen beschrijft het speelveld als een labyrint gebouwd op een trampoline, kortom een onstabiel maar dynamisch geheel. Het proces van invloed uitoefenen op die besluitvorming is een combinatie van onderhandelen en compromissen sluiten, onderzoeken en contacten leggen met belanghebbenden in het veld, en veel, héél veel huiswerk maken.

De Europese NGO's vertonen een grote mate van professionaliteit als het gaat om het participeren in beleidsontwikkeling en het beïnvloeden van Europees beleid. Van Schendelen wijst erop dat de waardering 'professioneel' vooral slaat op de kwaliteit van het lobbywerk, niet op de beroepsmatige uitvoering ervan. Volgens die definitie is de manier waarop Europese NGO's hun lobby uitvoeren zeker professioneel te noemen. Overigens was slechts in één van de praktijkbeschrijvingen sprake van een organisatie die een lobbybureau inschakelde.

Lobby is niet alleen een kwestie van professionele benadering, maar ook van een lange adem. In de praktijkbeschrijvingen is meestal sprake van een lange-termijn strategie en voortdurende herhaling van de boodschap in verschillende fora en in wisselende samenwerkingsverbanden: 'frapper toujours' is het motto.

De meeste Europese NGO's zoeken naar een combinatie van formele en informele benaderingen, met een nadruk op de laatste. Het merendeel van de contacten vindt plaats in de informele sfeer. Dat verklaart ook waarom het lobbywerk in veel gevallen wordt ervaren als pionierswerk: het zoeken naar ingangen, ontdekken van contactpersonen, achterhalen van actuele documenten en standpunten, verkennen van het speelveld van mede- en tegenstanders.

Resultaten van het werk kunnen gerelateerd zijn aan inhoud of positie: referentie aan een beleidsterrein in een wetstekst, of opname van een NGO in een comité van experts. De effecten zijn ook vaak niet eenduidig aan de inzet van één NGO toe te schrijven. De actie om pvc uit speelgoed te bannen was het resultaat van een gelegenheidssamenwerking met milieugroeperingen. Resultaten zijn vaak moeilijk te meten, zeker op de korte termijn. Wetsteksten en conventieteksten komen pas na lang wikken en wegen tot stand. Ook als het lukt om in wetsteksten en andere documenten specifieke doelgroepen of uitgangspunten vermeld te krijgen, dan nog blijft de vraag wat het effect ervan in de uitvoeringspraktijk zal zijn. Vaak is er sprake van een omgekeerde bewijslast: 'Wat zou er zijn gebeurd als wij niet ....' Over het algemeen overheerst uiteraard bij de NGO's in de praktijkbeschrijvingen het gevoel dat hun inzet er toe doet. Harde bewijzen zijn er niet of nauwelijks.

## **Europese NGO's**

Interactie tussen de Europese NGO's en de nationale netwerken of nationale lidorganisaties (verticale samenwerking) versterkt de lobbyactiviteit en vergroot het succes van de inzet. Zowel EAPN als EURONET maken actief gebruik van de mogelijkheden van de aangesloten leden om nationale overheden en andere belanghebbenden te benaderen. In het geval van EAPN wordt daarnaast ook genoemd dat de nationale netwerken ook EAPN Europa voeden met informatie over de stand van zaken en de standpunten van verschillende partijen. EDF maakt veel gebruik van experts in nationale lidorganisaties voor

Europese werkgroepen. Zowel EDF als de Europese patiëntenorganisaties maken melding van het probleem dat hun brede en diverse achterban moeilijk geheel te vertegenwoordigen valt.

Overigens geeft Van Schendelen ook aan dat NGO's er over het algemeen goed in slagen om het speelveld volledig in kaart te brengen. Waar anderen soms lijden aan een beperkte blik, staan NGO's open voor het herkennen en erkennen van voor- en tegenstanders: 'NGO's are often comparatively good at unbiased scouting in the arena'.<sup>21</sup>

De Europese NGO's zijn goed in staat om het dynamische krachtenspel van EU beleidsontwikkeling in kaart te brengen. Ze maken er gebruik van om – formeel en informeel – contacten te leggen, gelegenhedskongressies, tijdelijke samenwerkingsverbanden, en gezamenlijke acties en campagnes aan te gaan (horizontale samenwerking). Ze treden zowel alleen als in combinatie op, zonder dit als gevaarlijk te ervaren. Deze – tijdelijke – verbindingen vormen geen bedreiging voor de herkenbaarheid, zolang de rollen en de belangen duidelijk zijn.

EDF maakt melding van succesvolle samenwerking met het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van standaardnormen, waarin EDF participeert als vertegenwoordiger van de eindgebruikers. De mogelijkheid van belangenverstrengeling wordt wel genoemd in de samenwerking tussen Europese patiëntenorganisaties en farmaceutische industrie. Ook is er in de praktijk-beschrijving van de Europese patiëntenorganisaties soms sprake van conflicterende belangen van patiënten en consumenten.

Sommige Europese NGO's (met name EDF en IAPO) wijzen erop dat het voor hen moeilijk is om de belangen van alle aangesloten nationale lidorganisaties en individuele leden te vertegenwoordigen. Bij de lobby wordt dan gezocht naar de grootst gemene deler, maar dit betekent in de praktijk dat (kleine) groepen buiten de boot kunnen vallen.

Voor de Europese NGO's, maar meer nog voor het Social Platform als koepel van Europese NGO's, speelt de vraag naar de te vervullen rol: spreekbuis of huwelijksmakelaar (*dating agency*). Het Social Platform kiest nadrukkelijk voor de rol van *dating agency*, die partijen met elkaar in contact brengt. Waar sprake is van een gezamenlijk standpunt, wil het Social Platform dat standpunt namens de lidorganisaties verwoorden. Wanneer dat niet het geval is, zorgt het Social Platform dat zo veel mogelijk verschillende lidorganisaties in de gelegenheid worden gesteld hun eigen specifieke geluid te laten horen.

## **EU**

De Europese instituten streven naar meer transparantie in het besluitvormingsproces en een grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Het belang van de civil dialogue klinkt door in veel officiële documenten, onder andere in de nieuwe Conventietekst. Ook in het vernieuwde mandaat van de Social Protection Committee wordt de dialoog met het maatschappelijk middenveld benadrukt. Dit biedt de Europese NGO's aanknopingspunten om contacten te leggen.

Het is overigens nog de vraag of een transparanter consultatieproces werkelijk in het belang is van het Europese maatschappelijk middenveld. Het structureren van de maatschappelijke dialoog kan, gewild of ongewild, een monopoliepositie tot gevolg hebben die andere geluiden uitsluit. De EU-instituten kunnen het contact met bijvoorbeeld het Social Platform aan-

21. Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, p. 137.

grijpen om te bewijzen dat ze aan hun verplichting voldaan hebben en daarmee de mogelijkheden voor Europese NGO's beperken in plaats van verruimen.

Een andere complicerende factor is het feit dat een aantal Europese NGO's en koepels van NGO's voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van de Europese Commissie. Hoewel de subsidieontvangers verklaren dat dit hun objectiviteit en hun functioneren niet in de weg staat, mag men zich toch afvragen of NGO's zich niet twee maal zullen bedenken voor zij 'de hand bijten die hen voedt'. In hoeverre dit hun kritische rol in de weg staat, is binnen het kader van dit onderzoek niet te beantwoorden.

# Bijlage 1

## **Afkortingen**

|         |  |
|---------|--|
| ANEC    | European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation |
| CBO     | community based organisation   |
| CEN     | European Committee for Standardization   |
| CG-Raad | Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad   |
| CONECCS | database for Consultation, the European Commission and Civil Society                     |
| COR     | Comité van de Regio's  |
| COTG    | Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg   |
| CSO     | Civil Society Organisation   |
| DG      | Directoraat-Generaal   |
| EAPN    | European Anti Poverty Network  |
| EC      | Europese Commissie   |
| EDF     | European Disability Forum  |
| EESC    | Europees Economisch en Sociaal Comité  |
| EFPIA   | European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations                        |
| EMCO    | Employment Committee   |
| EMA     | European Agency for the Evaluation of Medicinal Products                                 |
| EMPL    | commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EP)  |
| ENAR    | European Network Against Racism  |
| EP      | Europees Parlement   |
| EPC     | Economic Policy Committee  |
| EPF     | European Patients' Forum   |
| EPPOSI  | European Platform for Patients' Organisations, Science and Industry                      |
| ETUC    | European Trade Union Confederation   |
| EU      | Europese Unie  |
| EURONET | European Children's Network  |
| EWL     | European Women's Lobby   |
| FEANTSA | European Federation of National Organizations working with the Homeless                  |
| IAPO    | International Alliance of Patients' Organizations  |
| ILGA    | International Lesbian and Gay Alliance   |
| ISO     | International Organisation for Standardization   |
| ISWA    | International Solid Waste Association  |
| NGO     | non-gouvernementele organisatie  |
| NIZW    | Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn  |
| OMC     | Open Methode van Coördinatie   |

|       |  |
|-------|--|
| PV    | permanente vertegenwoordiging                    |
| SANCO | Directoraat-Generaal Volksgezondheid             |
| SPC   | Social Protection Committee                      |
| VN    | Verenigde Naties                                 |
| VWS   | ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| WWF   | World Wildlife Fund / Wereldnatuurfonds          |

# Bijlage 2

## **Organisaties en contactpersonen**

### **European Anti Poverty Network**

Fintan Farrell, directeur  
EAPN Europa  
Rue du Congrès 37-41 (Bte 2)  
B-1000 Brussel  
Tel: +32.2.230.44.55  
Fax: +32.2.230.97.33  
E-mail: team@eapn.skynet.be  
Internet: www.eapn.org

### **European Disability Forum**

Bas Treffers  
Nederlands junior vice-president  
EDF  
Rue du Commerce 39-41  
B-1000 Brussel  
Tel: +32-2-282.46.00  
Fax: +32-2-282.46.09  
E-mail: info@edf-feph.org  
Internet: <http://www.edf-feph.org/en/welcome.htm>

Theo Bougie  
Bougie Revalidatietechniek  
Emmastraat 5  
6101 HD Echt

### **EURONET – European Children's Network**

Mieke Schuurman, secretaris generaal  
European Children's Network  
Rue Montoyer 39  
B-1000 Brussel  
Belgium  
Tel: +31 187 48 1396 or +32.2.5124500  
Fax: +31 187 48 7390 or +32.2.5134903

E-mail: mieke.schuurman@tiscali.nl or  
europeanchildrennetwork@skynet.be  
Internet: <http://www.europeanchildrensnetwork.org>

### **Europese Patiëntenorganisaties**

Jean Georges, internationaal zegsman  
European Patients' Forum  
145, route de Thionville  
L-2611 Luxembourg  
Tel: +352 297970  
E-mail: info@europeanpatientsforum.org  
Internet: www.europeanpatientsforum.org

Erica Poot, secretaris van de EFPIA Think-tank  
EFPIA  
Av. Louise 250, box 91,  
B-1050 Brussel  
Tel: +32 2 626 2577  
E-mail: ericapoot@efpia.org  
Internet: www.efpia.org

Albert van der Zeijden, voorzitter  
IAPO  
International Alliance of Patients' Organizations  
703 The Chandlery  
50 Westminster Bridge Road  
London SE1 7QY  
United Kingdom  
Tel: +44 20 7721 7508  
E-mail: info@patientsorganizations.org  
Internet: www.patientsorganizations.org

**European Platform of Social NGOs**

Simon Wilson, directeur

European Platform of Social NGOs

Avenue des Arts 43

B-1040 Brussel

Tel: +32 2 511 37 14

Fax: +32 2 511 19 09

E-mail: [platform@socialplatform.org](mailto:platform@socialplatform.org)

Internet: [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org)



# Bijlage 5

***European Coordination, Local Effects?***

***Towards an Effective Implementation of the European Social Inclusion Strategy in the Netherlands***

**The Netherlands Council for Social Development**

**Timo Idema**

**The Hague, May 2004**



# Table of Contents

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>1</b> | <b><i>Introduction</i></b>   | <b>181</b> |
| 1.1      | The Lisbon Agenda and Social Inclusion                                       | 181        |
| 1.2      | Research questions, methods and structure                                    | 182        |
| 1.3      | The relevance of the question  | 182        |
| <b>2</b> | <b><i>A Primer to Open Coordination in the field of Social Inclusion</i></b> | <b>184</b> |
| 2.1      | A brief political history  | 184        |
| 2.2      | The goals, method and instruments  | 184        |
| 2.3      | A procedural overview of the NAP round leading to 2003                       | 186        |
| <b>3</b> | <b><i>Theoretical Framework: Learning and Stimulating</i></b>                | <b>187</b> |
| 3.1      | Learning: self-learning and learning from others                             | 188        |
| 3.2      | Stimuli to success   | 190        |
| 3.3      | Critical Notes and Conditions  | 191        |
| 3.4      | Conclusion: the added value of the European level                            | 192        |
| <b>4</b> | <b><i>Effectiveness within Current Method of Working</i></b>                 | <b>193</b> |
| 4.1      | Learning   | 193        |
| 4.2      | Stimulation to success   | 194        |
| 4.3      | Are the conditions met and pitfalls evaded?                                  | 196        |
| <b>5</b> | <b><i>Shortfalls and Options</i></b>   | <b>197</b> |
| 5.1      | The role of parliament: stimulating politicisation and public debate         | 197        |
| 5.2      | From agenda following to agenda setting: the role of the NAP                 | 197        |
| 5.3      | Local action plans: connecting the local level to the NAP                    | 197        |
| 5.4      | Participation of civil society   | 198        |
| 5.5      | Strict evaluation  | 198        |
| 5.6      | Spreading of practices: including best and worst practices                   | 198        |
| 5.7      | Opening the open method of coordination                                      | 199        |
| <b>6</b> | <b><i>Conclusion</i></b>   | <b>200</b> |
|          | <b><i>References</i></b>   | <b>201</b> |

**Appendix I**

List of interviewed persons

205

**Appendix II**

Copenhagen objectives for second round of naps

206

**Appendix III**

Chronological overview of two rounds op naps

208

# 1 Introduction

## 1.1 The Lisbon Agenda and Social Inclusion

At the Lisbon summit of 2000, the European Council declared social cohesion as one of its main goals. It set the goal of 'making the EU the world's most dynamic and competitive economy, based on innovation and knowledge, with more and better jobs and with greater social cohesion'. In the Netherlands the Lisbon declaration is known for its first parts, those of 'the most dynamic and competitive economy' and 'more jobs'. The last part of 'greater social cohesion' – which is the focus of this paper – remains rather unknown. As it directly concerns the social inclusion of vulnerable groups within European society, 'greater social cohesion' is a noble international commitment. However, when the commitment remains ineffective in terms of policy results, it turns from a noble into a void commitment. This paper studies the effects of this European ambition on social policy making in the Netherlands. Rather than focussing on the substance of social policy, this paper focuses on the effectiveness of the mechanisms rendering the Lisbon goal into social policy in the Netherlands.

To achieve the goal of 'greater social cohesion' – as with the other Lisbon goals – the Open Method of Coordination ('OMC' or 'open coordination') is applied. Briefly, the method works as follows. Member states define an area of common attention. Next, they formulate common objectives followed by a conversion into action at the national level, i.e. in the form of a national action plan (NAP or 'action plan'). National action is subject to multilateral supervision, which takes place periodically – varying for different areas from one to three years. This supervision consists of benchmarking, peer evaluations, and the exchange of knowledge and best practices.<sup>1</sup> At its core the open method is a reiterative cyclical process composed of supranational guidelines which have to be converted into action at the national level (Goetschy 2000, cf. Schäfer 2002).

Vandenbroucke (2002, cf. WRR 2003) defines OMC as 'a mutual feedback process of planning, examination, comparison, and adjustment of the policies of EU Member States, all this on the basis of common objectives.' It strives to let national action converge towards common goals, as well as to improve social policy by comparing and benchmarking national social policies, and by exchanging best practices. It reflects the responsibility and legal competence of member states in the field of social policy making: the goal is policy convergence, not harmonisation, the aim being convergence of objectives, performances and to some extent policy approaches, but not of institutions, rules and concrete solutions (Jacobsson, 2002).

A crucial research question that OMC poses lies in the extent to which OMC processes can be embedded or mainstreamed within domestic institutional contexts (Armstrong 2003). Essentially, this is a question of the Europeanization of domestic structures. Europeanization is defined here as the process by which the European policy structure – European rules, procedures and collective understandings – interacts with the domestic policy structure of rules, procedures and collective understandings (cf. Risse et al 2001).

In analogy to any legal directive or regulation of the European Union, effectiveness is dependent on the implementation at national – and subsequently local – levels. However, in contrast to directives and regulations, OMC is of a 'non-legalistic' nature which means that forces *other* than the European judiciary have to stimulate implementation. This study analyses how these alternative 'driving forces' of open coordination (could) affect social policy making at different levels of governance in the Netherlands.

1. The Dutch language offers a better word for what is described here as multilateral supervision, which could be translated as intervention. Whereas supervision suggests the presence of a supervisor, and thus a vertical relationship with a superior, intervention has no vertical relationships but only horizontal relationships of accountability.

## 1.2 Research questions, methods and structure

Does open coordination (potentially) contribute to national social policy making? As open coordination in the field of social inclusion was only started in late 2000 – with two rounds of NAPs since – an empirical assessment of the method's current effects is based on rather limited data covering a short time series. Therefore, an assessment purely based on current effects would do no justice to its potential effects. A distinction should be made between three levels of assessment: 1) Current effects within current method of working; 2) Potential effects within current method of working; 3) Potential effects within altered method of working. Here, method of working refers to the way OMC is implemented nationally, in terms of procedures, actor involvement, dissemination and degree of politicization. Current method of working is thus the way open coordination is embedded currently, while the altered method of working refers to the hypothetical implementation of changes in the process.

Moreover, isolating the effects of open coordination is hindered by 1) a missing observable counterfactual; and 2) the complexity and contingency of the many factors influencing social policy making. The assessment of effects is limited to deduction from theory and literature on OMC and governance, current practice in open coordination in analogy to other comparable processes, policy documents, as well as actor observations and expectations derived from actor interviews (see appendix I for list of interviewees). The use of policy documents and actor interviews – which are the main sources of information – has methodological implications, namely that they are inherently non-objective. They are influenced by policy orientations of the organisations and the interests they represent (De la Porte and Pochet 2002).

The first section of this paper starts with a description of the existing process and instruments of open coordination in the field of social inclusion. Here, the recent political history of the method is introduced, followed by a description of its instruments and a chronological overview of the process. The second section theoretically explores the potential effects of open coordination. It hypothesises the ways through which national and local policy making can be affected by the method of open coordination. A distinction is made between learning and stimulation effects of open coordination, taking place at both European and domestic – i.e. national and local – levels. Next, the third section empirically investigates whether OMC produces the theoretically expected results of the previous section. The domestic effects are analysed by drawing from the set of assumed effects developed in the theoretical framework. As it turns out that just a few of theoretically expected effects produce results in practice, the fourth section provides some policy options for reducing the discrepancy between the theoretical potential of open coordination (section 2) and the (potential) effects under its current implementation (section 3). The last section concludes with an assessment of whether OMC – potentially in a reformed version – can be an effective tool for improving social policymaking in the Netherlands.

## 1.3 The relevance of the question

National effects of open coordination are of concern to both political and academic debates on open coordination. At a debate on Europe and social policy, the Dutch deputy minister of European Affairs, Atzo Nicolai, said that if member states do not start serious efforts to implement the Lisbon strategy nationally, it is likely to be interred into the mausoleum of European impotence with the inscription: 'Here rests the baby of 15 parents, who died as an orphan' (Nicolai 2004). While Nicolai was talking about the national implementation debates on employment and the knowledge economy in specific, there is a general need for a clearer view on how to implement the open method of coordination in the Netherlands. In 2005 the European Commission will conduct an evaluation of the application of OMC in the field of social inclusion. One of the crucial questions to be addressed is the extent to which the process has national effects, and the extent to which

national effectiveness can be enhanced. Moreover, this issue of national implementation is a European concern, as demonstrated by the presidency conclusions of the European Council at the end of March 2004:

*The European Council agrees that the critical issue now is the need for better implementation of commitments already made. The credibility of the process requires stepping up the pace of reform at Member State level. Enhanced monitoring of national performance is needed, including information exchange on best practice. There must be speedier translation of agreements and policy making at EU level into concrete measures.*

[...]

*A high level of social cohesion is central to the Lisbon Agenda. Strategies which make a decisive impact on social exclusion and on the eradication of poverty must be reinforced; protecting the most vulnerable members of society forms an essential aspect of the wider approach. [...] [M]ainstreaming the social inclusion agenda through implementing national action plans play a key role (European Council 2004).*

Besides these policy debates, national effectiveness of open coordination is also a matter of academic concern. Theorising about the effectiveness of the method as a model for European social policy is dependent on certain assumptions about national effects. This paper analyses the validity of these assumptions, as well as the conditions on which they are dependent, for the case of social inclusion.

## 2 A Primer to Open Coordination in the field of Social Inclusion

### 2.1 A brief political history

With the Lisbon goal the European Council defined social inclusion as an area of common concern. The goal itself was not as revolutionary and unprecedented as the instrument associated with its implementation: the open method of coordination. Hence, the council broke with the traditional idea that binding supranational rules were the only effective strategy of action. During the nineties this faith in 'hard law' as a means for *further* social European integration – without prejudice to its lasting successes in the fields of gender equality and labour conditions – came to a standstill. On the one hand this was caused by its well-known limitations, such as welfare state diversity, particularity, political sensitivity and lack of consensus. On the other hand, the incentives for its application were growing. These were fuelled by a growing demand for a strong counterbalancing social pillar, which was backed up by increasing interdependence due to monetary integration, the completion of the internal market, and hence, fear of 'social dumping' (Ferrera et al 2002). OMC, if effective, could provide an answer for constructing a social dimension in an interdependent European environment, while overcoming the limitations of hard law. Open coordination was first used for employment (since Luxembourg 1997, annual cycles), followed by social inclusion and the revision of social protection (since Lisbon 2000, biennial cycles), pension reform was the last to be added (since Laeken, triennial cycles).

### 2.2 The goals, method and instruments

The presidency of the Lisbon summit concluded that the method to be employed to achieve its goals – the open method of coordination – should contain the following elements:

1. fixing guidelines for the Union combined with a specific timetable for achieving the goals [...] in the short, medium and long terms (*common objectives*);
2. establishing, where appropriate, quantitative and qualitative indicators and benchmarks against the best in the world and tailored to the needs of different Member States and sectors as a means of comparing best practice (*indicators for comparison and monitoring*);
3. translating the European guidelines into national regional policies by setting specific targets (*translation through national action plans*);
4. periodic monitoring, evaluation and peer review organised as mutual learning processes (*periodic monitoring, evaluation and peer review*) (Radaelli 2003:15, cf. European Council 2000: point 37).

Below follows a description of each of these four elements for the field of social inclusion. The common objectives, the first of four elements, were determined at the Nice European Council of December 2000. The following four common objectives for the fight against poverty and social exclusion were laid down:

1. To facilitate participation in employment and access to resources, rights, goods, and services for all;
2. To prevent the risk of exclusion;
3. To help the most vulnerable;



4. To mobilise all relevant bodies (see appendix for a full overview of the common objectives adopted at Copenhagen for 2003).

Two years later, in December 2002, the Copenhagen European Council made two substantial additions to this list of common objectives by asking for an emphasis placed on gender differentiation in the analysis of social exclusion and in assessing policy impact; plus, the highlighting of the special difficulties facing immigrants as regards their social inclusion. In contrast to the quantified targets of the employment OMC, these targets are general objectives along which member states are expected to structure their action plans. The common objectives form the common targets, intentions and timelines unani- mously agreed by the member states, based on a proposal from the Social Protection Committee (SPC). The Social Protection Committee is composed of two delegates (higher level civil servants) from each Member State and the Commission. Indicators are the second element of open coordination. A basis for monitoring progress and assessing the effectiveness of policy efforts was established at Laeken with the endorsement of 18 commonly agreed indicators to measure poverty and social exclusion. A variety of domains is covered – income poverty, as well as long-term unemployment, health and lifelong learning – reflecting the widespread perception that poverty and social exclusion in Europe have a multi-dimensional nature and cannot be reduced to one single variable. These indicators are used to objectively assess progress of the multi-annual process based on verified outcomes, for individual member states and for the EU as a whole. National indicators continue to play a role, in particular in those fields (e.g. housing) where it was not yet possible to define a significant common ground. The third element, domestic translation, is implemented via national action plans. National action plans against poverty and social exclusion play a key role in this process by translating these common objectives into national policies. The first action plans were submitted in June 2001. The development of these action plans was intended to form an opportunity for informa- tion and consultation of the most concerned stakeholders. Moreover, they could serve to review the bases of the national strategies to fight poverty and social exclusion. It also represented an opportunity to develop a more strategic and integrated approach to combating poverty. All Member States are due to submit their NAPs/inclusion against poverty and social exclu- sion biennially in response to the common objectives on poverty and social exclusion. In these plans, every member state presents its priorities and efforts for the next two years, and evaluates the progress made in the previous year. Until now this has happened twice: in the summer of 2001 and in the summer of 2003. The last plans were supposed to be prepared in the framework of a Common Outline, which had the following structure: 1) Major trends and challenges; 2) Review of Progress around previous NAP; 3) Strategic Approach, Main Objectives and Key Targets; 4) Policy Measures; 5) Institutional Arrangements; 6) Good Practice.

Domestically, periodic monitoring and evaluation – the fourth element of open coordination – is to be included in the proce- dural cycle of writing the national action plan. In addition, the European level offers some forms of multilateral supervision. Firstly, *joint reports* are produced biennially on the basis of national action plans. They are prepared by the commission, which has country desks for every member state, after submission of the NAPs. The report begins with a general and comparative overview of the EU situation in the field of social inclusion, which is followed by country specific summaries and evaluations, criticism and challenges (just four to five pages per country), in addition it contains a statistical annex including domestic statistics in comparative perspective. During *peer evaluations* the national action plans are evaluated by other member states in a closed multilateral session between the Commission and the member states. Countries are randomly matched to evaluate each other. These peer evaluations are conducted by national civil servants. So far, the prep- aration time has been rather limited: only a week in 2003. Moreover, seminars are organised in the form of *peer reviews*, in

which members states present their best practices which can be voluntarily attended by other member states (see overview of peer review sessions and attendance in appendix IV). Peer reviews are intended to encourage member states to learn effective policy solutions from others. In preparation for the publication of the NAP, *bilateral meetings* are organised. During these meetings, NAPs are discussed by the Commission and representatives of the member states (higher civil servant level). These meetings are closed; some countries (excluding the Netherlands) had representatives of civil society in these meetings.

### 2.3 A procedural overview of the NAP round leading to 2003

The appendix includes a schematic overview of actions, actors and dates, distinguishing between the levels of governance at which action took place: European or national. Below follows a written overview of the cycle leading to the Joint Report on Social Inclusion of 2003. In December 2002 the European Council agreed on the common objectives, and formally invited the member states for a second round of NAPs.

The writing of the national action plans began with a start-up conference in the beginning of October 2002 with different NGOs, social partners, policy makers and academics present. Following this, an interdepartmental working group prepared the draft version of the action plan 2003. This working group consists of civil servants from different departments and a representative from the VNG, the Dutch association of municipalities. The latter serves as a check on the local feasibility of the policy in the action plan. Moreover, it checks whether policy proposals respect the local autonomy of municipalities concerning social policy, which is a decentralised policy domain in the Netherlands. In May 2003 the most involved civil society organisations were consulted on the draft and had a two week period in which to react. The main organisation involved in this consultation is the Social Alliance (*sociale alliantie*), which is a network of all kinds of social NGOs, including trade unions, ideological NGOs and organisations of those in poverty. After this the document was adopted by the Dutch council of ministers and sent to parliament and the European Commission on in the beginning of July 2003. It was not until the beginning of October 2003 (3 months after submission) that the document was discussed by the Lower House of the Dutch parliament, in a meeting of the committee on Social Affairs and Employment.

In the beginning of October 2003 there was a two day peer evaluation session, in which the NAPs were briefly evaluated by randomly selected peer countries. The assignment of the peer countries was only communicated one week in advance, which did not allow for much preparation time. In the same month the draft version of the joint report was distributed, on which member states could comment. At the end of October a bilateral session was organised in which the Commission discussed the NAP with representatives from the ministry of social affairs. On the basis of comments from the member states the Joint Report was finalized and subsequently adopted by the SPC, the Council, and finally published after adoption by the European Council of December 2003.

### 3 Theoretical Framework: Learning and Stimulating

Following the previous descriptive section, this section discusses theoretical expectations of the effects of open coordination. Effects are evaluated normatively as the degree to which open coordination contributes to the quality of social policy. The quality of social policy can be assessed on its *contents* and on the degree of *success* with which it is executed. This leads to a simple evaluative question: does the government do the right things (contents), and, does it do them well (success) (Van der Knaap 1997:9)? In the end, this question ought to be answered by society. Hence, an improvement in policy means a better match between policy results and the preferences of society. The judgment of this better match needs to be made via accountability mechanisms, such as. parliament, bargaining institutions, public debate, deliberation and accounting reports.

Assuming that policy is based on a theory-of-action (Van der Knaap 1997 cf. Argyris and Schön 1978 and 1996), quality of policy is dependent on the quality of this theory, and the effectiveness of its execution. A theory-of-action consists of values, norms, preferences and knowledge about causal relationship on which policy is based. Values are the political ideals behind the goals of policymaking, for example, that people have the right to a decent income. Norms are the qualitative or quantitative translations of these values to reality, for instance, that a decent income is 60% of the average income. Preferences assign a weight to the attainment of these values and norms relative to other policy domains; this could be a preference for decreasing poverty over improving education, e.g. a reduction of poverty with 5% has equal utility to an improvement in education of 10%. Values, norms and preferences form the *normative basis* of a theory-of-action, i.e. knowing *that* things should happen. Hence, the normative basis determines the contents of policy. The *cognitive basis* of a theory-of-action concerns the knowledge about causal relationships between policy measures and their effects, i.e. knowing *how* things should happen. Knowledge is based on a causal relationship that has been empirically or theoretically substantiated. Knowledge can improve because of new empirical information or theoretical insights. For example, knowledge could be that policy measures – like activation policies and more generous welfare benefits – reduce poverty. The success of policy is dependent on the ‘quality of knowledge’ about these relationships. Quality can improve because empirical evidence validates these relationships between policy measure and effect (validity of knowledge). Quality can also improve because other policy measures are found that produce more optimal results (optimality of knowledge).

Theories-of-action can change, i.e. its normative and cognitive bases change. This could be called an instance of *learning*. However, ‘knowing that’ and ‘knowing how’ does not automatically lead to implementation and reform. The implicit theory behind *implemented* policy is what Argyris and Schön (1996) coined as the theory-in-use. Learning only has effects on actual policy when change in the theory-of-action leads to changes in the theory-in-use. All kinds of political and institutional barriers can withhold the learnt lessons (the theory-of-action) from implementation (the theory-in-use). Alternatively, not every change in the theory-in-use is an instance of learning, as random events or political turn-over can lead to these changes (Hemerijck and Visser 2003). In order to link the learned lessons with implementation and reform, *stimuli* can help to overcome political and institutional barriers and to disseminate the learned lessons throughout the system of governance. Open coordination is hypothesised in this paper as an instrument of learning and stimulation. Besides, open coordination is hypothesised to make learning and stimulation take place in tandem at domestic and European levels. These hypotheses

provide the structure for this section. Firstly, domestic and European learning through open coordination are discussed. Secondly, domestic and European stimuli of the method are dealt with.

### 3.1 Learning: self-learning and learning from others

Learning processes can affect both the contents and the success dimension of policy. According to Van der Knaap (1997), this leads to a distinction between fundamental and corrective learning respectively. Regarding the latter, a distinction should be made between correction and corrective learning. Correction occurs when the parameters – i.e. routines, instruments and skills – are adjusted within a fixed theory-of-action, and thus with existing knowledge about the relation between policy and effect. Correction is a process of ‘simple’ or single-loop learning (Hemerijck and Visser 2003; Argyris and Schön 1978), where information and experience lead to adjustments. Corrective learning, on the other hand, involves a change in the cognitive framework with which such information is processed and thus a change in the knowledge about causal relationships between policy and effect. This is a process of complex or double-loop learning (ibid.), which involves a change in the theory-of-action. Fundamental learning occurs when the normative basis of the theory-of-action is changed. Consequently, it is also a form of complex or double-loop learning. When learning leads to a change in the values, norms or preferences underlying policy, this is an instance of fundamental learning. Below the contributions of open coordination to correction, corrective and fundamental learning at both domestic and European levels are discussed.

At the domestic level, open coordination can improve policy learning in two ways: 1) by disciplining the policymaking cycle and making it more transparent (Jacobsson 2002; Ekengren & Jacobson 2000; Goetschy 2000; Jacobsson 2001); and 2) by improving information flows through involvement of relevant actors (Radaelli 2003; Zeitlin 2002).

Ideally, a policymaking cycle starts with setting norms and targets, choosing policy measures, executing policy and subsequently evaluating the results. The cycle is complete when the results of evaluation are taken as input for defining the norms, targets and policy measures for the new cycle. As we will see further on, this ideal policymaking cycle is not as cyclical as it should be in the practice of Dutch policymaking.

If implemented properly, such a recurring policy cycle creates a feedback loop with respect to previously set targets and policy measures. This feedback could stimulate self-reflection. When the set targets have not been effectively achieved by the policy measures, this can lead to a correction with respect to the policy measure. And if corrections are deemed ineffective, the policy measure itself may be revised (corrective learning). If both these corrective measures turn out to be ineffective, the goals of policy may be questioned and changed. Thus, an evaluative feedback loop can lead to corrections, corrective learning and fundamental learning.

Open coordination can contribute to a disciplined policy cycle because it creates an external expectation of periodic target setting and evaluation in the form of action plans. The *ex post* comparison of targets with actual results in the next action plan, the bilateral evaluation by the Commission, the Joint Report, and the peer evaluations by other member states can all enhance evaluation, and thus domestic learning. However, it should be noted that target setting and evaluation are not without limitations and side effects. These potentially perverse effects are discussed at the end of this section.

A disciplined policy cycle has been missing in the past. One of the main points of criticism of a report by the National Audit Office on Dutch antipoverty policy in the late nineties was that it was hard to evaluate policy because no clear and measurable targets were set (Algemene Rekenkamer 2003). It was hard to evaluate effectiveness and draw lessons from.

Moreover, the same Audit Office reported in a recent survey of several of its studies that Dutch policymaking suffers from several persistent shortfalls: 1) limited preparation and excessively ambitious intentions; 2) an overrated focus on policy-

making and an underrated focus on policy execution; 3) scant attention for accountability, evaluation and costing; 4) an incapacity to learn from the past.

Besides disciplining the policy cycle, open coordination can also stimulate the bottom-up input of stakeholders through civil society. One of the Nice targets is to involve all relevant actors. The moments of target setting and evaluation provide clear and regular opportunities for input and evaluation (Jacobsson 1999). When input from civil society is improved, policy makers can learn about the effects of their policies on the people involved, and at the same time be informed about the needs of these people. Thereby, improved input of civil society can contribute to domestic policy learning.

In addition to stimulating domestic learning, open coordination can also enhance European learning, or learning from and with others (Hemerijck 2002). The diversity of welfare state practices makes the European Union an excellent (unintended) area of natural experiments: a large pool of best and worst practices. Open coordination could serve as a channel of communication for these practices. The channels potentially offered by open coordination are the Joint Report on Social Inclusion, the spreading of individual national action plans, as well as the interaction between civil servants and civil society from the different member states at peer reviews and other sessions organised around open coordination. The degree of diffusion of practices is dependent on the extent to which these channels of effects disseminate through the system of policy making, at both national and local levels. Besides opening the governmental channels of the spreading of practices, open coordination can create parallel channels through civil society. The European networks associated with the OMC – such as the European Anti Poverty Network, the Social Platform and the European Trade Union Confederation – can enhance the exchange of practices, experiences and knowledge through civil society.

Besides this kind of learning from others, or mimicking, OMC could also stimulate learning with others, based on joint processing and exchange of information and experience. OMC can potentially stimulate ‘learning ahead of failure’ (Hemerijck and Visser 2003). By expanding the repertoire of policy response, and learning from success elsewhere, policy makers may reduce the costs of learning through pure trial and error (Hemerijck 2002).

Furthermore, national targets, policies, and results are placed in a European comparative perspective, amongst others through benchmarking in joint reports. This European perspective on domestic policy can encourage corrective and fundamental learning. Corrective learning can occur when other countries have relatively more success in achieving similar goals. Although situations are not necessarily comparable, the relative success of a country could be explained by the policy approach of that country. Fundamental learning could occur when attention is drawn to a topic, for example through a bad position in an international comparison. Like any organisation, national systems can have ‘blind spots.’ Generally, these blind spots are not intentionally created by actors within that system, but are inherent to the system. Open coordination could help in making these ‘blind spots’ apparent. This does not mean that if the Netherlands scores ‘badly’ on a certain issue, then it should necessarily alter its policies. On the contrary, this ‘bad score’ could be an intentional outcome of political priorities. In that case, politicians can explicitly make that choice.

For example, the statistical annexes of the Joint Report on Social Inclusion 2003 show that the Netherlands has a 45% at-risk-of-poverty rate for single adults with children (Commission 2003). The majority of single parents are lone mothers. In comparison to the other member states, the Netherlands holds the 14<sup>th</sup> position, leaving only the UK at an even worse position of 50%. This is in sharp contrast to Denmark which has a 10% at-risk-of-poverty rate for the same group. In this way the international comparison offered by open coordination could have two effects. If the income position of single adults with children was an area of political priority, these results could stimulate policymakers to compare their policy measures with those of others in order to look for more effective policy solutions (corrective learning). However, if the position of single

adults with children was a 'blind spot' of Dutch social policy, this score could stimulate fundamental learning regarding the values, norms and preferences concerning the position of single parents. Thus, OMC can help national governments to 'spot their blind spots' with respect to the most vulnerable groups within society, i.e. those at risk of poverty and social exclusion. Although this policy outcome could be a legitimate political choice, politicians are held accountable for their choices by placing this choice in comparative perspective. The extent to which learning takes place is dependent on the exposure and susceptibility of policy makers to these comparisons. Transparency and comparability are essential conditions for success.

### 3.2 Stimuli to success

As stated in the introduction, open coordination is of a 'non-legalistic' nature which means that forces *other* than the European judiciary have to stimulate implementation. While policy learning contributes to the quality of the theory-of-action behind policy making, open coordination can also provide several domestic and European stimuli for bringing this theory-of-action effectively into practice, i.e. into a theory-in-use. Learned lessons are void when they are not linked with better policy results. Whether stimuli have effect on policy makers is dependent on the intensity of, and sensitivity to, stimuli.

At the European level, widely disseminated benchmarks can initiate a process of naming and shaming. The channels through which this can happen are the joint reports of the commission, the bilateral evaluations with the commission, peer evaluations or alternative channels such as European civil society networks. A low international ranking on a sensitive policy topic invites accountability. When the lower score cannot be accounted for by an explicit political choice, open coordination will put pressure on a member state to take action. Especially when benchmarks are openly published, member states are likely to strive for high rankings. Moreover, the other member states and the commission can exert a form of peer pressure to stimulate results. In combination with the sharing of practices, naming and shaming could lead to a race to the top through competition without 'trade secrets'. A more subtle or creeping way of stimulation can result from common language-use through the European interactions. Because language can influence thought and focus attention – thereby framing conceptions of reality (Jacobsson 2002) – it can stimulate implementation of learned lessons.

Domestically, stimuli can be divided in two channels: first, temporal disciplining of the policy agenda, and second, the improved position of domestic actors in the process. Temporal disciplining of the policy cycle keeps issues permanently on the agenda and requires results before the next period of evaluation. This external 'deadlinification' of practice stimulates national bureaucracies to produce results, and thereby challenges the national political time (Ekengren 1998; Jacobsson 2002). Policy issues like poverty and social exclusion require a long-term commitment to achieve results. Open coordination could shelter issues from national political and issue cycles. One of these cycles is the four-year election period, and thus the four year (or shorter) period of cabinets. For example, during Melkert's period as minister of Social Affairs and Employment (1994-1998) the poverty issue enjoyed high priority manifested in five annual 'poverty conferences' between 1995 and 2000. However, the priorities of his successors were in other fields, and the attention for the poverty programme was diminishing. While it can be argued that this 'political tide' is a legitimate outcome of democratic elections, one can argue that policy areas so essential to social stability and participation of the most vulnerable individuals in society should not be subjected to the 'political tide'. Besides the social implications of these problems, they require continuous attention in order to achieve better permanent results.

The pressure for periodic results can be further assured by the position of actors in the system. Because the goals of policy have been stated in the action plan, these targets can be used to hold the government accountable regarding its previously declared ambitions. The NAP could provide more openness about ambitions, which gives civil society both a position to give

input, as well as to hold government accountable (De la Porte and Nanz 2003; Radaelli 2003). Stakeholders, local collectivities and civil society are empowered by a European ‘obligation’ to which they can refer. Thereby OMC creates strategic opportunities for actors to exploit, which could lead to unexpected coalitions of stakeholders such as social partners, NGOs and local collectivities (Featherstone 2001, cf. De la Porte and Pochet 2002).

Because OMC could offer a clear moment of evaluation, there could also be a clearer deadline for results. It should be noted, however, that if policy makers foresee harsh *ex post* evaluation they are unlikely to be very ambitious *ex ante*. In an ideal balance, this leads to realistic but ambitious targets for which government can be held accountable.

### 3.3 Critical Notes and Conditions

#### 3.3.1 *The local effects pitfall*

The local effects of open coordination should be seen as a challenge to the method, rather than one of its virtues. It is probably the main condition of success. Without local effects, policy impact would have no relevance for those at risk of social exclusion. Below follow a couple of potential channels through which OMC could influence local policy making. The framework of analysis is an analogy with the main Dutch urban policy programme: *het Grote Steden Beleid* (GSB). Firstly, European and national ‘political ownership’ of the social exclusion programme can increase the local interest and importance of the issue. The local political agenda is influenced by national (and European) political agendas. The fact that there was a special minister for GSB certainly communicated a political priority to the local level. Secondly, the central framework and targets of GSB were translated into specific ‘city visions’ and ‘city targets’. Actually, the model applied in the relationship between Europe and the member states could largely be copied to the relationship between national and local governments. Thirdly, OMC could lead to institutional reactions. If the NAP entitled local governments to specific funding programmes, or specific channels for influencing policy making, local institutions would be likely to adapt their organisation to the programme. The common interest in GSB led to cooperation among the large Dutch cities: the G4 (the four largest) and the G26 (the 26 cities next in line). The institutional embedding led to specific aldermen for GSB as well as the development of knowledge centres. This shows that the opportunities for funding and policy influencing led to a clear local translation of an umbrella policy. Fourthly, political and non-political actors could adopt the new language of policy of OMC and use it to put local policy makers under pressure. When local civil society groups or the opposition point out the ambitions of the NAP to the local government, this could be used to stimulate more political attention to this field.

#### 3.3.2 *Limitations of, and conditions for, measurable targets*

One of the advantages of open coordination, as suggested above, is the disciplining of a policy cycle of target setting and evaluation. Generally, targeting on output, the use of indicators and the implementation of control, evaluation and auditing mechanisms are seen as a means for enhancing the efficiency and quality of the public sector. However, these instruments should be applied with care, as they can even have negative side effects on efficiency and quality. Firstly, the targets of (especially) social policy making are diffuse and not easily quantifiable along one dimension. Moreover, Leeuw (2000) indicates some potential perverse effects of governance through targeting and evaluation. Over-targeting can lead to a proliferation of targets, which, therefore, become meaningless (Leeuw 2000, cf. Smith 1996). In addition, he indicates the risk of what could be called a form of ‘opportunistic selection’ which occurs when the most easily attainable targets receive most attention. In combination with other effects – such as the costs of auditing itself – these effects lead to the perform-

ance paradox: a weak correlation between performance indicators and performance (Leeuw 2000 cf. Van Thiel 2000). Furthermore, the focus on procedures can promote administrative behaviour, instead of problem-solving behaviour: a shift from *substantive rationality* to *administrative rationality* (Leeuw 2000).

Atkinson et al (2002) proposed some guiding principles for the careful use of indicators, of which seven are listed below: 1) an indicator should capture the essence of the problem and have a clear and accepted normative interpretation; 2) an indicator should be robust and statistically validated; 3) an indicator should be responsive to policy interventions but not subject to manipulation; 4) an indicator should be measurable in a sufficiently comparable way across Member States; 5) an indicator should be timely and susceptible to revision; 6) the portfolio of indicators should be balanced across different dimensions; and 7) the portfolio of indicators should be as transparent and accessible as possible to the citizens of the European Union.

### 3.3.3 *The risk of window dressing*

The responsibility of giving effect to open coordination rests with the member states. As harmonisation is not the goal and legislation is not the method, the effectiveness of open coordination could be frustrated by free-riding behaviour of individual member states (WRR 2003). This permissive character of open coordination allows for window dressing: the process by which open coordination remains an administrative formality of dressing-up existing policy. Conditions for opening up are domestic political attention for the process, which could be stimulated by clear comparisons based on universal and commonly accepted indicators.

### 3.3.4 *Democratic Legitimacy*

The democratic legitimacy of OMC can be contested, especially when the participation of local actors, regional governments social actors and parliaments is limited. For guiding the empirical assessment of OMC processes, De la Porte and Nanz (2003) tentatively developed five normative criteria understood as ideals of democratic politics. Firstly, *transparency* should guarantee that 'interested citizens' have access to all the relevant information and documents at all stages of the process – from agreement to implementation. Secondly, *public debate*, as facilitated by transparency, should guarantee that policy decisions are debated in media and parliaments. Thirdly, the *participation* criterion states that citizens whose concerns and interests are affected by decisions should have equal and effective opportunity to make their interests and concerns known. Fourthly, *learning* is defined as a criterion, which has been dealt with above. Fifthly, *responsiveness* should guarantee that the governance process responds to relevant input (e.g. concerns of affected citizens voiced through civil society). These conditions, based on deliberative theories of democracies (Gerstenberg and Sabel 2002; Cohen and Sabel 2003), will be applied throughout the analysis of the current functioning of open coordination.

## 3.4 Conclusion: the added value of the European level

The added value of the European level in this process is extensive and multifaceted. To begin with, the presence of European coordination stimulates some domestic processes, for example through disciplining the policy process. Potentially, OMC could contribute to domestic learning and stimulate effectiveness through temporal discipline and the improved position of actors. Besides, European processes – such as the dissemination of knowledge through practices and benchmarks – can result in learning. However, this section also showed some potential pitfalls of open coordination: the local translation, the limitations of target setting, the potential for window dressing and the risk of democratic illegitimacy should be taken into account.



## 4 Effectiveness within Current Method of Working

This section discusses to what extent the above-described theoretical effects of open coordination work out practically in the Netherlands. It analyses current and potential effects of the way open coordination is implemented at this moment, based on parliamentary and policy documents, as well as interview material.

### 4.1 Learning

The limitations of learning in the current practice of open coordination in the Netherlands are discussed below. Does open coordination contribute to an improvement in the theory-of-action behind policymaking in the Netherlands?

As the evaluations of the NAP are themselves limited, domestic learning through evaluation is limited. Moreover, there is no clear link between the evaluations and the setting of new targets and policies. Although the action plan provides an overview of the extent to which previous targets have been met, it gives no interpretation for setting new targets or new policies, while this interpretation moment should be the learning moment. The following quote from Peter Senge holds for the open coordination process in the Netherlands: 'we learn best from our experience, but we never directly experience the consequences of many of our most important decisions (1990: 23).'

One of the reasons behind this is that neither parliament nor civil society is involved in an evaluation of the previous national action plan. Input provided by civil society and other 'representative' agents in the action plan could stimulate learning. However, respondents indicate that there is no automatic feedback on these comments: 'you never know if they are going to do something with it.' Therefore, this input is a one-way process where the government merely receives the input without necessarily reacting to it. Nederland et al (2003a and 2003b) provide a clear overview of the bottlenecks experienced by civil society organisations. In Denmark, as a result of frustration of their limited input, civil society organisation produced an alternative national action plan. Overall, limited domestic learning is caused by limited evaluation, participation and responsiveness.

With respect to European learning, none of the respondents could give clear examples of blind spots in Dutch policymaking that had been pointed out through open coordination, and put on the national policy agenda. For example, the rather critical evaluation in the Joint Inclusion report concerning the gender dimension of poverty and the income position of single parents could have stimulated two kinds of learning. If this position of single parents (i.e. lone mothers) was not a political priority, the comparison could have been used for naming and shaming by civil society and parliament, thereby stimulating a normative rethinking of policy values, norms and priorities. Assuming that this issue is a political priority, these comparisons should stimulate critical rethinking of the policy measures employed, while looking for inspiration to more successful practices in other countries. Up to now, the policy measures employed have failed to reduce poverty among this group.

A potential explanation is the limited access to child-care for these mothers, thereby making them rely on welfare, which is below the 60% poverty line. This limited access to child-care could also be explained normatively by enduring male-breadwinner-model thinking, in which the state takes over the bread-winner role via welfare.

Currently, the potential effectiveness of addressing this kind of blind spots (related to either contents or success of policy) depends on domestic political attention. Respondents said that the 'political will' of a minister is needed to pick up an issue indicated by OMC. A minister could use OMC as a European legitimisation for his 'own' cause. Respondents could not indicate

a clear case in which a minister used OMC to justify policy. Hence, in its current method of working open coordination is not a means in itself for putting issues on the agenda. The explanations are the limited dissemination of benchmarks (transparency) and the missing link to politicization via public debate. Learning effects are dependent on the diffusion of learning throughout the sphere of policy making. Best practices of OMC are spread in two main ways: via the joint report on social inclusion and by interactions between policy makers at the European level, for example through the peer reviews on best practices. The dissemination of these lessons from others, as far as OMC is concerned, depends on the number of actors involved in the process and the position they hold in the policy process. Respondents confirm that the domestic distribution and knowledge of the Joint Report on Social Inclusion remain limited to the few involved in the coordination of the process. A search through all parliamentary documents between January 2000 and March 2004 showed no reference to the report. Neither is the content of the joint report explicitly dealt with in the national action plan. The interviews confirmed that interaction at the European level around OMC – i.e. the group of local and national policy makers attending peer reviews – remains limited to a small number.

The governmental process of OMC is accompanied by a parallel civil society process. As civil society organisations attempt to communicate bottom up information to national networks, which in turn exchange these experiences with European organisations, they can provide alternative European channels of learning. In this way the EAPN has organised a bottom-up (review/input/consultation) session via its local organisations, so that those actually in poverty provide their thoughts about, and experiences with, antipoverty policy. Moreover, the Social Alliance will structure its activities along the different pillars of the NAP. However, as was indicated previously, the link between the input from civil society organisations and the NAP remains mainly one-way.

## 4.2 Stimulation to success

With respect to temporal disciplining of the policy agenda, one line of argumentation used by many interviewees about the agenda effects is: 'we did not see major changes, but maybe things would have been worse without OMC.' In the Netherlands the open coordination process started when five years of annual 'poverty conferences' had just ended. Although this is a valid argument, it is hard to prove that no change was caused by the implementation of OMC.

The NAP is more a summary of existing policy measures and targets, rather than a composing document for new policy measures and targets. As confirmed widely by interviewees, it is a one-way rather than a two-way process; an extraction of existing policy rather than an impetus for new policy. Reading the NAP, the question addressed by the interdepartmental committee preparing the action plan seems to have been 'what policies do we have around these common objectives?' instead of 'which policies should we develop around these common objectives?'. The first question is fundamental for answering the second; but the second is the question that leads to policy change. This low level of attention is shown by the number of persons working on the NAP. At the co-ordinating Ministry of Social Affairs and Employment, there is one full-time unit reserved for coordinating the process and writing the NAP. This coordinator collects the input from the different ministries for the NAP. Without prejudice to the potential efficiency of a single person, this level of commitment could never allow for determining and coordinating the development of an integral strategy in the fight against poverty and social exclusion. A meeting about the NAP between the director-generals of several ministries could indicate a trend towards more weight of the document (Nederland et al 2003b).

The NAP as such has been on the agenda of the parliamentary committee on Social Affairs and employment two times: at the beginning of July 2001 and at the beginning of October 2003. In both instances, the discussion in parliament took place

after the NAP had been sent to the European Commission. Consequently, although the document could be criticized, respondents indicated that parliamentary criticism had little weight as it was too late to make changes. The chosen time schedule limits public debate and the participation of actors in the process, thereby reducing its responsiveness to input. In the minutes of the 2003 discussion, the NAP was mainly attacked by the opposition. It was used to criticise the ambitions of the government, and to point out that in some fields ambitious targets were missing. For example, Noorman-den Uyl, spokeswoman for the Labour party, said in her criticism on the NAP:

*Because there are less measurable targets, the government has committed itself to less and will thus have to be less accountable. Could the government come up with additions within six months?<sup>2</sup>*

For the NAP of 2001 the main criticism was along similar lines. The different parties also criticized the government for its 'lack of ambition' and 'lack of measurable targets.' Although this criticism did come up, targets were not revised because of the criticism. Plausibly because the NAP was already sent to Brussels, no revisions could be made until the new NAP would be made in two years.

Outside the meetings where the NAP was specifically on the parliamentary agenda, parliament has referred to OMC in several ways. In a search through parliamentary documents between January 2001 till March 2004, 38 references were found to the NAP against poverty and social exclusion, some of which have already been referred to above.<sup>3</sup> Three categories of how the NAP was used as a side reference in other parliamentary discussions can be distinguished. Firstly, the NAP is increasingly referred to from the government's side as a document in which policy intentions are described. For example, on a parliamentary question the answer from the government is: 'as can be found in the NAP...' Secondly, members of parliament have used the NAP as a reference to the government's ambitions. In the recent discussion about the law on work and welfare (wet werk en bijstand) reference was made to conflicting ambitions of the NAP with this law. Another question asked was how these targets were going to be translated to municipalities, especially in relation to the recent budget cuts. Thirdly, the government was reminded in some discussions about the European obligations it has to quantify the results of certain programmes.

Although references are incidental, parliament (mainly the opposition) is increasingly using the NAP as a way to confront the government with its previously declared ambitions. This could improve the position of members of parliament to hold the government accountable for its results and ambitions. However, the limited status of the NAP makes these types of references rather weak. A stronger position of the NAP on the agenda would improve the position of parliament to hold the government accountable to its targets.

European NGOs and networks lobby on the common guidelines and the joint report (Meinema 2004), while national civil society networks lobby on the NAPs. They indicated to do so because the NAP is one of the few, if not the only, integral target setting documents. As regards the position of civil society in the process in the Netherlands, both the Social Alliance (Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid) and the EAPN have structured their lobbying around the NAP. Overall, OMC has contributed to the position of civil society in relation to the government. From the interview material, two main reasons can be distilled. Firstly, OMC makes the government present its targets and ambitions in an integral way. Secondly, OMC has

- 
2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21501-31, nr 24 p1, translated from Dutch: 'Doordat er minder meetbare streefdoelen zijn geformuleerd, heeft de regering zichzelf minder verplichtingen opgelegd en hoeft er minder verantwoording te worden afgelegd. Kan hier binnen een halfjaar een aanvulling op worden gegeven?'
  3. A search was conducted at Opmaat, an online database of parliamentary documents (<http://www.opmaat.sdu.nl/>). The search words used were the title of the NAP and the NAP itself, searching through the whole texts.

provided civil society with a supplementary external or European legitimation of its involvement.

Next to these limited domestic pressures, European pressures of the method remain limited as well. Little criticism and naming and shaming in the joint report was addressed by respondents as one of the explanations. As the joint report needs to deal with 15 national action plans, and 25 soon, there is not much space for criticism on individual action plans. On average four pages are spent on summarising and criticising one national action plan. This is a rather limited space for providing feedback on the whole social inclusion strategy of a country. Respondents confirmed that the main reason for mild criticism is political sensitivity, reinforced by a decreasing willingness of member states to participate in the process. It can also be questioned whether the commission, as a bureaucratic organisation, has the democratic position to criticize member states. Criticism from representative agents such as civil society and parliament should have a more prominent place in the process. As indicated previously, the joint report and the rest of the process receive little attention. The joint report is not sent to parliament, nor does it seem to get much media attention. In addition, evaluation sessions have been closed. Both the multi-lateral peer evaluations, as well as the bilateral meetings with the commission take place in closed session. Therefore, the criticism uttered at these meetings does not spread through the political system. Some interviewees argue that this is inherent to the 'governmental nature' of the system. Open civil servant meetings are the exception rather than the rule.

### 4.3 Are the conditions met and pitfalls evaded?

The above has shown that both learning and stimulation effects are limited in the practice of open coordination in the Netherlands. Below, the practice regarding the conditions and pitfalls (§ 3.3) is briefly reviewed.

Respondents could not indicate clear direct local effects of open coordination. Looking at the previously formulated conditions for local translation of national policies in analogy to GSB, the interviews show that none have been fulfilled. There are no funds under the umbrella of the NAP, there is no political ownership in the sense that the document is publicly known, or that a specific member of government is associated with the document, and there are no clear institutional configurations around the NAP. Therefore, the local translation of the NAP takes place via the existing programmes which it describes, rather than through a structure associated with the plan.

This last point is linked to the risk of window-dressing. The Dutch NAP could be seen as a form of window-dressing. It is not an initiating document for new policy, instead it describes existing policy. It should be noted that this description of existing policy is presented in such a way that it generally does not exaggerate policy ambitions and results.

Some conditions for deliberative democracy were described. In terms of transparency, official documents are publicly available through the web portal of the European Commission and the Ministry of Social Affairs and Employment. As described previously, the meetings around OMC are generally closed. Consequently, if there was any politics around the NAP, this took place in closed session. This lack of *transparency* is combined with a lack of *public debate*. Public debate and politicisation of OMC are mutually reinforcing. *Participation*, another criterion of deliberative democracy, seems to be mainly a one-way process. Although input from civil society is asked for and received, there is a lack of *responsiveness* to this input. This does not necessarily mean that input is not taken serious; it means that there is no automatic feedback to input from civil society. Moreover, the reactions from the government to the input are not publicly available. In short, the De la Porte and Nanz conditions for deliberative democracy are hardly met in the practice of open coordination in the Netherlands.

Although the current practice has some effects, the potential effects of OMC cannot be realised in the current method of working. From the above can be concluded that open coordination in the field of social inclusion is a form of 'summarising policy without politics.' It is agenda following rather than agenda setting: the NAP is more a summary of existent policy, rather than a document through which antipoverty policy is coordinated and through which integral targets are set. The bureaucratic character of the NAP and the resulting low level of domestic politicisation are the main explanations of this limited effectiveness.

## 5 Shortfalls and Options

Seven shortcomings that follow from the analysis above are addressed below. Each shortcoming is followed by a policy suggestion for improvement.

### 5.1 The role of parliament: stimulating politicisation and public debate

As shown in the analysis above, the role of parliament in the OMC process has been rather limited, especially because parliament has only had a check on the policy document after it has been sent to Brussels. This role of parliament is illustrative for the limited politicisation and political leadership of open coordination, while in the theoretical framework it was argued that more politicisation and political leadership can improve domestic learning and stimulation. Politicisation should create incentives to improve performance; it should not result into defensive attitudes that impede learning and policy change. Thus, priorities, targets and results should be politicised, while the policy measures with which these targets are met require an open and de-politicised problem-solving approach, taking into consideration a broad repertoire of potential policy responses. The position of parliament can be improved by organising a meeting of the committee on social affairs and employment around the start of the writing of the National Action Plan. During this meeting the progress of the past NAP is evaluated, and new targets are discussed. Besides, a parliamentary check could be introduced before the NAP is sent to Brussels. Although the document has no legally binding status, it would be good to have a parliamentary approval of non-binding international commitments.

### 5.2 From agenda following to agenda setting: the role of the NAP

A crucial shortfall in the effectiveness of OMC was the position of the NAP as an agenda-following document, rather than an agenda-setting document. The national action plan is a summary of existing policy, rather than a document that gives direction to policy. By linking existing national programmes to the action plan, the plan itself can be given more meaning. Hereby, these different programmes can be coordinated in an integral document of target setting. As the policies of the national action plan are currently spread over several ministries, a document with a higher status can serve as a means for coordinating the different policies into a single integral strategy against poverty and social exclusion. Potentially, the action plan could take over the role of preceding government memoranda such as the Social Memorandum (Sociale Nota) and the Welfare Memorandum (Welzijnsnota), of which the 'Sociale Nota' is no longer published due to recent budget cuts, and the publication of the 'Welzijnsnota' has been delayed.

### 5.3 Local action plans: connecting the local level to the NAP

Currently, the local link of the NAP is indirect through the different independent programmes that it describes. The introduction of a GSB like umbrella programme could create this link to the local level. By putting existing policy programmes under the umbrella of the NAP, funding and institutions can be linked to the NAP. In such a way the targets set in the NAP are directly linked to programmes that are presented under its header, and that have links to the local level. At the same time,

such a programme should respect the local autonomy of municipalities in the field of poverty policies. In the recommendation 'Bevrijdende Kaders' the Netherlands Council for Social Development has presented a paradigm similar to open coordination for national governance (RMO 2002). A similar structure can be applied for the field of antipoverty policy. By indicating the main targets for policy at the national level, local governments can be given space for development of their own policies. Accountability is then mainly horizontal to the local community. Local governments can be asked to develop their own plans in the light of targets of the NAP. Through processes of benchmarking local governments can be held accountable for their policy success. The national government can facilitate this process of benchmarking.

## 5.4 Participation of civil society

While civil society is consulted, analysis showed that it is difficult to recognise its input. Still, the NAP is more talking 'about' groups than talking 'with' groups. Although the final choices are legitimately made by the government, these choices could be justified by reacting to the input delivered by these organisations. An option would be to include a second opinion on the NAP, such a second opinion could be written by a poverty working group. This poverty working group can consist of those in poverty, social partners, and scientists. In Belgium, such a working group exists ('Het steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting,' translated: The Office for the Fight against Poverty, Social insecurity and Social Exclusion). The government can be asked to comment on the difference between the second opinion and the actual NAP. As this second opinion can be published with the NAP, consultation can become a more public two-way process. The government is also held more accountable regarding its choices. Again, the recommendations of the working group should not be binding.

## 5.5 Strict evaluation

The targets set in the NAP are often vague and hard to evaluate. In line with a recent report by the Audit Office (Algemene Rekenkamer), target setting should be more focussed and measurable. This allows for learning through monitoring. However, the previously mentioned limitations of targeting as well as the Atkinson principles should be kept in mind: indicators should address the substantive core of the problem. These targets should be evaluated by an independent third party. This independent party could be the National Audit Office. Including such an independent evaluation can enhance learning and stimulation. Moreover, the previously mentioned poverty working group can react to this evaluation. Learning can be enhanced because a clear indication is given of which targets were met, and which not. The fact that evaluation takes place periodically by an independent body also stimulates results.

## 5.6 Spreading of practices: including best and worst practices

Besides providing an overview of best practices, the NAP could also give an overview of worst practices. A critical self evaluation can improve the learning process for two reasons. It stimulates critical rethinking of the own system, which enhances domestic learning. Moreover, learning about unsuccessful policy can be as useful for other member states as learning about successful policy measures.

## 5.7 Opening the open method of coordination

Transparency is a necessary condition for politicisation, public debate and accountability. The method could be made more open in several ways. The multilateral peer evaluations and the bilateral evaluations with the European Commission could be opened up. By allowing the press or civil society organisations to be present at these meetings, OMC can become more transparent. This openness puts pressure on governments who have been criticised to react to that criticism. Too much transparency and exposure, however, could weaken the criticism uttered because of political sensitivity. In addition, the Dutch process could be opened up by creating an internet portal on poverty policy to which all relevant stakeholders contribute. Besides giving a general overview of information available around open coordination, this web portal could also function as a forum for discussion between stakeholders. National priorities and targets can be linked to actual policy measures and progress figures, such as statistics and implementation information. It can also show the progress in local translation of the NAP, by giving insights in local action plans and local benchmarks.

## 6 Conclusion

Open coordination is potentially a useful method for improving the contents and success of social policy through processes of learning and stimulation at domestic and European levels. By disciplining policy cycles and improving the input from actors, learning can be improved at the national level. Through benchmarking and the exchange of practices, learning from others is stimulated. Moreover, open coordination provides several stimuli for implementing these learnt lessons. The disciplined periodic evaluation and target setting and the involvement of parliament and civil society in these processes form domestic pressures for producing results and accountability. 'Low scores' in international comparisons can produce incentives for 'better' policy results.

However, the practice of open coordination does not produce the results that it promises. The national action plan is a summary of existing policy, rather than a document initiating new policy. This is shown by the position of the document in the parliament and within the ministries. For instance, parliament discussed the national action plan after it was sent to Brussels. There is no regular, systematic and objective evaluation of the targets set. Input from civil society is more a one-way process than a two-way process.

The last section addressed the main shortfalls of the implementation of open coordination, and provided some policy suggestions for improvement. The most important were stimulating political leadership by strengthening the role of parliament, improving the input of civil society and making the NAP the priority memorandum for Dutch social inclusion by putting existing policy programmes under the header of the action plan. Independent evaluation, opening up the process and including the spreading of best and worst practices were also suggested.

Comparable conclusions followed from other research, such as the Dutch evaluations of the EES (Zijl et al 2003) and a general study on open methods of coordination by Radaelli (2003). They show that a domestic translation of the process is a necessary condition for its success. Political debate and leadership on the national implementation and priority of the NAP are needed to reap the benefits of open coordination.



# References

Algemene Rekenkamer (2003). *Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning*. Tweede Kamer der Staten Generaal. 2002-2003. 28785. nrs 1-2.

Argyris, C. and Schön, D.A. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Argyris, C. and Schön, D.A. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Armstrong, K.A. (2003). Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of European Governance. In T. Borzel and R. Cichowski (red.) (2003), *The State of the European Union*. Vol. 6: 170-94. Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Berg, E. van der (2004). *Europeanisering van het maatschappelijk middenveld in Nederland*. Appendix to this volume.

Cohen, J. and Sabel, C. (2003). Sovereignty and Solidarity: EU and US. In: Zeitlin, J. and Trubek D. (eds.). *Governing Work and Welfare in A New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.

Commission of the European Communities (2001). *Joint Report on Social Inclusion*. 15223/01.

Commission of the European Communities (2003). *Joint Report on Social Inclusion: summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion*. Brussels 12.12.2003. (2003-2005). Com(2003)773 final. SEC(2003)1425.

Commission of the European Communities (2003). *Statistical Annex to the Draft Joint Inclusion Report*. Com(2003)773 final. Brussels 12.12.2003 SEC (2003) 1425.

De la Porte, C. and Nanz P. (2003). *OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance: The Cases of Employment and Pensions*. Paper presented at ESPAnet Conference 'Changing European Societies – The Role for Social Policy' 13.-15 november 2003. Denmark, Copenhagen.

De la Porte, C. and Pochet P. (2002). *Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actors' Involvement*. In: De la Porte, C. and Pochet P., (eds.). *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*.

Ekgren, A. (1998) *The New Title on Employment in the Amsterdam Treaty: A Future-Oriented Model for Integrating Europe*. Masters Thesis

- Ekengren, M. and Jacobson, K. (2000). *Explaining the Constitutionalization of EU Governance: The Case of European Employment Cooperation*. SCORE Research Report 2000: 8.
- European Council (2000). *Presidency Conclusions Lisbon European Council 23/24 march 2000*. Conceil/00/900.
- European Council (2004). *Presidency Conclusions Brussels European Council 25/26 march 2004*. DOC/04/1
- Featherstone, K (2001). *The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: The Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*. Queen's Papers on Europeanisation. No.6/2001.
- Ferrera, M., Matsaganis, M. and Sacchi, S. (2002). Open Coordination Against Poverty: the New EU 'Social Inclusion Process'. In: *Journal of European Social Policy*. vol. 12(3):227-239.
- Gerstenberg, O and Sabel, C.F. (2002). Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe? In: Joerges, C. and Dehousse, R. (eds.). *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford University Press. pp.289-342.
- Goetschy, J. (2000). The European Employment Strategy. *ECSA Review Forum: The Lisbon European Council* 13.
- Hemerijck, A. (2002). The Self-Transformation of the European Social Model(s). In Gøsta Esping-Andersen et al (eds.). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. and Visser, J. (2003). *Policy Learning in European Welfare States*. Unpublished manuscript. Universities of Leyden and Amsterdam (October).
- Jacobsson, K. (1999). *Employment Policy in Europe: A New System of European Governance?* SCORE Research Report 1999:11.
- Jacobsson, K. (2001). *Employment and Social Policy Coordination: A New System of EU Governance*. Paper for the Scancor workshop on Transnational regulation and the transformation of states. Stanford, CA 22-23 June 2001.
- Jacobsson, K. (2002). A European Politics for Employability: The Political Discourse on Employability of the EU and the OECD. In: Garsten, C. and Jacobsson, K. (eds.). *Learning to be Employable: New Agenda on Work in a Globalizing Labour Market*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Jacobsson, K. (2002). *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*. SCORE (Stockholm Center for Organizational Research) Working Paper no. 2002-4.

Leeuw, F. .L. (2000). Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend Burgerschap: De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Advies 10. The Hague: SDU Uitgevers.

Meinema, T. (2004). *Lobby- en participatiestrategieën van Europese NGO's: Een verkenning van mogelijkheden en praktijken*. Appendix to this volume.

Nederland, T., Stavenuiter, M., and Swinnen, H. (2003a). *Development and implementation of the NAP 2001: An evaluation of the National Action Plan the Netherlands for the prevention of poverty and social exclusion*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T. Stavenuiter, M., and Swinnen, H. (2003b). *NAP 2003 Development, objectives and contents: An evaluation of the National Action Plan the Netherlands for the prevention of poverty and social exclusion*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nicolai, A. (2004). *Een sociaal Europa werkt: De toekomst van de verzorgingsstaten in Europa*. Introduction to a debate on the future of the welfare state in Europe on March 8 2004. The Hague: Nieuwspoord.

Senge P.M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization* New York: Currency Doubleday

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2002). *Bevrijdende Kadens: Sturen op verantwoordelijkheid*. Advies 24. The Hague: SDU Uitgevers.

Radaelli, C.M. (2003). *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Report 1: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Stockholm: SIEPS.

Risse, T., Green Cowles, M. and Caporaso, J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. Cowles et al (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Schäfer, A. (2002). *Managing economic interdependence: The open method of coordination in comparison*. Paper prepared for the first meeting of the ERC – Rotterdam 29-31 October 2002.

Thiel, S. van (2000). *Quangocratization Trends, Causes and Consequences*. dissertation defended Utrecht University.

Knaap, van der P. (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie. The Hague: Phaedrus.

Vandenbroucke, F. (2002). Foreword: Sustainable social justice and "open coordination" in Europe. Pp viii-xxiv in Gøsta Esping-Andersen (ed.). In: *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003). *Slagvaardigheid in de Europese Unie*. Rapport nr. 65. The Hague: SDU Uitgevers.

Zeitlin, J. (2002). *The open method of coordination and the future of the European Employment Strategy*. Hearing of the European Parliament, Employment and Social Affairs Committee, 8 July 2002.

Zijl, L.M., et al (2002). *Dutch Experiences with the European Employment Strategy*. Amsterdam: The Netherlands EES National Impact Evaluation Study.

# Appendix I

## **List of Interviewed Persons**

|                     |  |
|---------------------|--|
| Mr. Jo Bothmer      | European Anti Poverty Network, the Netherlands         |
| Mr. Jasper Bloem    | Ministry of Social Affairs and Employment              |
| Ms. Claire Champeix | European Anti Poverty Network, European Office         |
| Mr. Hugh Fraser     | European Commission Employment                         |
| Ms. Myra Koomen     | Member of Parliament, CDA (Christian-Democrats)        |
| Mr. Gerard Koster   | VNG, Association of Dutch Municipalities               |
| Mr. Henri Lourdelle | European Trade Union Confederation                     |
| Ms. Thea Meinema    | NIZW, Netherlands Institute for Care and Welfare       |
| Ms. Trudi Nederland | Verwey-Jonker Instituut (NAP evaluations)              |
| Mr. Philippe Pochet | Observatoire Social Européen                           |
| Ms. Klara Scheepers | European Commission and Ministry of Social Affairs and |
| Mr. Jan Schrauwen   | Sociale Alliantie, (also FNV, trade union federation)  |
| Ms. Alida Smeeke    | European Anti Poverty Network, the Netherlands         |
| Ms. Karin Weustink  | Ministry of Social Affairs and Employment              |

# Appendix II

## **Copenhagen Objectives for Second Round of NAPs**

### **1. To facilitate participation in employment and access by all to resources, rights, goods and services**

1.1. *Facilitating participation in employment In the context of the European employment strategy, and the implementation of the guidelines in particular:*

- (a) To promote access to stable and quality employment for all women and men who are capable of working, in particular:
  - by putting in place, for those in the most vulnerable groups in society, pathways towards employment and by mobilising training policies to that end;
  - by developing policies to promote the reconciliation of work and family life, including the issue of child- and dependent care;
  - by using the opportunities for integration and employment provided by the social economy.
- (b) To prevent the exclusion of people from the world of work by improving employability, through human resource management, organisation of work and life-long learning.

1.2. *Facilitating access to resources, rights, goods and services for all*

- (a) To organise social protection systems in such a way that they help, in particular, to:
  - guarantee that everyone has the resources necessary to live in accordance with human dignity;
  - overcome obstacles to employment by ensuring that the take-up of employment results in increased income and by promoting employability.
- (b) To implement policies which aim to provide access for all to decent and sanitary housing, as well as the basic services necessary to live normally having regard to local circumstances (electricity, water, heating etc.).
- (c) To put in place policies which aim to provide access for all to healthcare appropriate to their situation, including situations of dependency.
- (d) To develop, for the benefit of people at risk of exclusion, services and accompanying measures which will allow them effective access to education, justice and other public and private services, such as culture, sport and leisure.

### **2. To prevent the risks of exclusion**

- (a) To exploit fully the potential of the knowledge-based society and of new information and communication technologies and ensure that no-one is excluded, taking particular account of the needs of people with disabilities.
- (b) To put in place policies which seek to prevent life crises which can lead to situations of social exclusion, such as indebtedness, exclusion from school and becoming homeless.
- (c) To implement action to preserve family solidarity in all its forms.

**3. To help the most vulnerable**

- (a) To promote the social integration of women and men at risk of facing persistent poverty, for example because they have a disability or belong to a group experiencing particular integration problems such as those affecting immigrants.
- (b) To move towards the elimination of social exclusion among children and give them every opportunity for social integration.
- (c) To develop comprehensive actions in favour of areas marked by exclusion. These objectives may be pursued by incorporating them in all the other objectives and/or through specific policies or actions.

**4. To mobilise all relevant bodies**

- (a) To promote, according to national practice, the participation and self-expression of people suffering exclusion, in particular in regard to their situation and the policies and measures affecting them.
- (b) To mainstream the fight against exclusion into overall policy, in particular:
  - by mobilising the public authorities at national, regional and local level, according to their respective areas of competence;
  - by developing appropriate coordination procedures and structures;
  - by adapting administrative and social services to the needs of people suffering exclusion and ensuring that front-line staff are sensitive to these needs.
- (c) To promote dialogue and partnership between all relevant bodies, public and private, for example:
  - by involving the social partners, NGOs and social service providers, according to their respective areas of competence, in the fight against the various forms of exclusion;
  - by encouraging the social responsibility and active engagement of all citizens in the fight against social exclusion;
  - by fostering the social responsibility of business.

# Appendix III

## Chronological Overview of Two Rounds of NAPs

| When?                        | Who?   | What?   |
|------------------------------|--|---|
| First Round                  |  |   |
| Dec 2000                     | <b>EU</b> – Nice European Council on the basis of Social Protection Committee proposal (high level civil servants from member states and EU Commission)            | Adoption of the four common “Nice” objectives   |
| March 2001                   | <b>NL</b> – National Government + relevant stakeholders (civil society)  | Start-up conference for the writing of the NAP/inclusion  |
| Until end of April 2001      | <b>NL</b> – Interdepartmental Working Group, co-ordinated by the ministry of Social Affairs + a representative of the VNG, the association of Dutch municipalities | Preparation of the NAP based on input from the different ministries responsible for the respective sub-domains of policy making against poverty and social exclusion, with the VNG as a check on feasibility for local execution                                      |
| April 2001                   | <b>NL</b> – National Government + relevant stakeholders (civil society)  | Consultation with stakeholders on the basis of the concept proposal produced by the Interdepartmental Working Group.  |
| May 2001                     | <b>NL</b> – cabinet of ministers of the Dutch Government   | Adoption of the NAP   |
| 1 <sup>st</sup> of June 2001 | <b>NL</b> – Ministry of Social Affairs and Employment  | Publication of the NAP  |
| July 2001                    | <b>NL</b> – Second Chamber of Parliament   | NAP discussed in parliament   |
| 11+12 2001                   | <b>EU</b> – member states, facilitated by European Commission  | Peer evaluations (countries were only informed one week in advance of the peer evaluation)  |
| July 2001                    | <b>EU</b> – EU Commission  | Distribution of a confidential draft Joint Report   |
| 3 sept 2001                  | <b>EU</b> – Bilateral: EU Commission and Dutch Government Representative (higher level civil servant)  | Bilateral discussion of NAP, the country situation is discussed and criticism provided  |
| 14+15 Dec 2001               | <b>EU</b> – Social Protection Committee > Council of Ministers > European Council  | Adoption of the Joint Report  |
| Second Round                 |  |   |
| 12-13 Dec 2002               | <b>EU</b> – Copenhagen European Council, on the basis of Social Protection Committee proposal (high level civil servants from member states and EU Commission)     | Additions to the Nice objectives  |
| 3 Oct 2002                   | <b>NL</b> – National Government + relevant stakeholders (civil society)  | Start-up conference for the writing of the NAP/inclusion  |
| Oct 2002 - May 2003          | <b>NL</b> – Interdepartmental Working Group, co-ordinated by the ministry of Social Affairs + a representative of the VNG, the association of Dutch municipalities | Preparation of the NAP based on input from the different ministries responsible for the sub-domains of policy making and (written and oral) input from the stakeholders following the start-up conference, with the VNG as a check on feasibility for local execution |



|                              |   |  |
|------------------------------|---|--|
| May 2003                     | <b>NL</b> – National Government + relevant stakeholders (civil society)                               | Consultation with stakeholders on the basis of the concept proposal produced by the Interdepartmental Working Group (two weeks in which to react).   |
| 27 June 2003                 | <b>NL</b> – cabinet of ministers of the Dutch Government  | Adoption of the NAP  |
| 3 <sup>rd</sup> of July 2003 | <b>NL</b> – Ministry of Social Affairs and Employment   | Publication of the NAP   |
| 2 Oct 2003                   | <b>NL</b> – Second Chamber of Parliament  | NAP on the Agenda of the Committee on Social Affairs   |
| 6+7 Oct 2003                 | <b>EU</b> – member states, facilitated by European Commission   | Peer evaluations (countries were only informed one week in advance of the peer they had to evaluate)   |
| Oct 2003                     | <b>EU</b> – EU Commission   | Distribution of a confidential concept Joint Report, in which NAPs/inclusion of the different member states are compared with one another, individual country recommendations are done and best practices are exchanged. |
| 28 Oct 2003                  | <b>EU</b> – Bilateral: EU Commission and Dutch Government Representative (higher level civil servant) | Bilateral discussion of NAP, the country situation is discussed and criticism provided   |
| 12 Dec 2004                  | <b>EU</b> – Social Protection Committee > Council of Ministers > European Council                     | Publication of the joint report on social inclusion  |



# Bijlage 6

*Maatwerk in Europees sociaal beleid*

**Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling**  
**Ingrid Sneekes**  
**Den Haag, september 2002**



# Voorwoord

In september 2002 is de voorstudie *Maatwerk in Europees sociaal beleid* afgerond. Hierin wordt een overzicht geboden van de Europese Unie als geheel (met name de Europese instellingen en de besluitvormingsprocessen) en de plaats van het Europees sociaal beleid. Met die afronding werd het startsein gegeven om de gelijknamige adviesvraag van het kabinet ter hand te nemen.

Inmiddels staat Nederland aan de vooravond van zijn EU-voorzitterschap en is de EU uitgegroeid van 15 naar 25 lidstaten. Er is – met ander woorden – in de tussenliggende periode veel veranderd in Europa, maar echter niet aan de (bestuurlijke) structuur van de Europese Unie.

De voorstudie *Maatwerk in Europees sociaal beleid* biedt een inzicht in de Europese besluitvormingsprocessen. Deze processen zijn complex en vaak moeilijk te doorgronden. Met deze voorstudie is niet gepoogd nieuwe inzichtjes te bieden of bestuurlijke processen te analyseren. Het geeft een opsomming van die vele verschillende processen. Vanwege het overzicht heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gemeend dat – ondanks dat dit onderzoek bijna twee jaar geleden is afgerond – het voldoende relevant en actueel is om als bijlage bij zijn uiteindelijke advies *Europa als sociale ruimte* te publiceren.

De voorstudie heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling handreikingen geboden om zijn adviesvraag concreter in te vullen. Een aantal onderzoeksvragen is naar voren gekomen. Deze hebben betrekking op de rol van het maatschappelijk middenveld in het Europese besluitvormingsproces, de open coördinatiemethode voor het sociaal beleid en de mate van participatie van de burger in Europa. Deze onderzoeksvragen zijn uitgediept in een aantal vervolgstudies die tevens als bijlage bij het advies *Europa als sociale ruimte* zijn gevoegd.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Den Haag, juni 2004



# Inhoud

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>1</b> | <b><i>Inleiding</i></b>   | <b>217</b> |
| <b>2</b> | <b><i>Structuur en besluitvorming in de Europese Unie</i></b>           | <b>218</b> |
| 2.1      | De Pijlerstructuur  | 218        |
| 2.2      | Actoren in het besluitvormingsproces                                    | 218        |
| 2.3      | Comités die betrokken zijn bij de besluitvorming                        | 222        |
| 2.4      | Besluitvormingsprocessen binnen de EU                                   | 223        |
| 2.5      | Uitvoering  | 225        |
| 2.6      | Instrumenten  | 225        |
| 2.7      | De co-decisie procedure stap voor stap uitgelegd                        | 225        |
| <b>3</b> | <b><i>Raad van Europa</i></b>   | <b>227</b> |
| <b>4</b> | <b><i>De ontwikkeling van het Europees sociaal beleid</i></b>           | <b>229</b> |
| 4.1      | Inleiding   | 229        |
| 4.2      | De grondslagen van het Europees sociaal beleid                          | 229        |
| 4.3      | Het sociale programma van 1989  | 229        |
| 4.4      | De ontwikkeling van het sociale beleid in de jaren '90                  | 231        |
| 4.5      | De European Employment Strategy (EES)                                   | 232        |
| 4.6      | Het Sociale Werkprogramma 1998-2000                                     | 233        |
| 4.7      | De strategische doelstellingen van de Commissie Prodi 2000 – 2005337    |            |
| 4.8      | De Sociale beleidsagenda 2000   | 233        |
| 4.9      | Verdere ontwikkeling van het Europees sociaal beleid                    | 236        |
| 4.10     | Verschuivingen in de prioriteitsstelling van Europees sociaal beleid    | 236        |
| 4.11     | Scorebord voor de uitvoering en andere evaluatiemomenten                | 237        |
| 4.12     | De rol van het subsidiariteitsbeginsel in het sociaal beleid            | 238        |
| 4.13     | De toekomst van het sociale en werkgelegenheidsbeleid volgens Nederland | 239        |
| <b>5</b> | <b><i>De methode van open beleidscoördinatie</i></b>                    | <b>240</b> |
| 5.1      | Totstandkoming van de methode van open beleidscoördinatie               | 240        |
| 5.2      | Werkwijze van de methode  | 240        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 5.3      | Instrumenten   | 241        |
| 5.4      | Sterktes en zwaktes van de methode van open beleidscoördinatie                           | 241        |
| 5.5      | De invloed van EES op de Nederlandse werkgelegenheidssituatie                            | 242        |
| 5.6      | Social Protection Committee  | 243        |
| 5.7      | Invulling van de methode van open beleidscoördinatie in Nederland                        | 243        |
| 5.8      | De waarde van open beleidscoördinatie voor het Europees sociaal beleid                   | 244        |
| <b>6</b> | <b><i>De invloed van de interne markt op het Europees sociaal beleid</i></b>             | <b>245</b> |
| 6.1      | Het ontstaan van de interne markt  | 245        |
| 6.2      | De domeinen van de interne markt   | 245        |
| 6.3      | De invloed van de interne markt op het sociaal beleid                                    | 246        |
| <b>7</b> | <b><i>De invloed van lobbyisten op de totstandkoming van Europees sociaal beleid</i></b> | <b>248</b> |
| 7.1      | Lobbyisten in Brussel  | 248        |
| 7.2      | Lobbyisten actief op het gebied van het Sociaal beleid                                   | 248        |
| <b>8</b> | <b><i>Discussie</i></b>  | <b>250</b> |
|          | <b><i>Literatuur</i></b>   | <b>252</b> |



# 1 Inleiding

In het werkprogramma 2002-2003 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling wordt het onderwerp *Maatwerk in Europees sociaal beleid* als nieuw adviesthema genoemd.

Europees sociaal beleid was vooralsnog een onbekend gebied voor de Raad. Om een goede advisering mogelijk te maken, leek het van groot belang om meer informatie te verkrijgen over de verschillende aspecten van de Europese Unie en in het bijzonder het sociaal beleid.

De voorstudie kan gezien worden als startnotitie voor de commissie Europees sociaal beleid en voorziet in deze informatie-vraag. Het geeft een voornamelijk feitelijk overzicht van de vaak complexe werkwijze van de EU. Inzicht in de verschillende structuren, instellingen en processen binnen de EU is essentieel om tot begrip van de ontwikkelingen van het Europees sociaal beleid te komen.

In het eerste hoofdstuk zullen dan ook de structuur, van de Unie, de verschillende EU-instellingen en de gehanteerde besluitvormingsprocessen besproken worden.

Vervolgens wordt ingegaan op het ontstaan van het Europees sociaal beleid. De meeste nadruk zal liggen op de ontwikkelingen in de laatste 15 jaar, omdat de ontwikkeling van het sociaal beleid in deze periode in een stroomversnelling is geraakt. In dit hoofdstuk zal ook worden ingegaan op de invloed van het subsidiariteitsbeginsel op het sociaal beleid en de toekomst van dit beleid volgens Nederland.

Eén van de ontwikkelingen op het gebied van Europees sociaal beleid is het toepassen van een nieuw beleidsinstrument, namelijk de methode van open beleidscoördinatie. Deze methode is in toenemende mate een belangrijke rol gaan spelen binnen de Europese Unie en verwacht wordt dat deze rol in de toekomst alleen maar zal toenemen. In hoofdstuk 5 wordt dan ook ingegaan op het ontstaan, de werkwijze en de sterkte- en zwaktepunten van deze methode. In dit hoofdstuk komt ook het Social Protection Committee aan de orde. Dit Comité speelt een zeer belangrijke rol bij de ontwikkeling van de communautaire actieprogramma's, welke weer de basis zijn voor de methode van open beleidscoördinatie.

Naast de methode van open beleidscoördinatie is er nog een proces dat van grote invloed is op het Europees sociaal beleid, namelijk de totstandkoming van de interne markt. De werking van de interne markt en de invloed die dit al heeft gehad en in de toekomst zal hebben op het sociale beleid in Europa worden in hoofdstuk 6 besproken.

In hoofdstuk 7 komt de rol van lobbyisten en NGO's in Brussel aan de orde.

## 2 Structuur en besluitvorming in de Europese Unie

### 2.1 De Pijlerstructuur

De Europese Unie bestaat uit drie pijlers. Er wordt over pijlers gesproken om de structuur van de Unie te verduidelijken. De EU kan gezien worden als een bouwwerk dat rust op de drie pijlers en hen overkoepelt. In de eerste pijler bevinden zich de Europese Gemeenschappen, deze bestaan uit de EGKS (de Europese Gemeenschappen voor Kolen en Staal), de EG (Europese Gemeenschap) en de EGA (Europese Gemeenschap voor Atoomenergie). De tweede pijler is het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de derde pijler is justitieel en binnenlands beleid.

De EGKS werd als eerste opgericht. Er is niet voor niets voor een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal gekozen. In het naoorlogse Europa leek het vinden en behouden van stabiliteit essentieel. De beste manier om dit te garanderen is het gemeenschappelijk maken van de voornaamste oorlogsgrondstoffen.

De verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn in principe bijgewerkte versies van het oprichtingsverdrag van de EG. Hierin staan de afspraken vermeld die tussen de lidstaten zijn vastgelegd. Deze verdragen zijn dus ook onderdeel van de eerste pijler. De besluitvorming is in de pijlers verschillend geregeld. De eerste pijler wordt gekenmerkt door supranationale besluitvorming, dat wil zeggen dat de regeringen de besluitvorming op deze gebieden hebben overgedragen aan de EU. Over het algemeen vindt besluitvorming binnen de eerste pijler plaats aan de hand van een gekwalificeerde meerderheid, dit begrip zal later nog verder worden uitgewerkt. De tweede en derde pijlers maken gebruik van intergouvernementele besluitvorming en hier geldt nog het vetorecht. Intergouvernementele besluitvorming wil zeggen dat de lidstaten geen besluitvorming overgedragen hebben naar de EU. Alle beslissingen in de tweede en derde pijler worden dan ook genomen door de vertegenwoordigers van de lidstaten.

Sociaal beleid wordt geschaard onder de eerste pijler en is binnen deze pijler een van de weinige beleidsvelden waar in sommige gevallen het vetorecht nog wordt toegepast. Er is op het gebied van Europees sociaal beleid binnen de EU de laatste jaren wel een verschuiving te zien van intergouvernementele naar supranationale besluitvorming, dit betekent dat de EU over steeds meer onderwerpen besluiten kan nemen.

Vooraf door het ontstaan van de interne markt en de daarmee verband houdende toename van de mobiliteit van EU-burgers, wordt de sociale zekerheid steeds meer een Europees belang.

### 2.2 Actoren in het besluitvormingsproces

De EU kent een ingewikkeld besluitvormingsproces. Er zijn drie verschillende instanties die elk een aparte rol innemen binnen het besluitvormingsproces van de EU: te weten de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Ook zal de aard en de functie van de Europese Raad zal besproken worden.

#### 2.2.1 De Europese Commissie

De Europese Commissie vertegenwoordigt het gemeenschappelijke belang van de EU en is supranationaal van aard. Verder is de Commissie het uitvoerende orgaan van de EU. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de jaarlijkse begroting. In totaal zijn er 20 Eurocommissarissen afkomstig uit alle lidstaten van de EU. De grote lidstaten leveren twee commissarissen en de kleinere staten ieder één.

De Voorzitter van de Commissie wordt door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten benoemd na goedkeuring door het Europees Parlement. De overige commissieleden worden in overleg met de voorzitter van de Commissie voorgedragen door de regeringen van de lidstaten en worden na goedkeuring door het Europees Parlement benoemd.

De Europese Commissie draagt de verantwoordelijkheid over de 36 directoraten-generaal waar zij uit bestaat. Aan het hoofd van elk directoraat-generaal staat een directeur-generaal (de hoogste ambtenaar op het directoraat-generaal) die verantwoording aflegt aan de verantwoordelijke Eurocommissaris. Hoewel ieder Commissielid eigen verantwoordelijkheden heeft, neemt de Commissie besluiten met meerderheidsstemming. Dit betekent dat alle genomen besluiten, op basis van het collegialiteitsbeginsel, besluiten van de gehele Commissie zijn en niet van één Commissaris.

Om van alle lopende zaken op de hoogte te blijven worden de Eurocommissarissen ondersteund door een groep persoonlijke adviseurs die samen het werkerrein van de commissie bestrijken. Deze groep, een kabinet genaamd, dient overzicht te hebben over alles wat er speelt binnen de commissie en zij brengen de Commissaris hier voorafgaand aan een vergadering van op de hoogte.

Alle Eurocommissarissen leggen een eed van onafhankelijkheid af en nemen daarmee afstand van beïnvloeding door een politieke partij. De Commissarissen mogen geen instructies aanvaarden of vragen van hun nationale regeringen.

De Commissie heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- het recht van initiatief. Dit exclusieve recht houdt in dat als de Raad van Ministers een besluit wil nemen, er eerst door de Europese Commissie een voorstel tot zo een besluit moet worden ingediend;
- Het erop toezien dat de implementatie van EU-wetgeving door de lidstaten correct verloopt.
- Het controleren van de subsidies die door de nationale regeringen aan hun industrieën worden verleend;
- Het namens de EU onderhandelen over handels- of samenwerkingsovereenkomsten met derde landen (niet EU-lidstaten);
- Er op toezien dat alle burgers en deelnemers aan de interne markt hiervan kunnen profiteren en het controleren op gedrag dat de mededinging op de interne markt kan vervalsen.

Voordat de Commissie een initiatief tot een wetsvoorstel neemt, verricht zij een uitgebreid onderzoek en overlegt ze met vertegenwoordigers van belanghebbenden (zowel overheid als bedrijfsleven).

Tevens kan zij experts bijeenroepen uit de lidstaten om op persoonlijke titel in Brussel over het voorstel te gaan praten voordat dit naar de Raad of het Parlement gaat. Deze expertmeetings zijn soms nodig omdat er niet altijd genoeg deskundigheid en menskracht is binnen het relatief kleine ambtenarencorps dat de Commissie ondersteunt.

Bij haar initiatieven dient de Commissie rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel, dit betekent dat zij enkel voorstellen indient over een onderwerp dat beter op EU-niveau dan op nationaal niveau geregeld kan worden.

Alhoewel de Commissie het initiatiefrecht heeft, wordt de agenda van de EU niet alleen door de Commissie bepaald. De lidstaten zelf spelen, door middel van de Europese Raad, namelijk een belangrijke rol bij het uitstippelen van de strategie van de EU (zie kopje Europese Raad)

Jaarlijks publiceert de Commissie een werkprogramma, waarin de prioriteiten van de commissie staan vermeld. Verder publiceert de Commissie groen- en witboeken, waarin beschreven staat wat er op een specifiek beleidsterrein zal gaan gebeuren. Groenboeken kunnen gezien worden als discussienota's, terwijl witboeken beleidsnota's zijn die de basis vormen voor concrete maatregelen.

### 2.2.2 De Raad van de Europese Unie

Een tweede actor in het besluitvormingsproces is de Raad van de Europese Unie (over het algemeen Raad van Ministers genoemd). Dit is het wetgevende orgaan van de Europese Unie. De Raad wordt gevormd door vertegenwoordigers van alle lidstaten op ministerieel niveau. De leden van de Raad dragen politieke verantwoordelijkheid tegenover hun nationale parlementen, de besluitvorming verloopt dan ook intergouvernementeel.

De samenstelling van de Raad wisselt al naar gelang de te behandelen onderwerpen, zonder dat dit iets verandert aan de eenheid van de Raad als instelling. De ministers van buitenlandse zaken komen bijvoorbeeld bijeen in de Algemene Raad, waar externe betrekkingen en algemeen beleid wordt behandeld. Andere ministers komen in vakraden samen. De ministers van Volksgezondheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid komen samen in de nieuw gevormde Jumbo Raad, genaamd: Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Gezondheid en Consumentenaangelegenheden.

Elk half jaar wisselt het voorzitterschap tussen de lidstaten, dit gebeurt in een vastgestelde volgorde. Zo is Nederland in de tweede helft van 2004 voorzitter.

De Raad wordt bijgestaan door een Secretariaat Generaal, dat onder leiding staat van een secretaris-generaal (de hoogste ambtenaar). Het Secretariaat Generaal zorgt ervoor dat de werkzaamheden goed verlopen en houdt de continuïteit in het oog.

De Raad heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- Het wetgevende orgaan van de Europese Unie;
- Het coördineren van het algemene economische beleid van de lidstaten;
- Het afsluiten van internationale overeenkomsten. In sommige gevallen heeft de Raad hiervoor de instemming van het Europees Parlement nodig;
- De Raad stelt in samenwerking met het Europees Parlement de begroting vast;
- De Raad heeft een beperkte rol bij de uitvoering van besluiten.

#### *Gekwalificeerde meerderheid*

De Raad telt momenteel 87 stemmen en beslist vaak met gekwalificeerde meerderheid. In de huidige samenstelling zijn hiervoor 62 stemmen nodig en moeten minstens 10 lidstaten hun stem hebben uitgebracht. In de huidige stemverhouding hebben de vier grootste landen nu ieder 10 stemmen en heeft Nederland 5 stemmen.

De gekwalificeerde meerderheid heeft een belangrijke functie, want met deze manier van stemmen kunnen de vijf grootste landen samen geen beslissing afdwingen. De blokkerende minderheid bedraagt 26 stemmen en kan dus niet gevormd worden door twee grote lidstaten.

Per januari 2005 zal de stemverdeling wijzigen, in verband met het toetreden van kandidaat-lidstaten. De grootste landen krijgen dan ieder 29 stemmen en Nederland zal er dan 13 hebben. Wanneer alle kandidaat-lidstaten zijn toegetreden zal de Raad 345 stemmen tellen. Overigens staat de stemverhouding momenteel ter discussie. Er wordt gezocht naar nieuwe vormen van stemverdeling.

#### *Het COREPER*

Elke Lidstaat heeft een Permanente Vertegenwoordiger (PV) bij de EU met de rang van ambassadeur. De PV is de hoogste ambtelijke vertegenwoordiger van een lidstaat bij de EU.

Elke lidstaat heeft een Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, waar verschillende vertegenwoordigers van de departe-

menten werkzaam zijn. De Permanente Vertegenwoordiger staat aan het hoofd hiervan. In spreektaal wordt de vertegenwoordiger van een bepaalde departement ook PV genoemd, maar er wordt dan niet op de Ambassadeur gedoeld.

De vijftien Permanent Vertegenwoordigers samen vormen het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, beter bekend als COREPER (Comité des Représentants Permanents).

In het geval dat de ambassadeurs bijeenkomen, gebeurt dat in COREPER II. Terwijl COREPER I bestaat uit de vijftien plaatsvervangend Permanente Vertegenwoordigers. Onder COREPER bevinden zich talrijke raads werkgroepen die door ambtenaren (zowel van de Permanente Vertegenwoordiging als de departementen) worden voorbereid en bijgewoond.

COREPER bereidt de werkzaamheden van de Raad van Ministers voor en neemt beslissingen op basis van de bevindingen van de raads werkgroepen. De Permanent Vertegenwoordigers hebben hierbij een door de nationale overheid gegeven onderhandelingsmarge en houden dan ook gedurende de onderhandelingen voortdurend ruggespraak.

Is er op het niveau van COREPER al overeenstemming bereikt over een onderwerp, dan wordt dit als A-punt op de agenda van de Raad van Ministers geplaatst. Dat houdt in dat het door de Raad in principe als hamerstuk wordt afgedaan. De Raad vergadert vervolgens alleen over de B-punten. Het komt niet vaak voor dat de ministers zelf in de vergadering knopen doorhakken met betrekking tot B-punten. Meestal worden deze onderwerpen weer teruggezonden naar COREPER, waarna ze bij de volgende vergadering van de Raad op de agenda verschijnen als A-punt. COREPER heeft dus een centrale rol in de besluitvorming.

### 2.2.3 De Europese Raad

Alhoewel de Europese Raad juridisch gezien geen instelling van de EU is, speelt hij toch een cruciale rol binnen de Unie. De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de vijftien lidstaten van de Europese Unie en de voorzitter van de Europese Commissie. Ze worden in de praktijk vaak aangehaald als de 'top van ... (de plaatsnaam waar de bijeenkomst is)'. De lidstaat die voorzitter is van de Raad van Ministers kan een Europese Raad beleggen, dit gebeurt dus doorgaans eens per half jaar. De belangrijkste taak van de Europese Raad wordt in het EU-verdrag als volgt omschreven: 'De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en stelt de algemene politieke beleidslijnen vast.'

Verder houdt de Europese Raad zich bezig met het coördineren van Europees beleid en het oplossen van conflicten. In de Europese Raad zetelen de 'hiërarchische meerderen' van de ministers die lid zijn van de Raad van Ministers: door die positie en dat gezag is de Europese Raad in staat om zo nodig conflicten op te lossen en dossiers vlot te trekken waarop de Raad in zijn diverse samenstellingen geen antwoord heeft.

Een andere taak van de Europese Raad is het economisch en monetair beleid en het werkgelegenheidsbeleid. De Europese Raad geeft richtsnoeren voor het economisch beleid en neemt conclusies aan over de werkgelegenheidssituatie in de Gemeenschap. Vervolgens dient de Raad van Ministers de door de Europese Raad vastgestelde globale richtsnoeren uit te voeren. De EU-verdragen geven in het algemeen geen regels voor de besluitvorming van de Europese Raad en bepalen slechts bij uitzondering dat de Europese Raad formele besluiten kan aannemen. De Europese Raad is in de eerste plaats een politiek en geen juridisch besluitvormingsorgaan.

De leden van de Europese Raad bereiken politieke akkoorden bij consensus. Op enige uitzonderingen na zijn het de Commissie, het Parlement en de Raad van Ministers die deze politieke besluiten een juridische waarde geven. De door de Europese Raad gegeven richtsnoeren worden in de 'conclusies van het voorzitterschap' opgenomen. Deze conclusie is dus een zeer belangrijk instrument voor de opvolging van de richtsnoeren van de Europese Raad.

De werkzaamheden van de Europese Raad worden grotendeels bij de Raad van Ministers voorbereid. De Raad Algemene Zaken, waar de ministers van Buitenlandse Zaken een zetel in hebben, vergadert enkele dagen van te voren om de stand van zaken op te maken van dossiers die besproken kunnen gaan worden.

Over het algemeen organiseert de lidstaat die een Europese Raad voorziet, voorafgaand aan deze top een 'ronde langs de Europese hoofdsteden' om vooraf overleg te plegen met staatshoofden en regeringsleiders.

#### 2.2.4 Het Europees Parlement

Het Europees Parlement is een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en heeft als voornaamste taak het controleren van de uitvoerende macht.

Het parlement bestaat uit 626 leden, waarvan er momenteel 31 uit Nederland afkomstig zijn. Het parlement wordt eens per vijf jaar gekozen en heeft in de loop der jaren steeds meer invloed op de besluitvorming gekregen.

De Europarlementariërs zijn lid van één van de Europese politieke partijen en de fractievoorzitters van deze partijen vormen samen met de parlementsvoorzitter de Conferentie van Voorzitters. Deze Conferentie vormt het politieke bestuursorgaan van de Unie en is onder andere verantwoordelijk voor de ontwerpagenda van de plenaire vergadering en stelt de bevoegdheden en het aantal leden van de parlementaire commissies en delegaties vast.

Het Parlement staat onder leiding van een voorzitter en een 'bureau'. Dit administratieve bestuursorgaan bestaat uit de voorzitter van het Europees Parlement, veertien ondervoorzitters en vijf quaestoren met een adviserende stem.

De plenaire vergaderingen van het Parlement worden voorbereid door 17 vaste commissies. Naar gelang het onderwerp van het Commissievoorstel, bereidt de parlementaire commissie op wiens beleidsterrein het onderwerp ligt een standpunt van het Europees Parlement voor. Een aangeduide rapporteur maakt een ontwerpverslag dat na beraadslaging in stemming wordt gebracht bij de parlementaire commissie. Als het voorstel wordt goedgekeurd, wordt het doorgestuurd naar de plenaire vergadering van het Europees Parlement. Het Parlement kan vervolgens nog amenderen voordat het tot stemming overgaat. De door het Parlement genomen besluiten worden genomen met meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen, tenzij in het Verdrag anders is bepaald. Naast de vaste commissies kan het Parlement ook tijdelijke commissies en sub-commissies instellen.

Het EP heeft naast de controle op de uitvoerende macht, nog een tweetal belangrijke bevoegdheden, namelijk medewetgevende bevoegdheid en budgettaire bevoegdheid.

De medewetgevende bevoegdheid kent verschillende varianten en in de EU-verdragen staat per verdragsartikel omschreven welke procedure voor het Europees Parlement van toepassing is.

In de raadplegingsprocedure is advies van het Parlement vereist, in de samenwerkingsprocedure kan het Parlement voorgestelde wetgeving verbeteren door te amenderen en in de co-decisieprocedure is de beslissingsbevoegdheid gelijk verdeeld tussen het Parlement en de Raad.

Toch blijft het EP slechts negatieve bevoegdheden houden, dat wil zeggen dat het EP alleen kan wijzigen (amenderen) of verwerpen (veto-uitspraken). Het EP kan dus geen beleid initiëren.

### 2.3 Comités die betrokken zijn bij de besluitvorming

Er zijn er ook nog twee comités die een rol spelen in de besluitvorming. Hieronder zullen in het kort de functie en positionering van deze organen beschreven worden.

### 2.3.1 *Het Economisch en Sociaal Comité*

Het Economisch en Sociaal Comité is een raadgevend orgaan dat bestaat uit 222 vertegenwoordigers uit alle sectoren van het economische en sociale leven. Zij worden door de Raad van Ministers met eenparigheid van stemmen (dit wil zeggen, unanimité) benoemd voor een periode van vier jaar en zijn herbenoembaar. Uit hun midden kiezen zij voor een periode van twee jaar een voorzitter en een bureau. De leden zijn onderverdeeld in drie groepen: Werkgevers, Werknemers en Diverse Werkzaamheden.

De Raad en de Commissie zijn in bepaalde gevallen verplicht voor het nemen van een besluit advies te vragen aan het Economisch en Sociaal Comité. Ook kunnen Raad, Commissie of Parlement het orgaan uit eigen beweging om advies vragen. Daarnaast heeft het comité het recht om op eigen initiatief adviezen uit te brengen. De adviezen spitsen zich toe op besluiten met gevolgen op economisch en sociaal gebied. Het Comité vergadert in voltallige vergadering en stelt met een gewone meerderheid zijn adviezen vast. Deze worden gezonden aan de instellingen van de EU en gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. Hoewel de adviezen voor de instellingen niet bindend zijn, wordt er, vooral als ze door het comité met grote meerderheid zijn vastgesteld, wel waarde aan gehecht. Door het Economisch en Sociaal Comité kunnen de sociale partners invloed uitoefenen op de besluitvorming.

### 2.3.2 *Comité van de Regio's*

Het Comité van de Regio's bestaat ook uit 222 leden. Het zijn vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden.

De benoeming geschiedt op dezelfde wijze als bij het Economisch en Sociaal Comité.

Het Comité van de Regio's treedt op als de behartiger van belangen van lokale en regionale overheden. Ook bij dit Comité zijn de Raad en de Commissie in bepaalde gevallen verplicht voor het nemen van een besluit advies te vragen aan het Comité. Ook kunnen Raad, Commissie of Parlement het orgaan uit eigen beweging om advies vragen. Daarnaast heeft het comité het recht om op eigen initiatief adviezen uit te brengen. De adviezen hebben vooral betrekking op beleidsterreinen die traditioneel tot de bevoegdheid van de lokale of de regionale overheden behoren, zoals cultuur en onderwijs.

Wat betreft sociaal beleid is de Raad is op grond van het verdrag van Amsterdam verplicht het Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's om advies te vragen over de volgende onderwerpen:

- Artikel 137, lid 2, te weten de verbetering van het arbeidsmilieu, de arbeidsvoorwaarden, de informatie en raadpleging van werknemers, de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten en de gelijkheid van mannen en vrouwen voor wat betreft hun kansen op de arbeidsmarkt;
- Gelijke beloning van mannen en vrouwen;
- Besluiten omtrent het Europees Sociaal Fonds;
- Het aannemen van stimuleringsmaatregelen voor het onderwijs en het beroepsonderwijs.

## 2.4 **Besluitvormingsprocessen binnen de EU**

Binnen het sociaal beleid wordt gebruik gemaakt van twee vormen van besluitvorming, de co-decisie procedure en de raadplegingsprocedure. Deze procedures zullen hier verduidelijkt worden.

### 2.4.1 *De co-decisie procedure*

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (1992) geldt op een aantal terreinen de co-decisie procedure.

In het verdrag van Amsterdam is het aantal terreinen waarbij deze procedure geldt substantieel uitgebreid.

Bij de co-decisie procedure beslist het Europees parlement samen met de Raad van Ministers over een voorstel van de Europese Commissie.

De essentie van deze procedure is dat eerst het Parlement en daarna de Raad van Ministers zijn mening over het voorstel van de Commissie mag geven. Beide partijen kunnen een voorstel goed of af keuren, maar zijn ook in staat om amendementen in te dienen op elkaars voorstellen. Hier is een voorgeschreven protocol voor dat bestaat uit meerdere rondes.

Wanneer de Raad en het Parlement geen overeenstemming bereiken, wordt er een bemiddelingscomité bijeengeroepen dat bestaat uit 15 parlementsleden en 15 leden van de Raad. Als er binnen het comité overeenstemming bereikt wordt, dan zal de gemeenschappelijke tekst nog goedgekeurd moeten worden door de Raad en het Parlement. In het geval dat het bemiddelingscomité er niet uit komt, zal er geen besluit genomen worden. Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht bijgevoegd waarin de co-decisie methode stap voor stap wordt uitgelegd.

Voor wat betreft sociaal beleid dienen de volgende onderwerpen vastgesteld te worden met behulp van de co-decisie procedure. In het verdrag staan soms nog specifieke voorwaarden vermeld, waar bij besluiten omtrent dat onderwerp rekening gehouden dient te worden.

- Het aannemen van stimuleringsmaatregelen voor samenwerking tussen de lidstaten en het ondersteunen van het werkgelegenheidsbeleid door middel van initiatieven van uitwisselingen van 'best practices';
- Het opstellen van richtlijnen of verordeningen om tot een vrij verkeer van werknemers te komen;
- Maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid die noodzakelijk zijn voor het vrije verkeer van werknemers ;
- De Raad kan minimumvoorschriften vaststellen, met inachtneming van de omstandigheden van de lidstaten over:
- De verbetering van het arbeidsmilieu, om de veiligheid en gezondheid van werknemers te bescherm;
- De arbeidsvoorwaarden;
- De informatie en de raadpleging van werknemers;
- De integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten;
- Gelijke kansen voor mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt;
- Gelijke beloning van mannen en vrouwen, zowel in stukloon als in tijdsloon;
- De uitvoeringsbesluiten betreffende het Europees Sociaal Fonds;
- Besluiten omtrent (stimulerings)maatregelen betreffende onderwijs, volksgezondheid en cultuur.

#### 2.4.2 De raadgevingsprocedure

De raadplegingsprocedure heeft de volgende werking:

De Europese Commissie doet een voorstel tot wetgeving en dient deze in bij de Raad van Ministers.

De Raad wint het advies in van het Europees Parlement.

De Raad kan hierna een besluit nemen en is niet gebonden aan het advies van het Parlement. Als de raad een besluit wil nemen dat afwijkt van het voorstel van de commissie, dan kan dit alleen met eenparigheid van stemmen.

De Commissie kan, zo lang de Raad nog geen besluit heeft genomen, het oorspronkelijke voorstel intrekken of wijzigen. Trekt de Commissie het voorstel in, dan kan de Raad geen besluit meer nemen. Wijzigt de Commissie het voorstel, dan kan de Raad alleen met eenparigheid van stemmen een hiervan afwijkend besluit nemen.

De volgende onderwerpen dienen vastgesteld te worden door middel van de Raadplegingsprocedure.

- Op de volgende gebieden neemt de raad met eenparigheid van stemmen een besluit:
- De sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers;



- De bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;
- De vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers;
- De werkgelegenheidsvoorwaarden voor niet EU-burgers die op EU-grondgebied werken;
- De financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen;
- Discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of geloofsovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

## 2.5 Uitvoering

Als de Raad en het Parlement eenmaal een wetgevingsbesluit hebben genomen, moet dit nog worden uitgevoerd door (meestal) de lidstaten of (soms) de Europese instellingen. De Raad kan het in uitzonderlijke gevallen zelf doen, maar meestal wordt het uitvoeren van besluiten overgelaten aan de Commissie. De Raad stelt de voorwaarden vast waaronder de Commissie de besluiten kan uitvoeren.

## 2.6 Instrumenten

Binnen de eerste pijler van de EU kunnen verschillende soorten besluiten genomen worden.

### *Verordeningen*

Deze zijn van algemene strekking, wat wil zeggen dat zij in principe op een onbepaald aantal gevallen en personen betrekking hebben. Een verordening is rechtstreeks toepasbaar in elke lidstaat. Een verordening kan ook worden gebruikt in geschillen tussen burgers onderling (horizontale werking).

### *Richtlijnen*

Een richtlijn verplicht de lidstaten binnen een bindende termijn een bepaald resultaat te bereiken, waarbij de lidstaten vrij zijn om zelf vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn bindt de lidstaten tot het maken van nationale wetgeving. Onder voorwaarden kan een richtlijn door een particulier tegen de lidstaat worden gebruikt (verticale werking). Dit is het geval als de uitvoeringstermijn is verstreken, de bepaling in de richtlijn niet, niet tijdig of niet correct in nationaal recht is omgezet en de bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is of rechten voor particulieren vastlegt.

### *Beschikking*

Een beschikking is verbindend voor diegene tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. In tegenstelling tot een verordening heeft een beschikking geen algemene strekking, maar beoogt zij een algemene regel in een concreet geval toe te passen. Een beschikking kan dus gemaakt worden naar aanleiding van een individuele aanvraag.

Een restcategorie bestaat uit de zogenoemde 'besluiten *sui generis*'. Ook resoluties vallen in deze categorie. Het rechtsgevolg van deze besluiten ligt niet vast en zal voor elk besluit afzonderlijk moeten worden vastgesteld.

## 2.7 De co-decisie procedure stap voor stap uitgelegd

De co-decisie procedure gaat als volgt in zijn werk:

1. De Europese Commissie doet een voorstel tot wetgeving en dient deze in bij het Europees Parlement en de Raad van Ministers.

2. Het Europees Parlement geeft hierover een advies en kan amendementen inbrengen.
3. De Raad van Ministers kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen het voorgestelde besluit, samen met de eventuele amendementen van het Parlement, vaststellen. Als de Raad niet akkoord gaat dan wordt een gemeenschappelijk standpunt vast gesteld. Dit standpunt wordt dan aan het Parlement en de Commissie meegedeeld.
4. De Commissie geeft zijn mening over het Gemeenschappelijk Standpunt. Er zijn nu vier mogelijkheden
  - a) Het Europees Parlement keurt het Gemeenschappelijk Standpunt goed;
  - b) Het Parlement spreekt zich niet uit over het Gemeenschappelijk Standpunt  
Bij mogelijkheid a en b wordt het Gemeenschappelijk Standpunt aangenomen;
  - c) Het Parlement stelt amendementen voor, waarover de Commissie advies uitbrengt. In dat geval volgt een tweede lezing;
  - d) Het Parlement verwerpt het Gemeenschappelijk Standpunt. Er wordt geen besluit genomen.

De tweede lezing:

1. De Commissie adviseert over de door het Parlement ingebrachte amendementen;
2. Hierna zijn weer twee mogelijkheden:
  - a) De Raad keurt de door het Parlement ingebrachte amendementen goed. Bij een positief advies van de Commissie kan dit met gekwalificeerde meerderheid gebeuren, maar bij een negatief advies is er eenparigheid van stemmen vereist;
  - b) De Raad gaat niet akkoord en roept een bemiddelingscomité bijeen;
3. Het bemiddelingscomité bestaande uit 15 leden van de Raad en 15 leden van het Parlement. Ook nu zijn er weer twee mogelijkheden:
  - a) Het Comité komt niet tot een gemeenschappelijke tekst. Het besluit wordt dan niet genomen;
  - b) Het Comité bereikt een gemeenschappelijke tekst gebaseerd op het Gemeenschappelijk Standpunt en de amendementen van het Parlement. De Gemeenschappelijke tekst wordt door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid en door het Parlement met een gewone meerderheid goedgekeurd;

### 3 Raad van Europa

Om onduidelijkheden te voorkomen wordt hier nog kort de Raad van Europa besproken. Deze instelling maakt geen deel uit van de Europese Unie en moet ook niet verward worden met de Europese Raad (topontmoetingen van regeringsleiders). De Raad van Europa is een intergouvernementele instelling, waar momenteel 44 Europese landen lid van zijn, en is gevestigd in Straatsburg. Intergouvernementeel betekent dat de lidstaten geen bevoegdheden hebben overgedragen aan de Raad van Europa. Elk land neemt deel vanuit het nationale belang. De Raad van Europa (RvE) houdt zich met tal van maatschappelijke onderwerpen bezig, met uitzondering van defensie en heeft de volgende doelstellingen.

- Het beschermen van de mensenrechten en de democratie;
- Het promoten en aanmoedigen van het ontwikkelen van een Europese identiteit en diversiteit;
- Het zoeken naar oplossingen voor problemen die spelen in Europa, zoals discriminatie, milieu, AIDS en drugsproblematiek;
- Het in stand houden van democratische stabiliteit door politieke en institutionele hervormingen.

Om deze doelen te verwezenlijken brengt de RvE op verschillende niveaus ministers, parlementsleden, lokale vertegenwoordigers en NGO's bijeen. Het besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa is het Comité van ministers. De ministers van buitenlandse zaken hebben hier zitting in. Alle lidstaten hebben 1 stem en alle landen hebben vetorecht. Het Comité komt twee keer per jaar bijeen, waarbij de ministers vaak vervangen worden door ambassadeurs. De ministers worden ambtelijk ondersteund door een Permanente Vertegenwoordiging die vrijwel dagelijks vergadert en het activiteitenprogramma van de RvE vaststelt. Het Comité kan de volgende besluiten nemen:

- *Verdragen*: Deze zijn juridisch bindend voor de lidstaten die het verdrag ratificeren. Het bekendste voorbeeld hiervan is het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM);
- *Aanbevelingen*: Deze zijn enkel moreel bindend en de implementatie hiervan hangt af van de inzet van de nationale overheden;
- *Resoluties*: Deze worden aangenomen ten behoeve van de uitvoering van verdragen;
- *Verklaringen*: formele informatieverstrekking aan het parlement.

Het *Parlementair Assemblée* bestaat uit 301 afgevaardigden van de nationale parlementen. Het is een raadgevende instantie, maar kan ook voorstellen aan het Comité van ministers formuleren.

Het *Congres voor Lokale en Regionale Overheden van Europa* (CLRAE) bestaat ook uit 301 afgevaardigden. De doelstelling van het congres is het versterken van democratische structuren op het niveau van lagere overheden en met name het ondersteunen van jonge democratieën bij het opzetten van doelmatig plaatselijk bestuur.

Voor Nederland zijn bijvoorbeeld het IPO en de VNG betrokken bij dit overleg.

Het verschil tussen de Europese Unie en de Raad van Europa is ten eerste het aantal lidstaten. De EU heeft 15 lidstaten, tegenover de 44 leden van de Raad van Europa. Daarbij is het lidmaatschap van de Raad van Europa veel minder bindend dan dat van de EU. Binnen de RvE committeert een land zich alleen aan een verdrag als dit verdrag door de lidstaat ook geratificeerd wordt. Ook het doel van de instellingen verschilt. De Raad van Europa richt zich in beginsel op de waarden en normen en mensenrechten in de maatschappij, terwijl de Europese Unie zich van oudsher voornamelijk bezighoudt met harde economisch regelgeving.

Een van de belangrijkste verdragen van de Raad van Europa is het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Vele andere verdragen van de Raad van Europa zijn afgeleid of borduren voort op dit verdrag. Aan de Raad van Europa is ook het Europese Hof van de Rechten van de mens verbonden, dat zich bezighoudt met onderwerpen omtrent mensenrechten. Het Europese Hof van Justitie, dat aan de Europese Unie verbonden is, heeft een groot deel van het EVRM overgenomen, maar de termen en dus ook de uitspraken die het Hof hierover kan doen, zijn veel meer algemeen van aard.

Wat betreft het sociale beleid vormt het Europees Sociaal Handvest uit 1961 een basis voor het sociale beleid in Europa. Ook al is het tot op de dag van vandaag nog niet door alle Europese lidstaten geratificeerd, het heeft wel als uitgangspunt gediend voor het sociale beleid zoals dat door de Europese Unie gestalte zou krijgen.

## 4 De ontwikkeling van het Europees sociaal beleid

### 4.1 Inleiding

Het sociale beleid van de Europese Unie is door de jaren heen vastgelegd in verschillende documenten, werkprogramma's, aktes en een sociale agenda. Sinds het eerste sociale programma uit 1974 heeft de Europese Unie vaak een sociaal meerjarenprogramma gebruikt om haar acties op dit toch vaak gevoelige en heterogene terrein vorm te geven. Aan de ene kant speelden de programma's in op de ontwikkelingen die op dat moment in Europa plaatsvonden. Anderzijds werden de successen en mislukkingen van de eerdere periode meegenomen bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

Goed beschouwd kwam de sociale dimensie van Europa al concreet naar voren bij de oprichting van de EGKS. Dit verdrag omvatte teksten betreffende werkloosheid, her- en bijscholing en sociale woningbouw. Soms wordt er ook wel beweerd dat het sociale beleid van Europa in dit verdrag concreter vorm kreeg, dan in een later stadium van de EU ooit nog mogelijk bleek.

Al lange tijd worden er ideologische discussies gevoerd over de aard van het te voeren beleid, als ook over het niveau waarop dit beleid moet worden vormgegeven en uitgevoerd. Deze discussies hebben bijgedragen aan het feit dat teksten omtrent het sociale beleid over het algemeen vrij wollig van aard zijn en dat de voorgenomen acties weinig concreet worden omschreven. Vaak blijft een omschrijving hangen op vage doelstellingen en mooie algemeenheden.

Ondanks deze onvolkomenheden is toch getracht een chronologisch overzicht te geven van de ontwikkelingen op het gebied van het sociale beleid. Ook zal aan de orde komen hoe de prioriteitsstelling van het sociale beleid tot stand is gekomen. Een volgende vraag die gesteld wordt, is of er op basis van deze gegevens een patroon of een richting te ontdekken is in de ontwikkeling van het sociale beleid.

Daarnaast zal worden ingegaan op de verschillende evaluatie- en monitormomenten die de Europese Unie zichzelf heeft opgelegd en de visie van Nederland omtrent de toekomst van het Europees sociaal beleid.

### 4.2 De grondslagen van het Europees sociaal beleid

Het verdrag van Rome van 1957 bevatte op het gebied van sociaal beleid voornamelijk bepalingen omtrent het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging.

Op deze plaats moet ook het Europees Sociaal Handvest genoemd worden. Dit in 1961 in Turijn opgestelde document geldt als de basis voor het Europees sociaal beleid. Het Handvest is opgesteld door de Raad van Europa (niet te verwarren met de Europese Raad of de Raad van de Europese Unie), maar heeft veel invloed gehad op de totstandkoming van de sociale dimensie binnen de Europese Unie.

De Europese Akte van 1986 heeft het sociale beleid op het gebied van de gezondheidszorg en veiligheid op de werkplek, de dialoog met de sociale partners en de economische en sociale samenhang, een nieuwe impuls gegeven.

### 4.3 Het sociale programma van 1989

Eind jaren '80 was het Europees sociaal beleid vooral gericht op het vaststellen van een minimumdrempel om te vermijden dat de aan de gang zijnde nationale dereguleringen zouden leiden tot oneerlijke concurrentie. Deze ontwikkeling kan in rechtstreeks

verband worden gezien met het door de Europese Commissie gestelde doel om in 1992 de interne markt te voltooien.

Ook het neoliberale gedachtegoed dat in deze periode in de verschillende lidstaten heerste, heeft er voor gezorgd dat het Europees sociaal beleid er in het begin vooral op gericht was om te verhinderen dat de sociale dimensie volledig zou worden afgebouwd.

Dit sociale programma werd uitgevoerd in een periode waarin het Verenigd Koninkrijk weigerde het sociaal handvest van de werkenden te ondertekenen. Zij wensten geen Europese inmenging in het eigen sociale beleid en zagen geen noodzaak in het ontwikkelen van een sterke Europese sociale dimensie. De overige lidstaten hebben in 1989 het sociaal handvest opgesteld en geratificeerd. Het handvest stelde de Europese sociale partners in staat om Europese collectieve overeenkomsten te ondertekenen.

De formuleringen in dit handvest zijn met opzet vaag gehouden. Het was voor het Europese Hof van Justitie dan ook heel moeilijk om op grond van de bepalingen van dit grondvest uitspraken te doen die betrekking hadden op sociaal beleid.

Het handvest en het sociale programma omvat de volgende onderwerpen:

- de arbeidsmarkt
- werkgelegenheid en beloning
- verbetering van de levensstandaard en arbeidsvoorwaarden
- het vrije verkeer
- sociale bescherming
- vrijheid van vereniging en collectief overleg
- voorlichting, raadpleging en inspraak van de werkenden
- gelijke behandeling van mannen en vrouwen
- beroepsopleiding
- bescherming van de gezondheid en de veiligheid in het werkmilieu
- bescherming van kinderen en jongeren, ouderen en gehandicapten

#### 4.4 De ontwikkeling van het sociale beleid in de jaren negentig

Begin jaren negentig was de volgende stap in het sociale beleid dat met betrekking tot de sociale zekerheid vooral convergentie tussen de lidstaten werd bepleit. Het doel van deze aanbeveling was het sociale beleid van de lidstaten geleidelijk en zonder dwang dichterbij elkaar te brengen. De lidstaten zouden baas blijven over de financiering en de organisatie van hun sociale zekerheidsstelsels.

Het beleid moest samenkomen met het oog op drie gemeenschappelijke doelstellingen:

- minimale bestaansmiddelen en noodzakelijke gezondheidszorg garanderen voor legaal verblijvende personen;
- de sociale integratie van legaal verblijvende personen bevorderen;
- redelijke vervangingsinkomens garanderen.

Deze drie doelstellingen werden verder vastgelegd in aanbevelingen, die duidelijk maakten dat de sociale beschermingsmaatregelen zich niet louter kunnen beperken tot de financiële vergoeding van sociale risico's. Het beleid dient er op gericht te zijn de economische en sociale integratie te stimuleren. In deze aanbeveling werd nog eens bevestigd dat de verantwoordelijkheid voor de opzet en de financiering van de stelsels van sociale bescherming berust bij de lidstaten.

De agendering van dit onderwerp heeft concreet niet veel activiteit teweeggebracht. Want toen deze aanbevelingen in 1992 eenmaal in werking waren getreden, hebben ze nauwelijks ontwikkelingen voortgebracht over hoe deze convergentie te rea-

liseren. Ook het concept convergentie werd niet verder uitgediept. Door veel lidstaten werd deze methode gezien als een verholde manier om tot harmonisatie te komen. Iets wat binnen het sociale beleid erg gevoelig ligt.

In 1995 lanceerde de Commissie het debat over 'de toekomst van de sociale bescherming', in 1997 gevolgd door de mededeling over modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie. Het resultaat van dit debat is geweest dat er overeenstemming tussen lidstaten en de instellingen van de EU tot stand is gekomen over het feit dat de stelsels van sociale bescherming, gezien de veranderde omstandigheden in Europa, gemoderniseerd moeten worden om hun waardevolle rol te kunnen blijven vervullen.

In de jaren '90 was er een sprake van een kanteling van het sociale beleid. Terwijl de mogelijkheden om sociale richtlijnen met een gekwalificeerde meerderheid aan te nemen door het Verdrag van Maastricht werden vergroot, verzwakte de samenwerking tussen de partijen die tot dan toe een trekkersrol vervuld hadden voor het sociale beleid. Deze partijen waren het Europees Parlement, de Commissie, de vakbonden en enkele lidstaten. Vooral de Commissie veranderde van rol, ze stelde meer belang in het behouden van het evenwicht en het zoeken van een consensus, dan in het vaststellen van concrete wetgeving.

Het evenwicht dreigde verstoord te worden door verschillende factoren. Zo werd duidelijk dat door een dreigende vergrijzing en de verschillen tussen de sociale beschermingsstelsels in de lidstaten, de financiering van de pensioenen een probleem zou kunnen worden. Ook binnen verschillende lidstaten stond het pensioenenvraagstuk ter discussie. De totstandkoming van de EMU speelde hierbij ook een rol. De Economische en Monetaire eenwording was voor de verschillende lidstaten en de Europese Commissie een aanleiding om na te denken over de hervorming van sociale zekerheidsstelsels. De opmars van het thema sociale bescherming binnen het sociale beleid en dan vooral het debat over de demografische vooruitzichten kan dan ook vanuit deze argumentatie verklaard worden.

Onder invloed van de economische en werkgelegenheids crisis van 1993, was werkgelegenheid in het begin van de jaren '90 een belangrijk onderwerp op de sociale agenda. Dit blijkt ook uit het Witboek over Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid van Jacques Delors uit 1993. Ook het doel van monetaire eenwording heeft bijgedragen aan de realisatie dat er een gemeenschappelijke werkgelegenheidsstrategie zou moeten komen.

Het verdrag van Amsterdam benadrukt dit door het creëren van werkgelegenheid een centrale plaats in het sociale beleid te geven en de werkgelegenheidsbevordering een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te maken die behoort tot de communautaire doelstellingen.

De eenheid in het Europees sociaal beleid werd met het verdrag van Amsterdam uit 1997 hersteld, omdat de tekst van het sociale protocol uit 1992 in het EG-verdrag geïntegreerd werd. De tekst van het sociale protocol was onder andere gebaseerd op de inhoud van het sociale handvest uit 1989. Dit protocol is indertijd niet ondertekend door het Verenigd Koninkrijk. Maar de omslag in het beleid, die is gekomen met het aantreden van de meer progressieve Labourregering, heeft ervoor gezorgd dat de tekst opgenomen kon worden in het Verdrag van Amsterdam.

## 4.5 De European Employment Strategy (EES)

In de tweede helft van de jaren '90 raakten beleidsmakers overtuigd van het idee dat er een nieuw coördinatie-instrument ontwikkeld moest worden binnen de EMU om structurele werkloosheid te bestrijden. Ook bij politici en Eurocommissarissen groeide het besef dat er een geïntegreerde werkgelegenheidsstrategie op Europees niveau nodig was.

Tegelijkertijd vonden er verschillende ontwikkelingen plaats die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de EES. Ten eerste heeft de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de EU in 1995 hieraan bijgedragen. Deze landen hebben

namelijk van oudsher zelf ook een actief arbeidsmarktbeleid. Een tweede ontwikkeling was dat in landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland en Duitsland omstreeks deze tijd sociaal-democratische regeringen aan de macht kwamen. Dit alles heeft er toe bijgedragen dat tijdens de werkgelegenheidstop in Luxemburg in 1997 de EES werd gelanceerd. Voor het eerst werd binnen de EU gebruik gemaakt van de methode van open beleidscoördinatie. Dit gebeurde door middel van het uitvaardigen van werkgelegenheidsrichtsnoeren en het ontwikkelen van instrumenten zoals *benchmarking*, *peer pressure* en *peer review*. De EES is gericht op vier onderwerpen: werkgelegenheid, ondernemersschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen.

## 4.6 Het Sociale Werkprogramma 1998-2000

Het Sociale Werkprogramma 1998-2000 van de Europese Commissie is na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam opgesteld. Als gevolg van een poging om tot een verbreding van het sociale beleid te komen, bevatte het programma een grote diversiteit aan onderwerpen.

- Het sociale werkprogramma bestond uit vier delen met de volgende structuur.
- Banen, vaardigheden en mobiliteit, onder te verdelen in:
  - Het scheppen van werkgelegenheid en het voorkomen van werkloosheid;
  - Het vrije verkeer bevorderen.
- De veranderende arbeidswereld, onder te verdelen in:
  - De arbeidsorganisatie moderniseren en het aanpassingsvermogen bevorderen;
  - Anticiperen op industriële veranderingen;
  - Gebruik maken van de mogelijkheden die de informatiemaatschappij biedt;
  - Een gezonde en veilige werkplek scheppen.
- Een samenleving zonder uitsluiting, onder te verdelen in:
  - De sociale zekerheid moderniseren en verbeteren;
  - De maatschappelijke integratie bevorderen;
  - Gelijke kansen bevorderen en discriminatie bestrijden;
  - Een gezonde samenleving aanmoedigen;
  - De externe dimensie van het sociale beleid;
- Uitbreiding;
- De sociale vooruitgang op wereldvlak bevorderen.

In dit werkprogramma is een kwart van de maatregelen gewijd aan het creëren van werkgelegenheid. Er is bijna geen sprake van het indienen van nieuwe wetgeving en de voorstellen tot aanpassing van de oude regelgeving kennen een moeilijk realisatieproces.

Verder treden de thema's sociale uitsluiting en armoede in dit werkprogramma op de voorgrond. Zo wordt er een mededeling aangekondigd die betrekking heeft op maatschappelijke integratie en zal er een mededeling opgesteld worden over het ouderenvraagstuk.



## 4.7 De strategische doelstellingen van de Commissie Prodi 2000-2005

Bij het aantreden van de nieuwe Europese Commissie in 2000 onder leiding van Prodi, is er een werkdocument opgesteld met vier strategische doelstellingen voor de komende 5 jaar. Twee van deze doelstellingen hebben betrekking op het sociale beleid.

Een van de doelstellingen van de Commissie voor de komende jaren is een nieuwe economische en sociale agenda voor de komende 10 jaar te formuleren.

De prioriteiten zijn:

- Streven naar volledige werkgelegenheid;
- Pensioenen veilig stellen en betaalbaar houden. De lidstaten blijven zelf verantwoordelijk voor het moderniseren van hun sociale stelsels, maar het resultaat is een gemeenschappelijk belang;
- Een Europese strategie ontwikkelen voor het bestrijden van sociale uitsluiting, het terugdringen van de armoede en het verkleinen van de verschillen tussen de Europese Regio's. Getracht wordt het communautaire beleid van deze terreinen te integreren;
- Het onderzoek in Europa stimuleren;
- Het aanmoedigen van investeringen in menselijk kapitaal.

De Commissie noemt het een prioriteit om de werkloosheid aan te pakken. Het doel is groei op de lange termijn en concurrentievermogen. Hiervoor is nodig dat:

- Nieuwe technologieën sneller geabsorbeerd worden;
- Europees onderzoek doeltreffender gemaakt wordt;
- De werkomgeving wordt gemoderniseerd;
- Investeringen in moderne infrastructuur worden gestimuleerd;
- Er een goedgeschoolde en in digitale technieken bedreven beroepsbevolking gecreëerd wordt.

Een andere doelstelling is een betere levenskwaliteit voor iedereen. De Unie moet de totstandkoming versnellen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waarin de burger zich beschermd voelt en zijn rechten naar behoren worden gewaarborgd.

De Commissie wil verder het Europese sociale model verbeteren en moderniseren. Het doel is een op solidariteit gebaseerde welvaartsstaat tot stand te brengen, die eerlijk en zorgzaam kan blijven en uitsluiting kan vermijden in een klimaat van grotere zorgvuldigheid ten aanzien van de collectieve uitgaven.

De Commissie wil de sociale en burgerlijke dialoog verbeteren. Verder zullen, als gevolg van de vergrijzing, hervorming van de stelsels van sociale bescherming, gezondheidszorg en pensioenen aangemoedigd worden.

## 4.8 De Sociale beleidsagenda 2000

Het Directoraat Generaal Werkgelegenheid en Sociale Zaken onder leiding van Eurocommissaris Diamantopoulou heeft een sociale beleidsagenda gemaakt, waarin de doelstellingen van de Europese Commissie op het gebied van sociaal beleid verder uitgewerkt worden.

De Europese Commissie heeft deze nieuwe sociale beleidsagenda in juni 2000 aanvaard.

Aanleiding voor het schrijven van deze agenda waren de nieuwe doelstellingen die de Europese Raad in Lissabon heeft geformuleerd. Met deze agenda moeten de politieke afspraken worden omgezet in concrete acties.

De belangrijkste Lissabon doelstelling is om voor 2010 de meest dynamische kenniseconomie van de wereld te worden met volledige werkgelegenheid en verhoogde sociale samenhang. Om dit te bereiken is er een strategie nodig die gericht is op het moderniseren van het Europees sociaal model. Tevens zal er geïnvesteerd moeten worden in mensen en moet sociale uitsluiting tegengegaan worden.

Terwijl in de vorige agenda de werkgelegenheid nog centraal stond, is 'kwaliteit' een kernbegrip in de nieuwe versie van 2000. Dit heeft alles te maken met het feit dat de werkloosheid anno 2000 flink gedaald was.

Een ander nieuw uitgangspunt van deze agenda is het versterken van de rol van het sociale beleid als een productiefactor. Dit hangt samen met een nieuw model van de Eurocommissaris voor Werkgelegenheid en Sociale zaken waarbij economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid als interacterende onderwerpen gezien worden. Dit model ziet sociaal beleid als productiefactor. Dit betekent dat investeren in menselijk kapitaal zoals gezondheidszorg en onderwijs, positieve economische effecten zal opleveren. Zorgen voor de kwetsbaren in de maatschappij zal ook een positief economisch en werkgelegenheidseffect hebben. Aan de andere kant zal het creëren van meer banen ook tot positieve economische en sociale uitkomsten leiden. De terreinen zijn onderling afhankelijk en dienen elkaar zoveel mogelijk positief te beïnvloeden. Deze beleidsmix zal moeten leiden tot economische en sociale vooruitgang.

Volgens de Europese Commissie kan er dan ook een correlatie gezien worden tussen de uitgaven op de verschillende beleidsterreinen en het productiviteitsniveau van de lidstaten.

De sociale agenda 2000 tracht dus een positieve en dynamische interactie van het economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid te bewerkstelligen.

De kern van het Europees sociaal model is dat meer en betere werkgelegenheid in een dynamische en competitieve economie de sociale cohesie zal versterken.

Werkloosheid is volgens de Commissie de voornaamste reden voor armoede. Daarom is het hebben van werk de beste garantie om sociale uitsluiting te voorkomen. Het opheffen van beperkingen of barrières die mensen beletten om volledig mee te draaien in de maatschappij heeft ook weer een positief effect op de kans op werk van deze personen. Dit zijn voorbeelden van hoe sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid elkaar kunnen versterken.

De Agenda, zoals voorgesteld door de Commissie, kent vijf hoofdstukken

1. Volledige werkgelegenheid en arbeidskwaliteit
  - a) Naar meer en betere banen
  - b) Aanpassen aan de nieuwe werkomgeving
  - c) Benutting van de mogelijkheden van de kenniseconomie
  - d) Bevordering van de mobiliteit
2. Kwaliteit van het sociale beleid
  - a) Modernisering en verbetering van de sociale zekerheid
  - b) Bevordering van de sociale integratie
  - c) Bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen
  - d) Versterking van de grondrechten en bestrijding van discriminatie
3. Bevordering van goede arbeidsverhoudingen

4. Voorbereiding op de uitbreiding
5. Bevordering van internationale samenwerking

#### *Volledige werkgelegenheid en arbeidskwaliteit*

Op het gebied van de werkgelegenheid geeft de Commissie aan dat er al grote vooruitgang is geboekt, er zijn echter ook nog knelpunten. Deze zijn:

- een laag werkgelegenheidsniveau in de dienstensector;
- een te laag percentage werkende vrouwen (50%);
- In de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar zijn te weinig mensen aan het werk;
- Een gebrek aan vaardigheden van werknemers met name in de ICT;
- Lange termijn werkloosheid, de helft van de langdurig werklozen is al meer dan een jaar werkloos;
- Er zijn veel regionale verschillen tussen lidstaten in werkloosheidsniveau.

Doelstellingen op dit gebied zijn:

- De commissie stelt zich als doel om in 2010 het werkgelegenheidsniveau te verhogen tot 70%;
- Het percentage werkende vrouwen zal voor 2010 moeten stijgen naar 60%.

Het gaat niet alleen om het creëren van meer banen, maar ook om het verhogen van de kwaliteit van de banen. Dit is ook belangrijk voor het creëren van de kenniseconomie. Een manier om dit te doen is het stimuleren van 'leven lang leren'. Voor wat betreft de nieuwe kennismaatschappij is het van belang dat er in menselijke bronnen wordt geïnvesteerd, in het bijzonder moeten vaardigheden verbeterd worden. Verder is het belangrijk dat de knelpunten die gesignaleerd worden op het gebied van de werkgelegenheid, worden aangepakt.

Een ander belangrijk punt is de werkgelegenheid in de context van de interne markt. Werknemers moeten zich ook werkelijk vrij kunnen bewegen. Daarom moeten obstakels die dit verhinderen uit de weg worden geholpen. Zo moeten alle betrokken partijen samenwerken om oplossingen te vinden voor problemen waar EU-burgers tegenaan lopen als gevolg van de het vrije verkeer.

#### *Kwaliteit van het sociale beleid*

Ten opzichte van de vorige agenda is er een omslag gekomen in het denken over sociale uitsluiting. Werd er eerst getracht sociale uitsluiting terug te dringen, nu is de agenda er op gericht om sociale insluiting te bevorderen en dit in het centrum van het beleid te plaatsen. Dit houdt in dat het beleid meer gericht zal zijn op integratie door participatie en sociale activering. Tevens is het essentieel dat het sociale beschermingsstelsel gemoderniseerd zal worden. Zo kan omvorming naar de kenniseconomie ondersteund worden en kan er tegemoet gekomen worden aan nieuwe behoeften binnen de maatschappij. Ook wordt er besloten een Social Protection Committee (SPC) op te richten. Het SPC zal de samenwerking tussen de lidstaten bevorderen en zal een platform zijn om informatie uit te wisselen voor het moderniseren van sociale beschermingsstelsels. Ook zullen zij lidstaten aanmoedigen om 'best practices' uit te wisselen. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers uit de lidstaten en wordt gesteund door de Europese Commissie.

*Bevordering van goede arbeidsverhoudingen*

De Commissie moet proberen om interactie op het vlak van de sociale dialoog op Europees en Nationaal niveau te stimuleren.

*Vorbereiding van de uitbreiding*

Lidstaten worden aangemoedigd samen te werken met kandidaat-lidstaten, zodat zij een sociaal beleid kunnen ontwikkelen dat aansluit bij dat van de EU-lidstaten. Dat de kandidaat-lidstaten niet op elk niveau achterlopen op de lidstaten blijkt uit cijfers van het Unice (Europese werkgelegenheidsorganisatie.) Hieruit komt naar voren dat er in kandidaat-lidstaten meer vrouwen aan het werk zijn dan in EU-landen (46% tegenover 42%). De kandidaat-lidstaten blijken ook meer vrouwen in managementposities te hebben.

De Commissie benadrukt dat deze agenda geen harmonisatie van het sociale beleid nastreeft, maar juist wil toewerken naar gezamenlijke Europese doelen. Verder wil de Commissie een verbetering van de coördinatie van het sociale beleid in samenhang met de interne markt en de Euro tot stand brengen.

Het gaat bij deze nieuwe agenda dus meer om kwaliteit. Een kernboodschap is dat groei geen doel op zich is, maar een essentieel middel om een betere levensstandaard te bereiken.

## 4.9 Verdere ontwikkeling van het Europees sociaal beleid

Tijdens de Top van Barcelona in maart 2002 geeft de Europese Raad aan dat zij voor wat betreft de sociale dimensie drie brede gebieden heeft aangewezen, die een specifieke impuls vereisen:

- Actief beleid, gericht op volledige werkgelegenheid: meer en betere banen;
- Een versterkte werkgelegenheidsstrategie;
- Bevordering van de vaardigheden en de mobiliteit in de Europese Unie.

Dit laatste aandachtsgebied is nieuw en is gericht op het opheffen van belemmeringen op de Europese arbeidsmarkt en het scheppen van voorwaarden voor echte activiteit op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie.

De Europese Raad benadrukte dat het tot stand brengen van volledige werkgelegenheid nog steeds een kernactiviteit is. Om dit te bewerkstelligen is een versterking van de EES nodig.

De totstandkoming van het Europees sociaal beleid is niet zonder slag of stoot gegaan. Maar het heeft wel het een en ander opgeleverd. Er is een stevig fundament gelegd voor een sociaal model, dat wil zeggen: een uitgebreide basis van sociale zekerheid voor de burgers; meer belangenorganisaties en gecoördineerde onderhandelingen, en een meer gelijkmatige verdeling van loon en inkomen dan in de meeste niet-Europese landen.

Deze situatie kan de basis vormen voor een nieuwe fase van beleidsvorming, waar de hervorming van de sociale stelsels en het gebruiken van 'zachte' methoden zoals open beleidscoördinatie op de verschillende terreinen van het sociale beleid een grote rol zullen spelen.

## 4.10 Verschuivingen in de prioriteitsstelling van Europees sociaal beleid

Wanneer je de onderwerpen vergelijkt die aan bod zijn gekomen in de sociale akte uit 1989, het sociale werkprogramma uit 1998 en de sociale agenda van 2000, dan zijn de volgende tendensen op te merken:

- Bestrijding van werkloosheid is steeds een agendapunt geweest. Er is echter wel een verschuiving op te merken van

kwantiteit (het scheppen van banen) naar kwaliteit (betere banen). Deze ontwikkeling heeft een direct verband met de economische toestand van Europa op de verschillende momenten;

- Dit kwaliteitsdenken komt ook naar voren bij de doelstellingen omtrent sociale zekerheid. In 1989 was het beleid vooral gericht op het dichterbij elkaar brengen van het beleid van de verschillende lidstaten. In 1998 was het beleid gericht op het moderniseren van de stelsels van sociale zekerheid door de lidstaten zelf. Ook in 2000 wil men dat de stelsels gemoderniseerd worden door de lidstaten zelf, maar er wordt hierbij wel genoemd dat het resultaat hiervan een gemeenschappelijk belang is. Verder wordt benadrukt dat de kwaliteit van de sociale bescherming verbeterd moet worden;
- Wat betreft het vrije verkeer van werknemers kan opgemerkt worden dat dit vanaf 1989 op de agenda staat. In eerste instantie ging het er om de invulling van het vrije verkeer vorm te geven, in een later stadium lag de prioriteit meer bij het bevorderen van de werkelijke mobiliteit van EU werknemers;
- Gelijke behandeling van mannen en vrouwen is ook een punt dat al vanaf 1989 op de agenda staat;
- Beleid omtrent de vrijheid van vereniging en omtrent jongeren en ouderen zijn onderwerpen die na 1989 niet meer op de sociale agenda vermeld staan. Jongeren en ouderen worden wel als specifieke groepen genoemd voor wat betreft de bevordering van de werkgelegenheid, maar als beleidsonderwerp op zich zijn zij 'zelfstandig' geworden;
- In het sociale werkprogramma van 1998 komen voor het eerst de begrippen 'informatiemaatschappij' en 'sociale uitsluiting' naar voren. De informatiemaatschappij wordt in 2000 weer omgedoopt tot kennismaatschappij en krijgt vervolgens een grotere rol in de beleidsvorming als gevolg van de Lissabon doelstelling;
- Wat betreft de sociale uitsluiting is er een omslag in het denken te zien van tegengaan van uitsluiting naar bevorderen van insluiting. In deze context wordt ook de sociale/maatschappelijke integratie voor het eerst genoemd;
- Armoede heeft veel verschil in prioriteitsstelling genoten. Het onderwerp dook voor het eerst op in het sociale programma van 1975. Echter in de jaren '90 werd onder druk van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het onderwerp beschouwd als iets dat niet door de EU geregeld hoorde te worden (subsidiariteitsbeginsel). Maar momenteel bekleedt het weer een centrale rol in de open beleidsstrategie. Er is nog geen duidelijk beeld over hoe het thema sociale uitsluiting in korte tijd zo centraal is komen te staan in de toepassing van de open coördinatiemethode. Een verklaring kan gezocht worden in de opvatting van de Commissie dat het bevorderen van de werkgelegenheid en de vermindering van armoede interacterende beleidsterreinen zijn. Het tegengaan van sociale uitsluiting en armoede zou dus ook een positief effect op de werkgelegenheid kunnen hebben.

Geconcludeerd kan worden dat in vergelijking met 1989 de agenda van 1998 wat minder eenzijdig gericht is op werkgelegenheid en wat meer oog heeft voor de kwetsbaren van de samenleving. De onderwerpen op de agenda's van 1998 en 2000 verschillen niet wezenlijk. Al wordt er in de agenda van 2000 meer nadruk gelegd op kwaliteit.

#### 4.11 Scorebord voor de uitvoering en andere evaluatiemomenten

De Europese Raad heeft bij de goedkeuring van de Sociale Agenda 2000 de Commissie verzocht elk jaar een scorebord op te stellen om verslag te doen van de ontwikkelingen omtrent de uitvoering van de Agenda. De versie van 2001 is slechts een paar maanden na de goedkeuring van de Agenda verschenen en bevat dan ook nog weinig concrete acties.

Wat betreft de doelstelling volledige werkgelegenheid en arbeidskwaliteit zijn de Europese Raad en de Sociale Partners

overeengekomen dat zij elk jaar een overleg houden om de voortgang van de Lissabon doelstellingen te evalueren. De kwaliteit van het sociaal beleid is verbeterd op het gebied van de pensioenen. Wat betreft gelijke behandeling en tegengaan van discriminatie heeft de Raad al verscheidene richtlijnen aangenomen, wat een vastberadenheid laat zien om bescherming tegen discriminatie in een wettelijk kader vast te leggen.

In de conclusies van dit rapport wordt aangegeven dat er al aanzienlijke vooruitgang is geboekt met concrete beleidsmaatregelen. Maar ook worden alle betrokkenen nogmaals opgeroepen hun volle verantwoordelijkheid te nemen en zich in te zetten voor een economische groei, meer en betere banen en een grotere sociale samenhang.

Het scorebord voor de uitvoering van 2002 is omvangrijker van aard. De Europese Commissie geeft aan dat zij goed op schema ligt voor wat betreft de omzetting van de toezeggingen in concrete acties. De Commissie heeft alle onderwerpen besproken waarvan zij had verklaard om ze voor 2001 te behandelen.

- De Raad en het Parlement hebben onderhandelingen gevoerd over wetsvoorstellen op de volgende gebieden: gezondheid en veiligheid op de werkplek, werknemeremancipatie en gelijke behandeling van vrouwen en mannen;
- De open beleidscoördinatie levert concrete maatregelen op ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en bij bevordering van sociale integratie;
- Het sociale zekerheidsstelsel worden hervormd op duurzame wijze;
- De actieprogramma's inzake anti-discriminatie, gelijke kansen, en voor sociale integratie vergemakkelijken de uitwisseling van ervaringen en zijn ook een middel om aandacht te vergaren voor het onderwerp.

Bij de start van de EES in 1997 is toegezegd dat deze strategie na vijf jaar geëvalueerd zou worden. Dit is in de zomer van 2002 inderdaad gebeurd. De voornaamste uitkomsten van deze evaluatie waren dat er sinds 1997 de volgende veranderingen zijn opgetreden:

- Er zijn meer dan 10 miljoen banen bijgekomen, waarvan 6 miljoen banen ingevuld worden door vrouwen;
- De werkloosheid is met een kwart gedaald. Er zijn nu 4 miljoen minder werklozen dan in 1997;
- Het aantal werkenden is gestegen met 5 miljoen;
- Sinds 1997 is er een gestage daling van het aantal werklozen binnen de EU;
- Economische groei heeft in de jaren '90 tot meer werkgelegenheid geleid dan in voorgaande decennia;
- De EES-benadering heeft ertoe geleid dat de nadruk is komen te liggen op werkgelegenheid in plaats van bestrijding van werkloosheid;
- Concepten als levenslang leren en kwaliteit van de arbeid kwamen onder invloed van de EES tot bloei.

## 4.12 De rol van het subsidiariteitsbeginsel in het sociaal beleid

Er zijn uiteenlopende meningen over het gepaste niveau waarop sociaal beleid gevoerd moet worden. In debatten wordt sociaal beleid vaak aangevoerd als voorbeeld van beleid dat omwille van de nabijheid en/of een bepaalde historische, culturele of politieke keuze op nationaal niveau zou moeten worden geregeld. Echter aanhangers van een sterke sociale dimensie pleiten juist voor het integreren van sociaal beleid binnen de EU. De discussie omtrent het gebruik van het subsidiariteitsbeginsel is vooral omstreeks de tijd van het Verdrag van Maastricht veelvuldig aangehaald. Dit heeft ook te maken gehad met de wisseling van de voorzitter van de Europese Commissie.

Duidelijk is wel dat lidstaten terughoudend zijn met het overdragen van bevoegdheden van het sociale beleid aan de EU. Het toepassen van de methode van open beleidscoördinatie is hiervoor een oplossing. Er worden dan op Europees niveau

abstracte doelstellingen geformuleerd, waaraan elke lidstaat zijn eigen invulling geeft en zo tot op een zekere hoogte het eigen beleid kan bepalen.

#### **4.13 De toekomst van het sociale en werkgelegenheidsbeleid volgens Nederland**

Nederland is van mening dat er op het gebied van armoedebestrijding en sociale uitsluiting een breed scala van factoren aangepakt moeten worden, juist omdat de problematiek een multi-dimensioneel karakter heeft. Volgens Nederland zou er voorrang gegeven moeten worden aan de onderwerpen: langdurige afhankelijkheid van een minimuminkomen, de armoede- en toegankelijkheid van voorzieningen in de zorg en het onderwijs.

Nederland is van mening dat het effect van de sociale dialoog op Europees niveau tot nu toe nog onvoldoende zichtbaar is. Wel onderstreept Nederland het belang van deze dialoog voor de modernisering van arbeidsorganisaties en de versterking van de kenniseconomie. Hierbij speelt de sociale dialoog binnen ondernemingen en sectoren de belangrijkste rol en heeft de Europese sociale dialoog over het algemeen een aanvullende rol, voornamelijk via ondersteunende afspraken.

Als oplossing voor het meer zichtbaar maken van de Europese sociale dialoog stelt Nederland dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en sociale partners moet komen. De arbeidsmarkt dient toegankelijker te worden voor werkzoekenden. Ook moet voorkomen worden dat werknemers uitvallen, omdat zij bijvoorbeeld modernisering in de werkomgeving niet kunnen bijbenen. Dit kan aangepakt worden door middel van scholing en training.

Wat betreft investeren in human resources wil Nederland dat de discussie omtrent dit onderwerp vooral gericht is op de relatie met de werkgelegenheidsstrategie (EES). In dit verband is het wel interessant om het advies van de SER over het nieuwe leren te noemen. Uit dit advies blijkt dat levenslang leren een belangrijke bijdrage levert aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het vergroten van de arbeidsdeelname. Ook stijgt de kwaliteit van de beroepsbevolking onder invloed van levenslang leren. Nederland streeft ernaar om koploper te zijn inzake het levenslang-leren-beleid, maar de prestaties van ons land blijven nu nog achter bij Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Uit het advies blijkt dat de beleidsinspanningen wat betreft levenslang leren in Nederland nu nog teveel blijven hangen op goede voornemens, terwijl ze weinig effect hebben. Dit komt omdat het beleid nauwelijks prikkels bevat voor mensen die het direct raakt. De meeste maatregelen zijn nu nog gericht op organisaties en instanties zoals werkgevers, uitkeringsinstanties en gemeenten. Volgens de SER is er een omslag nodig in het beleid, maar ook in het bewustzijn van mensen.

## 5 De methode van open beleidscoördinatie

### 5.1 Totstandkoming van de methode van open beleidscoördinatie

De methode van open beleidscoördinatie is midden jaren '90 ontwikkeld als gevolg van de onwil die er heerste in de lidstaten om nog meer bevoegdheden over te dragen naar de Europese Unie. De totstandkoming van de EMU was in volle gang, maar er kon geen overeenstemming tussen de lidstaten worden bereikt over het aannemen van wet- en regelgeving van onderwerpen op vooral het sociale terrein op Europees niveau. Het sociaal beleid is van oudsher een gevoelig onderwerp geweest waarbij de nationale overheden het liefste zo min mogelijk inmenging van de EU wensten.

De lidstaten zagen echter wel in dat het belangrijk was om bepaalde onderwerpen, zoals structurele werkloosheid, op Europees niveau te regelen. Dit was vooral ook belangrijk met het oog op de totstandkoming van de interne markt, waarbij een vrij verkeer van personen, goederen en diensten mogelijk zou worden. Dit alles zou echter wel moeten gebeuren zonder in de knoop te raken met het subsidiariteitsbeginsel. Er is toen gezocht naar een manier om de lidstaten te betrekken bij het Europees sociaal beleid, op een wijze waarop de landen zelf de zeggenschap over het beleid konden houden.

Deze zoektocht heeft geresulteerd in de European Employment Strategy (EES). Deze strategie kan gezien worden als de voorloper van de open beleidscoördinatie. Omdat er in feite gebruik werd gemaakt van instrumenten die tijdens de top in Lissabon in 2000 als de methode van open beleidscoördinatie zou worden bestempeld.

De methode wordt toegepast op beleidsgebieden als werkgelegenheid, sociaal beleid en onderwijs. Deze beleidsterreinen vallen gezamenlijk binnen het kader van 'het proces van Lissabon', dat de EU in staat moet stellen om in 2010 uit te groeien tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld.

Het uitgangspunt van de methode van open beleidscoördinatie is dat er op de beleidsterreinen waar het wordt toegepast geen beslissingsbevoegdheid door de lidstaten wordt overgedragen aan de Europese Unie. Ook stelt deze methode geen harmonisatie van het beleid van de verschillende lidstaten tot doel. De methode respecteert de diversiteit van de sociale stelsels in de lidstaten. Het is flexibel, maar wil tegelijkertijd garant staan voor vooruitgang op het sociale vlak.

### 5.2 Werkwijze van de methode

De open beleidscoördinatie omvat procedureel de volgende stappen:

- Op initiatief van de Europese Commissie en op basis van input uit verschillende niveaus in de lidstaten wordt een schets van de situatie omtrent een bepaald beleidsterrein gemaakt;
- Tijdens de Europese Raad worden de prioriteiten omtrent dit onderwerp vastgelegd;
- Hierna worden relevante indicatoren voor de te bereiken doelstellingen opgesteld. Deze worden neergelegd in een Communautair Actieprogramma dat door de Raad van Ministers wordt vastgesteld. Deze doelstellingen zijn vaak weinig concreet van aard en de invulling hiervan kan per land erg verschillen;
- Daarna stellen de lidstaten ieder een Nationaal Actieplan (NAP) op, waarin specifieke nationale doelstellingen vermeld staan (deze zijn een uitwerking van de doelstelling zoals deze vermeld staan in het Communautaire Actieprogramma);
-



- Vervolgens wordt het proces geobserveerd (soms zelf per land afzonderlijk) en wordt het beleid geëvalueerd door middel van vergelijkend onderzoek, zoals *benchmarking*, *peer reviews* en een *Joint Report*,
- Ten slotte kunnen er door de Raad van Ministers aanbevelingen worden uitgevaardigd. Dit gebeurt op initiatief van de Europese Commissie.

Het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen in de verschillende communautaire actieprogramma's heeft ook tot gevolg dat het tot dan toe nog vrij abstracte sociale model, veel concretere vormen heeft gekregen. Het heeft tevens als voordeel dat het sociale Europa niet van bovenaf (de EU-instellingen) wordt opgelegd, maar het gevolg is van een intensieve samenwerking tussen lidstaten.

### 5.3 Instrumenten

De methode maakt gebruik van verschillende instrumenten, zoals *benchmarking*, *peer review*, *peer pressure*, en aanbevelingen. *Benchmarking* dient om de effectiviteit van beleid inzichtelijk te maken, door middel van het vergelijken van de situatie in de verschillende lidstaten waarbij gestandaardiseerde metingen gebruikt worden. Het doel hiervan is om de ontwikkelingen in de lidstaten meer synchroon te laten lopen. Harmonisatie is hierbij uitdrukkelijk niet het uitgangspunt.

De methode van open beleidscoördinatie werkt met richtsnoeren, deze zijn echter (in tegenstelling tot de richtsnoeren van de Monetaire Unie) niet bindend. Lidstaten zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van hun beleid, juist omdat elke lidstaat een andere sociale en institutionele achtergrond heeft. De Europese Commissie kan enkel 'zachte' politieke impulsen gebruiken om een lidstaat te motiveren. Terug vertalend naar nationaal beleid moet dan ook geconstateerd worden dat het voor een beleidsdirectie op een departement geen negatieve consequenties heeft als een bepaalde nationale doelstelling niet gehaald wordt. Het blijkt dan soms ook moeilijk om beleidsmedewerkers op nationaal niveau van de relevantie van Europees sociaal beleid te overtuigen. Al geven medewerkers van de internationale directies van de ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en die van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan dat zij vinden dat de beleidsdirecties over het algemeen wel gevoelig zijn voor de ontwikkelingen van het Europees beleid.

*Peer pressure* wordt gebruikt bij de vergelijking van Nationale Actieplannen. Elk rapport wordt afzonderlijk door de Europese Commissie besproken. Vervolgens wordt er in sommige gevallen door de Commissie een *Joint Report* opgesteld, waar de richtsnoeren voor het volgende jaar in staan vermeld. Het proces van richtsnoeren, Nationale Actieplannen en aanbevelingen zou lidstaten een prestatiedrang moeten geven om niet onder te willen doen voor andere lidstaten, dit is de essentie van *peer pressure*.

Een ander instrument is *peer review*. Hierbij selecteert de Europese Commissie een onderwerp waarover een bepaalde lidstaat goede beleidsinstrumenten heeft ontwikkeld. Deze lidstaat wordt vervolgens gevraagd om een presentatie over het nationale beleid op dit onderwerp te verzorgen. Andere lidstaten mogen deze presentatie bijwonen, zodat ze hiervan kunnen leren. De lidstaat legt in deze presentatie bijvoorbeeld uit hoe ze met bepaalde problematiek omgaan en of deze wijze van handelen ook in andere lidstaten toepasbaar zou kunnen zijn. Dit kan ook gezien worden als een voorbeeld van 'good practices'.

### 5.4 Sterktes en zwaktes van de methode van open beleidscoördinatie

Bij de start van de EES in 1997 is vastgelegd dat er na 5 jaar een evaluatie in de lidstaten zou plaatsvinden van de effectiviteit en het functioneren van deze strategie, welke dus een vorm van open beleidscoördinatie is.

Tijdens de evaluatie van de ervaringen in Nederland bleek dat deze methode verschillende sterke- en zwaktepunten heeft. Zo wordt genoemd dat als gevolg van *peer pressure* bewindslieden en ambtenaren meer alert zijn op de ontwikkelingen op de verschillende beleidsvelden. Verder zou deze methode gezorgd hebben voor meer convergentie tussen het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid.

Een ander voordeel van deze methode is dat er door middel van *benchmarking* en monitoring betere evaluatiecriteria voor het beleid ontwikkeld zijn. Verder heeft het geholpen om bepaalde beleidsonderwerpen die op een dood spoor zaten, weer op de rails te zetten. In Nederland was dit bijvoorbeeld het geval bij het onderwerp langdurige werkloosheid. Open beleidscoördinatie helpt bij het opstarten van nieuwe beleidsinitiatieven en het kan bestaande besluiten of ontwikkelingen meer waarde geven.

Naast deze positieve geluiden zijn er ook wel wat beperkingen van deze methode genoemd. Zo is een kritiekpunt dat deze methode een gebrek aan focus met zich meebrengt. Er zijn teveel en te gedetailleerde richtsnoeren die vaak jaarlijks aangepast worden. Het is moeilijk om het beleid hierop te staven.

Het directe effect van de open beleidscoördinatie is vaak matig. Het dient meestal slechts als een extra rechtvaardiging voor beleid dat toch al geïnitieerd zou worden. De aanbevelingen van de Europese Commissie zijn vaak op onderwerpen die door de nationale overheid toch al opgepakt zouden worden.

Verder betekent de invoering van deze methode weer een extra proces dat gecoördineerd moet worden, wat weer kan leiden tot extra bureaucratie. Vooral nu er op verschillende op elkaar aanhakende beleidsterreinen afzonderlijke Nationale Actieplannen geschreven worden.

Ten slotte wordt genoemd dat er binnen de methode van open beleidscoördinatie in de praktijk weinig aandacht is voor het leren van fouten. De aanbevelingen hebben alleen maar betrekking op het ontwikkelen van nieuw beleid, maar zijn nooit gericht op afschaffing van ineffectief beleid. Dit is overigens een kritiekpunt dat op beleidsvorming in zijn algemeenheid van toepassing is. Ook blijkt dat slechte voorbeelden zelden besproken worden, omdat dit politiek te riskant zou zijn. Op deze manier wordt er niet van fouten geleerd.

De deskundigen waarmee in het kader van de voorstudie gesproken is, geven allen aan tevreden te zijn over het effect van de open beleidscoördinatie. Het heeft tot voortgang geleid en gezorgd voor meer betrokkenheid bij het Europees sociaal beleid.

## 5.5 De invloed van EES op de Nederlandse werkgelegenheids-situatie

Hoewel het aantal langdurig werklozen een sterke daling kent sinds de invoering van de EES, moet deze strategie hier toch niet verantwoordelijk voor gehouden worden. Deze ontwikkeling heeft meer te maken gehad met de krapte op de arbeidsmarkt, die is ontstaan door de economische groei van de laatste jaren.

Uit de evaluatie is wel gebleken dat de richtsnoeren van de EES hebben bijgedragen aan het implementeren van een geïntegreerde werkgelegenheidsbenadering. Het gaf degenen die verantwoordelijk zijn voor dit beleidsterrein een argument om zich intensiever bezig te houden met het voorkomen van langdurige werkloosheid.

In Nederland was de arbeidsparticipatie over het geheel genomen al voldoende bij de start van de EES. Onder vrouwen en ouderen was de deelname aan het arbeidsproces echter nog wel voor verbetering vatbaar. Maar ook al is er sinds 1997 wel wat nieuw beleid geïnitieerd, toch lijkt het er nog niet op dat Nederland op dit punt van andere EU-lidstaten heeft geleerd. Wat wel veranderd is in Nederland, is de manier waarop er tegen arbeidsparticipatie van vrouwen wordt aangekeken.

Eerder werd het al dan niet aan het arbeidsproces deelnemen van vrouwen als een individuele keuze gezien. Echter de richtsnoeren van de EES maakten het nodig om vrouwen te gaan stimuleren om aan het werk te gaan. Nederland heeft zichzelf nu zelfs een kwantificeerbaar doel gesteld, namelijk een participatie van 65% in 2010.

Nederland heeft een aanbeveling gekregen van de Europese Commissie omtrent het stijgende aantal 'disability pensions'. Dit aantal is nog steeds stijgende en flatteert het werkloosheidscijfer in Nederland. Ook het principe van levenslang leren heeft door middel van de EES een impuls gekregen.

Deze opsomming klinkt heel mooi, maar over het geheel genomen kan gezegd worden dat veel maatregelen en instrumenten die in verband gebracht worden met de EES, ook wel geïmplementeerd zouden zijn als de EES niet had bestaan.

Desalniettemin heeft deze strategie toch wel positieve effecten gehad. Buiten effecten die direct aan de EES zijn toe te schrijven, zijn er nog andere meer indirecte effecten van dit beleid. Zo kan bepaald beleid tot een verandering van de maatschappelijke opinie leiden, het geeft namelijk een signaal af aan de maatschappij dat een bepaald onderwerp in de belangstelling staat. Dit kan de manier veranderen waarop verschillende partijen tegen een bepaald onderwerp aankijken. Deze effecten zijn vanzelfsprekend moeilijk te meten, maar onderzoekers zijn overtuigd van het feit dat de bijdrage van de indirecte effecten uiteindelijk hoog zal zijn.

## 5.6 Social Protection Committee

De Communautaire actieprogramma's worden voorbereid in het Social Protection Committee (SPC). Vanuit Nederland hebben zowel ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid zitting in deze 'commissie'.

Het SPC is in 2000 van start gegaan en kan worden omschreven als een comité van hoge ambtenaren op nationaal niveau die de toekomst van de sociale bescherming op Europees niveau uitvoert en de samenwerking verbetert. Jaarlijks stelt dit comité een jaarverslag op over de sociale bescherming in Europa.

Het comité heeft verder tot taak het sociale beschermingsgebied in de lidstaten en de Europese Unie te volgen. Een andere taak is het uitwisselen van informatie, ervaringen en goede praktijken tussen de lidstaten te bevorderen. Daarnaast mag het comité op verzoek van de Raad of de Commissie andere werkzaamheden op haar gebied verrichten.

Het comité is samengesteld uit twee door elke lidstaat benoemde vertegenwoordigers en twee vertegenwoordigers uit de Commissie. Het secretariaat van het comité wordt door de Commissie verzorgd.

## 5.7 Invulling van de methode van open beleidscoördinatie in Nederland

Een Communautair Actieprogramma wordt in een lidstaat vertaald tot een Nationaal Actieplan (NAP). Om de NAP's eenvoudig met elkaar te kunnen vergelijken dienen de lidstaten deze op te stellen volgens een vastgelegde structuur, deze omvat hoofdstukken over de huidige situatie en de belangrijkste beleidsopgaven voor de toekomst, een hoofdstuk over de strategieën waarmee problemen op dit beleidsterrein worden bestreden en een hoofdstuk over de maatregelen die worden ingezet om de strategie te realiseren.

De Nationale Actieplannen worden in Nederland in samenspraak met het veld opgesteld. Dit gebeurt onder andere tijdens bijeenkomsten van het LOIB (Landelijk Overlegorgaan Internationaal Beleid). Het LOIB is een club van veldorganisaties van het ministerie van VWS waarvan het secretariaat bij het NIZW ligt (zie stuk lobbyisten).

In juni 2001 is het Nationale Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001 verschenen. In dit NAP

worden voor het eerst gekwantificeerde streefdoelen voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting geformuleerd, dit is nog niet eerder gebeurd. In het NAP 2003 wordt verslag gedaan van de ervaringen die bij het verwezenlijken van de streefdoelen zijn opgedaan.

Het NAP werkgelegenheid is ook in 2001 uitgekomen. Deze twee NAP's samen beogen een coherent geheel te vormen ter bevordering van de sociale cohesie en de werkgelegenheid in Nederland in de komende periode. Beide actieplannen dienen dan ook in combinatie met elkaar gelezen te worden.

Wat betreft de uitvoering van de doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding en sociale uitsluiting is de Nederlandse regering van mening dat de communautaire doelstellingen beperkt moeten blijven en niet te specifiek moeten zijn, zodat de vergelijkbaarheid van NAP's mogelijk blijft. Verder is Nederland er een voorstander van om in toekomstige actieplannen meer concrete streefdoelen worden opgenomen.

## 5.8 De waarde van open beleidscoördinatie voor het Europees sociaal beleid

Aan de ene kant wordt de methode van open beleidscoördinatie afgeschilderd als een nieuw beleidsinstrument dat ervoor gezorgd heeft dat het Europees sociaal beleid op de kaart is komen te staan. Deze visie blijkt vooral uit officiële EU-beleidsstukken.

Maar er is ook een meer sceptische manier om tegen deze methode aan te kijken. Sommige deskundigen zien open beleidscoördinatie vooral als een methode die toegepast wordt wanneer er onvoldoende steun bestaat voor het toepassen van meer bindende methoden.

Ook al is deze redenering misschien meer realistisch dan de officiële versie van de EU, toch is het wel wat makkelijk om de methode van open beleidscoördinatie zo af te doen.

Hoe gering ook, open beleidscoördinatie heeft wel bijgedragen aan de ontwikkeling van het Europees sociaal beleid. En ook al is er geen sprake van bindende wetgeving, toch heeft deze methode al op verschillende beleidsterreinen gezorgd voor een impuls in de beleidsontwikkeling. Ontwikkelingen die niet tot stand zouden zijn gekomen als deze methode niet was gebruikt.

Zowel de voorstanders als de sceptici hebben een gepolariseerde mening over deze methode. Het is mijn inziens dan ook belangrijk om de methode van open beleidscoördinatie te zien voor wat het is: geen wondermiddel, maar toch ook zeker geen methode gebaseerd op gebakken lucht.

## 6 De invloed van de interne markt op het Europees sociaal beleid

### 6.1 Het ontstaan van de interne markt

De interne markt is een van de fundamenten van de Europese Unie. Het is in principe het eindresultaat van het verdrag van Rome, waarin al gesproken werd over de oprichting van een 'gemeenschappelijke markt'.

De toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors publiceert in 1985 een witboek over de voltooiing van de interne markt. Hierin worden tal van wetgevende maatregelen vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de opheffing van de belemmeringen voor het handelsverkeer. Er wordt ook een tijdschema vastgesteld, hierin staat dat de interne markt op 31 december 1992 voltooid zal zijn.

De Europese Akte uit 1986 is het vervolg van dit witboek. Hierin is gedefinieerd dat de EU interne markt een gebied is zonder interne grenzen, waarin vrije beweging van goederen, personen, diensten en kapitaal is gegarandeerd. De Europese Akte voegt een nieuw artikel aan het EG-verdrag toe, waardoor het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid. Met als gevolg dat de onderhandelingen over dit onderwerp niet meer tot eenstemmigheid hoefden te leiden. Hiermee werden vele impasses vermeden en konden er sneller beslissingen genomen worden.

Na een voorbereidingsproces van jaren is op 1 januari 1993 de interne markt grotendeels verwezenlijkt binnen de Gemeenschap.

### 6.2 De domeinen van de interne markt

De interne markt kent vier domeinen; het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Deze vrijheden zijn gebaseerd op Artikel 12 van het EG Verdrag dat "elke discriminatie op grond van nationaliteit" verbiedt. In dit verband is het verboden ingevoerde goederen anders te behandelen dan nationale goederen. Dit geldt ook voor personen, diensten en kapitaal. Het Hof van Justitie heeft het beginsel van non-discriminatie ook op andere situaties toegepast, zo wordt ook gelijkheid van mannen en vrouwen in het toepassingsgebied van dit beginsel opgenomen.

Nauw verbonden met het non-discriminatie beginsel is het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit beginsel houdt in dat wetgeving van de lidstaat waaronder een bepaald product is geproduceerd gelijkwaardig is aan de nationale wetgeving van andere lidstaten. Hieruit vloeit, in theorie, voort dat als een product of dienst onder een bepaalde wetgeving tot stand is gekomen, dan moet dat product in andere lidstaten geaccepteerd worden, ook al komt het niet direct overeen met de wetgeving van het land waar de dienst aangeboden wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor erkenning van diploma's. Ook al zijn de voorwaarden voor een bepaald diploma in twee lidstaten niet exact hetzelfde, dan toch horen de diploma's op basis van het 'beginsel van wederzijdse erkenning' geaccepteerd te worden in de andere lidstaat.

Deze grondbeginselen alleen zijn niet voldoende om zorg te dragen voor de uitvoering van de interne markt. Daarom zijn er richtlijnen goedgekeurd om de nationale voorschriften te harmoniseren op een basis van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Deze harmonisatierichtlijnen zijn vooral toegespitst op gezondheidszorg, veiligheid en milieubescherming.

Voor het sociale beleid zijn voornamelijk het vrije verkeer van personen en diensten van belang. Voor de volledigheid zullen het vrije verkeer van goederen en van kapitaal ook kort uitgelegd worden.

Het vrije verkeer van personen vloeit voort uit de bepalingen over het burgerschap van de Unie. Dat schrijft voor dat iedere

burger van de Unie vrij op het grondgebied van elke lidstaat mag verblijven. In het verdrag van Amsterdam is de zogenaamde 'Schengen Overeenkomst' opgenomen. Hiermee is "een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" ontstaan, wat betekent dat er geen controles meer zijn aan binnengrenzen. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben echter besloten hier niet aan mee te doen.

Het vrije verkeer van personen houdt ook een vrij verkeer van werknemers in. Hiermee wordt bedoeld dat burgers van de Unie, zowel werkend als werkzoekend, gelijk behandeld dienen te worden als nationale burgers en zij hebben ook dezelfde rechten.

Het vrije verkeer van diensten staat een ingezetene of een onderneming toe een dienst in een andere lidstaat dan de lidstaat waarin deze is gevestigd te leveren. Voor sommige sectoren zoals het bankwezen en de verzekeringsdiensten bestaan bijzondere regelingen, omdat er vaak zeer strenge nationale regels gelden die niet zomaar onder het beginsel van 'wederzijdse erkenning' kunnen vallen.

Het vrije verkeer van goederen is het resultaat van de opheffing van de douanerechten of elk andere belemmering voor het vrije handelsverkeer. Dit houdt onder andere in dat de fysieke grenscontroles opgeheven zijn.

In het kader van het vrije verkeer van kapitaal verbiedt het verdrag alle beperkingen van het kapitaalverkeer of betalingsverkeer.

De Europese Commissie speelt een belangrijke rol bij het beheer en het controleren van de regels van de interne markt. Er is een directoraat generaal dat zich in zijn geheel met dit onderwerp bezighoudt. Een groot deel van het gemeenschapsrecht heeft als onderwerp de handhaving van de interne markt en dan gaat het voornamelijk om het wegnemen van handelsbarrières.

Met 370 miljoen consumenten is de Europese interne markt de grootste markt ter wereld. Maar in de praktijk blijkt echter dat het vrije verkeer van personen en diensten nog lang niet altijd gewaarborgd zijn. Zo ondervinden burgers nog vaak belemmeringen als zij hun recht op het vrije verkeer wensen uit te oefenen.

### 6.3 De invloed van de interne markt op het sociaal beleid

De interne markt kan gezien worden als de grondslag van het bestaan van het Europees sociaal beleid. Door de totstandkoming van de interne markt werd het voor EU-burgers mogelijk om in een andere lidstaat te wonen en te werken.

Door de mobiliteit van werknemers (en werkzoekenden) werd het onmogelijk om onderwerpen als arbeidsvoorwaarden, gelijke kansen, werkgelegenheid en sociale bescherming alleen op nationaal niveau te regelen. Het terugdringen van de werkloosheid is dan ook een gemeenschapsbelang geworden, waar zelfs een gemeenschappelijke strategie aan gewijd is (European Employment Strategy).

Toch heeft de totstandkoming van de interne markt wat betreft sociaal beleid niet geleid tot het overdragen van verantwoordelijkheden van nationaal niveau naar Europees niveau. Dit hoeft echter niet als een falen gezien te worden. Juist het sociale beleid is sterk ingebed in een nationale context en daar kan ook het beste worden ingespeeld op de unieke situatie van een land. Maar aan de andere kant wordt de nationale beleidsvrijheid wel in toenemende mate ingeperkt door de verplichtingen van de EMU en de interne markt.

Voor de completering van de interne markt blijven er in de toekomst nog genoeg uitdagingen over. Vooral het vrije verkeer van personen in relatie tot de sociale zekerheid is zo'n uitdaging waar de komende jaren aan gewerkt zal moeten worden, hier speelt ook de toenemende vergrijzing en in relatie daarmee het pensioenenvraagstuk een grote rol. Er moet gezocht worden naar een vorm van overdraagbaarheid van sociale zekerheidsrechten, met inbegrip van pensioenen, binnen de

gehele Europese Unie. Door sceptici wordt wel gezegd dat het vrije verkeer van personen tot nu toe nog gezien kan worden als vrij verkeer van werkende personen. Het is namelijk nog steeds niet mogelijk om je zonder inkomen in een andere lidstaat te vestigen en daar gebruik te maken van de sociale voorzieningen.

In de toekomst zal de invloed van de interne markt op het Europees sociaal beleid nog verder toenemen. Momenteel is het een actueel thema binnen de EU om mobiliteit van werknemers ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Zo heeft de Europese Commissie een actieplan geschreven dat voorstaat dat in 2005 alle belemmeringen voor werkelijke arbeidsmobiliteit weg zijn genomen. Ook zullen er wettelijke voorwaarden geschapen worden voor mobiliteit op het gebied van onderwijs en onderzoek.

De invloed van de interne markt op het Europees sociaal beleid kan ook wel geïllustreerd worden door het voorbeeld dat de overweging van Noorwegen om niet deel te nemen aan de EU voortkomt uit de wens om geen inmenging te hebben in het eigen sociale beleid en de manier waarop de verzorgingsstaat is ingericht. Voor de landen die de inmenging van de EU niet wensten, maar wel deel wilden uitmaken van de interne markt, is de Europese Economische Ruimte (EER) gevormd. In beginsel zouden zeven landen lid worden van de EER, maar uiteindelijk bestaat deze uit Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Als resultaat hiervan bestaat de interne markt niet alleen uit landen die lid zijn van de EMU, maar ook uit de lidstaten van de Europese Economische Ruimte. Deze landen hebben wel de economische voordelen van de interne markt, maar niet de bemoeienis met het sociale beleid.

De landen die lid zijn van de EER hebben het recht geconsulteerd te worden omtrent EU regelgeving die samenhangt met de interne markt, maar zij hebben geen stem in het besluitvormingsproces.

De EU heeft ingestemd met deze regeling omdat het de interne markt vergroot en dit kan een positief effect hebben op de economische en machtspositie van de interne markt.

## 7 De invloed van lobbyisten op de totstandkoming van Europees sociaal beleid

### 7.1 Lobbyisten in Brussel

Omdat de EU-besluitvorming enorme invloed kan hebben op veel verschillende niveaus en terreinen in de samenleving, proberen zogenaamde lobbyisten invloed uit te oefenen op het beleid van de Europese Unie. In totaal lopen er zo'n dertigduizend lobbyisten rond in het Brusselse EU-circuit.

Lobbyisten worden ook vaak aangeduid als Niet Gouvernementele Organisaties (NGO's) en hebben verschillende verschijningsvormen. Zo zijn er belangenorganisaties die opkomen voor de eigen achterban (bv. ouderen) of voor een bepaald algemeen belang (zoals mensenrechten). Er zijn ook grote bedrijven die een eigen kantoor hebben, maar meestal zijn zij als bedrijfstak internationaal vertegenwoordigd. Ten slotte zijn er ook nog commerciële bureaus die tegen betaling voor bepaalde belangen opkomen.

Een goede lobby is vooral op het juiste moment de juiste persoon de juiste informatie geven. Het is dus vooral een kwestie van timing. Goede lobbyisten kennen moeiteloos de weg in het complexe Brusselse systeem en weten wie en wanneer ze iemand moeten aanspreken.

Mede als gevolg van de hoge werkdruk bij EU-ambtenaren is de nieuwste informatie, verschaft door lobbyisten, meestal zeer welkom. Het komt ook regelmatig voor dat er contact gezocht wordt met een NGO om bepaalde informatie te ontvangen.

De Europese Commissie is vanwege het initiatiefrecht een belangrijk 'lobbyobject'. Deze instelling staat helemaal in het begin van het besluitvormingstraject en een NGO kan hier dus aandacht vragen voor een bepaald onderwerp. Het is van belang dat een NGO zo vroeg mogelijk en zo laag mogelijk in de hiërarchie insteekt. Er is dan immers nog geen officieel document.

Er is soms sprake van gestructureerde samenwerking. Zo vindt er elke twee jaar een bijeenkomst plaats van de Commissie en alle organisaties die zijn aangesloten bij het Platform van Sociale NGO's.

Ook bij het Europees Parlement wordt de informatie die wordt aangedragen door NGO's over het algemeen als positief ervaren. Naast de informele contacten houdt het Parlement ook op een meer formele manier contact met NGO's, onder andere door middel van hoorzittingen. Tijdens deze bijeenkomsten geeft een commissie van het parlement NGO's en andere belanghebbenden de mogelijkheid hun standpunt te verwoorden.

Het Parlement werkt met een accreditatiesysteem. Een geregistreerde NGO kan het parlamentsgebouw betreden, maar moet wel altijd kenbaar maken welk belang zij vertegenwoordigt.

De Raad van Ministers is voor een NGO het moeilijkst te benaderen. Raadsbijeenkomsten zijn geheim en stukken zijn moeilijk te bemachtigen.

Tussen het COREPER en de NGO's vindt enkel informeel overleg plaats. Dit gebeurt echter wel steeds meer, zodat het COREPER rekening kan houden met wat er in het maatschappelijk leven speelt.

### 7.2 Lobbyisten actief op het gebied van het sociaal beleid

Er zijn verschillende platformen en comités actief op het gebied van sociaal beleid waar NGO's in georganiseerd zijn. Hieronder volgt er een aantal.



### 7.2.1 *Het Platform van Sociale NGO's*

Dit Platform is opgericht in 1995 en vertegenwoordigt momenteel 41 NGO's en andere groeperingen die zich bezig houden met het opbouwen van een sociaal Europa. In totaal zijn meer dan 1700 organisaties, groeperingen of associaties op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau vertegenwoordigd. Zij behartigen een grote variëteit aan belangen, zoals bijvoorbeeld die van vrouwen, ouderen, gehandicapten, werklozen en migranten.

Het platform heeft een tweeledig nut. Ten eerste geeft het de burgers, die zich inzetten voor een bepaald doel, een stem. Ten tweede zorgt het platform voor een verspreiding van informatie over EU-wetgeving en -beleid onder zijn leden.

Het platform wil de dialoog tussen de NGO's en de EU versterken, verder wil hij als gesprekspartner serieus genomen worden en meepraten over de toekomst van Europa.

De invloed van het platform lijkt te groeien. Zo heeft het structureel overleg met de Commissie en het Parlement en zijn er informele discussies geweest met de Europese Raad. Tevens heeft het platform voorbereidend werk verricht ten behoeve van het communautaire programma tegen sociale uitsluiting.

In de praktijk blijkt echter dat dit platform niet opkomt voor het algemeen belang van het sociaal beleid, maar slechts voor de belangen van de aangesloten organisaties. Als gevolg van de decentralisatie van de welzijnssector, zijn voor veel groepen in deze sector geen Europese verenigingen opgericht. Deze groepen worden nu dan ook niet vertegenwoordigd door dit platform.

### 7.2.2 *Het raadgevend Comité voor gelijke kansen*

Het raadgevend Comité voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de sociale partners, organisaties voor gelijke behandeling en de Europese vrouwenlobby. Het Comité heeft in beslissende mate bijgedragen aan de concrete stappen die er zijn gezet op het gebied van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen.

### 7.2.3 *Het Landelijk Overlegorgaan Internationaal Beleid*

Er is ook een Nederlandse NGO die zich uitdrukkelijk bezighoudt met internationaal beleid, dit is het Landelijk Overlegorgaan Internationaal Beleid.

Het Landelijke Overlegorgaan Internationaal Beleid (LOIB) is opgericht in 1999 op verzoek van de minister van VWS. Het LOIB is een forum dat toegankelijk is voor alle Nederlandse organisaties en instellingen uit de sectoren gezondheid, zorg en welzijn voor wie internationaal beleid van belang is of die daar een bijdrage aan kunnen leveren. In april 2002 zijn er meer dan 100 organisaties die incidenteel of regelmatig aan LOIB-activiteiten deelnemen. Daarnaast nemen verschillende directies van het ministerie van VWS deel aan het LOIB.

Het doel is dan ook afstemming en overleg tussen organisaties en instellingen onderling én met het ministerie van VWS, ten aanzien van internationaal beleid.

De deelnemers aan het LOIB worden geïnformeerd over (voorgenomen) beleid en worden gevraagd om hun standpunt. Ook wordt regelmatig geïnventariseerd hoe Nederlandse organisaties aankijken tegen bepaalde beleidsvoornemens of hoe zij denken dat bepaalde plannen voor hen zullen uitpakken. De rapporten van de inventarisaties worden aan onder andere het ministerie van VWS aangeboden.

Initiatieven voor het bespreken van onderwerpen worden genomen door de medewerkers van het NIZW International Centre, door het ministerie van VWS of door in LOIB deelnemende organisaties.

Rond een aantal werkerterreinen zoals Jeugd en GGZ bestaan vaste kerngroepen, bestaande uit een klein aantal organisaties die één a twee keer per jaar bijeenkomen om de voortgang van de onderwerpen op dat terrein in de gaten te houden.

## 8 Discussie

Deze voorstudie schetst een beeld van de ontwikkelingen omtrent sociaal beleid in Europa en daarmee samenhangende processen.

Het stuk geeft voornamelijk feitelijke informatie over de instellingen van de EU, hun werkwijze, de besluitvormingsprocessen en andere actoren en processen die gerelateerd zijn aan het Europees sociaal beleid. Deze informatie kan een solide basis vormen voor de Raadscommissie die zich bezig gaat houden met Europees sociaal beleid.

Het lidmaatschap van de Europese Unie is onomkeerbaar. Landen die eenmaal lid zijn van de Europese Unie kunnen hier niet zomaar uit stappen. Toen de EU in de vijftiger jaren van de vorige eeuw werd opgericht, was geen van de lidstaten ook maar enigszins van plan om inmenging in het sociale beleid toe te laten. De Unie kreeg in eerste instantie gestalte met de oprichting van de Europese Gemeenschappen voor Kolen en Staal, om de naoorlogse stabiliteit te behouden. De bepalingen over werkloosheid en her- en bijscholing die in dit verdrag waren opgenomen, bleken een voorbode te zijn van dat er nog veel zou veranderen met betrekking tot de plaats van het sociale beleid in de Europese Unie.

In de loop van de vorige eeuw is een omslag in het denken gekomen en is sociaal beleid langzaam aan op de Europese kaart komen te staan. De ontwikkeling van dit beleid is altijd zeer moeizaam geweest en was onderhevig aan verschillende stromingen. Desalniettemin is er voornamelijk in de laatste paar jaar veel gebeurd. Het creëren van werkgelegenheid is onder tussen een gemeenschappelijk belang geworden en door middel van open beleidscoördinatie zijn er verschillende processen in gang gezet, zoals op het gebied van bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Op dit terrein is er in 2001 een Nationaal Actieplan (NAP) gerealiseerd en in het najaar van 2002 is gestart met het formuleren van het nieuwe actieplan dat zich op sociale insluiting richt. Dit laatste nationale actieplan vormt een goed aanknopingspunt voor het RMO advies over Europees sociaal beleid.

In het eerste actieplan staan nog relatief weinig gekwantificeerde doelstellingen vermeld. Het zou interessant zijn om beide actieplannen naast elkaar te leggen en te vergelijken welke ontwikkelingen het beleid nu feitelijk heeft doorgemaakt als gevolg van het opstellen van een actieplan.

Meer in het algemeen kunnen de volgende kritische vragen gesteld worden bij de bestudering van een nationaal actieplan.

- Welk percentage van de streefdoelen is meetbaar?
- Is er een periode afgesproken waarbinnen de streefdoelen gehaald dienen te worden?
- Zijn de streefdoelen concreet genoeg om ook daadwerkelijk verwezenlijkt te worden?
- Zijn de beleidsinstrumenten die voorgesteld worden om een streefdoel te realiseren, ook daadwerkelijk toegerust om deze doelen te verwezenlijken?
- Wie is eigenaar van de doelstellingen en voelt zich dus verantwoordelijk om actie te ondernemen om de doelstellingen te realiseren?

Meer in het algemeen kan de vraag gesteld worden naar de toegevoegde waarde van het opstellen van Nationale Actieplannen. Zou de Nederlandse overheid deze beleidsvoorstellen anders niet ontwikkeld hebben? Of anders gezegd: Zou het Nederlandse sociale beleid er anders uit hebben gezien als er geen inmenging van de EU zou zijn?

Toch maken processen als de interne markt en het toenemende gebruik van de open beleidscoördinatie het onrealistisch om de inmenging van de EU in het sociale beleid af te doen als onbelangrijk of betekenisloos.

Ook al zullen de ontwikkelingen in de toekomst niet leiden tot 'harde' wet- en regelgeving of harmonisatie van het beleid, dit betekent niet dat er, op andere manieren, geen vooruitgang geboekt kan worden. Het is ook de vraag of het wenselijk zou zijn om het Europees sociaal beleid te onderwerpen aan strikte regelgeving. De contexten zijn in de verschillende lidstaten zo divers dat wetgeving op dit terrein niet verstandig lijkt.

Desalniettemin zal er een manier gevonden moeten worden om het Europese sociale beleid in de toekomst gestalte te geven. Het is wellicht interessant voor de RMO om de volgende toekomstbeelden te onderzoeken.

De Europese Unie zou zich in de toekomst meer kunnen richten op de Europese sociale burgerrechten. Tot nu toe is vooral geïnvesteerd in de 'industriële' burgerrechten, zoals werkomstandigheden. Dit is op zich logisch, omdat de Europese Unie in beginsel een economisch karakter had en de focus dus lag op werkgelegenheid en het vrije verkeer van personen. Nu de EMU gerealiseerd is en het debat over de richting van het sociale beleid in Europa in volle gang is, lijkt het een goed moment om de sociale burgerrechten wat meer uit te werken.

Een ander toekomstbeeld is dat de Unie een coördinerende rol kan spelen in de pogingen van lidstaten om hun sociale zekerheidsstelsel te hervormen. Dit kan op twee manieren.

Ten eerste door het toestaan van verschillende niveaus van sociale bescherming, gekoppeld aan nationale verschillen in arbeidskosten en sociale uitgaven. Hiermee kan worden voorkomen dat armere lidstaten hun veto uitspreken over maatregelen die voor hen niet haalbaar zijn. Alle lidstaten zouden dan gehouden zijn aan duidelijke afspraken over een sociaal uitgavenminimum.

Ten tweede zou gedacht kunnen worden aan het groeperen van landen die gelijksoortige instituties en vormen van beleid hebben, deze landen zouden de modernisering gezamenlijk kunnen coördineren. Volgens sommige deskundigen zou deze vorm van coördinatie kansrijker zijn dan proberen om convergentie te bereiken tussen alle lidstaten.

Op een heel ander niveau kan door de Raadscommissie ingegaan worden op het nut of het effect van de structuurfondsen, zoals het European Social Fund, voor de sociale situatie in Europa. Zo kun er stilgestaan worden bij de vraag wat de toegevoegde waarde is van projecten die gefinancierd worden door zo'n fonds voor de ontwikkelingen van het sociale beleid in een van de lidstaten of zelfs op lokaal of regionaal niveau.

# Literatuur

*Barcelona 2002: On the road to a Social Europe*, Social Platform, 2002, March. [http://www.socialplatform.org/module/filelib/barcelona2002\\_platform\\_appraisal\\_sustdevpt.doc](http://www.socialplatform.org/module/filelib/barcelona2002_platform_appraisal_sustdevpt.doc).

*Brief aan de opstellers van het nieuwe Regeerakkoord voor realiseren van de Lissabondoelstelling* (2002), Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en technologiebeleid.

Ferrera, M., Hemerijck, A. en Rhodes, M. (2000), De herijking van sociaal Europa. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2000, nr. 4, p. 233-248.

Geffen, C. van (2002), Naar een Europa zonder sociale uitsluiting. In: *MO/Samenlevingsopbouw 2002*, nr.186, p.31-32.

Hemerijck, A. (2002), Deepening Social Europe through Open Co-ordination. In: *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, nr. 3 p. 451-468.

Jakubowski, E. en MacLehose, L.(2002), EU accession – is it healthy? In: *Euro Observer*, 2001/2002, nr 3.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2000), *Het verdrag van Amsterdam: een dagelijks VWS-thema*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2002), *Nota internationaal beleid VWS 2000-2002*. Den Haag: Ministerie van VWS.

*Periodieke informatie vanuit de VWS-afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie in Brussel*.

Pochet, P. (2000), De Nieuwe Europese sociale agenda. In : *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 2000, nr 4, december.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001), *Werkprogramma 2002-2003*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Scott-Wilson, C. (2002), Lisbon Strategy Reduced to the Lisbon Mantra? In: Kangaroo Group Newsletter 2002, nr. 31, July.

Vandenbroucke, F. (2001), *Kan Europese samenwerking bijdragen tot duurzame sociale rechtvaardigheid?* Lezing gehouden in oktober 2001.

Vandenbroucke, F. (2001), *De kwaliteit van onze pensioeninstellingen*: Lezing gehouden op 8 november 2001.

Zijl, M. e.a. (2002), *Dutch experiences with the European Employment Strategy*. Research in commission of the Ministry of Social Affairs and Employment. Amsterdam : Seo Amsterdam Economics, 2002. ISBN 90-6733-210-0.

## EU-stukken

*Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de sociale economie en de interne markt* (2002), maart CES 242/2000 E/MT/ HL/eg/cb/di

*A concerned strategy for modernising social protection* (1999), Europese Commissie, COM 347

*Communautair Actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van sociale uitsluiting*, Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, PE-CONS 3650/1/01/ 1

*Conclusies van het voorzittersschap van de verschillende Europese Raden vanaf 1997*.

*EU employment and social policy, 1999-2001* Europese Commissie, DG Employment and social affairs, 2001

*Het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid: een beleid voor mensen* (2001), Europese Commissie

*Informeel Raad voor de Werkgelegenheid en Sociaal beleid van 11 tot 13 juli 2002 te Kolding*

*Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid, Brussel 7 maart 2002, nr. 6695/02*

*Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid, Luxemburg 3 juni 2002, nr. 8800/02*

*Strategische doelstellingen 2000 –2005,(2000)*, Europese Commissie, COM 154

*Sociale beleidsagenda (2000)*, Europese Commissie, COM 379

*Scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid 2001* (2001), Europese Commissie, COM 104

*Scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid 2002* (2002), Europese Commissie, COM 89

*Taking stock of five years of the European Employment Strategy* (2002), Europese Commissie COM 416

*Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen*

*Voorstel voor een besluit van de Raad ter oprichting van een Comité voor de sociale bescherming* (2000), Europese Commissie, COM134



# Bijlage 7

***Geraadpleegde deskundigen***

## Geraadpleegde deskundigen

De Raad heeft ter voorbereiding van de advisering over maatwerk in het Europees sociaal beleid met verschillende mensen gesprekken gevoerd, om zich te oriënteren, kennis te vergaren en meningen te toetsen.

De namen van de deskundigen staan hieronder in alfabetische volgorde.

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| Mw. J. Baltus                        | Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam  |
| Dhr. drs. F.J. Bergman               | adjunct-directeur bij de Europese Beweging Nederland   |
| Dhr. drs. C.L.J.M. van Beuningen MPA | directeur Stichting Socires  |
| Dhr. J. Bloem                        | Coördinator NAP/inclusion Ministerie van SZW   |
| Dhr. drs. L. Birza                   | managing director van Politiek online  |
| Dhr. drs. C.H. van Bemmelen          | Findus, Londen   |
| Mw. N. van Dijk                      | Directeur Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam  |
| Dhr. drs. J.P. Ederveen              | wetenschappelijk medewerker Centraal Planbureau  |
| Dhr. drs. E.L. Engelsman             | Permanente vertegenwoordiging ministerie van VWS bij de Europese Unie, Brussel   |
| Dhr. Prof. dr. E. de Gier            | Directeur SISWO – Instituut voor Maatschappijwetenschappen   |
| Dhr. drs. R.A.R. Goelabdien          | Ministerie van VWS / Projectteam EU-voorzitterschap, Den Haag  |
| Dhr. dr. A.C. Hemerijck              | directeur Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  |
| Dhr. F.N.M. Hilterman                | VNG  |
| Dhr. H. van Hootegem                 | Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, België  |
| Mw. drs. T. van den Klinkenberg      | FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht  |
| Mw. drs. M.M.J. Louwerens            | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag   |
| Mw. drs. E. Mastenbroek              | XS4all, Amsterdam  |
| Mw. drs. T. Meinema                  | NIZW / International Centre, Utrecht   |
| Dhr. drs. H.A.A. Molleman            | Gemeenteraadslid Alphen aan de Rijn en voormalig Ambassadeeraad<br>Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie. |
| Dhr. drs. C. Overbeke                | projectleider Algemene Rekenkamer, Den Haag  |
| Dhr. dr S.B.M. Princen               | Universiteit Utrechtse school voor bestuurs- en organisatiewetenschappen,<br>Universiteit Utrecht                                    |
| Dhr. Mr. J.J. Jonker Roelants        | Voormalig consul generaal van Nederland in Turkije   |
| Dhr. dr. J.Q.Th. Rood                | Director of Studies bij Clingendael  |
| Dhr. drs. M. Schut                   | Beleidsonderzoeker/-adviseur sociale zaken en arbeidsmarkt SGB0, Den Haag  |
| Mw. M. Schuurman                     | Euronet, the European Children's Network, Brussel  |
| Dhr. drs. F. Spangenberg             | Motivaction, Amsterdam   |
| Dhr. drs. B.F. Steur                 | Raad voor het openbaar bestuur / Raad voor de financiële verhoudingen,<br>Den Haag   |
| Mw. drs. A. Thijs                    | Ministerie van VWS / Projectteam EU-voorzitterschap, Den Haag  |
| Dhr. B. Treffers                     | Nederlandse vertegenwoordiger European Disability Forum  |
| Mw. dr. E. Versluis                  | European Studies, Universiteit Maastricht  |
| Mw. drs. C. Vink                     | NIZW / International Centre, Utrecht   |



## Overzicht van uitgebrachte adviezen

## Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

### 2004

- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, april 2004 (ISBN 90-12-1065X)

### 2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 90-12-09998-b)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 90-12-09810-b)

### 2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 90-1209-758-4)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90-1209-757-6)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 90-1209-755-x)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 901209686-3)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 9012095727)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 9012095638)

### 2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 9012093465)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001. (ISBN 9012093198)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 9012090660)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 9012090679)

### 2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 9012090636)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 9012090814)
- Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 9012090644)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 9012090733)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 9012090628)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 903991706X)

#### 1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 9039916292)

#### 1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 9039915334) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915342)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 9039915326) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915423)

#### 1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 9039914605) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039914591).
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 9039914567)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 9039913021)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 9039913579)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 9039912890)

*Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden*

#### 2003

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving, november 2003

#### 2001

- Raad voor Openbaar Bestuur. Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit, april 2001
- Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen, november 2001

#### 2000

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630)

#### 1999

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320479).
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369).

**1998**

- Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, juni 1998.

*Briefadviezen:*

Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

*Publicaties van de RMO zijn te bestellen bij:*

Sdu Klantenservice

Tel.: 070-378 98 80

Fax: 070-378 97 03