

SOCIAAL EUROPA IN BELGIE: WERKGELEGENHEID EN SOCIALE INSLUITING VANUIT EEN EUROPEANISERINGS-PERSPECTIEF

DOOR | **BART VANHERCKE, YANNICK VANDERBORGH** en **GERT VERSCHRAEGEN (1)**

INLEIDING

Heeft het nog zin om zich te interesseren voor de “sociale dimensie van de Europese integratie”? Hoewel de Europese Unie (EU) – na lang aarzelen – toch heeft gekozen voor een nieuwe strategie voor het decennium 2010-2020, zouden sommigen zich kunnen afvragen of een dergelijke interesse wel zinvol is. In heel wat opzichten lijkt de hele idee dat “Europa 2020” een instrument kan zijn om het sociale Europa te bevorderen, een oxymoron (2). Wie voor het eerst kennismaat met de ambities en beleidsinstrumenten van deze strategie, begrijpt inderdaad meteen dat uitdagingen als werkgelegenheid, sociale bescherming en sociale integratie hoegenaamd niet centraal staan en volledig ondergeschikt zijn aan de economische en budgettaire ambities.

Deze eerste, ietwat fatalistische vaststelling moet echter worden genuanceerd. Uiteraard moet het onderwerp europeanisering van het sociaal beleid met grote behoedzaamheid worden behandeld. Het sociale Europa is immers sterk afhankelijk

(1) Bart Vanhercke is codirecteur van het Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE) en Vrijwillig Medewerker bij het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (KU Leuven); Yannick Vanderborgh is professor aan de Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) en gastdocent aan de Université de Louvain (UCL); Gert Verschraegen is professor aan de Universiteit Antwerpen (UA). De auteurs wensen hun oprechte dank te betuigen aan de coördinatoren van het project ETOS.be (Jos Berghman, Olivier Paye, Philippe Pochet, Pierre-Paul Van Gehuchten en Pascale Vielle) en aan de onderzoekers van de Belgische, Franse en Nederlandse teams (respectievelijk Mieke Beckers, Philippe Reyniers, Rika Verpoorten, Gaëlle Hubert en Selma Bellal; Marie-Pierre Hamel; Nuria Ramos Martin en Minna van Gerven). Verder danken zij de bestuurder van de POD Wetenschapsbeleid, Margarida Freire, en de leden van het begeleidingscomité van het ETOS.be-onderzoek, in het bijzonder François Vandamme, Gabrielle Clotuche, Janine Goetschy, Koen Vleminckx en Josée Goris.

(2) Vanhercke, B., Is “The Social Dimension of Europe 2020” an Oxymoron?, in Degryse, C. en Natali, D. (eds.), *Social developments in the European Union 2010*, Brussel, ETUI-OLE, pp. 141-174, 2011.

van de conjunctuur en behoort bepaald niet tot de grote prioriteiten van de Unie; in een Europese constructie die in eerste instantie gericht is op integratie door de markt, wordt de sociale dimensie nog steeds stiefmoederlijk behandeld. Maar de nieuwe strategie “Europa 2020” – waarop we in de conclusie kort terugkomen – en de crisiscontext, die de sociale ambities niet echt ten goede komen, mogen niet verhullen dat op dit vlak toch vooruitgang werd geboekt. Aan de hand van de Belgische situatie proberen we aan te tonen dat het sociale Europa meer is dan een theoretisch concept, of een politieke slogan.

We kunnen zonder meer stellen dat de uitbreiding van de Europese sociale regelgeving de voorbije decennia, maar vooral sinds de tweede Commissie-Delors, heeft geleid tot de ontwikkeling van een echt sociaal beleid van de Europese Unie (EU), dat in toenemende mate ook gevolgen heeft voor de welvaartsstaten. De nationale socialebeleidsinitiatieven worden alsmear meer doordrongen van het Europese politieke proces, waarbij tal van uiteenlopende actoren betrokken zijn in een zeer complex spel van wisselwerkingen. Kortom, het standpunt als zou een nationaal sociaal beleid correct kunnen worden geanalyseerd zonder rekening te houden met de Europese context, is niet langer verdedigbaar.

Daarenboven kan ook niet langer worden gesteld dat de lidstaten louter “ontvangers” zijn van de beslissingen en initiatieven die van het Europese niveau afkomstig zijn, en deze alleen maar hoeven om te zetten, na te leven of er voordeel uit te halen (‘top down’ dimensie). De analyse van de processen, onderhandelingen en dynamiek tussen de actoren leert ons daarentegen dat de lidstaten wel degelijk gewicht in de schaal leggen, van bij de conceptie van Europese initiatieven. Uit de constante onderlinge afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding – een fenomeen dat in de literatuur over ‘multi-level governance’ goed gedocumenteerd is – blijkt hoezeer de totstandkoming van een Europees beleid speelruimte laat voor de actoren en nationale instellingen. Daarom moet de klemtoon worden gelegd op de fase van de totstandkoming van Europese beleidsinitiatieven (‘bottom-up’-dimensie). Het tweerichtingsverkeer tussen deze mechanismen (top down en bottom up) vormt in zekere zin de kern van ons werk (3).

Met deze bijdrage willen we een synthese maken van de voornaamste conclusies van het multidisciplinaire onderzoek “Europese beleidsinstrumenten voor de sociale politiek in België” (“ETOS.be”), dat in het kader van het programma “Samenleving en Toekomst” van het Federaal Wetenschapsbeleid (4), werd uitgevoerd en in een boek (juni 2011) werd voorgesteld (5). Dit onderzoek over de europeanisering van

(3) Over deze circulariteit, zie punt 3.4.

(4) Zie http://www.belspo.be/belspo/ta/index_nl.stm.

(5) Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. en Vanderborght, Y. (eds.), *Europa in België, België in Europa. Sociaal beleid als tweerichtingsverkeer*, Gent, Academia Press, 231 pp., 2011. Dit artikel is gebaseerd op dit werk én op het onderzoeksrapport dat bij Federaal Wetenschapsbeleid werd ingediend. Het onderzoek dat de inspiratiebron was voor deze bijdrage, hanteerde een interdisciplinaire aanpak: interviews met meer dan honderd personen op basis van semigestructureerde vragenlijsten enerzijds en analyse van primaire en secundaire bronnen anderzijds.

het sociaal beleid in de periode 1989-2009 wordt gekenmerkt door de volgende originele invalshoek. Het team heeft niet alleen de klassieke vraag gesteld – wat is het verband tussen het nationale politieke stelsel en het Europese politieke stelsel? – maar hield ook rekening met een variabele die in de bestaande literatuur niet vaak onder de loep wordt genomen: welke variabele impact zou het gebruik van verschillende Europese beleidsinstrumenten kunnen hebben? Bovendien, zo zullen we verder zien, werden ook de verhouding tussen deze instrumenten en de integratie ervan door middel van een soort van ‘hybridisatie’ bestudeerd.

Concreet zullen we in dit artikel de klemtoon leggen op het klassieke Europese recht (richtlijnen en verordeningen), de open coördinatiemethodes (OCM) en de financiële instrumenten (met name het Europees Sociaal Fonds, ESF). Bij de analyse wordt aandacht besteed aan twee grote thema's in de huidige initiatieven van de EU op sociaal vlak: werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden enerzijds en sociale insluiting anderzijds.

Bij gebrek aan ruimte wordt een derde thema dat in het kader van “ETOS.be” werd aangekaart hier niet rechtstreeks aangekaart: de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze kwestie wordt vaak los gezien van de socialebeleidsinitiatieven *stricto sensu*, meer bepaald omdat ze zo veel domeinen bestrijkt (transversaliteit). Het onderzoeksteam bekeek dit thema vanuit een specifieke invalshoek, namelijk het beleid inzake het verzoenen van gezins- en beroepsleven. De geïnteresseerde lezer vindt meer uitleg in het hoofdstuk over dit thema in het eerder vermelde (ETOS.be) boek (6); enkele elementen in verband met gendergelijkheid komen wel aan bod in de conclusies van dit artikel.

Het artikel is als volgt opgebouwd: in een eerste deel geven we kort toelichting bij de drie beleidsinstrumenten die we hebben bestudeerd. Daarna analyseren we achtereenvolgens de europeanisering van het Belgische beleid inzake werkgelegenheid en sociale insluiting. Tot slot suggereren we in onze conclusies tien ‘sleutels’ voor wie verder wil nadenken over de europeanisering van het sociale beleid in België, onder meer in de context van de nieuwe strategie ‘Europa 2020’.

1. DE EUROPESE INSTRUMENTEN INZAKE SOCIAAL BELEID: KORT OVERZICHT (7)

1.1. KLASSIEK RECHT: SOCIALE RICHTLIJNEN

Het gemeenschapsrecht speelt een cruciale rol op het vlak van politieke integratie. Met dit recht werd een Europese economische grondwet gecreëerd met daarin de normen en grondrechten die de lidstaten in acht moeten nemen. Hoewel de expan-

(6) Stoffel, S., Vielle, P. en Paye, O., Européanisation des politiques en matière de l'égalité de genre: conclusions, in Vanhercke B. et al. (eds.), *L'Europe en Belgique ...*, op. cit., pp. 199-204, 2011.

(7) Voor een uitgebreider overzicht, zie Verschraegen, G., Vanhercke, B. Beckers, M., Hubert, G., Reyniers, Ph. en Verpoorten, R., Etude des instruments politiques européens, in Vanhercke B. et al. (eds.), *L'Europe en Belgique ...*, op. cit., pp. 19-29, 2011.

sie van de Europese sociale rechten de voorbije tien jaren vertraagd is, wordt een Europees sociaal beleid in eerste instantie ontwikkeld door regels goed te keuren en door voorrang te verlenen aan het gemeenschapsrecht.

De eerste 'echte' juridische grondslag inzake sociale aangelegenheden dateert slechts van de Europese Akte (1987) en heeft uitsluitend betrekking op de kwesties gezondheid en veiligheid, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid vereist is. Later wordt een sociaal protocol goedgekeurd (Verdrag van Maastricht), dat dan artikel 137 wordt. Het Verdrag van Amsterdam breidt de medebeslissingsprocedure uit tot aangelegenheden betreffende gezondheid en veiligheid, arbeidsomstandigheden, informatie- en raadpleging van de werknemers, integratie op de arbeidsmarkt en gendergelijkheid. De unanimiteit blijft behouden voor kwesties met betrekking tot sociale bescherming en sociale zekerheid, bescherming van werknemers bij beëindiging van arbeidsovereenkomsten, vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en de voorwaarden voor tewerkstelling van onderdanen van derde landen. Zelfs als het gaat om gedeelde bevoegdheden, situeert het zwaartepunt van het sociaal beleid zich nog steeds op het nationale niveau. Sommige maatregelen worden overigens expliciet uit het bevoegdheidsgebied van de EU uitgesloten (loon, recht van vereniging, stakingsrecht, organisatie van *lock-out*). Deze juridische grondslag laat ook toe om minimumstandaarden te bepalen. Ondanks het ambitieuze karakter van artikel 137 werd slechts een handvol sociale richtlijnen goedgekeurd en hun inhoud blijft relatief flexibel.

In 2001 verklaarde de Europese Commissaris belast met sociale zaken, Anna Diamantopoulou, dat het wetgevingsinstrument voor sociale aangelegenheden 'verouderd' was, wat erop wijst dat harmonisering door middel van richtlijnen als model sindsdien anders wordt gepercipieerd. Volgens deze visie is het harmoniseringsmodel in een soort van vicieuze cirkel terechtgekomen. In de eerste plaats kampt de goedgekeuring van sociale wetgeving nog steeds met politieke moeilijkheden. Vervolgens leidt deze politieke blokkering tot een daling van het aantal richtlijnen en verwatert de inhoud ervan. Ten derde worden de relatief open en soms zelfs dubbelzinnige formuleringen van deze instrumenten door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU) (8) vaak strikter geïnterpreteerd wanneer het een uitspraak moet doen (9). Bovendien is ten overstaan van deze taak van 'gerechtelijk wetgever' die het HJEU heeft, ook een omzichtigere houding ontstaan.

Bij de gebreken van regelgeving via de klassieke communautaire methode komen ook nog de bekommernissen over de doeltreffendheid van de wetgevende initiatieven. Dat heeft de Commissie er vaak toe bewogen om niet-wetgevende instrumenten voor te stellen. Dat alles heeft geleid tot een debat over de voor- en nadelen

(8) Voorheen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG).

(9) Voor een recent overzicht, zie Ghailani, D., *European social policy: some thoughts on the case law*, in Degryse, C. en Natali, D. (eds.), *Social developments in the European Union 2010*, Brussel, ETUI-OSE, pp. 175-204, 2011.

van het recht bij de Europese integratie. De debatten over de 'new governance' hebben minder prescriptieve en eenvormige oplossingen met zich meegebracht die zijn gebaseerd op 'soft law' en zelfregulering.

1.2. NEW GOVERNANCE: DE OPEN COORDINATIEMETHODE

Tijdens de Europese Raad van Lissabon (maart 2000) beslisten de staats- en regeringsleiders om tegen 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" (10). Om dit doel te bereiken voorziet de Lissabonstrategie een waaijer van beleidinstrumenten, waaronder de OCM, die inzake werkgelegenheid de facto reeds in voege was sinds 1997 (Europese werkgelegenheidsstrategie, EES). De strategie houdt in: richtsnoeren bepalen, kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren definiëren, beste praktijken (benchmarks) vergelijken, nationale en regionale doelstellingen omschrijven en *peers* de voortgang laten beoordelen. Het gaat met andere woorden om een soort van 'soft' governance, zonder 'harde' wetgeving. We kunnen er terecht van uitgaan dat deze vorm van beleid zich in de toekomst verder zal ontwikkelen, als alternatief voor Europese wetgeving die in een EU met zevenentwintig alsmáar minder waarschijnlijk wordt.

De Europese Raad van Lissabon maakte de weg vrij voor de toepassing van de OCM in een hele reeks domeinen: onderwijs, informatiesamenleving, innovatie, enz. In 2001 werd de OCM reeds gebruikt op elf beleidsdomeinen, waaronder sociale insluiting (2000), pensioenen (2001) en gezondheidszorg (2004). De OCM-instrumenten worden ook gebruikt inzake asiel en immigratie, milieubescherming, handicap, gezondheid en veiligheid en grondrechten. Nochtans zijn heel wat academici, vooral juristen en economen, eerder sceptisch (11) als het over dit beleidsinstrument gaat.

Als minder strikte en prescriptieve new governance wordt de OCM gekenmerkt door haar deliberatieve karakter (consensus) op verschillende niveaus (weinig of geen hiërarchie, verschillende beleidsniveaus worden met elkaar verbonden); door politieke responsabilisering (via meer transparantie en beoordeling door *peers*); en door de combinatie van kaderdoelstellingen die aan de verschillende niveaus kun-

(10) Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap – Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000*, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_nl.htm.

(11) Voor een globaal beeld van de kritiek op 'soft law' in de context van de Lissabonstrategie, zie Natali, D., *The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis in Between*, in Marlier, E. en Natali, D. (eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Brussel, PIE-Peter Lang, pp. 93-113, 2010.

nen worden aangepast (12). Een dergelijke omschrijving lijkt misschien vaag, zeker omdat de meeste OCM's geen juridische grondslag hebben in de verdragen (met uitzondering van de globale richtsnoeren voor het economische beleid (13) (GREB) en de EWS). Er bestaat geen juridisch bindende definitie van de OCM. Dat betekent dat de OCM's heel wat van elkaar kunnen verschillen, naargelang van het beleidsveld waarop ze van toepassing zijn. Kortom, de OCM is geen vast 'recept'. Het is eerder een 'kookboek' met verschillende recepten, het ene al wat lichter of zwaarder dan het andere (14). De essentie bestaat erin dat het om een iteratief proces gaat dat de verschillen in benadering tussen de lidstaten voor een bepaald domein identificeert en vergelijkt.

1.3. FINANCIËLE INSTRUMENTEN: DE STRUCTUURFONDSEN

De Europese structuurfondsen werden opgericht als financiële instrumenten om het cohesiebeleid van de EU te verwezenlijken. Ze moeten de economische en sociale ongelijkheid tussen de lidstaten doen afnemen. Het cohesiebeleid is goed voor meer dan een derde van het Europese budget. Concreet bestaan er twee structuurfondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Daar komen nog bij: het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Visserijfonds (EVF). Deze verschillende fondsen krijgen specifieke doelstellingen toegewezen voor periodes van zeven jaar. De recentste twee periodes zijn 2000-2006 en 2007-2013.

Al deze fondsen zijn operationeel in België, maar het ESF is veruit het belangrijkste. Sinds enkele jaren is dit het financieringsinstrument voor de EWS en zou het moeten bijdragen tot de inzetbaarheid en aanpasbaarheid van werknemers en ondernemingen, de ontwikkeling van menselijk kapitaal, integratie op de arbeidsmarkt, en de strijd tegen discriminatie en sociale uitsluiting.

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd het cohesiebeleid nauw gelinkt aan de Lissabonstrategie en meer recent de Europa 2020 Strategie. De fondsen zijn gericht op de prioriteiten die in deze strategieën werden gedefinieerd en de hervormingen die erdoor beoogd worden. Uit onderzoek van het ESF blijkt dat de werking van dit

(12) Voor recente overzichtswerken in verband met de adequaatheid en impact van de sociale OCM, zie Heidenreich, M., en Zeitlin, J. (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Londen, Routledge, 2009; Kröger, S., (ed.), *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, *European Integration online Papers (EIoP)*, speciale uitgave 1, deel 13, 2009; Vanhercke, B., *Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-Assessed*, in Marlier, E. en Natali, D., *Europe 2020: Towards a more Social EU?*, Peter Lang, Brussel, pp. 115-142, 2010.

(13) Deze globale richtsnoeren moeten het economische beleid van de lidstaten coördineren.

(14) Vandenbroucke, F. (2002) *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG Working paper 02/06, Max Planck Institute for the Study of Societies.

fonds sinds 1999 de doelstellingen van de EWS ondersteunt. Bovendien worden de Operationele Programma's (OP's) van de lidstaten door de Commissie onderzocht in het licht van de nationale plannen voor de verwezenlijking van de EWS. Het ESF treedt met andere woorden op als financieringsinstrument van de EWS om de werkloosheid te bestrijden, de inzetbaarheid te vergroten en te investeren in onderwijs en beroepsopleiding. De Europa 2020-strategie, de communautaire strategische richtsnoeren, de GREB en de EWS zijn dus nauw verbonden met het op één na belangrijkste Europese beleid in termen van begroting, namelijk het cohesiebeleid.

De resultaten van het Europees regionaal beleid komen tot uiting in concrete projecten op heel het Europese grondgebied en zijn goed zichtbaar: oprichting van zakencentra, het stimuleren van levenslange vorming en opleiding, bouwen van infrastructuur, enz. Voor elk door de EU gefinancierd project moet de lidstaat normaal bijdragen ten belope van ten minste 50% van de totale kosten (additionaliteitsbeginsel). Dat betekent dat de Europese financiering in principe boven op de nationale verbintenissen komt, en ze dus niet vervangt.

In België genieten vooral de Gewesten en de Gemeenschappen van de Europese fondsen. Sinds Maastricht (1992) kunnen ze ook zelf deelnemen aan de onderhandelingen van de Raad van de EU. Op Belgisch niveau werden de modaliteiten van deze deelname in 1994 gedefinieerd in een samenwerkingsakkoord. De structuurfondsen omvatten immers tal van kwesties die onder de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten vallen (ruimtelijke ordening, economie, werkgelegenheid, human resources, enz.). Ze staan met andere woorden op de eerste lijn voor de onderhandelingen over de ontwikkelingsprogramma's. Wat het ESF betreft, keurde de Commissie voor België zes Operationele Programma's (OP's) 2007-2013 goed. Hoewel deze programma's een gemeenschappelijke basis hebben (sociale insluiting en ontwikkeling van menselijk kapitaal bijvoorbeeld), kunnen de verschillende gefedereerde entiteiten vrij hun eigen prioriteiten bepalen, die aansluiten bij de regionale sociaal-economische werkelijkheid. Deze prioriteiten krijgen ook vorm op het niveau van de begroting (verdeling van het ESF-budget).

2. WERKGELEGENHEIDSBELID

2.1. DE TOTSTANDKOMING VAN HET EUROPESE WERKGELEGENHEIDSBELID

Hoewel de hervormingen van de arbeidsmarkt en het uitstippelen van het werkgelegenheidsbeleid in hoofdzaak op nationaal niveau worden bepaald, is dit beleid steeds meer gelinkt aan supranationale processen die werk en sociaal beleid moeten coördineren. De Werkgelegenheidsstrategie (1994) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de EWS (1997) zijn de meest sprekende voorbeelden op dit domein.

Het werkgelegenheidsbeleid werd in de Europese constructie lange tijd als bijkomstig beschouwd omdat er geen juridische grondslag aanwezig was in de verdragen. De EU heeft haar actie in de eerste plaats geconcentreerd op de 'vrijheid van de markt', zonder op te treden inzake 'sociale vrijheden'. Bijgevolg werden het arbeidsrecht en het werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten verstoord. Het ESF werd wel opgericht om de tewerkstellingsmogelijkheden voor de werknemers in de interne markt te verbeteren, maar de ontwikkeling van een daadwerkelijk Europees werkgelegenheidsbeleid dateert slechts van het begin van de jaren negentig.

In de loop van de jaren negentig begint de EU zich bezig te houden met de nationale werkgelegenheidsstelsels, omdat er in de lidstaten grootschalige hervormingen aan de gang zijn, zowel wat betreft arbeidsmarkt als sociale bescherming. Ook tijdens de jaren negentig hebben de voltooiing van de interne markt, de eenheidsmunt en het stabiliteits- en groeipact de speelruimte van de lidstaten op dit vlak sterk ingedijkt (bv. door een einde te maken aan de door concurrentieoverwegingen ingegeven devaluaties). Vooral in de Bismarckiaanse continentale verzorgingsstaten zoals België waren de problemen bijzonder groot: de lage werkgelegenheidspercentages, in het bijzonder door de brugpensioenprogramma's, verzwakten de fiscale grondslag van de verzorgingsstaat.

Met het Verdrag van Amsterdam (1997) wordt duidelijk dat de EU een gemeenschappelijk antwoord moet bieden op deze sociale problemen. Dan wordt erkend dat de problemen van de arbeidsmarkt structureel zijn en door de lidstaten worden gedeeld; daarom moet een supranationale agenda worden opgesteld. Het Verdrag van Amsterdam bevat voor het eerst een hoofdstuk gewijd aan werkgelegenheid en zo wordt de EWS gelanceerd. Het doel is de nationale beleidsinitiatieven inzake werkgelegenheid te coördineren en de lidstaten ertoe aan te sporen om ook lastige hervormingen door te voeren. De voornaamste ingrediënten zijn: stijging van de werkgelegenheidsgraad, aanpassing aan de verandering door investering in opleiding en activering van werklozen.

Met de EWS wordt niet alleen het Europese beleid inzake werkgelegenheid fors uitgebreid, maar de doelstellingen ondergaan een grondige omschakeling. Het nieuwe Europese werkgelegenheidsbeleid dat zo ontstaat, is gebaseerd op drie instrumenten: het Europees arbeidsrecht (waaronder de wetgeving met betrekking tot de raamovereenkomsten in het kader van de Europese sociale dialoog), de EWS en het ESF.

2.2. GEBRUIK VAN DE VERSCHILLENDE BELEIDSINSTRUMENTEN

We kunnen dus stellen dat de EU, althans sinds het begin van de jaren negentig, inzake werkgelegenheid geleidelijk een beleidstelsel heeft ontwikkeld dat verder gaat dan haar basisbevoegdheden (arbeidsnormen, discriminatie, enz.). Het wordt uitgebreid naar de strijd tegen de werkloosheid, verhoging van de werkgelegenheidsgraad, en verbeteren van arbeidsomstandigheden in de lidstaten. Sinds de EWS in 1997 werd gelanceerd, wordt ze gebruikt om hervormingen op gang te brengen

door toedoen van niet-bindende richtsnoeren, kwantitatieve indicatoren, uitwisseling van beste praktijken, beoordeling door *peers* en multilateraal toezicht.

Heel wat onderzoekers gaven blijk van enig scepticisme wat de impact van de 'soft law' op het nationale beleid betreft, onder meer omdat ze niet (juridisch) bindend is. Op basis van ons empirisch onderzoek stellen we echter vast dat de procedures en mechanismen van de EWS wel degelijk een significante impact hebben. Het belangrijkste gevolg van de EWS situeert zich waarschijnlijk op cognitief vlak. De strategie beïnvloedt de manier waarop over de hervormingen wordt nagedacht, en voert Europese concepten binnen in de nationale debatten (activering, actief ouder worden, flexicurity). Dat heeft heel wat gevolgen voor de prioriteiten in het nationale werkgelegenheidsbeleid. Ze versterkt ook de bewustwording van dringende beleidsproblemen, zoals actief ouder worden, en biedt een referentiesysteem voor de oriëntering van de beleidsinitiatieven. Dat geldt onder meer voor het beklemtonen van de werkgelegenheidsgraad tegenover de werkloosheid; of nog: de preventieve en globale aanpak van werkloosheid tegenover de curatieve en doelgerichte benadering.

Bovendien worden de richtsnoeren en doelstellingen van de EWS door verschillende spelers gebruikt om bepaalde eisen tijdens de onderhandelingen kracht bij te zetten. Soms werkt de 'benchmarking' ook als een 'tegengif tegen zelfgenoegzaamheid' en oefent deze druk uit om de dringende beleidsuitdagingen aan te gaan. In België hebben de instrumenten van de EWS de sociale partners er mee van overtuigd hoe belangrijk het is om het probleem van de oudere werknemers aan te pakken; ze hebben ook geholpen om het 'Generatiepact' te rechtvaardigen. Op organisatorisch niveau heeft de EWS ertoe bijgedragen dat de statistische capaciteit werd uitgebreid, en was de strategie een stimulans voor het opstarten van een plannings- en beoordelingscultuur. Ze heeft er volgens sommigen zelfs toe geleid dat het werkgelegenheidsbeleid beter wordt gecoördineerd tussen de verschillende machtsniveaus.

Het ESF heeft eveneens invloed uitgeoefend op het nationale en regionale arbeidsmarktbeleid, door de financiering van projecten te koppelen aan Europese richtsnoeren en doelstellingen. Verder heeft het ESF de methodes beïnvloed waarmee de beleidsinitiatieven worden opgevat en de projecten worden uitgewerkt. Vooral in de jaren negentig heeft het vernieuwende projecten gefinancierd. De globale aanpak van het Fonds heeft een preventief werkgelegenheidsbeleid en de integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt ingang laten vinden. Het bevorderde de invoering van begeleidingsmethodes, beroepstrajecten, en cheques voor opleiding en onderwijs. Tot slot was het ESF in België ook bevorderlijk voor de samenwerking tussen de verschillende overheids- en privéspelers.

Op wettelijk vlak ontwikkelde de EU met haar richtlijnen een geheel van rechten op domeinen als gezondheid en veiligheid, arbeidstijd, discriminatie op het werk, enz. In sommige gevallen hebben de Europese sociale partners zelf onderhandeld en samen wettelijke bindende normen gedefinieerd (deeltijds werk bijvoorbeeld). Uit onze analyse van de richtlijnen Arbeidstijd en Deeltijds werk blijkt dat de Belgische wetgeving niet ver van de Europese normen afstond, maar om deze richtlijnen in nationaal recht om te zetten, moest toch heel wat worden aangepast (15): het beginsel van non-discriminatie bij deeltijds werk bijvoorbeeld, of de toegang tot betaald opleidingsverlof. Onze analyses bevestigen in ieder geval dat België eerder traag en weigerachtig is bij de tenuitvoerlegging van de Europese sociale wetgeving, voornamelijk wegens de autonomie van de sociale partners en hun rol bij de omzetting.

Opvallend is dat in het Europese arbeidsrecht alsmear vaker wordt verwezen naar het brede kader van het Europese werkgelegenheidsbeleid zoals dat door de EWS en de Lissabonstrategie werd bepaald en waarbij de meeste normen betrekking hebben op het beginsel van non-discriminatie. De sociale richtlijnen – zoals die in verband met deeltijds werk – bevatten ‘soft law’-bepalingen. Dat alles wijst erop dat het Europese beleid op het vlak van werkgelegenheid en arbeid voortaan niet langer louter gebaseerd is op de traditionele (wetgevende) communautaire methode. Ze gebruikt steeds vaker een combinatie van ‘hard’ en ‘soft law’. Hoewel de ‘hard law’ de vorm aanneemt van ‘one-size-fits-all’-wetgeving (dezelfde maat voor iedereen), bijvoorbeeld wat veiligheid en gezondheid op het werk betreft, maakt de combinatie van ‘hard’ en ‘soft law’ een flexibele tenuitvoerlegging mogelijk, door toedoen van raamovereenkomsten (denk bijvoorbeeld aan de richtlijn betreffende de arbeidstijd).

2.3. HYBRIDISATIE IN HET BELEID INZAKE WERKGELEGENHEID?

De combinatie van beleidsinstrumenten werd recent omschreven als ‘hybridisatie’, waarbij elk instrument een aparte rol speelt en waarbij het gelijktijdig optreden van instrumenten bijdraagt tot de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen. Het ESF, de EWS en het arbeidsrecht bijvoorbeeld dragen op een verschillende maar elkaar aanvullende manier bij tot de strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt.

Onze analyses staven deze stelling grotendeels. De verschillende beleidsinstrumenten worden alsmear meer geïntegreerd en behouden toch hun eigenheden. Ze gebruiken een gemeenschappelijke woordenschat, verwijzen naar elkaars acties en werken samen om de overkoepelende doelstellingen (preventieve en globale aanpak van werkloosheid, enz.) te verwezenlijken. Het typevoorbeeld van deze toenemende integratie is de koppeling tussen EWS en ESF. Het ESF moet voortaan de

(15) Voor een verdere analyse, zie Reyniers, Ph., *Emploi et conditions de travail: l'impact de la législation européenne*, in Vanhercke, B. et al, *L'Europe en Belgique...*, op. cit., pp. 81-93, 2011.

ationale maatregelen in verband met de EWS en de Europese doelstellingen voor sociale integratie, non-discriminatie, gelijkheid van kansen, onderwijs en opleiding steunen.

Deze wederzijdse integratie van beleidsdoelstellingen (EWS) en financiële middelen (ESF) geeft het Europese beleidssysteem inzake werkgelegenheid een kracht en potentieel die het tevoren nooit had. Dit geldt in het Belgische geval ook voor gelijke kansen en non-discriminatie. In 2000 keurde de EU twee 'non-discriminatie-richtlijnen' goed; bovendien waren heel wat acties in het kader van de Belgische ESF-programmering 2000-2006, expliciet gelinkt aan dit Europese kader in de strijd tegen discriminatie.

De integratie tussen ESF en EWS komt ook tot uiting in de oprichting van de 'ENIAC-cel' (16) (ESF-NAP Impact Assessment Cell) binnen de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid en was ook tastbaar in de voormalige Nationale Actieplannen (NAP's) voor de Werkgelegenheid. De NAPs bevatten inderdaad informatie over de manier waarop het ESF werd gebruikt om de EWS te steunen.

Tot slot moet worden beklemtoond dat de kritiek dat de EWS zwak en ondoeltreffend is, onvoldoende rekening houdt met de band tussen EWS en ESF. Door gaans wordt alleen de EWS afzonderlijk geanalyseerd, terwijl uit onze analyse net blijkt dat de doelstellingen van de EWS dankzij de band met het ESF in concrete acties kunnen worden omgezet. Dankzij de financiële steun van het ESF heeft de EWS meer kansen op succes en wordt ze doeltreffender. Daarenboven dwingt het additionaliteitsbeginsel de lidstaten om zelf verbintenissen aan te gaan, om 'iets te doen' in de sectoren waarvoor ze van het ESF financiering willen bekomen. Met andere woorden, de (sub-)nationale budgetten passen zich voor een stuk ook aan aan de criteria van het ESF.

Hoewel de verschillende instrumenten van het Europese werkgelegenheidsbeleid niet allemaal nieuw zijn (bijvoorbeeld het ESF), zijn er toch goede redenen om in deze integratie van de instrumenten een nieuwe beleidswijze te zien. Wanneer we dit nieuwe beleid vergelijken met de klassieke communautaire methode, stellen we vast dat ze wordt gekenmerkt door:

- nieuwe institutionele kruisverbindingen tussen administraties, 'peer review'-organismen, private spelers, publieke tewerkstellingsagentschappen, sociale partners, enz., boven op de traditionele Europese en nationale actoren. Deze verscheidenheid van actoren weerspiegelt tevens de verscheidenheid in de beleidsniveaus

(16) Formeel is ENIAC in 2006 opgehouden te bestaan. Toch heeft de juridische ontbinding niet verhinderd dat een informele ruimte is ontstaan waar een permanente intergouvernementele coördinatiepraktijk is blijven bestaan, op basis van vertrouwen (bron: interviews in het kader van ETOS.be; López-Santana, M., *Having a Say and Acting: Assessing the effectiveness of the European Employment Strategy as an intra-governmental coordinative instrument*, in Kröger, S. (ed.), *What we have learnt ...*, *op. cit.*, Art. 15, 2009).

(supranationaal, nationaal en subnationaal) die hun actie coördineren. Formeel kunnen de nationale of regionale regeringen centraal staan in dit beleid; maar ze doen dit te midden van een grote verscheidenheid aan organisaties van de civiele maatschappij, die eveneens een rol spelen. Daardoor hebben regeringen niet langer het monopolie van het initiatief;

- nieuwe 'regels van het politieke spel' waarbij het beleid zich afspeelt op verschillende niveaus en een beroep doet op verschillende instrumenten (ESF, EWS, Europese sociale dialoog). Deze regels zijn zeer complex en houden niet alleen een Europese invloed op nationaal niveau in: de nationale actoren gaan ook op zoek naar strategieën om hun eigen voorkeuren, agenda, belangen, enz. te europeaniseren;
- 'vermengingen' van procedures: collectieve zelfcoördinatie, cyclische deliberatie, procedure voor probleemoplossing, langetermijnprogramma's, flexibele regelingen (raamovereenkomsten) en klassieke regelingen ('top down');
- andere beleidsresultaten: doelstellingen, richtsnoeren, 'benchmarking', statistische indicatoren boven op de klassieke normen (verordeningen, richtlijnen). Al deze elementen vertellen iets over de vooruitgang van de lidstaten wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen die op Europees niveau werden overeengekomen; met deze elementen kan het werkgelegenheidsbeleid ook in cijfers worden weergegeven.

De nationale spelers proberen hun eigen prioriteiten te 'uploaden' in de Europese instrumenten en zo de Europese verplichtingen gemakkelijker te beheersen. Uit onze analyse kunnen we afleiden dat aan bepaalde voorwaarden moet voldaan zijn om deze 'uploading' te kunnen realiseren: politieke investering in netwerken van actoren, zoeken naar ondersteuning om een specifieke kwestie te kunnen promoten, een goed georganiseerde interne coördinatie om de nationale standpunten efficiënt te definiëren tijdens de Europese onderhandelingen. Tot slot speelt ook 'timing' een belangrijke rol: uit de *windows of opportunity* moet profijt kunnen worden gehaald.

3. SOCIALE INSLUITING

De mogelijkheden die de Europese Unie (EU) heeft om initiatieven te nemen op het domein "sociale bescherming en sociale insluiting" zijn erg beperkt door zowel institutionele als politieke hindernissen. De lidstaten en de Europese instellingen zijn tot op heden inderdaad niet bereid gevonden om in staat geweest – wegens nationale belangen, politieke gevoeligheden en de zeer grote verschillen in beleidspraktijk – om op deze terreinen wetgeving uit te vaardigen. En dat ondanks de vaststelling dat het proces van Europese integratie zowel de soevereiniteit (wettelijke autoriteit) als de autonomie ('de facto' regelgevende capaciteit) van de lidstaten op het gebied van sociaal beleid sterk heeft uitgehold (17).

(17) Leibfried, S. en Pierson, P., Social Policy. Left to Courts and Markets?, in Wallace, H. en Wallace, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 4th edition, Oxford, Oxford University Press, p. 268, 2000.

Maar impliceert deze beperkte manoeuvreerruimte voor de EU dat het “Europa van sociale bescherming en sociale insluiting” helemaal niet bestaat? Er zijn minstens drie goede redenen die een dergelijke overhaaste conclusie niet toelaten. Ten eerste, het feit dat de wetgevende bevoegdheden van de EU op het gebied van sociale bescherming nog niet werden gerealiseerd, betekent niet dat de EU niet zou kunnen optreden (sectie 3.1.). Ten tweede, de EU organiseert sinds 2000 een samenwerking tussen de lidstaten over de modernisering van de socialebeschermingssystemen. Dit gebeurt via een zogenaamde Open Coördinatiemethode (OCM) op het gebied van sociale insluiting, pensioenen en gezondheidszorgen, waarover we het in sectie 3.2. hebben. Ten derde kunnen de lidstaten rekenen op financiële middelen van de Structuurfondsen: sectie 3.3. bespreekt hoe een van deze fondsen, het Europees Sociaal Fonds (ESF), een brede waaier aan sociale (insluitings-) doelstellingen ondersteunt.

3.1. HET “EUROPA VAN SOCIALE INSLUITING” IS GEEN FICTIE, ONDANKS DE ZWAKKE JURIDISCHE ONDERBOUW

Het Belgische beleid op het gebied van sociale insluiting is significant beïnvloed door de Europese integratie, en dat zowel in procedurele als substantiële termen. In het licht van de beperkte Europese bevoegdheden op dit beleidsdomein is dit inderdaad eerder verwonderlijk. Nochtans wijst de empirische evidentie overtuigend op (18):

- procedurele effecten, inclusief het (drastisch) verbeteren van de statistische en monitoringcapaciteit, beleidsvoering via (al dan niet gekwantificeerde) doelstellingen, spiegeleffecten (het ontdekken van het eigen systeem door het aan anderen uit te leggen), en de druk op langetermijnplanning (via het ESF);
- substantiële invloeden, inclusief cognitieve veranderingen betreffende activering (voornamelijk in verband met personen die ver van de arbeidsmarkt staan) en kinderarmoede, zelfs in een land als België, dat zich lange tijd heeft verzet tegen de bespreking van dit thema op Europees niveau. Maar er zijn ook invloeden op

18) Voor een uitgebreidere bespreking van het gebruik van de OCM Sociale Insluiting in België, zie Vanhercke, B., Hoezo, ver van ons bed? Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid, in Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. en Van Haarlem, A. (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven, Acco (Reeks Sociale Inzichten, nr. 13), pp. 79-100, 2009. Het effect van de OCM inzake pensioenen in België werd beschreven in Vanhercke, B., Against the odds. The OMC as a Selective Amplifier for Reforming Belgian Pension Policies, in Kröger, S. (ed.), *What we have learnt*, op. cit., Art. 16, 2009.

de politieke agenda (bijvoorbeeld armoede hoger op de beleidsagenda plaatsen) en juridische gevolgen (versnelling van het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld door het debat over de verhoging van het minimumpensioen te linken aan de Europese armoedenorm).

3.2. TWEE CRUCIALE VOORWAARDEN: NATIONALE ACTOREN EN HEFBOOMEFFECT

Een essentiële voorwaarde voor de effectiviteit van de 'zachte' Europese instrumenten is dat ze worden opgepikt door nationale actoren, die ze gebruiken als hefboom. In het geval van het ESF gebeurde dit voornamelijk tussen het einde van de jaren tachtig en het einde van de jaren negentig. Federale politici ontdekten dat de ESF-middelen met succes konden worden aangewend om kleine en middelgrote Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) in België aan te sporen om werk te maken van de activering van hun (uitkeringsafhankelijke) cliënten (19). Ook werd aangetoond hoe (sub)nationale actoren, maar ook personen in de Europese Commissie en het Europees Parlement het concept "sociale insluiting via de arbeidsmarkt" (een belangrijke vereiste in de ESF-Verordeningen) op een creatieve manier interpreterden. Op die manier kon het ESF gebruikt worden om projecten te financieren die eigenlijk gericht waren op armoedebestrijding. Voor wat betreft de OCM toonden we aan hoe Belgische actoren dit instrument gebruikten om, onder meer, de rol van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) in het sociale-insluitingsbeleid te versterken.

3.3. DISCRETE EFFECTIVITEIT ONDER DE RADAR EN GEBREK AAN EVALUATIE

De beschreven effecten van de Europese integratie op het nationale sociale-insluitingsbeleid vinden in grote mate plaats "onder de radar", of, in de woorden van Giandomenico Majone, "by stealth" (20). We onderscheiden twee dimensies. Ten eerste, de OCM wordt soms omschreven als Europa's best bewaarde geheim, terwijl het ESF uitermate ingewikkeld is. De besluitvorming over beide instrumenten vindt plaats in ogenschijnlijk ontoegankelijke Europese Comités, het Europees Parlement heeft weinig inbreng en nationale politici of parlementsleden besteden er weinig aandacht aan. Ten tweede worden deze effecten zelden grondig geëvalueerd. Dit geldt zeker in het geval van het ESF. Nadat de lidstaten de buit binnen hadden tijdens de "nacht van de lange messen" van de Europese Raad, bleek niemand echt bekommerd te zijn om wat er precies met de vele miljoenen euro's gebeurt. Dat wil

(19) Zie ook Verschraegen, G., Vanhercke, B. en Verpoorten, R., The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms, *Journal of European Social Policy*, 21(1), pp. 55-72, 2011; Vanhercke, B. en Campaert, G., Lokaal Sociaal Beleid Onder de Radar. Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds, in Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. en Van Haarlem, A. (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven, Acco (Reeks Sociale Inzichten, nr. 13), pp. 65-77, 2009.

(20) Majone, G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

zeggen: er gaat zeer weinig aandacht naar wat er werkelijk met het geld gebeurt, waardoor er (net als in andere landen) vaak alleen gegevens beschikbaar zijn over de financiële input van het ESF, en het boekhoudkundig correcte gebruik van de gelden. Onze interviews bevestigen dat zelfs de Europese Commissie niet echt geïnteresseerd is in de inhoudelijke besteding van het geld. Vandaar dat we concluderen dat het ESF gevangen lijkt in een Bermudadriehoek, waarin financieel beheer en tijdig uitgeven de inhoudelijke vereisten in het niets doen verdwijnen (net als schepen in die andere Bermudadriehoek).

3.4. EUROPEANISERING ALS WEDERZIJDSE BEINVLOEDING

Onze analyse bevestigt de hypothese dat europeanisering van het beleid moet gezien worden als tweerichtingsverkeer: de “effecten” van Europese integratie op het beleid van de lidstaten onderzoeken is alleen maar mogelijk door ook te kijken naar hoe diezelfde lidstaten de Europese setting mee vorm hebben gegeven. Voorbeelden van dergelijke succesvolle “uploading” van Belgische voorkeuren naar het Europese niveau zijn het Handvest van de Grondrechten van de Werknemers, de Intergouvernementele onderhandelingen in het kader van het Verdrag van Maastricht, het Sociaal Actieprogramma van de jaren negentig, de ESF-Verordeningen (bijvoorbeeld de mogelijkheid om private financiering te gebruiken als nationale bijdrage), en ten slotte het versterken van de basisarchitectuur van de OCM sociale insluiting. Essentieel is ook het inzicht dat nationale actoren weliswaar trachten om de Europese setting naar hun hand te zetten (‘shaping’) maar dat ze zelden echt greep hebben op het volledige besluitvormingsproces. Het resultaat is dat “uploading” soms als een boemerang (met ongewenste resultaten) terugkeert naar het nationale niveau. Het lijkt er tenslotte op dat nationale actoren een nogal heroïsche interpretatie hebben van hun eigen “uploading”-capaciteiten (dat wil zeggen: ze overschatten hun eigen invloed op de Europese besluitvorming). Volgens vele van onze respondenten is de Belgische “uploading”-machinerie ook onvoldoende aangepast aan de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007, waardoor kansen om de Europese scène te beïnvloeden, verloren gaan (dienstenrichtlijn, pensioenfondsrictlijn, enz.).

3.5. DE EUROPESE REDDING VAN DE FEDERALE STAAT?

Zelfs al is sociale insluiting in belangrijke mate een regionale bevoegdheid, toch is het zo dat de federale overheid de pen vasthoudt bij het schrijven van de Nationale Strategische Rapporten (NSR) in het kader van de OCM Sociale Insluiting, de voorbereidingen organiseert van de vergaderingen van het Comité voor Sociale Bescherming (21), het werk coördineert op het gebied van indicatoren en targets en interne

(21) Het Comité voor Sociale Bescherming (CSB) is een adviesorgaan van de Ministerraad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO). Het werd in 2000 opgericht en is formeel gebaseerd op artikel 160 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het CSB bestaat uit twee ambtenaren van elke lidstaat (doorgaans afkomstig van het Ministerie van Sociale Zaken) en de Commissie. Het is de drijvende kracht achter de sociale OCM.

leerervaringen stimuleert (we durven in deze context spreken over een “Belgische OCM sociale insluiting” tussen de regio’s en de federale overheid). De nieuwe, coördinerende rol voor de federale administratie Maatschappelijke Integratie bleef niet onopgemerkt en zorgt soms voor spanningen met de regio’s. Maar ook het ESF versterkt de rol van de federale administratie, die via dit Europese instrument bepaalde ideeën doorgang kan doen vinden (bijvoorbeeld op het gebied van innovatieve praktijken, partnerschappen en pre-trajecten), namelijk door ‘goed’ gedrag te belonen met bijkomende ESF-middelen. Ook de omgekeerde beweging vindt plaats: via ESF-projecten stromen de ervaringen van lokale experimenten terug naar het federale niveau, en naar andere OCMW’s die met gelijkaardige uitdagingen kampen en zo kunnen leren van elkaars ervaringen (22). Deze en andere voorbeelden lijken de thesissen van de “Europese redding van de federale staat” (23), mits enige nuance, te bevestigen.

3.6. EUROPESE SOCIALE-INSLUITINGSINSTRUMENTEN ZIJN IN TOENEMENDE MATE “HYBRIDE”

Net als bij het werkgelegenheidsbeleid, zijn Europese beleidsinstrumenten op het gebied van sociale insluiting in toenemende mate “hybride”. Zo vonden we overtuigende aanwijzingen dat ‘zachte’ Europese mechanismen (‘soft law’) het wetgevende kader van de EU beïnvloeden. Zo droegen de Aanbevelingen van de Raad van 1992 en de activiteiten van het *European Observatory on Policies to Combat Social Exclusion* bij tot de opname van het thema ‘armoede’ in de ESF-verordeningen. Daarenboven wordt Europese ‘soft law’ soms onderbouwd door juridischbindende instrumenten (bijvoorbeeld PROGRESS en EU SILC in de OCM sociale insluiting). Meer recentelijk – en dit is waarschijnlijk de vorm van hybriditeit met de meest verregaande gevolgen – bepaalt Europese ‘soft law’ mede de inhoudelijke prioriteiten (en dus de toekenningsvoorwaarden) van het ESF. Zo maken de verschillende onderdelen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de OCM sociale insluiting (nationale actieplannen, indicatoren, goede praktijken, etc.) integraal deel uit van de ESF-Verordeningen (24).

Vanzelfsprekend is verder onderzoek over de europeanisering van het sociale-insluitingsbeleid noodzakelijk. Zo dient te worden uitgeklaard of de in dit deel beschreven mechanismen van europeanisering (hefboomeffect, creatieve toe-eigening en

(22) Zie ook Sabel, C.F. en Zeitlin, J., Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU, *European Law Journal*, 14(3), pp. 271-327, 2008; Beckers, M., Verschraegen, G. en Berghman, J., Europa als leerplatform? De rol van de EU in het Belgische activeeringsbeleid, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 49 (4), pp. 709-730, 2007.

(23) Beyers, J. en Bursens, P., The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State, *West European Politics*, 29 (5), pp. 1057-1078, 2006.

(24) De hybriditeit van de Europese instrumenten inzake gezondheidszorg werd verder uitgewerkt in Vanhercke, B. en Wegener, L. (2012), The OMC and Beyond: ‘Soft-to-Hard-to-Soft’ Governance of Health Care in the EU, in B. Cantillon, H. Verschueren en P. Ploscar, *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Politics*, Intersentia, Antwerp, forthcoming.

leren) ook in andere lidstaten aanwezig zijn. Hemerijck en Marx stellen bijvoorbeeld vast dat de mechanismen die Belgische beleidsmakers gebruiken om hervormingen door te voeren in het sociaal beleid, informeler en subtieler waren dan in Nederland (25). Bovendien verliep de transformatie van het Belgisch socialeverzekeringssysteem, als gevolg van de specifieke institutionele setting, geleidelijk en cumulatief, en in grote mate onder de radar (26). Men zou dan ook de hypothese naar voor kunnen schuiven dat 'zachte' instrumenten als de OCM en het ESF, die ook vaak 'onder de radar' werken (27), goed samengaan met de Belgische informele besluitvormingscultuur, die daarenboven positief staat tegenover de EU. Verschillende van onze respondenten wijzen ook op een langdurig 'voorzitterschapseffect': het feit dat Belgische actoren (voornamelijk sociaaldemocratische ministers) een sleutelrol speelden bij de totstandkoming van de basisarchitectuur van de OCM in 2001, zou wel eens een sterke verklaring kunnen zijn waarom deze actoren gemotiveerd zijn om dit Europese instrument op nationaal vlak te gebruiken. Ook tijdens het Belgisch Voorzitterschap in 2010 stond het versterken van het OCM-instrumentarium hoog op de politieke agenda (28).

CONCLUSIE: TIEN SLEUTELS BIJ DE EUROPEANISERING VAN HET SOCIALE BELEID IN BELGIE (29)

Het Europese sociaal beleid wordt opgebouwd via wetgeving (al dan niet tot stand gekomen via sociaal overleg), financieringsinstrumenten en de 'open coördinatie-methode' (OCM). In de loop van de hier onderzochte periode stellen we vast dat de verschillende instrumenten in zekere mate 'gehybridiseerd' zijn. De OCM heeft de context van de traditionele 'communautaire methode' (harmonisatie van wetgeving) grondig gewijzigd. Kortom: de Europese Unie (EU) heeft gekozen voor complexere en meer gedifferentieerde bestuurswijzen (*new governance*) en die hebben de rol en de werking van de traditionele instrumenten beïnvloed. Bij ons onderzoek hebben we ons gebogen over de vraag of deze toenemende diversificatie van de

(25) Hemerijck, A. en Marx, I., *Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands*, in Palier, B. (ed.), *A Long Good-bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, pp. 129-155, 2010.

(26) *Ibid.*, p. 10.

(27) Zie hierover Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. en Vanderborght, Y. (eds.), *L'Europe en Belgique...*, op. cit., pp. 146-147, 2011.

(28) Daarvan getuige de High Level Conferentie "Coordination in the Social Field in the Context of Europe 2020: Looking Back and Building the Future" die plaats vond in La Hulpe, op 14 en 15 september 2010. De conferentie werd voorbereid door een wetenschappelijk rapport (besteld door de FOD Sociale Zekerheid en het kabinet van de Minister van Sociale Zaken): Marlier, E. en Natali, D. (eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Brussel, PIE-Peter Lang, 2010.

(29) Dit concluderende deel is een actualisering van Vanhercke, B., Verschraegen, G., Reyniers, Ph., Vanderborght, Y., Berghman, J. en Van Gehuchten, P.-P., *Réfléchir l'eupéanisation des politiques sociales*, in Vanhercke, B. e.a., *L'Europe en Belgique...*, op. cit., pp. 205-225, 2011. De lezer vindt in dit hoofdstuk negentien aanbevelingen aan de Belgische (federale en regionale) beleidsmakers.

bestuursinstrumenten veranderingen heeft teweeggebracht in de nationale beleidsinitiatieven en regelgevingen, en of de impact verschilt al naargelang van het bestuursinstrument (met name: Europese recht, OCM, ESF).

Met het perspectief waarvoor we hebben gekozen, wilden we een cyclisch europeïseringsproces analyseren, waartoe niet alleen de totstandkoming maar ook de implementering van Europese beleidsinitiatieven behoren. Met andere woorden, de studie van de Europese integratie is de studie van een beleidscyclus en de verschillende fasen daarvan. De nationale en Europese contexten zijn nauw met elkaar verbonden: de antwoorden van de lidstaten op de Europese integratie ('downloading') vormen een voedingsbron voor de Europese institutionele en politieke processen ('uploading') en vice versa.

De belangrijkste onderzoeksbevindingen hebben we gesystematiseerd in de vorm van tien 'sleutels' die helpen bij het nadenken over de europeïsering van het sociaal beleid in België. Zoals we in de inleiding al vermeldde, zullen ook enkele elementen uit het domein 'gelijkheid tussen mannen en vrouwen' – aangekaart in het "ETOS.be"-onderzoek, maar niet in deze bijdrage – worden gebruikt bij wijze van illustratie, vooral dan voor de 'sleutels' 1, 2 en 8.

Sleutel 1

Hybridisatie van de instrumenten: complementariteit, onderschikking en co-existentie

De instrumenten van het Europese sociaal beleid vormen steeds vaker hybriden: ze getuigen van een mengeling van genres tussen nieuwe bestuurswijzen (*new governance*) en klassieke juridische regulering. Drie verschillende vormen van hybridisatie werden geïdentificeerd: a priori complementariteit, feitelijke onderschikking en co-existentie.

Die institutionele diversiteit van de instrumenten is niet nieuw, maar toch hebben we vastgesteld dat de mate van hybridisatie van beleidsinstrumenten groter is geworden. Dat blijkt uit de onderstaande voorbeelden:

- de integratie van niet-bindende bepalingen in juridische instrumenten (raamovereenkomst over deeltijdse arbeid);
- de prioriteiten die voortvloeien uit de OCM en EES (*new governance*) krijgen een steeds groter gewicht in de conditionaliteit die via de structuurfondsen wordt opgelegd.

We onderscheiden drie vormen van interactie tussen de verschillende instrumenten.

Bij een eerste vorm bestaat er een zekere complementariteit tussen elk van de bestudeerde instrumenten (recht, OCM, financiële instrumenten). Het recht op ouder-schapsverlof bijvoorbeeld (gevolg van een raamovereenkomst), de grotere flexibili-

teit inzake werktijd (bevestigd door de richtlijn), de (door de Lissabonstrategie nagestreefde) doelstelling inzake betere kinderopvang, en de mogelijkheid om ervaringen op te doen (gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds – ESF) zijn alle middelen in een breder beleid gericht op het evenwicht tussen beroepsleven en gezinsleven. Dit eerste type van interactie wordt ‘a priori complementariteit’ genoemd.

De tweede vorm bestaat erin dat een instrument gedeeltelijk of volledig ten dienste komt te staan van de met andere middelen nagestreefde doelstellingen (‘instrumentalisering’). Het raamakkoord over deeltijds werk tussen de sociale partners bijvoorbeeld verwijst expliciet naar de doelstellingen van het Europese werkgelegenheidsbeleid (en, *de facto*, naar de Europese Werkgelegenheidsstrategie – EWS – die toen nog in de kinderschoenen stond). De lidstaten krijgen overigens een niet te verwaarlozen appreciatiemarge bij de omzetting van de richtlijn. We stellen hier een ware ommekeer vast, waarbij het Europese recht (de zogeheten ‘hard law’) niet langer het kader voor de EWS (‘*new governance*’ of zogenaamde ‘soft law’) vaststelt, maar waar de prioriteiten van de EWS de inhoud van een bepaling inzake de arbeidsrechten vastleggen. We noemen dit tweede type van interactie een ‘feitelijke onder-schikking’ van het Europees recht aan de doelstellingen van *new governance*.

De derde vorm van hybridisatie bestaat erin dat de verschillende instrumenten elkaars legitimiteit erkennen en naast elkaar bestaan als volwaardige instrumenten. We noemen deze figuur ‘co-existentie’. Zo worden de ‘softe’ instrumenten (*new governance*) in toenemende mate geïnstitutionaliseerd in de verdragen of in het recht, wat op zijn minst de deelname eraan verplicht maakt.

We moeten beklemtonen dat met deze hybridisatie van de instrumenten weinig of geen rekening wordt gehouden in de organisatie van de opvolging van de Europese dossiers op Belgisch niveau. Er is duidelijk sprake van een zekere ‘balkanisering’ van de deskundigheid van de ambtenaren. Zij volgen dossiers op basis van de bevoegdheden van de administratieve dienst waartoe ze behoren of op basis van hun discipline; bijgevolg wordt hun horizon en actieradius vaak (te) eng afgebakend. In een dergelijke context wordt het moeilijk om geïntegreerd of in een disciplineoverschrijdend kader te werken; ook ervaringen en kennis uitwisselen wordt problematisch. Als we het perspectief uitbreiden, zien we dat ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU) zelden gebruik heeft gemaakt van de doelstellingen en kerndoelen die in de instrumenten van de nieuwe governance werden gestopt om verdere integratie in het veld van het sociaal beleid te ondersteunen. Als het Hof de ‘soft law’ al in aanmerking neemt, dan is dat om de voorrang van het recht in herinnering te brengen. Aangezien in de werkmiddelen voor *new governance* op sociaal vlak een aantal kerndoelstellingen zijn ingevoerd, bestaat ook het risico dat het gemeenschapsrecht de *new governance* op een zeer enge manier zal interpreteren namelijk enkel binnen de kaders van de klassieke, communautaire methode.

Sleutel 2

Instrumentalisering van het sociaal beleid

De beleidsinitiatieven inzake werkgelegenheid en sociale insluiting worden gekenmerkt door een toenemende instrumentalisering, ten dienste van de doelstellingen van de Europa 2020 strategie.

Ons onderzoek richt de schijnwerpers op de instrumentalisering van kernelementen van socialebeleidsinitiatieven (inzake werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden, sociale integratie, maar ook inzake verzoening tussen beroeps- en privéleven): de nagestreefde doelstellingen worden duidelijk geheroriënteerd en geconcentreerd op het ondersteunen van de doelstellingen van de in 2005 opnieuw gelanceerde Lissabonstrategie, die meer de klemtoon legt op groei en werkgelegenheid (30). Deze tweede fase van Lissabon wordt gekenmerkt door een duidelijk meer neoliberale oriëntering dan de eerste (31), een tendens die nog verder werd versterkt in het kader van de Europa-2020-strategie (zie sleutel 10).

Inzake werkgelegenheid is het centrale element van de 'kwaliteit van de arbeid', dat tijdens het Belgische Voorzitterschap in 2001 aan de EWS werd toegevoegd, grotendeels uit het beeld verdwenen, ten gunste van *flexicurity* als doelstelling. Inzake sociale insluiting stellen we vast dat, ook al is er altijd al een band geweest tussen insluiting en werkgelegenheid, er nu een duidelijke tendens bestaat om de inspanningen te richten op de arbeidsmarkt, eerder dan op de promotie van sociale insluiting als dusdanig, of op de strijd tegen de uitsluitingsfactoren. De doelstelling gendergelijkheid werd eerst nagestreefd op grond van een basisprincipe dat betrekking had op de menselijke waardigheid. Dit element van sociaal beleid wordt nu eerder gericht op ruimere doelstellingen – economische prestaties, stijging van de werkgelegenheidsgraad, houdbaarheid van de socialebeschermingsstelsels – en speelt in op de demografische uitdagingen.

Sleutel 3

Sociaal Europa: België geeft niet langer de toon aan

Dat België heeft bijgedragen tot het ontstaan en de institutionalisering van het sociale Europa, staat vast. Momenteel bestaat eerder het gevaar dat de 'uploading-capaciteit' wordt overschat.

(30) Zeitlin, J., Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination, in Marlier, E. en Natali, D. (eds.), *Europa 2020: Towards a More Social EU?*, Brussel, PIE-Peter Lang, pp. 253-273, 2010.

(31) Daly, M., Assessing the EU approach to poverty and social exclusion in the last decade, in Marlier, E. en Natali, D. (eds.), *Europa 2020: Towards a More Social EU?*, Brussel, PIE-Peter Lang, pp. 139-157, 2010.

(31) We stellen hetzelfde fenomeen vast op het vlak van gendergelijkheid, met de rol die het Federaal Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) speelt.

Ondanks een aantal gemiste kansen kunnen we beamen dat België op het vlak van sociale aangelegenheden zijn stempel heeft gedrukt en wel op twee niveaus. Ten eerste heeft ons land in sterke mate bijgedragen tot de wettelijke en politieke grondslagen van het sociale Europa, door onafgebroken de besluitvorming inzake sociale aangelegenheden via gekwalificeerde meerderheid te blijven steunen en door actief steun te verlenen aan de versterking van de sociale bepalingen in de onderhandeling over de verdragen (bijvoorbeeld de in Maastricht gesloten Overeenkomst betreffende de sociale politiek).

Vervolgens kunnen we zonder blozen stellen dat België zijn stempel heeft gedrukt op de verschillende fasen van de concrete processen en de procedures: de conceptie van beleidsinitiatieven (door intensieve contacten met de Commissie en de actieve participatie aan de deskundigengroepen en adviescomités), de politieke onderhandelingen in de werkgroepen van de Raad en de verschillende comités die de politieke besluitvorming binnen de Raad voorbereiden. Hetzelfde geldt voor de start van de OCM insluiting, de institutionalisering van de EWS en de goedkeuring van de richtlijn inzake ouderschapsverlof. Deze diagnoses stemmen overeen met eerdere bevindingen: België heeft ook op andere domeinen een dergelijke rol gespeeld, bijvoorbeeld in het monetair beleid. Tijdens de tweede helft van 2010 deed België zijn reputatie van lidstaat met ervaring nogmaals eer aan: ons land was in staat om het Voorzitterschap van de Raad met succes waar te nemen en dat ondanks een interne politieke situatie die op zijn minst gezegd complex was (vervroegde verkiezingen van juni 2010).

De Belgische (politieke) actoren dienen echter behoedzaam te zijn wat hun 'uploadingcapaciteit' betreft, gezien enkele evoluties die zich hebben voorgedaan:

- door de nieuwe taken die door het Verdrag van Lissabon zijn voorbehouden aan de permanente voorzitter van de Raad en aan de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken, krijgen de roterende voorzitterschappen minder speelruimte;
- de formule 'teamvoorzitterschap' houdt in dat elk Voorzitterschap voortaan integraal deel uitmaakt van een 'strategisch kader', dat afhangt van een programma van 18 maanden waarover door een trio van lidstaten wordt onderhandeld en dat door de Raad wordt goedgekeurd;
- vooral sinds de uitbreiding van 2004 is België niet langer het centrum van Europa. Er werd niet noemenswaardig geïnvesteerd om partnerships en bondgenootschappen tot stand te brengen met de 'nieuwe' lidstaten, wellicht door het behoud van de relaties met de traditionele bevoorrechte partners (zoals Frankrijk, Nederland en Luxemburg);
- de terugkeer naar de intergouvernementele aanpak, dat wil zeggen de machtsverschuiving van de Commissie naar de Raad ten gunste van de grotere lidstaten;
- de coalitie Commissie - België lijkt bijgevolg minder efficiënt te zijn;
- bij deze factoren komt nog een afnemende belangstelling van de Belgische politieke klasse voor het Europese integratieproces, en de sociale dimensie daarvan. In een situatie van politieke desinvestering over de Europese aangelegenheden, kan men zijn eigen administratieve invloed echter beter niet overschatten.

Sleutel 4

Zachte 'uploadingtechnieken': informele netwerken en de permanente vertegenwoordiging

België heeft zachte overredingstechnieken gebruikt om het Europese besluitvormingsproces doeltreffend – en soms tegen alle verwachtingen in – te beïnvloeden. De informele netwerken en de permanente vertegenwoordiging zijn hierbij van strategisch belang.

Is de hypothese dat België een noemenswaardige invloed heeft, echt geloofwaardig als we zien hoe weinig 'onderhandelingsvermogen' het land heeft, en wanneer we bedenken dat het in de Unie maar een (economisch) lichtgewicht is? Uit ons onderzoek is duidelijk gebleken hoe België in staat was om zachte overredingstechnieken te gebruiken om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden. Dit gebeurde door toedoen van onderstaande zes hefboomen:

- het politieke gewicht dat België heeft omdat het een van de stichtende lidstaten is, een centrale geopolitieke positie inneemt en over een behoorlijke reputatie inzake sociale aangelegenheden beschikt;
- de politieke knowhow, afgeleid van het vermogen om politieke coalities op te bouwen, en de overeenstemming tussen de – nu inderdaad bedreigde – interne politieke praktijken inzake het streven naar consensus en de Europese besluitvormingsmachine;
- de praktische ervaring op het gebied van sociaal beleid, aangezien België overtuigende argumenten kan aanhalen die steunen op waarneembare praktijken; ook in de context van de OCM, waar het gewicht van demonstreerbare en efficiënte praktijken steeds belangrijker wordt;
- de overredingskracht, door de vaardigheid om consensuele concepten aan te reiken die gestoeld zijn op concrete ervaringen: voorbeelden daarvan zijn “de kwaliteit van de arbeid” of “Europa dat met één stem spreekt over pensioenen”; of nog “het woord geven aan mensen die in armoede leven”;
- het vermogen om politieke eisen te formuleren die als uitermate gerechtvaardigd (*compelling demands*) worden gezien (bijvoorbeeld de eis om privéfinancieringen toe te staan als tegenprestatie voor de communautaire ESF-financiering);
- coherentie en volharding, in die zin dat sommige Belgische standpunten herhaaldelijk werden ontplooid en bevestigd; ze geven dan blijk van een zekere standvastigheid waarop kan worden geanticipeerd, vooral dan in combinatie met een politieke praktijk die streeft naar consensus. Het resultaat daarvan wordt nog versterkt wanneer de ontwikkeling van de socialebeleidsinitiatieven niet in de eerste plaats bedoeld is om aan specifieke nationale belangen te voldoen, maar kan worden gezien als de ondersteuning van een Europees algemeen belang.

Daarnast hebben het bestaan van informele netwerken, de nabijheid van de Europese instellingen, en de met relatief succes bekroonde voorzitterschappen (1987,

1993, 2001, 2010) de 'uploadingcapaciteit' aanzienlijk verhoogd, meer bepaald in termen van 'agendering'. De Permanente Vertegenwoordiging speelt in dat opzicht een sleutelrol, met name in de mate dat haar leden regelmatig zonder expliciete politieke dekking moeten optreden. Sommige van de mensen die we interviewden, wijzen er echter op dat de duurzaamheid van de informele contactnetwerken voor een stuk afhangt van de conjuncturele omstandigheden: de aanwezigheid van Belgische ambtenaren die naar de Europese instellingen zijn gedetacheerd, of die van landgenoten die een sleutelpositie bekleden in de Europese instellingen is een niet te verwaarlozen factor.

Sleutel 5

Procedurele en substantiële impact

De Belgische initiatieven op het domein van werkgelegenheid en sociale insluiting werden in aanzienlijke mate beïnvloed door de Europese integratie, zowel in termen van procedures als in substantiële termen.

Trappen we hier geen open deur in? Toch niet: de Europese invloed op het sociale beleid is minder vanzelfsprekend dan men op het eerste gezicht zou denken, gezien het beperkte karakter van de Europese bevoegdheden inzake sociale aangelegenheden.

Het onderzoek toont in de eerste plaats aan dat er in elk van de bestudeerde domeinen belangrijke procedurele effecten zijn: de aandacht voor de statistische onderbouwing en opvolging van beleidsinitiatieven wordt steeds groter; er is de introductie van langetermijnplanning die verder gaat dan de volgende verkiezingsdeadline. Er ontstond ook een beleid dat werkt met (gekwantificeerde) doelstellingen. Bovendien leidde de vergelijkende dimensie van de coördinatieprocessen ertoe dat meer aandacht werd besteed aan evaluatie en vergelijkingen met andere landen, waarbij tegelijk interne leerprocessen (in België) ontstonden.

Tegelijkertijd kunnen we ook besluiten dat er substantiële effecten zijn: cognitieve veranderingen, bijvoorbeeld inzake de activering van jongeren; agendawijzigingen (zoals de kwestie kinderarmoede); veranderingen in de wetgeving, met name inzake werkgelegenheid en gendergelijkheid.

Sleutel 6

Veranderingen in de politieke besluitvorming

De politieke besluitvorming inzake werkgelegenheid en sociale insluiting wijzigde door de Europese omgeving, via de wijziging van de posities van de spelers en de totstandkoming van nieuwe federale coördinatiemechanismen.

De betrokkenheid bij het Europese integratieproces heeft geleid tot meer verticale coördinatie op de bestudeerde beleidsdomeinen. Dat heeft voor het federale niveau vaak een nieuwe of meer uitgesproken rol met zich meegebracht, ongeacht of deze nieuwe rol nu formeel of informeel is. De rol die de Federale overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg speelt in de EWS, en de rol die de Programmatorische overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie speelt op het domein van de OCM Sociale inclusie, illustreren de idee van een Europa dat de federale staat te hulp komt (32). Bovendien hebben we in een aantal gevallen gezien dat de horizontale coördinatie tussen administraties werd versterkt (tussen de FOD Economische Zaken enerzijds en de FOD Werkgelegenheid anderzijds). De complexiteit en de informatiestromen die eigen zijn aan de Europese dossiers hebben de rol van de administraties als centrale spelers overigens versterkt (gezien de procedurele wijzigingen die hierboven werden aangehaald), en wel ten koste van de sociale partners en de regering.

Naargelang van welk domein werd onderzocht, kunnen we ook vaststellen dat verschillende actoren van de burgermaatschappij (nationaal, regionaal of lokaal) een grotere rol hebben gekregen, waardoor ze in de politieke arena een nieuwe plaats en legitimiteit hebben verworven. Twee ontwikkelingen tekenen zich hier af: sommige van deze spelers zijn door het Europese niveau 'gewapend', andere maken gebruik van het Europese niveau als hefboom. De technieken voor *new governance* en de financieringsmiddelen spelen in die zin een belangrijke rol van 'empowerment'.

Niettemin moet het exacte beïnvloedingsvermogen van deze nieuwe spelers nog worden uitgeklaard. Tot op heden lijkt hun sterkere rol niet te hebben geleid tot een herverdeling van de macht of de spelregels in het politieke spel. Het is zelfs mogelijk dat de institutionele actoren deze nieuwe actoren toelaten of aanmoedigen om een plaats te veroveren en hun nieuwe rol te spelen, omdat ze niet worden gezien als een uitdaging voor de bestaande machtsverhoudingen (bijvoorbeeld de nieuwe rol van de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) inzake sociale insluiting bij het opstellen van de Nationale Strategische Rapporten (NSR) en de nationale hervormingsprogramma's (NHP)).

Sleutel 7

Ongrijpbare effecten, tekortschietende implementering

De effecten van de Europese integratie op het Belgische sociaal beleid zijn vaak ongrijpbaar en worden vaak getemperd door een zwakke implementering.

(32) Het "Europees platform tegen armoede" (EPAP) is een van de zeven initiatieven van de Commissie om de implementering van de Europa 2020-Strategie te versterken (Mededeling van de Commissie 'Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang', COM (2010) 758 van 16 december 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:NL:PDF>)).

De effecten van het Europese sociaal beleid zijn aanzienlijk; tegelijkertijd kunnen ze ongrijpbaar lijken en zelfs verscholen blijven. Dat komt ten dele doordat deze effecten zich vaak voordoen via informele netwerken of via zuiver technische instrumenten (doorgaans van administratieve aard). Bovendien lijkt de politieke klasse slechts weinig interesse te hebben in de effecten of de doeltreffendheid van de gerealiseerde beleidsinitiatieven; er bestaat een zwakke evaluatiecultuur, bijvoorbeeld ten overstaan van de projecten die dankzij het ESF worden opgestart. Bovendien is het moeilijk om de cognitieve veranderingen of veranderingen op het vlak van politieke opvattingen te 'meten' (daardoor blijven ze soms onzichtbaar). Dat er zo veel Europese beleidsinstrumenten zijn, maakt het des te moeilijker om de omvang van de effecten te beoordelen en precies te achterhalen wat oorzaken en gevolgen zijn; hoe moet bijvoorbeeld onderscheiden worden welke de effecten zijn van het ESF enerzijds en van de OCM sociale inclusie en van de EWS anderzijds (waarnaar de prioriteiten van het ESF zich voortaan moeten buigen)? Of nog, welke zijn de gevolgen van de antidiscriminatiewetgeving in vergelijking met de werkmiddelen voor *soft governance*, die ook antidiscriminatie nastreeft?

De integratie of hybridisatie van het Europese recht en de *new governance* instrumenten hebben grote gevolgen wat hun eigen regelgevende logica betreft. Onze studie leert ons dat de gevolgen voor het nationale recht verder gaan dan de formele verplichtingen van het Europese recht; de OCM heeft een cognitieve impact op de totstandkoming van de beleidsinitiatieven op nationaal niveau en ze inspireren interne beleidsinitiatieven (bijvoorbeeld de verhoging van de inkomensgarantie voor ouderen, de IGO). Het beleid dat door toedoen van de Europese fondsen wordt gevoerd, herverdeelt niet alleen de middelen naar de armste regio's, maar draagt er ook toe bij dat België activering op een andere manier aanpakt. Met andere woorden: precies de hybridisatie van de verschillende bestuursinstrumenten (in de vorm van de drie hierboven beschreven interactiewijzen), maakt dat we ons bewust worden van de verscholen of onverwachte effecten die ontstaan.

België presteert slecht voor ten minste twee dimensies van het Europese politieke proces: op het vlak van legitimiteit enerzijds en van omzetting anderzijds. De manier waarop de Europese initiatieven expliciet in de interne procedures en referentiekaders worden opgenomen, wordt gekenmerkt door het gebrek aan debat over de Europese dossiers in het federaal parlement en het gebrek aan ruchtbaarheid dat op federaal en regionaal niveau aan de Europese beslissingen wordt gegeven. Door het gebrek aan politieke aandacht worden de debatten over sociale kwesties wellicht enigszins gedepolitiseerd, tenzij men ervan uitgaat dat de nieuwe 'assessment'-mechanismen het politieke debat vervangen. Ondanks de beschreven effecten presteert België niet goed inzake de omzetting van het Europese beleid, ook al zijn de kosten om te conformeren meestal matig of laag.

Sleutel 8

Socialebeleidsdomeinen en mate van europeanisering

De mate van europeanisering verschilt naargelang van het domein van sociaal beleid. De Europese invloed heeft op het vlak van werkgelegenheid en sociale insluiting meer veranderingen teweeggebracht dan op het vlak van gendergelijkheid.

De europeanisering van de socialebeleidsinitiatieven verloopt niet eenvormig. Wat werkgelegenheidsbeleid en arbeidsomstandigheden betreft, kunnen we wijzen op de significante substantiële en procedurele impact, ongeacht het succes inzake 'uploading'. In het Europese beleid inzake sociale insluiting is er dan wel geen 'hard law', toch werd de nationale wetgeving in sommige opzichten wel degelijk geïnspireerd door het Europese niveau (bijvoorbeeld de inkomensgarantie voor ouderen, de IGO). We stellen in dat verband een aantal veranderingen vast: cognitieve (bijvoorbeeld wat de activeringen van uitgesloten uit de arbeidsmarkt betreft, of in verband met het accent dat op armoede bij kinderen wordt gelegd) zowel als procedurele veranderingen (zoals de betrokkenheid van verenigingen en mensen in armoede bij het beleid inzake armoedebestrijding).

Dit facet van het onderzoek brengt ons een laatste keer naar de kwestie gendergelijkheid. Het in België gevoerde beleid anticipeert vaak op de Europese initiatieven, zodat de impact van het Europese proces, althans wat de verzoening tussen beroeps- en privéleven betreft, relatief beperkt blijft. Een andere cruciale factor is de mate waarin de spelers op nationaal niveau reeds werden gesocialiseerd in een internationale of Europese context. Instellingen als de Verenigde Naties, de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) waren voorlopers inzake het actief nastreven van gendergelijkheid, zodat de Europese beleidsinvloed hier minder expliciet is. Dit is in mindere mate het geval voor de activering van de arbeidsmarkt of sociale insluiting: de internationale instellingen hebben wel interesse voor deze kwesties, maar volgens de nationale actoren beschikken zij over weinig legitimiteit op dit domein.

Sleutel 9

Herziening van theoretische perspectieven

Het klassieke theoretische referentiekader moet tot op zekere hoogte worden aangepast, onder meer wat het 'fit/misfit'-paradigma (33) betreft.

(33) Falkner, G., Treib, D., Hartlapp, M. en Leiber, S. (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft law in the Member States*. Cambridge/UK, Cambridge University Press (2005).

Uit ons onderzoek hebben we geleerd dat de hypothese van europeaniseringsproces als cyclisch proces duidelijk wordt bevestigd. Uit onze gegevens blijkt immers hoe oppervlakkig het is om de gevolgen van de Europese integratie proberen te begrijpen zonder na te gaan op welke manier de lidstaten er zelf hebben toe bijgedragen (europeanisering als 'tweerichtingsverkeer'). Meer nog, europeanisering gaat niet vanzelf, maar impliceert dat verschillende actoren gebruik maken van de Europese beleidsinstrumenten ('uploading' en 'downloading'). Het hefboomeffect is het krachtigste mechanisme dat de doeltreffendheid van *new governance* kan illustreren. In de bestaande literatuur over de structuurfondsen ligt de klemtoon vooral op de rol van de Commissie en de regionale regeringen; wij hebben echter vooral benadrukt hoezeer de nationale en lokale overheden middelen mobiliseren om hun eigen positie te versterken.

In wezen toont onze analyse aan dat de invloed van het Europese beleid op de lidstaten grotendeels losstaat van het succes van de oorspronkelijke inspanningen van de lidstaten in de 'uploading'-fase en van het al dan niet wettelijk bindende karakter van het gebruikte werkmiddel. Met andere woorden: zelfs kleine verschillen tussen het nationale en het Europese niveau kunnen grote gevolgen hebben, wat bijkomende twijfel doet rijzen over de vraag of het 'fit/misfit'-paradigma wel pertinent en nuttig is om de aanpassingsdruk die op de lidstaten wordt uitgeoefend, te verklaren.

Derhalve moet het onderscheid dat vaak wordt gemaakt tussen de 'hard' en 'soft' governancemethoden, worden herzien en moet eerder met verschillende vormen van hybriditeit rekening worden gehouden. Zij die stellen dat 'soft law' niet efficiënt 'kan' zijn wegens juridisch niet-bindend, loochenen het feit dat sommige 'soft law'-mechanismen aanzienlijk worden versterkt door hun banden met de structuurfondsen, die door de 'hard law' zijn geregeld.

Sleutel 10

De Europese 2020-strategie: een oxymoron

De Europa 2020-Strategie versterkt de integratie van de Europese instrumenten, maar strikt economische overwegingen kunnen de sociale dimensie verstikken.

De Lissabonstrategie, die in maart 2000 werd gelanceerd, liep in juni 2010 officieel af met de goedkeuring door de Europese Raad van de nieuwe Europa 2020-Strategie. 'Inclusieve groei' is hier een van de essentiële bestanddelen van en omvat onder andere de kwantitatieve doelstelling – het resultaat van een lastige onderhandelingsronde – om ten minste 20 miljoen mensen uit het 'risico op armoede en uitsluiting' te halen; een nieuw "Europees platform tegen armoede", dat de OCM sociale bescherming en sociale integratie moet aanvullen; en een 'geïntegreerd richtsnoer' betreffende sociale insluiting en armoedebestrijding.

Sommigen beklemtoonden reeds de verregaande neoliberale connotatie van de strategie (34). Er bestaat inderdaad een risico dat de sociale dimensie steeds verder in de schaduw komt te staan van economische overwegingen, door toedoen van de groeidoelstellingen van de nieuwe strategie en van de synchronisatie (via een 'Europees semester') van de verschillende instrumenten van de sociaaleconomische governance van de EU (35). Met een uitgebreid stabiliteits- en groeipact en de invoering van een procedure voor 'bovenmatige macro-economische onevenwichten' is de druk op de sociale uitgaven beduidend toegenomen.

Ook al is dat zeker niet voldoende, toch is het mogelijk om het sociale Europa in deze nieuwe context te doen vooruitgaan door via de Structuurfondsen een financiële steun te voorzien in het kader van de bespreking van het Europese budget. De ultieme doelstelling, die in de volgende financiële vooruitzichten (voor de periode na 2013) centraal moet worden gesteld, zou erin moeten bestaan dat ten volle rekening wordt gehouden met de sociale doelstellingen van de EU in de beleidsinitiatieven en in de 'territoriale' programma's. Met andere woorden, om structuurfondsen (in het bijzonder van het ESF) te bekomen zouden de doelstellingen van de OCM sociale bescherming en sociale insluiting verwezenlijkt moeten zijn. Het gaat er derhalve om de daad bij het woord te voegen, of, om het met een Engelse uitdrukking te zeggen: "put your money where your mouth is".

(34) Zie bijvoorbeeld Barbier, C., *Au nom des marchés: quelle légitimité pour la révision de la «constitution composée» de l'Union?*, *OSE Paper Series*, Opinion Paper No. 6, December 2011, 33p.

(35) De voorbereiding van de NHP's (om de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-Strategie te kunnen volgen) en de stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's, omschreven in het kader van het Stabiliteitspact) zijn voortaan gesynchroniseerd. De lidstaten dienen elk jaar in april deze verslagen (NHP en SCP) in bij de Commissie.

INHOUDSTAFEL

SOCIAAL EUROPA IN BELGIE: WERKGELEGENHEID EN SOCIALE INSLUITING VANUIT EEN EUROPEANISERINGS-PERSPECTIEF

INLEIDING	741
1. DE EUROPESE INSTRUMENTEN INZAKE SOCIAAL BELEID: KORT OVERZICHT	743
1.1. KLASSEK RECHT: SOCIALE RICHTLIJNEN	743
1.2. NEW GOVERNANCE: DE OPEN COORDINATIEMETHODE.	745
1.3. FINANCIËLE INSTRUMENTEN: DE STRUCTUURFONDSEN	746
2. WERKGELEGENHEIDSBELEID	747
2.1. DE TOTSTANDKOMING VAN HET EUROPESE WERKGELEGENHEIDSBELEID	747
2.2. GEBRUIK VAN DE VERSCHILLENDE BELEIDSINSTRUMENTEN	748
2.3. HYBRIDISATIE IN HET BELEID INZAKE WERKGELEGENHEID?	750
3. SOCIALE INSLUITING	752
3.1. HET "EUROPA VAN SOCIALE INSLUITING" IS GEEN FICTIE, ONDANKS DE ZWAKKE JURIDISCHE ONDERBOUW	753
3.2. TWEE CRUCIALE VOORWAARDEN: NATIONALE ACTOREN EN HEFBOOMEFFECT . . .	754
3.3. DISCRETE EFFECTIVITEIT ONDER DE RADAR EN GEBREK AAN EVALUATIE	754
3.4. EUROPEANISERING ALS WEDERZIJDS BEINVLOEDING	755
3.5. DE EUROPESE REDDING VAN DE FEDERALE STAAT?	755
3.6. EUROPESE SOCIALE-INSLUITINGSinstrumenten zijn in toenemende mate "HYBRIDE"	756
CONCLUSIE: TIEN SLEUTELS BIJ DE EUROPEANISERING VAN HET SOCIALE BELEID IN BELGIE	757