Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Weinig speelruimte, onmiskenbare invloed: het Belgisch EU-Voorzitterschap en de Europese sociale agenda

Olivier Pintelon en Wim Van Lancker[1]

ABSTRACT

Traditionally, Belgian EU Presidencies are characterized by an ambitious social agenda. It is, however, unclear to what extent these ambitions are translated into real policy accomplishments. In this article we aim to disentangle the genuine influence of the Belgian 2010 EU Presidency on the European social policy agenda by applying the agenda-shaping framework developed by Jonas Tallberg. Making use of elite interviews and by studying policy documents, we reach a twofold conclusion. First of all, the Belgian Presidency has left its footprints in some specific social policy topics, especially with regard to social impact assessment and child poverty. However, – in line with theoretical expectations – agenda-setting initiatives were less successful than agenda-structuring techniques. Secondly, our findings also shed preliminary light on the determinants of Presidency influence as identified by Simone Bunse. We find that the Belgian social ambitions were curtailed by political and economic constraints, policy preferences in the Council, the difficult inter-institutional dialogue (especially with the European Commission), and the limited Presidency skills of certain Belgian policy actors.

KEYWORDS: EU Presidency, Belgium, social policy, agenda-shaping, influence

1. Inleiding

Het roterend EU-Voorzitterschap wordt gekenmerkt door een merkwaardige continuïteit. Lidstaten hebben immers relatief stabiele en voorspelbare prioriteiten en

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dat is voor België niet anders. Steevast wordt de nadruk gelegd op de verdere uitbouw van het 'Europees sociaal model' (ESM) en de bevordering van het Europees integratieproces (Kerremans & Drieskens, 2003; Tallberg, 2003b). Maar waar bij het vorige voorzitterschap in 2001 nog een voluntaristische geest door Europa waarde (Van Lancker & Pintelon, 2010), zijn de omstandigheden in 2010 drastisch gewijzigd: de brokken van een financieel-economische crisis moesten worden gelijmd, en dat zorgde ervoor dat de politieke focus van de Europese Unie (EU) op 'economisch herstel' en 'financiële stabiliteit' kwam te liggen. Toch leek het jaar 2010 voor het Belgische EU-Voorzitterschap de mogelijkheid te bieden om een ambitieuze sociale agenda te verwezenlijken. Het voorzitterschap viel immers samen met het Europese Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (hierna 'Europese Jaar') en de conceptie van een 'Lissabonstrategie bis' (de zogenoemde 'Europa 2020'-strategie), waarin voor het eerst in de geschiedenis van de Europese eenmaking een expliciete armoedetarget werd opgenomen (reductie van het aantal mensen in armoede met 20 miljoen tegen 2020).

Het Belgische Voorzitterschap (BV) ving nochtans aan onder een slecht gesternte. De federale verkiezingen van 13 juni 2010 hadden in Vlaanderen een politieke aardverschuiving veroorzaakt, en omdat de protagonisten er maar niet in slaagden een nieuwe regering te vormen, moesten de honneurs van het EU-Voorzitterschap waargenomen worden door een regering van lopende zaken onder leiding van een ontslagnemend premier. Daarnaast was België het eerste land in rij dat zijn voorzittersrol volledig moest conformeren aan het Verdrag van Lissabon.[2] In zijn officiële communicatie stelde het BV dan ook nadrukkelijk dat het een teruggetrokken rol zou spelen en dat het "geen zes maanden van ronkende verklaringen" zouden worden.[3] In ieder geval, ondanks – of misschien net dankzij – de politieke crisis die het Belgische politieke bestel in de ban hield, wordt het recente EU-Voorzitterschap van België over het algemeen gepercipieerd als 'geslaagd' en 'succesvol'.[4] België zou een reëel verschil hebben gemaakt, zeker in domeinen waarin het traditioneel het voortouw neemt. Maar stemt de perceptie overeen met de realiteit?

In deze bijdrage gaan we concreet na welke *invloed* het BV heeft gehad op de sociale beleidsagenda van de EU. We pogen met andere woorden voor een specifiek inhoudsdomein te ontrafelen welk verschil een roterend Voorzitter kan maken in de huidige politieke, economische en institutionele context. We definiëren de sociale beleidsagenda hier in de 'enge zin', met focus op armoedebestrijding, sociale inclusie en sociale zekerheid. *In concreto* beperken we ons tot de thema's die besproken worden op de EPSCO-Raad, de Raad van de Europese ministers van Werk en Sociale Zaken. We kijken bijgevolg niet naar diverse aspecten van sociaaleconomisch beleid die mogelijk tweedeorde-effecten genereren, zoals de verstrenging van de Europese begrotingsregels. Het sociale luik van het BV werd voorbereid

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

door drie overheidsdiensten (de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid, de Federale Overheidsdienst Arbeid en Sociaal Overleg en de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie), drie ministeriële kabinetten (respectievelijk van Laurette Onkelinx, Joëlle Milquet en Michel Daerden) en het kabinet van een staatssecretaris (Philippe Courard). Aangezien elke administratie tijdens het BV verantwoordelijk was voor een aantal 'eigen' sociale domeinen, hebben we, om het empirisch luik van deze bijdrage te staven, bronnen geraadpleegd uit deze overheidsadministraties en kabinetten.

Het voorwerp van onze bijdrage is relatief origineel: weinig evaluaties van Europese Voorzitterschappen hebben immers een exclusieve focus op sociaal beleid. De overgrote meerderheid is eerder 'generiek' in aanpak en probeert diverse beleidsdomeinen, vooral dan deze met een grote zichtbaarheid, in rekening te brengen om het 'succes' van het Voorzitterschap te bepalen (bv. Quaglia & Moxon-Browne, 2006). Daarnaast roept de sociale beleidsagenda extra vragen op over de mogelijke impact van een roterend EU-Voorzitter. De meeste sociale thema's behoren immers, conform het subsidiariteitprincipe, primordiaal toe aan het nationale beleidsniveau.

Het artikel is als volgt gestructureerd. In het volgende, theoretische deel buigen we ons over het bestaande onderzoek naar de invloed van een EU-Voorzitter. Daarna staan we even stil bij de veranderde context na het Verdrag van Lissabon en wat daarvan de gevolgen zijn voor onze analyse. Onze eigenlijke analyse maakt gebruik van het '*agenda-shaping*'-perspectief van Jonas Tallberg (2003b) om de invloed van het BV na te gaan. Aan de hand van beleidsdocumenten en gerichte elite-interviews proberen we een correct beeld te krijgen van de werkelijke impact van het BV op de sociale beleidsagenda van de EU. In onze conclusie maken we de balans op: in welke mate kan een Voorzitter zijn stempel drukken op het Europees beleid wanneer we de sociale agenda als casus hanteren? We proberen daarbij het descriptieve te overstijgen door aandacht te besteden aan een aantal mogelijke verklaringen voor onze bevindingen.

2. Theoretisch kader: de Voorzitter als *agenda-shaper*

De rol van de roterende EU-Voorzitter is sterk gewijzigd in de loop der jaren (Allerkamp, 2008): van een veredelde secretaris verantwoordelijk voor het voorzitten van de vergaderingen en het bijhouden van de notulen is de Voorzitter geëvolueerd tot een verantwoordelijk en functioneel onderdeel van de Europese besluitvorming. Westlake en Galloway (2004, 325) stellen in dit verband dat "the

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Presidency has altered almost beyond recognition over the past five decades, not only in terms of competences and tasks but also in terms of demands on resources". Parallel met de gewijzigde en uitgedijde rol van de EU-Voorzitter is een onderzoeksveld ontstaan dat diens formele en informele rol, de institutionele context, de verhoudingen met de Europese Raad en de prestaties en de invloed op de besluitvorming onder de loep neemt, vaak in comparatief perspectief (Bunse, 2009; Elgström, 2003a, 2003b; Metcalfe, 1998; Quaglia & Moxon-Browne, 2006; Schalk, Torenvlied, Weesie, & Stokman, 2007; Schout & Vanhoonacker, 2006; Tallberg, 2004, 2010; Thomson, 2008; Westlake & Galloway, 2004). Over het algemeen heerst er scepticisme ten opzichte van de speelruimte die een Voorzitter heeft om eigen beleidsaccenten te leggen. De vaak terugkerende boutade dat het Voorzitterschap alleen maar verantwoordelijkheid zonder macht (*'responsabilité sans pouvoir')* zou behelzen, is in dat verband illustratief (Dewost, 1984).

In de literatuur wordt verwezen naar een drietal factoren om deze stelling te staven. Allereerst zijn de formele institutionele regels niet van dien aard dat ze de Voorzitter veel rechten toekennen. Binnen de eerste pijler ligt het initiatiefrecht exclusief bij de Europese Commissie, en in de tweede en derde pijler geniet de Europese Voorzitter geen specifieke privileges (Schalk *et al.*, 2007; Tallberg, 2003b). De ruimte om eigen initiatieven op de Europese agenda te krijgen, is in formele termen beperkt. Daarbij wordt verwezen naar de relatief beperkte tijdsspanne waarin een land Voorzitter is (Schalk *et al.*, 2007). Een tweede aspect waardoor de macht van de Voorzitter beperkt zou zijn, is dat een groot aandeel van de beleidsagenda bepaald wordt door externe factoren: vele topics worden 'overgeërfd' van eerdere Voorzitters (Neligan, 1998). De agenda van het Voorzitterschap kan daarenboven volledig overhoopgegooid worden omwille van externe crises en onvoorziene omstandigheden (Schalk *et al.*, 2007, 230; Tallberg, 2003b, 3-4; Vos & Bailleul, 2002). Hierbij kan verwezen worden naar, onder meer, de val van de Muur, de oorlog in Joegoslavië en de aanslagen van 11 september (tijdens het vorige Belgische Voorzitterschap). Ten slotte spelen ook informele normen en praktijken een rol. De Voorzitter wordt immers vooral beschouwd als een '*honest broker*' (Elgström, 2003a), een neutrale en onpartijdige bemiddelaar die slechts een beperkte ruimte heeft om eigen voorkeuren te laten spelen. Verscheidene auteurs verwijzen naar deze neutraliteitsnorm (Tallberg, 2003b), alsook naar de heersende consensuscultuur in de besluitvorming van de Raad (Schalk *et al.*, 2007; Van Schendelen, 1996).

Desalniettemin zijn er aanwijzingen dat de EU-Voorzitter invloed kan uitoefenen, los van de beperkte formele macht waarover hij beschikt. Volgens Tallberg (2004, 2010) vloeit deze invloed voort uit twee elementen. Allereerst beschikt de Voorzitter over een kennisvoordeel. Bij onderhandelingen is er immers vaak sprake van *kennisasymmetrie*, waarbij de bemiddelaar de meeste kennis heeft over de posities van

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de betrokken partijen. Ten tweede brengt het Voorzitterschap een *geprivilegieerde agendacontrole* met zich mee. Door de volgorde van de agenda te beïnvloeden en bepaalde dossiers aan elkaar te koppelen, kan de Voorzitter invloed uitoefenen. Recent onderzoek lijkt deze stelling te ondersteunen, wat suggereert dat de macht van de Voorzitter traditioneel werd onderschat. Enkele kwantitatieve studies bewijzen dat de Voorzitter de besluitvorming naar zijn hand kan zetten, maar dan wel vooral in de finale fase (Schalk *et al.*, 2007; Thomson, 2008).

Tallberg (2004, 2010) stelt wel dat de invloed van de Voorzitter afhankelijk is van zowel formele als informele beperkingen. Zo zou de Voorzitter meer macht kunnen uitoefenen bij beslissingen die genomen worden met gekwalificeerde meerderheid dan bij beslissingen die unanimiteit vereisen (Thomson, 2008). Daarenboven moeten we wijzen op de mogelijkheid dat het Voorzitterschap de invloed van het betrokken land niet enkel versterkt. Schout (1998) stelt dat het Voorzitterschap kan leiden tot minder invloed wegens de dominante neutraliteitnorm. Sommige auteurs maken zo gewag van de prijs die de Voorzitter moet betalen ('*price of the presidency*') (Elgström, 2003a), waarbij ze doelen op het feit dat een Voorzitter soms toegevingen moet doen om de besluitvorming niet te belemmeren. Vooral wanneer de Voorzitter een minderheidsstandpunt inneemt, is er vaak aanzienlijke druk om toe te geven. Het onderwerp van dit artikel, de impact op de sociale beleidsagenda, is dan ook bijzonder interessant: de sociale thema's behoren immers via het subsidiariteitsbeginsel primordiaal toe aan het nationale beleidsniveau. Europese actie is enkel mogelijk mits unanimiteit.

Vooraleer ons te buigen over de vraag of het Belgisch Voorzitterschap invloed heeft uitgeoefend op de Europese sociale agenda, is het van belang om onze afhankelijke variabele toe te lichten. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende concepten gehanteerd om het 'succes' van een roterend Voorzitterschap na te gaan. Er zijn immers verschillende manieren mogelijk om het concept succes te benaderen. De zwakte in de meeste van deze optieken is tweeërlei. Enerzijds wordt succes meestal beschouwd als de mate waarin een Voorzitter zijn rol van '*honest broker*' heeft weten waar te maken. Hoe meer dossiers de Voorzitter in stroomversnelling heeft gebracht, hoe beter. We spreken in die optiek van de *bemiddelaarsvertekening*. De evaluatie van Schout en Vanhoonacker (2006) van het Franse Voorzitterschap ten tijde van Nice past perfect in deze optiek. Zij stellen dat externe factoren bepalen welke soort leiderschap noodzakelijk is. Een succesvolle Voorzitter is vervolgens deze die erin slaagt die leidersrol aan te bieden waar op dat moment vraag naar is. Ten tweede moeten we ons hoeden voor een *ambitievertekening*. Onderzoek lijkt immers te suggereren dat succes kan worden bepaald door na te gaan in welke mate een Voorzitter zijn eigen doelstelling waarmaakt (bv. Van Hecke & Bursens, 2011). Het probleem met deze aanpak is dat een Voorzitter

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

weinig ambitieuze doelstellingen voorop kan stellen en hierdoor gemakkelijker als 'succesvol' kan worden beschouwd.

Om beide vertekeningen te omzeilen, proberen we in dit artikel het succes van het BV te evalueren door na te gaan welke *invloed* het BV op de Europese sociale beleidsagenda heeft gehad. In navolging van Bunse (2009, 5) definiëren we invloed als "the capacity to change an outcome from what it otherwise would have been in the absence of an action". Heeft het BV de koers van het beleid kunnen veranderen? Het is belangrijk te vermelden dat we niet enkel kijken naar tastbare output in de enge zin, maar ook oog hebben voor discursieve invloed. Bestaand onderzoek heeft immers de neiging om invloed exclusief op te vatten als impact op het besluitvormingsproces van de Raad. Om de bovenstaande vraag te beantwoorden, zullen we gebruikmaken van het *'agenda-shaping'-perspectief* (Tallberg, 2003b). Deze benadering maakt een onderscheid tussen drie mogelijkheden die de Voorzitter ter beschikking heeft om de beleidsagenda mee vorm te geven. Traditioneel wordt er vooral gefocust op de rol van de Voorzitter als *agendazetter*, wat inhoudt dat een Voorzitter nieuwe onderwerpen op de Europese agenda ingang wil laten vinden. *Agenda-setting* is een van de meest zichtbare vormen van agendabeïnvloeding. Toch levert dat voor een EU-Voorzitter meestal niet zoveel op: "introducing a new idea rarely brings tangible results during the six-month term" (Kaczynski, 2011, 2). Tallberg (2003b) maakt een onderscheid tussen drie verschillende tactieken: 1) de mogelijkheid om bepaalde beleidsproblemen onder de aandacht te brengen; 2) de ontwikkeling van concrete oplossingen in samenspraak met de Europese Commissie; en 3) de introductie van nieuwe institutionele praktijken. De Voorzitter heeft echter waarschijnlijk meer macht door het proces van *agendastructurering*. Men kan er immers voor opteren om bepaalde zaken al dan niet te benadrukken op de agenda door bijvoorbeeld de frequenties van de Raadsformaties te laten variëren, informele meetings te organiseren en de agenda van een Raadszitting naar de eigen hand te zetten. Het plaatsvinden van externe crises is in deze optiek niet zozeer een beperking van de macht van het Voorzitterschap; het kan ook een opportuniteit zijn. Het meest innoverende perspectief is ten slotte dat van de *agenda-exclusie*. De Voorzitter kan ervoor kiezen om bepaalde dossiers, bijvoorbeeld deze over gevoelige nationale materie, niet te behandelen en zo 'over het Voorzitterschap te tillen'. Er bestaat een klassieke vertekening in de politieke wetenschappen door louter de genomen besluiten in ogenschouw te nemen. Bachrach en Baratz (1962) spreken in dat verband over de 'tweede dimensie van macht', namelijk de macht om 'niet te beslissen'. Het grote probleem hiermee is echter dat deze vorm van agendabeïnvloeding het moeilijkst te observeren is.

Samengevat onderzoeken we in welke mate het BV invloed heeft gehad op de Europese sociale agenda, waarbij we gebruikmaken van het Tallberg-model van

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

agendabeïnvloeding (2003a, 2003b). Dit model heeft echter weinig verklarende kracht: "[it] does not offer a theory to explain variation in agenda influence. The isolation of factors capable of explaining variation across decision-making contexts constitutes a challenge for future research" (Tallberg, 2003b, 17). Om zicht te krijgen op die determinanten, integreren we onze inzichten met die van Simone Bunse (2009), die vier factoren onderscheidt die (mogelijk) de invloed van een Voorzitter bepalen: de politieke en economische context, de beleidsvoorkeuren in de Raad, de interinstitutionele relaties, en de ervaring met Europese Voorzitterschappen. In onze conclusie reflecteren we beknopt op de relevantie van deze verklaringen voor onze casus.

3. Het roterend Voorzitterschap post-Lissabon

Het derde triovoorzitterschap in de geschiedenis van de EU[5] viel samen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waarin de rol van de roterende Voorzitter werd hertekend. Een van de consequenties van het nieuwe politieke landschap is dat een gemeenschappelijk programma moet worden opgesteld met als expliciete doelstelling de continuïteit van het Europese beleid beter te verzekeren. De zesmaandelijkse onderbreking van het 'normale' politieke proces binnen de EU was dan ook een van de voornaamste bronnen van kritiek op het rotatiesysteem (Batory & Puetter, 2011). Dit heeft echter gevolgen voor onze oefening. Omdat wij op basis van de methodologie van Tallberg (2003a, 2003b) willen ontrafelen wat de reële invloed is geweest van *louter* het Belgische Voorzitterschap, moeten wij in onze analyse rekening houden met de verhouding tussen het programma van het Belgische Voorzitterschap en het gemeenschappelijk trioprogramma. Meer specifiek moeten we kunnen onderscheiden wat de bijdrage van de Belgische delegatie was aan het opstellen van het sociale luik van het 18-maandenprogramma en wat het BV daar bovenop heeft gedaan. Anders gesteld: we moeten niet alleen de specifieke acties van het BV kunnen onderscheiden van de werkzaamheden die onafhankelijk van de roterende Voorzitter plaatsvinden; we dienen ook na te gaan wat niet toegeschreven kan worden aan het kader dat tussen Spanje, België en Hongarije is afgesproken.

Het 'gemeenschappelijke luik' van het 18-maandenprogramma moet echter al meteen genuanceerd worden. Ten eerste mag de interne coördinatie van het BV niet worden overschat. Sommige overheidsdiensten werden nauwelijks betrokken bij het opstellen van het gezamenlijk programma. Een ambtenaar van de FOD Sociale Zekerheid (SZ) die lid was van het 'technisch kabinet' dat het sociale luik van het BV moest voorbereiden en coördineren stelt dat "de personen rond EPSCO

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

die later tijdens het Voorzitterschap de sociale beleidsagenda moesten uitvoeren niet betrokken waren bij het uitwerken en uitschrijven van het trioprogramma" (elite-interview, 7 april 2011). Daarnaast verliep het BV nogal gedecentraliseerd, waarbij de administraties en kabinetten elk verantwoordelijk waren voor hun eigen beleidstopics. Ten tweede moet de externe coördinatie met de andere landen van het triovoorzitterschap worden genuanceerd. Er zijn wel delegaties afgevaardigd naar Spaanse evenementen rond sociale thema's, om zo de eigen initiatieven te laten aanvangen waar de Spanjaarden waren geëindigd, maar dat gebeurde op eigen initiatief en maakte geen deel uit van een vooraf afgesproken samenwerkingsverband. Algemeen lijkt er op zijn minst sprake te zijn geweest van asymmetrie in de mate van samenwerking tussen de drie landen, want met de Hongaarse vertegenwoordigers liep een dergelijke uitwisseling moeizamer. Dat had onder meer te maken met de politieke wil die er in Spanje en België aanwezig was rond sociale thematiek, terwijl Hongarije duidelijk andere prioriteiten naar voren schuift, zoals de positie van en de problematiek rond Roma (*cf.* Hungarian Presidency of the Council of the European Union, 2011). Met uitzondering van het thema van de kinderarmoede (*infra*), werpt dat ook een ander licht op de belofte van Hongarije dat het een aantal sociale kwesties op de agenda zal houden. Ook de relatieve onervarenheid van de Hongaarse kabinetten in multilaterale samenwerking binnen een Europees kader wordt als een van de redenen voor het gebrek aan interactie tussen het Belgische en de Hongaarse opvolger genoemd (elite-interview, 7 april 2011). De assumptie dat het triovoorzitterschap voor meer samenwerking en inhoudelijke coherentie zou zorgen, lijkt niet bewaarheid te worden (Kaczynski, 2011). Hoewel in het 18-maandenprogramma staat te lezen dat de drie Voorzitters "will give priority attention to Social Europe" (Council of the European Union, 2009, 35), lijkt dat al bij al weinig concrete invloed te hebben gehad op het sociale luik van het BV en van een 'gezamenlijk voorzitterschap' is al helemaal geen sprake.

4. Het sociale luik van het Belgische EU-Voorzitterschap

Zoals hierboven vermeld, heeft België een traditie inzake sociaal voluntarisme: ook tijdens het BV van 2001 stond de uitbouw en het behoud van het ESM centraal. Enerzijds wilde men toen concrete vooruitgang boeken op het vlak van de Europese sociale indicatoren, anderzijds wilde het toenmalige BV werken rond de toekomst en houdbaarheid van de Europese welvaartsstaten, onder meer door zich toe te leggen op de pensioenproblematiek (De Winter & Türsan, 2001). De meest tastbare erfenis van het vorig Voorzitterschap is de rol die België speelde bij de uitbouw van de sociale open coördinatiemethode (OCM) door de ontwikkeling van de zogenaamde 'Lakenindicatoren' (Van Lancker & Pintelon, 2010). Ook nu stond

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

het programma van het BV bol van de verwijzingen naar 'ons' (Europees) sociaal model: "Our social model must be strengthened. Special emphasis must be placed on the necessity of social cohesion. Social progress is just as important a challenge as economic performance: this sums up the very spirit of our European model" (Belgian Presidency of the Council of the European Union, 2010, 6).

Binnen het raamwerk van de EPSCO-Raad kunnen we drie prioriteiten onderscheiden. Allereerst is er de *sociale impactbeoordeling* (SIB). In het Verdrag van Lissabon is er voor het eerst sprake van een zogenaamde 'horizontale sociale clausule' (art. 9 VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie)). In het Europese beleid moet er voortaan rekening gehouden worden met het bevorderen van "een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting". Het BV streefde ernaar om deze sociale clausule een meer concrete betekenis te geven en op basis hiervan systematische sociale impactbeoordelingen van alle beleidsbeslissingen binnen de Commissie en de lidstaten een meer prominente plaats te geven (Frazer, Marlier & Nicaise, 2010).

Vervolgens is er de discussie rond de *sociale diensten van algemeen belang* (SDAB). Deze discussie vloeit feitelijk voort uit de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die de vrijmaking van de dienstensector in de Europese interne markt regelt. Deze richtlijn sloot een aantal sectoren (zoals sociale huisvesting), alsook de zogenaamde 'sociale diensten van algemeen niet-economisch belang' uit van zijn werkingssfeer. Desalniettemin blijft er een grijze zone bestaan met betrekking tot het vestigingsrecht en de vrije dienstverlening. Het was een van de doelstellingen van het BV om een '*quality framework*' op poten te zetten waarin kwaliteitseisen worden vastgelegd waaraan de SDAB moeten voldoen.

Een derde prioriteit, vanuit de POD MI en het kabinet-Courard, was de *strijd tegen armoede en sociale uitsluiting*. Dat kwam vooral tot uiting door de nadruk op een minimale inkomensbescherming voor iedereen in alle lidstaten. Een oude EU-Aanbeveling uit 1992 stelt: "Rekening houdend met de beschikbare financiële middelen, de prioriteiten en het evenwicht binnen de stelsels van sociale bescherming (...) dient de sociale bescherming gericht te zijn op de volgende taken: (...) een inkomstenpeil garanderen dat een menswaardig leven mogelijk maakt" (92/442/EEG). Sindsdien heeft deze aanbeveling echter weinig tot geen politieke dynamiek teweeggebracht, maar het BV was vastberaden om op dit gebied vooruitgang te boeken. Daarnaast was er de strijd tegen kinderarmoede. Hoewel dit een thema is dat reeds hoog op de Europese politieke agenda stond sinds het Voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk in de tweede helft van 2005, streefde het BV naar een Europese aanbeveling. Ten slotte wilde men de strijd tegen thuis- en dakloosheid opvoeren (De Meyer & Van Geertsom, 2010).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Twee bijkomende dossiers, die niet rechtstreeks tot het prioriteitenlijstje van het BV hoorden, zijn vanuit theoretisch oogpunt interessant om mee op te nemen in onze analyse. Verscheidene auteurs geven immers aan dat een Voorzitter vooral invloed kan uitoefenen wanneer dossiers zich in de finale fase bevinden (Schalk *et al.*, 2007; Thomson, 2008). Het BV viel volledig samen met de finale discussie over de uitwerking en de *governance* van de EU2020-strategie. Daarnaast belandde door een stemming van het Europees Parlement de verordening rond het moederschapsverlof, een dossier in de (relatieve) conceptiefase, op de agenda van de EPSCO-Raad. Beide dossiers zullen we in onze bespreking opnemen.

4.1 *De Voorzitter als agendazetter*

Een nieuw onderwerp expliciet op de agenda plaatsen is het meest zichtbare instrument dat een Voorzitter tot zijn beschikking heeft (Tallberg, 2003b). Een beleidsprioriteit die in dat perspectief gekaderd kan worden is de *minimuminkomensbescherming*. Het BV greep terug naar een aanbeveling van de Raad uit 1992 en probeerde het 'Europese Jaar' aan te grijpen om vooruitgang te boeken op dat domein. Het is een duidelijke poging tot agendazetting, omdat de thematiek van de minimale inkomensbescherming geen logisch verlengstuk was van de Europese beleidsagenda. Sinds 1992 heeft de aanbeveling immers nauwelijks politieke weerklank gevonden. Ook binnen het BV was er verdeeldheid over de kwestie, omdat men goed wist dat een consensus over dit onderwerp geen sinecure zou zijn (elite-interview, 7 april 2011). Het was vooral het kabinet-Courard dat het thema *per se* op de agenda wilde plaatsen (elite-interview, 12 april 2011). Met een aanbeveling van de Commissie over actieve inclusie (2008/867/EC) in de hand, werd de problematiek aangekaart op de informele EPSCO-Raad van 9 juli 2010. België stond echter geïsoleerd en het voorstel werd afgeschoten op basis van het principe van de subsidiariteit: "[ze] lieten Courard bijna alle hoeken en kanten van de kamer zien" (De Meyer & Van Geertsom, 2010, 32). Hoewel men vanuit het kabinet-Courard de kwestie in de aandacht heeft kunnen houden op de negende Ronde Tafel tegen armoede en sociale uitsluiting, die gekoppeld was aan de informele ministerraad in oktober en die concreet heeft geleid tot het opzetten van een *peer review* rond budgetstandaarden,[6] is het uiteindelijke politieke resultaat eerder beperkt. Binnen de FOD SZ vrezen sommigen zelfs dat de voluntaristische strategie om willens nillens iets op de agenda te plaatsen op langere termijn averechts zal werken: "België heeft inderdaad het punt gemaakt, maar dat heeft er wel voor gezorgd dat de deuren op dat vlak nu helemaal toe zijn. Als je mensen, zonder op voorhand af te toetsen, tot een stelling dwingt, dan is het in dit soort constellatie simpelweg nee" (elite-interview, 7 april 2011).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een ander initiatief van het BV was de organisatie van een consensusconferentie rond *dakloosheid*, een relatief nieuwe thematiek op de Europese agenda. Het BV wilde de conceptie van de sociale doelstellingen binnen de EU2020-strategie aangrijpen om een momentum rond deze extreme vorm van uitsluiting te creëren. Er werd een bijeenkomst georganiseerd in samenwerking met daklozenorganisaties (9 en 10 december 2010), waarop eensgezindheid is bereikt over een aantal concepten en definities. Maar buiten een belofte van de Commissie om de resultaten van deze conferentie in rekening te zullen brengen (European Commission, 2010b) is er weinig politieke beweging geweest in dit dossier. De precieze langetermijngevolgen van dit initiatief blijven bijgevolg onduidelijk.

4.2 *De Voorzitter structureert de agenda*

Agendastructurering houdt in dat de Voorzitter van de Raad zijn invloed aanwendt om onderwerpen die al op de agenda staan naar zijn hand te zetten. De Voorzitter heeft hiervoor een aantal middelen ter beschikking. Allereerst kan een Voorzitter de frequentie van de Raadsformaties beïnvloeden. Het sociaal voluntarisme van het BV blijkt onder meer uit de planning van een informele EPSCO-Raad aan het begin van het Voorzitterschap. Op die bijeenkomst zijn er enkele pogingen tot agendazetting gebeurd, zoals hierboven werd vermeld. Een Voorzitter kan ook informele bijeenkomsten en conferenties plannen om bepaalde problemen extra onder de aandacht te brengen. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de 'high level'-conferentie die het BV hield over 'EU-coördinatie op sociaal vlak in de context van Europa 2020' (16 september 2010). Doelstelling hiervan was het leggen van 'Belgische accenten' in de *governance-aspecten* van de nieuwe EU2020-strategie, naast het benadrukken van het belang van sociale impactbeoordeling. We bespreken deze dossiers hieronder. Ten slotte kan een Voorzitter de agenda van een specifieke vergadering zo structureren dat de gewenste uitkomsten meer waarschijnlijk worden.

Het BV viel, eerst en vooral, samen met de discussie over de *governance-* of *opvolgingsstructuur* van de nieuwe *EU2020-strategie*. Aangezien de discussie zich in een finale fase bevond, was dit van cruciaal belang en de Belgische Voorzitter had een aantal doelstellingen vooropgesteld. Allereerst was er de intentie om de rol van de EPSCO-Raad en het *Social Protection Committee* (SPC) te verstevigen in het vernieuwde Europese Semester. Het BV lijkt daar op het eerste gezicht in geslaagd te zijn. Hoewel de EPSCO-Raad en het SPC *de facto* ondergeschikt zijn aan het politieke gewicht van de ECOFIN-Raad en het *Economic Policy Committee* (EPC), verwijzen de Raadsconclusies over de sociale dimensie van de EU2020-strategie duidelijk naar de cruciale rol die beide constellaties spelen in de *governance* van de

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

EU2020-strategie (Council of the European Union, 2010a). Daarnaast legde België heel sterk de nadruk op *Guideline 10*. Bij het ontwerpen van richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten verwijst een van de richtsnoeren expliciet naar het belang van de strijd tegen sociale exclusie en armoede. De lidstaten zullen bij het opmaken van hun nationale hervormingsprogramma's moeten aangeven op welke manier ze hieraan zullen tegemoetkomen. De inspanningen die België heeft geleverd om zoveel mogelijk 'ampleur' aan Richtsnoer 10 te geven hebben hun vruchten afgeworpen (elite-interview, 12 april 2011).

Topprioriteit van het BV was de *sociale impactbeoordeling* (SIB), ook omschreven als 'sociale *mainstreaming*'. Een eerste doelstelling was om dit concreet te verbinden aan de horizontale sociale clausule (art. 9 VWEU) om SIB zo een prominente plaats te geven in de Europese beleidsactiviteiten. Sociale impactanalyses bestaan al op het niveau van de EC onder de noemer *Integrated Impact Assessment*, waarbij het de bedoeling is om beleidsvoorstellen te toetsen op hun economische, sociale en ecologische effecten (European Commission, 2002). Deze blijven echter nog vaak dode letter, en als ze al eens worden gebruikt, kan men vragen stellen bij de manier waarop: "Wat we eigenlijk willen weten is welke groepen zouden winnen of verliezen bij een bepaald beleidsvoorstel, maar daar gaat het nu totaal niet over. Het zijn louter economische toetsen zonder meer" (elite-interview, 7 april 2011). Een tweede doelstelling was om SIB ook deel te laten worden van het nieuwe Armoedevlaggenschip (*European Flagship Platform against Poverty*). Het standpunt van het BV rond Europees sociaal beleid is altijd geweest dat sociaal beleid meer moest zijn dan louter armoedebestrijding. In die optiek wilde men het armoedeplatform opentrekken naar de bredere sociale thematiek, en de SIB zou daarvoor een prima instrument zijn. Ook deze zaken zijn aan bod gekomen tijdens de hogervermelde conferentie en de nadruk van het BV op de SIB heeft zijn vruchten afgeworpen. We vinden concrete 'output' van het lobbywerk terug in de Conclusies van de EPSCO-Raad van 6 december 2010 over de sociale dimensie van de EU2020-strategie: "we invite the Commission to promote and reinforce the social component of the Commission's Impact Assessment system's integrate approach as a key instrument to ensure full reflection at EU level on Article 9 FTEU and the objectives of Europe 2020" (Council of the European Union, 2010a, 3). De SIB is tevens opgenomen in de communicatie van de Commissie over het Europees Armoedeplatform: "The Commission will continue to refine and improve the quality of its impact assessments to ensure that attention is paid to the social dimension. It is important that other EU Institutions when modifying the Commission's proposals and the Member States at national level assess the social dimension of their own proposals" (European Commission, 2010b, p. 12). Het BV is er dus zeker in geslaagd om voldoende verwijzingen naar SIB te krijgen in officiële documenten en op die manier ankerpunten te leggen voor het toekomstig politiek debat.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een ander dossier waarin het BV zijn sporen zal nalaten is de discussie rond (de rol van de EU inzake) de bestrijding van *kinderarmoede*. Europese aandacht voor het fenomeen van kinderarmoede is geen nieuw gegeven. Naar aanleiding van de ruime aandacht voor dit thema binnen het EU-Voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk (tweede helft 2005) werd in de schoot van het SPC een '*Task Force on Child Poverty and Child Well Being*' opgericht. In 2006 volgde een Communicatie van de Europese Commissie (European Commission, 2006) en in de conclusies van de Europese Top van 8 en 9 maart 2007 onderschreven alle lidstaten het engagement om kinderarmoede te bestrijden (Council of the European Union, 2007). Het streefdoel van het BV was om het debat naar een hoger politiek niveau te tillen en de Commissie tot een aanbeveling aan te zetten. Tijdens een conferentie in Marche-en-Famenne (2 en 3 september 2010) werd een *draft* van aanbeveling geschreven en ondertekend door de Triovoorzitters Spanje, België en Hongarije. Met dat 'politiek document' in de hand voerde het BV dan achter de schermen verder de druk op (elite-interview, 12 april 2011). Ondanks het feit dat de Commissie geen aanbeveling had gepland, heeft de blijvende Belgische aandacht voor kinderarmoede tot resultaat geleid: in het werkprogramma van de Commissie naar aanleiding van de lancering van het Europees platform tegen de armoede en de sociale uitsluiting staat een aanbeveling rond kinderarmoede gepland voor 2012 (European Commission, 2010a, 3). Dat is het enige dossier waarin er echte samenwerking tot stand kwam tussen de Triovoorzitters, en het werd expliciet opgenomen in het werkprogramma van het Hongaarse EU-Voorzitterschap (Hungarian Presidency of the Council of the European Union, 2011).

Ten slotte was er de discussie over de *sociale diensten van algemeen belang* (SDAB). Het debat over de SDAB is eigenlijk een uitloper van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die enige juridische grijze zone liet bestaan. Een van de cruciale kwesties is de mate waarin SDAB zich moeten conformeren aan de regels van de interne markt, meer bepaald met betrekking tot de principes van vrije vestiging en vrije dienstverlening. De discussie spitst zich vooral toe op diensten die zowel een sociale als een economische finaliteit hebben. Het BV viel samen met het derde forum over SDAB. Insiders geven aan dat België veel politiek gewicht wenste te geven aan deze conferentie, opnieuw tegen de wil van de Commissie in (elite-interviews, 7 april en 6 mei 2011). Kort samengevat: het BV verdedigde een eerder activistisch standpunt, terwijl de Commissie de geest in de fles wilde laten. Allereerst wilde België meer rechtszekerheid creëren over de SDAB door onder andere de Commissie tot een interpretatieve mededeling aan te zetten. Daarnaast drong België aan op het opzetten van een kwaliteitsraamwerk rond SDAB om zo criteria vast te leggen waaraan dit soort dienstverlening altijd zou moeten voldoen. In dit dossier heeft het BV echter weinig vooruitgang geboekt. Het enige tastbare resultaat is dat de Commissie in haar werkprogramma de oprichting voorziet van een 'European qual-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

ity framework on social services at a sectoral level' op *vrijwillige* basis (European Commission, 2010a, 2).

4.3 *Het Belgisch Voorzitterschap beslist niet: agenda-exclusie*

De laatste wijze waarop een voorzitter de politieke agenda kan beïnvloeden is agenda-exclusie: "the active barring of issues from the policy agenda" (Tallberg, 2003b, 5). Deze vorm van agendabeïnvloeding is relatief moeilijk te observeren, aangezien deze minder tot uiting komt in officiële verklaringen en beleidsdocumenten. Desalniettemin is het van cruciaal belang om ook deze vorm van invloed in ogenschouw te nemen. In het klassieke artikel *Two Faces of Power* van Bachrach en Baratz uit 1962 werd deze vorm van *agenda-shaping* al duidelijk beschreven: "Many observators have (...) mistakenly assumed that power and its correlatives are activated and can be observed only in decision-making situations. They have overlooked the equally, if not more, important area of what might be called 'non-decision-making', *i.e.* the practice of limiting the scope of actual decision-making to 'safe' issues" (1962, 11).

Het BV heeft slechts in geringe mate gebruikgemaakt (of kunnen gebruikmaken) van deze techniek. Een dossier dat echter duidelijk over het Voorzitterschap heen is getild, is de discussie over de *verlenging van het moederschapsverlof*. Het BV sprak hierbij enigszins met gespleten tong. Wanneer het Europees Parlement bij meerderheid het Estrela-voorstel goedkeurde, stipulerend dat moederschapsverlof in alle lidstaten van de EU verlengd zou moeten worden tot 20 weken met volledig behoud van loon, verschijnt een persbericht van het BV dat Joëlle Milquet als voorzitster van de komende EPSCO-Raad de bespreking van dit voorstel binnen de Raad op gang zou trekken en dat ze "de beslissing van het Europees Parlement om het moederschapsverlof te verlengen als een positieve stap vooruit [beschouwt]" (Persbericht EUTrio, 21 oktober 2010). Tijdens de bewuste EPSCO-Raad van 6 en 7 december 2010 was de dominante opinie echter dat dit voorstel veel te ver ging, waarna het volledige dossier over het Belgische Voorzitterschap werd getild en op de lange baan werd geschoven (Council of the European Union, 2010b). Interessant genoeg werd het uitstel verkregen door net in dit dossier een sociale impactbeoordeling (*supra*) te vragen. "Nergens wordt dat op een serieuze manier gebruikt, behalve voor dit dossier. Waarom? Om tijd te winnen natuurlijk" (elite-interview, 7 april 2011). Toch moeten we stellen dat dit geen zuiver geval is van agenda-exclusie, aangezien de weerstand tegen de stemming van het Europees Parlement breed gedragen was onder de lidstaten. Het is dus niet zo dat België, omwille van eigen nationale preferenties, erin geslaagd is dit onderwerp over het Voorzitterschap heen te tillen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

5. Discussie en besluit

Tijdens Belgische EU-Voorzitterschappen ligt de klemtoon steevast op de verdere uitbouw van 'ons' sociaal model (bv. Kerremans & Drieskens, 2003). Zo liet het BV van 2001 tastbare sporen na in het Europese integratieproces. België stond immers, via de Lakenindicatoren, mee aan de wieg van de sociale OMC (Atkinson, Cantillon, Marlier, & Nolan, 2002). Ook nu laat het BV zich kenmerken door een ambitieuze sociale agenda. De context is echter volledig anders. In de nasleep van de zwaarste financieel-economische crisis na de Tweede Wereldoorlog kwam de nadruk binnen de EU meer en meer te liggen op financiële consolidatie. Daarnaast is de positie van de roterende EU-Voorzitter intern en naar de buitenwereld toe verzwakt door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. In dit artikel werd de vraag behandeld in welke mate België, via zijn rol van Europese Voorzitter, *invloed* heeft kunnen uitoefenen op de Europese sociale agenda. Het gaat hier om de *sociale beleidsagenda 'in de enge zin'* waarbij we focussen op de dossiers die behandeld werden op de EPSCO-Raad. We baseerden ons op elite-interviews en beleidsdocumenten en maakten gebruik van het '*agenda-shaping'*-perspectief van Jonas Tallberg (2003a, 2003b). Traditioneel is er aanzienlijke scepsis over de invloed die een Voorzitter kan uitoefenen. Zeker wanneer we een exclusieve focus op sociale materie hanteren, lijkt dat scepticisme gerechtvaardigd: sociaal beleid is, conform het subsidiariteitsbeginsel, een prerogatief van het nationale beleidsniveau. Europese initiatieven vereisen bijgevolg unanimiteit en liggen in veel lidstaten gevoelig.

Onze bevindingen bevestigen de vaststelling dat "introducing a new idea rarely brings tangible results during the six-month term" (Kaczynski, 2011, 2). Het succesvol uitoefenen van invloed door nieuwe thema's op de agenda te zetten lijkt nauwelijks mogelijk wanneer er op voorhand geen overeenstemming is gezocht en gevonden met de Commissie en met andere lidstaten. De duidelijkste poging van het BV om een nieuw dossier op de agenda te plaatsen, d.w.z. minimuminkomensbescherming in alle lidstaten, liep op een sisser af. In lijn met eerder onderzoek (Kaczynski, 2011; Tallberg, 2003a, 2003b) stellen we dan ook vast dat de ruimte om nieuwe onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen uiterst beperkt is.

Dat wil echter niet zeggen dat er geen invloed is geweest op de sociale beleidsagenda, maar die laat zich – net zoals ten tijde van het Voorzitterschap in 2001 (Kerremans & Drieskens, 2003) – vooral gelden door middel van agendastructurering: de uitkomst van wat reeds op de agenda stond proberen te beïnvloeden. Wanneer we de tastbare output in de vorm van formuleringen in Raadsconclusies of communicaties van de Europese Commissie onder de loep nemen, dan heeft het BV zijn sporen nagelaten in het debat over sociale impactanalyse en de discussie

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

over de Europese rol inzake de bestrijding van kinderarmoede, waarbij er voor dat laatste een aanbeveling zit aan te komen in 2012. Minder succes is er geboekt bij de discussie over de diensten van algemeen belang, waar het BV zijn slag niet heeft thuisgehaald. Meer algemeen kunnen we wel stellen dat de blijvende aandacht voor sociale thema's, ook wanneer die niet gewenst was door de lidstaten en de Commissie, heeft geleid tot heel wat neergeschreven statements en verklaringen die later als ankerpunt kunnen fungeren wanneer bepaalde dossiers terug op de Europese onderhandelingstafel belanden. Het BV heeft ook een vergrote aandacht voor het 'sociale Europa' bij een ruimer publiek bewerkstelligd door gretig gebruik te maken van de mogelijkheid om informele bijeenkomsten te organiseren, zoals Ronde Tafels, stakeholdersbijeenkomsten en consensusconferenties. Hoewel het politiek gewicht hiervan sterk moet worden genuanceerd en het ook geen nieuwe praktijken zijn (zie bijvoorbeeld Bengtsson & Klintman, 2010), is het wel degelijk een Belgisch initiatief geweest om rond de sociale beleidsagenda deze informele institutionele praktijk ingang te doen vinden. Kortom, het sociaal voluntarisme van België heeft onmiskenbaar *invloed* gehad op de sociale agenda van de EU tijdens de episode van het Voorzitterschap, al heeft dat niet altijd tot zeer concrete resultaten geleid en was de speelruimte om eigen accenten te leggen vaak beperkt. De nieuwe institutionele omgeving waarin een gezamenlijk 'trioprogramma' werd opgesteld, ten slotte, lijkt voor onze casus allerminst van tel te zijn geweest. Waar er inhoudelijke samenwerking met andere landen is geweest, *in casu* met Spanje, gebeurde dat op informele basis en op eigen initiatief. Van een verregaande samenwerking *omwille* van het trioprogramma was geen sprake.

Wij moeten onze resultaten echter nuanceren. Ten eerste is het inschatten van invloed onderhevig aan het probleem van *counterfactuality*: voor sommige dossiers is het bijzonder moeilijk om in te schatten in welke mate het verloop van de besluitvorming anders was gelopen met een andere EU-Voorzitter. Ten tweede moeten we in acht nemen dat we slechts een beperkt deel van de werkelijkheid van een roterend Voorzitterschap in ogenschouw nemen, en dan nog een deel dat weinig soortelijk gewicht heeft binnen het volledige domein van de Europese besluitvorming. Het is dan ook de vraag in welke mate onze conclusies te veralgemenen zijn naar het Belgische EU-Voorzitterschap in zijn geheel. Toch lijkt het moeilijk aan te nemen dat de interne dynamieken die in het proces van besluitvorming en het zoeken naar consensus zichtbaar worden, fundamenteel anders zullen zijn voor andere inhoudsdomeinen van het Voorzitterschap.

Onze analyse toont dat het theoretisch kader van Tallberg geschikt is om de besluitvormingsdynamiek van een specifiek inhoudsdomein bloot te leggen. Deze descriptieve analyse biedt echter geen *verklaring.* In wat volgt geven wij hiervoor een aanzet door gebruik te maken van het 'verklaringsmodel' van Simone Bunse

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

(2009). Zij onderscheidt volgende factoren die bepalend zouden zijn voor de mate van invloed die een EU-Voorzitter kan laten gelden: de politieke en economische context, de beleidspreferenties in de Raad, de interinstitutionele relaties en de ervaring van de Voorzitter op het Europese niveau. Wij vinden aanwijzingen dat al deze factoren inderdaad van belang zijn. In vergelijking met 2001, toen België mee aan de wieg stond van de Sociale OCM (Van Lancker & Pintelon, 2010), is het economische en politieke klimaat omgeslagen. De grote aanwezigheid van sociaaldemocratische partijen in de regeringen van lidstaten zorgde toen voor speelruimte op het sociale vlak, terwijl nu vooral centrumrechtse partijen de dienst uitmaken in Europa. Ook de economische en financiële crisis heeft het sociale speelveld strak afgebakend: fiscale consolidatie is prioritair. Samen met de centrumrechtse beleidspreferenties in de Raad zorgt dat ervoor dat België in een aantal sociale dossiers, zoals dat van de minimale inkomensbescherming, redelijk geïsoleerd staat. De inhoudelijke overwegingen gaan hierbij verder dan louter het principe van subsidiariteit en hebben vooral te maken met definiëring van sociale problemen: "In de Noordelijke landen, Nederland et cetera is er echt een omslag gebeurd in de manier waarop men naar de sociale dimensie van Europa kijkt: sociale promotie gebeurt via arbeid. In Spanje, Frankrijk en België is dat niet gebeurd: we kijken nog altijd op dezelfde manier tegen die problemen aan als 15 jaar geleden. Het is heel moeilijk om daarover een consensus te vinden" (elite-interview, 7 april 2011). Ook de relatie met de Commissie – als uiting van de interinstitutionele dialoog – speelt een rol in het streven naar consensus. Zeker in het begin van het Voorzitterschap was de relatie tussen de Belgische actoren rond de EPSCO-Raad en de EC moeizaam te noemen: de Commissie probeerde verschillende Belgische initiatieven, zoals de aandacht voor SDAB en kinderarmoede, af te zwakken. Ten slotte vinden we ondersteuning voor de stelling dat de ervaring met Europese besluitvorming cruciaal is. Het debacle rond minimale inkomensbescherming kan immers deels toegeschreven worden aan de relatieve onervarenheid van staatssecretaris Courard op het Europese niveau.

Bij wijze van besluit noteren we dat het BV onmiskenbaar invloed heeft uitgeoefend op de sociale beleidsagenda van de EU maar stellen we ook vast dat, zoals Elsschot al beschreef, tussen droom en daad heel wat praktische bezwaren in de weg staan.

Noten

1. Reacties op dit artikel zijn welkom op olivier.pintelon@ua.ac.be of wim.vanlancker@ua.ac.be.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

2. Spanje had een overgangsrol voor zichzelf bedongen.

3. Zie anoniem (2010, 19 juni). Een echt Europees programma, *De Standaard*. Ook het feit dat de permanente voorzitter van de Europese Raad de Belg Herman Van Rompuy is geworden, die luttele maanden daarvoor nog de leider was van diezelfde regering die nu het Voorzitterschap moest dragen, zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld in die 'bescheiden houding'.

4. Zie *inter alia* Frank Demets (2011, 19 januari). België krijgt bloemen in Straatsburg, *De Morgen;* Luc Van Der Kelen (2011, 19 januari). Unaniem lof voor België: 'Groots presidentschap', *Het Laatste Nieuws;* en Kris van Haver (2010, 17 december). Bye bye l'Europe à la Belge, *De Tijd*.

5. Het triovoorzitterschap werd geïntroduceerd in 2006 (Besluit van de Raad 2006/683/EG) en twee 'trio's' zijn reeds de revue gepasseerd voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: Duitsland, Slovenië en Portugal in 2007 en de eerste helft van 2008, gevolgd door Frankrijk, Tsjechië en Zweden.

6. Budgetstandaarden geven weer hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om op een menswaardige manier aan de samenleving te kunnen participeren. Zie bijvoorbeeld Storms & Van den Bosch, 2009.

Bibliografie

Allerkamp, D.K. (2008). *The Taming of the Shrewish. The Presidency at the Heart of Informal Council Dynamics*. Paper presented at the Exchanging Ideas on Europe: Rethinking the European Union – UACES Annual Convention.

Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002). *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review, 56* (4), 632-642.

Batory, A. & Puetter, U. (2011). *The Trio Presidency in the European Union of the Lisbon Treaty*. Budapest: Centre for European Union Research.

Belgian Presidency of the Council of the European Union (2010). Six-Month Programme Drawn up by the Belgian Presidency of the Council of the EU. Brussels: Belgian Presidency of the Council of the European Union.

Bengtsson, B. & Klintman, M. (2010). Stakeholder Participation in the EU: Governance of GMO in the Food Chain. In K. Bäckstrand, J. Khan, A. Kronsell & E. Lövbrand (Eds.), *Environmental Politics and Deliberative Democracy. Examining the Promise of New Modes of Governance* (pp. 105-122). Cheltenham: Edward Elgar.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Bunse, S. (2009). *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

Council of the European Union (2007). Brussels European Council 8/9 March 2007. Presidency Conclusions, *7224/1/07 REV 1*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union (2009). Draft 18 Month Programme of the Council, *POLGEN 219*.

Council of the European Union (2010a). Council Conclusions on the Social Dimension in the Context of an Integrated Europe 2020 Strategy. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union (2010b). Press Release 3053rd Council meeting (6 and 7 December 2010). Brussels: Council of the European Union.

De Meyer, M. & Van Geertsom, J. (2010). Het Europees armoedebeleid uit de kinderschoenen. *Samenleving en Politiek, 18* (2), 30-42.

De Winter, L. & Türsan, H. (2001). The Belgian Presidency 2001, *Research and Policy Paper N° 13*. Brussel: Groupement d'études et de researches Notre Europe.

Dewost, J.-L. (1984). La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes. *Revue du Marché Commun,* (273), 31-34.

Elgström, O. (2003a). The Honest Broker? The Council Presidency as a Mediator. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies* (pp. 38-53). New York: Routledge.

Elgström, O. (Ed.). (2003b). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. New York: Routledge.

European Commission (2002). Communication from the Commission on Impact Assessment, *COM (2002)* 276 final. Brussels: European Commission.

European Commission (2006). Towards a Strategy on the Rights of the Child, *COM (2006)* 367. Brussels: European Commission.

European Commission (2010a). Commission Staff Working Paper accompanying *COM (2010)* 758. Brussels: European Commission.

European Commission (2010b). The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for Social and Territorial Cohesion, *COM (2010)* 758. Brussels: European Commission.

Frazer, H., Marlier, E. & Nicaise, I. (2010). *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Hungarian Presidency of the Council of the European Union (2011). The Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, *Strong Europe with a Human Touch*.

Kaczynski, P.M. (2011). *How to Assess a Rotating Presidency of the Council under New Lisbon Rules. The Case of Hungary*: Centre for European Policy Studies.

Kerremans, B. & Drieskens, E. (2003). The Belgian Presidency of 2001. Cautious Leadership as Trademark. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective* (pp. 155-172). New York: Routledge.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Metcalfe, D. (1998). Leadership in EU Negotiations: The Presidency of the Council. *International Negotiation, 3* (3), 413-434.

Neligan, D. (1998). *Organising the Presidency: The Council Perspective*. Paper presented at the Conference on The Presidency of the European Union.

Persbericht EUTrio (21 oktober 2010). Verlenging van het moederschapsverlof door het Europees Parlement: een stap vooruit.

Quaglia, L. & Moxon-Browne, E. (2006). What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies, 44* (2), 349-368.

Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J. & Stokman, F. (2007). The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics, 8* (2), 229-250.

Schout, A. (1998). The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations. *Eipascope,* (2), 2-10.

Schout, A. & Vanhoonacker, S. (2006). Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies, 44* (5), 1051-1077.

Storms, B. & Van den Bosch, K. (Eds.) (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen.* Leuven/Den Haag: Acco.

Tallberg, J. (2003a). The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies* (pp. 18-37). New York: Routledge.

Tallberg, J. (2003b). The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy, 10* (1), 1-19.

Tallberg, J. (2004). The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies, 42* (5), 999-1022.

Tallberg, J. (2010). The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation. *International Studies Quarterly, 54* (1), 241-265.

Thomson, R. (2008). The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *Journal of Common Market Studies, 46* (3), 593-617.

Van Hecke, S. & Bursens, P. (Eds.) (2011). *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: ASP.

Van Lancker, W. & Pintelon, O. (2010). Het Europees armoedebeleid en het Belgische EU-voorzitterschap. *Samenleving en politiek, 17* (10), 56-64.

Van Schendelen, M.C.P.M. (1996). The Council Decides: Does the Council Decide? *Journal of Common Market Studies, 34* (4), 531-548.

Vos, H. & Bailleul, E. (2002). The Belgian Presidency and the Post-Nice Process After Laeken, *ZEI Discussion Paper C 102*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

Westlake, M. & Galloway, D. (Eds.) (2004). *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Beleidsdocumenten

Aanbeveling van de Raad (92/442/EEG) van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming.
Aanbeveling van de Europese Commissie (2008/867/EC) van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad (2006/123/EG) van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Interviews

Elite-interview, 7 april 2011, FOD Sociale Zekerheid.
Elite-interview, 12 april 2011, kabinet Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding.
Elite-interview, 6 mei 2011, FOD Sociale Zekerheid.