



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Hoezo, ver van ons bed? Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid

Vanhercke, B.

Publication date
2009

Published in
Arm Europa: over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Vanhercke, B. (2009). Hoezo, ver van ons bed? Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. van Haarlem (Eds.), *Arm Europa: over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau* (pp. 79-101). (Sociale InZichten; No. 13). Acco.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

5. Zo interviewden we – tussen eind 2007 en begin 2009 – een voormalig Belgisch ambassadeur, verschillende attachés van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, directeurs en topadviseurs van elk van de regionale ESF-agentschappen, hoge ambtenaren van de Europese Commissie (ESF-eenheid en Belgische Desk), een voormalig staatssecretaris, politieke adviseurs (kabinetten), regionale en federale ambtenaren (bijvoorbeeld zij die de pen vasthouden voor het schrijven van het Operationeel Programma) en ten slotte verantwoordelijken voor de implementering van het ESF op lokaal vlak (bijvoorbeeld de verantwoordelijke voor het personeelsbeleid van een OCMW). Elk van deze actoren werd geïnterviewd in een flexibele semi-gestructureerde setting: wetkend van een aantal thema's die moesten worden aangesneden alsook een aantal standaardvragen; er was steeds ruimte om nieuwe vragen en thema's aan te kaarten tijdens het gesprek (dat gemiddeld 85 minuten duurde). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de respondenten en hun functie.
6. Dank aan een respondent die anoniem wenst te blijven voor dit sprekende beeld.

HOOFDSTUK 4

Hoezo, ver van ons bed?

Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid

Bart Vanhercke¹

1. Inleiding: over kansarme koeien en zachte Europese samenwerking

Een lieflijk meisje van een jaar of tien keek ons tijdens de campagne voor de laatste Europese verkiezingen recht in de ogen en sprak, via een flyer,² heel Vlaanderen toe met de gevlugelde woorden: "Ik wou dat ik een koe was". Op radio en televisie weerklonk tijdens de maand mei 2009 dezelfde slogan, die werd verduidelijkt met volgende stelling en vraag: "Dankzij 41 miljard Europese landbouwsteun bestaan er geen kansarme koeien. Maar wat met de 19 miljoen kansarme kinderen in Europa?" De indringende blik van de tienjarige moest allicht onderstrepen dat het de partij in kwestie menens was met de 'nultolerantie voor kinderarmoede'. Maar ook Vlaams minister-president Kris Peeters trok begin dit jaar de kaart van de strijd tegen kinderarmoede en katapulteerde het tot een van de prioriteiten van het Belgische EU-voorzitterschap tijdens het Europees Jaar tegen de Armoede in 2010 (Vlaamse regering, 2009: 13). In het 'Pact 2020' engageerde de Vlaamse regering zich zelfs tot een concrete doelstelling op dit beleidsterrein: de intensieve bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet binnen een decennium resulteren in "een halvering van het aantal kinderen dat geboren wordt in armoede" (Pact 2020: 28).

Voor de meeste kiezers die op 7 juni 2009 hun stem uitbrachten, was de term kinderarmoede allicht een nieuw gegeven. Maar ook wie het Vlaamse armoedebeleid van dichterbij volgt, keek allicht vreemd op van de plotse aandacht van de politieke klasse voor kinderen, omdat dit meestal met een Angelsaksische benadering van de armoedeproblematiek wordt geassocieerd. Wie de recente evolutie van het 'sociale Europa' heeft gevolgd was allicht minder verbaasd over het feit dat dit thema de regionale en nationale beleidsagenda's binnensijpelde. In de 'Open Coördinatiemethode' (OCM) rond armoedebestrijding die rond de eeuwwisseling werd opgestart, is kinderarmoede immers een van de hete hangijzers.

De vraag is dan: "Is het inderdaad denkbaar dat een thema als kinderarmoede via een niet-bindende vorm van Europese samenwerking (soft law) de beleidsprioriteiten in ons land beïnvloedt? En zijn er nog andere vormen van invloed vanuit Europa op het Belgische armoedebeleid vast te stellen?" Op het eerste gezicht lijkt dit weinig aannemelijk: de uitgebreide literatuur over dit onderwerp staat vaak erg sceptisch tegenover deze nieuwe vorm van Europese samenwerking.³ De academische gemeenschap beschouwt de open coördinatie vaak als een zwak en ondoeltreffend instrument, dat veel stof doet opwaaien, maar verder vooral doet denken aan de nieuwe kleren van de keizer (voor een recent overzicht van de 'kritische' literatuur, zie Kröger, 2009). Soms wordt de scepsis nog sterker verwoord: open coördinatie wordt soms beschouwd als een modieus afleidingsmanoeuvre, of zelfs als een virus dat in quarantaine moet worden geplaatst vooraleer het 'echte' Europese afspraken (lees: wetgeving) in het gedrang brengt. Ten slotte wijzen verschillende auteurs op het ondemocratisch gehalte van de OCM, dat een speeltuin zou zijn voor een select clubje van bureaucraten (voor een meer uitgebreide bespreking en referenties, zie Hamel en Vanhercke, 2008: 75-76).

Zoals steeds heeft de medaille echter ook een keerzijde. Deze sceptische evaluaties contrasteren namelijk met andere beoordelingen, zoals die van Zeitlin en Pochet (2005), die de effecten van OCM's op uiteenlopende beleidsterreinen en in verschillende Europese lidstaten aantonen (zie Heidenreich en Zeitlin, 2009, voor een recent overzicht van de meer 'optimistische' OCM-literatuur). En er is de grootschalige evaluatie door de Commissie (CEG, 2006) waaruit blijkt dat een brede waaier actoren die bij de Open Coördinatie op het gebied van Sociale Bescherming en Sociale Insluiting (OCM/SBSI) betrokken is weliswaar kritisch staat tegenover dit proces, maar hun ondersteuning is er niet minder om.

Wetenschappelijke en andere beoordelingen komen dus tot uiteenlopende en zelfs tegenstrijdige bevindingen voor wat het effect van de OCM betreft. Deze verwarring vormt de puzzel die dit hoofdstuk onderbouwt: "Hoe moet de effectiviteit van deze zachte vorm van Europese samenwerking worden gedefinieerd en gemeten?" Dit is een belangrijke vraag omdat de uiteenlopende interpretaties van de invloed van de OCM op nationaal vlak voor een groot deel toe te schrijven zijn aan het gebrek aan overeenstemming over de criteria voor een dergelijke evaluatie.⁴ Mijn centrale stelling is dat de OCM een reële impact heeft op het armoedebeleid van bepaalde lidstaten, meer bepaald door een proces van wederzijdse (in tegenstelling tot eenzijdige) beïnvloeding tussen de EU en het nationale beleidsniveau; dit op voorwaarde dat men bereid is om verder te kijken dan de louter juridische gevolgen.

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft kort de theoretische bril die wordt opgezet om de impact van de OCM te analyseren. In paragraaf 3 bespreken we de effecten van de OCM Sociale Insluiting op de inhoud van het Belgische armoedebeleid. De meer procedurele impact van de OCM komt aan bod in § 4, terwijl § 5 onderzoekt of ook de monitoring van het armoedebeleid werd beïnvloed door de OCM. De bijdrage besluit naar gewoonte met conclusies en een samenvatting van de bevindingen.

2. 'Wat' de OCM zou kunnen doen, en 'hoe' ze dat doet: theoretische bril

De theoretisch bril (in het wetenschappelijk jargon het 'conceptueel kader') die onderzoekers opzetten, is medebepalend voor de resultaten van het onderzoek. Bekijk het als de wissel van een treinspoor: wie zijn trein (onderzoek) op het ene spoor van start laat gaan, zal op dat spoor blijven rijden en niet meer tot fundamenteel andere bevindingen (het andere spoor) komen. Zo is het ook met onderzoek: wie de OCM evalueert door te focussen op de inspraak van armoedeorganisaties in het nationale armoedebeleid, zal tot heel andere conclusies komen dan wie de aandacht richt op de rol van de Commissie bij het activeren van Europese netwerken. Met andere woorden: het is belangrijk om van meet af aan duidelijkheid te verschaffen over de theoretische invalshoek, omdat die meteen ook de beperkingen van het onderzoek verheldert. In deze paragraaf wordt dan ook uitgelegd naar *welk soort beleidseffecten* we kijken ('wat' de OCM zou kunnen doen) en beschrijven we de *mechanismen* die deze effecten zouden kunnen *verklaren* ('hoe' de OCM het nationale beleid zou kunnen beïnvloeden).

Vanuit theoretisch standpunt kan worden geargumenteed dat de OCM op twee verschillende niveaus effect heeft op de lidstaten. Ten eerste kan het hanteren van de OCM-instrumenten leiden tot *procedurele* veranderingen in het beleid. Ten tweede zou de OCM *substantiële* beleidswijzigingen kunnen teweegbrengen.

Het hanteren van de OCM-instrumenten kan leiden tot zowel procedurele als substantiële beleidswijzigingen.

Voor wat betreft de invloed van de OCM op de *procedures* van het beleidsproces, zou men theoretisch naar voor kunnen schuiven dat (a) het engagement dat alle lidstaten aangingen om een Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAP/Incl) op te stellen, en dat (b) de OCM-vereiste om te 'zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid en voor inspraak van alle beleidsniveaus en alle betrokken actoren' (CEG, 2005: 7) tot meer horizontale en sectoroverschrijdende coördinatie zou leiden (zoals tussen en binnen administraties). Om diezelfde reden zou men een versterkte verticale coördinatie, zoals tussen regionale en federale administraties, kunnen verwachten. Ten derde zou de druk afkomstig van de OCM-cyclus om de resultaten van het beleid regelmatig te beoordelen (in het licht van de gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren), hypothetisch kunnen resulteren in verbeteringen op het vlak van de nationale evaluatiecapaciteit. Ten vierde zou het engagement van de lidstaten om 'alle betrokken actoren' (ibid.) bij het OCM-proces te betrekken, ertoe kunnen leiden dat niet-overheidsactoren (ngo's en mensen die in armoede leven) vaker en op een meer structurele manier bij het beleid worden betrokken.

Er zijn echter ook theoretische redenen om aan te nemen dat betrokkenheid bij de OCM ook *substantiële* veranderingen in het nationale beleid veroorzaakt, al is het nog moeilijker om deze aan te tonen dan de procedurele verschuivingen.⁵ OCM-betrokkenheid kan in de eerste plaats leiden tot cognitieve veranderingen in het beleidsdenken, dit is tot de opname van EU-concepten en -categorieën in de nationale debatten. Nog altijd op cognitief niveau lijkt het niet onaannemelijk dat het EU-niveau wordt gebruikt om bestaande nationale benaderingen in diskrediet te brengen. OCM zou ook politieke veranderingen in de hand kunnen werken doordat de politieke agenda erdoor wordt gewijzigd; nieuwe thema's komen via Europa op de agenda, andere worden terzijde geschoven. De OCM zou ten slotte ook kunnen leiden tot veranderingen in specifieke nationale beslissingen, inclusief wetgevende initiatieven.

De vraag is dan: "Hoe kan de OCM, die vaak om zijn 'zachtheid' (vrijblijvendheid) wordt bekritiseerd (zie paragraaf 1), dan enig reëel effect hebben op het nationale beleid?" De literatuur schuift een aantal mechanismen naar voor die de procedurele en substantiële veranderingen helpen verklaren.

Het mechanisme dat het best werd beschreven, is zonder enige twijfel de 'creatieve toe-eigening' van de OCM door de nationale actoren. Dit mechanisme wordt ook wel het 'hefboomeffect' genoemd (Erhel e.a. 2005; Zeitlin, 2005: 480; Caporaso e.a., 2001: 11). Men zou inderdaad kunnen verwachten dat actoren de instrumenten uit de OCM-gereedschapskoffer (indicatoren, targets, rapporten) gebruiken om hun eigen voorkeuren te rechtvaardigen. Bijvoorbeeld: niet-gouvernementele, administratieve of (sub)nationale actoren gebruiken de OCM om hun favoriete thema op de politieke agenda te zetten, officiële standpunten te bekritisieren, of een grotere deelname aan het beleid te eisen.

Een tweede mechanisme dat enkele van de hogerveronderstelde (procedurele en substantiële) veranderingen zou kunnen verklaren, is socialisering, het opnemen van Europese categorieën en concepten in het nationale debat door de betrokkenheid in de OCM. Actoren maken immers niet alleen 'strategisch gebruik' van de EU-instrumenten en -middelen: terwijl ze dit doen, importeren en incorporeren ze soms ook de ideeën, normen en overtuigingen waarop de OCM is gebaseerd, bijvoorbeeld omdat ze overtuigd raken door de gebruikte argumenten. Ook 'wederzijds leren' is een mechanisme dat procedurewijzigingen en substantiële verschuivingen kan verklaren. Zeitlin stelt dat de EU-processen hoofdzakelijk hebben bijgedragen tot onrechtstreekse veranderingen in het nationale beleidsdenken, voornamelijk door (1) een groter bewustzijn van het bestaan van verschillende benaderingen in andere landen en (2) reflexieve zelfbeoordeling, inclusief verbeteringen op het gebied van de institutionele capaciteit inzake informatieverzameling en monitoring (Zeitlin, 2005: 479).

Ten slotte kan externe druk, zoals door beoordeling onder gelijken (*peer review*), aanbevelingen en classificaties (*rankings*), een bijkomende verklaring vormen voor de nationale beleidsveranderingen.

Toch is een waarschuwing op zijn plaats: ik zal de hypothese hanteren dat de impact van de OCM (*downloading* in het wetenschappelijke jargon) nauw ver-

bonden is met de mate waarin de nationale actoren er in de eerste plaats in slagen (of juist niet) om het EU-besluitvormingsproces te beïnvloeden (*uploading*) (Börzel, 2003: 3). De Europeaniseringsliteratuur leert ons inderdaad dat lidstaten, om de discrepantie tussen het Europese en nationale niveau te verminderen, proberen om hun eigen voorkeuren naar het EU-niveau te vertalen. Op die manier proberen ze de aanpassingskosten te beperken (Caporaso e.a., 2001: 7). Door rekening te houden met deze *upload*-dimensie kan worden nagegaan of het succesvol beïnvloeden van de Europese besluitvorming de nationale impact van initiatieven als de OCM inderdaad beperkt.

In de volgende paragrafen wordt gedetailleerde empirische evidentie aangeebracht van de inhoudelijke en procedurele effecten die op een geloofwaardige manier aan de OCM kunnen worden toegeschreven. De analyse is gebaseerd op meer dan 30 interviews met Europese, nationale en regionale ambtenaren, politici en stakeholders (sociale partners en ngo-vertegenwoordigers) die actief zijn op het vlak van armoede en sociale insluiting. We staven hun stellingen waar mogelijk met schriftelijke documenten (beleidsverklaringen, wetteksten, evaluaties).

3. De OCM in actie: inhoudelijke effecten op het armoedebeleid

3.1 De armoedekwestie op de politieke agenda houden

Volgens de meeste Belgische actoren die bij het OCM-proces betrokken zijn, kwam dankzij het engagement van de staatshoofden om armoede uit te roeien, de strijd tegen de armoede blijvend op de politieke agenda te staan. Zo verklaart de coördinator van de Brusselse bijdrage aan het NAP/Incl:

"Indien op EU-niveau van de OCM zou worden afgestapt, weet ik niet waarom de regionale regeringen nog zoveel in dit politieke domein zouden blijven investeren. Soms heb ik het gevoel dat de OCM louter bluff is, maar dan ben ik er weer van overtuigd dat het onze drie of vier regeringen ertoe heeft aangezet om de strijd tegen de armoede nog op te drijven" (interview B1).

De Vlaamse tegenhanger bevestigt dat:

"Europa wel degelijk een rol heeft gespeeld. Via een omweg komt er meer aandacht voor de strijd tegen de armoede: omdat er aandacht is voor het onderwerp, omdat we moeten 'verkopen' wat we doen, omdat we onze acties moeten uitleggen" (interview B2).

3.2 Kinderarmoede: een Europees koekoeksjong in het Belgische armoedebeleid?

Een concreter voorbeeld van een substantiële verschuiving door toedoen van de OCM Sociale Insluiting is het feit dat het thema 'kinderarmoede' zich een weg baande naar de politieke agenda (zie ook Vandam in dit boek). Hoewel kinder-

armoede niet formeel in de gemeenschappelijke doelstellingen van de OCM is opgenomen, verwierf het een vergelijkbare status, aangezien de Europese Raad de lidstaten verzocht om “de nodige maatregelen te treffen om het aantal kinderen dat in armoede leeft snel aanzienlijk te verminderen” (Europese Raad 2006, § 72). Bijgevolg nodigde de Commissie de lidstaten uit om de kinderarmoede aan te pakken als een van de drie prioritaire kwesties in hun Nationale Strategische Rapporten over sociale bescherming en insluiting (NSR) voor 2006-2008. De overgrote meerderheid van de lidstaten, waaronder ook België, gaf gevolg aan dit verzoek (CEG, 2007: 8, 170).

Maar is dit in het geval van België een gevolg van de OCM? Het Gezamenlijk Verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2007 beklemtoont dat de derde beleidsprioriteit in het Belgische NSR voor 2006-2008 erin bestaat om kinderarmoede te bestrijden door de armoedecirkel te doorbreken (CEG, 2007:170). Volgens Morissens e.a. (2007a: 5) bewijst het feit dat kinderarmoede in het Belgische NAP/Incl tot een beleidsprioriteit wordt uitgeroepen, de steeds grotere invloed van Europa en de Open Coördinatiemethode op de Belgische agenda op het gebied van sociale insluiting. Feit is dat kinderarmoede, vóór dit probleem in het NSR voor 2006-2008 werd opgenomen, niet expliciet op de politieke agenda stond; kinderen die in armoede leven, waren haast onzichtbaar in het Belgische politieke discours over sociale insluiting (ibid.). Dit wil niet zeggen dat kinderarmoede tot dan geen enkele aandacht kreeg: in Vlaanderen bijvoorbeeld meet Kind en Gezin al jaren het percentage kinderen in kansarme gezinnen. De voorzitter van het ‘Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen’ (hierna het ‘Vlaams Netwerk’ genoemd) licht de veranderde situatie toe:

“De druk van de EU was evident. De regering en de Werkgroep hebben het gewoon geslikt” (interview B3).

De Europese adviseur van de minister voor Sociale Integratie legt uit:

“Ik stel vast dat kinderarmoede nu een van onze drie prioriteiten is op het vlak van armoedebestrijding. Als een boodschap vaak genoeg en op de juiste plaatsen wordt herhaald [...], komt ze uiteindelijk toch op de agenda. Het feit dat dit punt nu in ons NAP/Incl staat, bewijst dat de OCM wordt gebruikt om nationale beleidsagenda's te bepalen” (interview B4).

Europa en de Open Coördinatiemethode hebben een steeds grotere invloed op de Belgische agenda op het gebied van sociale insluiting.

Sommige Belgische actoren zagen zeer snel de voordelen van deze nieuwe klemtoon in. De federale administratie (POD) Maatschappelijke Integratie stelde voor om voor de strijd tegen kinderarmoede gekwantificeerde doelstellingen te bepalen (zie paragraaf 4.3), wat een follow-up van de maatregelen op verschillende beleidsdomeinen en op verschillende bestuursniveaus noodzakelijk maakt. Dit

versterkt de vraag naar coördinatie door het federale niveau. Anderzijds zal het Vlaams Netwerk “de Europese schijnwerper op kinderarmoede gebruiken om doortastende maatregelen te eisen. Dit thema ligt heel gevoelig – het kan de kinderen immers niet kwalijk worden genomen dat ze arm zijn – en dat geeft ons heel wat mogelijkheden” (interview B3). Met andere woorden: dit is een perfecte illustratie van creatieve toe-eigening van de OCM.

Tegelijkertijd ziet het er naar uit dat België tot de ontdekking komt dat het de problemlast van een aantal specifieke aspecten van kinderarmoede – tienerzwangerschappen, de manier waarop kinderen hun armoede ervaren, de situatie van migrantenkinderen – onderschat heeft (Morissens e.a., 2007a: 7). Meer in het algemeen wordt erkend dat er in de kennis over deze problematiek een aantal hiaten zit, omdat het zoeken naar indicatoren pas echt begon nadat was beslist om kinderarmoede als een prioriteit op te nemen in het NAP/Incl (ibid.: 23). Kortom, het thema ‘kinderarmoede’ werd door druk van buitenaf (vanuit de OCM) naar de Belgische politieke arena gekatapulteerd, waarna een aantal sleutelactoren hun houding tegenover het thema vrij snel herzag, met als gevolg dat de strijd tegen de kinderarmoede – inclusief gekwantificeerde doelstellingen – dit jaar opdoek in sleuteldocumenten van de Vlaamse regering en een (bescheiden) thema werd tijdens de Europese verkiezingen in juni 2009 (zie paragraaf 1). Daar waar de OCM nooit mediabelangstelling krijgt, werd een rapport van de Europese Commissie over kinderarmoede in mei 2008 in verschillende kranten besproken (weliswaar zonder enige verwijzing naar de OCM).⁶ Maar belangrijker dan de aandacht vanwege de politiek en de media voor dit thema, is de vaststelling dat de oplossingen die worden voorgesteld voor het probleem bepaalde beleidskeuzes voor het voetlicht brengen (zoals investeren in kinderen en onderwijs, recht op betaalbare kinderopvang, een Vlaamse aanvullende gezinstoelage), ten nadele van andere, zoals investeren in ouderen(zorg). Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of het thema kinderarmoede een Europees koekoeksjong wordt, in de zin dat het andere thema's en keuzes uit het nest (lees: de beleidsagenda) verdringt.

3.3 Leren van anderen, spiegeleffect en een (beginnende) Belgische OCM

Bespreking onder gelijken of *peer review* zou een centraal instrument moeten zijn in de OCM. Deze wederzijdse leerprocessen zijn gebaseerd op de systematische evaluatie van goede praktijken en de beoordeling van geselecteerde beleidsinitiatieven of institutionele afspraken die zijn opgenomen in de Nationale Actieplannen van de lidstaten. Sinds 2004 bespreken verschillende lidstaten en Europese vertegenwoordigers, ngo-leden en onafhankelijke deskundigen zeven of acht keer per jaar de goede praktijken of hervormingen die door een gastland worden voorgesteld.

Door aan *peer reviews* mee te werken socialiseren de actoren en kunnen ze ‘goede praktijken’ leren van andere landen. De vraag is dan in hoeverre de beschreven inhoudelijke verschuivingen in de beleidsagenda het resultaat zijn van dergelijke *peer reviews*.

Peer reviews kunnen worden beschouwd als een zaak voor specialisten en deskundigen en het effect dat ervanuit gaat, lijkt dan ook erg beperkt. Toch wordt een meer systematische vergelijking met andere landen door de meeste actoren genoemd als een van de belangrijkste bijdragen van de Europese oefening: "We kijken nu altijd naar waar de burens mee bezig zijn" (interview EU15). Actoren zijn zich steeds meer bewust van de beleidsinitiatieven, praktijken en prestaties in andere landen. Maar allicht heeft deze actor het bij het juiste eind en "gebruiken actoren die nationale initiatieven willen legitimeren de vergelijking met andere landen eerder op politieke wijze, als hefboom. Er wordt niet zozeer vergeleken om echt iets te leren over de manier waarop het nationale beleid kan worden gewijzigd" (interview EU 5).

Tegelijkertijd vormt de *peer review*, zoals deze in België wordt geïnterpreteerd, een fascinerend voorbeeld van de aanpassing van de OCM als beleidsinstrument aan de nationale setting: de Europese 'manier van doen' in de context van *peer reviews* lijkt in België te leiden tot een voorzichtig *intern leerproces* tussen toegevoegde besluitvormingsniveaus.

De nationale coördinatoren van het Belgische NAP/Incl zien de interregionale uitwisselingen toenemen en verwijzen naar 'een soort intern-Belgische OCM', die wordt aangevuld door een groter aantal informele contacten tussen ambtenaren van regionale en federale administraties (interview B5). Verder zijn er een aantal voorbeelden van bewust van elkaar leren tussen de regio's. Dit is geen volledig nieuwe praktijk: ook in het Steunpunt Armoede⁷ wisselen de regio's standpunten uit tussen ambtenaren, maar dit was eerder praktisch, gebeurde niet zo frequent en bleef beperkt tot de bespreking van bepaalde thema's en doelgroepen. De meer gecoördineerde werkwijze tussen de regio's en het federale niveau vloeide voort uit de Werkgroep 'Acties', die van start ging om het NAP/Incl voor te bereiden (interview B2). De voorzitter van het Vlaams Netwerk beaamt: "dat de regio's elkaars beleid bespreken, is een nieuw kenmerk van de Belgische sociale politiek" (interview B3).

De adjunct-kabinetschef van de Belgische minister van Maatschappelijke Integratie werpt een licht op de mechanismen van dit interne leerproces:

"de Vlamingen zien wat de Walen in hun Plan zetten en vragen zich af waarom ze niet iets gelijkaardigs zouden kunnen doen. In principe zou dit ook kunnen zonder de OCM, maar het aantal plaatsen waar een ruimere blik op het hele land en uitwisseling van ideeën mogelijk zijn, wordt steeds schaarser. Het is belangrijk dat we die goed vasthouden, zeker nu dit proces duidelijk verder wordt uitgediept: eerst werd alle energie gestopt in het neerschrijven van de details van het proces, maar nu duidelijker is wie de actoren zijn, krijgen ze een zekere legitimiteit. Bijgevolg is er nu meer ruimte voor substantiële discussies, we kunnen wat kritischer zijn ten opzichte van elkaar nu we elkaar kennen en weten wat we kunnen verwachten. We hoeven elkaar niet te beoordelen, maar kunnen elkaar wel vertellen wat we goed vinden en wat we minder goed vinden. Dit is nu mogelijk omdat de mensen zich veiliger voelen, we hebben geleerd om elkaar te vertrouwen" (interview B4).

Met andere woorden: terwijl *wederzijds* leren (van andere landen) vaak wordt geciteerd als een potentieel effect van de OCM, heeft het er alle schijn van dat de

OCM de Belgische actoren vooral toelaat om te leren over hun *eigen* praktijken ('spiegeleffect'). En participatie in de NAP's/Incl brengt een cognitieve verschuiving teweeg in de richting van een interne *peer review*. Het belang daarvan kan in de huidige politieke en institutionele context van België niet worden overschat.

4. Procedurele impact op de totstandkoming van het armoedebeleid: participatie en coördinatie

De Europese prioriteiten ('gemeenschappelijke doelstellingen' in het jargon) inzake armoede en sociale uitsluiting vragen aan de lidstaten om te:

"Zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid en voor inspraak van alle [...] betrokken actoren, waaronder ook mensen die armoede ondervinden" (CEG, 2005: 7).

De Europese Commissie heeft inderdaad stevige druk uitgeoefend op de lidstaten opdat ze deze engagementen zouden waarmaken. In deze paragraaf bepreken we of dat ook effectief gebeurd is.

4.1 Van leraar naar leerling: de betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren

Bij de start van de OCM Sociale Insluiting in 2000 hadden de Belgische beleidsmakers een groot vertrouwen in de manier waarop het de betrokkenheid van stakeholders bij zijn sociale-insluitingsbeleid organiseerde. Velen waren zelfs van oordeel dat België in dit opzicht een voorbeeldfunctie vervulde voor de andere lidstaten (interviews BE2, BE3, BE4). Zo werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in 1999 opgericht om een permanente dialoog tussen alle stakeholders op gang te brengen. De Begeleidingscommissie van het Steunpunt bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van de Verenigingen waar armen het woord nemen, de sociale partners, vertegenwoordigers van de Verenigingen van Steden en Gemeenten en van de ziekteverzekeringsinstellingen. Aan betrokkenheid geen gebrek, op het eerste gezicht. Men zou dan ook kunnen denken dat onder deze omstandigheden – een ruime overeenstemming tussen de Europese vereisten en de nationale beleidspraktijk – een 'zachte' methode als de OCM nauwelijks enig effect kan hebben op het nationale beleid.

Het tegenovergestelde is echter het geval. Eerst en vooral kunnen we uit de evaluatie van het eerste Belgische NAP/Incl afleiden dat het Belgische 'model' voor betrokkenheid van stakeholders er *op papier* stukken beter uitzag dan in de praktijk: basisorganisaties werkten niet mee aan het opstellen van het rapport en werden pas geïnformeerd over het bestaan ervan, twee weken voor het aan de Europese Commissie werd voorgelegd (Nicaise e.a., 2003: 29). De Commissie bevestigde deze situatie in haar eerste Gezamenlijk Verslag betreffende sociale in-

tegratie, maar verzachtte de pijn door het gekende diplomatische taalgebruik: “De betrokkenheid van de belanghebbenden [...] was beperkt door tijdgebrek” (Raad van de EU, 2001: 8). In een reactie daarop riep België – met het oog op de voorbereiding van het tweede NAP/Incl – een Werkgroep ‘Acties’ en een Werkgroep ‘Indicatoren’ in het leven. Het federale en regionale niveau zijn vertegenwoordigd, alsook de lokale overheden, vertegenwoordigers van de sociale partners (Nationale Arbeidsraad), academici en armoedeverenigingen. Dit staat in schril contrast met de voorbereiding van het eerste NAP/Incl, dat in hoofdzaak een top-downoefening was, waarbij een interkabinettenwerkgroep de pen vasthield (interview B5).

Deze inspanningen verbeterden enigszins de effectieve betrokkenheid van de actoren, zij het niet drastisch: voor het tweede NAP/Incl werden de stakeholders (ook armoedeverenigingen) vrij uitgebreid geraadpleegd, maar het ontbrak de andere stakeholders opnieuw aan tijd om het ontwerp van het NAP/Incl 2003-2005 te bestuderen en erover te debatteren (Groenez en Nicaise, 2004, pp. 2-3). Verder maakt het Vlaams Netwerk duidelijk dat een meer permanente en systematische participatie van basisverenigingen aan het beleidsproces werd beschouwd als een engagement van de regering. De regering kwam dit engagement echter niet na (ibid: 3).

De Belgische regering gaf dan ook toe dat de mobilisering slechts gedeeltelijk geslaagd was en dat er nog veel werk aan de winkel was, zoals de Commissie niet naliet te onderstrepen in haar evaluatie van de OCM/SBSI (CEG, 2006: 22). Dit was een tweede ‘koude douche’ ten gevolge van externe druk (van de Commissie), die gelukkig werd gecombineerd met het inzicht (door te leren van de praktijken van andere landen, waaronder Ierland) dat België misschien toch niet de beste leerling was in de klas. Verdere aanpassingen van de procedure volgden, met een verbeterde betrokkenheid van de stakeholders bij de uitwerking van het NAP/Incl in het begin van 2005 tot gevolg. Een centrale ngo-vertegenwoordiger herinnert er in dit verband aan dat: “de voorbereiding en follow-up van de NAP’s/Incl werden gewijzigd: technische kwesties werden van dat ogenblik af besproken door een ‘Technische Werkgroep’ bestaande uit ambtenaren, zodat de ‘Werkgroep Acties’ minstens viermaal per jaar een echte thematische vergadering kon organiseren, met een brede waaier van actoren. Dit werkt momenteel goed” (interview B3).

Kortom, de manier waarop stakeholders bij de voorbereiding van het NAP/Incl werden betrokken, kwam geleidelijk tot rijping en de Belgische overheid leerde dat het ‘participatiemodel’ (dat ze inderdaad kon uploaden naar het Europese niveau) waar ze zo trots op was, duidelijk nog kon worden verbeterd. Met andere woorden: in de Europese klas bleek België eerder leerling dan leerkracht te zijn. Dat de overheid haar werkwijze effectief aanpaste, komt overigens niet uit de lucht gevallen. Een van de coördinatoren van het Belgische NAP/Incl verklaart:

“De sector van organisaties waar armen het woord nemen, gebruiken de verandering naar participatie in het NAP/Incl en onderlijnen de vierde doelstelling van Nice⁸ over de mobilisering van de actoren keer op keer. Misschien lezen ze het NAP/Incl niet, maar ze gebruiken het wel om in de mate van het mogelijke subsidies te bekomen. ‘Mobilisering’ werkt als een hefboom, een sterk argument” (interview B5).

Met andere woorden, hoewel het ontwerp en de follow-up van het eerste Belgische NAP/Incl in zekere mate waren losgekoppeld van de belangrijkste bestaande beleids- en evaluatiefora (Nicaise e.a., 2003: 26), lijkt het er nu op dat de betrokkenen bij het sociale-insluitingsbeleid zich het OCM-proces hebben toegeëigend (Morissens e.a., 2007b: 4). Dit ondanks het feit dat het NAP/Incl blijft bestaan naast de tweejaarlijkse verslagen over de evolutie van de armoede in België, die sinds 2001 worden opgesteld door het hoger genoemde Steunpunt.

Belangrijk is ten slotte de vaststelling dat de procedureverschuivingen die we hebben beschreven op verschillende beleidsniveaus stilaan worden geïnstitutionaliseerd en langzaam maar zeker gevolgen hebben voor de betrokkenheid van de stakeholders bij het *nationale* sociale-insluitingsbeleid en dus niet alleen tijdens de voorbereiding van het NAP/Incl. Ten eerste zijn er duidelijke aanwijzingen dat de beschreven NAP/Incl-coördinatiestructuren (de Werkgroepen ‘Indicatoren’ en ‘Acties’) beetje bij beetje worden geïntegreerd in eerder bestaande nationale coördinatiemechanismen zoals de Interministeriële Conferentie (IMC) voor Sociale Integratie, die vóór de OCM werd opgestart om coherentie te brengen in het sociale-insluitingsbeleid.⁹ Ten tweede worden procedurewijzigingen doorgevoerd in Wallonië, waar het NAP/Incl-proces wordt gestuurd door een ‘interdepartementale werkgroep’, die tijdens de uitwerking van het eerste NAP/Incl werd opgericht. Belangrijk is dat:

“Deze werkgroep tot voor kort louter en alleen politieke spelers telde, maar het Forum Wallon de Lutte contre la Pauvreté (Waals Forum voor Armoedebestrijding) haalde inspiratie bij zijn Vlaamse tegenhangers, die al lange tijd structureel betrokken waren bij het NAP/Incl. Het Forum wordt voortaan uitgenodigd om aan de bijeenkomsten van de Werkgroep deel te nemen, en het ziet er naar uit dat het binnenkort ook recht zal hebben op structurele financiering. Op deze manier bezorgt de OCM bepaalde actoren een plaats in het beleidsproces die ze nooit eerder hadden bemachtigd” (interview B5).

4.2 Effecten op horizontale beleidscoördinatie (Brussel en Wallonië)

De voorbereiding van een Nationaal Actieplan is een grote uitdaging in een land als België, waar cruciale bevoegdheden op het vlak van armoedebestrijding werden toegewezen aan het subnationale niveau en met name de gemeenschappen en gewesten. De noodzaak om in het kader van de OCM een gemeenschappelijk NAP/Incl te schrijven heeft onder meer als gevolg dat verschillen in subnationale beleidsvoering in de schijnwerpers komen te staan.

Zo varieert de horizontale beleidsintegratie in België zeer sterk tussen de regio’s. In Vlaanderen worden de initiatieven in zowat tien verschillende beleidsdomeinen gecoördineerd door het jaarlijks Vlaams Actieplan voor Armoedebestrijding (VAP), dat in 2001 voor het eerst door de Vlaamse regering werd goedgekeurd. Het Waalse Gewest creëerde, onder de voogdij van de minister-president, een *Direction Interdépartementale de l’Intégration Sociale* (Interdepartementale Directie voor Sociale Integratie – DIIS). Deze Directie coördineert

de uitvoering van de beleidsinitiatieven voor sociale integratie binnen de administratie. In Brussel produceert het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn jaarlijks rapporten over armoede en sociale uitsluiting; daarenboven verleent het technische bijstand voor initiatieven van de regionale regering. De inspanningen voor horizontale coördinatie bleven echter beperkt.

Nochtans zijn er tekenen van toegenomen inspanningen om sectoroverschrijdende beleidsinitiatieven in elk van de twee laatstgenoemde gewesten beter op elkaar af te stemmen. Zo is er het voornemen van Wallonië om van start te gaan met de uitwerking van strategische plannen ter bestrijding van armoede, wat volgens onze respondenten zonder Europese druk (nog) niet zou zijn gebeurd. Dit geldt ook voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: in 2008 werd voor het eerst een gemeenschappelijk Actieplan armoedebestrijding opgesteld door de verschillende overheden. De coördinator van de Brusselse bijdrage aan het NAP/Incl bevestigd:

“Daar is de invloed van het NAP/Incl merkbaar. We besloten om twee vliegen in één klap te slaan: we werken een echt plan uit voor onze eigen doeleinden en leveren meteen ook de Brusselse bijdrage aan het NAP/Incl. Op die manier heeft het werk dat we sinds 2003 voor het NAP/Incl hebben verricht ook gevolgen voor het Brussels Gewest: zowel het politieke als het administratieve niveau werden gemotiveerd om iets beter gestructureerd en meer coherent te gaan werken, eerder dan maar maatregelen op elkaar te blijven stapelen” (interview B1).

Hoewel het eerste Brusselse Actieplan toch eerder een gedetailleerde beschrijving van de verschillende acties is geworden, en dus geen geïntegreerd beleidsplan, is het vooruitzicht van samenwerking tussen de verschillende betrokken ministers in de verschillende Brusselse regeringen in de context van het Actieplan wel de eerste, essentiële stap in de richting van een gemeenschappelijke visie op armoedebestrijding in de hoofdstad.

Voorlopig blijven de veranderingen inzake horizontale (sectoroverschrijdende) coördinatie beperkt tot het Waals en (vooral) Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zij kwamen immers onder druk te staan om de verschillen met de horizontale coördinatie-inspanningen in Vlaanderen, die door het schrijven van het (nationale) NAP/Incl nog eens extra in de verf werden gezet, weg te werken.

4.3 Verticale beleidscoördinatie

In de inleiding van deze paragraaf schreven we al dat de nieuwe gemeenschappelijke doelstellingen aangaande armoede en sociale uitsluiting (overeengekomen in 2006) de lidstaten verzoeken om te “zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid” (CEG, 2005: 7). De oorspronkelijke gemeenschappelijke doelstellingen (overeengekomen in 2000) waren zelfs nog explicieter: ze vroegen de lidstaten om “met inachtneming van de respectieve bevoegdheden de autoriteiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau gezamenlijk te mobiliseren”

(Raad van de EU, 2000: 9). Het loont de moeite om na te gaan of deze eis enige impact heeft gehad op de coördinatie tussen de verticale bestuursniveaus in België.

De evolutie van een gecentraliseerde naar een federale Belgische staat was het resultaat van een trapsgewijs proces dat in 1970 op gang kwam. Belangrijk in deze context is het feit dat de drastische hervorming van 1993 (die van België formeel een federale staat maakte) niet alleen het federale niveau invoerde, maar ook de gemeenschappen en gewesten, die het centrum verder uitholden (Hooghe, 2004). Hoewel de verdeling van machten en bevoegdheden uitermate complex is, kunnen we de inbreng van de verschillende institutionele niveaus in het beleid voor sociale integratie als volgt samenvatten:

- a) de federale staat komt tussenbeide voor kinderbijslag, sociale bijstand (niveau van de uitkeringen en voorwaarden voor ontvankelijkheid);
- b) de gewesten komen tussenbeide voor huisvesting en werkgelegenheid; en
- c) de gemeenschappen komen tussenbeide voor persoonsgebonden materies, waaronder de tenuitvoerlegging van de sociale bijstand.

De verticale coördinatie van het sociale-insluitingsbeleid tussen elk van deze besluitvormingsniveaus wordt geformaliseerd door een Samenwerkingsakkoord (afgesloten in 1988), dat voorziet in de oprichting van het hogergenoemde Steunpunt en de Interministeriële Conferentie voor Sociale Integratie.

De vraag luidt dan: “Hoe wordt in een dergelijke complexe institutionele context de input van de NAP's/Incl georganiseerd?” Bij haar beoordeling van de OCM's Sociale Insluiting en Pensioenen merkte de Europese Commissie op dat verschillende landen (België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland) voordeel haalden uit de reeds bestaande coördinatie- en overlegstructuren om hun NAP's/Incl voor te bereiden en deze structuren in sommige gevallen verder uit te breiden. Zo gebruikt België gefedereerde structuren, maar er werd een Werkgroep 'Acties' en een Werkgroep 'Indicatoren' opgericht om het NAP/Incl voor te bereiden en te volgen (CEG, 2006: 21-22). Hierbij merken we op dat deze Werkgroepen 'Acties' en 'Indicatoren' worden voorbereid en voorgezeten door federale ambtenaren, respectievelijk van de administraties Maatschappelijke Integratie en Sociale Zekerheid. Wat de opvolging van het beleid betreft, creëerde de federale administratie Maatschappelijke Integratie voor het NAP/Incl een specifiek online monitoringinstrument.

Daarenboven “stelde de federale administratie voor het recentste NAP/Incl de drie prioriteiten voor die door het Europese niveau waren geïnspireerd. We hebben de besluitvorming min of meer deze richting uit gestuurd en de vergaderingen in deze zin voorbereid. Er was wel discussie over de redenen waarom andere prioriteiten (bijvoorbeeld schuldenlast) niet in overweging werden genomen, maar uiteindelijk aanvaardde iedereen ons voorstel” (interview B5).

Tot slot is de federale administratie ook belast met de tweejaarlijkse conferentie waar de OCM en het NAP/Incl met een brede waaier van actoren worden besproken. Recent kreeg deze conferentie de vorm van een 'intern-Belgische peer review' (zie paragraaf 3.3).

Deze nieuwe taak voor de federale administratie bleef overigens niet onopgemerkt:

“De federale administratie Maatschappelijke Integratie volgt de rapporten over de implementatie op, en coördineert het NAP/Incl. Op die manier kreeg het federale niveau een beter overzicht van de beleidsinitiatieven van de Gewesten en Gemeenschappen. Men zou kunnen spreken van een ‘licht sturingseffect’ of een ‘actievare coördinatie’ dan in het verleden. De houding van de Gewesten ten opzichte van deze situatie varieert: soms zien ze het als een last, maar ze willen er wel deel van uitmaken” (interview B4).

Ook voor wat betreft de gekwantificeerde doelstellingen (*targets*) die voor het derde NAP/Incl werden voorbereid, interpreteerde de federale administratie haar rol zeer ruim: “op politiek niveau was België altijd al voorstander van deze targets, maar we slaagden er niet in om ze voor ons eigen NAP/Incl te ontwikkelen. De administratie moest daarom haar verantwoordelijkheid opnemen en sneller gaan dan de politieke besluitvorming. Tot voor kort wachtten we gewoon af, maar nu waren we genoodzaakt om ons eigen voorstel uit te werken, gebaseerd op het werk van de Werkgroep Indicatoren. We pasten een interne *benchmarking* toe zodat elk gewest ten minste voor een van de targets goed zou presteren. De dag vóór de afsluitende interkabinettenwerkgroep stuurden we ons voorstel naar het kabinet. Het voorstel werd zonder discussie goedgekeurd en in het NAP/Incl opgenomen. We zijn niet eens zeker dat ze wel weten wat ze hebben goedgekeurd” (interview B5).

Samengevat: Europese samenwerking rond armoede versterkt het federale niveau, dat haar coördinerende rol verder uitbreidt ondanks een gedecentraliseerde context. Europa inspireert het federale niveau bij haar zoektocht naar een nieuwe bestuursrol en rechtvaardigt deze ten overstaan van het lokale en vooral regionale niveau. In België zijn de gevolgen al voelbaar: de OCM Sociale Insluiting moedigt de gewesten, gemeenschappen en de centrale regering aan om samen te werken. Ten tweede blijken de gemeenschappen en gewesten een zekere autoriteit inzake coördinatie en follow-up van de OCM te hebben gedelegeerd naar het federale niveau. Ook al bestaat er niet één overkoepelende samenwerkingsstructuur op het gebied van Europees sociaal beleid, toch blijkt de OCM de federale regering en de federale besluitvormingsarena in het centrum te houden, zelfs op een beleidsdomein dat in zeer grote mate werd gedefederaliseerd. Deze bevinding bevestigt de algemene conclusies van Beyers en Bursens (2006: 1073) dat de federale regering in België ten gevolge van de Europese integratie een invloedrijke actor blijft, zelfs voor materies die niet tot haar bevoegdheden behoren. Daarenboven wordt hun bevinding bevestigd dat uitgebreide (geen minimale) regionale bevoegdheden samenvallen met een hoog (niet laag) niveau van coöperatief gedrag in België (ibid.: 1074).

Europese samenwerking rond armoede versterkt het federale niveau dat haar coördinerende rol verder uitbreidt ondanks een gedecentraliseerde context.

5. De opvolging van het armoedebeleid: monitoring, indicatoren en streefdoelen

5.1 Naar een evaluatiecultuur (maar nog geen evaluatiepraktijk)

Een procedureel gevolg van de deelname aan de OCM vloeit voort uit het feit dat het sociale-insluitingsbeleid permanent moet worden opgevolgd, zowel op Europees als op nationaal niveau. We vermeldden al dat de federale administratie Maatschappelijke Integratie in de OCM-context en voor het NAP/Incl een monitoringinstrument creëerde. Het instrument bevat follow-upgegevens over alle maatregelen in de NAP's/Incl, op federaal, regionaal en gemeenschapsniveau. Tot op vandaag is informatie over sommige maatregelen nog altijd schaars. Dit monitoringsysteem mag dan verre van perfect zijn, de OCM oefent blijkbaar wel behoorlijk wat externe druk uit op degenen die bij de beleidsvorming betrokken zijn:

“het Europese proces is ons ijkpunt, soms kunnen we zeggen ‘we moeten dit of dat doen’, bijvoorbeeld met betrekking tot het bepalen van targets. Ook het ritme is belangrijk. We moeten wel volgen: een plan opstellen, een beoordeling maken, monitoren, een nieuw plan opstellen. Er wordt ons gevraagd waarom bepaalde dingen niet werden gerealiseerd. De continuïteit van deze oefening mag niet worden onderschat, de OCM houdt zeer zeker onze aandacht vast en verkort de beleidscyclus, hoewel de politiek nooit een rechte lijn volgt. [...] Uiteraard kunnen we, met het oog op de Belgische institutionele context, geen ‘oordeel vellen’ over de anderen, maar het blijft een manier om elkaar te confronteren met de mate van vordering, of met de achterstand, van aangekondigde beleidsinitiatieven” (interview B4).

Een hoge ambtenaar van de federale administratie Maatschappelijke Integratie bevestigt: “Tot nog toe geven de bestaande instrumenten en instellingen (zoals het Steunpunt) aanbevelingen, maar ze controleren zelden wat er qua beleid mee gebeurt. Laat staan dat de regering zelf stilstaat bij wat werd gerealiseerd van de beloften die ze heeft gemaakt. Deze nieuwe beleidsfase – monitoring en evaluatie – werd in het Belgische sociaalbeleidsproces gecreëerd dankzij de OCM en het NAP/Incl. Dit kunnen we nu bijvoorbeeld zeggen: “80% van alle maatregelen die in het NAP/Incl 2001-2003 werden aangekondigd, werd ook verwezenlijkt, 20% werd niet gerealiseerd”. We zouden dit nu op een meer systematische manier willen doen en we hebben het instrument om dit te doen, maar tot nog toe kampen we met zware technische gebreken” (interview B5).

Met andere woorden; sommige actoren hebben blijkbaar met succes de institutionele context aangepast om in het Belgisch beleid op het gebied van sociale integratie een ‘evaluatiecultuur’ in te voeren (Morissens et al., 2007b: 17). Ook al verhinderen technische en andere obstakels nog steeds dat de tenuitvoerlegging van heel wat maatregelen grondig wordt geëvalueerd (er is dus nog geen sprake van een echte ‘evaluatiepraktijk’), toch lijkt het erop dat de OCM op cognitief vlak voor een belangrijke verschuiving heeft gezorgd.

5.2 Indicatoren: de lakmoesproef voor de politieke klasse

Volgens Frank Vandenbroucke, een van de politieke architecten van de OCM Sociale Insluiting, vormen de indicatoren de eigenlijke lakmoesproef voor de politieke bereidheid om zich met open coördinatie bezig te houden. Iedereen die lippendienst bewees aan deze methode, zou zijn woorden in daden moeten omzetten waar het gaat om de ontwikkeling van indicatoren (Vandenbroucke, 2001: 3). Nochtans werd de officiële statistische capaciteit met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting op het einde van de jaren negentig geconfronteerd met enkele wezenlijke uitdagingen, om een understatement te gebruiken.

Het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) beschikte nauwelijks over enige kennis van zaken op dit vlak en was volledig afhankelijk van twee universiteiten (Luik en Antwerpen), die de statistische informatie bezorgden. De universiteiten verzamelden deze informatie via de jaarlijkse Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH). Belangrijk is dat deze universiteiten de nationale panelgegevens van België aan Eurostat overmaakten. Deze laatste paste dan de gegevens aan zodat ze konden worden opgenomen in de European Community Household Panel Study (ECHP).¹⁰ Het Belgisch Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) en Eurostat leefden op gespannen voet: haast vijf jaar lang betwistte het NIS, op basis van informatie van de universiteiten van Luik en (vooral) Antwerpen, de geldigheid van de Belgische ECHP-gegevens, hoofdzakelijk wegens de door Eurostat gebruikte procedures voor het imputeren van de inkomsten. Van Belgische zijde werd gesteld dat het statistisch instituut van de Commissie mede daardoor het armoederisico in België behoorlijk overschatte (CSB, 2002), wat tot verwarring en scherpe nationale debatten leidde. Afhankelijk van de bron die werd gebruikt, presteerde België in vergelijking met andere landen ergens tussen 'uitstekend' en 'matig'. Nog belangrijker is dat er geen overeenkomst bestond over de *evolutie* van de armoedesituatie op lange termijn: volgens de berekeningen van Eurostat nam de armoede met de tijd af, terwijl de Belgische panelgegevens net het tegenovergestelde aantoonde. Kortom, België stond rond de eeuwwisseling tegenover een tweevoudige uitdaging: een zwakke officiële statistische capaciteit en omstreden indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting.

Tijdens de tweede helft van 2001 veranderde de situatie aanzienlijk, omdat het toen goedgekeurde Communautaire Actieprogramma ter Bestrijding van de Sociale Uitsluiting de discussies over EU-SILC, een nieuw statistisch instrument dat vanaf 2003 de ECHP-studie zou vervangen, nieuw leven inblies (Europees Parlement en Raad van de EU, 2002). In die periode baanden de technische problemen inzake de sociale statistische capaciteit in België zich een weg naar het politieke niveau. Een van de officiële prioriteiten van het Belgische voorzitterschap van de EU in 2001 (Belgisch voorzitterschap van de EU, 2001: 23-31) bestond er immers in om tot een overeenkomst te komen aangaande gemeenschappelijke indicatoren voor sociale insluiting.¹¹ Daarom was het voor de Belgische voorzitter van de Raad van de EU (Sociale Zaken), minister Frank Vandenbroucke, ondenkbaar dat

zijn land niet in staat zou zijn om deel uit te maken van het nieuwe statistische instrument dat de kern zou vormen voor indicatoren inzake sociale insluiting.

Het gevolg was dat zowel de vicepremier (die tevens minister van Sociale Integratie was) als de minister van Sociale Zaken hun kabinetleden de opdracht gaven om tijdens de tweede helft van 2002 de discussies en onderhandelingen tussen Eurostat en de bevoegde Belgische autoriteiten op te drijven. In november 2002 kwam men tot een compromis, waarna de Belgische ECHP-gegevens werden vrijgegeven.¹² Op institutioneel niveau besloot het NIS naar aanleiding hiervan om zijn eigen statistische capaciteit op te drijven zodat het verzamelen van sociale gegevens zelf kon worden georganiseerd, zoals dat nu ook het geval is. Het engagement voor de OCM/SBSI had dus een ingrijpende invloed op de statistische capaciteit in België.

Maar het indicatorenverhaal gaat nog verder. Een concreet voorbeeld is de verhoging van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) vanaf december 2006. Voormalig Belgisch minister van Pensioenen, Bruno Tobback, verklaart:

“Soms kan de OCM nuttig worden toegepast in het nationale debat. Zo wettigden we de verhoging van de IGO door erop te wijzen dat de uitkeringsbedragen onder de Europese armoederisicogrens lagen” (interview B6).

Een andere respondent bevestigt het potentieel van dit legitimeringsinstrument: “Armoedeorganisaties zullen de maatregel om het minimuminkomen voor ouderen te verhogen tot de Europese armoedenorm volop uitbuiten. Dezelfde redenering zou immers ook voor andere doelgroepen kunnen worden gevolgd” (interview B3). Volgens de adjunct-kabinetschef van de Belgische minister voor Sociale Integratie kreeg de Europese armoederisicogrens een breder mobiliserend karakter: “De norm is nu algemeen aanvaard en vormt een doorslaggevend argument bij de begrotingsonderhandelingen [...]. Om te bepalen of mensen recht hebben op gratis juridische bijstand, is de Europese armoedenorm ook een relevant criterium geworden. Verwijzingen naar Europese normen, en EU-SILC-berekeningen, komen in beleidsdiscussies en -documenten frequent voor” (interview B4). Ook het Steunpunt Vakantieparticipatie gebruikt de Europese armoederisiconorm om te bepalen wie kan genieten van goedkope daguitstappen en vakanties (sociaal toerisme). Ook tijdens de federale regeringsonderhandelingen in 2008 (Leterme I) was de Europese armoedenorm de referentie bij de discussies over het optrekken van de basisuitkeringen. Merk ten slotte op dat de Vlaamse regering en de sociale partners ernaar streven “dat in 2020 in Vlaanderen elk gezin ongeacht de samenstelling, minstens een inkomen heeft dat de Europese armoederisicodrempeel bereikt” (Pact 2020, 2009:28).

In een notendop: het statistische luik van de OCM Sociale Insluiting versterkte de statistische capaciteit in België. Vooral de Europese armoedenorm is in toenemende mate een (zoniet *de*) referentie bij onderhandelingen inzake minimuminkomens. Het is dan ook geen verrassing dat een groot deel van de ondervraagden wijst op de actieve rol van de Belgische delegatie in de subgroep ‘Indicatoren’ van het Comité voor Sociale Bescherming: deze spant zich, net als de Franse en

Luxemburgse delegatie, bijzonder in om haar voorkeur ingang te doen vinden in de Europese besluitvorming (te uploaden).

Het statistische luik van de OCM Sociale Insluiting versterkte de statistische capaciteit in België.

5.3 'Ceci n'est pas un target': nationale streefdoelen voor regionale bevoegdheden

Streefdoelen (targets) vormen de 'kwantificering' van de gemeenschappelijke doelstellingen; ze zijn dus essentieel om te evalueren of lidstaten hun Europese beloftes daadwerkelijk nakomen. In de eerste ronde van de NAP's/Incl, die in 2001 werden voorgelegd, nam slechts een minderheid van de (destijds) 15 lidstaten dergelijke targets op. Hierin kwam verandering nadat de Europese Raad van Barcelona in maart 2002 uitdrukkelijk wenste dat de streefdoelen in de volgende ronde van de NAP's/Incl een grotere rol zouden spelen (Europese Raad, 2002). Er waren wel uitzonderingen. Voor de meeste Europese partners was het inderdaad een verrassing dat België geen gekwantificeerde doelstellingen opnam in zijn NAP/Incl voor 2003 (CEG, 2004: 43). Per slot van rekening was België een van de meest uitgesproken aanhangers van targets en een van de architecten van dit deel van de conclusies van de Europese Raad van Barcelona.

Vanuit een Belgisch standpunt was het misschien niet zo verrassend dat, ondanks de lippendienst aan het belang van targets, deze niet in de tweede ronde van de NAP's/Incl waren opgenomen. De reden hiervoor is heel eenvoudig: er kon geen politieke overeenkomst worden bereikt over de targets en dat heeft alles te maken met de werking van het subsidiariteitsprincipe binnen de Belgische context. De uitoefening van bevoegdheden wordt in de Belgische institutionele context immers bemoeilijkt door het feit dat zelfs op domeinen met subnationale bevoegdheden, de kaderregelgeving vaak federaal blijft (Hooghe, 2004). Een voorbeeld kan dit illustreren: federale en regionale autoriteiten hebben bevoegdheden op het gebied van huisvesting; prijsbepaling en fiscale stimulansen zijn een federale kwestie; kwaliteitsnormen worden regionaal opgelegd (Groenez en Nicaise, 2004: 11). Heel concreet: om gekwantificeerde doelstellingen op het vlak van sociaal beleid af te spreken, moeten vijf verschillende regeringen, die op gelijke voet staan (de federale regering is niet superieur ten opzichte van de subnationale niveaus), unaniem hun zegen geven.

Voor sommigen was het dan ook een behoorlijke verrassing dat België in het Nationale Actieplan voor Sociale Inclusie 2006-2008 voor *elk* van de beleidsprioriteiten een brede waaier van kwantitatieve doelstellingen voorstelde. Het is de eerste keer dat België zich er formeel toe verbindt om op dit beleidsdomein expliciete targets te formuleren. Nog belangrijker is het feit dat deze ook enkele van de 'ingewikkeldste' beleidsdomeinen dekken, gezien de interne verdeling van

de hogergenoemde bevoegdheden. Zo zijn 'Belgische' streefdoelen opgenomen met betrekking tot huisvesting, een domein dat in hoofdzaak tot de subnationale bevoegdheden behoort, maar waar de federale betrokkenheid aanzienlijk is. We moeten erop wijzen dat het NAP/Incl algemene 'Belgische' en geen subnationale streefdoelen bepaalt. Hoe belangrijk het is dat de 'Belgische' streefdoelen op subnationale bevoegdheden van toepassing zijn, kan niet worden overschat: los van het feit dat "het de eerste keer is dat België zich er formeel toe verbindt om uitdrukkelijke targets te formuleren met betrekking tot de strijd tegen armoede" (interview B5), is het duidelijk dat het naleven van deze nationale streefdoelen alleen mogelijk is als de regionale beleidsinitiatieven beter worden gecoördineerd, wat gezien de institutionele context niet zo evident is.

Volgens de voorzitter van het Vlaams Netwerk, dat een steeds grotere rol speelt bij de voorbereiding van het NAP/Incl,¹³ is ook hier geen sprake van toeval: "het Netwerk heeft erop aangedrongen dat er een overeenkomst zou worden bereikt over streefdoelen op beleidsdomeinen met gedeelde bevoegdheden, aangezien precies voor die beleidsdomeinen patstellingen ontstaan door het gebrek aan coördinatie (interview B3). Met andere woorden, gekwantificeerde doelstellingen in goedgekozen beleidsdomeinen vormen nu een bijkomend strategisch argument om deze beleidsdomeinen beter te coördineren tussen de verschillende bestuursniveaus.

Tegelijk blijken de regio's en de federale regering een levendige belangstelling aan de dag te leggen voor wat de andere entiteiten op het beleidsdomein in kwestie aan het doen zijn inzake het vastleggen van deze targets. Allicht heeft dit te maken met het besef dat, als de andere entiteiten hun subnationale streefdoelen niet halen, dat impliceert dat het nationale streefdoel eveneens wordt gemist.

6. Samenvatting en conclusies: van oud ijzer en edelmetaal

We begonnen dit hoofdstuk met te wijzen op de tegenstrijdige bevindingen in de recente literatuur over de doeltreffendheid van de OCM's. We namen als hypothese aan dat deze verwarrende resultaten in grote mate kunnen worden toegeschreven aan het feit dat er geen eensgezindheid bestaat over de criteria die moeten worden gebruikt voor een degelijke beoordeling van de doeltreffendheid van de OCM. De gedetailleerde analyse van de gevolgen van de OCM Sociale Insluiting¹⁴ in België bevestigt deze hypothese: indien de maatstaf 'verandering van regelgeving' is (bijvoorbeeld veranderingen in de wetgeving), dan bevestigt ons onderzoek de bevindingen van de eerder 'kritische' tak van de OCM-literatuur (Citi en Rhodes, 2007; Kröger 2009): de impact van de OCM is uitermate beperkt, en het proces werd om die reden al meermaals bij het oud ijzer gezet. Als men daarentegen bereid is om bij het meten van de doeltreffendheid van de OCM niet alleen de veranderingen in *regelgeving* te beschouwen, dan is het bijzonder misleidend om op dit proces het label 'praat voor de vaak' te klevan.

We hebben met name twee soorten van effecten geïdentificeerd die geloofwaardig aan de OCM kunnen worden toegeschreven. Eerst en vooral – en dit is wellicht het minst verrassend – heeft de OCM Sociale Insluiting geleid tot procedureverschuivingen in het sociale-insluitingsbeleid. We onderscheiden vier categorieën.

Ten eerste de ‘rationalisering’ van de het beleid: de Belgische betrokkenheid bij de OCM Sociale Insluiting betekende een mijlpaal voor de statistische capaciteit. Deze OCM speelde tevens een cruciale rol bij het op gang brengen van een cultuur van monitoring en evaluatie van het sociale-insluitingsbeleid. Op een echte evaluatiepraktijk blijft het voorlopig wachten geblazen. Ten tweede is er de ‘verticale coördinatie’: meewerken aan de OCM versterkt de samenwerking tussen de (autonome) regio’s in België en geeft het federale niveau een grotere coördinatie, zoals bij het afspreken van nationale targets voor regionale bevoegdheden. Deze grotere verticale coördinatie gaf ook een aanzet tot een inter-regionaal leerproces tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De derde categorie van procedurele gevolgen is de ‘betrokkenheid van de actoren’: participatie in deze OCM heeft ertoe geleid dat de betrokkenheid van de ngo’s in het Belgisch sociale-insluitingsbeleid werd versterkt en geïnstitutionaliseerd, vooral dan in Wallonië. Horizontale coördinatie is het vierde procedurele effect: we konden vaststellen dat er dankzij de OCM in twee van de Belgische gewesten (Wallonië en Brussel) een grotere sectoroverschrijdende coördinatie werd geïnitieerd, in het kielzog van de ‘goede praktijk’ van Vlaanderen op dit terrein.

Verrassender is wellicht het feit dat onze empirische studie even duidelijke aanwijzingen oplevert van substantiële veranderingen in het sociale-insluitingsbeleid. We brengen deze onder in twee categorieën. Ten eerste de ‘politieke veranderingen’: participatie in de OCM maakte dat het thema armoede hoger op de politieke agenda kwam te staan. Bovendien verschafte deze methode troeven tijdens begrotingsonderhandelingen, zoals het legitimeren van een aanzienlijke stijging van het minimuminkomen voor ouderen. Ten tweede, ‘cognitieve verschuivingen’, maar die zijn nog moeilijker op te sporen. Toch konden we aantonen dat de OCM Sociale Insluiting kinderarmoede als een nieuw thema op de politieke agenda plaatste, ook al stuitte dit onderwerp oorspronkelijk op sterke tegenkanting. Verder werden de nationale beleidsmakers op het vlak van sociale integratie, door aan deze OCM deel te nemen, overtuigd van het nut om kwantitatieve doelstellingen (*targets*) te bepalen.

De empirische vaststellingen laten ook toe te begrijpen hoe de ‘harde’ sociale politiek van een lidstaat door een ‘zacht’ (want niet-bindend) Europees proces kan worden bijgestuurd. Veruit het krachtigste mechanisme van de OCM is het ‘hefboomeffect’: actoren eigenen zich op creatieve wijze de verschillende instrumenten uit de OCM-gereedschapskoffer toe om hun persoonlijke voorkeuren te legitimeren. Dit is het geval voor de gemeenschappelijke doelstellingen (zoals het gebruik van het thema kinderarmoede om acties te wettigen die op andere doelgroepen gericht zijn); het NAP/Incl (bijvoorbeeld om een grotere participatie van de ngo’s te eisen); de targets (als een manier om de federale regering een grotere

coördinatie rol te geven); de indicatoren (om te beklemtonen dat de nationale prestaties al bij al niet zo denderend zijn; of nog: om de statistische capaciteit te verbeteren); en de *peer reviews* (als een manier om gebreken in het beleid aan het licht te brengen in vergelijking met andere lidstaten). Hoewel de actoren ook de *peer reviews* gebruiken, is dit duidelijk het instrument in de OCM-gereedschapskoffer dat het minst als hefboom wordt gehanteerd.

Een tweede mechanisme waarlangs de OCM een invloed uitoefent op het beleid, is ‘beleidsleren’: in het empirische gedeelte gaven we voorbeelden van ‘spiegeleffecten’. Zo leerden beleidsmakers dat specifieke aspecten van de kinderarmoedeproblematiek over het hoofd werden gezien. Het meest verrassende resultaat is dat een voorzichtig leerproces (zoals met betrekking tot de beleidsoverschrijdende coördinatie of de betrokkenheid van de ngo’s) plaatsvindt tussen de Belgische regio’s, en wel als gevolg van de Europese verplichtingen om regelmatig verslag uit te brengen. Dit leidde ertoe dat het wederzijdse vertrouwen tussen de actoren langzaam maar zeker toenam en een taalgrensoverschrijdend netwerk tot stand kwam.

Een derde en laatste mechanisme dat de hierboven genoemde effecten verklaart, is ‘externe druk’ (*peer pressure*), die over het algemeen helemaal niet als ‘zacht’ wordt ervaren. We hebben aangetoond hoe de actoren staan tegenover de sterke Europese druk om kinderarmoede als een prioriteit op te nemen, om het sociale insluitingsbeleid met de nodige ernst te monitoren, om een brede waaier van actoren bij het proces te betrekken en om ambitieuze en gekwantificeerde nationale targets te bepalen.

Kunnen we aan de hand van deze bevindingen ook conclusies trekken over de randvoorwaarden voor een doeltreffende OCM?

Eerst en vooral blijkt uit onze analyse hoe belangrijk het is om de effectiviteit van de OCM te beschouwen als wederzijdse beïnvloeding (en niet als eenzijdige impact). Denken we bijvoorbeeld aan de ‘impact’ van de OCM Sociale Insluiting op de uitbouw van de statistische capaciteit: deze is in grote mate het resultaat van het feit dat België, toen het EU-voorzitter was (in 2001), de indicatoren van Laken succesvol ‘verkochte’ aan de Europese partners (*uploading*). Met andere woorden: blijkbaar hangt de ‘impact’ van de OCM in de eerste plaats af van de betrokkenheid bij (en dus het engagement voor) de besluitvorming op Europees niveau.

Dit brengt ons bij een tweede conclusie: onze analyse toont aan dat de nationale invloed van de OCM grotendeels losstaat van het *feitelijke welslagen* van de oorspronkelijke inspanningen van een lidstaat om de Europese besluitvorming te beïnvloeden (*uploading*). Denk maar aan de verdere verdieping van de betrokkenheid van ngo’s in België naar aanleiding van de OCM, ondanks het feit dat de vereisten op Europees niveau en de Belgische praktijken al ruimschoots op elkaar waren afgestemd. Hierdoor ontstaan twijfels aangaande het nut van het ‘fit/misfit’-paradigma om de nationale aanpassingsdruk te verklaren als gevolg van Europese softlaw-initiatieven.

Een derde conclusie heeft betrekking op de toekomst van de OCM: hoewel geen van de actoren die we ondervroegen, stelde dat de OCM een revolutie met

zich meebracht voor het nationale sociale beleid, zien de meeste van hen dit Europese proces wel als een steeds belangrijker en nuttiger beleidsinstrument. In het nationale en regionale beleid zijn verwijzingen naar de OCM vrij gebruikelijk (Vlaams Actieplan, nationale streefdoelen voor sociale insluiting, Pact 2020), en de vorige Vlaamse Regering lanceerde zelfs een 'open coördinatiemethode' voor het gelijkekansenbeleid, inclusief het gebruik van indicatoren, targets, *peer reviews* en goede praktijken (Beleidsnota gelijke kansen, 2007). Ook op het lokale niveau beginnen de deelinstrumenten en prioriteiten van de OCM door te sijpelen, inclusief de aandacht voor kinderarmoede en het ontwikkelen van lokale goede praktijken (Beleidsnota OCMW Leuven, 2007). Noteer ten slotte dat een groep van meer dan 100 Belgische economen in 2008 een oproep lanceerde om de coördinatie van het regionale arbeidsmarktbeleid te ondersteunen met overeengekomen regionale targets, "op een gelijkaardige manier als de Open Coördinatiemethode".¹⁵

Van een puur formele, besloten en nationale oefening lijkt de OCM op weg om ook regionaal en lokaal een beleidsinstrument te worden. Het ziet er dan ook naar uit dat de feedbackmechanismen tussen de verschillende Belgische besluitvormingsniveaus en het Europese niveau de voortzetting van de OCM in de hand werken. Eén belangrijke voorwaarde zal echter moeten vervuld worden wil de OCM het ooit tot edelmetaal schoppen: de politieke opvolging van het proces op alle besluitvormingsniveaus (bijvoorbeeld bij rapportering, voorbereiding van vergaderingen van het Comité voor Sociale Bescherming) zal moeten worden volgehouden en verder versterkt.

NOTEN

1. Dit hoofdstuk is een herwerkte en geactualiseerde versie van Hamel, M.P. en Vanhercke, B. (2008), "'Harde' nationale politiek en 'zachte' Europese samenwerking. Heeft Open Coördinatie (dan toch) tanden gekregen?", Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid, 1 (2008), waarin de werking van de OCM wordt vergeleken tussen Frankrijk en België. Het onderzoek voor dit hoofdstuk werd gefinancierd door het Federaal Wetenschapsbeleid (onderzoeksprogramma "Samenleving en Toekomst", project "ETOS.be") en het onderzoeksprogramma "Shifts in Governance" van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).
2. Flyer van sp.a-lijsttrekker Europa Kathleen Van Brempt.
3. Voor een recent literatuuroverzicht van vier categorieën van OCM-literatuur (theoretisch, normatief, empirisch, kritisch), zie Citi en Rhodes, 2007.
4. Zie Citi en Rhodes (2007) voor een poging om voor de beoordeling van de effectiviteit van de OCM's een analytisch instrumentarium uit te werken.
5. Voor een bespreking van de methodologische valkuilen, wolfsklemmen en schietgeweren waarmee de OCM-onderzoeker geconfronteerd wordt, zie Barbier, 2005.
6. Een voorbeeld van een dergelijk persbericht: "Een op vijf kinderen in EU loopt risico op armoede". De Morgen, 25 februari 2008.
7. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting maakt deel uit van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

8. Europese Raad (2000).
9. De Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie is belast met het ontwerpen en monitoren van een gecoördineerd regeringsbeleid op alle bestuursniveaus (federale Staat, Gemeenschappen en Gewesten). Deze conferentie zou tweemaal per jaar moeten plaatsvinden, onder het voorzitterschap van de minister van Maatschappelijke Integratie.
10. Hoewel in op twee na alle landen ECHP-surveys werden uitgevoerd op basis van de geharmoniseerde ECHP-vragenlijst, kwamen de ECHP-gegevens in sommige landen van bestaande nationale panels (Marlier e.a., 2007: 62).
11. Het Belgisch voorzitterschap van de EU gaf opdracht tot een diepgaand methodologisch onderzoek over dit specifieke thema (zie Atkinson e.a., 2002).
12. Na de herberekeningen van Eurostat daalde het Belgische armoederisicocijfer met maar liefst 2%.
13. Met name via de Werkgroep "Acties", waarin verschillende stakeholders en deskundigen vertegenwoordigd zijn en die samen met de Werkgroep "Indicatoren" het Nap/Incl voorbereidt.
14. Of, nauwkeuriger gezegd: het luik sociale insluiting van de gestroomlijnde OCM Sociale Bescherming en Sociale Insluiting.
15. Reforming the Belgian institutions: Combining flexibility and coordination, January 26, 2008: 5.