

## Artikel

# De geringe Europeanisering van de Vlaamse politieke elites

Peter Bursens, Sarah Helsen en Elisabeth van Reybroeck

### 1. Inleiding: de ambigue Vlaamse houding tegenover de Europese Unie

De Vlaamse (en Belgische) politieke elites nemen een ambigue houding aan tegenover de Europese Unie. Enerzijds heft men een progressief pro-Europees credo aan tijdens de grote debatten over de toekomst en de uitbreiding van de Europese Unie, maar anderzijds verloochent men vaak Europa door op het Vlaamse niveau de interne kaart te spelen en de Europese regelgeving naast zich neer te leggen wanneer concrete belangen op het spel staan. Deze ambigue houding vormt de aanleiding om de aangepastheid van de Vlaamse administratieve en politieke wereld aan het Europese niveau onder de loep te nemen. Maar eerst gaan we even dieper in op de dubbelzinnige houding zelf.

De Vlaamse en Belgische politieke elites hebben vrijwel altijd een zeer positieve houding aangenomen tegenover het Europese integratiestreven en worden daarom ook terecht beschouwd als één van de meest pro-Europese van alle lidstaten. Zeker wat betreft de economische integratie heeft België, maar ook Vlaanderen, altijd de voordelen van multilaterale samenwerking onderkend en verregaande integratie bepleit. Met betrekking tot de politieke integratie transformeerde België van een tegenstander van een politieke unie tot een kritische voorstander om zich uiteindelijk vanaf het einde van de jaren '70 te ontpoppen tot een vurige aanhanger van een federaal uitgebouwd Europa (Coolsaet 1998; Coolsaet 2001). Ondanks de uiteenlopende motieven voor de pro-federalistische beleidskeuze, ondanks de opkomst van extreem rechts en ondanks enkele kleinere onenigheden, wordt de Belgische en Vlaamse politieke elite sindsdien ook gekarakteriseerd door een grote onderlinge consensus (Beyers 2000). Enkel de creatie van een gemeenschappelijk defensiebeleid is lang het voorwerp geweest van hevige debatten, omdat de Vlaamse socialisten zo'n strategie eerst niet steunden, maar sinds 1991 hebben alle politieke partijen (met uitzondering van extreem-rechts) zich unaniem achter de federale optie geschaard. Recente voorbeelden van deze federale keuze zijn het Belgische memorandum naar aanleiding van de Intergouvernementele Conferentie van 2000, de kritieken op het Verdrag van Nice en de *position papers* van de Belgische leden van de Europese Conventie. Uit al deze documenten blijkt dat zowel de oppositiepartijen als de elites van de belangengroepen het pro-integratie credo van de regering steunen (Bursens 2002).

De globale pro-Europese houding blijft vooralsnog overeind ondanks een publieke opinie die steeds minder enthousiast wordt over het Europese integratieproject. Recente Eurobarometer gegevens tonen aan dat de Belgen maar rond het gemiddelde scoren inzake steun aan het lidmaatschap van de Europese Unie (Commissie 2002). Deze houding staat in schril contrast met de eurofiële attitude van de politici. Een dergelijke discrepantie leidt ook tot de vraag of dit geen politiek probleem vormt: hoelang nog kunnen politieke partijen hun pro-Europese houding volhouden? Zal er in de nabije toekomst geen mobilisatie plaatsvinden zodat de officiële standpunten moeten bijgeschaafd worden? Tot nu toe heeft de kloof tussen de pro-Europese consensus van de politieke elites en de gematigd kritische houding van de

publieke opinie echter nog niet voor ernstige problemen gezorgd. Twee verklaringen kunnen hiervoor worden aangedragen. Eerst en vooral blijkt uit de Eurobarometergegevens dat het percentage van de bevolking dat het lidmaatschap van de EU een uitgesproken 'slechte zaak' vindt, zeer klein is (Commissie 2002). Met andere woorden, hoewel er geen overweldigende steun is vóór het lidmaatschap, is er zeker ook geen sterke afkeer tegen het lidmaatschap. In een andere recente studie die werd uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie komt bovendien tot uiting dat de Belgische respondenten het lidmaatschap van de Europese Unie als noodzakelijk beschouwen omdat kleine landen anders in de internationale arena geen plaats krijgen. Bovendien stelt dat rapport dat de overwegend economisch gerichte Unie volgens de Belgen ook een belangrijke politieke component moet hebben om weerwerk te kunnen bieden aan de VS (Commissie 2001). Ten tweede, en misschien wel veel belangrijker, blijkt uit de statistische gegevens dat het totale percentage van de Belgische publieke opinie dat een duidelijke mening heeft over Europa (hetzij positief, hetzij negatief) bij de laagste van alle lidstaten behoort (Commissie 2002). Dit wijst op een grote onverschilligheid van de Belgische publieke opinie tegenover de Europese Unie en het buitenlands beleid in het algemeen. Deze apathische houding van de publieke opinie wordt ook geconceptualiseerd als de Belgische 'permissieve consensus'. (Key 1968; Lindberg 1970; Niedermayer 1995; Beyers 1998). Beide elementen kunnen verklaren waarom de discrepantie tussen de politieke elites en de publieke opinie in België nog niet voor noemenswaardige problemen heeft gezorgd. De Belgische en Vlaamse autoriteiten voelen geen gebrek aan sociale basis voor hun standpunten op het Europese niveau omdat de publieke opinie simpelweg niet geïnteresseerd is. Hierdoor zijn de politieke elites quasi volledig onafhankelijk van de publieke opinie met betrekking tot het formuleren van standpunten over de Europese Unie. Politici kunnen met andere woorden ongestoord een pro-Europese koers varen.

De zaken liggen echter anders als het gaat om meer concrete Europese dossiers in diverse beleidsdomeinen (milieubeleid, landbouwbeleid, sociaal beleid). De permissieve consensus die geldt voor de brede Europese oriëntaties gaat minder op wanneer er concrete wetgeving op tafel ligt. Op dergelijke momenten geldt een veel duidelijkere verantwoordingsrelatie tussen de politieke elites en de *stakeholders* in de publieke opinie. Intern Belgische of Vlaamse regelgeving die zijn oorsprong vindt in Europese wet- of regelgeving, wordt sneller het voorwerp van discussie en kritiek bij de media, bij de brede publieke opinie, bij belangengroepen en bij de achterban van de politieke partijen, dan de grote debatten over de institutionele hervormingen van de Europese Unie. De politieke elites voelen zich in concrete dossiers meer gebonden aan de meningen, wensen en noden van bepaalde groepen uit de samenleving. Hierdoor vermindert ook de pro-Europese consensus: politieke partijen voelen tegelijk ook de behoefte om in concrete dossiers tegemoet te komen aan hun kiezers of aan bevriende pressiegroepen. Uiteraard kan dat het beste gebeuren door zich te profileren tegenover andere politieke stromingen. De verleiding wordt dan wel erg groot om de algemene pro-Europese lijn te verlaten en plaats te ruimen voor kritische opmerkingen en standpunten. Het is met andere woorden op momenten dat concrete Europese dossiers op de agenda staan dat de ambigue houding van de politieke elites manifest wordt. Terwijl politici hun geloof blijven belijden in het Europese federalisme, bedenken ze tegelijk allerlei strategieën om zich aan de Europese verplichtingen te onttrekken. In plaats van de gemeenschappelijk aangenomen Europese wet- en regelgeving loyaal na te leven en te verdedigen bij de publieke opinie, trekken politieke elites steeds vaker de opportunistische kaart. Op die manier verloochenen ze Europa en brengen ze de Europese bewustwording van het grote publiek in gevaar. Door de afvallige houding spiegelen de politieke elites de publieke opinie immers voor dat Europese wetgeving in laatste instantie nog kan worden omzeild of aangepast omdat ze niet overeenstemt met bepaalde interne belangen of situaties. Niets is echter minder waar: gemeenschappelijk aangenomen Europese wetgeving moet worden omgezet en nageleefd, op straffe van berispingen, veroordelingen en boetes, en veel erger nog, het verlies aan geloofwaardigheid en invloed bij de Europese partners.

De beschreven Europese houding van de politieke elites komt vrijwel steeds tot uiting in vier aspecten: (1) het bewust omzeilen van Europese regelgeving, (2) het gebrek aan een degelijke pro-actieve strategie, (3) het nalaten om de feedback van de Europese Commissie grondig te evalueren en (4) het onterecht gebruiken van Europa als zondebok. Voorbeelden van deze praktijken in België en in Vlaanderen zijn legio. Alleen al de berichtgeving van de laatste maanden levert een rijke oogst illustraties op van de confrontatie tussen de gemeenschappelijk aangenomen Europese wetgeving en de houding van de politieke elites bij de omzetting ervan in interne regelgeving: denk maar aan het fluorverbod, de schending van de Europese afval- en milieuregels, de Maribelsteun, de aanleg van het Deurganckdock, het klooster in Opgrimbie, de habitatrichtlijn. In de volgende paragrafen worden de bovengenoemde vier aspecten verder besproken en geïllustreerd aan de hand van wat intussen het meest beruchte voorbeeld van allemaal is geworden: de nitraatrichtlijn. De afbakening van de kwetsbare gebieden in Vlaanderen illustreert overduidelijk de on-Europese houding van de Vlaamse politieke elites.

## 2. De on-Europese houding van de Vlaamse politieke elites

Een eerste belangrijke strategie van de politieke elites om de interne belangen te vrijwaren ten koste van de Europese verplichtingen is *het (bewust) omzeilen van Europese wetgeving* door de foutieve of laattijdige omzetting en toepassing van Europese wetgeving. De nitraatrichtlijn, die al in 1991 werd goedgekeurd, verplicht de lidstaten het nitraatgehalte in het grondwater terug te dringen door de bemesting van landbouwgrond door dierlijke meststoffen aan banden te leggen. Om deze doelstelling te halen moeten de lidstaten zogenaamde kwetsbare gebieden aanduiden. In deze gebieden moet streng worden toegezien op de bemesting zodat de nitraatquota gehaald kunnen worden en het drinkwater niet in gevaar komt. Het is nu net die aanduiding van kwetsbare gebieden die in Vlaanderen problematisch is: indien de Europese definitie van 'kwetsbaar gebied' nauwgezet gevolgd wordt, zou ongeveer 80% van Vlaanderen ingekleurd moeten worden als kwetsbaar gebied. Volgens de landbouworganisaties zouden deze strenge bemestingsnormen echter de doodsteek betekenen voor de veeveeltsector in Vlaanderen. Geen wonder dus dat deze richtlijn al voor heel wat politieke opschudding heeft gezorgd. Landbouworganisaties en bevriende partijen (de toenmalige CVP, nu de VLD) saboterden intussen al 10 jaar de correcte omzetting en toepassing van deze Europese regelgeving. In juni 2002 werd nog maar eens pijnlijk duidelijk hoe de politieke elites Europa dachten te omzeilen en zo de interne belangen te verdedigen. Ondanks de duidelijke Europese verplichtingen werd binnen de Vlaamse regering een compromis gesloten dat 46% van Vlaanderen inkleurt als kwetsbaar gebied. Iedereen die het dossier volgt, weet dat dit compromis geen schijn van kans maakt om te worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Een veroordeling door het Hof van Justitie lijkt nu wel onafwendbaar. Het is bovendien schrijnend te moeten vaststellen dat deze strategie op termijn schadelijker is voor Vlaanderen dan het doorvoeren van de nodige aanpassingen aan het Vlaams landbouwbeleid. Het betalen van boetes aan de Europese Commissie en, erger nog, het mislopen van Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling zullen de boeren immers veel harder treffen dan nu wordt toegeven door Vlaamse regering en de belangenorganisaties.

Een tweede aspect van de on-Europese houding van de Vlaamse politieke elite uit zich in een zeer geringe Europese reflex die het voor Vlaanderen heel moeilijk maakt om adequaat op aankomende Europese regelgeving te reageren. In Vlaanderen, net als in België trouwens, wordt namelijk *veel te weinig aandacht besteed aan een grondige pro-actieve strategie*. Een dergelijke aanpak houdt in dat aankomende Europese wetgeving grondig gescreend wordt zodat de juridische, politieke, sociaal-economische, technische en administratieve gevolgen voor Vlaanderen duidelijk worden. Op die manier kan Vlaanderen (via België) op

het Europese niveau strategisch onderhandelen over het voorstel en voorzorgsmaatregelen treffen om Europese wetgeving die grote aanpassingen vereist om te zetten. Spijtig genoeg ontbreekt deze pro-actieve reflex quasi volledig met als gevolg dat Vlaanderen zich bij de omzetting en naleving van Europese wetgeving vaak geplaatst ziet voor 'onhaalbare' of 'moeilijk realiseerbare' doelstellingen. Ook hier is de nitraatrichtlijn een dankbaar voorbeeld. De richtlijn, zoals die in 1991 mee werd goedgekeurd door de Belgische vertegenwoordigers, bevat inderdaad zeer moeilijk haalbare doelstellingen voor de landbouw en de veeteelt in Vlaanderen. Hoewel de landbouworganisaties in die tijd over veel invloed beschikten bij één van de toenmalige coalitiepartijen (CVP), kon toch niet worden voorkomen dat in de richtlijn moeilijk haalbare doelstellingen voor Vlaanderen werden ingeschreven. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat zowel de politieke elites als de belangengroepen ervan overtuigd waren dat het Mestdecreet van 1989 zou volstaan om aan de nitraatrichtlijn te voldoen. Niets was echter minder waar. Door een gebrekkige pro-actieve strategie heeft men de essentiële verschillen tussen de nitraatrichtlijn en het Mestdecreet over het hoofd gezien. Hierdoor heeft men te lang vastgehouden aan het Mestdecreet, terwijl dat voor de Europese Commissie niet volstond. Wanneer uiteindelijk het besef gegroeid was dat de nitraatquota en de bemestingsnormen uit de nitraatrichtlijn veel strenger waren, zat er blijkbaar voor de opeenvolgende regeringen niet veel anders op dan op allerlei mogelijke manieren de richtlijn te omzeilen. Vlaanderen had zich nochtans veel ellende kunnen besparen indien het op voorhand zijn huiswerk had gemaakt en gepleit had voor wijzigingen in de richtlijn. Niet alleen de sector zelf was dan beter af geweest, ook de Europese geloofwaardigheid van de Vlaamse en Belgische regering was dan veel minder in het gedrang gekomen.

Het gebrek aan Europese reflex uit zich verder in *de moeizame relatie met de Commissie*. Terwijl andere lidstaten vaak (informeel) contact zoeken met de Europese Commissie om omzettingsvoorstellen te toetsen, blijkt dit in Vlaanderen, en bij uitbreiding in België, veel minder voor te komen. De aanwezigheid van de Commissie in Brussel lijkt wel een remmende voorsprong te zijn: de Vlaamse regering houdt dikwijls geen rekening met de negatieve signalen die door de Commissie worden uitgezonden. Dit kan opnieuw geïllustreerd worden door de recente perikelen inzake de aanduiding van de kwetsbare gebieden. Het Vlaamse voorstel over de inkleuring van 46% van het Vlaamse grondgebied als kwetsbare zone werd immers duidelijk niet vooraf afgetoetst aan de mening van de Commissie. Indien dit wel gebeurd was, hadden wellicht alsnog enkele wijzingen kunnen worden aangebracht zodat de geloofwaardigheid van het voorstel was gestegen en misschien een negatief antwoord van de Commissie was voorkomen. Een Vlaamse Europarlementariër die bij de Commissie polshoogte nam over het voorstel, kreeg meteen een klaar antwoord waaruit bleek dat het Vlaamse compromis niet aanvaard zou worden. Toch weigerde de Vlaamse regering haar compromis aan te passen en werd het voorstel onveranderd bij de Commissie ingediend. Het leidt dan ook weinig twijfel dat de voorgestelde afbakening door de Commissie ahangig gemaakt zal worden bij het Hof van Justitie. Een veroordeling komt steeds dichterbij.

Een laatste element dat getuigt van een on-Europese houding van de Vlaamse politiek elites is de afbeelding van Europa en de Europese Commissie als een soort Xantippe. Al te vaak worden onpopulaire beleidsmaatregelen door Vlaamse politici afgewenteld op '*zondebok Europa*'. Willekeurig balanceren tussen Europa als een goede fee of als een boze heks, getuigt van weinig loyaliteit tegenover het Europese project. Door de schuld in de schoenen te schuiven van het 'verre Europa' plaatst de Vlaamse politieke elite bovendien zichzelf uit de wind. Europa is immers tijdens de verkiezingscampagne tot nog toe afwezig omdat de publieke opinie niet echt geïnteresseerd is. Voor of tegen Europa stemmen is geen optie voor de keizers zodat politici zichzelf ongestoord populair kunnen maken ten koste van Europa. Ook in het geval van de nitraatrichtlijn werd door de politieke elites de verantwoordelijkheid afgewenteld op Europa. Tijdens de opstelling van de verschillende Mestactieplannen werd immers door de bevoegde minister herhaaldelijk verwezen naar Europa. Zo moest duidelijk overkomen dat onpopulaire

Mestactieplannen niet het idee van de bevoegde minister waren, maar werden opgelegd door het boze Europa! Het moet gezegd dat de nitraatrichtlijn niet meteen een voorbeeld is van goede en duidelijke wetgeving. Maar los daarvan blijft het bedenkelijk dat een minister proclameert dat Vlaanderen de nitraatrichtlijn niet moet naleven omdat het voor Vlaanderen simpelweg niet haalbaar is.

De schizofrene houding van de Vlaamse politieke elites tegenover Europa doet de vraag rijzen naar de werkelijke Europese ingesteldheid van de Vlaamse politici. In de wetenschappelijke literatuur over Europese integratie wordt deze vraag vertaald in de zoektocht naar de Europeanisering van politici en ambtenaren. Hiermee wordt een antwoord gezocht op vragen als: 'Verloochenen politici Europa enkel uit electoraal voordeel en blijven zij *in se* wel pro-Europees? Of vinden zij dat Europa te diep doordringt in hun bevoegdheden en zijn ze eigenlijk minder pro-Europees dan ze laten uitschijnen? Om op dergelijke vragen te antwoorden, moet eerst het concept Europeanisering gedefinieerd en gekaderd worden. Daaruit zal blijken dat Europeanisering zowel structurele als culturele aspecten bevat. Daarna zal aangetoond worden in hoeverre de Vlaamse politieke elite inderdaad aangepast is aan het Europese niveau, of, met andere woorden, in hoeverre zij voldoende 'geëuropeaniseerd' is.

### **3. Europeanisering: structurele en culturele aanpassing aan de EU**

Gedurende meer dan 50 jaar focusten de academische debatten vooral op de oorsprong en de verdere ontwikkeling van de Europese integratie en de processen van *institution-building* op het Europese niveau. Er werd echter veel minder aandacht besteed aan de omgekeerde relatie: hoe beïnvloedt de Europese integratie de binnenlandse politiek van de lidstaten? Het is enkel met de nieuwe golf van uitbreidingen in de jaren '80 en de opkomst van concepten als '*multi-level governance*' dat er ook aandacht besteed werd aan de binnenlandse transformaties onder invloed van de Europese Unie (Buller 2002; Kallestrup 2002).

Hoewel we niet ontkennen dat de Europese evolutie sinds de oprichting van de EGKS tot aan het Verdrag van Nice gepaard is gegaan met een steeds grotere bevoegdheidsoverdracht van het nationale (en het subnationale) niveau naar het Europese bestuursniveau (Green Cowles 2001), gaat europeanisering verder dan een steeds verder schrijdende Europese integratie. Het is immers overduidelijk dat deze overdracht naar het daardoor steeds machtigere Europa voor een aantal beleidsdomeinen - die traditioneel tot de kern van de binnenlandse politiek van een soevereine staat behoorden - niet zonder gevolgen kan blijven (Knill 2001). Bovendien is het vaak zo dat sub-nationale entiteiten het hardst 'getroffen' worden door het *uploaden* van bevoegdheden naar het Europese niveau. Dit is zeker het geval voor Vlaanderen, dat in de loop der jaren bevoegd werd voor een aantal 'Europese beleidsdomeinen bij uitstek', bijvoorbeeld het milieubeleid.

Deze *top-down* impact van de Europese bestuurslaag op de nationale en de subnationale lagen noopt tot verregaande aanpassingen. Om volwaardig deel uit te maken van de Europese constructie, moeten tal van binnenlandse hervormingen doorgevoerd worden. Deze aanpassingen kunnen zich op verschillende vlakken situeren, zowel op het vlak van de institutionele structuren als op het vlak van de ingesteldheid van de actoren die binnen deze institutionele structuren moeten werken. Kort samengevat kan het fenomeen Europeanisering dus beschouwd worden als de binnenlandse politieke veranderingen (zowel institutionele als culturele) die plaatsvinden onder invloed van de Europese bestuurslaag. De binnenlandse structuren en de politieke elites die deze structuren bevolken dienen zich met andere woorden aan te passen aan deze veranderende Europese context, indien ze een belangrijke rol willen blijven spelen in grote Europese politieke arena.

Discrepancies tussen de Europese en de Vlaamse structurele en culturele eigenschappen zorgen ervoor dat er een druk tot aanpassing op de Vlaamse schouders rust. Hoe groot deze druk is, hangt af van de mate van aangepastheid die Vlaanderen reeds bezit. Hoe kleiner de initiële overeenkomst van structuren en culturen, hoe groter de druk tot aanpassing (Green Cowles 2001). Vertrekkend vanuit het feit dat België (en dus ook Vlaanderen) behoort tot de *founding fathers* van de EU, zou men de hypothese kunnen ontwikkelen dat de verschillen tussen de Vlaamse institutionele structuur en cultuur en de Europese vereisten op dat vlak eerder gering zijn. Toch tonen bovenstaande voorbeelden aan dat deze hypothese lang niet helemaal opgaat. Zoals al aangehaald, kunnen we uit de actualiteit van de laatste maanden afleiden dat de Vlaanderen en haar politieke elites zich in haar organisatie, houding en denkwijze niet zo goed heeft aangepast, of dus minder goed geëuropeaniseerd is dan de pro-Europese consensus onder de politieke partijen doet uitschijnen.

De aanpassingen aan de EU omvatten bovendien heel wat meer dan het bewust omzeilen van Europese regelgeving, het gebrek aan een degelijke pro-actieve strategie, het nalaten om feedback van de Europese Commissie grondig te evalueren en het onterecht gebruiken van Europa als zondebok. Deze vier aspecten zijn slechts specifieke uitingen van een aantal indicatoren die gebruikt kunnen worden om de mate van Europeanisering van een lidstaat of deelstaat te evalueren. In de volgende paragrafen zal daarom de vraag naar het al dan niet aangepast zijn van de Vlaamse structuren en van de cultuur van de politieke elites beantwoord worden.

#### **4. De aanpassing van de Vlaamse en Belgische administratieve en politieke structuren**

Een eerste cluster van aanpassingsindicatoren heeft te maken met de institutionele organisatie van een lidstaat of van een subnationale entiteit. De vraag stelt zich in hoeverre de algemene staatsstructuur, de up- en downloadstructuren voor Europese regelgeving en de politieke organisatie, veranderd is onder invloed van het voortschrijdende Europese integratieproces, of, met andere woorden, in hoeverre deze structuren zich hebben aangepast om een efficiënte betrokkenheid in de Europese beleidscyclus te bewerkstelligen.

Sinds de jaren '70 werd België in vijf opeenvolgende staatshervormingen omgetoverd tot een volwaardige federale staat, met een complexe en asymmetrische staatsstructuur tot gevolg. Het is bekend dat deze staatshervormingen doorgevoerd werden om tegemoet te komen aan de steeds groter wordende vraag van de deelstaten naar culturele en economische autonomie. Op zich is het niet problematisch dat deze staatshervormingen werden ingegeven door binnenlandse verzuchtingen en door alsmaar verdergaande pogingen om de communautaire springstof te ontminnen. Wat wel voor problemen heeft gezorgd is dat de omvorming van het unitaire naar het federale België gelijk liep met de steeds verdere uitbouw van de Europese constructie. De combinatie van beide evoluties met ieder hun eigen institutionele vereisten heeft voor heel wat aanpassingsdruk gezorgd. Daarbij is het vooral zaak om de Belgische staatsstructuur zo te organiseren dat zowel de federale staat als de deelstaten een volwaardige plaats kunnen vinden binnen het grote Europese politieke systeem en er ook efficiënt in kunnen meedraaien.

Als we er bovendien vanuit gaan dat het Belgische federalisme gekenmerkt wordt door een competitieve strategie, waarbij de deelstaten op hun autonomie staan en samenwerking met het federale niveau trachten te omzeilen, dan wordt het voor Vlaanderen en de Vlaamse politieke elite nog belangrijker om zich terdege aan te passen aan de Europese realiteit (Börzel 2002). Deze aanpassing heeft in de eerste plaats betrekking op een hele reeks structurele elementen: het efficiënt *uploaden* van Vlaamse beleidsopties naar het Europese forum, de creatie van efficiënte downloadstructuren om de goedgekeurde regelgeving snel en correct om te zetten, het volgen van een sterke pro-actieve strategie zowel bij de voorbereiding als bij

de uitvoering van het Europees beleid en een adequate aanpassing van de organisatiestructuren van regering, administratie, parlement en politieke partijen. Laten we op een aantal daarvan even dieper in gaan.

### **De *upload* fase: standpuntbepaling en vertegenwoordiging in de Europese instellingen**

Efficiënt omgaan met het Europese beleid begint reeds in de beleidsvoorbereidende fase. Wanneer een lidstaat erin slaagt om zijn geprefereerde beleidsopties te laten doordringen tot op het Europese niveau, dan zal die lidstaat het achteraf ook makkelijker hebben om de Europese besluiten te implementeren. Om standpunten naar het Europese niveau te *uploaden*, is het in de eerste plaats belangrijk dat er een duidelijk standpunt te verdedigen is. Daarnaast moeten de standpunten ook via de juiste formele en informele kanalen hun weg vinden naar het Europese forum.

De aanwezigheid van het *in foro interno, in foro externo* principe in de Belgische grondwet, en het feit dat de Europese Unie formeel enkel staten als leden heeft, zorgt ervoor dat er in België een complex mechanisme voor de vertegenwoordiging van de deelstaten in de Europese Unie op poten werd gezet. In 1994 werd een Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers. Dit akkoord regelt de vertegenwoordiging van België in de Raad en garandeert de inspraak van Gewesten en Gemeenschappen. Tevens werd een coördinatiemechanisme uitgewerkt voor de bepaling van het Belgische standpunt op de Europese besluitvormingsfora.

Kort gesteld komt het coördinatiesysteem hierop neer. Het Belgische standpunt wordt onderhandeld in P11, de Directie Europese Zaken binnen de Federale Overheidsdienst (FOD) voor Buitenlandse Zaken. Vergaderingen van P11 zijn steeds samengesteld uit vertegenwoordigers van de te behandelen beleidsdomeinen en vertegenwoordigers van de eerste minister, de vice-premiers, de ministers-president van de deelstaten, de federale minister bevoegd voor Europese zaken en de leden van de deelregeringen bevoegd voor externe betrekkingen. Bovendien zijn ook de attachés van de deelstaten bij de Permanente Vertegenwoordiging (PV) en een federaal lid van de PV steeds aanwezig bij de coördinatievergaderingen. Een eenvoudig rekensommetje leert dat elke vergadering van P11 al snel zo'n vijftwintig deelnemers telt. Bovendien beslist P11 steeds met unanimitéit en moet bij gebrek aan consensus het agendapunt in kwestie worden behandeld op de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid of zelfs binnen het Overlegcomité. Indien in deze organen geen overeenstemming bereikt wordt, kan België geen standpunt innemen en dient het zich bijgevolg te onthouden bij een stemming op het Europese niveau (Beyers 2001). Het is duidelijk dat de overladen vergaderingen van P11 en de vereiste consensus nauwelijks toelaten om zich op een snelle en flexibele manier aan te passen aan veranderende Europese omstandigheden.

Buiten de complexe en logge overlegstructuren schiet het Samenwerkingsakkoord nog op een andere belangrijke indicator van Europeanisering tekort: de pro-actieve strategie en de afvaardiging van experts naar de raadgevende en beleidsvoorbereidende kanalen van de Commissie en de Raad. Over deze materie zwijgt het Samenwerkingsakkoord in alle talen. Het is juist in deze formele en informele netwerken dat het Europese beleid vorm krijgt en waarin de mate van aangepastheid van het Europese beleid aan de Vlaamse prioriteiten dus kan beïnvloed worden. De ad hoc strategie die vaak wordt toegepast voor de afvaardiging naar allerlei beleidsvoorbereidende organen, maakt dat ambtenaren dossiers minder goed kunnen opvolgen en voorbereiden, wat de Europeanisering van Vlaanderen niet ten goede komt. Mede

door de ligging van Vlaanderen bij het hart van Europa, hebben Vlaamse ambtenaren minder informele contacten met hun buitenlandse collega's, zodat de nabijheid van de Europese instituties eerder een remmende factor in de Europeanisering schijnt te zijn.

### **De *download* fase: interne omzetting en toepassing van Europese regelgeving**

Zoals hierboven al aangehaald werd, is de implementatie van Europese wetgeving onlosmakelijk verbonden met beleidsvoorbereiding ervan: een gebrekkige voorbereiding hypothekeert immers een vlotte omzetting van de aangenomen wetgeving. De geringe Europeanisering van de Vlaamse uploadstructuren belooft dus weinig goeds voor de implementatie van de aangenomen regelgeving. Bovendien maken de verticale, horizontale en gemengde bevoegdheidsverdeling en de afwezigheid van een normenhiërarchie de omzetting van Europese regelgeving in België tot een uiterst complexe materie. Bondig gezegd verloopt de omzetting als volgt. Een Europese richtlijn komt eerst op de Belgische PV terecht, van waaruit ze naar de Juridische Dienst van de Federale Overheidsdienst voor Buitenlandse Zaken (Directie J12) wordt gestuurd. Vervolgens verschijnen de Europese coördinatoren van de verschillende departementen en van de Gemeenschappen en de Gewesten op het toneel. Zij moeten de concrete omzettingsprocedures, samen met de zogenaamde trajectbeheerders, in goede banen leiden. Na het advies van de bevoegde organen, kan het voorstel tot omzetting worden voorgelegd aan de regeringen. Wanneer de omzetting gebeurt door een wet of een decreet, moeten bovendien ook de bevoegde parlementen de teksten goedkeuren.

Hoewel de officiële implementatiecijfers van de Europese Commissie niet uitgesplitst zijn naar Gemeenschappen of Gewesten, toont het vrij slechte Belgische implementatierapport aan dat de ook de Vlaamse downloadstructuren niet optimaal geëuropeaniseerd zijn (Commissie 2002). De gebrekkige Europeanisering van de structuren uit zich onder meer in de zwakke personeelsbezetting van de PV en van J12, de dubbele dagtaak van de Europese coördinatoren en de vertraging die de omzetting kan oplopen door het verplicht advies van bepaalde organen en van de Raad van State. Hoewel het hier veelal federale elementen betreft, is ook Vlaanderen in vele opzichten afhankelijk van deze organisatiestructuren, zodat ook de Vlaamse omzetting in negatieve zin beïnvloed kan worden.

### **De organisatie van de parlementaire controle**

In een parlementaire democratie wordt het parlement verondersteld controle uit te oefenen op de uitvoerende macht. Aangezien Vlaamse ministers ook op het Europese niveau een rol te spelen hebben, zijn ook zij in principe onderworpen aan democratische controle door het Vlaamse parlement. De mate waarin deze controle gebeurt en de wijze waarop een parlement zich organiseert om zich van deze taak te kwijten, zijn dus eveneens indicatoren die wijzen op de mate van Europeanisering.

Er zijn echter meerdere redenen om aan te nemen dat de leden van het Vlaamse parlement niet echt wakker liggen van wat de Vlaamse ministers op het Europese niveau verkondigen. Volgens meerdere auteurs behoort de Belgische en de Vlaamse parlementaire controle op Europese zaken tot de zwakste in Europa (Vandevivere 2002; Raunio 1999). Naast het feit dat de Vlaamse parlementaire controle in het algemeen vrij zwak is, kunnen er nog andere oorzaken aangehaald worden, die eerder verband houden met de gebrekkige Europeanisering van de Vlaamse politici. Ten eerste is de interne organisatie van het parlement niet optimaal afgestemd op de parlementaire controle van Europese dossiers. Zoals de naam al laat uitschijnen, houdt de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden zich naast Europese zaken ook nog met alle andere 'buitenlandse zaken' bezig, wat op zich al geen teken van een



sterke Europeanisering is. Noch in het Vlaamse noch in het federale parlement nemen de bevoegde parlementaire commissies een leidende rol in het voorbereiden en het evalueren van belangrijke Europese dossiers. Ook het feit dat het parlement pas betrokken wordt in de hele Europese besluitvormingscyclus bij de omzetting van de regelgeving, getuigt niet van een goede pro-actieve strategie of van een efficiënte aanpassing aan de Europese besluitvorming. Daarnaast is er vrij weinig Europese expertise aanwezig in het Vlaamse parlement, wat de controle op gespecialiseerde Europese dossiers moeilijker maakt. Zelfs in de Commissie Europese Zaken van het Vlaamse parlement geven slechts drie van de vijftien vaste leden aan dat ze Europa als belangrijkste expertise- en interesseveld beschouwen (cf. website Vlaams Parlement).

### **De interne organisatie van de regering**

Naast de organisatie van het parlement geeft ook de verdeling van Europese dossiers en de aandacht voor Europese dossiers binnen de regering aanwijzingen over de mate waarin ons Vlaams politiek bestel is afgestemd op het functioneren binnen de Europese context. Wanneer we er vanuit gaan dat de Europese bestuurslaag doordringt in elk beleidsdomein, is het een teken van goede Europeanisering wanneer elke bevoegde minister verantwoordelijk is voor de Europese dimensie van zijn of haar beleid. Toch zien we dat in de praktijk een aantal gevoelige Europese dossiers door de minister-president uit de handen van de vakministers genomen worden. Dat is op zich niet erg als het de coördinatie van de Europese standpuntbepaling ten goede komt. Het is wel problematisch wanneer – zoals nu het geval is – de buitenlandse bevoegdheden verspreid liggen onder verschillende ministers. Daarnaast komt de Europese dimensie slechts in geringe mate aan bod in het Vlaamse coalitieakkoord en de beleidsbrieven van de respectieve ministers. Dit is een zeer merkwaardige vaststelling als je bedenkt dat enkele van de belangrijkste Europese beleidsdomeinen binnen het federale België onder de Gewestbevoegdheden vallen: dat geldt niet enkel voor regulatieve beleidsdomeinen zoals het milieubeleid maar ook voor redistributieve beleidsdomeinen zoals het regionaal beleid (de structuurfondsen en het landbouwbeleid). De geringe aandacht leidt met andere woorden niet alleen tot moeilijkheden bij het omzetten van regels, maar ook tot het inefficiënt omgaan met de mogelijkheden van Europese subsidiëring.

### **De politieke partijen en (Europese) verkiezingen**

Naast het parlement en de regering zijn de politieke partijen een derde grote speler in het politieke systeem. In tegenstelling tot het parlement en de regering, is het niet zozeer de interne organisatie van partijen die een aanwijzing kan geven over de mate van Europeanisering, maar wel de inhoudelijke strategieën en standpuntbepalingen die een indicator van Europeanisering zijn. Ook hier scoort Vlaanderen niet echt goed.

Hoewel er onder de Vlaamse partijen (met uitzondering van het Vlaams Blok) een pro-Europese consensus heerst, kunnen we niet zeggen dat Europese themata tot op heden een grote rol speelden in verkiezingscampagnes. Zelfs de Europese verkiezingen werden tot nu toe niet uitgevochten over Europese themata. De kwalificatie van *second order elections* is dus zeker op z'n plaats in de Vlaamse en Belgische context (Irwin 1995). De schuld voor het negeren van Europa ligt echter niet exclusief bij de politieke partijen. Wanneer we ervan uitgaan dat politieke partijen campagne voeren rond thema's die de kiezer beroeren en waar ze electoraal voordeel uit kunnen halen, kunnen we besluiten dat het electoraal niet lonend is om de zich te profileren op Europese thema's. Toch zou men kunnen opwerpen dat het dan maar aan partijen is om zich ook op de Europese dossiers te richten en zo de Europeanisering van de andere politieke elites en van de bevolking aan te scherpen. Het feit dat er ook tussen partijen weinig of

nooit gedebatteerd wordt over Europa, doet echter vermoeden dat de politieke elites niet erg geëuropeaniseerd zijn. Hieruit blijkt trouwens dat een pro-Europese consensus niet hetzelfde is als een hoge mate van Europeanisering.

## **5. De aanpassing van de Vlaamse politieke cultuur aan de Europese Unie**

De vorige paragrafen hebben overvloedig geïllustreerd dat de Vlaamse en Belgische structuren niet ideaal zijn om optimaal te functioneren in een Europese context. Dit gegeven wordt bovendien versterkt omdat de zwakke structurele Europeanisering niet gecompenseerd wordt door een goede aangepastheid van de mentaliteit van de Vlaamse politieke elites aan de beperkingen en de mogelijkheden die de aanwezigheid van een Europese bestuurslaag impliceert. De Vlaamse politici mogen dan al graag uitpakken met hun pro-Europese houding, dat betekent nog niet dat ze voldoende geëuropeaniseerd zijn om er ook efficiënt mee om te gaan. Zoals al gezegd staat een pro-Europese houding immers niet per definitie gelijk met een goed aangepaste mentaliteit, die het belang van de Europese context op de eigen situatie ten allen tijde goed inschat. Waar andere, zelfs eurosceptische landen als Denemarken (Bursens 2002), wel tekenen van een sterke europeanisering vertonen, blijft Vlaanderen, in belangrijke mate door de pro-Europese consensus van de politieke elite en het nooit stilstaan bij de gevolgen van de Europese context op de Vlaamse, achterop. De culturele onaangepastheid aan de Europese Unie uit zich in de Vlaamse context in hoofdzaak op twee manieren: een gebrek aan Europese kennis en bewustzijn bij de politieke elite en het misbruiken van de EU voor interne (electorale) overwegingen.

### **Het gebrek aan Europese kennis en bewustzijn**

Hoewel het zeer moeilijk is om de kennis van politici over de Europese Unie objectief te meten, zijn er toch een aantal aanwijzingen te vinden dat de kennis van onze Vlaamse politieke elite over een belangrijke component van hun inhoudelijke werkzaamheden eerder ondermaats is. Hoewel we ons ervan bewust zijn dat parlementsleden en ministers zich omringen met gespecialiseerde medewerkers en we ook niet kunnen verwachten dat iedere politicus, ongeacht zijn opleiding of achtergrond, perfect op de hoogte is van de finesses van de Europese besluitvorming, lijkt het ons toch niet onbelangrijk dat politici op de hoogte zijn van de gevolgen die de Europese context op hun werkzaamheden heeft. Er zijn immers weinig of geen beleidsdomeinen meer te vinden waarin de Europese Unie niet met één of ander beleidsinstrument of maatregel, hoe klein of hoe groot ook, om de hoek komt kijken. Het is een teken van een goede europeanisering indien politici op de hoogte zijn van de mogelijkheden of beperkingen die voortvloeien uit de voortschrijdende Europese integratie. Zuivere kennis hoeft dus niet steeds aanwezig te zijn, zolang de Vlaamse politieke elites zich maar bewust zijn van het feit dat ze in hun politieke doen en laten in een groot aantal gevallen dienen rekening te houden met Europese regelgeving in hun bevoegdheidsdomein. Hetzelfde geldt trouwens voor de administraties. Ook hier is een gezonde Europese reflex op z'n plaats. Een grotere kennis en bewustzijn van de Vlaamse (en Belgische) ambtenaren over de impact van de Europese Unie op hun dagelijkse werkzaamheden zou de performantie tijdens voorbereidende besprekingen in Raadswerkgroepen en tijdens de vertaling van de Europese wetgeving achteraf ten zeerste ten goede komen. Bouwen aan voldoende Europese expertise is dan ook een hoofdpoddracht voor de Vlaamse ambtenarij.

Het is juist dit gebrek aan *'awareness'* of het gebrek aan een *'Europese reflex'* bij de binnenlandse beleidsmakers die getuigt van een gebrekkige Europeanisering. Wanneer er in Vlaanderen wekenlang getouwtrek wordt geleverd tussen de groene en de liberale regeringspartij over een intern compromis over

de kwetsbare gebieden dat uiteindelijk geen kans maakt bij de Europese Commissie, levert dit bovendien een merkwaardige paradox op met het pro-Europese imago van deze partijen. Indien de Vlaamse politici de finesses van het Europese spel beter in de vingers hadden, dan zouden ze het ongetwijfeld niet nagelaten te doen wat een Vlaams Europarlementslid wel deed: zich vooraf informeren bij de Europese Commissie over het desbetreffende voorstel. Wat de organisatie van de administratie betreft, is het dan weer merkwaardig te moeten vaststellen dat er nauwelijks geïnvesteerd wordt in noodzakelijke Europese opleidingen voor de eigen Vlaamse (en Belgische) ambtenaren, terwijl via internationale samenwerking wel projecten gesponsord worden om de Oost-Europese collega's op hun toetreding voor te bereiden.

### **Het misbruiken van de EU voor interne electorale doeleinden**

Tenslotte kan nog gewezen worden op een laatste fenomeen: als politici zich al bewust zijn van de Europese context, dan deinzen ze er niet voor terug om Europa op te voeren in de rol die hen electoraal het meeste voordeel oplevert. Politici zijn zich met andere woorden wel bewust geworden van het feit dat Europa een gemakkelijke zondebok is om eigen fouten of onpopulaire beleidsmaatregelen op af te schuiven. Ten tijde van stringente besparingen en vernietigende landbouwcrisisen worden strenge maatregelen immers meer dan eens verkocht als producten uit de Europese winkel. Het behalen van de Maastrichtnormen, de sluiting van Renault Vilvoorde, de dioxinecrisis, ... het zijn maar enkele voorbeelden van een wel erg negatieve vorm van Europeanisering..

### **6. Conclusie en epiloog**

De Vlaamse en Belgische omgang met Europa heeft iets van een paradox. Terwijl de Vlaamse en Belgische politieke elites door hun buitenlandse collega's beschouwd worden als de '*champions of European integration*', slagen zij er nauwelijks in om intern op een efficiënte manier met het Europese gegeven om te gaan. In wat voorafging hebben we deze ambigue houding toegeschreven aan de geringe aangepastheid of, in meer wetenschappelijk jargon, de gebrekkige Europeanisering van de politieke en administratieve elites. We toonden aan dat er zowel wat schort aan de structurele organisatie van de Europese beleidsvoorbereiding en –implementatie als aan de mentale ingesteldheid van de betrokken politici en ambtenaren. Het dossier van de nitraatrichtlijn vormde daarbij een mooie illustratie.

Vooraf de houding van de Vlaamse politici (parlementsleden én ministers) tegenover Europa werd in deze bijdrage kritisch benaderd. We stelden dat de onvoldoende adequate (en soms intellectueel oneerlijke) aanpak van Europa vooral te wijten was aan een grote desinteresse in Europa, die op zijn beurt in belangrijke mate veroorzaakt wordt door het gebrek aan debat en de algemene pro-Europese consensus onder de politici. We toonden daarbij ook aan dat de politici eigenlijk vrij spel hebben met betrekking tot Europa omdat de Vlaamse publieke opinie tot op heden gekenmerkt werd door een permissieve consensus en een onverschillige houding ten aanzien van het verre Europa. Ten slotte merkten we op dat op de schaarse momenten dat er wel degelijk sprake is van een sterke Europeanisering, deze op een negatieve manier aangewend wordt.

Het is de combinatie van deze laatste elementen die leidt tot de volgende slotbeschouwing. Er zijn tekenen (vooral in de Eurobarometergegevens) die er op wijzen dat de onverschilligheid bij de publieke opinie plaats maakt voor een iets genuanceerdere, eerder negatieve houding tegenover de Europese Unie als institutie. Hiermee lijkt Vlaanderen dezelfde weg op te gaan als andere traditioneel pro-Europese lidstaten zoals Nederland, Italië en Frankrijk. Vooral de nakende uitbreiding van de Europese Unie naar Centraal

en Oost-Europa zorgt voor heel wat Europese aandacht bij de bevolking. Daar komt bij dat de media hoofdzakelijk de potentieel negatieve effecten van de uitbreiding in de verf zetten en in verband brengen met maatschappelijke fenomenen die sowieso de publieke opinie nauw aan het hart liggen: veiligheid, migratie en financiële solidariteit. Indien het electoraat in de aanloop naar de uitbreiding, die samenvalt met de aanloop naar de federale verkiezingen van 2003, verder blijkt zal geven van interesse in deze themata, dan rijst de vraag hoelang politici en politieke partijen de verleiding zullen kunnen weerstaan om hierop in te spelen tijdens de verkiezingscampagnes. De kans is dus reëel dat de Europese Unie en met name de uitbreiding, een *issue* zal worden in de aanloop naar de verkiezingen. En gezien de Europeanisering van de politici tot nu toe eerder negatieve vormen aannam, is de kans groot dat ook in Vlaanderen anti-Europese campagnes de kop zullen opsteken als extra middel om kiezers te overtuigen. Misschien worden sommige politieke stromingen er wel beter van, maar of Europa en de Europese burgers (inclusief de Vlamingen) er wel bij zullen varen, is zeer de vraag.

## **Bibliografie**

Beyers, J., 1998, Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie bij de Belgische maatschappelijke organisaties. In: *Res Publica* 40 (2): 247-272.

Beyers, J., 2000, *Het maatschappelijk draagvlak van het Europees beleid en het einde van de permissieve consensus*. Faculteit Sociale Wetenschappen, Leuven.

Beyers, J., Bursens, P., Kerremans, B., 2001, Belgium, the Netherlands and Luxembourg: Diversity among the Benelux Countries. In: *The EU and the Member States: Co-operation, Co-ordination and Compromise*. Zeff, E., Pirro, E. Boulder, Lynne Rienner (Eds.).

Börzel, T., 2002, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge University Press, Cambridge.

Buller, J., Gamble, A., 2002, Conceptualising Europeanisation. In: *Public Policy and Administration* 17 (2): 4-24.

Bursens, P., 2002, How Multilevel are IGCs? The Belgian Federation and the 2000 IGC. In: *Regional and Federal Studies* (forthcoming).

Bursens, P., 2002, Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records. On Transposition Laggards and Leaders in the EU. In: *Scandinavian Political Studies* 25 (2): 173-195.

Commissie, 2001, *Perceptions of the European Union*. Europese Commissie, Brussel.

Commissie, 2002, *Eurobarometer 57*. Europese Commissie, Brussel.

Commissie, 2002, *XVIIIth Report on Monitoring the Application of Community Law*. Europese Commissie, Brussel.

Coolsaet, R., 1998, Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid. In: *Res Publica* 40 (2): 179-191.

Coolsaet, R., 2001, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2000*. Van Halewyck, Leuven.

Green Cowles, M., Caporaso, J., Risse, Th., (Eds.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, Ithaca.

Irwin, G., 1995, Second Order or Third Rate? Issues in the Campaign for the Elections for the European Parliament. In: *Electoral Studies* 38 (1): 183-199.

Kallestrup, M., 2002, Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation Through the Articulation of a 'Need for Adaptation'. In: *Public Policy and Administration* 17 (2): 110-124.

Key, V. O., 1968, *Public Opinion and American Democracy*. Knopf, New York.

Knill, C., 2001, *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge University Press, Cambridge.

Lindberg, L., Scheingold, S., 1970, *Europe's Would-Be Polity*. Prentice Hall, London.

Niedermayer, O., Sinnott, R. (Eds.), 1995, *Public Opinion and Internationalised Governance*. Oxford University Press, Oxford.

Raunio, T., Wiberg, M., 1999, *Does Consensus Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance*. ECPR Joint Sessions Mannheim, March 26-31 1999.

Vandevivere, C., 2002, The Federal Parliament of Belgium: Between Wishes, Rules and Practice. In: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Maurer, A., Wessels, W. (Eds.). Nomos, Baden-Baden.