

# België en Europa: wat *na* het Voorzitterschap?

Steven Van Hecke, Steven Vanackere en Axel Buyse

## Inleiding

Peter Bursens (Universiteit Antwerpen)

Dit themanummer van *Res Publica* mag dan al gewijd zijn aan het Belgische Voorzitterschap van 2010, intussen heeft de Unie – België eventueel uitgezonderd – niet stilgestaan. Het raderwerk van de EU is blijven draaien, nieuwe voorzitters hebben de Raad in goede banen trachten te leiden en als vanouds komen en gaan de beleidstopics. De Belgen staan niet langer aan het roer: ze hebben het naambordje van ‘Chairman’ ingeruild voor dat van ‘Belgium’. Maar om wat te doen? Lopende zaken of niet, België is verplicht allerlei standpunten in te nemen in de Raad van Ministers. Dat gebeurt zonder veel aandacht van de buitenwereld, maar het gebeurt. Op een langetermijnvisie is het evenwel wachten. Daar kan immers alleen een nieuwe federale regering voor zorgen. Laten wij in dit themanummer van deze nood een deugd maken. De huidige politieke impasse en het ontbreken van een nieuwe regering die een eigen Europese koers vaart, bieden een uitgelezen kans om uitgebreid stil te staan bij de vraag: wat *na* het Voorzitterschap?

*Res Publica* stelde de vraag aan een politieke wetenschapper en strikte twee voor-

aanstaande *practitioners* voor een reactie. Steven Van Hecke (Universiteit Antwerpen) geeft de aftrap. Op basis van zijn analyse van ‘de staat van België in de EU’ presenteert hij een persoonlijke beschouwing over het post-Voorzitterschapstijdperk. Steven Van Hecke giet zijn analyse in een lijst van vijf prioriteiten, alsof hij de pen vasthield tijdens het schrijven van het hoofdstukje ‘Europa’ in het volgende federale regeerakkoord. Als eerste reageert Steven Vanackere, Minister van Buitenlandse Zaken en tevens Vice-Premier in de ontslagnemende Regering-Leterme II. De bijdrage van Vanackere leest niet als een regeerakkoord, maar eerder als een hoofdstuk van een verkiezingsprogramma. Het is het voluntaristisch pleidooi van een politicus voor de verdere uitbouw van Europa op die domeinen die nu nog grotendeels gecontroleerd worden door de lidstaten: de begroting, het buitenlands veiligheidsbeleid, het sociaaleconomische beleid en het asiel- en migratiebeleid. De tweede reactie komt van Axel Buyse, de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU, zeg maar de Vlaamse Ambassadeur bij de EU. Terwijl Vanackere in de eerste plaats het brede plaatje voor ogen houdt, wijst Buyse op de intern Belgische problemen die een

krachtadig Europabeleid volgens hem voorlopig onmogelijk maken. Als diplomaat richt hij zich eerder op de realiteit van de totstandkoming van het dagelijkse Europabeleid. Op basis daarvan suggereert hij aanpassingen die noodzakelijk zijn, wil België (blijven) wegen op de keuzes die de Europese Unie maakt. Terwijl Buyse als technicus eerst nog eens achterom kijkt en de oorzaken analyseert van het succesvolle Belgische Voorzitterschap, heeft Vanackere als politicus zijn blik meteen op de toekomst gericht. Conform de Belgische traditie pleiten ze dan weer wel allebei voor meer Europa (en meer Vlaanderen/België in dat Europa).

### **België na het Voorzitterschap: een langetermijnvisie voor een krachtig EU-beleid**

Steven Van Hecke (Universiteit Antwerpen)

Niets dan lof is wat België te beurt viel na afloop van het Voorzitterschap van de Raad in de tweede helft van 2010. De mislukking is een wees maar zoals bekend heeft succes vele vaders. Een van de redenen die ter verklaring werden ingeroepen, impliciet of expliciet verwijzend naar eerdere Voorzitterschappen die het er minder goed vanaf hebben gebracht, is de vroegtijdige en grondige voorbereiding door alle betrokken actoren – politici en, vooral, diplomaten en ambtenaren – op de verschillende niveaus die België rijk is: de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen. Ruim op voorhand en diepgaand werd nagedacht welke rol Bel-

gië kon spelen, ondanks de onzekerheid die op dat moment nog heerste betreffende een aantal cruciale omgevingsfactoren: een nieuw verkozen Parlement dat van zich af wil bijten, een nieuw verdrag dat nog niet alle geheimen had prijsgegeven en een nieuwe Europese Commissie op wier agenda België zich wilde richten. Met het einde van het Voorzitterschap is echter de waarde van die voorbereiding verdwenen, afgezien van een aantal leereffecten op het niveau van de actoren en het voorbeeld dat België heeft gesteld voor andere lidstaten die het roterend Voorzitterschap in de nabije toekomst waarnemen.

Maar ook nu België opnieuw gewoon lid is van de Raad van Ministers, zeg maar het automatisch terugvallen naar de *default option*, rijst de vraag naar zijn rol in Europa. Welke langetermijnvisie hanteert België, inclusief zijn Gewesten en Gemeenschappen, in de Europese Unie (EU)? En wat kan Europa van België verwachten? Meer dan vroeger worstelen een aantal landen met hun lidmaatschap van de Unie. Is het niet omwille van de gestage transformatie die de Unie zelf ondergaat of de gewijzigde contextfactoren, dan zijn het dwingende binnenlandse redenen – bijvoorbeeld het succes van populistische partijen die het Europese integratieproces geen warm hart toedragen – die kopbrekens veroorzaken in een aantal hoofdsteden. Tot nader order blijft België daarvan gespaard, maar dat mag geen reden zijn om niet stil te staan bij de factor die het zwaarst weegt op de binnenlandse politieke agenda: het lidmaatschap van de EU. In afwachting van een ‘grondige’ staatshervorming en van een volwaardige

federale regering – die trouwens niet los kunnen gezien worden van wat zich op en rond het Schumanplein afspeelt – volgen hieronder vijf (nieuwe) assen waarrond een Europabeleid voor de komende jaren zich kan kristalliseren.<sup>1</sup>

1. Om op langere termijn geloofwaardig te blijven en volwaardig mee te kunnen wegen op de agenda van de EU, moet België eerst en vooral dringend zijn huiswerk maken op sociaaleconomisch vlak. België heeft dit in het afgelopen decennium verzuimd, met alle gevolgen van dien. Met de regelmaat van de klok hebben allerlei instanties, binnenlandse zowel als Europese, de Belgische overheden nochtans aangemaand werk te maken van een indrukwekkend *to do*-lijstje dat intussen gemeengoed is geworden: aanpassing van het pensioenstelsel of – meer algemeen – de herfinanciering van de sociale zekerheid (onder druk van vergrijzing en ontgroening), hervorming van de arbeidsmarkt (onder druk van de economische globalisering), en de gezondmaking van de overheidsfinanciën (onder druk van de financiële markten), eventueel aangevuld met het uittekenen van een nieuw energiebeleid, voornamelijk op economisch (competitie) en budgettair vlak (kostprijs). Uiteraard is ook de omslag naar een nieuw energiemodel – denk ook hier aan het door Europa opgelegde klimaat- en energiebeleid – een kolossale uitdaging, maar dit mag men eerder rekenen onder de ‘gewone’ agenda zoals die binnen elk beleidsdomein vorm krijgt. In dit *to do*-lijstje gaat het om niets minder dan de aan-

passing van het bestaande sociaaleconomische en budgettaire systeem aan een nieuwe sociale, economische en financiële realiteit. Om allerlei redenen die belangrijk zijn maar waar het hier nu niet om te doen is, staat België, zacht uitgedrukt, nog niet ver in deze transformatie, zeker niet in vergelijking met enkele andere lidstaten, voornamelijk zijn belangrijkste handelspartners (en dat zijn de landen die België omringen). Op welke manier België deze ‘uitdagingen’ moet omzetten in beleidsmaatregelen, is uiteraard onderwerp van politiek debat (met in de hoofdrol de politieke partijen), al moet gezegd worden dat er geen honderd manieren bestaan om pakweg de arbeidsmarkt te flexibiliseren. Dat de hand aan de ploeg moet worden geslagen, is belangrijker dan welke maatregelen precies worden genomen. België heeft trouwens een zekere traditie in dit verband: de politieke klasse lijkt alleen tot actie over te gaan als de *sense of urgency* door derden, in de eerste plaats Europa, voldoende wordt aangewakkerd.<sup>2</sup> Is het niet om de welvaart van de burgers te beschermen, dan is het om reputatieschade en een verlies aan invloed te vermijden binnen de Unie. Tijdens het Voorzitterschap kwam het België goed uit dat het niet de leiding moest nemen in het uittekenen van wat doorgaans *economic governance* wordt genoemd, zoals het voordien Spanje goed uitkwam dat het niet zelf het voortouw moest nemen tijdens de eurocrisis. Beide landen zouden immers slecht geplaats geweest zijn om andere landen de les

te spellen. Maar België kan niet blijvend rekenen op dergelijke meevalers. Vroeg of laat komen immers ook de schaduwkanten van het Belgische model *in the spotlight*.<sup>3</sup> Een geslaagd Voorzitterschap verandert daar niets aan. Het spreekt voor zich dat, om erger te voorkomen, het beter is deze *spotlights* te voorkomen.

2. België is nog één van de weinige EU-lidstaten met een zogenaamde permissieve consensus, al zijn wellicht de eerste barsten reeds zichtbaar. *Grosso modo* zijn alle belangrijke maatschappelijke en politieke actoren voorstander van meer Europese integratie, zowel wat de bevoegdheidsdomeinen, de instellingen als de besluitvormingsregels betreft. De keerzijde van de medaille is ongetwijfeld het gebrek aan of de povere kwaliteit van het debat over Europa. De journalistieke wereld is minder dan men kan verwachten, vooral in vergelijking met de impact die Europa heeft op het politieke bestel en op talloze aspecten van het dagelijkse leven, geïnteresseerd in de EU; de kennis over Europa bij het grote publiek is eerder beperkt. Cynici beweren dat dit het beleidsmakers mogelijk maakt om op de ingeslagen weg van 'meer Europa' verder te gaan, zonder dat zij politiek en maatschappelijk ter verantwoording worden geroepen. Vanuit democratisch oogpunt is deze 'gewoonte' veeleer laakbaar. Burgers hebben recht op voldoende en kwaliteitsvolle informatie over een beleidsniveau dat dermate bepalend is voor het 'binnenlandse nieuws'. Als de media hier steken laten vallen,

is het aan de overheid om corrigerend op te treden. Zoals de Vlaamse overheid regionale berichtgeving belangrijk vindt en daarom financieel ondersteunt, zo zou dankzij een doordacht mediabeleid de Europese berichtgeving de plaats kunnen innemen die haar rechtmatig toekomt. Maar ook het leerplichtonderwijs zou een tandje kunnen bijsteken. Nog al te vaak is (basis)kennis van de EU – die voorafgaat aan (het recht op) opiniëring en ook omwille van die reden democratisch erg belangrijk is – 'elitair' in de betekenis dat ze onvoldoende aanwezig is in alle lagen van de samenleving. Uiteraard komt inzicht in het reilen en zeilen van de Unie niet vanzelf, net zoals niemand een aangeboren kennis heeft van de Wetstraat. De meningen kunnen verschillen over de wijze waarop deze kennisoverdracht moet georganiseerd worden. Maar het is zonneklaar dat hier een cruciale rol is weggelegd voor het onderwijs, aangestuurd door de politiek. Het risico op het (verder) afbrokkelen van de permissieve consensus of op (meer) euroscepticisme is de prijs die een rechtgeaard democraat daarvoor moet willen betalen.

3. Als België opnieuw één van de goede leerlingen wordt van de klas, dan heeft het meer troeven in handen om een voortrekkersrol te spelen in het Europese integratieproces, een rol die België in de loop der jaren veelvuldig heeft gespeeld.<sup>4</sup> Het staat buiten kijf dat in het bezetten van topposities binnen de EU België al regelmatig ruim boven zijn eigen gewicht heeft kun-

nen spelen. Met de permanente Voorzitter van de Europese Raad (Herman Van Rompuy) en de Eurocommissaris voor Handel (Karel De Gucht) is België momenteel goed bedeed op top-niveau. Ook op het vlak van Europese partijpolitiek zijn de Belgen met één fractieleider (Guy Verhofstadt) en drie partijvoorzitters (Wilfried Martens, Annemie Neyts-Uyttebroeck en Eric Defoort) zeer goed vertegenwoordigd. Merk trouwens op dat dit allemaal Vlamingen zijn. Maar leiderschap is op elk niveau nodig en is niet beperkt tot het politieke. Belgen moeten overal en in alle domeinen de kans krijgen om initiatieven te nemen die het Europese integratieproces vooruithelpen. Als er zoets bestaat als een Belgisch nationaal belang, dan is het wellicht dat. Dat vraagt een goede reputatie gebaseerd op *performance*, in de eerste plaats op sociaaleconomisch en budgetair vlak (zie hierboven), naast een doordacht personeelsbeleid gericht op dossierkennis en het verwerven van de vaardigheden die nodig zijn om optimaal te functioneren in een steeds complexer en meer divers wordende Unie.

4. Het komt er bovendien op aan om de opportuniteiten die Brussel als hoofdstad van Europa biedt, volop te benutten. Doorgaans zijn we ons onvoldoende bewust van deze unieke troef, een troef die andere lidstaten ons benijden. In België worden de aanwezigheid en fysieke nabijheid van de EU-instellingen (en in het kielzog daarvan alle andere instellingen, organisaties, bedrijven en vertegenwoordigingen

van overheden) nog te dikwijls als vanzelfsprekend beschouwd. Dat is alteminst zo. In alle domeinen die met de werking van de hoofdstad te maken hebben (infrastructuur, openbaar vervoer, cultuur, enz.), zou een Europese dimensie moeten aanwezig zijn. Momenteel lijkt dit nog te veel *ad hoc* te gebeuren. Waarom heeft het anders zo lang geduurd vooraleer bijvoorbeeld in het metrostation Troon een verwijzing naar het Europees Parlement werd aangebracht? Een grondige langetermijnstrategie voor de hoofdstedelijke functies van Brussel impliceert noodzakelijkerwijze de actieve betrokkenheid van alle bestuursniveaus die momenteel werkzaam zijn en – wellicht – ook de aanpassing van een aantal structuren en instellingen in het kader van een staatshervorming.<sup>5</sup>

5. De lange en breed gedragen sociale traditie binnen België (en het Europese engagement van talloze organisaties die op sociaal vlak actief zijn) zou meer dan vandaag het geval is aanleiding moeten geven tot acties voor de strijd tegen wat doorgaans de duale samenleving wordt genoemd. Die kloof tussen de *haves* en de *have-nots* bestaat uiteraard ook op binnenlands vlak, maar in het kader van de rol die België kan spelen binnen de EU wordt hier in de eerste plaats verwezen naar de kloof tussen diegenen die genieten van de 'weldaden' van de Europese integratie en diegenen die dat niet of veel minder kunnen. Europa heeft immers heel wat in petto voor (studerende) jongeren, hoogopgeleiden, ondernemers enz. maar veel minder

voor werklozen en uitkeringstrekkers, laaggeschoolden en arbeiders. Denk aan het succes van de Erasmusuitwisselingen, goedkope vliegtuigtickets, deregulering enz. De mate waarin lidstaten soevereiniteit hebben afgestaan genereert uiteraard een vertekend effect. Het hoeft geen betoog dat bijvoorbeeld het sociale beleid van de EU minder sterk is uitgebouwd dan het economische beleid. En dat er op sociaal vlak veel minder overeenstemming heerst tussen de lidstaten onderling. Het Belgisch Voorzitterschap heeft dat nogmaals geïllustreerd. Toch kan het niet de bedoeling zijn dat de baten van het integratieproces dermate onevenredig verdeeld worden over de samenleving terwijl de kosten wel door iedereen worden gedragen, laat staan dat Europa een sluipend uitsluitingsmechanisme wordt. Als bevolkingsgroepen nadelen ondervinden van bepaalde beleidskeuzes of zwaarder in de klappen delen als gevolg van externe ontwikkelingen (denk aan de uitstoot van laaggeschoolde arbeid als gevolg van de economische globalisering), dan mag men van de EU wel wat tegengas verwachten. Tot op zekere hoogte gebeurt dat ook (in de lijn van hetzelfde voorbeeld: het Europese Globalisatiefonds) maar wellicht zijn de inspanningen alsook de resultaten onvoldoende. België zou hierin – veel meer en veel uitdrukkelijker dan nu het geval is – het voortouw kunnen nemen. Daarmee zou België trouwens aansluiting kunnen vinden bij de uitgangspunten van het Europese integratieproces. Vlaanderen is al ‘in

actie’ en het Voorzitterschap koos als motto ‘*Europe in action*’. Hoog tijd dus voor een nieuw elan, voor ‘*Belgium in action*’.

## België als blijvende pleitbezorger van meer integratie

Steven Vanackere (Minister van Buitenlandse Zaken van België)

Begin 2011 vierden heel wat van mijn diplomaten en ambtenaren Nieuwjaar in een bijzonder uitgelaten sfeer. Het Voorzitterschap zat erop. Een maandenlange voorbereiding en een intens half jaar hadden hun vruchten afgeworpen. De laatste loodjes van een heuse Europese diplomatie waren gelegd, de Europese begroting voor 2011 was goedgekeurd volgens de Lissabonprocedure, het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea was getekend en de bouwstenen voor een Europees bankentoezicht waren gelegd. Er was reden voor tevreden retrospectie. Ministers, diplomaten en ambtenaren uit het hele land, uit federale administraties, regionale administraties en gemeenschapsadministraties hadden samen een voorzitterschap uitgebouwd dat de annalen zou ingaan als het Voorzitterschap dat het Lissabonverdrag zijn intrede deed vinden in de raderen van de Europese besluitvorming.

Het Voorzitterschap liet dan wel een zoete nasmaak na; tijd om op de lauweren te rusten was er niet. De voortslepende eurocrisis dwong ons om snel in te spelen op de slopende financiële onrust en *in*

*no time* een nieuw Europees *economic governance*-model uit te werken. Op het ogenblik dat ik dit schrijf [n.v.d.r. begin juli 2011], zijn intense onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad aan de gang over het zogenaamde *sixpack*, die vijf verordeningen en die ene richtlijn die Europa een sterke greep zullen geven op het begrotingsbeleid en het economisch beleid van de lidstaten. Met andere woorden, Europa is dan misschien wel in de ban van *crisis management*, maar is tegelijk grondig bezig met de uitbouw van een solide economische toekomst.

De laatste jaren zijn een schoolvoorbeeld van de manier waarop Europese integratie voortschrijdt: vaker als reactie op evenementen dan op basis van een plan. Niet als een continue lijn, maar serieel, staccatogewijs, in stroomversnelling op momenten van crisis. Wat we echter moeten voorkomen, is dat de druk van de ketel komt eens het heetst van de economische crisis bestreden is. We staan op een nieuw nulpunt in de geschiedenis van Europese integratie. Dit nulpunt dwingt ons om vooruit te kijken en waar nodig onze traditionele stellingen te actualiseren. Een diepgaande reflectie over de Belgische Europapolitiek dringt zich op. De huidige Belgische institutionele crisis mag geen excuus zijn om dit debat niet aan te gaan.

Dat er veel waarde zit in de traditionele Europapolitiek van België staat buiten kijf. Meer dan andere lidstaten heeft België veel te winnen bij diepgaande integratie. België is in zijn wezen Europeser dan de meeste andere Europese lidstaten. Als een land van bescheiden omvang, dat tegelijk

een kruispunt van culturen is en een zeer open economie heeft, staat de postnationale *governance*-structuur van de Europese Unie België op het lijf geschreven.

Wachten op de gelegenheid om kleur te bekennen, hoeven we niet te doen. Op 29 juni nog deed de Europese Commissie haar voorstel voor een nieuwe Europese meerjarenbegroting voor de periode 2014-2020. Wie over begroting spreekt, spreekt over centen. Wie over centen spreekt, spreekt over beleid. De discussie over de meerjarenbegroting is dan ook een fundamenteel debat over de toekomst van Europa. De discussie is al losgebarsten in de media en in eurokringen. Onverwachte gebeurtenissen niet te na gesproken, zal deze discussie dit en volgend jaar ongetwijfeld dé kerntaak van de Raad en van het Europees Parlement worden. Tegen einde 2012 zouden de lidstaten het met het Europees Parlement eens moeten zijn over een compromistekst. Wat mij betreft verdient Europa het om eigen inkomstenbronnen te kunnen aanboren. Fiscale responsabilisering heet dat. Dit zou de EU minder afhankelijk maken van nationale dotaties, waarvan het niveau meer dan eens wordt vastgelegd na een lange bit-sige koehandel tussen lidstaten. De posities tussen Raad en Parlement en tussen lidstaten onderling over de meerjarenbegroting liggen nu nog erg ver uit elkaar. Vaak denken lidstaten in eerste instantie aan hun financieel eigenbelang. Toch is er meer nodig dan berekend nationaal eigenbelang. Een Europese visie moet de Europese begroting schragen. Europese visie is echter niet noodzakelijk het tegendeel van nationaal eigenbelang. Al te vaak ma-

ken populistische stemmen die suggestie, als zou Europese integratie een eigen logica volgen, ver verwijderd van de noden en verlangens van de Europese burgers. Mij lijkt vaak het tegendeel waar. Vaak is het Europa geweest dat zijn burgers beschermd heeft tegen electorale kortzichtigheid van nationale verkozenen. Waar nationale verkozenen soms niet verder dachten dan de volgende verkiezingen, heeft Europa een traditie opgebouwd van langetermijndenken. Enkel zo konden de interne markt en de euro gerealiseerd worden. Enkel zo kunnen we een echt Europees asiel- en migratiebeleid vormgeven. Enkel zo kunnen we de lacunes in een krachtadig Europees buitenlands beleid opvullen.

Volgende krachtlijnen moeten voor mij centraal staan wanneer we een Europese toekomst uittekenen:

1. Het buitenlands beleid van de Unie verdient meer en beter ingezette middelen. Momenteel vertegenwoordigt het buitenlands beleid van de Unie minder dan zes procent van de totale begroting. Wil Europa echt met een stem in de wereld spreken, dan verdient de Europese diplomatie ook de middelen die dat mogelijk maken. Daarenboven moeten we durven nadenken over een reffectatie van middelen binnen de begrotingsrubriek van het buitenlands beleid. Europa zet veel geld en middelen in op vastgelegde steunprogramma's voor zijn directe oostelijke en zuidelijke omgeving. Op zich zijn dit zeer waardevolle programma's, maar hun vaste uitga-venstructuur maakt het moeilijk om
- ze te koppelen aan de snelle politieke ontwikkelingen in onze omgeving. Middelen moeten flexibeler inzetbaar zijn: *More for more, less for less*. Meer voor die landen die op een overtuigende manier de zwarte bladzijde van hun dictatoriale verleden willen omslaan en begeleiding verdienen in hun democratisch overgangsproces, maar ook minder voor die landen die blijven dwepen met de spoken van het verleden, ten koste van hun eigen burgers.
2. Europa moet solidair zijn. Meer dan ergens anders moet dit zichtbaar zijn in de cohesie- en de landbouwpolitiek. Steun voor landbouwers en minder ontwikkelde regio's is een kerntaak van de Europese Unie. Een aanval op deze mechanismes mag België, wat mij betreft, niet dulden. Hoe die fondsen uitgegeven worden, moet wel grondig overdacht worden. Meer dan ooit zullen zij moeten bijdragen aan een groenere landbouw en een schone en innovatieve economie. De sociaaleconomische Europa 2020-agenda moet hier de leidraad vormen voor een hernieuwde cohesie- en landbouwpolitiek.
3. Europa zal enkel aan legitimiteit winnen als het meer is dan een interne markt en een transfermechanisme. Europa stuurt terecht aan op een harmonisering van ons economisch bestuur. Daartegenover moet echter meer actie op sociaal vlak staan. Europa moet de sociaaleconomische consensus van het Rijnlandmodel, dat na de Tweede Wereldoorlog met zo veel moeite werd uitgebouwd, hoog in het vaandel dragen. Een Europa dat enkel schermt met een economische agenda, maar niet



beschermt met een sociale agenda, komt tekort. Een economische agenda is het middel, maar een sociaaleconomische welvaartsmaatschappij is het doel. Beide vallen niet van elkaar los te koppelen. Een louter economisch Europa laat een onbestemd gevoel van onbehagen voor de toekomst achter. Al te vaak bestaat er een discrepantie tussen het economische discours van de Commissie en het sociaal discours van lidstaten zoals België. Europa moet aantonen dat de hervormingen waartoe het ons aanspoort juist als doel hebben ons sociaal model veilig te stellen. De Europese Unie moet de pleitbezorger zijn van een omvattend sociaaleconomisch model, een model dat niet zonder reden het streefdoel is voor vele opkomende ontwikkelingslanden.

4. Europa heeft dringend nood aan een uniforme asiel- en migratiepolitiek. Als individuele lidstaat een performante asielpolitiek proberen uit te werken, is vechten tegen de bierkaai. Nu zijn asielcriteria verschillend van lidstaat tot lidstaat. Asielzoekers proberen hun geluk dan ook vaak in meer dan één lidstaat. De natiestaat heeft de grenzen van zijn kunnen in dit dossier bereikt. Een Europese asielpolitiek moet realistisch zijn, maar vooral ook humaan. Europa mag niet bezwijken aan populistische reflexen. Europa is steeds een kruispunt van culturen geweest. Een introvert, gesloten Europa dreigt zachtjes weg te kwijnen op de schroothoop van voormalige grote beschavingen. Europa moet open blijven voor de wereld rond ons, maar moet

ook al zijn nieuwkomers menswaardige levensomstandigheden kunnen aanbieden. Een realistische Europese asielpolitiek dringt zich op.

Deze vier krachtlijnen moeten centraal staan in ons Europabeleid. Misschien zijn zij niet nieuw, maar zij getuigen van een geloof in een humaan Europa dat ons nooit windeieren heeft gelegd. Als Voorzitter van de Raad moesten we in eerste plaats goede consensuszoekers zijn, *honest brokers* zoals dat heet. Dat deden we met succes, maar nu is de tijd aangebroken om met volle overtuiging eigen stellingen in te nemen in steeds nieuwe debatten. Innovatieve stellingen die wat mij betreft gebaseerd moeten zijn op ons gevestigd geloof in een sterk en humaan Europa.

Dit moet ons richting geven in Europa. Maar ook op het thuisfront moeten wij, Belgen, Vlamingen, Brusselaars en Walen ons huiswerk maken. Europa is niet enkel de Europese Unie. Europa is een droom van zoveel culturen die voor het eerst sinds lang in de geschiedenis vooral kijken naar wat hen bindt, veeleer dan naar wat hen verdeelt. Europa is meer dan een louter *provider* van diensten die het beter kan verschaffen dan zijn lidstaten. Europa is in de eerste plaats een project van burgerzin en verdraagzaamheid. Die dimensie van Europa staat onder druk. Ons onderwijs heeft hier een belangrijke rol te spelen. Het humanisme van de Europese waarden moet een integraal deel zijn van het curriculum van elke Europese scholier en student. Die burgerzin is het beste antwoord op het populisme en het egoïsme die Europa in een houdgreep houden.

België, met Brussel in zijn hart, moet meer dan elk ander land de belichaming zijn van dat Europa. Brussel, als een zich zoekend laboratorium van samenlevende culturen, moet model staan voor Europa. Enkel zo kan Brussel de ware hoofdstad van Europa worden. Brussel verdient daarbij de nodige aandacht van Europa, en Europa van Brussel. Europa geeft aan Brussel uitstraling; Brussel moet aan Europa een gezicht geven. Een humaan gezicht van een opgroeiend Europa.

Als dienaars van de *res publica* ten slotte hebben wij de taak om dit Europa uit te dragen. Dat Europa het laatste jaar niet uit de politieke actualiteit was weg te slaan, toont de groeiende impact van Europa op ons leven. Maar we mogen het niet enkel hebben over Europa wanneer we spreken over het Stabiliteits- en Groeipact. Europa moet ook op de voorgrond staan wanneer we het hebben over de waarden die ons constitueren, als individu en als gemeenschap. Dat Europa verdient onze zorg en toewijding.

### Interne bestuurskracht als voorwaarde voor een doeltreffend Europebeleid

Axel Buyse (Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie)<sup>6</sup>

Dat het Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de tweede helft van 2010 een succes was, staat boven alle twijfel verheven. Uiteraard moet het belang van zo'n roterend voorzitterschap

een beetje gerelativeerd worden. Dat is zeker het geval in het post-Lissabontijdperk; een tijd waarin ook de Europese agenda meer en meer bepaald wordt door wereldwijde economische en politieke ontwikkelingen. Maar tegen de achtergrond van een aanslepende politieke crisis, die bovendien van fundamentele aard is, slaagden de Belgische diplomaten, betrokken ambtenaren en politici van het federale en het deelstatelijke niveau erin om kwaliteit te brengen. Kwaliteit betekent in die context: goed doordacht leidinggeven op formele en informele Raadsvergaderingen en tijdens de tientallen andere *high-level-bijeenkomsten* die aan een voorzitterschap eigen zijn. Leidinggeven bovendien op basis van een als 'Belgisch strategisch belang' geformuleerd richtsnoer: geen uit-schuivers, geen buitenissigheden, maar maximaal steunend op het wetgevend materiaal dat in de Europese 'pijplijn' zat bij het aantreden van de Belgen. Die 'pijplijn' staat dan voor het amalgaam aan bestaande, al dan niet volledig uitgewerkte, voorstellen en inzichten vanuit de Commissie, aangevuld met het *acquis* van voorgaande Voorzitters en met de inbreng van de andere centrale instellingen van de Unie: de versterkte Europese Raad en het erg assertief geworden Europees Parlement. Een dienende functie met voorop de belangen van het Gemeen, alleen hier en daar geardeerd met die van België in al zijn grote verscheidenheid.

Steven Van Hecke stelt daarbij terecht de vraag: wat nu? Hij verwijst naar een paar manifeste pijnpunten, waarbij het cruciale probleem de toekomst zelf van de Belgische staat vormt. Tijdens de lange

en intense ambtelijke en politieke voorbereidings- en opvolgingsfase van het Voorzitterschap respecteerden alle betrokken 'partijen' een 'Godsvrede'. Geen enkele betrokken politieke partij, geen enkel beleidsniveau zag baat bij een stuurs optreden. Desnoods werd er uren gebakkeleid en gedebatteerd, tot er voor het Voorzitterschapsprogramma of bij de voorbereiding van de belangrijkste bijeenkomsten teksten voorlagen die niet alleen voor alle partners binnen de federale regering-vanlopnde-zaken door de beugel konden, maar ook voor de deelgebieden – lees hier vooral: Vlaanderen en Wallonië. Met het Europese gemeenschappelijk goed voor ogen, was dat vaak niet eens zo moeilijk. Wrijvingen deden zich *de facto* voornamelijk voor in de sfeer van tewerkstelling en arbeidsmarkt, waar cdH en PS soms ingewikkelde manoeuvres opzetten om sociale accenten te leggen, waarbij ze evenwel steevast tegen de klippen liepen van de reële ideologische machtsverhoudingen binnen de Raad. Spanningen kwamen ook aan het licht op terreinen waar de federale overheid vasthoudt aan Europese bevoegdheden die ze intern-institutioneel al niet meer heeft. Maar de mantel van de federale loyaliteit dekte veel af.

Maar inderdaad: wat nu? Het Voorzitterschap is geschiedenis, de *Permanente Vertegenwoordiging* die als zenuwcentrum van die oefening fungeerde, is uitgedund en door nieuwelingen bevolkt. De *sense of urgency* is verdwenen. Een gevoel dat zich niet alleen op het federale maar ook op het Vlaamse beleidsniveau laat gevoelen. Of toch niet helemaal? Met enige vertraging zijn zowel het federale als het Vlaam-

se Parlement tot het inzicht gekomen dat het *Europees Semester* harde *business* betekent. De aanhoudende crisis binnen de eurozone, gekoppeld aan het inzicht dat Europa er op zijn geheel, en in zijn samenstellende lidstaten, relatief op achteruit boert, dwingen de EU-instellingen tot daadkracht. Maar die Europese dadendrang dreigt meer en meer te botsen op een Belgisch immobilisme.

De eerste reeks reacties van de Commissie (de nationale aanbevelingen op de Nationale Hervormingsprogramma's van de regeringen van de lidstaten) lieten nog wat ruimte voor gemorrel in de marge. België kon zich, samen met twee andere grootmachten als Cyprus en Malta, nog veroorloven om even weerwerk te bieden tegen de eis van de Commissie om de formele pensioenleeftijd aan te passen aan de demografische evoluties. Om in de Europese Raad van eind juni gewoon *overruled* te worden. De lidstaat België en zijn samenstellende delen zouden zich eigenlijk best nu al opmaken om de opmerkingen van volgend jaar te pareren of desnoods te incasseren. Alleen ontbreken daartoe – helaas – aangepaste structuren en politieke wil.

Want daar ligt mijns inziens het kalf gebonden: zolang er geen nieuw evenwicht is afgesproken tussen federaal België en zijn deelgebieden, kan België, een van de *founding fathers* van de Unie, niet op een evenwichtige en geloofwaardige wijze met zijn Europese uitdaging omgaan. Wil België – in de lijn van de achtenswaardige verzuchtingen van Van Hecke – opnieuw aanknopen bij zijn sociale traditie, dan

moet het er eerst in slagen om opnieuw fundamenteel macro-economisch gezond te worden. Dan moet het eerst aantonen dat het de problemen van zijn overheidsschuld, van de vergrijzing, van de loonkost effectief begint aan te pakken, zonder ze door te schuiven naar komende generaties. Dan moet het land zich ook ontpoppen tot een nieuw institutioneel geheel, met een nieuw, stabiel evenwicht tussen zijn deelstaten en het geheel.

Vanuit een breed, partijpolitiek-neutraal Vlaams standpunt bekeken kan dit alleen betekenen dat België vervelt tot een nieuwe staat, waarin de belangrijkste deelstaten het gros van de bevoegdheden toebedeeld krijgen, inclusief een verregaande verantwoordelijkheid voor hun eigen inkomsten en uitgaven, en ze over de hefboomen van het sociaaleconomisch beleid beschikken. Blijft dit uit, dan zal het land zichzelf veroordelen tot verder aanmodderen en dreigt het geheel nog dieper terug te zakken op de indices die er voor de toekomst toe doen: die van de bestuurs- en innovatiekracht, van het productievermogen en van het aantrekkelijke investerings- en ondernemersklimaat. Het blijft een waarheid als een koe: op een economische woestijn bouw je geen sociaal paradijs. En zelfs al staat de legendarische spaarkracht van de vorige generaties ons nog enkele *années de grâce* toe – jaren van rentenieren en potverteren –, voor de bijl gaat de toekomst van wie na ons komt.

Een verdere confederalisering van bevoegdheden biedt geen garantie voor de toekomst. Het naar buiten immer ambitieuze Vlaanderen moet inderdaad blijvend

bewijzen dat het beter op eigen benen kan staan. Maar dit proces lijkt wel een noodzakelijke voorwaarde om de huidige algemene impasse, gekenmerkt door een groeiende spanning tussen de sociaaleconomische koers van de meeste EU-landen en die van België, te overspannen.

Terug naar het macroniveau van de Europese instellingen. Tot dusver reserveerde de federale diplomatie in belangrijke mate het Europees beleid voor zichzelf, zeker wat de *high politics* betreft. De deelstaten werden op basis van een Samenwerkingsovereenkomst uit 1994, die dringend aan de staatkundige evoluties zou moeten aangepast worden, in een marginale rol tot het Europese spel toegelaten. In een België dat er hopelijk tijdig in slaagt om zichzelf institutioneel opnieuw uit te vinden, zal de Europese rol van de deelstaten in elk geval grondig moeten herbekeken worden. Veel sterker dan in het verleden zal het Europees beleid van België de resultante moeten worden van het beleid van alle componenten van die staat: het federale, maar veel sterker nog, ook in de ultieme beslissingsfase van onderwerpen van *high politics*, de geconcentreerde visie van de deelstaten. Blijft elke beweging in die richting uit, dan krijgt vroeg of laat ook in België het gemakkelijke, 'populistische' eurosepticisme de vrije baan. Normaal functionerende lidstaten van de Unie hebben het al aartsmoelijk om het democratische spanningsveld met Europa te ontmijnen. Een België dat internpolitiek geblokkeerd blijft, kan niet eens op een geloofwaardige wijze een begin maken met de aanpak van dit probleem van afstand tussen burgers en Europa.

## Uitleiding

Peter Bursens (Universiteit Antwerpen)

Steven Van Hecke presenteert vijf werven die volgens hem moeten aangepakt worden wil België ook na het Voorzitterschap een invloedrijke rol blijven spelen in de Europese Unie. Ten eerste moet België zijn financiële en sociaaleconomische huishouden op orde stellen. Indien België zelf de doelen van de Europese hervormingen niet haalt, zal het onvoldoende geloofwaardig kunnen pleiten voor de uitbouw van een Europees economisch bestuur. Ten tweede pleit hij ervoor dat politieke elites, media en onderwijs een context scheppen waarin kwaliteitsvolle informatieoverdracht en debat over de EU kunnen gedijen. Een derde aandachtspunt is het (blijven) investeren in ambtelijk en politiek personeel dat dankzij een krachtige overtuiging en een gedegen kennis een substantiële rol kan spelen op belangrijke Europese fora. Ten vierde pleit hij voor het volop uitspelen van Brussel als Europese hoofdstad. Tot slot breekt hij een lans voor Belgische initiatieven die meer Europees beleid gericht op sociale inclusie in gang zetten.

Geen van beide discussanten trekt de voorstellen van Van Hecke in twijfel. Integendeel, beide auteurs bevestigen dat België zich zo moet organiseren en gedragen dat het in de toekomst aan de Europese kar kan blijven trekken. Steven Vanackere verwijst daarbij expliciet naar de cruciale positie van Brussel en de uitbouw van het Europese sociaaleconomische beleid, twee *issues* die ook door Van Hecke aangehaald werden. Verder pleit de minister

in de eerste plaats voor het *communautariseren* van de beleidsdomeinen die nog niet of slechts heel pril op supranationale leest geschoeid zijn: het buitenlands veiligheidsbeleid en het asiel- en migratiebeleid. Opvallend is in dit verband het pleidooi voor meer eigen directe Europese inkomsten ter vervanging van het huidige op bijdragen van de lidstaten gebaseerde systeem. Vanackere schuwt de grote woorden niet: “We staan op een nieuw nulpunt in de geschiedenis van Europese integratie. Dit nulpunt dwingt ons om vooruit te kijken en waar nodig onze traditionele stellingen te actualiseren. Een diepgaande reflectie over de Belgische Europapolitiek dringt zich op. De huidige Belgische institutionele crisis mag geen excuus zijn om dit debat niet aan te gaan”. Het voluntaristische pro-Europese standpunt zal misschien enig wenkbrauwgefrons bij de Nederlandse lezer veroorzaken; voor de Vlaamse lezer is het nog steeds een evidentie om zelfs ministers in functie te horen pleiten voor meer Europese bevoegdheden. In België overheerst inderdaad nog steeds de idee – bij zowat alle politieke partijen – dat wat goed is voor Europa, ook goed is voor België.

Ook Axel Buyse pikt aan bij de thema's die Van Hecke in zijn aftrapstuk vermeldt: hij noemt uitdrukkelijk de interne sociaaleconomische hervormingen als voorwaarde voor België om een invloedrijke rol op het Europese toneel te blijven spelen. Daarnaast legt Buyse een extra element op tafel. Hij wijst erop dat de politieke impasse wel degelijk opspeelt bij het uittekenen van een aangepast Europeabeleid: “(...) zolang er geen nieuw evenwicht is

afgesproken tussen federaal België en zijn deelgebieden, kan België (...) niet op een evenwichtige en geloofwaardige wijze met zijn Europese uitdaging omgaan". Het is niet verbazend dat Buyse daarbij pleit voor een grotere rol voor Vlaanderen, al houdt hij een slag om de arm. Meer mogelijkheden voor Vlaanderen betekent niet automatisch een meer doeltreffend beleid. Vlaanderen moet (blijven) bewijzen dat het de mogelijkheden ook op een effectieve wijze aanwendt. Uiteindelijk benadrukken zowel Vanackere als Buyse dat enige realiteitszin op zijn plaats is: België mag dan wel in vergelijking met zowat alle andere lidstaten onvermoeid de Europese kaart blijven trekken, het moet zich toch ook confirmeren aan de Europese realiteit en proberen het verschil te maken in een aantal concrete dossiers. In dat opzicht lijkt België misschien toch weer op Nederland. Ook al zijn de preferenties over het Europese integratieproces de laatste jaren uit elkaar gegroeid, het blijven relatief kleine landen die alleen het verschil kunnen maken op voorwaarde dat ze intern hun zaken op orde hebben, mikken op enkele voor hen cruciale dossiers en voldoende investeren in hun Europeabeleid.

## Noten

1. De prioriteiten van het Belgisch Voorzitterschap van de Raad waren gestroomlijnd binnen vijf 'assen'.
2. Heylen, W. & Van Hecke, S. (2008). *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek*. Leuven: LannooCampus.  
Van Hecke, S. & Heylen, W. (2009). Naar een nieuw *malgoverno?*, *Res Publica*, 51 (1), 85-100.
3. Daartoe mag ook de laattijdige omzetting van Europese wetgeving worden gerekend.
4. Van Kemseke, P. (2010). *België aan het hoofd van Europa (1948-2010)*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
5. Die staatshervorming biedt voorts de gelegenheid om de vertegenwoordiging van België bij de EU (op het niveau van de Ministerraden, COREPER, de werkgroepen en comités) volledig conform te maken aan de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen. Dit hoeft de centrale rol voor de Permanente Vertegenwoordiging die opereert als een gemeenschappelijk agentschap van de verschillende overheden niet uit te sluiten.
6. Axel Buyse schrijft deze bijdrage in eigen naam.