

Themanummer:
Belgisch EU-Voorzitterschap

RES Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

32

| Afgiftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | juli-september 2011 | P 702166 |

Volume 53

2011/3

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

Redactiesecretaris

Josje DEN RIDDER (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Redactie

Peter BURSENS (Universiteit Antwerpen), Carl DEVOS (Universiteit Gent),
Gustaaf GEERAERTS (Vrije Universiteit Brussel), Eelke HEEMSKERK (Universiteit van Amsterdam),
Herman LELIEVELDT (Roosevelt Academy Middelburg), Petra MEIER (Universiteit Antwerpen),
Jan ORBIE (Universiteit Gent), Paul VAN DER BIJL (Hogeschool van Amsterdam)

Redactieadres

Instituut voor Politieke Wetenschap, t.a.v. Res Publica / Joop van Holsteyn, Postbus 9555, 2300 RB Leiden, Nederland
res.publica@acco.be

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
www.uitgeverijacco.be
tel. +32 16 62 80 00
fax +32 16 62 80 01
e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag
tel. + 31 70 386 88 54
fax + 31 70 386 14 98
e-mail: info@uitgeverijacco.nl

Abonnementenprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 45	€ 110	€ 35
Abroad (EC members)	€ 85	€ 115	/
Abroad (non EC members)	€ 135	€ 135	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden stilzwijgend voor één jaargang verlengd tenzij per e-mail opgezegd ten laatste 31 januari van de lopende jaargang. Opzeggen kan enkel per e-mail op dit adres: uitgeverij@acco.be.

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,
Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
IBAN-code: BE26000096450029
SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,
Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 53 – 2011/3

Inhoud

Themanummer: BELGISCH EU-VOORZITTERSCHAP

Gasthoofdredactie: Peter Bursens en Steven Van Hecke

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

- Het roterende Voorzitterschap na Lissabon: op zoek naar een nieuwe rol binnen het EU
buitenlands beleid. Analyse van het Belgische Voorzitterschap van de Raad –
Peter Debaere, Eline De Ridder en Skander Nasra 269
- De verrassend effectieve interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010:
algemene analyse en toepassing op de casus Milieubeleid – *Ferdi De Ville,*
David Criekemans en Tom Delreux 291
- Weinig speelruimte, onmiskenbare invloed: het Belgisch EU-Voorzitterschap en de
Europese sociale agenda – *Olivier Pintelon en Wim Van Lancker* 315

Deel 2 — Rubrieken

- Essay: Waarom België een sterk Voorzitterschap neerzette: politiek pragmatisme,
diplomatieke handigheid en een regering in lopende zaken – *Peter Bursens en*
Steven Van Hecke 339
- Symposium: België en Europa: wat na het Voorzitterschap? –
Steven Van Hecke, Steven Vanackere en Axel Buyse 349
- Onderzoek uitgelicht
- Belangengroepen en EU-antidumpingbeleid – *Dirk De Bièvre en Jappe Eckhardt* 363
 - Big Brother Watching? Toezicht van de Europese Commissie op de implementatie
van EU-richtlijnen in de lidstaten – *Bernard Steunenberg* 366
 - Onderzoek naar kiesstelselhervormingen doorgelicht –
Monique Leyenaar en Reuven Y. Hazan 369
- Call for Papers 372
- Auteursinfo 373

Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke
Wetenschappen
Vrije Universiteit Brussel
Pleinlaan 2
1050 Elsene

ISSN 0486-4700
PB-PP B-21
P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van
Esbroeck

© 2011 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fo-
tokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van
de uitgever.

No part of this review may be produced in any form,
by mimeograph, film or any other means without per-
mission in writing from the publisher.



DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELLEN

INHOUD

Themanummer

Belgisch EU-Voorzitterschap

- Het roterende Voorzitterschap
na Lissabon: op zoek naar een
nieuwe rol binnen het EU
buitenlands beleid** 269

Analyse van het Belgische
Voorzitterschap van de Raad

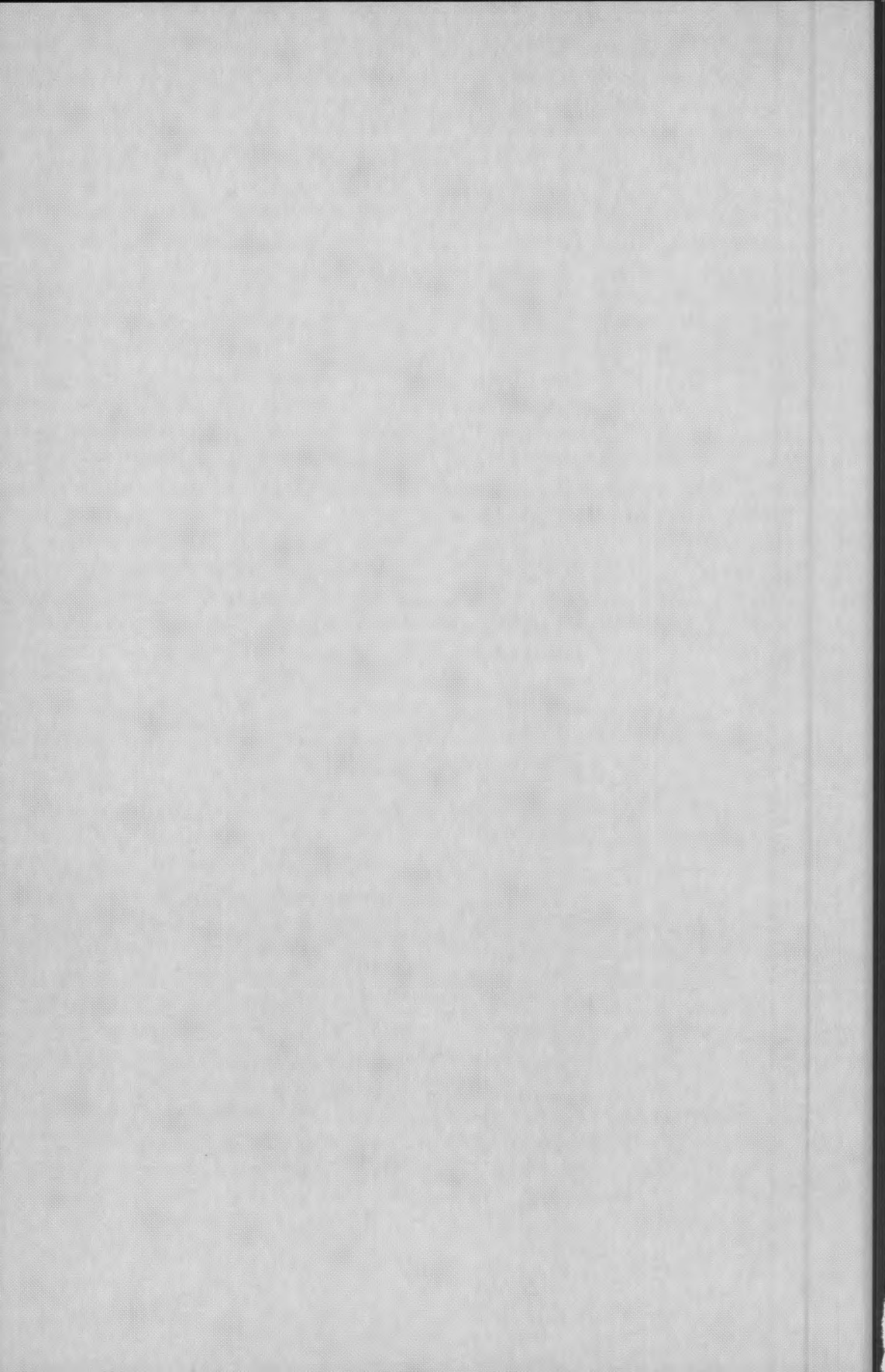
Peter Debaere, Eline De Ridder en
Skander Nasra

- De verrassend effectieve interne
coördinatie van het Belgisch
Voorzitterschap van 2010:
algemene analyse en toepassing
op de casus Milieubeleid** 291

Ferdi De Ville, David Crikemans
en Tom Delreux

- Weinig speelruimte,
onmiskkenbare invloed: het Belgisch
EU-Voorzitterschap en de
Europese sociale agenda** 315

Olivier Pintelon en Wim Van Lancker



Het roterende Voorzitterschap na Lissabon: op zoek naar een nieuwe rol binnen het EU buitenlands beleid

Analyse van het Belgische Voorzitterschap van de Raad

Peter Debaere, Eline De Ridder en Skander Nasra¹

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon has introduced major changes in the area of the European Union's external relations. Aiming at establishing a unified representation and a stable leadership of EU foreign policy, the Treaty intends to reduce the role of the six-month rotating Presidency of the Council. This article reviews the literature regarding the roles of the rotating Presidency and examines in what ways and to what extent the Treaty of Lisbon may change these roles in the field of EU foreign policy. The empirical analysis looks at the experiences under the Belgian Presidency of the Council in 2010. It is argued that while the role of the country taking up the rotating Presidency is visually reduced, the Treaty of Lisbon has primarily transformed the role of the rotating Council Presidency in EU foreign policy.

KEYWORDS: Belgium, EU foreign policy, rotating Presidency of the Council, Treaty of Lisbon

1. Inleiding

Het Verdrag van Lissabon (VvL) introduceert substantiële wijzigingen in de institutionele set-up van het buitenlands beleid van de Europese Unie (EU). Het Verdrag beoogt vooreerst een stabiele en eenvormige externe vertegenwoordiging te installeren die toelaat om tot een meer consistent en effectief extern optreden

van de EU te komen. Allicht de meest in het oog springende institutionele veranderingen zijn de creatie van een permanente Voorzitter van de Europese Raad (art. 15, § 5, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)), ingevuld door Herman Van Rompuy, een hernieuwde Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) (art. 18, §1, VEU), ingevuld door Catherine Ashton, en de ondersteunende Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) (art. 27, § 3, VEU). De vernieuwde HV vervangt drie vroegere functies: de voormalige HV, de voormalige Commissaris voor externe betrekkingen en het roterende Voorzitterschap. Het grootste institutionele slachtoffer van het Verdrag lijkt het roterende Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie te zijn.

In de wetenschappelijke literatuur werd het roterende Voorzitterschap lange tijd nauwelijks aan een systematische analyse onderworpen. Een adequaat theoretisch kader om het Voorzitterschap te evalueren was er dan ook niet en onderzoek bleef in grote mate beschrijvend (Schout & Vanhoonacker, 2006, 1052; Tallberg, 2004, 1000). De afgelopen jaren verschenen echter waardevolle bijdragen waarin de rol van het roterende Voorzitterschap op een meer systematische manier wordt geanalyseerd, en in toenemende mate theoretisch wordt gekaderd (Bunse, 2009; Tallberg, 2003, 2004; Elgström, 2003; Schout & Vanhoonacker, 2006; Quaglia & Moxon-Browne, 2006; Schalk, Torenvlied, Weesie & Stokman, 2007). Deze bijdragen identificeren verschillende functies aan de hand waarvan het succes en de invloed van een voorzittend land kunnen worden geëvalueerd.

Dit artikel wenst de mate en de wijze waarop Lissabon de beweegruimte van het Voorzitterschap beperkt of juist nieuwe mogelijkheden biedt te analyseren. Meer specifiek wil het de verschillende rollen van het roterende Voorzitterschap die in de literatuur worden onderscheiden toetsen aan de nieuwe realiteit sinds het VvL. Het ligt voor de hand dat het vernieuwde institutionele kader tot belangrijke verschuivingen binnen het EU buitenlands beleid zullen leiden en de rol van het roterende Voorzitterschap diepgaand zullen beïnvloeden. In dit artikel worden deze verschuivingen van naderbij bekeken en geïllustreerd aan de hand van casestudies uit het Belgische Voorzitterschap van de Raad in de tweede helft van 2010.² Dit Voorzitterschap was het eerste waarbij de bepalingen van het VvL in volle werking traden en het biedt dus een unieke mogelijkheid om de impact van de verdragswijzigingen te evalueren. Bovendien was de uitvoering van het VvL een van de centrale doelstellingen van het Belgische Voorzitterschap. Door een expliciete tweede plaats in te nemen, wenste België het potentieel van het nieuwe Verdrag te maximaliseren en de eenheid van vertegenwoordiging te benadrukken.³

Het artikel is als volgt gestructureerd. In een eerste deel worden de centrale functies van het roterende Voorzitterschap kort ingeleid. De hierop volgende delen zijn

telkens gewijd aan één van deze functies. Na een korte uiteenzetting van de respectieve rollen wordt telkens ingegaan op die bepalingen van het VvL die relevant (kunnen) zijn bij het uitvoeren van deze rol. Deze bepalingen worden binnen elke rol toegelicht met cases uit het Belgische Voorzitterschap. In een laatste deel worden conclusies getrokken over de impact van het VvL op de rol van de Voorzitter binnen het EU buitenlands beleid alsook over de resultaten van het Belgische Voorzitterschap inzake de uitvoering van het Verdrag.

Alvorens aan te vangen zijn enkele bemerkingen noodzakelijk. In het artikel wordt enkel naar de veranderingen binnen het EU buitenlands beleid gekeken. De focus op één enkel beleidsdomein bemoeilijkt echter een veralgemening van de bevindingen. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat Lissabon in andere beleidsdomeinen tot andere verschuivingen in de functies van het roterende Voorzitterschap heeft geleid. Verder werden binnen het domein van het EU buitenlands beleid een aantal dossiers geselecteerd op basis van de prioriteiten die naar voor werden geschoven, zowel in het officiële programma van het Belgische Voorzitterschap als in het programma van het Trio-voorzitterschap dat België samen met Spanje en Hongarije uitoefende. Deze gevalstudies werden verder aangevuld met gebeurtenissen die in de tweede helft van 2010 een belangrijke plaats innamen in het EU buitenlands beleid. In beide gevallen kan men veronderstellen dat het roterende Voorzitterschap deze thema's belangrijk vindt en dus bereid is om zijn invloed uit te oefenen op de behandeling van deze dossiers. Dit moet toelaten om een eventuele nieuwe invulling van het roterende Voorzitterschap binnen verschillende thema's van het EU buitenlands beleid te bekijken. De gekozen gevalstudies geven een representatief beeld van de implicaties van het VvL in het EU buitenlands beleid. Ze worden enkel betrokken binnen die rol(len) waarin ze het meest relevant zijn. Tot slot is deze bijdrage een *single case study* van één Voorzitterschap, wat niet toelaat om bestaande theorieën te testen of te verfijnen (Schout & Vanhooacker, 2006, 1053). Rekening houdend met deze beperkingen vormt dit artikel echter een waardevolle eerste aanzet om de impact van het VvL voor het roterende Voorzitterschap binnen het EU buitenlands beleid te evalueren.

2. De rollen van het Voorzitterschap

De formele rol van de Voorzitter van de Raad van de Europese Unie, zoals vastgelegd in het Verdrag en in officiële documenten van de Europese Unie, is beperkt.⁴ Er werd dan ook lange tijd aangenomen dat deze functie weinig tot geen invloed had op het Europese besluitvormingsproces. Meer recente literatuur (Quaglia & Moxon-Browne, 2006; Schalk *et al.*, 2007; Tallberg, 2003, 2004; Schout & Vanhooacker,

2006) toont echter aan dat het Voorzitterschap in de loop der jaren via formele en informele procedures in staat was om zijn macht en invloed uit te breiden. Deze bijdragen komen tot het besluit dat de Voorzitter van de Raad in grotere mate dan traditioneel werd aangenomen in staat is om zijn stempel te drukken op Europese aangelegenheden.

In de literatuur worden vier basisrollen onderscheiden die een lidstaat als Voorzitter van de Raad gedurende zes maanden op zich neemt: (1) coördinator en manager; (2) bemiddelaar; (3) agendazetter; en (4) buitenlandse vertegenwoordiger. Zoals Schouten en Vanhoonacker (2006, 1056) terecht opmerken, vertonen deze rollen overlappingsen, wat het moeilijk maakt om een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende functies. De taken van een Voorzitter worden bovendien met wisselende intensiteit uitgevoerd: terwijl een bepaalde rol weinig relevant blijkt in het ene dossier, dwingen andere gebeurtenissen of beleidsdomeinen het roterende Voorzitterschap om verschillende rollen op eenzelfde ogenblik uit te voeren (Schout & Vanhoonacker, 2006, 1056).

Enkele elementen helpen een lidstaat om zijn Voorzitterschap op effectieve en legitieme wijze uit te voeren. Zo speelt het in het voordeel van een Voorzitter wanneer deze kan terugvallen op een administratie met een grondige kennis van de EU: de wijze waarop de Unie functioneert, de specifieke Europese dossiers en de voorkeuren en strategieën van de verschillende lidstaten (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 362; Langdal & von Sydow, 2009, 6). Ook de politieke geloofwaardigheid en de reputatie van de Voorzitter, alsook de algemene houding van zijn regering t.a.v. het Europese integratieproject bepalen mee het succes waarmee een Voorzitterschap de verschillende functies uitvoert (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 362).

Dit succes hangt bovendien af van de context waarin het Voorzitterschap wordt uitgevoerd. Verschillende factoren die buiten de invloed van het voorzittende land liggen – zoals de economische en politieke context, diepgewortelde onderhandelingsposities van bepaalde lidstaten, onvoorziene crisissituaties en binnenlandse politieke ontwikkelingen – bepalen mee de effectiviteit van een Voorzitterschap (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 352-354). Schouten en Vanhoonacker (2006) identificeren op meer systematische wijze de situatievariabelen⁵ waaraan de rollen van het Voorzitterschap moeten worden verbonden. Ondanks het feit dat dit artikel geen systematische analyse biedt van de omgevingsfactoren, wordt in het empirische deel van de bijdrage wel stilgestaan bij de context van het Voorzitterschap wanneer deze relevant blijkt voor het bepalen van het succes van het Belgische Voorzitterschap in 2010.

In wat volgt worden de verschillende taken van het roterende Voorzitterschap kort voorgesteld. De opdeling in vier rollen is gebaseerd op een literatuurstudie van de

meest recente publicaties over het Voorzitterschap van de Raad. Dit sluit niet uit dat bepaalde auteurs alternatieve functies onderscheiden. Zo worden het vertegenwoordigen van de nationale belangen (Schout & Vanhooacker, 2006) en het nemen van politieke leiding en initiatieven met het oog op het stimuleren van verdere Europese integratie (Schout & Vanhooacker, 2006; Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351) soms als specifieke taken van de Voorzitter beschouwd. In onderstaande uiteenzetting worden deze functies echter geïntegreerd in de vier traditionele rollen van de Voorzitter.

3. De Voorzitter als manager en coördinator

Het behoort tot het formele takenpakket van het Voorzitterschap om alle samenkomsten van de Raad van de Europese Unie in zijn verschillende formaties (Raad van Ministers, COREPER en Werkgroepen) voor te zitten en te coördineren (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351; Langdal & von Sydow, 2009, 2). Dit houdt in dat de Voorzitter de verschillende bijeenkomsten leidt, oproept tot stemming, verzekert dat een quorum wordt behaald, ervoor zorgt dat de discussies op zakelijke wijze verlopen en samen met het Secretariaat-Generaal van de Raad alle aangenomen teksten ondertekent (Langdal & von Sydow, 2009, 2). De rol van manager en coördinator omvat bovendien alle praktische zaken van administratieve aard die de taak van Voorzitter met zich meebrengt: het plannen van de bijeenkomsten, het organiseren van vergader ruimten en het voorbereiden en verspreiden van de nodige documenten (Schout & Vanhooacker, 2006, 1055; Langdal & von Sydow, 2009, 2-3).

Zoals Schout en Vanhooacker (2006, 1054) opmerken, omvat de rol van manager en coördinator een uitgebreid en veeleisend takenpakket, maar wordt de rol nauwelijks opgemerkt wanneer een lidstaat deze correct uitvoert. Het succes waarmee een Voorzitter zich van deze taak kwijt, wordt in grote mate bepaald door de administratieve capaciteit van het voorzittende land. Hierbij blijkt de Europese ervaring van de ambtenaren, waarnaar hierboven werd verwezen, uiterst relevant (Langdal & von Sydow, 2009, 6).

De taak van manager en coördinator kan door een voorzittend land aangewend worden om zijn eigen stempel te drukken op het Europese besluitvormingproces. Dit gebeurt voornamelijk door het bepalen van de frequentie en de vorm van het aantal bijeenkomsten. Aangezien de Voorzitter verantwoordelijk is voor het opstellen van het vergaderschema, kan deze beslissen om het aantal (in)formele bijeenkomsten over een bepaald dossier op te drijven wanneer hij dit opportuun acht (Tallberg, 2004, 1004-1017; Tallberg, 2003, 10).

3.1. *Impact van Lissabon*

Het VvL omvat een aantal wijzigingen die de rol van het Voorzitterschap als manager en coördinator op verscheidene maar niet alle niveaus substantieel terugdringt. Op het niveau van staats- en regeringsleiders is de uitvoering van het Verdrag het meest eenduidig. De permanente Voorzitter van de Europese Raad heeft sinds de start van het Spaanse Voorzitterschap in de eerste helft van 2010 de voorbereiding en het voorzitten van de Europese Raad in handen genomen. Daarmee werd de rol van het land dat het roterende Voorzitterschap uitoefent als manager en coördinator op dit niveau geëlimineerd.

Op het niveau van ministers is het beeld minder eenduidig. De HV ontnemt samen met de EDEO aan het roterende Voorzitterschap grotendeels zijn taak als manager en coördinator inzake externe relaties. De HV bereidt de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) voor en zit deze ook voor (art. 18, § 3 en 27, § 1, VEU), tenzij bij de behandeling van thema's van handelspolitiek (Raad van de Europese Unie 2009), en coördineert als vice-Voorzitter van de Europese Commissie thema's van buitenlands beleid binnen de Commissie (art. 18, § 4, VEU). In de Raad Algemene Zaken (RAZ) blijft de rol van de roterende Voorzitter daarentegen onveranderd. Los van de klassieke thema's van buitenlands beleid behandelt de RAZ een aantal belangrijke onderwerpen van buitenlandse politiek, zoals de uitbreiding en de externe dimensie van interne beleidsdomeinen zoals klimaat en energie. Het blijft echter afwachten welke rol de RAZ zal opnemen binnen de nieuwe institutionele architectuur. Ook al kan het potentieel uitgroeien tot een centraal coördinerend orgaan (art. 16, § 6, VEU), het is momenteel onduidelijk hoe de RAZ zich met zijn roterende Voorzitter zal handhaven binnen een institutionele omgeving bemand door permanente functies.

Op het diplomatieke en technische niveau blijft het roterende Voorzitterschap het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER II) voorzitten. Het Voorzitterschap van COREPER II, dat als link fungeert tussen de Ministerraden en de onderliggende voorbereidende technische werkgroepen, verleent het roterende Voorzitterschap een blijvende centrale positie in het besluitvormingskluwen van het extern EU-beleid. Onder COREPER II worden zowel het Politiek en Veiligheidscomité (COPS) als de technische en geografische werkgroepen binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) voorgezeten door vertegenwoordigers van de HV. De werkgroepen RELEX (adviseurs van buitenlandse zaken), COTER en COCOP (terrorisme), COCON (consulaire zaken), COJUR (internationaal recht) en COMAR (zeerecht) blijven onder leiding van het roterende Voorzitterschap. Daarnaast blijft het Voorzitterschap de werkgroepen handel en ontwikkelingssa-

menwerking voorzitten.⁶ Op vraag van Catherine Ashton zat België in het dossier uitbreiding niet enkel de geografische werkgroepen voor, maar ook de Associatieraden met Kroatië en Turkije.

Het aantal institutionele spelers waartussen het afgeslankte roterende Voorzitterschap zich moet begeven is met het VvL sterk toegenomen. In deze nieuwe institutionele omgeving lijkt het roterende Voorzitterschap als manager en coördinator binnen het EU buitenlands beleid structureel benadeeld tegenover die actoren met een permanent karakter. Omwille van de stijgende complexiteit van het institutionele kader enerzijds, en omwille van het ontbreken van een verdere overdracht van bevoegdheden inzake buitenlandse politiek anderzijds, neemt het belang van een efficiënte en effectieve coördinatie echter sterk toe. Hierbij kan het roterende Voorzitterschap potentieel een rol als coördinator en manager op zich blijven nemen, formeel via de RAZ en COREPER II en op informele basis. Die coördinerende rol zal meer dan ooit afhankelijk zijn van het profiel, de voorbereiding en de diplomatieke vaardigheden van het voorzittende land.

3.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

Aangezien de EDEO nog niet operationeel was bij de aanvang van zijn Voorzitterschap, ging België akkoord om op vraag van de HV de technische en geografische werkgroepen voor te zitten. Het was immers de ambitie van België om de overgang naar het post-Lissabontijdperk zo vlot mogelijk te laten verlopen. De Belgische diplomaten handelden in naam van de HV en kregen hun instructies van de diensten van de HV in plaats van de Belgische overheden. Dit nam niet weg dat het Belgische Voorzitterschap nog met een aantal praktische uitdagingen geconfronteerd werd, vooral op het technische niveau. De communicatie tussen het roterende Voorzitterschap en de HV werd gehinderd door de nog in ontwikkeling zijnde organisatorische structuren. Zo moesten de werkgroepen het vaak stellen met een laattijdige aanlevering van de ontwerp teksten, waardoor de discussies geregeld algemeen en oriënterend bleven en niet altijd tot concrete resultaten of beslissingen leidden. België probeerde als Voorzitter tegemoet te komen aan deze opstartmoeilijkheden door het inrichten van duidelijke communicatielijnen en het aanstellen van een aanspreekpunt voor lidstaten betreffende de praktische en organisatorische aspecten van de Raden en werkgroepen (Vanhoonacker, Pomorska & Maurer, 2011).

In deze overgangperiode moest het roterende Voorzitterschap op organisatorisch vlak dan ook in de bres springen. De bedoeling is echter dat de HV en zijn/haar team op termijn het voorbereidende werk op zich zullen nemen en de lidstaten op

adequate wijze zullen informeren. Anderzijds is er ook nood aan nieuwe coördinatiestructuren, omdat de talrijke raden, comités en werkgroepen met betrekking tot het buitenlands beleid van de Unie zowel door de roterende Voorzitter als door de HV en zijn/haar diensten voorgezeten worden. Zo zal er bijvoorbeeld moeten ingestaan worden voor een effectieve opvolging van dossiers doorheen de verschillende niveaus in de Raadshierarchie. België gaf hier reeds een eerste aanzet door het organiseren van *task forces* en samenkomsten tussen de Voorzitter enerzijds en de kabinetten van Van Rompuy en Ashton anderzijds. Deze en soortgelijke nieuwe uitdagingen ten gevolge van de implementatie van het VvL maken dat het roterende Belgische Voorzitterschap nog steeds de rol van manager en coördinator op zich nam.

4. De Voorzitter als bemiddelaar

De rol van bemiddelaar is geen officiële functie van de Voorzitter, maar één die informeel gegroeid is doorheen de tijd (Tallberg, 2004, 1005). Als derde partij aan de onderhandelingstafel probeert de Voorzitter de verschillende belangen van alle betrokken lidstaten met elkaar in overeenstemming te brengen (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351; Langdal & von Sydow, 2009, 3; Tallberg, 2004, 999 e.v.; Schout & Vanhooacker, 2006, 1054). Een Voorzitter draagt bij tot het bereiken van consensus door compromisvoorstellen op tafel te leggen, vaak op basis van *trade-offs* of van het aan elkaar koppelen van verschillende dossiers (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351). Dit zogenoemde 'Voorzittercompromis' omvat vaak amendementen of alternatieven op een voorstel van de Europese Commissie (Schalk *et al.*, 2007, 233; Tallberg, 2004, 1005).

Om de rol van bemiddelaar succesvol uit te oefenen dient een Voorzitter de informele voorkeuren en onderhandelingsposities van de verschillende Europese regeringen te kennen (Tallberg, 2004, 1003). Deze informatie blijft doorgaans ontoegankelijk voor de overige partners aan de onderhandelingstafel. Bij het verzamelen van informatie wordt het voorzittende land bijgestaan door het Secretariaat-Generaal van de Raad, dat de voorkeuren en standpunten van de verschillende lidstaten in kaart brengt (Tallberg, 2004, 1003). Met het doel bestaande impasses te doorbreken kan een voorzittend land ook beslissen om *confessionals* te organiseren: bilaterale gesprekken tussen de Voorzitter en een andere lidstaat. Wanneer het voorzittende land gezien wordt als een geloofwaardige en competente gesprekspartner, zal de Voorzitter niet enkel in staat zijn om tijdens deze gesprekken gevoelige informatie los te weken en extra druk uit te oefenen op weerspannige partners, maar ook om onofficiële toegevingen te verlenen of te verkrijgen (Quaglia & Moxon-Browne,

2006, 364; Tallberg, 2004, 1003). Tot slot dient de *Tour des Capitales* – het bezoeken van de verschillende Europese hoofdsteden door de Eerste Minister, de Minister van Buitenlandse Zaken en/of hooggeplaatste ambtenaren van het voorzittende land – hetzelfde doel, namelijk het verzamelen van gevoelige informatie die noodzakelijk is om de rol van bemiddelaar succesvol uit te voeren (Tallberg, 2004, 1004).

Wanneer een lidstaat het Voorzitterschap waarneemt, wordt verwacht dat deze zijn taak niet enkel effectief maar bovendien op legitieme wijze uitvoert. Dit houdt in dat een voorzittend land als onpartijdige en neutrale speler dient op te treden (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 362; Schout & Vanhoonacker, 2006, 1054; Tallberg, 2003, 4; Tallberg, 2004, 1006; Schalk *et al.*, 2007, 230). Deze bepaling is bijzonder relevant met betrekking tot de taak van bemiddelaar: een voorzitter dient als *honest broker* aan het Europese besluitvormingsproces bij te dragen. Wanneer de onderhandelingen niet de gewenste richting uitgaan, beschikt de Voorzitter over de mogelijkheid om de onderhandelingen te sturen in de rol van bemiddelaar (Schalk *et al.*, 2007, 231; Tallberg, 2004, 1002). Deze positie kan een Voorzitter ook toelaten om zijn eigen nationale doelstellingen door te drukken. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat lidstaten zelden aan deze verleiding toegeven, enerzijds omdat door een proces van socialisering een neutraal optreden als de gangbare norm wordt beschouwd, en anderzijds omdat de lidstaten zich ervan bewust zijn dat partijdig optreden de reputatie van de lidstaat in kwestie – en dus zijn Voorzitterschap – ondergraaft (Tallberg, 2003, 4).

4.1. *Impact van Lissabon*

De institutionele herschikking die het VvL doorvoert beoogt de vaak moeilijk lopende besluitvorming binnen een Unie van 27 lidstaten te verbeteren, met een versterkte coherentie en meer eenduidig optreden als resultaat. Op het niveau van staats- en regeringsleiders wordt van de permanente Voorzitter van de Europese Raad verwacht dat hij de werkzaamheden van de Europese Raad bevordert en de samenhang en consensus stimuleert (art. 15, § 6, VEU). De permanente Voorzitter neemt op dit niveau de rol van bemiddelaar over van het roterende Voorzitterschap.

Op het niveau van ministers wordt de HV geacht de eenheid en de consistentie van de acties van de Unie binnen het GBVB/GVDB te versterken (art. 26, § 2, VEU). Hierbij wordt van de HV verwacht dat hij/zij binnen de Commissie (art. 18, § 4, VEU) en in mindere mate tegenover het Europese Parlement (EP) (art. 36 VEU) deze bemiddelende rol op zich neemt. Binnen de overige domeinen van het EU buitenlands beleid behoudt het roterende Voorzitterschap zijn bemiddelende rol,

ook al lijkt die op een andere manier ingevuld te worden. De grootste institutionele wijziging hierbij is ongetwijfeld de rol van het EP. Binnen het GBVB/GVDB blijft de rol van het EP grotendeels onveranderd en beperkt tot consultatie (art. 36 VEU), met uitzondering van de invloed die het Parlement indirect kan uitoefenen via de budgettaire arm. In de overige domeinen van buitenlands beleid wordt het EP echter een volwaardige medebeslisser, ook voor het afsluiten van internationale akkoorden. Dit verplicht de lidstaten, en dus het Voorzitterschap, om het EP betreffende een deel van het externe beleid actief te betrekken in de werkzaamheden van de Raad.

Het wordt in deze context dan ook zoeken naar nieuwe *modus operandi*. De zich nog ontwikkelende nieuwe formele en informele gedragsregels binnen het externe beleid van de Unie in de post-Lissabonperiode openen mogelijkheden voor de roterende Voorzitter om zich als bemiddelaar binnen het EU buitenlands beleid te laten gelden. Dit wordt verder versterkt door de blijvende centrale rol van het roterende Voorzitterschap binnen COREPER II en een aantal technische werkgroepen. Terwijl de focus betreffende bemiddeling zich voor Lissabon voornamelijk toelegde op consultaties tussen de lidstaten, lijkt de grootste uitdaging voor het Voorzitterschap hierbij te verschuiven naar de interinstitutionele dynamiek tussen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Ministers.

4.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

De bemiddelende rol van het Belgische Voorzitterschap drong zich in eerste instantie op inzake de EDEO. In de discussies rond de EDEO manifesteerde het versterkte EP zich vrij snel. Strikt genomen hoeft het EP de structuur van de dienst niet goed te keuren, maar het beschikt over een stok achter de deur omwille van zijn medebeslissingsrecht inzake het budgettaire luik van de EDEO. Het EP maakte van deze positie gebruik om te ijveren voor een sterkere communautaire inslag. Om de onderhandelingen tussen de lidstaten, de HV en een zelfverzekerd EP in goede banen te leiden, moest het Belgische Voorzitterschap zijn vaardigheden als *honest broker* aanwenden. De bijdrage van België bestond onder andere uit zijn ervaring met complexe onderhandelingen. Die ervaring bleek bijzonder waardevol in de besprekingen omtrent personeelskwesties. Zo bood het complexe Belgische systeem van *checks and balances* nuttige input in de debatten over quota en flexibiliteit. Ook de traditioneel goede relaties tussen België en het EP droegen bij tot het succesvol bereiken van een akkoord (Drieskens, Debaere, De Ridder & Nasra, 2011). Na een goedkeuring van de financiële bepalingen door het EP en de Raad, trad de EDEO officieel in werking op 1 december 2010.

Verder tonen de onderhandelingen over het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea dat de bemiddelende rol van het roterende Voorzitterschap in het EU buitenlands beleid nog lang niet is uitgespeeld. Op 15 oktober 2009 rondde de Europese Commissie de gesprekken over een vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea af. De bekrachtiging van dit akkoord door de 27 lidstaten liet echter op zich wachten omwille van de bezorgdheid van Italië over zijn auto-industrie. Half september 2010 slaagde het Belgische Voorzitterschap erin om een Italiaans veto af te wenden nadat de inwerkingtreding van het vrijhandelsakkoord met 6 maanden werd uitgesteld (Hruska, 2010). Nadien moest het akkoord nog worden goedgekeurd door het EP, dat sinds Lissabon medebeslissingsrecht heeft in het sluiten van internationale akkoorden in communautaire beleidsdomeinen. Deze nieuwe bevoegdheid sterkte het EP in zijn kritiek op de voorgestelde wetgeving die het vrijhandelsakkoord moest implementeren. Na verschillende trilogieën met de Europese Commissie en het EP kon België het Parlement over de streep trekken, mits een aanpassing van de vrijwaringsclausule. Deze clausule maakt het mogelijk om bepaalde douanerechten opnieuw te verhogen indien wordt vastgesteld dat Europese bedrijven ernstige schade zouden lijden (Europees Parlement, 2011).

Tot slot heeft het Belgische Voorzitterschap ook in het dossier uitbreiding de rol van bemiddelaar met succes uitgevoerd. België wenst een faire en consistente toepassing van de toetredingsconditionaliteit, maar benadrukte bij de aanvang van het Voorzitterschap dat het in de komende zes maanden als *honest broker* zou optreden wanneer uitbreiding op de agenda stond (Vanackere, 2010). België speelde deze rol bijzonder succesvol in het dossier Servië, waar het de beslissing van de Raad om de Europese Commissie uit te nodigen een Opinierapport over Servië op te stellen mee bemiddelde. Servië vroeg reeds in december 2009 het Europese lidmaatschap aan, maar dit verzoek werd door de Raad niet doorgespeeld aan de Commissie, omdat Belgrado's samenwerking met het Internationaal Ex-Joegoslaviëtribunaal als ontoereikend werd beschouwd. Na het positieve rapport van Hoofdaanklager Serge Brammertz in juni 2010, en de constructieve ingesteldheid van Servië tijdens de VN Algemene Vergadering in september, waren 26 EU lidstaten bereid om het Servische toetredingsproces verder te zetten. Alleen Nederland, dat aandrang op een strikte toepassing van het conditionaliteitsprincipe, stond er weigerachtig tegenover. In de herfst van 2010 bemiddelde België succesvol en slaagde het erin, na intense onderhandelingen met zijn buurland, om een compromis te bereiken dat aanvaardbaar was voor alle Europese lidstaten. De hechte relatie tussen de Voorzitter en Nederland en het besef in Den Haag dat vooruitgang niet langer kon uitblijven, waarbij de regeringswissel in Nederland een unieke kans bood, droegen bij tot de beslissing in de RAZ. Ook het feit dat België beschouwd wordt als een traditionele voorstander van een faire toepassing van toetredingsconditionaliteit, vergemakkelijkte de cruciale bemiddelingsrol die België hier speelde.

5. De Voorzitter als agendazetter

Als Voorzitter van de Raad stelt een lidstaat niet enkel het vergaderschema op, maar ook de voorlopige agenda van de verschillende bijeenkomsten. Deze taak verleent de lidstaat een bepaalde macht, aangezien deze niet enkel kan bepalen wat op de agenda komt te staan maar ook wat de rangorde van de verschillende agendapunten wordt (Schalk *et al.*, 2007, 233). De voorlopige agenda dient door de Voorzitter ten minste 14 dagen voor de eigenlijke bijeenkomst aan de overige leden van de Raad te worden bezorgd (Langdal & von Sydow, 2009, 3).

Het voorzitten van de Raad is geen uitvoerende functie, waardoor de voorzittende lidstaat dus ook niet over de formele macht beschikt om initiatieven te nemen en de Europese beleidsagenda te bepalen (Tallberg, 2003, 3). Doorgaans is een lidstaat dan ook weinig succesvol in het doordrukken van zijn eigen agenda. In de literatuur worden volgende argumenten aangehaald om te staven dat een Voorzitter slechts in beperkte mate in staat is om zijn eigen belangen te behartigen: (1) de korte duur van het Voorzitterschap; (2) de administratieve taken van de Voorzitter die het leeuwendeel van zijn tijd en energie opeisen; (3) onvoorziene externe gebeurtenissen op nationaal, Europees of internationaal vlak die de onmiddellijke aandacht van de Voorzitter vragen; (4) het feit dat de beleidsagenda in grote mate wordt 'geërfd' van de voorgangers; en (5) het gebrek aan vetomacht (Schalk *et al.*, 2007, 230; Tallberg, 2003, 3-4; Langdal & von Sydow, 2009, 5). Toch kan de Voorzitter – zoals Tallberg (2003) uitvoerig uiteenzette – de agenda van de Raad op drie manieren vormgeven: door (1) de agenda-items te bepalen; (2) de agenda te ordenen; en (3) bepaalde punten van de agenda te schrappen. Deze strategieën laten de Voorzitter een bepaalde ruimte om de Europese agenda in overeenstemming te brengen met de eigen, nationale voorkeuren (Tallberg, 2003, 5). Deze macht van de Voorzitter blijkt het grootst in de laatste fase van het Europese besluitvormingsproces (Schalk *et al.*, 2007).

Als agendazetter (1) kan de Voorzitter de aandacht vestigen op bepaalde zaken die tot dusver werden verwaarloosd, concrete voorstellen tot actie lanceren en nieuwe institutionele praktijken introduceren in de Raad (Tallberg, 2003, 6-8). Bij het ordenen van de agenda (2) krijgen bepaalde dossiers een prominente plaats, terwijl andere naar de achtergrond worden geschoven. Bovendien bepaalt de Voorzitter de aard van de verschillende agendapunten (zal er over een item beslist worden of zal er verder over gedebatteerd worden). Tot slot kan een voorzittend land de agenda vormgeven door bepaalde zaken van de agenda te schrappen (3). Dit kan gaan van een handig 'vergeten' van bepaalde zaken tot het openlijk blokkeren van dossiers, vaak tot ongenoegen van de andere lidstaten (Tallberg, 2003, 11-13).

5.1. *Impact van Lissabon*

Het VvL heeft de rol van agendazetter in het EU buitenlands beleid grondig herschikt. Enerzijds speelt de permanente Voorzitter van de Europese Raad binnen de vernieuwde institutionele architectuur een centrale rol bij het uitstippelen van de politieke en strategische prioriteiten van de Unie. Anderzijds nemen de HV inzake GBVB/GVDB en de Europese Commissie inzake communautaire bevoegdheidsdomeinen een centrale rol op zich als agendazetters.

In de domeinen die buiten het GBVB/GDVB vallen kan het roterende Voorzitterschap de concrete agendering van Raadsvergaderingen blijven bepalen (prioriteiten, ordening). Het Voorzitterschap kan deze lopende legislatieve agenda op basis van eigen prioriteiten en inschattingen beïnvloeden. Niettemin wordt het Voorzitterschap in toenemende mate in een (legislatief) keurslijf gedwongen. Bij het aanvaarden van het Voorzitterschap zal de agenda dan ook in grote mate bepaald worden door de lopende legislatieve agenda. Wat betreft thema's binnen het GBVB/GVDB ligt dit moeilijker. Het is de expliciete doelstelling van het VvL⁷ om de rol van agendazetter inzake EU buitenlands beleid stevig in handen te geven van de HV, al dan niet in ondersteuning van de Commissie. De mogelijkheden van het roterende Voorzitterschap om de agenda van het GBVB/GVDB te beïnvloeden zullen daardoor in toenemende mate herleid worden tot informele praktijken (bv. organisatie van informele ministerraden over bepaalde thema's), waarbij het succes van roterende Voorzitterschappen naast hun intrinsieke kwaliteiten nauw verbonden zal zijn met de samenwerking met de HV en zijn/haar diensten, de Europese Commissie en de lidstaten.

5.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

In lijn met de doelstelling van België om de nodige ruimte te geven aan de permanente Voorzitter van de Europese Raad en de HV, bleef het Belgische prioriteitenlijstje inzake externe betrekkingen vrij bescheiden. Toch laat het Verdrag nog enige beweegruimte aan toekomstige voluntaristische Voorzitterschappen om hun stempel op de agenda te drukken, aangezien een aantal comités en werkgroepen nog steeds voorgezeten wordt door het roterende Voorzitterschap. Bovendien illustreert het Belgische Voorzitterschap dat de roterende Voorzitter nog steeds over de mogelijkheid beschikt om eigen initiatieven te lanceren, zij het in nauw overleg met de andere relevante actoren binnen het GBVB/GVDB. Zo heeft België de discussie over nauwere militaire samenwerking nieuw leven proberen in te blazen met het lanceren van een *non-paper*, de organisatie van conferenties en een prominente agendering van de thematiek op de informele Top van Ministers van Defensie te

Gent (23-24 september 2010). Dit initiatief entte zich op een nieuwe bepaling in het VvL, die permanent gestructureerde samenwerking (PESCO, art. 46 VEU) op het vlak van defensie toelaat. PESCO stelt lidstaten in staat om hun militaire middelen te delen en te *poolen* binnen een EU-kader. Het Belgische Voorzitterschap wilde de mogelijkheden voor de oprichting van PESCO aftoetsen en een inventaris maken van de beslissingen die nodig zijn om de verdragsbepaling te concretiseren. Hierbij startte het Belgische Voorzitterschap het zogenoemde 'Gent-proces', waarbij gestreefd wordt de verdragsbepaling om te vormen tot een werkbaar beleidsinstrument. De RBZ van 13 december 2010 aanvaardde ter zake een set van conclusies. Om de verdere opvolging van het initiatief te verzekeren gebeurden deze inspanningen in nauw overleg met de HV en werd de *non-paper* mede ondertekend door Hongarije en Polen, de inkomende Voorzitterschappen in 2011 (Belgische Senaat, 2010).

Het VvL mag dan vooral de invloed van het roterende Voorzitterschap op de agenda hebben ingeperkt binnen het GBVB/GVDB, de agendazettende capaciteit van de Voorzitter met betrekking tot de internationale aspecten van communautaire bevoegdheidsdomeinen werd nauwelijks aangetast. Zowel binnen COREPER II als binnen de acht Raadsformaties blijft de rol als agendazetter van het roterende Voorzitterschap onverkort gelden. De rol van het roterende Voorzitterschap in een aantal domeinen van buitenlands beleid op het niveau van werkgroepen werd evenwel reeds voor Lissabon teruggedrongen. Zo speelt het roterende Voorzitterschap amper een rol bij het bepalen van het EU-standpunt inzake internationale economische en financiële aangelegenheden. Het Economisch en Financieel Comité waarin de EU haar positie over internationale financiële en economische zaken voorbereidt, wordt voorgezeten door een vaste voorzitter voor een termijn van twee jaar. Deze vaste voorzitter, momenteel de Oostenrijker Thomas Wieser, stelt samen met de Commissie de agenda samen en treedt op als bemiddelaar. Bijgevolg kwam België tijdens zijn roterend Voorzitterschap in nationale hoedanigheid tussen en beschikte het niet over mogelijkheden om de agenda te bepalen (Grosche & Puetter, 2008).

Ook wat betreft uitbreiding werd de rol van agendazetter onder het nieuwe verdrag niet gewijzigd. Uitbreiding wordt immers behandeld in de RAZ, die nog steeds geleid wordt door het roterende Voorzitterschap. In de tweede helft van 2010 heeft België hier zijn rol van agendazetter uitgeoefend wanneer het besloot om de opening van een nieuw onderhandelingshoofdstuk met Turkije niet op de agenda te plaatsen. Volgens het Belgische Voorzitterschap, dat nogmaals wees op een strikte toepassing van de toetredingsconditionaliteit, had Turkije belangrijke vooruitgang geboekt maar was de implementatie van de nieuwe Turkse wetgeving ontoereikend om de opening van een nieuw hoofdstuk te verantwoorden.

6. De Voorzitter als buitenlandse vertegenwoordiger

Het Huishoudelijk Reglement van de Raad (1958) bepaalt dat de Voorzitter de Raad vertegenwoordigt in zijn relaties met het Europese Parlement (Bunse, 2009, 31, Langdal & von Sydow, 2009, 2). Geleidelijk aan werd deze taak van interne vertegenwoordiging uitgebreid en werd het voorzittende land niet enkel de contactpersoon tussen de Raad en de andere Europese instellingen, maar ook tussen de EU en niet-EU-lidstaten (Drieskens *et al.*, 2011; Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351, 359). Deze taak van externe vertegenwoordiging ontwikkelde enerzijds in tandem met de institutionalisering van het GBVB en is anderzijds een direct gevolg van de groeiende rol van de EU in de internationale politiek (Wallace, 1985; Hayes, 1999; Bengtsson, 2003, 55-56; zie ook Drieskens *et al.*, 2011). De Voorzitter vertegenwoordigt de Raad niet enkel in de bilaterale relaties die de Unie onderhoudt met derde landen, maar vertegenwoordigt ook de EU in internationale organisaties (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 359).

6.1. *Impact van Lissabon*

De meest zichtbare impact van het VvL situeert zich op het vlak van externe vertegenwoordiging. Met een meer gestroomlijnde vertegenwoordiging beoogt het Verdrag tegemoet te komen aan de bezorgdheden inzake continuïteit, coherentie en leiderschap van het EU buitenlands beleid. Op het niveau van staats- en regeringsleiders wordt de Unie vertegenwoordigd door de permanente Voorzitter van de Europese Raad voor materies van het GBVB/GVDB (art. 15, § 6, VEU) en door de Voorzitter van de Europese Commissie voor communautaire materies (art. 17, § 1, VEU). Op het ministeriële niveau nemen respectievelijk de HV (art. 27, § 2, VEU) en de bevoegde Commissarissen (art. 17, § 1, VEU) deze vertegenwoordigende functie op zich. In deze taken worden de vertegenwoordigers van de Unie bijgestaan door een uitgebreid netwerk van EU-delegaties die onder de hoed van de EDEO vallen (art. 221 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Zij worden geacht ten aanzien van derde landen en binnen internationale organisaties de buitenlandvertegenwoordiging van de Unie op zich te nemen en zo gradueel de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger over te nemen.

In een overgangperiode blijft de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger tot op zekere hoogte behouden. Terwijl op het niveau van staats- en regeringsleiders de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger uitgespeeld lijkt, is dit niet het geval op de ministeriële en diplomatiek-technische niveaus. De minister van buitenlandse zaken van het land dat het Voorzitterschap uitoefent staat de HV bij in zijn/haar vertegenwoor-

digende taken. Daarnaast staan de diplomatieke vertegenwoordigers van het roterende Voorzitterschap de EU-delegaties in variërende mate bij in derde landen en bij internationale organisaties.

Deze 'overgangsrealiteit' wordt zowel intern als extern Europees versterkt. Intern blijft er discussie tussen EU-lidstaten over de mate waarin de EU-vertegenwoordigers zich moeten opwerpen als vertegenwoordigers van de EU en zitten de lidstaten niet steeds op dezelfde lijn ten aanzien van zowel de EU-vertegenwoordiging in dossiers van gedeelde bevoegdheden als het statuut van de EU in internationale instellingen. Extern bestaat er een juridische en politieke realiteit die de EU door derde landen en in internationale organisaties niet altijd erkent als een volwaardige partner, laat staan als een lidstaat. De door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) aangenomen resolutie over het statuut van de EU in de VN weerspiegelt deze van het VvL divergerende externe realiteit. Zo kan de EU geen schriftelijke voorstellen of amendementen indienen, geen *draft*-resoluties cosponsoren en kunnen EU-vertegenwoordigers geen procedurele punten opwerpen en slechts één keer repliceren in debatten (VN A/RES/65/856, 1 juni 2011). Deze elementen zorgen ervoor dat de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger, zeker binnen de VN, in gevoelige mate behouden blijft.

6.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

Vóór Lissabon bood het roterende Voorzitterschap een ideale gelegenheid aan nationale politici, in het bijzonder voor het staatshoofd of de Eerste Minister, om zich in de schijnwerpers te plaatsen. Optreden als vertegenwoordiger van de EU op internationale aangelegenheden impliceerde niet zelden een electorale stimulans. Niettemin was het steeds de ambitie van België om voldoende ruimte te laten voor de permanente Voorzitter van de Europese Raad en de HV. Het feit dat een Belg als eerste de positie van permanente Voorzitter van de Europese Raad bekleedt, is daar wellicht niet vreemd aan. De Belgische Eerste Minister Yves Leterme en de Minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere namen een secundaire rol op zich en concentreerden zich beiden op het harde werk achter de schermen. De nieuwe EU-vertegenwoordiging werd echter niet door alle actoren even probleemloos aanvaard. In de eerste plaats door derde landen, zoals blijkt uit de verdaging van de stemming inzake het EU-statuut in de Algemene Vergadering van de VN en gedurende de ASEM-Top.

Tijdens het Belgische Voorzitterschap hoopte de EU haar waarnemersstatus in de Algemene Vergadering van de VN op te waarderen. Tot dan toe kon de EU slechts interveniëren op het einde van het debat en werd het standpunt van de EU vertolkt door een vertegenwoordiger van het roterende Voorzitterschap. De EU wilde

daarom een resolutie laten goedkeuren waarbij het in een vroeger stadium van het debat zou kunnen tussenkomen. Bovendien drong de Unie er op aan voorstellen en amendementen te kunnen indienen, in lijn met de nieuwe politieke realiteit van het VvL. De EU werd echter geconfronteerd met terughoudendheid vanwege niet-EU-landen, waaronder een belangrijk aantal traditionele bondgenoten van de EU. Regionale blokken zoals de Afrikaanse Unie of de Arabische Liga eisten immers dezelfde privileges als de EU. Het Belgische Voorzitterschap amendeerde daarop de ontwerpresolutie en zette zo de deur open voor soortgelijke rechten voor andere regionale organisaties wanneer ze een bepaald niveau van integratie zouden bereiken. Aanvankelijk slaagde de EU er niet in om de resolutie te laten goedkeuren. De stemming van de resolutie werd uitgesteld op voorstel van de Caribische gemeenschap CARICOM. Uiteindelijk verzamelde de EU voldoende steun, waardoor de geamendeerde resolutie op 4 mei 2011 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangenomen (Drieskens *et al.*, 2011; EurActiv, 4 mei 2011).

Een dergelijk scepticisme ten aanzien van de nieuwe status van de EU was ook merkbaar tijdens de ASEM 8-Top (Asia-Europe Meeting) van 4 en 5 oktober 2010. Deze bijeenkomst van 46 Europese en Aziatische staatshoofden en regeringsleiders was de eerste gelegenheid op topniveau waarbij de Aziatische partners kennis zouden maken met een Unie met versterkte rol inzake buitenlands beleid. Conform de geest van het VvL bereidde het Belgische Voorzitterschap zich voor om op de achtergrond te opereren, terwijl Voorzitters Van Rompuy en Barroso de vertegenwoordiging van de EU voor hun rekening zouden nemen. Naarmate de top naderde bleek echter dat de Aziatische verwachtingen niet overeenstemden met de Belgische plannen om de EU als blok naar voor te schuiven. De ASEM-bijeenkomst is voor Aziatische landen een ontmoeting met de verschillende EU-lidstaten eerder dan met de EU als geheel. Bijgevolg trad België expliciet op als gastland, en niet de EU. Dit manifesteerde zich in de aanwezigheid van een aantal nationale elementen zoals de locatie (Koninklijk Paleis te Brussel), de uitnodigingen die mede ondertekend werden door de Belgische Eerste Minister en de Belgische vlaggen die niet vergezeld – laat staan vervangen – werden door EU-vlaggen.

De implementatie van het VvL met betrekking tot de externe vertegenwoordiging van de EU ondervindt niet enkel weerstand vanwege niet-EU-landen en instellingen. De discussie over de Europese vertegenwoordiging in de G20 illustreert dat ook Europese actoren op de rem gaan staan om de EU als één sterk blok te erkennen. Wat betreft de G20 op niveau van staats- en regeringsleiders is de vertegenwoordiging van de Unie geregeld door een interinstitutioneel akkoord waarbij Voorzitter Van Rompuy en Voorzitter Barroso één delegatie vormen. Op lagere niveaus participeert ook het roterende Voorzitterschap. Nochtans trachtte de Europese Commissie de rol van het Voorzitterschap in de G20 verder te reduceren.

De Commissie argumenteert namelijk dat zij, sinds Lissabon, verantwoordelijk is voor de Europese externe vertegenwoordiging in economische en financiële zaken (art. 138 VWEU), maar botst op harde weerstand van verschillende lidstaten. De lidstaten pleiten voor het behoud van een nationale component in de Europese G20-delegatie. De Europese Commissie moest bijgevolg akkoord gaan met de aanwezigheid van het roterende Voorzitterschap in de G20, naast de Commissie en de Europese Centrale Bank (Debaere & Orbie, 2011).

7. Conclusie

Het Verdrag van Lissabon heeft als doelstelling tot een meer coherent en effectief EU buitenlands beleid te komen door een eengemaakte vertegenwoordiging en een stabiel leiderschap te installeren. Hierdoor werd expliciet gepland om de rol van het roterende Voorzitterschap sterk terug te dringen. Op basis van ervaringen van het Belgische Voorzitterschap van de Raad in de tweede helft van 2010 kan men inderdaad besluiten dat het Voorzitterschap substantieel is teruggedrongen, maar dat het niet is uitgespeeld.

De uitvoering van het VvL is het verst doorgevoerd op het niveau van staats- en regeeringsleiders. Zowel betreffende hun interne als externe functies inzake buitenlands beleid hebben de Voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie de rol van het roterende Voorzitterschap overgenomen. Op het ministeriële en de diplomatiek-technische niveaus is het beeld minder eenduidig. De rol van agendazetter lijkt voor het Voorzitterschap zowel formeel als informeel sterk teruggedrongen. Als bemiddelaar wordt de rol van het roterende Voorzitterschap naast de 'klassieke' bemiddelingsrol tussen de lidstaten expliciet aangevuld met een gelijkaardige rol tussen de instellingen, en met name tussen het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Deze rol lijkt met het VvL dus op een andere manier ingevuld te worden doch niet te verdwijnen. Op het vlak van buitenlandse vertegenwoordiging wordt de rol van het roterende Voorzitterschap tot op zekere hoogte bestendig door een interne en vooral externe realiteit die niet noodzakelijk parallel lopen met de geest van Lissabon. Tot slot geeft het Belgische Voorzitterschap aan dat betreffende coördinatie de ondersteuning vanuit het roterende Voorzitterschap van belang blijft.

De balans van het Belgische Voorzitterschap, dat expliciet tot doel had om de EU-vertegenwoordigers maximaal hun rol te laten spelen, schetst een positief beeld. België heeft getracht om een aantal precedenten te creëren waarbij vooral de HV zo trouw mogelijk ondersteund werd, zowel in zijn/haar interne als in zijn/haar externe taken. Omwille van de moeilijke overgangperiode is het Belgische Voorzit-

terschap niettemin een uitgesproken rol blijven spelen. Ook al geeft de Belgische ervaring reeds een aantal aanwijzingen over de invulling van de formele en informele rollen van het roterende Voorzitterschap inzake buitenlandse politiek, het valt af te wachten hoe duurzaam de verworvenheden van het Belgische Voorzitterschap zullen blijken.

Ondanks de beperkingen van deze studie kunnen een aantal tendensen binnen elk van de vier onderscheiden rollen geïdentificeerd worden die zich onder toekomstige, geconsolideerde Voorzitterschappen allicht verder zullen manifesteren. Terwijl de rol als agendazetter structureel teruggedrongen lijkt, worden de rollen van bemiddelaar en buitenlandse vertegenwoordiger bestendigd. Vooral die laatste lijkt zich, omwille van een externe realiteit die de Unie niet steeds als een volwaardige speler van buitenlands beleid erkent, het sterkst te manifesteren. Het hernieuwde statuut van de Unie in de Algemene Vergadering van de VN bevestigt deze tendens. Tot slot lijkt de rol als coördinator van het Voorzitterschap versterkt te worden. Met Lissabon, dat een erg complexe institutionele context creëert zonder verdere bevoegdheden inzake buitenlands beleid over te dragen naar het EU-niveau, is het belang van coördinatie sterk toegenomen. Een rol die de HV allicht niet alleen zal kunnen dragen. De vraag voor de komende maanden en jaren lijkt dan ook niet óf maar eerder welke coördinerende rol het roterende Voorzitterschap op zich zal nemen binnen de zich nieuw ontwikkelende formele en informele gedragsregels in het EU buitenlands beleid. Lissabon mag het roterende Voorzitterschap dan wel van het voorplan weggeduwd hebben, zijn (evoluerende) rol achter de schermen blijft, zeker in de komende jaren, cruciaal voor de Unie om een coherent en effectief buitenlands beleid te voeren.

Noten

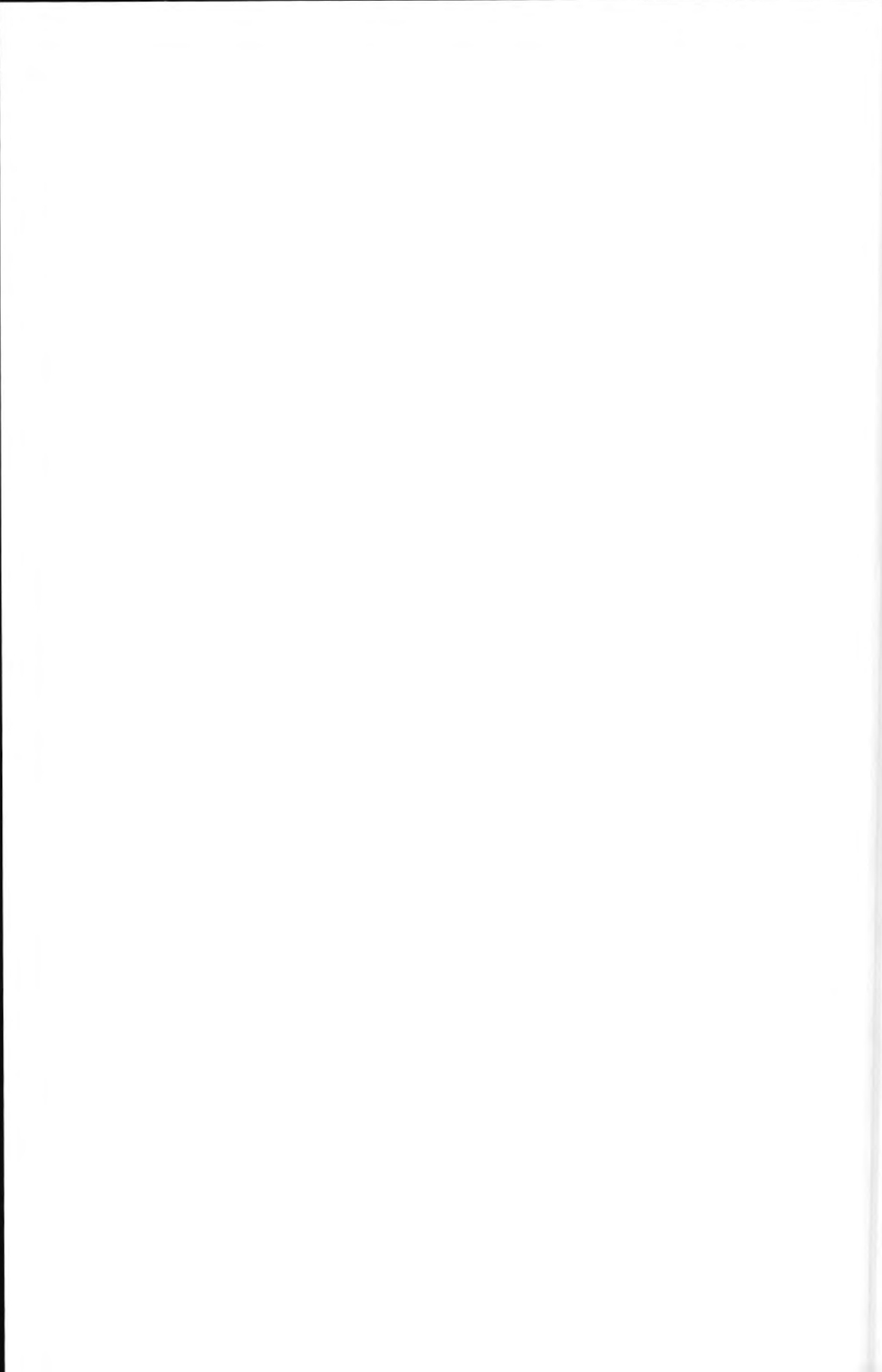
1. Skander Nasra werkt voor de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Hij schreef aan deze bijdrage mee in zijn persoonlijke capaciteit. De analyse, visies en posities in dit artikel binden de FOD Buitenlandse Zaken op geen enkele wijze.
2. Deze gevalstudies zijn gebaseerd op 19 interviews met beleidsmedewerkers die betrokken waren bij of samenwerkten met het Belgische Voorzitterschap. Expliciete verwijzingen naar deze interviews zijn niet opgenomen op uitdrukkelijke vraag van verschillende hooggeplaatste ambtenaren en diplomaten, die ervoor kozen anoniem te blijven.
3. Zesmaandenprogramma van het Belgische Voorzitterschap van de Raad van de EU, 2010, p. 9.

4. Volgens het Verdrag van de Europese Unie omvat het takenpakket van de Voorzitter volgende punten: (1) de Raad op eigen initiatief of op vraag van één van de lidstaten of de Commissie samenroepen; (2) een Intergouvernementele Raad voor verdragsherziening samenroepen, wanneer de Raad deze wens te kennen geeft; (3) het Europese Parlement informeren als Voorzitter van de Raad; (4) de samenkomsten van de Raad, in al zijn formaties, voorzitten; (5) de Europese Unie vertegenwoordigen in internationale organisaties en in haar relaties met derde landen (Langdal & von Sydow, 2009, 2).
5. Schout en Vanhoonacker (2006, 1057 e.v.) identificeren zowel interne als externe situatievariabelen die respectievelijk bepaalde rollen van de Voorzitter aanbieden alsook vereisen. De externe condities die beide auteurs onderscheiden zijn: (1) de mate waarin een dossier reeds werd verkend (oud vs. nieuw onderwerp); (2) het niveau van vertrouwen in de Voorzitter; (3) de aanwezigheid van andere bemiddelaars in het systeem; (4) de schaduw van de toekomst; en (5) de gevoeligheid van een bepaald onderwerp. Interne factoren die bepaalde functies van de Voorzitter vereisen zijn: (1) het belang van het dossier voor het voorzittende land; (2) de voorkeuren en toewijding van de sleutelspelers; (3) het niveau van de voorbereidingen; en (4) de gevoeligheden tussen de coalitiepartners.
6. Voor details, zie Annex II van de Raadsbeslissing betreffende de uitvoeringsmaatregelen van de beslissing van de Europese Raad inzake de uitoefening van het Voorzitterschap van de Raad en inzake het voorzitterschap van voorbereidende organen van de Raad.
7. Dit wordt in verscheidene artikelen van het Verdrag naar voor geschoven: art. 18, § 2, art. 27, § 1 en § 3, art. 30, § 1, art. 42, § 4, VEU en art. 218, § 3 en § 9, en art. 331, § 2, VWEU.

Bibliografie

- Belgische Senaat (2010). Schriftelijke vraag nr. 5-718 van Bert Anciaux (sp.a) d.d. 28 december 2010 aan de minister van Landsverdediging, Zitting 2010-2011.
- Bunse, S. (2009). *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Debaere, P. & Orbie, J. (2011, nog te verschijnen). The EU's Coordination and Representation in the Gx System. In K. Jørgensen & K. Laatikainen (Eds.), *Handbook on Europe and Multilateral Institutions*. London: Routledge.
- Drieskens, E., Debaere, P., De Ridder, E. & Nasra, S. (2011, nog te verschijnen). The External Role of the Belgian Presidency: Out of the Limelight, into the Shadow? In P. Bursens & S. Van Hecke (Eds.), *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the Council*. Brussel: Academic & Scientific Publishers.
- Elgström, O. (2003). Introduction. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Framework for Analysis* (pp. 1-17). London, New York: Routledge.

- EurActiv (2011, 4 mei). EU Finds Clearer Voice in the UN. <http://www.euractiv.com/en/global-europe/eu-finds-clearer-voice-un-news-504510>.
- Europees Parlement (2010, 17 februari). EU-South Korea Free Trade Agreement Passes Final Hurdle in Parliament, *Press Release*.
- Europese Unie (2010). Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2010/C 83/01.
- Grosche, G. & Puetter, U. (2008). Preparing the Economic and Financial Committee and the Economic Policy Committee for Enlargement. *Journal of European Integration*, 30 (4), 527-543.
- Hruska, M. (2010, 16 september). EU to Open Markets to South Korea in July 2011. *EUObserver*. <http://euobserver.com/9/30822>.
- Langdal, F. & von Sydow, G. (2009). The EU 2009 Swedish Presidency: The Setting, Priorities and Roles. *European Policy Analysis Report*, 7. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Nasra, S. & Debaere, P. (2011). The European Union in the G20: What Role for Small States? Paper voorgesteld op de EUSA Twelfth Biennial International Conference in Boston, USA, 3-5 maart 2011.
- Quaglia, L. & Moxon-Browne, E. (2006). What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 349-368.
- Raad van de Europese Unie (2009). Raadsbeslissing betreffende de uitvoeringsmaatregelen van de beslissing van de Europese Raad inzake de uitoefening van het Voorzitterschap van de Raad, en inzake het voorzitterschap van voorbereidende organen van de Raad, 16517/09, 30 november.
- Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J. & Stokman, F. (2007). The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics*, 8 (2), 229-250.
- Schout, A. & Vanhoonacker, S. (2006). Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies*, 44 (5), 1051-1077.
- Tallberg, J. (2003). The Agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 1-19.
- Tallberg, J. (2004). The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 42 (5), 999-1022.
- Vanackere, S. (2010). An Assessment of the Belgian Presidency of the Council of the European Union (1 July – 31 December 2010), *Joining Forces for a Europe in Action*. Website of the Belgian Presidency: www.eutrio.be.
- Vanhoonacker, S., Pomorska, K. & Maurer, H. (2011, nog te verschijnen). Belgium at the Helm of the EU External Relations: A Successful 'Non-presidency'. In P. Bursens & S. Van Hecke (Eds.), *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the Council*. Brussel: Academic & Scientific Publishers.
- Verenigde Naties (2011). Participation of the European Union in the Work of the United Nations, A/RES/65/856, 1 juni.



De verrassend effectieve interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010: algemene analyse en toepassing op de casus Milieubeleid

Ferdi De Ville, David Crikemans en Tom Delreux

ABSTRACT

The article analyses the internal coordination between the federal government, the Regions and the Communities in Belgium before and during the 2010 Belgian Presidency of the Council of Ministers. It starts from the observation that the absence of a federal government with full powers, the global financial-economic crisis as well as Belgium's complex multi-level structure have, counterintuitively, not led to an ineffective internal coordination process. Based on interviews with people who were closely involved in the Belgian Presidency team, the article explains the effectiveness of the internal coordination by arguing that, on the one hand, the detailed and inclusive coordination before the Presidency semester has generated a culture of responsibility and joint ownership among the officials and diplomats and, on the other hand, the Belgian Presidency limited its role to being a facilitator of the European decision-making process in function of the rolling agenda of the Commission and the implementation of the Lisbon Treaty. Empirically illustrating these arguments with insights from the internal coordination in the environmental domain, this article demonstrates that an effective internal coordination, even in a difficult political context, can contribute to a successful Presidency.

KEYWORDS: Belgium, EU environmental policy, rotating Presidency of the Council, Treaty of Lisbon

1. Inleiding en probleemstelling

In dit artikel analyseren wij hoe de intern-Belgische coördinatie voor en tijdens het Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de tweede helft van 2010 (hierna: het Belgisch Voorzitterschap) is verlopen. Analytisch focussen we op de factoren die ervoor hebben gezorgd dat de interne coördinatie niet heeft geresulteerd in grote interne moeilijkheden die de slagkracht van het Voorzitterschap hebben ondermijnd. Dit werken we empirisch uit door de interne coördinatie in één specifiek beleidsdomein, leefmilieu, te bestuderen.

Waarom een analyse van de interne coördinatie voor en tijdens het Belgisch Voorzitterschap? Ons vertrekpunt is dat een effectieve interne coördinatie een noodzakelijke, maar daarom nog geen voldoende, voorwaarde is voor een succesvol Voorzitterschap. Een stroeve interne coördinatie, gekenmerkt door binnenlandse onenigheid, zal met andere woorden een succesvol Voorzitterschap in de weg staan, maar anderzijds moet aan andere voorwaarden – die te maken hebben met legislatieve output, interinstitutionele relaties, enz. – voldaan zijn om van een succesvol Voorzitterschap te kunnen spreken. We vertrekken dan ook vanuit de vaststelling dat het succes van het Belgisch Voorzitterschap mede verklaard wordt door een effectieve interne coördinatie en we gaan na hoe we de effectiviteit van die coördinatie kunnen verklaren. Dat een effectieve interne coördinatie geen vanzelfsprekendheid was, blijkt duidelijk uit het contrast tussen enerzijds de quasi-unanieme waardering die België bij afloop kreeg van betrokkenen en observatoren¹ en anderzijds de even wijdverspreide scepsis over de Belgische slaagkansen in de weken voor België aan de opdracht begon.²

Drie belangrijke redenen voor deze scepsis hadden te maken met de interne coördinatie en verhouding tussen de beleidsniveaus. Ten eerste leidde de politieke crisis op het federale niveau in België ertoe dat een ontslagnemende regering in plaats van een regering met volle bevoegdheid het Voorzitterschap moest aanvaarden. Ten tweede leek België in de context van de mondiale financieel-economische crisis en eurocrisis in het vizier te komen van de internationale financiële markten en kredietbeoordelaars, waarbij het land gepercipieerd werd als politiek niet in staat om de interne keuken op orde te brengen, laat staan een grote verantwoordelijkheid zoals het Voorzitterschap tot een goed einde te brengen. Volgens sommigen werden deze moeilijkheden nog verergerd door, ten derde, de complexe organisatie van de federale staatsstructuur en haar consequenties voor de Belgische deelname aan de Europese besluitvorming. Op de achtergrond van deze drie redenen speelde een belangrijke contextvariabele die nog complexiteit dreigde toe te voegen: België moest als eerste Voorzitter echt het nieuwe Verdrag van Lissabon implementeren. De manier waarop het dat zou gaan doen, zou precedenten scheppen voor de volgende Europese Voorzitterschappen.

De focus van dit artikel ligt dus op de (effectiviteit van de) verticale coördinatie in België voor en tijdens het Voorzitterschap. Hierna tonen wij aan hoe een specifieke zelfdefinitie van een succesvol Voorzitterschap, dat zichzelf in functie stelt van de Europese besluitvorming en de implementatie van het Verdrag van Lissabon, cruciaal is geweest voor het verzoenen van de drie redenen die initieel tot scepsis over de intern-Belgische coördinatie en de performantie van het Voorzitterschap hadden geleid. Dit werd bovendien vergemakkelijkt door een positieve determinant voor het Belgisch Voorzitterschap: de nog steeds aanwezige pro-Europese consensus in België.

Dit artikel is als volgt opgebouwd: in deel twee spitten we de contextfactoren uit waarbinnen de interne coördinatie in het kader van het Voorzitterschap plaatsvond. In deel drie leggen we de organisatie van de deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming uit, net als de intern-institutionele structuur waarbinnen de coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap vorm kreeg. In de delen vier en vijf analyseren we respectievelijk de algemene coördinatie *voor* en *tijdens* het Voorzitterschap. In een zesde sectie verdiepen we onze analyse door ons toe te spitsen op de interne coördinatie in een concreet beleidsdomein: leefmilieu. In de conclusies van dit artikel brengen we onze bevindingen samen.

De empirische data zijn hoofdzakelijk gebaseerd op interviews die we voerden met ambtenaren en diplomaten die nauw bij (de voorbereiding van) het Voorzitterschap betrokken waren vanuit hun functies bij de FOD Buitenlandse Zaken, de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (hierna: PV) en de federale en Vlaamse leefmilieuadministraties.

2. Contextfactoren van interne coördinatie in het kader van het Voorzitterschap

Zoals reeds aangehaald in de inleiding wezen bij aanvang van het Belgisch Voorzitterschap een aantal factoren in de richting van een moeilijke interne coördinatie. Tegelijkertijd was een belangrijke factor aanwezig die de interne coördinatie leek te vergemakkelijken en vond het Belgisch Voorzitterschap plaats tegen de achtergrond van een nieuwe omschrijving van de rol van het roterend Voorzitterschap.

Ten eerste werden op 13 juni 2010, slechts enkele weken voor het begin van het Belgisch Voorzitterschap, vervroegde federale verkiezingen gehouden. Bij vooral

buitenlandse waarnemers zorgde dit voor diepe twijfels of België wel in staat zou zijn om een succesvol Voorzitterschap te voeren en een effectieve interne coördinatie te garanderen.

Ten tweede vond de ergste financieel-economische crisis sinds de jaren 1930 plaats, die al sinds eind 2008 woedde maar in de eerste helft van 2010 een nieuwe eurodimensie aannam door het uitbreken van de kredietproblemen in Griekenland. De crisis transformeerde niet alleen tot een eurocrisis, maar ook steeds meer tot een budgettaire en sociale crisis voor de eurozone en de ruimere EU. Het Voorzitterschap leek daarbij te moeten gaan opereren onder een uitermate slecht gesternte. De politieke problemen in België zelf genereerden de verwachting dat het, nog meer dan anders, moeilijk zou worden om het binnen België eens te raken over zowel de prioriteiten van het Voorzitterschap als de aanpak van belangrijke dossiers. De crisis op Europees en globaal niveau versterkte dan weer de vrees dat de agenda voor het Belgische Voorzitterschap in de war gestuurd zou worden door de agenda van de Commissie, die op haar beurt dan weer in significante mate het gevolg was van de recente turbulente gebeurtenissen.³

Ten derde werd deze intern-politieke en extern-economische complexiteit potentieel nog versterkt door de complexe organisatie van de deelname van het federale België aan het Europese besluitvormingsproces. België is een federaal land met belangrijke bevoegdheden voor de deelstaten. De decreten van de deelstaten zijn immers nevensgeschikt en niet ondergeschikt aan de wetten van de federale overheid.⁴ Daarom wordt België soms als een voorbeeld van duaal federalisme gezien, anders dan bijvoorbeeld Duitsland dat veel meer kenmerken van coöperatief federalisme heeft (Beyers & Bursens, 2006, 37). De federale inrichting van België heeft een invloed op de organisatie van de standpuntbepaling en vertegenwoordiging van België in de Raad en bijgevolg dus ook op het voeren van een Voorzitterschap (zie deel 3). Dit duaal federalisme zou het Belgisch Voorzitterschap kunnen hypothekeren wanneer verschillende entiteiten andere richtingen zouden uitgaan en dit tot incoherentie zou leiden (zie bv. Bursens, 2002a).

Ten vierde moest België, na de transitieperiode onder het Spaanse Voorzitterschap in de eerste helft van 2010, als eerste land de krijtlijnen uittekenen voor de werking van het roterend Voorzitterschap na het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag voerde voor het eerst belangrijke wijzigingen aan het roterend Voorzitterschap door. De 'taakomschrijving' ervan werd vernauwd als rechtstreeks gevolg van het introduceren van twee nieuwe belangrijke ambten: de permanente⁵ Voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Om die reden wordt soms gesteld dat het roterend Voorzitterschap politiek is 'onthoofd' (Van Hecke & Bursens, 2011) en moeten we nu echt spreken

over de 'Voorzitter van de Raad van de Europese Unie' en zeker niet meer over de 'Voorzitter van de EU'. Het roterend Voorzitterschap is inderdaad niet meer verantwoordelijk voor twee belangrijke taken die het voor 2010 nog vervulde. Ten eerste zit het staatshoofd of de regeringsleider van het land dat het roterend Voorzitterschap waarneemt de Europese Raad niet meer voor. Bijgevolg heeft het roterend Voorzitterschap geen impact meer op het opstellen van de agenda van de instelling die de strategische keuzes van de EU uitzet en speelt het geen rol meer in het internationaal vertegenwoordigen van de EU op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Ten tweede wordt het voorzitten van de Raad Buitenlandse Zaken (Raad BZ) en het internationaal vertegenwoordigen van de EU op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken overgenomen door de Hoge Vertegenwoordiger.

In de literatuur die dateert van voor het van kracht worden van het Verdrag van Lissabon, worden verschillende rollen, of functies, voor het roterend Voorzitterschap naar voren geschoven. Hoewel verschillende classificaties bestaan, kunnen we de indeling van Elgström als typisch voorbeeld nemen (2003). Volgens de auteur zijn de belangrijkste functies administratieve coördinatie, politieke prioriteitsbepaling, bemiddeling en vertegenwoordiging. Wanneer we de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon in rekening nemen, dan kunnen we vaststellen dat een roterend Voorzitterschap niet langer bevoegd is voor het bepalen van de strategische prioriteiten van de Unie en voor de externe vertegenwoordiging op de hoogste niveaus van staatshoofden en regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken. Dat neemt niet weg dat een Voorzitterschap via de Raad, exclusief de Raad BZ, nog steeds belangrijke *agenda-shaping powers* heeft (zie Tallberg, 2003) en blijvend de EU internationaal vertegenwoordigt in domeinen van gedeelde bevoegdheid, als bijvoorbeeld milieu- en klimaatbeleid (zie *infra*). Met agendascheppende macht verwijst Tallberg naar een breder concept van invloed dan de engere voorstelling die er vaak aan gegeven wordt en die overeenstemt met wat beter initiatiefrecht genoemd wordt. Terwijl, ook al voor het Verdrag van Lissabon, het roterend Voorzitterschap slechts voor korte tijd één van de wetgevende instellingen leidt en de Commissie het monopolie op het initiatiefrecht moet laten, kan het wel (in beperkte mate) de volgorde van behandeling van dossiers manipuleren, onderwerpen afblokken of items die al op de agenda staan meer naar de voorgrond duwen. Het organiseren van informele Raden is bijvoorbeeld één van de manieren waarop een Voorzitterschap nog steeds klemtonen kan leggen.

Als vijfde belangrijke contextfactor waarbinnen de interne coördinatie zich afspeelde kan de nog steeds geldende 'pro-Europese consensus' in België (Coolsaet, 2000; Bursens, 2002b, 2004) een tegengewicht bieden aan de bovenstaande potentiële beperkende contextfactoren, en in het bijzonder voor het duaal federalisme. Deze 'pro-Europese consensus' kan beschouwd worden als de lijm die de verschillende

overheden en politieke partijen bindt. De verdieping van Europese integratie en de uitbreiding van de zogenaamde 'communautaire' methode naar zoveel mogelijk domeinen zijn gedeelde preferenties van politici van verschillende partijen (zelfs de nationalistische⁶) en van verschillende overheden.

Wanneer we de hierboven besproken factoren samenbrengen, dan stellen we vast dat deze, misschien verrassend, goed met elkaar in overeenstemming te brengen zijn. In zijn nieuwe rol is het Voorzitterschap 'onthoofd', waarbij het voor een lidstaat nog veel meer dan vroeger moeilijk is geworden om te trachten eigen – intern gecoördineerde – inhoudelijke prioriteiten naar voren te schuiven wanneer men aan het hoofd komt van niet langer 'de EU', maar slechts 'de Raad-minus-BZ van de EU'. Ook de uitstraling en het prestige die met het Voorzitterschap post-Lissabonstijl samengaan zijn sterk gedaald, samen met het wegvallen van de taak van externe vertegenwoordiging op het hoogste politieke niveau. Van een roterend Voorzitterschap wordt verwacht dat het organisatorische taken op zich neemt, zich binnen de Raad een zo goed mogelijk verzoener toont en buiten de Raad, als co-wetgever, met het Europees Parlement akkoorden sluit binnen de zogenaamde 'gewone wetgevingsprocedure'. De interne en externe crises vernauwden de mogelijkheid om eigen inhoudelijke accenten te leggen verder. België kwam aan het hoofd van de Raad van de EU als een duaal federaal systeem in crisis, wat het moeilijk had kunnen maken om eigen Europese beleidsprioriteiten af te spreken en tot geruzie over wie in de Europese schijnwerpers mocht staan, had kunnen leiden. Maar de pro-Europese politieke consensus draagt ertoe bij dat Belgische besluitvormers zich gemakkelijk kunnen neerleggen bij het loyaal volgen van de agenda van de Commissie en, zoals we verder zullen aantonen, het implementeren van de hervormingen aangebracht door het Verdrag van Lissabon. Door de interne politieke problemen en de complexiteit die het Verdrag van Lissabon met zich meebracht kwam de leiding van het Voorzitterschap daarenboven nog meer te liggen bij de PV en het ruimere diplomaten- en ambtenarenkorps. Zoals verder zal worden verduidelijkt, waren deze laatste actoren structureel en qua capaciteiten zeer geschikt om deze taak tot een goed einde te brengen.

In de volgende pagina's analyseren wij op welke manier het samengaan van deze factoren geresulteerd heeft in een effectieve interne coördinatie en op die manier mede tot een succesvol Belgisch Voorzitterschap. Samengevat stellen we vast dat vroege, gedetailleerde en inclusieve (met medewerking van alle niveaus) voorbereiding essentieel is geweest. De contextfactoren hebben er, in interactie met de zelfdefinitie van succes, toe geleid dat het Voorzitterschap nog meer dan anders werd gecoördineerd op ambtelijk en diplomatiek niveau. Meer bepaald gebeurde dit laatste vanuit de PV, die als 'bureaucratisch belang' heeft om zoveel mogelijk 'procedurele vooruitgang' te boeken, wat het officiële mantra van het Belgisch

Voorzitterschap zou worden (zie *infra*). Aangezien op die manier ministers van alle entiteiten, en zelfs van alle traditionele politieke families in België, konden ‘scoren’, kon iedereen zich daarin vinden. De op het eerste gezicht negatieve factoren leidden tot een pragmatische interne coördinatieloga die effectief bleek en op die manier bijgedragen heeft tot een succesvol Voorzitterschap.

Vooraleer de institutionele structuur van de Belgische coördinatie te bespreken, verduidelijken we nog de afhankelijke variabele van dit artikel. Met coördinatie verwijzen we naar de mechanismen waarmee overheden ervoor trachten te zorgen dat hun componenten coherent ageren, *in casu* in het opnemen van de taak van Voorzitter van de Raad van de EU. Coördinatie is zeker een uitdaging voor lidstaten in EU-verband (zie bv. Kassim, Peters & Wright, 2000), dat een meerlagig bestuurs-systeem is met ook een hoge mate van horizontale beleidsfragmentering. Dat moet België, met zijn duaal federalistische structuur, trachten te realiseren.

3. Interne organisatie van de Belgische deelname aan de EU-besluitvorming

De binnenlandse, federale structuur van België heeft een impact op de participatie in de Europese besluitvorming, en bijgevolg op de manier waarop het Voorzitterschap wordt ingevuld. Het Belgisch Voorzitterschap in de tweede helft van 2010 werd, trouw aan de federale basisprincipes van het land, een verantwoordelijkheid van zowel de federale regering als van de regeringen van de diverse deelentiteiten. In deze sectie bespreken we de bijzondere aard van de Belgische deelname aan de EU-besluitvorming, meer bepaald in de Raad.

Sinds 1993 is grondwettelijk vastgelegd dat de Belgische Gemeenschappen en Gewesten het recht en de verantwoordelijkheid hebben om een buitenlands beleid te voeren op deze materiële bevoegdheden waarvoor ze intern verantwoordelijkheid hebben.⁷ Dit principe ‘*in foro interno, in foro externo*’ heeft ook een impact op de Belgische organisatie van het Europese beleid. Sinds diezelfde periode – meer bepaald sinds het Verdrag van Maastricht – kan een lidstaat in de Raad immers ook vertegenwoordigd worden door ministers van subnationale overheden (Beyers, Delreux & Steensels, 2004). Om de Belgische coördinatie en participatie in de EU te regelen, tekenden de federale regering en de regeringen van de gefedereerde entiteiten op 8 maart 1994 een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst betreft zowel de coördinatie van het standpunt dat België op de Raad kan innemen als de vertegenwoordiging van België in de Raad.

Het organiseren van de *coördinatie* van de Belgische positie is een taak die toegewezen is aan een entiteit binnen de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, het Directoraat-Generaal voor Europese Aangelegenheden en Coördinatie (kortweg 'DGE' genaamd). Alle Belgische regeringen participeren in dit quasi-continu coördinatiesysteem. De aangeduide Belgische vertegenwoordiger in de Raad van Ministers kan enkel een standpunt innemen namens de Belgische federatie in het Europese besluitvormingsproces indien voorafgaand onder alle Belgische overheden een gezamenlijk standpunt werd afgesproken. Indien de Belgische federale en gefedereerde overheden niet tot een gezamenlijk standpunt kunnen komen, dan bestaat er geen Belgisch standpunt en moet de aangeduide vertegenwoordiger zich onthouden tijdens de onderhandelingen in de Raad.

TABEL 1. De vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers van de EU (Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 in aanpassing van het akkoord van 8 maart 1994).

Categorie	Belgische bevoegdheidsverdeling	Raad	Vertegenwoordiging van de Belgische federatie door een
I	Exclusieve federale bevoegdheid	Algemene Zaken, Ecofin, Budget, Justitie, Telecom, Consumentenzaken, Ontwikkeling, Civiele Bescherming	Exclusieve federale vertegenwoordiging
II	Gedeelde bevoegdheid met federaal overwicht	Interne Markt, Gezondheidszorg, Energie, Werkgelegenheid, Sociale Zaken	Federale vertegenwoordiging met een assessor van de gefedereerde entiteiten (rotatie elke zes maanden)
III	Gedeelde bevoegdheid met gefedereerd overwicht	Industrie, Onderzoek, Milieu	Vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten (rotatie elke zes maanden) met een federale assessor
IV	Exclusieve bevoegdheden van de federale deeleniteiten	Cultuur & Audiovisuele zaken, Onderwijs, Toerisme, Jeugd, Huisvesting, ...	Exclusieve vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten (rotatie elke zes maanden)
V	Exclusieve bevoegdheid van slechts één Gewest	Visserij	Exclusieve vertegenwoordiging door één gefedereerde entiteit; de Vlaamse regering
VI	Quasi-exclusieve bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten	Landbouw	Federale vertegenwoordiging bijgestaan door de gefedereerde entiteiten (zonder rotatie)

De *vertegenwoordiging* van België in de Raad werd vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst gebaseerd op de bestaande Raadsconfiguraties (zie tabel 1). Wanneer een Raadsconfiguratie handelt over een beleidsdomein dat exclusief de bevoegdheid vormt van de federale overheid, dan zal een minister van dat niveau België vertegenwoordigen (categorie I). Voor de Raadsconfiguraties die handelen

over materies van de gefedereerde entiteiten, zal een minister van één van de Gewesten of Gemeenschappen spreken namens België (categorie IV). In dat geval zal een rotatiesysteem bepalen welke gefedereerde entiteit België vertegenwoordigt gedurende een semester. Voor de Raadsconfiguraties die handelen over beleidsdomeinen die behoren tot de bevoegdheden die gedeeld worden door de federale overheid en de gefedereerde entiteiten, zullen zowel een federale als een gemeenschaps- of gewestminister aanwezig zijn. Ligt het zwaartepunt van de gedeelde bevoegdheden bij het federale niveau, dan wordt de federale minister de woordvoerder en de gemeenschaps- of gewestminister de ‘assessor’ (zonder spreekrecht; categorie II). Ligt echter het zwaartepunt van de gedeelde bevoegdheid bij de gefedereerde entiteiten, dan neemt de minister van dat niveau de vertegenwoordigingsrol op zich, geflankeerd door een federale assessor (categorie III). In elk geval spreekt slechts één minister voor België; zijn of haar standpunten en stem vertegenwoordigen en binden de lidstaat België als geheel. Dit akkoord werd in 2003 aangepast aan de vijfde Belgische staatshervorming (de ‘Lambermont’-akkoorden van 2000-2001) en de toen prevalerende Raadsconfiguraties. Voor de Landbouw- en Visserijraad werd een specifieke regeling afgesproken (categorieën V en VI).

Hierna analyseren we eerst de interne coördinatie tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap en vervolgens deze tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. Nadien nemen we een concreet beleidsdomein, Leefmilieu, onder de loep.

4. Coördinatie tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap

Specifiek voor de voorbereiding van het Voorzitterschap werd er in 2008 in de schoot van de federale regering een post van ‘staatssecretaris’ gecreëerd, toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken. Deze positie werd ingevuld door Olivier Chastel (MR). In de zomer van 2008, twee jaar voor de eigenlijke start van het Belgisch Voorzitterschap, richtte Chastel twee overlegorganen op ter voorbereiding. Enerzijds ging het om een politieke ‘Follow-upgroep’, die hij zelf voorzat en die samengesteld was uit vertegenwoordigers van de ministers uit het federale kernkabinet en de regionale minister-presidenten. Anderzijds ging het om een ‘Task Force’ op het niveau van beleidsmedewerkers, voorgezeten door DGE en bestaande uit ambtenaren van de verantwoordelijke ministeries van de diverse Belgische overheden die zich bezighielden met de voorbereiding van het Voorzitterschap. De Follow-upgroep handelde over de politieke voorbereidingen, in het bijzonder de brede strategische keuzes voor de programma’s van het Trio-voorzitterschap en

het Belgisch Voorzitterschap. De Task Force was verantwoordelijk voor de meer praktische voorbereidingen en, in samenspraak met de betrokken administraties, voor de gedetailleerde uitwerking van de programma's.

De voorbereiding van het Voorzitterschap omvatte keuzes in twee onderling verbonden domeinen: de verdeling van de taken over de verschillende overheden enerzijds en de inhoudelijke uitwerking van het Voorzitterschapsprogramma anderzijds.

Een eerste vraag die werd gesteld was welke regering als voorzitter zou optreden in welke Raadsconfiguratie. Waar dit normaal geregeld wordt door het samenwerkingsakkoord, kozen de Belgische regeringen ervoor om af te wijken van het gebruikelijke rotatiesysteem. Men besloot om gedurende de 18 maanden van het Spaans-Belgisch-Hongaarse Trio-voorzitterschap geen rotatie te laten plaatsvinden om redenen van consistentie. Dit was een eerste stap in het optimaliseren en verzoenen van de complexe Belgische instellingen met de Europese politieke agenda en architectuur. Deze onderhandelingen werden geleid door de Duitstalige Gemeenschap, die in deze interne coördinatie de rol van *'honest broker'* kreeg toegeschoven. Ze resulteerden in pragmatische beslissingen, waarin politieke overwegingen schijnbaar niet zo'n grote rol speelden. De Belgische gefedereerde entiteiten hebben elk verschillende beleidsprioriteiten. Dit maakte de onderhandelingen relatief eenvoudig: het bleek niet erg moeilijk om tussen de regeringen een akkoord te bereiken dat ervoor zorgde dat de gefedereerde entiteiten die raadsconfiguraties konden voorzitten die handelden over de thema's die het dichtst bij hun preferenties lagen.⁸ Het Waals Gewest kreeg bijvoorbeeld de kans om de Raad voor te zitten die handelde over het cohesiebeleid; het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou de Raad Onderzoek voor zijn rekening nemen en Vlaanderen kreeg de verantwoordelijkheid om de Raad voor te zitten die handelde over milieubeleid.⁹ We moeten hierbij opmerken dat ook tijdens het Voorzitterschap het principe uit het samenwerkingsakkoord behouden bleef dat stelt dat België in de Raad op ministerieel niveau vertegenwoordigd kan worden door de gemeenschaps- of gewestministers. Dit is evenwel niet het geval voor wat de Belgische vertegenwoordiging betreft in de Raadswerkgroepen en op het COREPER-niveau. Een minister van de federale deelentiteiten kan België vertegenwoordigen in de Raad, maar dit geldt op ambassadeursniveau noch op het niveau van de werkgroepen. Volgens de federale deelentiteiten, en in het bijzonder volgens Vlaanderen, creëert dit problemen van informatiedoorstroming en continuïteit in de behandeling van dossiers. Dit is een oud probleem, dat blijkbaar moeilijk oplosbaar is en dat opnieuw onder de aandacht kwam in de aanloop naar en tijdens het Voorzitterschap.

Het pragmatische karakter van het voorbereidende werk werd voorts ingegeven en vergemakkelijkt door het vooruitzicht op de regionale verkiezingen van juni

2009 (waardoor mogelijk een aantal portefeuilles zou verschuiven in de regionale regeringen). Dit alles maakte de beleidsambtenaren en diplomaten tot de meest stabiele factor in de Belgische federatie en het versterkte al zeer vroeg hun rol in de voorbereiding van het Voorzitterschap. Deze invloed en relatieve autonomie zijn sowieso al sterk omwille van hun omvangrijke informatievoordelen ten aanzien van politici en hun kabinetten, bijvoorbeeld over welke thema's op de agenda van het Voorzitterschap zouden staan, de haalbaarheid van compromissen, de posities van andere lidstaten en Europese instellingen, enzovoort.

Een tweede vraagstuk betrof het Belgisch Voorzitterschapsprogramma. Vermits het Belgisch Voorzitterschap middenin het Spaans-Belgisch-Hongaars Trio-voorzitterschap viel, lag zijn programma in het verlengde van dit Trio-programma. De onderhandelingen over dit programma startten op het einde van 2008 in moeilijke omstandigheden, omdat het op dat moment nog onduidelijk was wat er zou gaan gebeuren met het Lissabonverdrag. Bovendien was overleg met de Commissie-Barroso I omtrent de prioriteiten tijdens het Trio-voorzitterschap erg moeilijk, omdat deze Commissie het einde van haar termijn bereikte. Hetzelfde kan gesteld worden voor het Europees Parlement, dat ook voor verkiezingen stond en weldra aanzienlijk meer bevoegdheden zou krijgen wanneer het Verdrag van Lissabon van kracht zou worden. Het Trio-programma werd daarom uiteindelijk geschreven in de laatste maanden voor de start van het Spaans Voorzitterschap en goedgekeurd op 7 december 2009. Parallel hiermee en tijdens het eerste semester van 2010 werd het Belgisch programma verder uitgewerkt. Toen het Verdrag van Lissabon in werking trad op 1 december 2009 en de Commissie-Barroso II werd geïnstalleerd in februari 2010, kreeg de voorbereiding van het Belgisch Voorzitterschap meer vaste grond. Tijdens het Spaanse Voorzitterschap coördineerden de Belgische overheden en in het bijzonder de Belgische PV uitgebreid met zowel de Commissie als met de kabinetten van de Hoge Vertegenwoordiger (Catherine Ashton) en de Permanente Voorzitter van de Europese Raad (Herman Van Rompuy), alsook met het versterkt Europees Parlement. De PV identificeerde de operationele prioriteiten voor het Belgisch Voorzitterschapssemester op basis van de 'rollende' wetgevende agenda van de Commissie en dit vormde een belangrijke insteek voor het bepalen van de grote lijnen van het Belgisch programma. Op basis van dit werk kon de Task Force een gedetailleerd programma uitwerken. Uiteindelijk werd het Belgisch Voorzitterschapsprogramma aangenomen door alle bevoegde ministers van de diverse Belgische regeringen tijdens een bijzondere bijeenkomst. De federale Belgische regering hechtte haar formele goedkeuring aan dit document op 16 juni 2010.

Het programma bevat vijf strategische prioriteiten, maar toch kunnen amper echte inhoudelijke Belgische belangen geïdentificeerd worden. De ondertitel van het programma '*Europe in action!*' vat nog het best de Belgische prioriteiten en de eigen

definitie van een succesvol Voorzitterschap samen: België wilde concrete resultaten boeken in termen van vooruitgang van de Europese agenda.¹⁰ Zoals herhaaldelijk aangeduid door beleidsmedewerkers en politici van diverse Belgische regeringen, had het Belgisch Voorzitterschap van 2010 twee dominante doelstellingen: (1) een precedent creëren inzake het functioneren van het roterend Voorzitterschap na het Verdrag van Lissabon en (2) het zoveel mogelijk bevorderen van de legislatieve agenda van de Commissie. De federale deelentiteiten bedden hun eigen prioriteiten voor het Voorzitterschap netjes in binnen deze van het federale programma. Zij concentreerden zich bijna uitsluitend op die beleidsdomeinen die ze zelf zouden gaan voorzitten binnen de Raad. Deze werkmethode werd aangehouden tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. De regionale informele initiatieven en evenementen concentreerden zich ook op die onderwerpen en thema's die binnen hun afgesproken rol lagen, zoals overeengekomen in het rotatie-akkoord (zie *supra*). In essentie was het Belgisch programma dus volledig gebaseerd op de 'rollende agenda'. Ook in het discours van Belgische politici werd het succes van het Belgisch Voorzitterschap gedefinieerd in termen van het bevorderen van vooruitgang van de Europese legislatieve agenda.

Deze bescheiden Belgische houding is congruent met de in de introductie voorgestelde contextfactoren: nog meer dan vroeger wordt sinds het Verdrag van Lissabon van een roterend Voorzitterschap terughoudendheid qua nationale ambities verwacht; in het duaal federalistisch Belgisch systeem is het comfortabeler om vooruitgang op procedurele wijze te definiëren; deze procedurele ambities in termen van het promoten van de rollende agenda en de communautaire methode zijn aanvaardbaar voor de actoren dankzij de pro-Europese Belgische consensus; en de verscheidene crises versterkten de noodzaak aan een dergelijke houding verder.

Belangrijk in de coördinatie tijdens de voorbereiding was dat alle relevante beleidsmedewerkers van alle Belgische overheden van in het prille begin mee opgenomen werden in het proces, via de inclusieve Follow-upgroep, de Task Force en de PV. Dit creëerde een atmosfeer van 'mede-eigenaarschap' tussen alle betrokkenen en was essentieel voor de succesvolle samenwerking tussen de Belgische overheden tijdens de rest van het Voorzitterschap.

Op het politieke niveau werd de 'filosofie' van het Belgisch Voorzitterschap gearticuleerd door de federale eerste minister Yves Leterme tijdens een bijeenkomst in februari 2010 met de regionale minister-presidenten en de relevante ministers die elk een specifieke Raad van Ministers zouden gaan voorzitten. Leterme benadrukte dat België een 'communautair' Voorzitterschap zou voeren door in te zetten op het bevorderen van de Europese legislatieve agenda (die afgetoetst was met de Commissie en het Raadssecretariaat). Hij benadrukte dat het Voorzitterschap geen declaratoire stijl zou hebben maar zich zou concentreren op concrete resultaten.

Naarmate het Voorzitterschapsemester naderde, concentreerde de coördinatie zich meer op praktische en logistieke vraagstukken, alsook op het meer in detail afstemmen van het programma op basis van de rollende wetgevende agenda. Geleidelijk aan nam de PV de coördinatie meer over van het kabinet-Chastel en van de FOD Buitenlandse Zaken. De PV werd de centrale en cruciale locatie van waaruit de coördinatie op dagelijkse basis beheerd werd.

5. Coördinatie tijdens het eigenlijke Voorzitterschap

Zoals gesteld werd de PV tijdens het Voorzitterschap het onbetwiste *zenuwcentrum* van het Belgische coördinatieproces. Hier kan 'substantiële' coördinatie (welke compromissen wanneer in de Raad worden voorgesteld) *on the spot* plaatsvinden, omdat alle Belgische regeringen er politieke vertegenwoordigers en sectorale attachés hebben in hetzelfde gebouw. De PV was met haar diplomatieke en substantiële knowhow het best geplaatst om de ministers van de verschillende Belgische regeringen bij te staan in het bereiken van het gedeelde doel van 'voortgang'. Met haar ervaring weet zij het best hoe naar compromissen kan worden toegewerkt. De PV is de instantie die een echt helikopterzicht heeft over het Voorzitterschap en het daaruit volgende inzicht in de optimale timing van behandeling van dossiers. Aan de interne coördinatie over Belgische posities werd zo weinig mogelijk tijd besteed. Dit gebeurde voornamelijk omdat, nog meer na het Verdrag van Lissabon, het als Voorzitterschap ongebruikelijk is om eigen nationale posities te verwoorden of te verdedigen in de Raad. België had ook geen 'eigen' substantiële belangen; het centrale doel van België was de legislatieve agenda zoveel mogelijk te bevorderen (zie *supra*). Dat betekende dat elke minister zich aldus kon concentreren op het boeken van voortgang in de dossiers waarvoor hij of zij verantwoordelijk was, zonder dat er uitgebreid overleg diende te worden gepleegd met de andere Belgische regeringen. Dankzij de gedetailleerde voorbereiding en de bescheiden substantiële ambities van het Voorzitterschap was er weinig risico op coördinatieproblemen en conflicten tijdens het Voorzitterschap, en die gunstige omgeving werd benut door de ervaren en beslagen diplomaten en beleidsmakers. Deze factoren zorgden ervoor dat alles vlot verliep, ondanks (of ook dankzij) het feit dat de federale regering ontslagnemend was en niet in volheid van bevoegdheid kon regeren. De weinige problemen die toch opdoken tijdens het Voorzitterschap hadden te maken met die enkele facetten die niet volledig uitgeklaard waren tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap.

De coördinatie tijdens het eigenlijke semester van het Voorzitterschap verliep bijzonder vlot. Zoals het doel van het Belgisch Voorzitterschap was geweest, werden

uiteindelijk finale beslissingen gerealiseerd in meer dan vijftig afzonderlijke dossiers over alle verschillende Raden van Ministers heen.

Vooraleer over te gaan naar de conclusies, zoomen we hieronder in op de interne coördinatie in een specifiek beleidsdomein.

6. Gevalstudie: Leefmilieu

Zowel voor de intern-Belgische coördinatie voor de ambtelijke Raadswerkgroep Leefmilieu als voor de voorbereiding van de twee formele Raden Leefmilieu op ministerieel niveau geldt dat de coördinatiemechanismen die tijdens de periode van het Voorzitterschap werden gebruikt grotendeels gebaseerd waren op de bestaande interne coördinatiemechanismen in het leefmilieudomein, maar tezelfdertijd ook aangepast waren aan de specifieke behoeften van een Voorzitterschap. De coördinatie voor de Europese Raadswerkgroep Leefmilieu,¹¹ die meermaals per week in Brussel vergaderde, bestond uit drie complementaire mechanismen. Deze drie mechanismen hielpen de potentiële negatieve impact van de contextfactoren op de effectiviteit van de coördinatie te voorkomen door de coördinatie hoofdzakelijk toe te wijzen aan het ambtelijk niveau (en zo het effect van de politieke crisis te minimaliseren), elk beleidsniveau ‘mede-eigenaar’ te maken van het coördinatieproces (vergemakkelijkt dankzij de pro-Europese consensus) en ten slotte een belangrijke rol toe te kennen aan bestaande en goed functionerende praktijken (en zo het duaal federalistisch karakter van de Belgische staatsstructuur te overstijgen).

Ten eerste is het kloppend hart van de Belgische coördinatie van Europees (en multilateraal) milieubeleid het ‘Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid’ (CCIM), dat in 1995 werd opgericht door een specifiek samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de Gewesten over het internationaal milieubeleid. De dagelijkse leiding van het CCIM, inclusief het voorzitterschap en het secretariaat, zijn in handen van de DG Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Het unieke karakter van het CCIM is de mix tussen politieke en administratieve coördinatie, gezien het bestaat uit vertegenwoordigers van de gewestelijke en federale administraties en kabinetten die met internationaal en Europees milieubeleid in aanraking komen. Midden 2008 is binnen het CCIM besloten om in het kader van het Voorzitterschap de zogenoemde ‘Ad Hoc Groep CCIM EU 2010-11’¹² (kortweg ‘Ad Hoc Groep’) op te richten om zowel het Voorzitterschap als de voorbereiding ervan in goede banen te leiden. Deze Ad Hoc Groep was het centrale orgaan voor de leefmilieucoördinatie tijdens het Belgisch Voorzitterschap. Hij bestond uit vertegenwoordigers van de vier leefmilieukabinet-

ten, de vier leefmilieuadministraties, de FOD Buitenlandse Zaken en de PV. De bestaande politico-administratieve mix werd dus behouden. Omdat Vlaanderen de Leefmilieuraad zou voorzitten, werd een Vlaamse co-voorzitter aan de federale voorzitter toegevoegd. De Ad Hoc Groep is tussen midden 2008 en begin 2011 37 keer samengekomen.

Ten tweede werd voor elk leefmilieudossier dat tijdens het Voorzitterschap behandeld moest worden een zogenaamde ‘pilot’ aangeduid.¹³ Een pilot is ‘een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het beheer van een specifiek EU-beleidsdossier’ (Bursens & Geeraerts, 2006, 169). Afhankelijk van expertise en interesse kon een pilot zowel van één van de drie gewesten als van de federale overheid komen. Bovendien kon elke pilot gebruikmaken van een eigen expertennetwerk.

Ten derde speelde de PV een belangrijke rol in de interne coördinatie. Die manifesteerde zich in de *on the spot*-coördinatie tussen de twee federale milieuattachés, die het voorzitterschap van de Raadswerkgroepen onder elkaar hadden verdeeld, en de piloten die mee aanschoven aan de onderhandelingstafel van de Raadswerkgroep wanneer hun dossier werd besproken. Ook maakten de frequente contacten tussen de federale milieuattachés en hun regionale collega’s op de PV een informele gedachtewisseling en aftoetsing mogelijk. Ten slotte hadden zij een belangrijke taak in het briefen van de adjunct-permanent vertegenwoordiger die België vertegenwoordigde in COREPER I.

De coördinatie voor de twee formele Leefmilieuraaden die tijdens het Belgisch Voorzitterschap op ministerieel niveau werden georganiseerd vond plaats binnen DGE (Beyers & Bursens, 2006). Het traditionele coördinatiesysteem, dat ook in niet-Voorzitterschapstijden wordt gebruikt, volstond hier ruimschoots. Het belang van deze DGE-vergaderingen tijdens de periode van een Voorzitterschap mag trouwens niet overschat worden, omdat een Voorzitterschap – en zeker een Voorzitterschap zoals dat van België, dat zich ten dienste stelt van de Europese agenda – in de praktijk geen substantiële posities en preferenties verdedigt tijdens een Raad (zie *supra*).

Hoe is de voorbereiding van het Voorzitterschap binnen België verlopen? Zoals reeds gesteld, was de eerste stap die voor alle beleidsdomeinen met gemeenschaps- of gewestbevoegdheid moest worden gezet de opmaak van een nieuw toerbeurtsysteem, omdat het semestriële rotatiesysteem tijdelijk vervangen zou worden door een systeem waarbij de Belgische vertegenwoordiging in de Raad dezelfde zou zijn gedurende de 18 maanden van het Trio-voorzitterschap. Al snel werd duidelijk dat de drie Raadsconfiguraties onder categorie III (leefmilieu, onderzoek en industrie) verdeeld zouden worden tussen de drie gewesten. Het resultaat, waarbij het

Vlaams Gewest leefmilieu kreeg toegewezen, lijkt de Vlaamse prioriteiten te weer spiegelen (hoewel Vlaanderen initieel op leefmilieu en onderzoek had ingezet). Deze preferentie heeft enerzijds te maken met het feit dat leefmilieu een belangrijk en zichtbaar Europees beleidsdomein is. Anderzijds waren Vlaamse ambtenaren al sterk ingeschakeld in het Europese coördinatiesysteem via het CCIM en het pilotensysteem en wilde het Vlaams Gewest ook de politieke vruchten plukken van deze ambtelijke inspanning.

Nadat het midden 2008 duidelijk was geworden dat de Vlaamse leefmilieuminister Joke Schauvliege de Milieuraad zou voorzitten, was een tweede stap in de voorbereiding de opmaak van het Belgisch programma. Dit proces verliep simultaan met het opstellen van het programma van het Trio-voorzitterschap, waardoor beide processen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Meer dan twee jaar voor de start van het Voorzitterschap, en op vraag van DGE, is het CCIM – en kort daarna de Ad Hoc Groep – begonnen met het inventariseren van mogelijke dossiers die tijdens het Voorzitterschap aan de orde konden komen. Het ging hier zowel over wetgevende initiatieven (zoals de Verordening over CO₂-uitstoot voor lichte vrachtwagens), niet-wetgevende dossiers (zoals de vraag of er na het Zesde Milieu Actie Programma ook een Zevende moest komen) als multilaterale evenementen (zoals de klimaatconferentie in Cancún en de biodiversiteitsconferentie in Nagoya).

Uit deze inventaris, die ook met de diensten van de Commissie werd besproken, zijn dan geleidelijk vier milieuprioriteiten gestedilleerd: klimaat, biodiversiteit, duurzaam materialenbeheer en betere instrumenten voor het leefmilieu (Delreux & Crikemans, 2011). Het feit dat over de keuze van deze vier prioriteiten snel consensus is gegroeid kan worden verklaard door het feit dat ze alle vier beschouwd kunnen worden als een verzamelnaam voor dossiers die tijdens het Voorzitterschap aan de orde zouden komen. Eerder dan als eigen Belgische ‘prioriteiten’, moeten deze vier thema’s dan ook gezien worden als ‘belangrijke dossiers’. Deze aanpak, waarbij het Belgisch programma zich ook in het milieudomein inschreef in de rollende EU-agenda, zorgde ervoor dat de interne coördinatie zich niet focuste op een opbod tussen de betrokken milieuoverheden. De derde prioriteit kan deels gezien worden als de uitzondering op de regel dat de Belgische prioriteiten de Europese agenda volgden, en als een bevestiging van de bovenvermelde resterende ‘agendascheppende’ mogelijkheden van een roterend Voorzitterschap. De keuze voor duurzaam materialenbeheer niet enkel als prioriteit maar ook als thema voor de informele Milieuraad in Gent is een Vlaams accent in het Belgisch leefmilieu-programma. Duurzaam materialenbeheer gaat over een kringloopbenadering van materialen, gebaseerd op een innovatief afvalbeleid gebaseerd op een zogenaamde levenscyclusbenadering. Dit is een thema waarop Vlaanderen zich Europees kan profileren, omdat het binnen de EU als een van de koplopers voor afvalbeleid wordt

beschouwd. Het werd dan ook als uiterst geschikt bevonden voor het eerste Voorzitterschapsoptreden van minister Schauvlieghe tijdens de informele Milieuraad.

Omdat de vier Belgische milieuprioriteiten (of 'belangrijke thema's', zoals ze op dat moment nog werden genoemd) zich al vrij snel hadden uitgekristalliseerd, kon België met een duidelijk verlanglijstje naar Hongarije en Spanje trekken om het Trio-voorzitterschapsprogramma vorm te geven. Na een vergadering met vertegenwoordigers van de Ad Hoc Groep en na een aantal bijeenkomsten tussen de milieuattachés van de drie betrokken lidstaten is België er vrij snel in geslaagd zijn vier prioriteiten in de Trio-tekst vertaald te zien.¹⁴

Zoals reeds aangehaald, werd tijdens de zes maanden van het Belgische Voorzitterschap de coördinatie georganiseerd in de expertennetwerken van de piloten, in de PV en in de Ad Hoc Groep, waar de politieke punten werden uitgeklaard die niet in de expertennetwerken of in de PV konden worden opgelost. Het aantal issues die in de Ad Hoc Groep werden besproken en waarover de gewesten en de federale overheid divergerende posities hadden was relatief beperkt. De twee dossiers waarover moeilijk overeenstemming te bereiken was in de Belgische coördinatiemechanismen hadden beide te maken met de externe dimensie van het Europese milieubeleid. Enerzijds is er lange tijd discussie geweest over wie de Belgische delegatie zou leiden op de klimaatconferentie in Cancún: Vlaams minister Schauvlieghe of federaal minister Magnette.¹⁵ Doordat deze discussie in de dagen voor de klimaatconferentie ook de media haalde, kan zij gezien worden als een van de weinige smetten op het blazoen voor het Belgisch Voorzitterschap in het leefmilieudomein. Anderzijds was het Belgisch Voorzitterschap het intern niet eens over de vraag hoe de EU, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, vertegenwoordigd moet worden in multilaterale milieuonderhandelingen. Deze breuklijn situeerde zich evenwel niet tussen de verschillende beleidsniveaus maar tussen beleidsdomeinen (Delreux, 2011). Buitenlandse Zaken was voorstander van een pro-Europese lijn en een strikte implementatie van de 'letter en de geest' van het Verdrag van Lissabon. Dit had zich moeten vertalen in een quasi-exclusieve rol voor de Europese Commissie als EU-onderhandelaar in multilaterale milieuonderhandelingen. De vier leefmilieuadministraties en -kabinetten verzetten zich daarentegen tegen deze orthodoxe pro-Europese lijn en zij verkozen een flexibele EU-vertegenwoordiging met een leidende rol voor het roterend Voorzitterschap en bestaande flexibele ad-hocafspraken. Omdat tijdens het Belgisch Voorzitterschap een aantal externe vertegenwoordigingskwesties op de tafel van de Leefmilieuraad terechtkwamen, heeft deze discussie geregeld de coördinatievergaderingen beheerst.

De intern-Belgische coördinatie over de toerbeurtregeling, de opmaak van de twee programma's en het beheer van het Voorzitterschap werden dus niet gehinderd

door het duaal federalistisch karakter van België, noch door de drie andere factoren die we in de inleiding aanhaalden. Hoe valt deze vlotte coördinatie in het leefmilieudomein te verklaren?

In de eerste plaats heeft België gebruikgemaakt van de functionerende coördinatie-mechanismen die al werden gebruikt voor het Voorzitterschap. Het flexibele mechanisme met de expertennetwerken en piloten met een overkoepelende Ad Hoc Groep bleek in de praktijk goed uitgerust om de dagelijkse coördinatie te waarborgen. Ten tweede heeft dit systeem, waarbij ambtenaren en experts van de verschillende beleidsniveaus werden ingeschakeld op basis van expertise (en niet op basis van strikte bevoegdheidsverdelingen), tot een gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en ‘mede-eigenaarschap’ geleid. Ten derde heeft de gedetailleerde en gedegen voorbereiding ervoor gezorgd dat het Belgisch Voorzitterschap snel een realistisch beeld had van wat het te doen zou staan in de tweede helft van 2010. Op die manier zijn verrassingen en onverwachte gebeurtenissen zoveel mogelijk vermeden en daarmee de mogelijkheid van interne verdeeldheid of individuele profileringsdrang. Ten vierde lagen het zwaartepunt van het Voorzitterschap en de coördinatie duidelijk op het ambtelijk niveau, maar werd de politieke inbreng wel gegarandeerd door de aanwezigheid van kabinetten in de Ad Hoc Groep.

7. Conclusie

In dit artikel hebben wij de interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010 en de bijdrage daarvan tot het succes van België aan het hoofd van de Raad geanalyseerd. We begonnen met uit te leggen in welke omstandigheden dit Voorzitterschap en de coördinatie ervan zich afspeelden en waarom verschillende contextfactoren niet meteen een succesvol Voorzitterschap deden verwachten. Vervolgens lichtten we toe hoe de voorbereiding van het Voorzitterschap precies werd gecoördineerd en hoe dit werd voortgezet tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. Leefmilieu werd gepresenteerd als tastbare gevalstudie. Volgens sommige observatoren betekende de omgeving voor het Belgisch Voorzitterschap niet minder dan een nachtmerrie (zie noot 2). Uiteindelijk bleek het Voorzitterschap van 2010 net een gedroomde arena waarin Belgische politici konden ‘scoren’ voor de ogen van de internationale, Europese en binnenlandse pers en publieke opinie.

Om deze ‘contradictie’ tussen pessimistische verwachtingen en uiteindelijk succesvolle uitkomst te verklaren, werden reeds verschillende elementen gesuggereerd. Een vaak gegeven verklaring stelt dat de regering in lopende zaken een verhulde zegen is geweest, waardoor (federale) ministers alle tijd en energie hadden om

zich volop op het Voorzitterschap te concentreren. Een andere geeft alle lof aan de Belgische diplomaten en ambtenaren van de PV, onder wie Didier Seeuws en Axel Buyse, respectievelijk adjunct-permanente vertegenwoordiger van België bij de EU en zijn Vlaamse collega, die de jaarlijkse prijs voor Nederlandstalige overheidsmanager kregen.

In dit artikel spreken wij deze twee verklaringen niet tegen, maar plaatsen we ze in een bredere context. Wij stellen dat verschillende factoren, die afzonderlijk een potentiële negatieve invloed hebben op (de interne coördinatie van) het Voorzitterschap, konden worden verzoend door een inhoudelijk bescheiden, communautaire invulling van (de definitie van) het Voorzitterschap en een daarmee samenhangende gedeelde pragmatische coördinatieloga. Dit *werd vereist* door het Verdrag van Lissabon; *versterkt* door de financieel-economische crisis; *kwam gelegen* in het licht van de complexe Belgische staatsstructuur; en *werd makkelijk aanvaard* dankzij de pro-Europese consensus. Zonder afbreuk te willen doen aan hun prestaties, was het niet zo dat Belgische politici, diplomaten en ambtenaren op heroïsche wijze de Europese boot met beschadigd Belgisch roer door een storm zonder voorgaande hebben gestuurd. De contextfactoren waren elk afzonderlijk uitdagend maar vielen gezamenlijk als puzzelstukjes in elkaar. Elders hebben Crikemans en De Ville dit zelfs een “paradijs voor diplomaten” (2011) genoemd. Dat neemt niet weg dat Belgische sleutelfiguren deze omgeving, die gunstiger was dan zij op het eerste zicht leek te zijn, wel degelijk ook positief hebben benut. Door vroege, gedetailleerde en inclusieve coördinatie die heeft geleid tot een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid voor en mede-eigenaarschap over het Voorzitterschap werd het duaal karakter van het Belgisch federalisme bemiddeld via de bestaande coördinatiestructuren, zoals de gevalstudie heeft aangetoond, en omgezet in een positief gegeven tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. Dit alles werd vergemakkelijkt doordat het succes van het Belgisch Voorzitterschap door België zelf werd gedefinieerd als het promoten van de rollende agenda van de Commissie en het op ‘communautaire’ wijze implementeren van het Verdrag van Lissabon. Daarmee was de Belgische houding helemaal in lijn met de rol die nu van een roterend Voorzitterschap verwacht wordt en met de flexibiliteit die de verscheidene crises aan de Europese agenda opdrongen.

Het Belgisch Voorzitterschap is geslaagd in zijn twee objectieven, waarvan er één was om te tonen hoe een roterend Voorzitter zich in het post-Lissabontijdperk moet gedragen. Het toont aan dat, wanneer een verdeeld land in crisis aan het hoofd van de Raad komt, dit niet per se een rem op de Europese Unie moet betekenen. Belangrijk blijkt te zijn dat de lidstaat erin moet slagen een cultuur van verantwoordelijkheid en eigenaarschap te creëren, zodat hij zijn Voorzitterschap in functie kan stellen van de Europese agenda. De casus van het Belgisch Voorzitter-

schap leert dat dat doel kan bereikt worden via vroege, gedetailleerde en inclusieve interne coördinatie.

Noten

1. Bijvoorbeeld Taylor, S. (2011). Belgium Scores Well on Style and Substance. *EuropeanVoice.com*, gepubliceerd op 06.01.2011, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/belgium-scores-well-on-style-and-substance/69843.aspx>; Euractiv (2010). Despite Crises, Belgium's EU Presidency Made Strides. *EurActiv.com*, gepubliceerd op 24.12.2010, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/future-eu/despite-crises-belgiums-eu-presidency-made-strides-news-500899>. Wanneer premier Letermé midden januari 2011 voor het Europees Parlement terugblikte op het Belgisch Voorzitterschap, kreeg België bijna unaniem felicitaties van de Europese Parlementsleden. Ook van de Europese Commissie, President Herman Van Rompuy en andere lidstaten kreeg België bijval.

2. Bijvoorbeeld Willis, A. (2010). New Belgian Government Could Hamper EU Presidency. *EUObserver.com*, gepubliceerd op 29.06.2010, beschikbaar via <http://euobserver.com/9/30376>; Brand, C. (2010). EU Presidency in Disarray after Government's Collapse. *EuropeanVoice.com*, gepubliceerd op 29.04.2010, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/eu-presidency-in-disarray-after-government-s-collapse/67813.aspx>; Brand, C. (2010). Belgium's EU Presidency Nightmare. *EuropeanVoice.com*, gepubliceerd op 26.04.2010, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/2010/04/belgium-s-eu-presidency-nightmare/67792.aspx>.

3. Dat interne en/of externe crises een beperkend effect kunnen hebben op de mogelijkheden van een roterend Voorzitterschap is herhaaldelijk erkend in de literatuur; zie voorbeelden in Tallberg (2003, 3-4).

4. De ordonnanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormen hierop een uitzondering.

5. De Voorzitter van de Europese Raad wordt met een gekwalificeerde meerderheid verkozen door de leden van de Europese Raad voor een termijn van tweeënhalve jaar, die eenmaal vernieuwbaar is.

6. De preferenties van het Vlaams Belang vormen hierop de enige uitzondering.

7. Het 'in foro interno, in foro externo'-principe geldt al sinds 1988 voor de Gewesten, maar slechts sinds 1993 voor de Gemeenschappen.

8. Om een akkoord te bereiken werden de Raadsconfiguraties soms verder opgedeeld, waardoor sommige gefedereerde entiteiten enkel verantwoordelijk waren voor het organiseren van informele bijeenkomsten.
9. Om volledig te zijn: de Vlaamse Gemeenschap was voorzitter van de Raden Milieu, Jeugd en Sport, Onderwijs en Visserij. De Franse Gemeenschap was voorzitter van de Raad Cultuur en Audiovisuele Zaken. Het Waalse Gewest leidde de Raden Cohesiebeleid, Industrie en Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was voorzitter van de Raad Onderzoek. De Duitse Gemeenschap was voorzitter van de Raad Toerisme. Het Vlaams en het Waals Gewest deelden het voorzitterschap van de Landbouwrapad.
10. Als klein land met een open economie bestaat het Belgisch belang er vaak in dat er meer Europese integratie is, alsook dat Europa over een efficiënte besluitvorming kan beschikken.
11. Het betreft hier de Raadswerkgroep Leefmilieu (WPE: Working Party on the Environment) en de verscheidene Raadswerkgroepen over internationaal milieubeleid (WPIEI: Working Party on International Environmental Issues).
12. '2010-11' verwijst naar het Trio-voorzitterschap.
13. Voor een overzicht van de belangrijkste leefmilieudossiers die tijdens het Belgisch Voorzitterschap aan de orde waren, zie Delreux en Crikemans (2011).
14. Naast die vier thema's haalden 'water' en 'milieu en gezondheid' het Trio-programma, hoewel België hiervoor geen vragende partij was.
15. Energie en klimaat zijn thema's die deels raken aan bevoegdheden van de federale en regionale overheden (categorie III). De Vlaamse minister voor Milieu Joke Schauvlieghe was in haar rol van voorzitter van de Raad Milieu automatisch ook verantwoordelijk voor de interne EU-coördinaties tijdens de klimaatconferentie in Cancún. De vraag rees evenwel wie de Belgische delegatie zou leiden. De federale minister van Klimaat en Energie Paul Maignette zag hierin een rol voor zichzelf weggelegd. Voor het Voorzitterschap kon er al een spanning gedetecteerd worden tussen de federale regering en Vlaanderen over het vraagstuk van de vertegenwoordiging op dit domein. Dit dispuut werd niet opgelost tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap. Het was daarom niet verwonderlijk dat dit conflict terug aan de oppervlakte kwam in de aanloop naar de ministeriële conferentie in Cancún.

Bibliografie

- Beyers, J. & Bursens, P. (2006). The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State. *West European Politics*, 29 (5), 1057-1078.
- Beyers J., Delreux, T. & Steensels, C. (2004). The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution In Belgium: The Case of Agriculture, *Perspectives on European Politics and Society*, 5 (1), 103-134.
- Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25 (2), 173-195.
- Bursens, P. (2002b). Belgium's Adaptation to the EU: Does Federalism Constrain Europeanisation? *Res Publica*, 54 (4), 549-598.
- Bursens, P. (2004). Enduring Federal Consensus: An Institutional Account of Belgian Preferences Regarding the Future of Europe. *Comparative European Politics*, 2 (3), 339-357.
- Bursens, P. & Geeraerts, K. (2006). Who Keeps the Gate? Joint Preference Formation and Representation in Belgium's European Environmental Policy-making. *Journal of European Integration*, 28 (2), 159-180.
- Coolsaet, R. (2000). *België en zijn Buitenlandse Politiek*. Leuven: Van Halewyck.
- Criekemans, D. & De Ville, F. (2011, te verschijnen). Intra-Belgian Coordination of the 2010 EU Presidency: A Diplomats' Paradise. In S. Van Hecke & P. Bursens (Eds.), *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: Academic and Scientific Publishers.
- Delreux, T. (2011). *The Rotating Presidency and the EU's External Representation after Lisbon: the Case of the Belgian Presidency and Global Climate Change and Biodiversity Negotiations*. Paper voorgesteld op de EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston.
- Delreux, T. & Criekemans, D. (2011, te verschijnen). Environment, Climate Change and Energy. In S. Van Hecke & P. Bursens (Eds.), *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: Academic and Scientific Publishers.
- Elgström, O. (2003). Introduction. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective* (pp. 1-17). London: Routledge.
- Kassim, H., Peters, B.G. & Wright, V. (2000). Introduction. In H. Kassim, B.G. Peters & V. Wright (Eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level* (pp. 1-21). Oxford: Oxford University Press.
- Kerremans, B. & Drieskens, E. (2002). The Belgian Presidencies of 2001. *Journal of Common Market Studies*, 40 (Annual Review), 49-51.
- Tallberg, J. (2003). The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 1-19.
- Van Hecke, S. & Bursens, P. (Eds.) (2011). *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: Academic and Scientific Publishers, forthcoming.

Interviews

- ambtenaar van het Departement Internationaal Vlaanderen van de Vlaamse Gemeenschap, 23/12/2010 (e-mail interview)
- ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken, 05/01/2011
- diplomaat bij de Belgische PV bij de EU, 08/01/2011
- ambtenaar van de Belgische PV bij de EU, 17/01/2011
- ambtenaar van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Gemeenschap, 21/01/2011
- ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken, 25/01/2011
- ambtenaar van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Gemeenschap, 02/02/2011
- diplomaat bij de Belgische PV bij de EU, 02/02/2011
- ambtenaar van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 17/02/2011
- ambtenaar bij de Belgische PV bij de EU, 06/04/2011



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

Olivier Pintelon en Wim Van Lancker¹

ABSTRACT

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

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

1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Het roterend Voorzitterschap post-Lissabon

Het derde trio voorzitterschap in de geschiedenis van de EU⁵ viel samen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waarin de rol van de roterende Voorzitter werd hertekend. Een van de consequenties van het nieuwe politieke landschap is dat een gemeenschappelijk programma moet worden opgesteld met als expliciete doelstelling de continuïteit van het Europese beleid beter te verzekeren. De zesmaandelijke onderbreking van het ‘normale’ politieke proces binnen de EU was dan ook een van de voornaamste bronnen van kritiek op het rotatiesysteem (Batory & Puetter, 2011). Dit heeft echter gevolgen voor onze oefening. Omdat wij op basis van de methodologie van Tallberg (2003a, 2003b) willen ontrafelen wat de reële invloed is geweest van *louter* het Belgische Voorzitterschap, moeten wij in onze analyse rekening houden met de verhouding tussen het programma van het Belgische Voorzitterschap en het gemeenschappelijk trioprogramma. Meer specifiek moeten we kunnen onderscheiden wat de bijdrage van de Belgische delegatie was aan het opstellen van het sociale luik van het 18-maandenprogramma en wat het BV daar bovenop heeft gedaan. Anders gesteld: we moeten niet alleen de specifieke acties van het BV kunnen onderscheiden van de werkzaamheden die onafhankelijk van de roterende Voorzitter plaatsvinden; we dienen ook na te gaan wat niet toegeschreven kan worden aan het kader dat tussen Spanje, België en Hongarije is afgesproken.

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

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

4. Het sociale luik van het Belgische EU-Voorzitterschap

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

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

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

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

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

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

4.1 De Voorzitter als agendazetter

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

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

4.2 De Voorzitter structureert de agenda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Discussie en besluit

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

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

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

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

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

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

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

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

Noten

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

2. Spanje had een overgangsrol voor zichzelf bedongen.
3. Zie anoniem (2010, 19 juni). Een echt Europees programma, *De Standaard*. Ook het feit dat de permanente voorzitter van de Europese Raad de Belg Herman Van Rompuy is geworden, die luttele maanden daarvoor nog de leider was van diezelfde regering die nu het Voorzitterschap moest dragen, zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld in die 'bescheiden houding'.
4. Zie *inter alia* Frank Demets (2011, 19 januari). België krijgt bloemen in Straatsburg, *De Morgen*; Luc Van Der Kelen (2011, 19 januari). Unaniem lof voor België: 'Groots presidentschap', *Het Laatste Nieuws*; en Kris van Haver (2010, 17 december). Bye bye l'Europe à la Belge, *De Tijd*.
5. Het trio voorzitterschap werd geïntroduceerd in 2006 (Besluit van de Raad 2006/683/EG) en twee 'trio's' zijn reeds de revue gepasseerd voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: Duitsland, Slovenië en Portugal in 2007 en de eerste helft van 2008, gevolgd door Frankrijk, Tsjechië en Zweden.
6. Budgetstandaarden geven weer hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om op een menswaardige manier aan de samenleving te kunnen participeren. Zie bijvoorbeeld Storms & Van den Bosch, 2009.

Bibliografie

- Allerkamp, D.K. (2008). *The Taming of the Shrewish. The Presidency at the Heart of Informal Council Dynamics*. Paper presented at the Exchanging Ideas on Europe: Rethinking the European Union – UACES Annual Convention.
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002). *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56 (4), 632-642.
- Batory, A. & Puetter, U. (2011). *The Trio Presidency in the European Union of the Lisbon Treaty*. Budapest: Centre for European Union Research.
- Belgian Presidency of the Council of the European Union (2010). Six-Month Programme Drawn up by the Belgian Presidency of the Council of the EU. Brussels: Belgian Presidency of the Council of the European Union.
- Bengtsson, B. & Klintman, M. (2010). Stakeholder Participation in the EU: Governance of GMO in the Food Chain. In K. Bäckstrand, J. Khan, A. Kronsell & E. Lövbrand (Eds.), *Environmental Politics and Deliberative Democracy. Examining the Promise of New Modes of Governance* (pp. 105-122). Cheltenham: Edward Elgar.

- Bunse, S. (2009). *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Council of the European Union (2007). Brussels European Council 8/9 March 2007. Presidency Conclusions, 7224/1/07 REV 1. Brussels: Council of the European Union.
- Council of the European Union (2009). Draft 18 Month Programme of the Council, *POLGEN 219*.
- Council of the European Union (2010a). Council Conclusions on the Social Dimension in the Context of an Integrated Europe 2020 Strategy. Brussels: Council of the European Union.
- Council of the European Union (2010b). Press Release 3053rd Council meeting (6 and 7 December 2010). Brussels: Council of the European Union.
- De Meyer, M. & Van Geertsom, J. (2010). Het Europees armoedebeleid uit de kinderschoenen. *Samenleving en Politiek*, 18 (2), 30-42.
- De Winter, L. & Türsan, H. (2001). The Belgian Presidency 2001, *Research and Policy Paper N° 13*. Brussel: Groupement d'études et de recherches Notre Europe.
- Dewost, J.-L. (1984). La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes. *Revue du Marché Commun*, (273), 31-34.
- Elgström, O. (2003a). The Honest Broker? The Council Presidency as a Mediator. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies* (pp. 38-53). New York: Routledge.
- Elgström, O. (Ed.). (2003b). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- European Commission (2002). Communication from the Commission on Impact Assessment, *COM (2002) 276 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2006). Towards a Strategy on the Rights of the Child, *COM (2006) 367*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010a). Commission Staff Working Paper accompanying *COM (2010) 758*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010b). The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for Social and Territorial Cohesion, *COM (2010) 758*. Brussels: European Commission.
- Frazer, H., Marlier, E. & Nicaise, I. (2010). *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Hungarian Presidency of the Council of the European Union (2011). The Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, *Strong Europe with a Human Touch*.
- Kaczynski, P.M. (2011). *How to Assess a Rotating Presidency of the Council under New Lisbon Rules. The Case of Hungary*: Centre for European Policy Studies.
- Kerremans, B. & Drieskens, E. (2003). The Belgian Presidency of 2001. Cautious Leadership as Trademark. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective* (pp. 155-172). New York: Routledge.

- Metcalf, D. (1998). Leadership in EU Negotiations: The Presidency of the Council. *International Negotiation*, 3 (3), 413-434.
- Neligan, D. (1998). *Organising the Presidency: The Council Perspective*. Paper presented at the Conference on The Presidency of the European Union.
- Persbericht EU Trio (21 oktober 2010). Verlenging van het moederschapsverlof door het Europees Parlement: een stap vooruit.
- Quaglia, L. & Moxon-Browne, E. (2006). What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 349-368.
- Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J. & Stokman, F. (2007). The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics*, 8 (2), 229-250.
- Schout, A. (1998). The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations. *Ei-pascope*, (2), 2-10.
- Schout, A. & Vanhoonacker, S. (2006). Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies*, 44 (5), 1051-1077.
- Storms, B. & Van den Bosch, K. (Eds.) (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Tallberg, J. (2003a). The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies* (pp. 18-37). New York: Routledge.
- Tallberg, J. (2003b). The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 1-19.
- Tallberg, J. (2004). The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 42 (5), 999-1022.
- Tallberg, J. (2010). The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation. *International Studies Quarterly*, 54 (1), 241-265.
- Thomson, R. (2008). The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), 593-617.
- Van Hecke, S. & Bursens, P. (Eds.) (2011). *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: ASP.
- Van Lancker, W. & Pintelon, O. (2010). Het Europees armoedebeleid en het Belgische EU-voorzitterschap. *Samenleving en politiek*, 17 (10), 56-64.
- Van Schendelen, M.C.P.M. (1996). The Council Decides: Does the Council Decide? *Journal of Common Market Studies*, 34 (4), 531-548.
- Vos, H. & Bailleul, E. (2002). The Belgian Presidency and the Post-Nice Process After Laeken, *ZEI Discussion Paper C 102*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Westlake, M. & Galloway, D. (Eds.) (2004). *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing.

Beleidsdocumenten

Aanbeveling van de Raad (92/442/EEG) van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming.

Aanbeveling van de Europese Commissie (2008/867/EC) van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

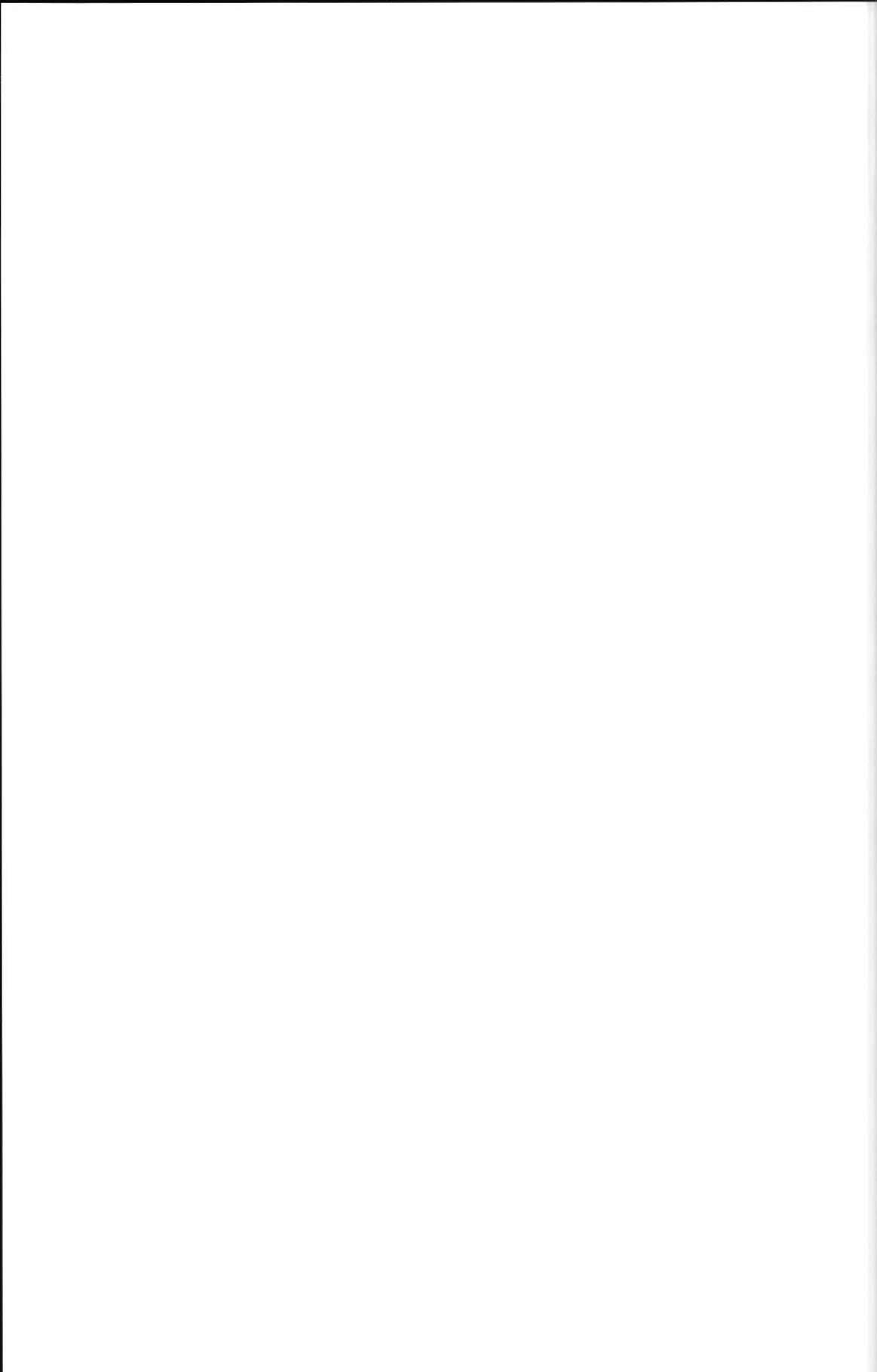
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad (2006/123/EG) van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Interviews

Elite-interview, 7 april 2011, FOD Sociale Zekerheid.

Elite-interview, 12 april 2011, kabinet Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding.

Elite-interview, 6 mei 2011, FOD Sociale Zekerheid.



DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:

**Waarom België een sterk
Voorzitterschap neerzette: politiek
pragmatisme, diplomatieke
handigheid en een regering in
lopende zaken** 339

Peter Bursens en Steven Van Hecke

SYMPOSIUM:

**België en Europa: wat *na* het
Voorzitterschap?** 349

Steven Van Hecke, Steven Vanackere
en Axel Buyse

ONDERZOEK UITGELICHT:

**Belangengroepen en
EU-antidumpingbeleid** 363

Dirk De Bièvre en Jappe Eckhardt

**Big Brother Watching? Toezicht
van de Europese Commissie
op de implementatie van
EU-richtlijnen in de lidstaten** 366

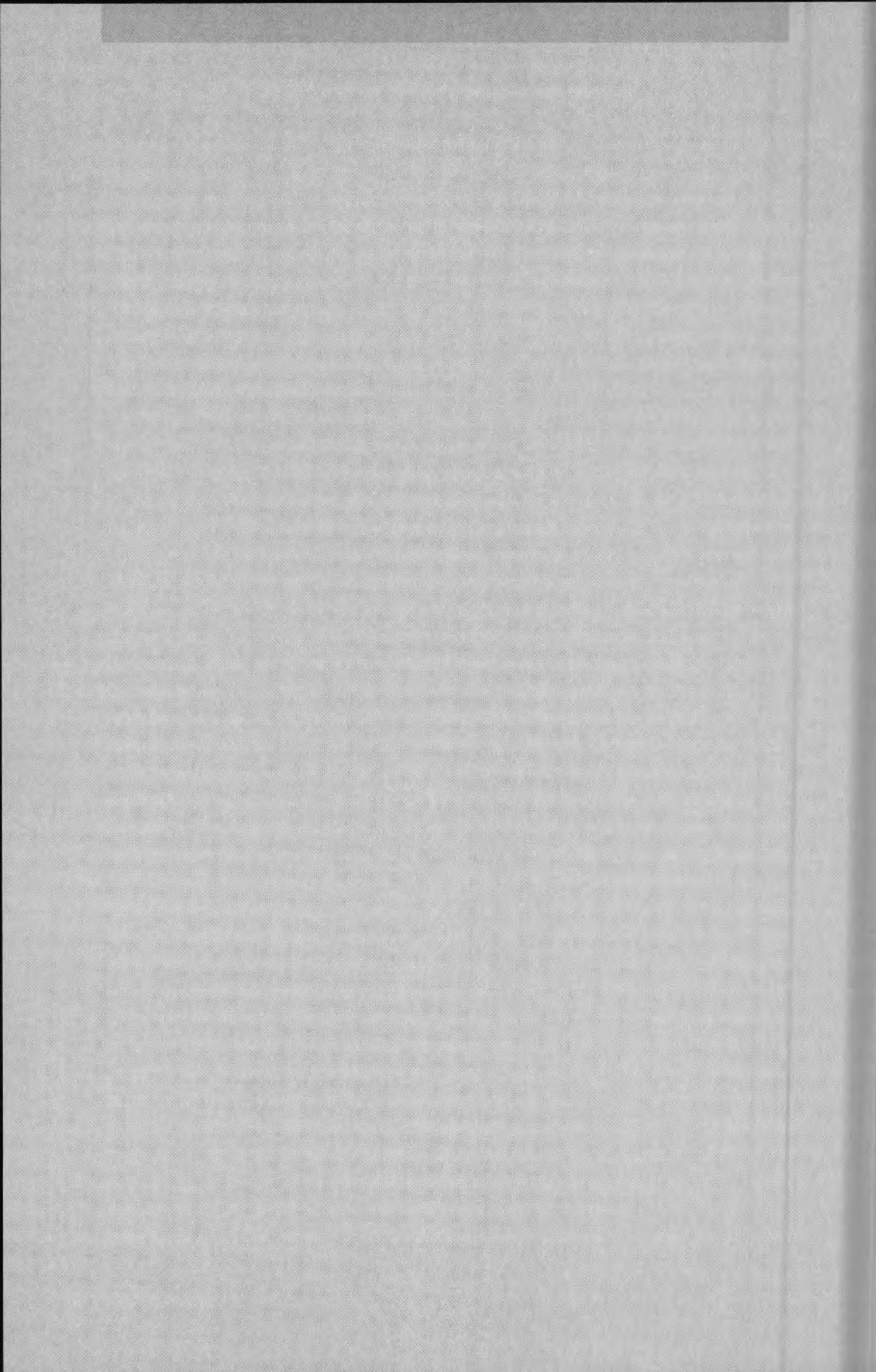
Bernard Steunenbergh

**Onderzoek naar
kiesstelselhervormingen doorgelicht** 369

Monique Leyenaar en Reuven Y. Hazan

CALL FOR PAPERS 372

AUTEURSINFO 373



Waarom België een sterk Voorzitterschap neerzette: politiek pragmatisme, diplomatieke handigheid en een regering in lopende zaken

Peter Bursens en Steven Van Hecke

1. Het kan verkeren

Voorjaar 2010. Aan iedereen die het horen wilde, werd door politici van uiteenlopende kleur en waarnemers allerhande verkondigd dat het nakende Voorzitterschap dermate belangrijk was dat communautaire onderhandelingen, laat staan verkiezingen of een regeringsformatie, in de aanloop naar en tijdens het Voorzitterschap vermeden moesten worden. De argumentatie luidde dat een verlamde federale regering niet geloofwaardig genoeg zou zijn om een Voorzitterschap in goede banen te leiden. April 2010. De federale regering valt over de perikelen omtrent het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde.¹ Slechts weinig politici spreken over de impact van een regering in lopende zaken op het toen wel erg snel naderende Voorzitterschap. Juni 2010. Europa is verder weg dan ooit tijdens de campagne voor de vervroegde federale verkiezingen. Het Voorzitterschap staat nochtans voor de deur. Najaar 2010. De onderhandelingen

voor een nieuwe federale regering slepen zich lusteloos verder. Intussen rijden de Belgische politici, diplomaten en ambtenaren onder lopende zaken een prima Europees parcours. December 2010. Er is nog steeds geen federale regering in het vooruitzicht. De eerste evaluaties van het Voorzitterschap verschijnen. De Belgische aanpak wordt alom geprezen en soms zelfs expliciet in verband gebracht met de afwezigheid van een volwaardige federale regering. Kortom, de teneur is helemaal omgeslagen: een regering in lopende zaken blijkt geen vloek maar eerder een zegen geweest te zijn tijdens de zes maanden van het Voorzitterschap van de Raad van Ministers.

In dit essay werpen we een kritische blik op de interne Belgische politieke situatie en andere succes- en faalfactoren van het Belgische Voorzitterschap. We starten met een overzicht van de evaluaties. Hoe succesvol was het Voorzitterschap eigenlijk? Op welke vlakken werd er gescoord? Lie-

ten de Belgen kansen liggen? Wat vonden de spelers zelf van hun prestatie en wat was het oordeel van de analisten? Vervolgens argumenteren we waarom het Belgische Voorzitterschap het verschil kon maken. Kwam dat door de voorafgaande hoogtestage? Was het omdat ze een thuiswedstrijd speelden? Konden de Belgen misschien veel ervaren spelers opstellen? Draaide de ploeg op een voorbeeldige samenwerking onder de spelers? Of hebben ze gewoon op een slimme wijze de spelregels naar hun hand gezet?

2. Een succesvol Belgisch Voorzitterschap

Laten we maar meteen noteren dat het Belgische Voorzitterschap inderdaad een indrukwekkende lijst met uit het slop getrokken en succesvol afgeronde dossiers kan voorleggen. Enkele voorbeelden uit de prioritaire beleidsdomeinen tonen dit aan: het wetgevend pakket inzake de regulering van banken, verzekeringsmaatschappijen en financiële markten, de goedkeuring van de EU-begroting voor 2011, een compromis onder de lidstaten over het eurovignet, het mogelijk maken van versterkte samenwerking voor het Europees patent, onderhandelingsmandaten voor de klimaatconferentie in Cancún en de biodiversiteitsconferentie in Nagoya, vooruitgang in een hele reeks wetgevende initiatieven in het milieubeleid, sociaal beleid en asielbeleid, een akkoord over de opstart van de Europese Diplomatieke Dienst en het sluiten van een vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea.

De Belgen zelf waren behoorlijk ingenomen met de lijst van verwezenlijkingen. Premier Yves Leterme, Minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere en alle betrokken diplomaten klopten zich vol trots op de borst. Eigen lof stinkt, luidt het gezegde. Maar in dit geval werd de geurhinder beperkt door de bewieroking van Commissievoorzitter José Manuel Barroso en menig Europees Parlements-lid, en door de bijna eensluidend positieve evaluaties vanwege de Europese media. Agence Europe schreef over het Belgisch Voorzitterschap als "one of the best presidencies of recent times". Zelfs de vooraf erg kritische *Financial Times* verklaarde in een typisch onderkoelde stijl dat "[t]he Belgians are proving to be rather effective". Een Brits eufemisme voor grote onderscheiding.

Kortom, vriend en vijand zijn het erover eens dat de Belgen een prima voorzitterschap hebben afgeleverd. De vraag die zich vervolgens opdringt luidt: wat is het recept voor een succesvol voorzitterschap? Hoe kan een lidstaat gedurende zes maanden het verschil maken? Wat hadden de Belgen in huis dat menig vroeger voorzitter ontbeerde en waarnaar menig toekomstig voorzitter op zoek is? In wat volgt presenteren wij op basis van de Belgische aanpak een aantal suggesties voor toekomstige voorzitters. Bestaat er dan zoiets als een handleiding voor het ideale voorzitterschap? Allicht niet. Elke lidstaat heeft andere preferenties en ambities voor ogen en exogene schokken zijn niet te voorspellen. Een 'one size fits all' is geen realistische optie. Toch maken we ons sterk dat de lessen die uit het Belgi-

sche Voorzitterschap getrokken kunnen worden, nuttig zijn voor andere lidstaten.

3. Vijf tips om een voorzitterschap te doen slagen

3.1. Doorgrond de spelregels en pas je spel aan

Het Belgische Voorzitterschap was het eerste dat voluit geconfronteerd werd met de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dat nogal wat bepalingen inhoudt die een impact hebben op het functioneren van het roterende voorzitterschap. Het voorzitterschap verliest de kapiteinsband in de Raad Buitenlandse Zaken en de Europese Raad. Op die manier beperkte het Verdrag de rol van de Belgische premier en de minister van buitenlandse zaken van het voorzitterschap ten voordele van de permanente Voorzitter van de Europese Raad (Herman Van Rompuy) en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (Catherine Ashton). De premier neemt nog slechts de formele voorzitterschapsrol op bij de presentatie van de prioriteiten en van de verwezenlijkingen in het Europees Parlement. Voor het overige is hij net als de andere staatschefs en regeringsleiders 'gewoon' lid van de Europese Raad, zonder privileges inzake *agenda-setting* of geneugten inzake externe vertegenwoordiging. De minister van buitenlandse zaken bezet alleen nog de veel minder zichtbare voorzitterschaps-

stoel in de Raad Algemene Zaken. Eveneens belangrijk voor het voorzitterschap is de uitbreiding van het aantal beleidsdomeinen waarin de gewone wetgevende procedure wordt toegepast. Dit brengt meer initiatiefrecht voor de Commissie en een grotere rol voor het Europees Parlement als wetgever met zich mee. Tot slot verplicht het Verdrag van Lissabon nog meer dan vroeger om het voorzitterschap in trio aan te pakken, zodat de agenda door een samenwerking tussen drie lidstaten moet worden vormgegeven.

Een erg belangrijke verdienste is dat België deze wijzigingen van het Verdrag van Lissabon correct heeft ingeschat. Het gaat immers niet alleen om het formele recht om de voorzittershamer te hanteren; veel belangrijker is het verschuiven van de *agenda-setting* naar de permanente Voorzitter van de Europese Raad, naar de Hoge Vertegenwoordiger en naar de Europese Commissie. Daarnaast moet het voorzitterschap in toenemende mate het compromis zoeken tussen de preferenties van de voltallige Raad en het Europees Parlement. Om nog enige impact te hebben moet de roterende voorzitter het spel volgens de nieuwe regels spelen. Het gaat niet langer op om een waslijst met nationale prioriteiten op de Europese vergader tafel te leggen. België bouwde daarom in de eerste plaats verder op de wetgevende initiatieven die in de pijnpijn zaten en zette zich in om reeds lang geblokkeerde dossiers vlot te trekken, zowel binnen de Raad als in overleg met het Europees Parlement. Daar waar de leidende rol was overgenomen door andere instellingen, bood België zijn diensten aan. Een dui-

delijk voorbeeld hiervan was het inzetten van Belgische diplomaten in het externe beleid van de EU, in afwachting van het operationeel worden van de Europese Diplomatieke Dienst. Samengevat: er was veel minder een Belgische agenda voor de EU, dan wel een Europese agenda voor België. De doelstellingen van het Voorzitterschap waren niet zozeer gebaseerd op nationale belangen, maar op het bereiken van Europese resultaten. Een bijkomend voordeel van het denken en handelen in functie van de Europese agenda is dat de andere lidstaten de Belgen niet hoefden te verdenken van een verborgen nationale agenda. Het Voorzitterschap werd welwillend bejegend, wat de bereidheid om compromissen te sluiten verhoogde. Kortom, de Belgen presenteerden geen sambavoetbal om de eigen supporters te plezieren, maar blonken vooral uit in resultaatvoetbal. Bijwijlen een tikkeltje saai, maar erg doeltreffend.

3.2. *Richt je op concrete en vooral haalbare doelstellingen*

Direct gerelateerd aan de nieuwe institutionele context is de voorafgaande inschatting hoe de nieuwe omgeving de resultaten kan beïnvloeden. Het Belgisch Voorzitterschap analyseerde vooraf de rollende agenda en zette enkel voluit in op dossiers waarvan ingeschat werd dat ze tot een goed einde konden gebracht worden. De Belgen hielden bijvoorbeeld de handen af van enkele netelige internemarktdossiers zoals de herziening van wetgeving inzake copyright en boekhoudregels. Sommigen beweren dat de Belgi-

sche ambities hierdoor erg bescheiden waren en het succes vooraf gegarandeerd was: als je weinig belooft, stel je vlug tevreden. Maar het blijft niettemin zo dat veel van wat de Belgen expliciet vooropstelden ook echt werd gerealiseerd. De focus op lopende wetgevende procedures en andere concrete dossiers werd mee mogelijk gemaakt door de gewijzigde rol van het roterende voorzitterschap. Lissabon ontnam het roterende voorzitterschap de leiding van de vaak meer politiek geladen en sterk gemediatiseerde Europese Raad en van de Raad Buitenlandse Zaken. België kon zo het initiatief inzake de aanpak van de eurocrisis en de besprekingen over het Europese economische bestuur overlaten aan Van Rompuy. Uitdagingen op het vlak van externe veiligheid konden, verwijzend naar het nieuwe verdrag, overgelaten worden aan Ashton. Het klopt dat de vooruitgang in de wetgeving inzake het economisch bestuur en in de implementatie van de nieuwe structuur voor het externe beleid relatief beperkt zijn gebleven onder het Belgische Voorzitterschap. Gezien de gewijzigde bevoegdheidstoewijzingen sinds het Verdrag van Lissabon kunnen dit echter bezwaarlijk gemiste kansen van het Belgisch Voorzitterschap genoemd worden. Wat post-Lissabon overblijft voor de lidstaten, is vooral het in goede banen leiden van de meer technische Raden waarin vooruitgang moet geboekt worden in concrete dossiers. Een dergelijke omgeving leent zich veel beter tot het resultaatgericht spel zoals dat door de Belgen vooropgesteld werd. Op de meeste van deze domeinen werd door het Belgisch Voorzitterschap overigens uitbundig gescoord, enkel in het sociaal

beleid en in het asiel- en migratiebeleid liep de score niet bijster hoog op. Dat was echter veel minder te wijten aan het ineffektieve Belgische spel dan aan de prima verdediging in de vorm van een tegenstem door lidstaten die in een aantal concrete dossiers geen akkoord wensten.

3.3. *Betreed het veld met een aangepaste attitude en organisatie*

De pragmatische aanpak houdt in de eerste plaats in dat de zichtbaarheid voor nationale politici veel minder groot is. Van Rompuy, Ashton en in mindere mate Commissievoorzitter Barroso staan in de schijnwerpers; het roterend voorzitterschap bevindt zich meer in de schaduw. Vedettenallures kunnen beter achterwege gelaten worden; hard werken in dienst van de hele ploeg is meer aangewezen. De Belgische regeringsleden hebben zich daar voorbeeldig naar gedragen. Er waren nog wel momenten dat ze uitgebreid in beeld kwamen, bijvoorbeeld bij de voorstelling van het programma en de resultaten in het Europees Parlement, maar de Belgen bevonden zich meestal in de catacomben van het stadion. Een prima voorbeeld hiervan was staatssecretaris voor Europese Zaken Olivier Chastel. Hij onderhandelde voortdurend met delegaties van het Europees Parlement om wetgevende dossiers vooruit te duwen. Buiten een niet-aflatende stroom twitter-berichten gebeurde dat vooral achter de schermen. Nog anders gesteld: sterspelers kunnen nog wel opgesteld worden, maar om resultaat te behalen moeten ze in dienst van de voltallige ploeg spelen.

Een van de opvallende zaken bij het begin van het Voorzitterschap was dat het spel verlegd werd van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de Permanente Vertegenwoordiging. Meer dan tijdens vorige voorzitterschappen was het immers noodzakelijk om – in functie van het beslechten van technische legislatieve dossiers – te beschikken over alle relevante informatie en geen tijd te verliezen. De Permanente Vertegenwoordiging is, zelfs voor België, geografisch en qua deskundigheid het best geplaatst om de dagelijkse leiding op zich te nemen, om als spelverdeler te opereren. De diplomaten van de Permanente Vertegenwoordiging zijn in staat om sneller dan wie ook op de bal te spelen, omdat ze goed ingebed zijn in zowel de Europese als de Belgische kringen.

Daarnaast werd handig ingespeeld op de driehoekjes tussen Raad, Commissie en Parlement door een optimaal gebruik van de trialogen, informele onderhandelingen die de weg naar het formele compromis moeten voorbereiden. Meer algemeen heeft het Belgisch Voorzitterschap zeer veel tijd en energie geïnvesteerd in de relaties met de Commissie en het Parlement. Voorbeelden van successen behaald dankzij intensieve trialogen zijn in het milieubeleid de emissiebeperkingen voor bestelwagens en in het sociaal beleid de grensoverschrijdende gezondheidszorg. De Belgische diplomatie onderhield ook uitgebreide bilaterale contacten met de hoofdsteden van de lidstaten met de bedoeling de standpunten in heikele dossiers dichterbij elkaar te brengen. Dat was onder meer het geval met het Europees patent.

3.4. *Stel de juiste spelers op*

Een mix van ervaring en jong talent is de sleutel tot succes. Deze boutade lijkt ook op te gaan voor een Europees voorzitterschap. België beleefde zijn twaalfde Voorzitterschap in 2010. Diplomatieke veteranen van vorige voorzitterschappen werden opnieuw op sleutelposities gezet en aangevuld met aanstormend talent en experts in de vakgebieden. Ook de ervaring van ministers als Didier Reynders kwam van pas bij de complexe financiële dossiers. Bovenop de ervaring komt voor België de specifieke expertise in het onderhandelen en compromissen smeden. Belgische politici, diplomaten en ambtenaren zijn gesocialiseerd in een meertalige politieke omgeving waarin aanzienlijke tegenstellingen overbrugd moeten worden om tot een consensus te komen. In moeilijke dossiers voelen de Belgische diplomaten zich duidelijk nog het meest in hun sas: niet als koppige verdedigers van de nationale belangen, maar als bemiddelaars en onderhandelaars, gericht op het sluiten van compromissen onder de lidstaten en tussen de instellingen. Zelfs over een heet hangijzer zoals het budget voor 2011 werd vakkundig een akkoord gesloten tussen het Parlement en de lidstaten. Ook het langst geblokkeerde dossier ooit, het Europese patent, werd uit het slop getrokken. Hier was geen akkoord met alle lidstaten mogelijk, maar het Belgische Voorzitterschap zette samen met de Europese Commissie wel een formule van versterkte samenwerking op gang, zodat de invoering van een Europees patent – met een beperkt aantal landen – eindelijk mogelijk wordt. Verder slaagde België erin om de

Italiaanse bezwaren met betrekking tot een verregaand handelsakkoord met Zuid-Korea weg te masseren en overtuigde het ook Nederland, de meest weigerachtige lidstaat, om een volgende stap te zetten in het toetredingsproces van Servië.

Kenmerkend voor het Belgisch Voorzitterschap was dat het spel in belangrijke mate bepaald werd door diplomaten en ambtenaren en niet door politici. De inzet van vooral diplomaten spoort met de keuze om niet zozeer te gaan voor de Belgische belangen of voor de belangen van de meerderheidspartijen, maar wel om de Europese agenda af te werken. Diplomaten hebben immers doorgaans een breder referentiekader dan expliciet politieke gekleurde actoren. Daarmee is niet gezegd dat politieke spelers helemaal afwezig waren. Vooral de persoonlijke medewerkers van de ministers hielden uiteraard een oogje in het zeil. In dit opzicht was het allicht een goede zaak dat er geen nieuwe regering gevormd werd tijdens het Voorzitterschap. Hierdoor bleven de cabinetards zes maanden lang op post. De binnenlandse politieke impasse heeft met andere woorden geen negatieve rol gespeeld. Integendeel, het uitblijven van een nieuwe regering heeft allicht geholpen om de aandacht van de zittende regering voluit op het Europese toneel te richten. Het heeft ook een stoelendans van ministers en – wellicht nog belangrijker – van kabinetsleden doen uitblijven, waardoor geen expertise verloren is gegaan in de loop van het Voorzitterschap.

3.5. *Zorg voor een strategie en voor een ploeggeest die door iedereen (uit)gedragen wordt*

Cruciaal om een voorzitterschap tot een goed einde te brengen is de verstandhouding onder alle betrokken spelers. Het gaat hierbij om het creëren van 'ownership' van het Voorzitterschap bij politici, diplomaten en ambtenaren over de bestuursniveaus heen, zowel tijdens de voorbereidingen als tijdens de zes maanden van het Voorzitterschap zelf. Door de specifieke vereisten van de Belgische constitutionele structuur werden Gemeenschappen en Gewesten van bij de start van de voorbereidingen mee het veld op gestuurd met als gevolg een maandenlange socialisatieperiode en onderdompeling in het Europese bad. De verregaande externe bevoegdheden van de deelstaten (*in foro interno, in foro externo*) plaatsten bovendien regelmatig regionale ambtenaren en ministers van deelstaten in de Europese voorzittersstoel. Zij zetten hun beste beentje voor, al was het maar om aan te tonen dat ook regionale vertegenwoordigers hun mannetje kunnen staan en zelfs kunnen scoren in de Europese competitie. De grote politieke tegenstellingen tussen de deelstaten en tussen de politieke partijen bleken trouwens naar de achtergrond te verdwijnen als de Europese integratie op de agenda staat. De pro-Europese consensus was tijdens het Voorzitterschap quasi-volledig intact, in tegenstelling tot in vele andere lidstaten, waar steeds meer partijen, ook klassieke, een kritische, bijwijlen zelfs sceptische houding aannemen ten aanzien van de EU. In België steunen christendemocraten, liberalen, sociaal-

mocraten en zelfs groenen en regionalisten langs beide zijden van de taalgrens, ongeacht of ze tot de regeringscoalitie of tot de oppositie horen, nog steeds ten volle het Europese integratieproces. Allen onderschreven ze de Europese ambities van het Belgische Voorzitterschap en werkten ze loyaal mee aan het uitvoeren van de Europese agenda.

Die aanpak werd mee mogelijk gemaakt omdat de federale regering niet werd uitgedaagd door andere actoren. Niet alleen werd ze gesteund door de meeste oppositiepartijen, ook sociale partners en andere belangengroepen voelden niet de behoefte om het terrein te bestormen en een ander spel te eisen. Van een anti-Europese houding onder de publieke opinie hadden de politieke elites al evenmin last. Daarmee is niet gezegd dat de bevolking de Europese aanpak van de regering expliciet steunde. Over het algemeen is de permissieve consensus in België nog steeds intact: de bevolking is niet geïnteresseerd in de Europese politiek, wordt nauwelijks geconfronteerd met politieke berichtgeving over de Europese Unie en steunt daardoor op een latente en onuitgesproken manier het Belgische EU-beleid. Dit betekent dat politici hun gang kunnen gaan; ze hoeven zich niet te bekommeren om mogelijke mobilisatie tegen hun Europabeleid. Meer zelfs, door de Europese integratie niet te politiseren, dit wil zeggen door die niet uit te spelen in de partijcompetitie, cultiveren ze de zeer geringe relevantie van het thema, zelfs ten tijde van Europese verkiezingen. Opiniepeilingen wezen er bovendien op dat het Voorzitterschap de grote massa volledig onverschillig liet.

Kortom, er blijkt een soort van Pax Belgica te bestaan met betrekking tot het Europees beleid, die ervoor gezorgd heeft dat de aanpak van het Voorzitterschap op geen enkele substantiële wijze gecontesteerd werd. Politici, ambtenaren en diplomaten hoefden zich niet te bekommeren over interne verdeeldheid en de publieke opinie en konden zich daardoor volop richten op het Europese niveau.

4. De erfenis van het Belgische Voorzitterschap

Wat is van dit alles het resultaat? België laat in de eerste plaats een tastbare nalatenschap achter in de vorm van tientallen dossiers waarin het verschil gemaakt werd. De Belgen zijn erin geslaagd om een hele reeks wetgevende dossiers af te ronden door zowel de Raad als het Parlement achter eenzelfde tekst te krijgen. Daarnaast werden belangrijke stappen gezet in nog veel meer legislatieve processen, soms in de vorm van formele akkoorden binnen de Raad, soms door de weg vrij te maken naar akkoorden via informele dialogen tussen Raad, Parlement en Commissie. Bovendien werden in tal van beleidsdomeinen standpunten uitgewerkt die onder volgende voorzitterschappen kunnen leiden tot nieuwe wetgevende initiatieven.

Daarnaast is het vooral van groot belang dat de Belgen hebben aangetoond dat het nieuwe Verdrag werkt. Als sterke voorstander van Europese samenwerking was het voor België cruciaal om te bewijzen dat de EU meer dan ooit *handlungsfähig*

blijft, zeker wat betreft de supranationale methode. Het uitbouwen en koesteren van goede formele en informele relaties met het Europees Parlement en de Europese Commissie waren hierbij cruciaal. Omdat het Belgische Voorzitterschap het eerste was dat volledig onder de nieuwe regels van het Verdrag van Lissabon opereerde, was het in staat om een aantal precedentes te scheppen en *modi vivendi* te installeren waarmee toekomstige voorzitterschappen rekening zullen moeten houden. Dit is een eerder onzichtbare maar zeer belangrijke verwezenlijking voor België, vooral omdat eerder eurosceptische lidstaten zoals Hongarije, Polen en Denemarken de volgende voorzittersstoelen zouden innemen. Trefend in dit verband is hoe de Belgen zich ten dienste stelden van Van Rompuy en Ashton. De steun aan Van Rompuy lijkt wat paradoxaal, omdat zijn functie net de intergouvernementele aspecten van de EU versterkt, wat de Belgen minder genegen zijn. Maar daar staat tegenover dat België zeker niet gebaat is bij het mislukken van de dossiers in handen van Van Rompuy, zoals het opzetten van een meer gezamenlijk economisch en begrotingsbeleid. Zeer opvallend was in dit verband de steun aan Ashton en dus aan de europeanisering van het buitenlands beleid, al blijft dit beleidsdomein ook in het Verdrag van Lissabon op intergouvernementele leest geschoeid.

Kortom, de Belgen hebben een goede beurt gemaakt aan het Europese roer. Ze hebben begrepen dat het voorzitterschap niet langer dient om zelf op het podium te staan als de prijzen worden uitgereikt, maar om de gezamenlijke Europese agen-

da te helpen realiseren, wat uiteindelijk heel vaak ook de Belgische belangen heeft gediend. De voorbereidingen waren zeer vroeg gestart, de prioriteiten zorgvuldig uitgekozen. Voeg daar de ervaren administratie en diplomatie, de steeds meer Europees beslagen deelstaten en de breed gedragen politieke wil om de EU verder uit te bouwen aan toe, en de succesformule is duidelijk. Meer dankzij dan ondanks een regering in lopende zaken.

Daarmee is niet gezegd dat de toekomstige voorzitterschappen gebaat zullen zijn met het blindelings kopiëren van de Belgische opstelling. De binnenlandse situaties kunnen immers danig verschillen. De pro-Europese consensus onder de Belgische politieke partijen is bijvoorbeeld nogal uniek. In andere lidstaten zal competitie onder politieke partijen met betrekking tot het Europese beleid allicht leiden tot meer profileringsdrang bij de meerderheidspartij(en) en dus tot het steviger opkomen voor de nationale belangen. Hierdoor bestaat het gevaar dat de rol van bemiddelaar minder aan de orde kan komen. Dit staat haaks op de post-Lissabonrol van het voorzitterschap en zou de kans op tastbare resultaten ernstig kunnen doen verminderen. Daarnaast hebben weinig landen zoveel ervaring met de Europese besluitvorming als België. Vooral de relatief nieuwe lidstaten die voor de eerste keer aan beurt zijn als voorzitter doen er daarom goed aan heel sterk te investeren in tijdige voorbereiding, vorming en contacten met andere lidstaten en Europese instellingen. Ook toekomstige voorzitters kunnen maar beter beseffen dat hun prestaties in de eerste plaats geëvalueerd worden door de *peers*

in Brussel. Een goed rapport leidt tot een groter respect voor de eigen posities en tot het opbouwen van geloofwaardigheid. Op langere termijn levert dit waarschijnlijk meer mogelijkheden op om de nationale belangen te vrijwaren dan het kortstondig pogen te profiteren van de voorzitterschapsstoel. Daarom ligt de echte baat van het Voorzitterschap veeleer in de rol die België in de toekomst kan opnemen in de Unie.²

Noten

1. Brussel-Halle-Vilvoorde, deels eentalig Nederlands (in Vlaanderen), deels tweetalig Frans-Nederlands (in Brussel), vormt één kieskring voor de federale en Europese verkiezingen en is daarmee de enige gewestoverschrijdende kieskring in België. In de Vlaamse regio Halle-Vilvoorde kunnen inwoners voor Brusselse kandidaten stemmen, terwijl dit in de rest van de provincie Vlaams-Brabant niet kan. Ondanks de vernietiging van deze regeling door het Grondwettelijk Hof – op grond van het verbod op discriminatie – werd hiervoor door de federale regering geen oplossing uitgewerkt. In april 2010 verloor de regering haar meerderheid in de Kamer van Volksvertegenwoordigers toen de Vlaamse liberale partij Open Vld de regeringscoalitie verliet. Hierna werden vervroegde verkiezingen georganiseerd.

2. Deze bijdrage is deels gebaseerd op reeds verschenen voor- en nabeschouwingen bij het Belgische Voorzitterschap. Een uitgebreide en grondig gedocumenteerde evaluatie verschijnt in het najaar van 2011.

Bibliografie

- Bursens, P. & Van Hecke, S. (2011). Caretaker at Home, Successful Administrator in Europe. In S. Van Hecke & P. Bursens (Eds.) *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*, Brussels: Academic and Scientific Publishers (forthcoming).
- Drieskens, E., Van Hecke, S. & Bursens, P. (2010). *The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat*, SIEPS Report, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Van Hecke, S. & Bursens, P. (2010). Wie ligt er wakker van het Belgisch EU-Voorzitterschap? *Samenleving en Politiek*, 17 (6) 58-67.

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.¹

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.² 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*.³ 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.⁴ 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 althans 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 staats hervorming.⁵

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 Europese beleid

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

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 aartsmoeilijk 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.

Belangengroepen en EU-antidumpingbeleid

Dirk De Bièvre en Jappe Eckhardt

SAMENVATTING VAN

De Bièvre, D. & Eckhardt, J. (2011). Interest Groups and EU Anti-dumping Policy. *Journal of European Public Policy*, 18, 3, 339-360.

In dit artikel tonen wij aan waarom een groots aangekondigd initiatief van de Europese Commissie uit 2006 om het Europese antidumpingbeleid te hervormen na 2 jaar bijzonder intense politieke bedrijvigheid verzandde in een volledig behoud van het legislatieve *status quo*.

Extern handelsbeleid in het algemeen, en antidumpingbeleid in het bijzonder, is een van de belangrijkste exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie. Het opleggen van zgn. antidumpingdouanetarieven vormt de grootste legale uitzondering op de wederzijdse verbintenis van GATT- en WTO-leden om hun douanetarieven niet plots unilateraal te verhogen.

Verbazingwekkend is dat dit zo belangrijke domein van exclusief Europese besluitvorming in de politiek-wetenschappelijke literatuur volledig onderbelicht is gebleven. Nochtans kent de Europese Gemeenschap sinds 1968 enkel nog externe douanetarieven (d.w.z. heffingen op producten die de EU binnenkomen), en onderhoudt zij sindsdien ook een eigen dienst met

ambtenaren die op vraag van de industrie dergelijke handelsbarrières oplegt. Jaarlijks vragen lobbygroepen van bedrijven uit sectoren die goederen produceren succesvol het opleggen van antidumpingtarieven. De importheffingen die de Europese Unie dan in individuele antidumpingzaken oplegt, kunnen oplopen tot 35% of meer en zijn gericht tegen niet-EU-bedrijven – vaak uit China of andere opkomende economieën. Vooral de staal- en chemienijverheid vragen sinds jaar en dag regelmatig dergelijke tariefverhogingen aan. Hoewel dumping, d.w.z. het verkopen onder de kostprijs of het gebruiken van prijsdiscriminatie, perfect wettelijk is, staat het individuele bedrijven dus vrij de hulp van de Europese Commissie in te roepen om een zaak te starten tegen niet-EU-bedrijven die op de EU-markt zouden dumpen. De antidumpingrichtlijn komt een groot belang toe, aangezien zij gedetailleerd voorschrijft aan welke belangengroepen de Europese Commissie geprivilegieerde toegang moet verlenen tijdens het beleidsproces.

Hoewel politiek eminent belangrijk en sinds zeker drie decennia een groot bestanddeel van het werk van belangenverenigingen in Brussel, is de wetenschappelijke aandacht voor dit beleid tot op vandaag vrijwel volledig beperkt gebleven tot (belanghebbende) economen en juristen. Nochtans zijn er wel degelijk politieke winnaars en politieke verliezers bij elke antidumpingzaak waarover de Europese Commissie beslist. Zo krijgen producerende bedrijven overheidsbescherming, terwijl consumenten, importeurs, distributeurs en retailers hogere kosten doorgeschoven krijgen. Daarnaast zijn er in de bestaande literatuur veel verklaringen over belangengroepen, besluitvorming door de executieve, en handelsliberalisering die erop duiden dat een hervorming van het antidumpingbeleid aannemelijk is.

Onze centrale theoretische bevinding is dat zowel de Europese Commissie als agent van de lidstaten, als de EU-lidstaten als principalen, handelen volgens de preferenties van de best gemobiliseerde belangengroepen. De capaciteit om effectieve invloed uit te oefenen op de beleidsuitkomst blijkt hoofdzakelijk afhankelijk van een hoge graad van consolidatie van industriële sectoren – dat wil zeggen dat een beperkt aantal bedrijven of een aantal bijzonder grote bedrijven de markt domineren – en van de zekerheid dat de sector in kwestie bij een verandering van het *status quo* verlies (aan inkomsten) lijdt. Hoewel importeurs en distributeurs, samen met producenten die een deel van hun productie hebben verplaatst naar lagere loonlanden, wel degelijk politieke druk uitoefenen om het antidumpingbe-

leid te hervormen, slagen zij er op geen enkele wijze in het *status quo* te laten wijzigen door de openbare beleidsmakers van de Commissie en van de Raad van Ministers. Producenten die concurreren met buitenlandse importen daarentegen blijken wel in staat een effectieve en succesvolle lobbycampagne op te zetten en zo beleidsmakers ervan te overtuigen het antidumpingbeleid ongewijzigd te laten.

Hiermee gaat onze argumentatie in tegen belangrijke strekkingen binnen de literatuur over belangengroepen, de effecten van machtsdelegatie op beleidspreferenties en de determinanten van handelsliberalisering en protectionisme.

Zo blijkt de oude Olsoniaanse stelling dat het aantal actoren en de concentratie van belangen collectief handelen veel gemakkelijker maken, nog altijd van eminent belang te zijn om beleidsuitkomsten te kunnen verklaren. Weliswaar slagen diffuse belangen zoals verbruikende sectoren, importerende bedrijven en distributeurs er wel in nieuwe organisatorische initiatieven op te zetten om zo te trachten een tegengewicht te creëren tegen de gevestigde belangen van grote geconsolideerde producentengroepen, maar op de beleidsuitkomst blijkt hun invloed nihil te zijn. De belangrijkste variabele om snelle, gerichte en blijvende mobilisering van bedrijven te verklaren blijkt inderdaad het aantal actoren in een bepaalde economische sector of de dominantie in die sector van een aantal bijzonder grote bedrijven. Omdat deze graad van consolidering en de zekerheid van verliezen bij een verandering van het legislatieve *status quo* veel hoger ligt bij goederenproducenten die concurreren met buitenlandse importen,

liggen de kosten voor collectief handelen voor hen veel lager dan voor importeurs, distributeurs, producenten die een deel van hun productie naar het buitenland hebben verplaatst en verbruikende nijverheden.

Naast de blijvende relevantie van de variabele van sectorconsolidatie, toont onze studie aan dat een belangrijke aanname in de literatuur over handelsbeleid niet houdbaar is. Een groot deel van deze literatuur gaat ervan uit dat machtsdelegatie naar de executieve, *in casu* de Europese Commissie, een grotere autonomie van beleidsmakers zou creëren ten aanzien van georganiseerde belangen. Deze beleidsmakers zouden dan gemakkelijker hun zagezegde liberalere beleidspreferentie op het gebied van de internationale handel kunnen doorzetten. Uit onze studie blijkt echter dat dit zowel empirisch alsook theoretisch niet houdbaar is. Ondanks een bijzonder hoge graad van beslissingsautonomie toegekend aan het Directoraat *Trade Defense* van de Europese Commissie binnen het Directoraat-Generaal Handel, heeft de Europese Commissie geen enkele van haar geplande liberaliseringsinitiatieven binnen haar antidumpingbeleid kunnen doorzetten. Integendeel, ze heeft de bestaande praktijk gehandhaafd. Deze praktijk beschermt protectionistische belangen, omdat ze structureel juridisch meer inspraak verleent aan producentengroepen die concurreren tegen goedkopere importen bij de behandeling van individuele antidumpingklachten dan aan importeurs, distributeurs, verwerkende industrieën en

consumenten. De aanname dat de agent in de executieve, *in casu* de Europese Commissie, meer liberale beleidspreferenties zou hebben dan de principalen in de legislatieve is daarom weinig plausibel.

Op deze manier is dit artikel een systematische politicologische studie over de determinanten van het dagelijkse handelsbeleid van de Europese Unie op het gebied van importbeperkingen. Het artikel toont aan dat het hier gaat om bij uitstek politieke besluitvorming en verklaart hoe de vigerende besluitvormingsregels en de inhoud van het beleid in bijzonder hoge mate afhangen van producentengroepen die samen met het Directoraat-Generaal *Trade Defense* van de Europese Commissie het *status quo* handhaven. Het artikel draagt zo bij tot de literatuur over de invloed van belangengroepen, en toont voor het eerst aan onder welke politieke voorwaarden niet enkel producenten maar ook importerende bedrijfstakken politieke actie ondernemen om het handelsbeleid te trachten te beïnvloeden. Verder vormt het artikel een bijdrage tot de studie van de handelspolitiek van de Europese Unie door het monopolie van (meestal belanghebbende) juristen en economen op dit thema te doorbreken en toont het aan dat Non Gouvernementele Organisaties – in tegenstelling tot een soms wat modieuze vakliteratuur en het officiële discours van de EU – geen enkele vorm van inspraak, laat staan invloed, kunnen laten gelden in deze Europese besluitvorming.

Big Brother Watching?

Toezicht van de Europese Commissie op de implementatie van EU-richtlijnen in de lidstaten

Bernard Steunenbergh

SAMENVATTING VAN

Steunenbergh, B. (2010). *Is Big Brother Watching? Commission Oversight on the National Implementation of EU Directives*, *European Union Politics*, 11 (3), 359-380.

Hoe gaat de Europese Commissie om met het toezicht op de uitvoering van Europese richtlijnen? Wanneer grijpt de Commissie in als de nationale uitvoering afwijkt van het beleid zoals dat in een richtlijn is neergelegd, en wanneer niet? En wat zijn de redenen daarvoor? In de bijdrage 'Is Big Brother Watching? Commission Oversight on the National Implementation of EU Directives' wordt op die vragen ingegaan. Om de wisselwerking te analyseren tussen de Commissie en de nationale beleidsactoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Europese beleid, werd een speltheoretisch model ontwikkeld. In dat model spelen ook het Europese Hof van Justitie en de andere lidstaten een rol, aangezien deze actoren belangrijk zijn voor de uiteindelijke handhaving van het beleid. De analyse laat zien dat de Commissie op zeer verschillende manieren met haar toezichthoudende taak kan omgaan. Dit kan variëren van het actief afdwingen van het Europese beleid tot het

passief toestaan van afwijkende uitvoeringspraktijken.

Een belangrijk uitgangspunt van de analyse is dat Commissieambtenaren, evenals hun nationale collega's in beleidsministeries, voorkeuren kunnen hebben ten aanzien van het beleid en de uitvoering ervan. De Commissie wordt dus opgevat als een politieke actor. Met dit uitgangspunt wordt afstand genomen van een gedachte, die vaak binnen het recht wordt aangetroffen, dat de Commissie als 'neutrale bewaker' van Europees recht optreedt. Hoewel dit om normatieve redenen een aantrekkelijk uitgangspunt kan zijn, levert het weinig inzicht in de wijze waarop de Commissie daadwerkelijk optreedt en keuzes moet maken. In de eerste plaats is bekend dat de Commissie prioriteiten moet stellen ten aanzien van het onderzoeken van mogelijke nationale beleidsafwijkingen of inbreuken op Europees recht. Het officiële beleid van de Commissie, dat ook met de

lidstaten is afgestemd, is erop gericht om vooral inbreuken aan te pakken die de Europese rechtsorde kunnen ondermijnen. In de tweede plaats laat recent empirisch onderzoek ten aanzien van het Europese sociale beleid zien dat nationale beleidsafwijkingen vaak niet door de Commissie worden aangepakt.

Het speltheoretische model in het artikel gaat ervan uit dat de Commissie bij het uitoefenen van het toezicht als sluiswachter optreedt. Commissieambtenaren nemen een beslissing om al dan niet 'hun sluis te openen' en daarmee een begin te maken met het optreden tegen een lidstaat. Deze beslissing is onderdeel van een bredere, strategische context waarin nationale beleidsactoren op hun beurt ervoor kunnen kiezen om van het Europese beleid, zoals dat in een richtlijn is neergelegd, af te wijken. Een reden om dit te doen is dat sommige aspecten van een richtlijn minder goed passen bij de binnenlandse visie op het beleid. Daarnaast zijn er handhavende spelers in het geding. Zodra zij aan zet zijn, kunnen deze spelers een gezaghebbende interpretatie van het beleid geven en een lidstaat dwingen die te volgen. De besluitvorming door de Commissie is een onderdeel van deze keten, waarbij de Commissie de keuzes van nationale beleidsactoren beïnvloedt door te dreigen een zaak aan de handhavende spelers voor te leggen.

Wat de handhaving betreft, wordt ingegaan op twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is het gebruik van het traditionele instrument van de inbreukprocedure. Daarbij wordt door het Europese

Hof een beslissing genomen ten aanzien van de juiste interpretatie van het Europees beleid. De tweede mogelijkheid heeft betrekking op het 'zachtere' instrument van *'naming and shaming'*. In dat geval stelt de Commissie een afwijkende uitvoeringspraktijk van een lidstaat aan de kaak en rekent zij daarbij op de steun van de andere lidstaten in het ombuigen van dat beleid. Met beide opties kan de Commissie de druk op een lidstaat opvoeren met het doel de nationale beleidsuitvoering meer in lijn te krijgen met het Europese beleid.

Op basis van de analyse blijkt dat er drie verschillende situaties kunnen bestaan die het toezicht van de Commissie typeren.

De eerste situatie is die van de 'bewaker van het verdrag', waarbij de nationale beleidsactoren te maken hebben met een Commissie met een afwijkende beleidsvisie. Bovendien wordt de visie van de Commissie gesteund door de actoren die een rol spelen bij de verdere handhaving van het Europese beleid (dat wil zeggen, het Hof van Justitie of een ruime meerderheid van de andere lidstaten). Het is dan voor de nationale beleidsactoren niet mogelijk om bij de uitvoering af te wijken van het Europese beleid.

De tweede situatie is die van de 'binnenlandse patstelling' waarbij vooral de binnenlandse verhoudingen de uitvoering bepalen. Omdat de nationale beleidsactoren het oneens zijn over mogelijke wijzigingen in de uitvoering van het Europese beleid, volgen zij het Europese model. Omdat van afwijkingen geen sprake is, heeft de Commissie in deze situatie een passieve rol.

De derde situatie is die van de 'stille getuige'. In dat geval hebben de Commissie en de nationale beleidsactoren min of meer parallelle beleidsvoorkeuren, waarbij zij beide een beleidsverandering prefereren in dezelfde richting. Zodra de nationale beleidsactoren tot een afwijkende uitvoering besluiten, wordt die praktijk door de Commissie gedoogd. De Commissie opent haar 'sluis' nu niet, zodat er geen procedure bij het Hof wordt gestart of een proces van *'naming and shaming'* wordt ingezet. De Commissie grijpt nu niet in, omdat de Commissie de afwijking prefereert.

In de analyse is ook rekening gehouden met transactiekosten. Dat zijn kosten die te maken hebben met de inzet van hulpbronnen zoals tijd en geld bij het houden van toezicht. Het blijkt dat transactiekosten vooral een dempend effect hebben op het toezicht: naarmate die kosten toenemen zal de Commissie steeds min-

der zaken aanpakken. De kosten van het initiëren van zaken tegen lidstaten wegen niet meer op tegen de baten van nationale veranderingen in de beleidsuitvoering die meer conform de wensen van de Commissie zijn. Het mag duidelijk zijn dat daarmee de mogelijkheden toenemen van afwijkende, nationale uitvoeringspraktijken.

Duidelijk is dat de Commissie op selectieve wijze omgaat met afwijkende nationale uitvoeringspraktijken. De Commissie zal soms dreigen in te grijpen, zoals in de situatie van de 'bewaker van het verdrag', terwijl er op andere momenten sprake is van een afwachtende houding. *'Big Brother is Watching'*, maar dit wordt alleen duidelijk wanneer er (1) sprake is van duidelijke belangenverschillen tussen de Commissie en de nationale beleidsuitvoerders en (2) wanneer de Commissie voldoende steun krijgt bij het uitoefenen van toezicht door het Hof of de andere lidstaten.

Onderzoek naar kiesstelselhervormingen doorgelicht

Monique Leyenaar en Reuven Y. Hazan

SAMENVATTING VAN

Leyenaar, M. en Hazan, R.Y. (2011). Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, 34 (3), 437-455.

Kiesstelselhervormingen zijn een populair onderzoeksthema voor politicologen. Constateerde Lijphart (1985, 3) bijna 30 jaar geleden dat onderzoek naar kiesstelsels “*the most underdeveloped subject in political science*” was, tegenwoordig beschikken wij over tal van onderzoekspublicaties over kiesstelsels en kiesstelselwijzigingen.

Dit onderzoek kan worden ingedeeld in drie fasen. In de eerste fase richtte het onderzoek zich op het *systematisch beschrijven* van (de gevolgen van) de verschillende kiesstelsels. De eerste publicaties, zoals bijvoorbeeld Duverger (1954) en Rae (1967) beschrijven de gevolgen voor partijen en partijstelsels van met name meerderheidsstelsels versus stelsels van evenredige vertegenwoordiging. In het kort, kiesstelsels beïnvloeden het aantal partijen in een parlement en de electorale kansen van kleine partijen. Sindsdien is duidelijk geworden dat een indeling in twee typen kiesstelsel te grof is en dat andere aspecten dan de electorale formule zoals bijvoorbeeld districtgrootte, toegang tot verkiezingen, kiesdrempels en voorkeurdrempels ook in het vergelijkende

onderzoek betrokken dienen te worden. In de afgelopen twee decennia zijn er dan ook verschillende boeken verschenen met landenstudies waarin het electorale systeem in al zijn facetten tot in de kleinste details wordt beschreven.

In de tweede fase, tussen begin 1990 en midden 2000, staan de *hervormingen* van kiesstelsels centraal, met name radicale (‘*major*’) kiesstelselwijzigingen. Een radicale kiesstelselhervorming is bijvoorbeeld de overgang van een meerderheidsstelsel naar een gemengd systeem. Een dergelijke focus werd mede ingegeven door de radicale kiesstelselwijzigingen van de jaren negentig in Japan en in Nieuw-Zeeland. Het onderzoek richtte zich nu ook op andere effecten dan op partijstelsels en partijen. Het ging nu ook om de relatie tussen kiesstelsels aan de ene kant en bestuurbaarheid, representativiteit, verantwoording en participatie aan de andere kant. Deze relaties bleken ten minste zo relevant te zijn.

De derde fase breekt aan rond 2005. Er is dan sprake van een meer holistische

benadering van het thema en van *andere onderzoekstechnieken*. Er komt aandacht voor andere dan radicale hervormingen, de 'single case study' wordt vervangen door 'kleine N'- en 'grote N'-onderzoek en zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden worden gebruikt. Dit artikel bouwt voort op deze derde fase. In tabel 1 staan zowel de huidige status van het onderzoek weergegeven als de richting die volgens ons zou moeten worden ingezet in deze derde fase.

Wanneer het onderzoek zich alleen maar richt op *radicale* kiesstelselwijzigingen op nationaal niveau, dan is het aantal cases nogal laag. Katz (2005) telde 14 hervormingen tussen 1950 en 2005 waarvan vijf in één land plaatsvonden. De vraag is waarom wijzigingen in andere kenmerken van

kiesstelsels, zoals bijvoorbeeld voorkeurdrempel of kiesgerechtigde leeftijd, niet meegeteld en onderzocht zouden moeten worden en waarom het lokale bestuursniveau bijvoorbeeld niet geanalyseerd zou kunnen worden. In navolging van Jacobs en Leyenaar (2011) stellen wij dat elke wijziging in de wetgeving met betrekking tot het kiesproces beschouwd moet worden als een electorale hervorming. Een dergelijke definitie verruimt ook het type onderzoek dat kan worden ingezet, bijvoorbeeld omdat de keuze voor een onderzoekseenheid nu veel groter is. Vergelijkend onderzoek is dan mogelijk naar hervormingen die bijvoorbeeld meer personalisering van de politiek hebben mogelijk gemaakt, of naar hervormingen gericht op het vergroten van het aantal vrouwen in de parlementen (gender quota's).

TABEL 1. Huidige status en gewenste richting van het onderzoek naar kiesstelselhervormingen.

Focus	Status	Gewenste richting
WAT	Vooraf onderzoek naar radicale (<i>major</i>) kiesstelselhervormingen	Een meer omvattende conceptualisering van kiesstelselhervorming is gewenst. Minder radicale (<i>minor</i>) en ook technische wijzigingen van de kieswet zouden er onder moeten vallen
WAAROM	De dominante verklarende factor voor electorale hervormingen is dat de partijen die ervoor zijn er voordeel van hebben. Zij zullen onder het nieuwe kiesstelsel meer zetels behalen. De dominante theoretische benadering is derhalve de rationele keuzetheorie	Onderzoek dat zich niet baseert op één motivatie of één theoretische benadering maar uitgaat van een veelomvattend analysekader gebaseerd op een synthese van mogelijk verklarende factoren
WIE	Actorgerichte modellen in het onderzoek naar kiesstelselhervormingen plaatsen de politieke partij en de partij-elite voorop. Het parlement wordt dan gezien als initiator van de hervormingen	Meer aandacht voor andere actoren of initiatiefnemers van electorale hervormingen, zoals de publieke opinie, belangengroepen, rechtbanken en referenda
HOE	De 'single case'-benadering wordt het meest gebruikt	Onderzoek dat gebruikmaakt van verschillende zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden en dat zich baseert op zowel <i>single case</i> -studies, als op kleine N- en grote N-studies
WAAR	De meeste onderzoeken analyseren kiesstelselhervormingen in gevestigde democratieën	Ook onderzoek naar electorale hervormingen in andere type democratieën

Het merendeel van het onderzoek stelt dat electorale hervormingen alleen maar optreden als de partijen aan de macht er voordeel van hebben. Politici zijn de sleutelfiguren die rationeel handelen en die als doel hebben om onder het nieuwe kiesstelsel meer zetels te behalen. Recent onderzoek toont aan dat niet alleen andere motieven maar ook andere actoren electorale hervormingen kunnen verklaren. Politici kunnen rekening houden met de mening van kiezers inzake de voorgestelde hervormingen, of vanuit ideologische motieven handelen. Ook kan een verandering in de institutionele context leiden tot hervorming of bestaande instituties kunnen extreme effecten laten zien. Electorale hervorming kwam pas op de Britse politieke agenda toen de Liberale Partij 20 procent van de stemmen binnenhaalde en maar heel weinig zetels, waardoor de disproportionaliteit van het systeem wel heel zichtbaar werd. Verder kunnen hervormingen worden afgedwongen door burgers, bijvoorbeeld via referenda of door de rechtbank, zoals dat is gebeurd in Canada. Wij pleiten derhalve voor een onderzoeksaanpak waarin ook ruimte is voor institutionele en behavioristische benaderingen.

Heel lang waren alleen gevestigde democratieën onderwerp van onderzoek naar electorale hervormingen. Recent verlegt het onderzoek zich naar niet-gevestigde democratieën, zoals bijvoorbeeld de post-communistische landen. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel het aantal als de richting van de hervormingen duidelijk verschillen met die in het Westen. Voor verdere conceptualisering en theorievorming is het gewenst om het academische onderzoek

uit te breiden naar andere dan de gevestigde democratieën.

Ten slotte stellen wij voor dat toekomstige onderzoekers zich open opstellen ten opzichte van onderzoeksdesign en toe te passen methoden. Tot voor kort ging het met name om éénlandstudies: een gedetailleerde analyse van de hervormingen, de actoren, de motieven, de mate van succes enz. Sindsdien is er meer kwalitatief onderzoek verricht, gebruikmakend van een relatief klein aantal vergelijkbare cases en zeer recent zijn met behulp van meer kwantitatieve analyses verklarende theorieën van electorale hervormingen getoetst. Een meer omvattende conceptualisering van het begrip 'kiesstelsel-hervorming' en een uitbreiding van onze 'toolbox' zullen het toekomstige onderzoek naar kiesstelselherhervorming enorm verrijken.

Noot

In deze samenvatting zijn verder geen referenties opgenomen. Hiervoor verwijzen we naar het artikel in *West European Politics*.

Themanummer Res Publica 'Subsidiariteit en multilevel governance in de EU en verder'

Gastredacteurs: Jan Loisen (Steunpunt Buitenlands Beleid en Vrije Universiteit Brussel, jan.loisen@vub.ac.be) en Ferdi De Ville (Steunpunt Buitenlands Beleid en Universiteit Gent, ferdi.deville@ugent.be)

Res Publica zoekt artikelen voor een themanummer over 'subsidiariteit en multilevel governance in de EU en verder'.

De Europese Unie (EU) en haar Lidstaten vormen reeds meer dan vijftig jaar een voorbeeld én studieobject van hoe soevereiniteit door nationale staten kan worden afgestaan en gedeeld. Wijdverbreide concepten als subsidiariteit en multilevel governance werden (verder) ontwikkeld en uitgediept met toepassing op de EU. Subsidiariteit is het intussen Europees verdragsrechtelijk erkende principe dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen in het licht van veranderende uitdagingen en mogelijkheden van de verschillende beleidsniveaus, en multilevel governance de conceptualisering van de bestuursvorm die daaruit voortvloeit of althans kan voortvloeden. Ondertussen heeft mondialisering steeds meer het belang van zowel geografische grenzen als van scheidlijnen tussen beleidsdomeinen doen verdampen, ook verder dan de EU. Zo goed als elk beleidsdo-

mein heeft vandaag de dag (mede) een externe dimensie. De EU is niet alleen een omgeving voor en van subsidiariteit en multilevel governance, maar ook steeds meer een actor in mondiale subsidiariteit en governance. **Dit themanummer wil in die context nagaan welke conceptuele en praktische uitdagingen volgen uit de toepassing van subsidiariteit en multilevel governance op de 'zachte' dimensie van buitenlands beleid van de EU en haar Lidstaten.**

We verwelkomen dan ook bijdragen die een theoretische of toegepaste analyse maken van subsidiariteit en multilevel governance toegepast op bijvoorbeeld extern handelsbeleid, cultuurbeleid, ontwikkelingsbeleid, milieubeleid of sociaal beleid in de EU. Artikelen die de praktijk en de discussie van de problematiek toepassen op België en/of Nederland worden in het bijzonder verwelkomd.

Abstracts moeten voor 15 oktober 2011 naar beide gastredacteurs worden gestuurd. Bijdragen worden uiterlijk 1 december 2011 verwacht. Daarna is voor alle wetenschappelijke bijdragen de normale reviewprocedure van *Res Publica* van toepassing (zie www.respublica.be). Geaccepteerde bijdragen dienen in hun definitieve vorm uiterlijk 1 februari 2012 gereed te zijn.

Publicatie van het betreffende themanummer is voorzien in het voorjaar van 2012 (*Res Publica* 2012/1).

Peter Bursens is hoogleraar aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij is tevens Jean Monnet Chair. Hij doceert over Europese integratie en multilevel politieke systemen en verricht binnen het ACIM (Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics) onderzoek naar legitimiteit, europeanisering en het roterend Voorzitterschap van de Raad van Ministers van de EU. E-mail: peter.bursens@ua.ac.be.

Axel Buyse is de Algemeen Vertegenwoordiger van de Vlaamse regering binnen de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU. Voorheen was hij onder meer Vertegenwoordiger van de Vlaamse regering in Den Haag. Gedurende bijna 20 jaar werkte hij als buitenlandredacteur en -journalist voor *De Standaard*. E-mail: axel.buyse@diplobel.fed.be.

David Criekemans is senior onderzoeker Europese en Mondiale Verhoudingen aan het Steunpunt Buitenlands Beleid en gastprofessor Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij doceert tevens aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) in Genève (Zwitserland). Zijn onderzoek richt zich op de buitenlandse betrekkingen van regio's en kleine staten in vergelijkend perspectief, geopolitieke analyse (zowel theoretisch als toegepast) en de geopolitiek van energie (zowel conventioneel als hernieuwbaar). Hij is editor van *Regional Sub-State Diplomacy Today* (Martinus Nijhoff, 2010). E-mail: david.criekemans@ua.ac.be.

Peter Debaere is doctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Studies aan de Universiteit Gent. Hij doet onderzoek naar de rol van de Europese Unie in de G8 en G20 en de hervorming van het IMF. E-mail: peter.debaere@ugent.be.

Dirk De Bièvre is professor internationale politiek en internationale politieke economie aan de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar de Europese handelspolitiek, de invloed van belangengroepen en de verrechtelijking van de Wereldhandelsorganisatie. E-mail: dirk.debievre@ua.ac.be.

Tom Delreux is docent politieke wetenschappen aan het Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE) van de Université Catholique de Louvain. Zijn onderzoek richt zich in de eerste plaats op Europees milieubeleid en de EU als internationale actor. Hij is onder andere auteur van het recent verschenen *The EU as International Environmental Negotiator* (Ashgate, 2011). E-mail: tom.delreux@uclouvain.be.

Eline De Ridder is werkzaam als postdoctoraal onderzoeker aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent. Haar onderzoek richt zich op het uitbreidingsproces van de Europese Unie, met een specifieke focus op de processen van europeanisering en democratisering in kandidaat-lidstaten. E-mail: ElineM.DeRidder@UGent.be.

Ferdi De Ville is wetenschappelijk medewerker aan het Steunpunt Buitenlands Beleid en aan het Centrum voor EU-Studies van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek richt zich op Europees Handelsbeleid en de verhouding ervan tot het interne marktbeleid van de EU in het bijzonder. E-mail: ferdi.deville@ugent.be.

Jappe Eckhardt bevindt zich in de afrondende fase van zijn promotieonderzoek aan de Universiteit Antwerpen. Per november 2011 zal hij aan de slag gaan als postdoctoraal onderzoeker aan het World Trade Institute van de Universiteit van Bern (Zwitserland). Zijn onderzoeksinteresses zijn: handelspolitiek, het economisch buitenlands beleid van de Europese Unie en de rol van niet-statelijke actoren (met name bedrijven en belangengroepen) in politieke besluitvorming. E-mail: jappe.eckhardt@ua.ac.be.

Reuven Y. Hazan is professor bij de afdeling Politicologie van de Hebrew Universiteit van Jeruzalem, Israel. Hij onderzoekt en publiceert over politieke partijen en partijsystemen, kiesstelsels en het functioneren van parlementen. E-mail: mshazan@mssc.huji.ac.il.

Monique Leyenaar is professor Vergelijkende Politicologie aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij doet onderzoek naar politieke participatie, institutionele hervormingen, lokale besluitvormingsprocessen, en gender en politiek. E-mail: m.leyenaar@fm.ru.nl.

Skander Nasra is verbonden aan het Instituut voor Internationale Studies van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Momenteel werkt hij voor de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Zijn onderzoek richt zich op de rol van kleine EU-lidstaten in het externe optreden van de EU. E-mail: Skander.Nasra@UGent.be.

Olivier Pintelon is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek handelt over het verdelingsvraagstuk in de welvaartstaat, met bijzondere aandacht voor armoede en inkomensongelijkheid. E-mail: olivier.pintelon@ua.ac.be.

Bernard Steunenberg is Jean Monnet Ad Personam, Chair in European Politics en Professor in Public Administration, verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoeksinteresses gaan uit naar de analyse van Europese besluitvorming en de relatie tussen de EU en de lidstaten. E-mail: steunenberg@fsw.leidenuniv.nl.

Steven Vanackere is Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen in de regering-Leterme II. In de regering-Van Rompuy was hij

Vice-Eerste Minister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven en Institutionele Hervormingen. Daarvoor was hij Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Vlaams parlementslid en Schepen van de stad Brussel. E-mail: kab.bz@diplobel.fed.be.

Steven Van Hecke is postdoctoraal onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek, verbonden aan het ACIM (Antwerp Centre for Institutions and Multi-level Politics) van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksinteresses gaan uit naar Europese politiek en meer in het bijzonder Europese politieke partijen, het Europees Parlement en het roterend Voorzitterschap van de Raad van Ministers. E-mail: steven.vanhecke@ua.ac.be.

Wim Van Lancker is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek richt zich op de sociale verdeling van gezinsbeleid (kinderbijslag, ouderschapsverlof en kinderopvang) in een Europees vergelijkende context en de relatie van gezinsbeleid met armoede, ongelijkheid en vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie. E-mail: wim.vanlancker@ua.ac.be.

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@acco.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de tekst als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**
 - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
 - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract, corpus en bibliografie
 - Engelstalig abstract: 100-150 woorden
 - Engelstalige keywords: maximum 6
 - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
 - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
 - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
 - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
 - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
 - artikels worden in Word-versie ingediend
 - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
 - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
 - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen - samen maximum 7.000 woorden
 - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
 - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
 - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
 - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicologisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicologisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
 - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

vlaams
vredesinstituut



Jongeren en geweld

Dader- en slachtofferschap gemeten en beleefd

Evi Verdonck, Diederik Cops, Stefaan Pleysier en Johan Put

acco

Evi Verdonck, Diederik Cops,
Stefaan Pleysier en Johan Put

Jongeren en geweld

*Dader- en slachtofferschap
gemeten en beleefd*

ISBN 978 90 334 8489 6 248 blz. € 20,00 (excl. verzendingskosten)

'Jongeren en geweld', het thema geeft niet zelden aanleiding tot ongerustheid en verhitte discussies. Media, politici en wetenschappers besteden ruim aandacht aan het fenomeen. Jongeren komen hierbij in hoofdzaak als probleem in beeld. Bovendien lijkt de overtuiging dat jongeren steeds gewelddadiger worden, algemeen aanvaard. De mening dat jongerengeweld de laatste jaren is toegenomen, is echter zelden gestoeld op een wetenschappelijk onderbouwde analyse. Bovendien wordt in het debat de mening en perceptie van jongeren zelf niet of onvoldoende betrokken. In dit boek brengen de auteurs in opdracht van het Vlaams Vredesinstituut recente gegevens samen die in Vlaanderen beschikbaar zijn over jongeren als dader en slachtoffer van geweld.

Naast een kritische kijk op dit bestaande cijfermateriaal, worden ook nieuwe analyses uitgevoerd op cijfers van de JOP-monitor en de Veiligheidsmonitor. Dit kwantitatief luik schetst een beeld van de omvang, aard en evolutie van de problematiek. Daarnaast worden ook de resultaten van een eigen kwalitatief on-

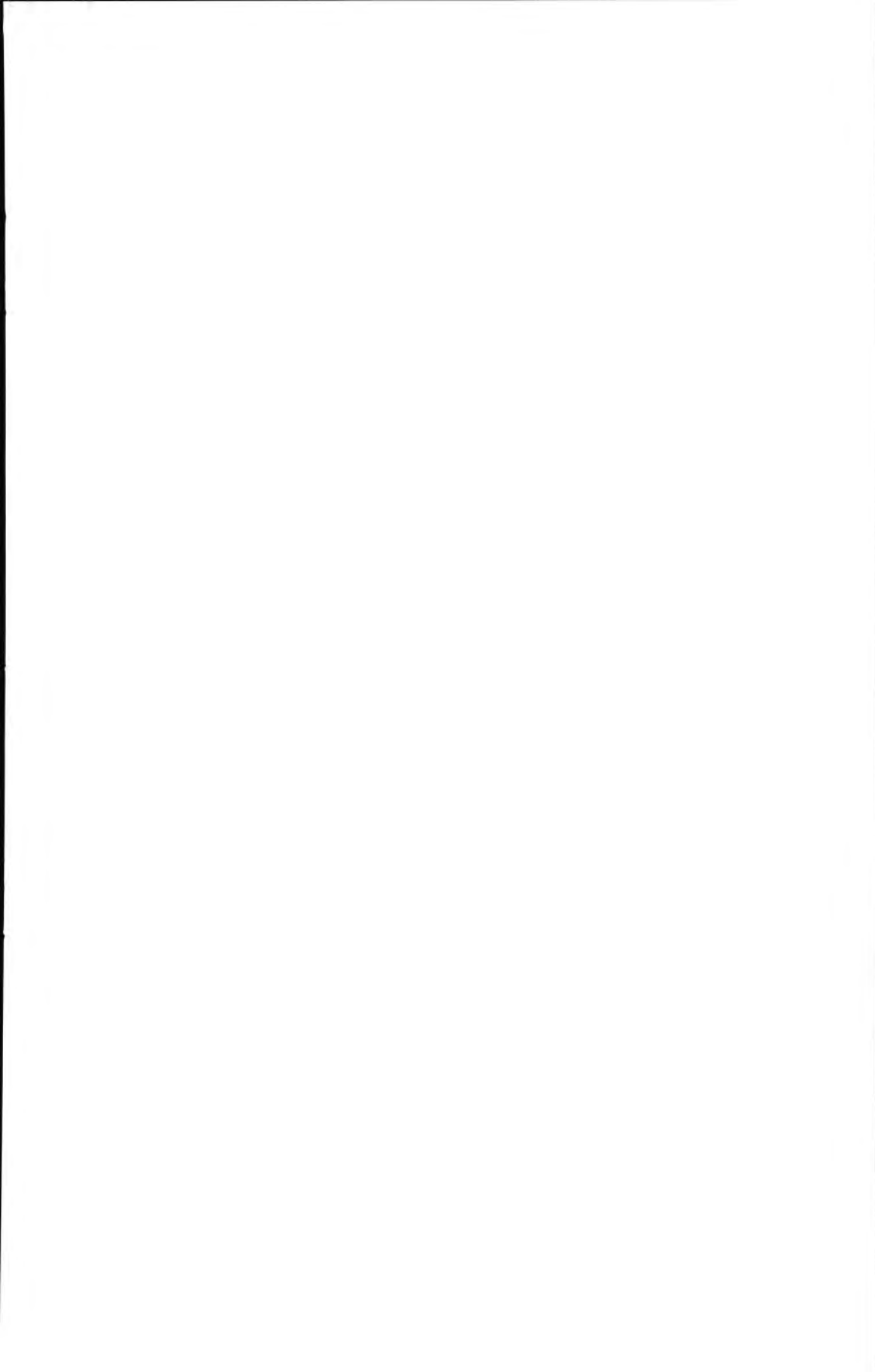
derzoek naar de attitudes en perceptie van jongeren zelf gepresenteerd. Dit maakt van deze studie een belangrijke aanvulling op het beschikbare onderzoek. Het boek *Jongeren en geweld* geeft beleidsmakers en iedereen met een hart voor jongeren een actueel en genuanceerd beeld van jongerengeweld.

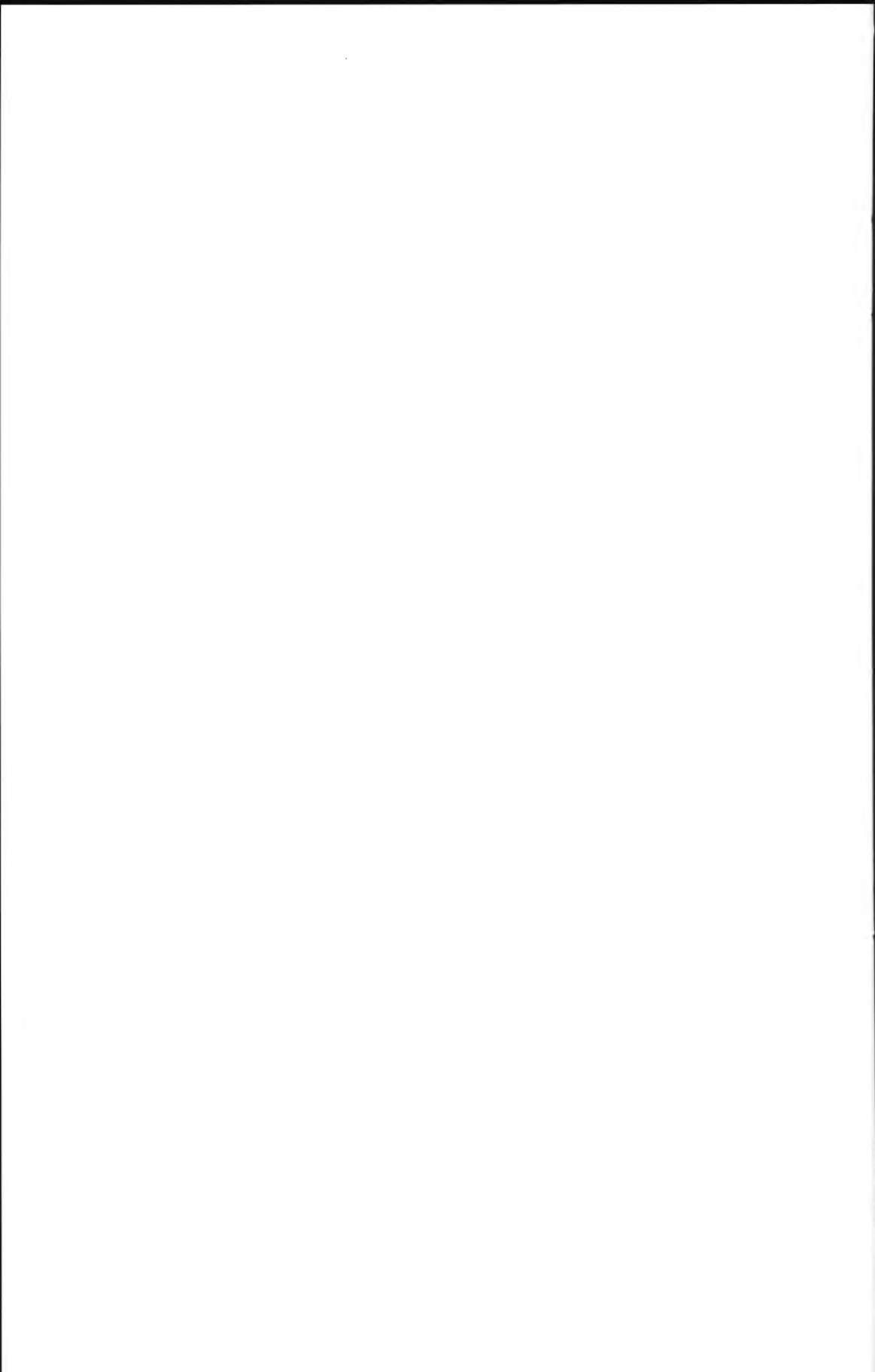
EVI VERDONCK is doctoraatsbursaal; zij bereidt een doctoraat voor over de betekenis en verklaring van fysiek geweld bij jongeren.

DIEDERIK COPS is als doctoraatsbursaal werkzaam op het Jeugdonderzoeksplatform (JOP) en bereidt een doctoraat voor over de onveiligheidsbeleving van jongeren.

Professor STEFAAN PLEYSIER is docent jeugdcriminologie.

Professor JOHAN PUT is hoogleraar jeugd- en welzijnsrecht en vicedecaan onderwijs.





Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
 - Politiek essay: max. 7000 woorden
 - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
 - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

Res Publica is abstracted in the following journals: ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Themanummer: Belgisch EU-Voorzitterschap

Gasthoofredactie: Peter Bursens en Steven Van Hecke

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Het roterende Voorzitterschap na Lissabon: op zoek naar een nieuwe rol binnen het EU buitenlands beleid. Analyse van het Belgische Voorzitterschap van de Raad

Peter Debaere, Eline De Ridder en Skander Nasra

De verrassend effectieve interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010: algemene analyse en toepassing op de casus Milieubeleid

Ferdi De Ville, David Crikemans en Tom Delreux

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

Olivier Pintelon en Wim Van Lancker

Deel 2 — Rubrieken

Essay: Waarom België een sterk Voorzitterschap neerzette: politiek pragmatisme, diplomatieke handigheid en een regering in lopende zaken

Peter Bursens en Steven Van Hecke

Symposium: België en Europa: wat na het Voorzitterschap?

Steven Van Hecke, Steven Vanackere en Axel Buyse

Onderzoek uitgelicht:

Belangengroepen en EU-antidumpingbeleid

Dirk De Bièvre en Jappe Eckhardt

Big Brother Watching? Toezicht van de Europese Commissie op de implementatie van EU-richtlijnen in de lidstaten

Bernard Steunenbergh

Onderzoek naar kiesstelselhervormingen doorgelicht

Monique Leyenaar en Reuven Y. Hazan