

# RES PUBLICA

*Tijdschrift voor Politologie*  
*Revue de Science Politique*  
*Belgian Journal of Political Science*

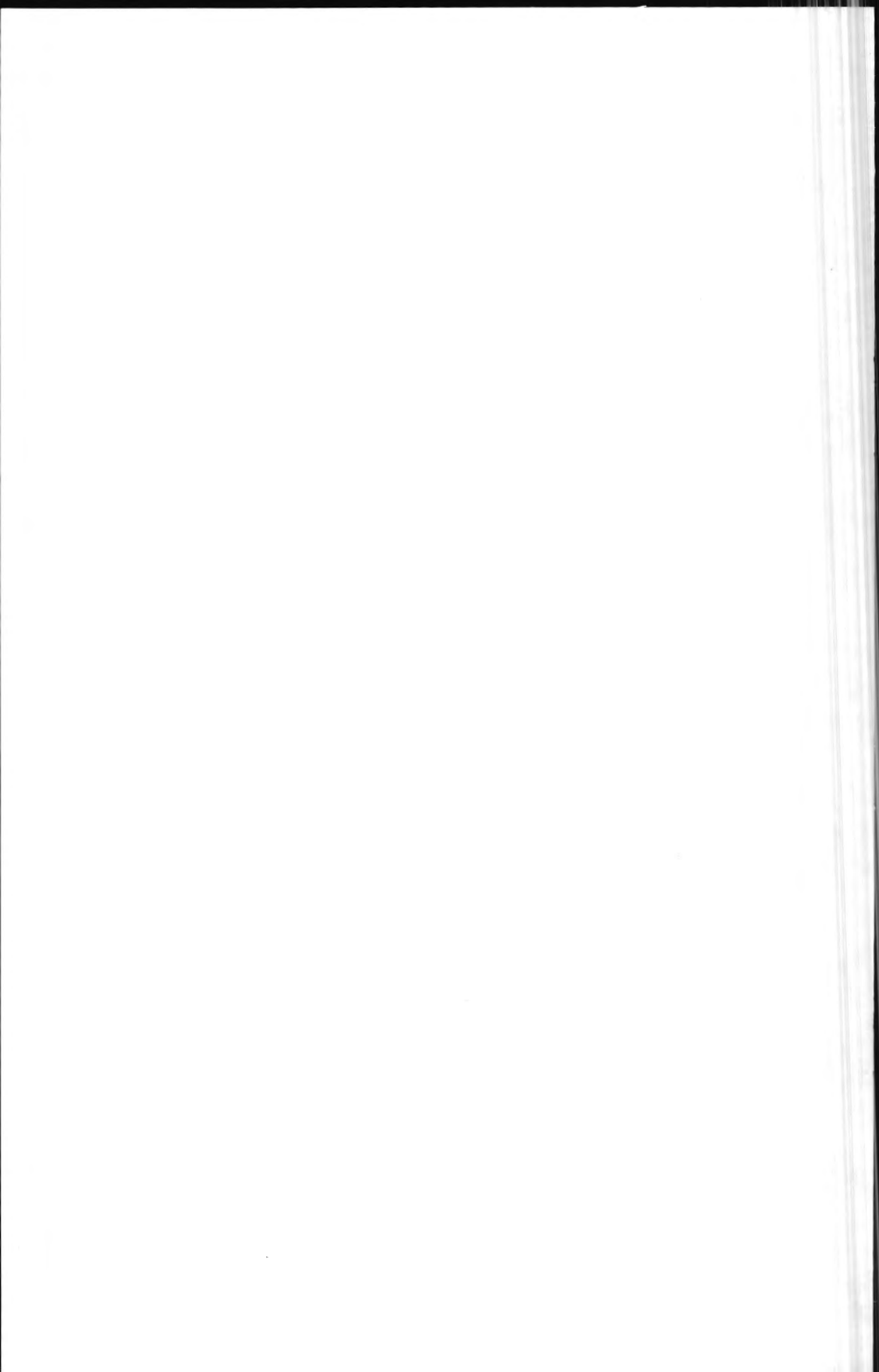
---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

### **België in de Europese Unie: mensen en middelen voor de beleidsvorming**

Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid door R. COOLSAET . . . . .	179-191
België in de Europese Unie: mensen en middelen door F. VAN DAELE . . . . .	193-195
La politique européenne de la Belgique. Les années 1970-1996: entre orthodoxie et pragmatisme par C. FRANCK . . . . .	197-212
De implementatie van de Europese regelgeving in België door H. MERCKX. . . . .	213-218
De Euro-Belgische ambtenaren. Een paradoxale prestatie door G. DIERICKX. . . . .	219-229
Het Belgisch middenveld en de Europese beleidsvorming: institutionele factoren binnen een meerlagig systeem door P. BURSENS. . . . .	231-246
Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie door J. BEYERS . . . . .	247-272
Vlaamse Europarlementsleden beoordelen hun Europees Parlement M. AELVOET . . . . .	275-281
A. NEYTS-UYTTEBROECK . . . . .	282-286
M. THYSSEN . . . . .	287-292
F. WILLOCKX. . . . .	293-301

---



# Continuïteit en discontinuïteit in het Belgisch Europabeleid

door Rik COOLSAET

Hoogleraar aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

## I. Inleiding

Hoe heeft België in het verleden aangekeken tegen de Europese constructie? Om die vraag te beantwoorden, mag niet a priori worden uitgegaan van de huidige stand in de Europese constructie, alsof het heden de enig mogelijke uitkomst was van de krachten, processen, ambities en beslissingen in het verleden. Na verloop van tijd genereert elk politiek project eigen mythes en een eigen discours over zijn verleden. Zorgvuldige reconstructie is vereist om te onderzoeken waar de wortels liggen van de Belgische Europapolitiek.

Inzake Europese "eenmaking" zijn er steeds twee stromingen geweest, een economische en een politieke, die reeds tijdens het interbellum parallel en synchroon verliepen in het beleid van tal van staten, zonder dat er een direct verband tussen beide bestond.

In België werd het buitenlands beleid doorgaans in de eerste plaats gezien doorheen een economisch prisma. Dat geldt ook ten aanzien van Europa. De Belgische Europapolitiek na 1945 is in dit opzicht een directe voorzetting van de reeds tijdens het interbellum nagestreefde economische doelstellingen. In dit opzicht betekent de Tweede Wereldoorlog niet het breukmoment zoals dikwijls wordt beweerd. Dit economische project kon rekenen op een ruime eensgezindheid in de economische en politieke elite van België.

Voor de politieke dimensie van de Europese constructie was dat niet het geval. Er bestond niet alleen lange tijd terminologische onduidelijkheid rond begrippen als integratie, eenmaking en federalisme. Er bestond daarenboven bij het officiële België meer dan koudwatervrees toen de eerste bouwstenen van het politieke Europa werden gelegd. Het minste dat kan gezegd worden is dat België niet met enthousiasme het tijdperk van de Europese politieke integratie is ingestapt. Ten slotte waren de discussies inzake politieke integratie lange tijd oppervlakkig, intern contradictoair en geïnspireerd door tactische bijbedoelingen, wat ertoe bijdroeg het debat inzake Europa lange tijd eerder te compliceren dan te verduidelijken. Slechts op het einde van de jaren 70 werd politieke integratie van Europa een bewuste beleidsoptie in de Belgische regeringspolitiek. Vanaf toen werd Europa gaandeweg gezien als het supranationale besluitvormingsniveau bij uitstek. Toch zou het tot 1991 duren eer de consensus inzake politieke integratie volledig was, toen, n.a.v. de Golfoorlog, de drie grote politieke families uiteindelijk alle ermee instemden ook militaire bevoegdheden aan de Europese constructie toe te vertrouwen.

Een niet onbelangrijk aspect wat de politieke invulling van de Europese constructie in België betreft, is ten slotte ook de vervlechting ervan met de staatsvorming vanaf de jaren 70.



## II. De wortels van het economische Europa

Door 160 jaar Belgisch buitenlands beleid heen komen twee onderling verbonden constanten naar voren. Van bij zijn ontstaan had België, enerzijds, in de eerste plaats aandacht voor zijn onmiddellijke geografische omgeving. Deze aandacht spitste zich, anderzijds, in essentie toe op industriële en commerciële belangenbehartiging omdat op die manier niet alleen tegemoet werd gekomen aan de belangen van de maatschappelijke elite van het land, maar ook aan de maatschappelijke stabiliteit.

Het Benelux-memorandum van mei 1955, gericht aan de zes lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, wordt doorgaans aangezien als het nulmoment van de Belgische Europapolitiek. In zijn essentie bepleitte dit memorandum de vorming van een gemeenschappelijke markt of unie via een douane-unie, m.a.w. een stap naar de algemene economische integratie van Europa.

Dit voorstel situeerde zich echter in een lange traditie van Belgische inspanningen, met wortels die teruggrijpen naar de vrijhandelsakkoorden vanaf 1860 en naar directe voorlopers in het interbellum.<sup>1</sup>

België had na zijn onafhankelijkheid steeds een beleid gevoerd van politiek en economisch nationalisme als middel om zijn autonomie en onafhankelijkheid ten opzichte van zijn buurlanden te verzekeren. De consolidering van de Belgische autonomie tegenover het buitenland was in de 19de eeuw geen abstract begrip en vloeide evenmin zomaar voort uit de aan België opgelegde neutraliteit. Dit streven vertolkte de wens om de economische autonomie en de industriële belangen van de burgerij te vrijwaren van buitenlandse controle en lag reeds vervat in het autonomiestreven van de Société Générale vóór de revolutie van 1830.<sup>2</sup> In een protectionistische internationale omgeving vereiste economische onafhankelijkheid ook politieke onafhankelijkheid. Een staat die politiek afhankelijk zou zijn van één van zijn buurlanden, kon immers de economische onafhankelijkheid en de industriële autonomie niet garanderen en riskeerde bovendien sommige afzetmarkten in de buurlanden kwijt te raken ingeval van politieke onderschikking.

Hierin kwam vanaf 1925 een keerpunt. In dat jaar kenden de internationale relaties een, definitief geachte, terugkeer naar de vrijhandel. In mei 1927 organiseerde de Volkenbond, op Frans initiatief en onder voorzitterschap van minister van staat Georges Theunis, een Economische Conferentie die de bedoeling had te komen tot een multilaterale organisatie van de economische betrekkingen op het Europese continent. België verleende onmiddellijk steun aan deze eerste internationale poging tot economische multilateralisering. De eerste reden was het besef dat, zeker voor kleine staten, een gemeenschappelijke markt steeds voordeliger was dan internationale competitie. De tweede reden was dat, indien België niet actief zou deelnemen aan de vorming van zulk een multilateraal econo-

<sup>1</sup> COOLSAET, R., *België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990*. Leuven, Van Halewyck, 1998, passim.

<sup>2</sup> FRANCOIS, L., De reacties van de aandeelhouders van de Société Générale op de revolutiegolf van 1830. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1981, nr. 3, p. 424 en 431.



misch kader en enkel passief de Frans-Duitse samenwerking en integratie zou ondergaan, het land hoe dan ook zou meegesleurd worden.<sup>3</sup>

Na de crash van Wall Street en onder invloed van de Depressie ging België een nog actiever bilaterale en multilaterale politiek voeren gericht op het behoud van de voordelen van de vrijhandel en het economisch multilateralisme. Tegen 1932 was België's buitenlands beleid er op gericht een West-Europese economische ruimte te creëren met Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland, Luxemburg en, indien mogelijk, Duitsland. Dit was de eerste van België's langetermijnopties, geconsacreerd door de toetreding van België tot de Ouchy- en de Osloconventie.<sup>4</sup> De tweede optie, die de voorkeur had, was het behoud van een mondiaal economisch-liberaal kader. In 1933 werd een nieuwe poging ondernomen om te komen tot de oprichting van zulk een mondiaal economisch systeem, via de 'Internationale Monetaire en Economische Conferentie' van Londen. België stelde er een door Emile Francqui uitgewerkt schema voor dat een einde beoogde te maken aan de bestaande monetaire chaos in de wereld. Francqui's plan kwam neer op een herstel van de financiële solidariteit met Duitsland en een verbetering van de internationale handel via vrijhandel.<sup>5</sup> Dit zou overigens de politieke elite, en Paul van Zeeland in de eerste plaats, enkele jaren later terecht doen komen in een beleid van economische *appeasement*.

Deze economische multilateralisering - de overtreffende trap van de vrijhandel - betekende een wezenlijke ommekeer in de Belgische diplomatieke traditie, aangezien aanvaard werd zich te onderwerpen aan gemeenschappelijke regels en dus een deel van zijn onafhankelijkheid en diplomatieke bewegingsvrijheid op te geven, omdat de voordelen hiervan groter waren dan de nadelen.

In het interbellum zette België zich aldus in voor de vorming van een West-Europese economische ruimte, die, op basis van het vrijhandelsprincipe, de belangrijkste handelspartners van het land omvatte en aldus een grotere afzetmarkt kon bieden voor de Belgische export. Deze inzet weerspiegelde een aanpassing aan het gewijzigde karakter van de commerciële en economische belangenbehartiging. Deze beperkte zich niet langer tot de verdediging van bedrijfsbelangen, maar ging zich oriënteren op de vorming van een macro-economische omgeving die moest toelaten tegemoet te komen aan een breder segment van de samenleving dan enkel de industriële elite. In het verlengde van dit regionale streven zette België zich tevens actief in, zowel vóór als onmiddellijk na de depressie, voor een wereldwijde liberalisering van handel en financiën, die de mondiale economisch-liberale omgeving moest bieden waarbinnen België daarenboven geprivilegieerde regionale banden met zijn directe handelspartners smeedde.

Deze oriëntaties werden tijdens en na de Tweede Wereldoorlog gewoon voortgezet. Zij vormen overigens de rode draad doorheen de verscheidene projecten tijdens en onmiddellijk na de oorlog voor een Europese regionale groepering. Het is deze economische dimensie die na de oorlog de hoofdmoot gaat uitma-

3 BUSSIÈRE, E., *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, 1992, p. 341.

4 *Ibid.*, p. 408.

5 RANIERI, L., *Emile Francqui ou l'intelligence créatrice (1863-1935)*. Paris-Gembloux, Duculot, 1985, pp. 258-259.

ken van de diplomatieke inspanningen van België. Deze dubbele langetermijntrend van West-Europese economische samenwerking en mondiale liberalisering zal nagestreefd worden via de mondiale handelsliberalisering, waarin België een actief deelnemer was, het Marshall-hulpplan en een West-Europese regionale groepering.

Bij deze inspanning sluit het Messina-memorandum van mei 1955 naadloos aan. Tegenover de sectoriële benadering, zoals met de EGKS, die aanvankelijk de voorkeur had van de Belgische minister van buitenlandse zaken Paul-Henri Spaak, overtuigde zijn Nederlandse collega Johan-Willem Beyen hem ervan om terug te keren naar een horizontale economische integratie op supranationale basis. In de ogen van Beyen bood dit een combinatie van Europees idealisme en commercieel eigenbelang (door de uitbreiding en de stabilisering van de Europese markt voor de Nederlandse en ook Belgische export).<sup>6</sup>

Beyen stelde voor een plan te ontwerpen voor een supranationale gemeenschap wiens taak het was de algemene economische integratie van Europa tot stand te brengen, door via de instelling van een douane-unie de volledige liberalisering van de intra-Europese handel te bevorderen, met een gemeenschappelijke markt als einddoel.

De Belgische administratie, rond secretaris-generaal van economische zaken Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, was intussen tot dezelfde conclusie gekomen.<sup>7</sup> Wat daartoe de doorslag had gegeven was de indruk die gegroeid was na voorstellen van de Franse eerste minister Pierre Mendès France voor een geprivilegieerde Frans-Duitse industriële en economische as. Een interne nota van buitenlandse zaken van begin december 1954: "L'idée essentielle d'un grand marché européen est que les entreprises de tous les pays participants soient placées sur un pied de stricte égalité afin que dans l'affrontement concurrentiel, les chances soient réparties de manière plus ou moins équitable. La mise en oeuvre de cette idée serait rendue impossible dans l'hypothèse où deux des futurs participants au marché commun s'octroieraient des privilèges en ce qui concerne l'écoulement de catégories déterminées de produits (...) C'est bien dans cette direction que conduisent les propositions françaises à l'Allemagne."

Wat bij dit citaat opvalt is de identieke vrees en de identieke objectieven als die welke België er in de jaren twintig toe gebracht had over te stappen van een economisch bilateralisme naar een economisch multilateralisme.

De nota pleitte voor de oprichting van een vrijhandelszone in West-Europa, die geleidelijk de belangrijkste economische sectoren zou groeperen van alle EGKS-landen en zich nadien zou openstellen voor de overige West-Europese landen, en in de eerste plaats Groot-Brittannië. De keuze voor een vrijhandelszone als stap naar Europese eenmaking werd door de betrokken ambtenaren omschreven als een "tactique d'enveloppement amenant insensiblement les Européens au point de non retour dans le processus d'unification de l'Europe".

6 HARRYVAN, A.G., KERSTEN, A.E., Nederland, de Benelux en de 'relance européenne', 1954-1955. In: VAN SAS, N.C.F. (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*. Haarlem, H.J.W. Becht, 1991, p. 179.

7 SNOY ET D'OPPUERS, J.-CH., Le rôle du Benelux dans la relance européenne en 1955. In: *Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen*. Liber Amicorum Omer De Raeymaeker. Leuven, Leuven University Press, 1978, pp. 227-233.

Samengevat: in het interbellum schakelde België over op een economisch multilateralisme, als overtreffende trap van de vrijhandel en na de Tweede Wereldoorlog evolueerde dit tot een economische supranationaliteit als codificering van dit multilateralisme.

De economische integratie werd door alle Belgische actoren onderschreven. Het principe van een gemeenschappelijke markt, die in essentie werd aangezien als een douane-unie, werd door iedereen aanvaard, omdat via verlaging en afschaffing van douanerechten tussen de deelnemende staten, de Belgische uitvoermogelijkheden zouden vergroot worden. De liberalen beschouwden de EEG als de perfecte toepassing van de liberale principes, een standpunt dat nauw aansloot bij dat van van Zeeland binnen de CVP. Voor de BSP was de gemeenschappelijke markt noodzakelijk omdat economische expansie alleen op grotere schaal mogelijk was.<sup>8</sup> De zakenwereld werd in 1957 Europeesgezind toen bleek dat de Europese constructie zich beperkte tot de vertrouwde doelstelling van een vrijhandelszone en de 'dirigistische' aspecten van de sectoriële integratie, zoals bij de EGKS, achterwege liet.

### III. De wortels van het politieke Europa

Deze economisch geïnspireerde eensgezindheid had aanvankelijk geen verlengde op het politieke vlak.

Wat de politieke dimensie betreft van de Europese constructie kunnen in het Belgisch buitenlands beleid drie opeenvolgende fasen worden onderscheiden waarin "het politieke Europa" telkens verschillend werd ingevuld:

- de Europese federatie als regionale toepassing van het principe van de collectieve veiligheid
- het Europees supranationalisme als instrument voor de diplomatieke autonomie van kleine staten
- de Europese eenmaking als gevolg van de 'verbinnenlanding' van de internationale relaties, te zamen met de vervlechting van de Europese constructie met de Belgische staatshervorming.

#### A. Europese federatie als regionale toepassing van de collectieve veiligheid

Onmiddellijk na de oorlog verklaarden alle politieke partijen voorstander te zijn van een nauwe politieke samenwerking onder West-Europese staten. Deze eensgezindheid was oppervlakkig en de toen gehanteerde termen eenmaking, integratie en federalisme waren onderling uitwisselbaar en inhoudelijk niet uitgewerkt. Zij gaf in de eerste plaats de na elke oorlog opduikende stemming weer dat een nieuw soortgelijk conflict in de toekomst moet vermeden worden door grotere onderlinge internationale samenwerking.

---

<sup>8</sup> VAN DEPOELE, L., De houding van het Belgisch parlement betreffende de ratificatie van de Verdragen van Rome. In: Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen, pp. 441-442.

Ook deze visie op de noodzak van een politieke Europese samenwerking had haar wortels in het verleden. Het Locarno-Rijnpact van 1925 bood het precedent voor het naoorlogse streven naar politieke samenwerking, als een regionale toepassing van het principe van de collectieve veiligheid.

In tegenstelling tot wat dikwijls gedacht wordt, heeft het principe van de collectieve veiligheid na de eerste noch na de Tweede Wereldoorlog in België een belangrijke steun gevonden. De Volkenbond werd bij haar oprichting grotendeels afgedaan als een utopie en het lidmaatschap van de Verenigde Naties werd slechts met berusting aanvaard. In de jaren 30 had België, zoals de meeste andere kleine West-Europese staten, zijn heil gezocht in een zelfstandigheids- of neutraliteitspolitiek, die de voorstanders van de collectieve veiligheid ervan beschuldigde in feite oorlogsstokers te zijn.

Dat Spaak na de Tweede Wereldoorlog zich ontpopte tot een gedreven voorstander van de politieke constructie slaat op deze specifieke inhoud en is het gevolg van een reflex van politieke zelfbescherming. Het was voor hem, enerzijds, in zekere zin een 'wederdienst' voor de Britse erkenning van de legitimiteit van de regering in ballingschap en voor Britse steun aan de Belgische economische noden, in ruil waarvoor België zich ertoe verbonden had na de oorlog niet naar een neutraliteitspolitiek terug te keren. Anderzijds, ging hij daarmee in de door de socialistische linkerzijde gewenste richting. Deze had de West-Europese politieke (en militaire) samenwerking vanaf 1936 bepleit als de basis voor het systeem van collectieve veiligheid, tegenover de neutraliteitspolitiek van de rechterzijde en van Spaak. De mislukking van de neutraliteitspolitiek, de sterke positie van de linkerzijde in Londen alsook in de onmiddellijke naoorlogse jaren en de algemene sfeer van internationale samenwerking na de oorlog waren de achtergrond waartegen Spaak geen andere keuze had dan zich te bekennen tot datgene wat hij na 1936 steeds had afgewezen.

### *B. Diplomatieke autonomie en Europese koudwatervrees*

Een tweede politieke invulling van het politieke Europa lag in het verlengde van de klassieke diplomatieke bekommernis inzake politieke autonomie tegenover de grote buurlanden, maar veroorzaakte een diepgaande scheiding der geesten in de maatschappelijke elite van België.

Deze bekommernis verklaart voor een deel de uiterste terughoudendheid, zorniet vijandigheid, waarmee de Belgische regering in 1950 reageerde op de Schuman-Monnetvoorstellen voor een EGKS en op het Plevenplan voor een Europese Defensiegemeenschap.

De EGKS-EDG-voorstellen waren in zoverre revolutionair omwille van het supranationale karakter ervan. Supranationaliteit of de geleidelijke overdracht van bevoegdheden van de nationale staat naar 'boven-nationale' instellingen die onafhankelijk van de regeringen konden optreden, betekende een breuk met het hogergenoemde traditionele bestanddeel van het buitenlands beleid, nl. de afscherming en beveiliging van de nationale soevereiniteit tegen beïnvloeding door andere staten, in de eerste plaats Duitsland en Frankrijk.

Tussen 1950 en 1954 nam de homogene CVP-regering constant een gereserveerde houding aan tegenover een supranationale oriëntatie van Europa, ook al

isoleerde zij zich daardoor van zowel de Verenigde Staten als van de as Bonn-Parijs.

De supranationale terughoudendheid die van Zeeland had getoond, was het laatste restant van de klassieke ambitie van de Belgische industriële burgerij, die België na 1830 had geleid, om op het internationale vlak zijn politieke onafhankelijkheid te verzekeren. Meer dan een eeuw lang had de economische elite op die manier een beleid gevoerd van economische, commerciële en politieke onafhankelijkheid en daarmee een sterke stempel gedrukt op de buitenlandse oriëntatie van het land. In de EGKS- en de EDG-kwestie werd van Zeeland gedreven door de vrees dat integratie en zeker supranationaliteit de politieke en economische onafhankelijkheid van kleine staten zouden aantasten, ook al was de internationale economische omgeving wezenlijk verschillend van de protectionistische en mercantilistische internationale omgeving van vóór de Eerste Wereldoorlog. Van Zeeland zag, zoals de rechterzijde binnen de CVP, Europa als "une association d'Etats souverains dans une Communauté d'un caractère particulier qu'il convenait de définir." Hij deed dan ook alles om te beletten dat België ooit zou kunnen opgaan als een soort deelstaat in een Verenigde Staten van Europa.<sup>9</sup> Hij situeerde zich daarmee in de directe afstamming van de burgerlijke regeringen die vanaf de pogingen van Leopold I tot een Frans-Belgische douane-unie, door hetzelfde streven waren geïnspireerd. Van Zeeland incarnerde de ideologie van de oude burgerlijke klasse die in 1830 aan de macht was gekomen en een eeuw lang zowel de politieke als de economische elite van het land had geleverd. Zijn buitenlands beleid beruiste op een dogmatische, want achterhaalde interpretatie van het begrip nationaal belang.

Van Zeelands Europapolitiek stemde overigens overeen met de houding van het patronaat, dat aan het begin van de jaren 50 bepaald niet Europeesgezind was. Het verzet van de steenkool- en de staalsector, voor een groot deel gecontroleerd door Société Générale en Banque de Bruxelles, was, naast de klassieke onafhankelijkheidspolitiek, ingegeven door bedrijfsbelangen, de vrees voor het verlies van staatssteun voor de steenkoolmijnen van de Borinage en de ideologische aversie voor staatsstussenkomst in de bedrijfsvoering, des te meer daar de Europese optie ongetwijfeld ingrijpende wijzigingen in de bedrijfsstructuur en -oriëntatie met zich zou meebrengen.<sup>10</sup>

Dit wijst op de tweede ideologische pijler van van Zeelands supranationale terughoudendheid. Naast het verlies van onafhankelijkheid, speelde de verwerping van wat "dirigisme" werd genoemd, een grote rol. Conform de klassieke liberale economische filosofie zag hij de wereld als een harmonisch functione-

9 BOURGUIGNON, P., De l'entrée en vigueur du Traité de Paris à celle des Traités de Rome. In: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*. *Studia Diplomatica*, 1981, nrs. 1-4, p. 306; HÉNAU, B., Paul van Zeeland en het monetaire, sociaal-economische en Europese beleid van België. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1993, nr. 1-2, p. 306.

10 DUMOULIN, M., La Belgique et les débuts de la construction européenne: zones d'ombres et de lumière. In: DUMOULIN, M. (red.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*. Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1987, pp. 24-25; DUMOULIN, M., La Belgique et les débuts du Plan Schuman (mai 1950-février 1952). In: SCHWABE, K., (red.), *Die Anfänge des Schuman-plans, 1950-1951*. Beiträge des Kolloquiums in Aachen, 28.-30. mai 1986. Brussel, Bruylant, 1988, p. 277.

rend geheel met een geolied economisch en financieel raderwerk. Aangezien politiek deze harmonie kon verstoren, wees hij het principe van staatsstussenkomst in het economische leven niet alleen op binnenlands vlak van de hand, maar ook op internationaal economisch gebied. In zijn ogen werden daarbij de eigen belangen van de ondernemers, "lorsque des affaires privées arrivent à un certain degré d'extension, (...) si multiples et couvrent un domaine si vaste qu'ils se confondent quasiment avec les intérêts généraux du pays lui-même." Politieke interventie diende zich te beperken tot het mogelijk maken van een liberale economische ordening.<sup>11</sup>

Wat van Zeeland nastreefde in de Europese politiek was de regionale uitgave van datgene wat hij steeds had bepleit op mondiaal vlak. Voor van Zeeland waren het in de eerste plaats de zakenlui, en niet de politici, die de Europese regionale groepering dienden te maken.<sup>12</sup> De verregaande bevoegdheden van de Hoge Autoriteit van de EGKS - dus de politieke 'bovenbouw' - over de ondernemingen was zowel voor de rechterzijde als voor het patronaat een onaanvaardbare inbreuk op het principe van de vrijheid van ondernemen.

De Belgische Europapolitiek werd aangevallen door Europese federalisten in eigen rangen, maar vooral door Spaak, in oppositie, die zich gaandeweg opwierp als het boegbeeld van het supranationale Europa. Het dispuut Spaak-van Zeeland kan niet verklaard worden indien geen aandacht zou worden besteed aan de rol van ideologie als variabele bij de vorming van het buitenlands beleid.

In tegenstelling tot van Zeeland interpreteerde Spaak supranationaliteit op een heel nieuwe manier die tot precies de omgekeerde conclusie leidde. Supranationaliteit betekende dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de grote Europese buurlanden op België in dezelfde mate afnamen als ook België afstand deed van zijn nationale bevoegdheden.

In tegenstelling tot van Zeeland ging Spaak vanaf 1952 benadrukken dat de afstand van nationale bevoegdheden - op voorwaarde dat alle staten hiertoe overgingen - de beste waarborg was voor België's nationaal belang, m.a.w. voor het behoud van een gelijke mate van politieke onafhankelijkheid.

Dat Spaak in 1955-1957 ook inzake "politieke" integratie uiteindelijk eensgezindheid kon creëren in de maatschappelijke elite van het land, was in essentie het gevolg van het feit dat hij voor zijn Europese relance het in de Belgische politieke en economische elite vertrouwde Europaproject van een gemeenschappelijke markt voorstelde.

Deze terugkeer naar de economische weg tot Europese eenmaking, en meer bepaald die van een economische liberalisering via een vrijhandelszone, droeg, in tegenstelling tot zijn eerder verzet tegen de EGKS, ditmaal wel de goedkeuring weg van van Zeeland. In 1957 werd ook het patronaat Europeesgezind. Het zag de voordelen van de schaalvergroting die de EEG bood en constateerde dat de controle- en beslissingsbevoegdheid van de supranationale organen ervan be-

11 VAN ZEELAND, P., *Regards sur l'Europe 1932*. Brussel, Office de Publicité, 1933, pp. 168 en 177-178.

12 DUMOULIN, M., *Les débuts de la Ligue Européenne de Coopération Economique (1946-1949)*. *Res Publica*, 1987, nr. 1, p. 117.



duidend minder groot waren dan die van de Hoge Autoriteit van de EGKS, zodat hun vrees voor externe inmenging in de bedrijfsvoering en voor een economisch dirigisme verdween. Het EEG-Verdrag kwam onmiskenbaar tegemoet aan de pleidooien en belangen van de zakenwereld en leidde daarom niet tot dezelfde negatieve reacties als eerder de EGKS. In het kader van een gemeenschappelijke markt, zoals de EEG aanbod, kon de zakenwereld zich beter manifesteren dan in dat van een sectoriële en als dirigistisch omschreven benadering van de Europese integratie.<sup>13</sup>

Het EEG-Verdrag was beduidend minder supranationaal dan de EGKS en de EDG. Er kwam weliswaar een "hoge autoriteit" in de vorm van een Europese Commissie, maar deze had enkel initiatiefrecht, terwijl het beslissingsrecht voorbehouden bleef aan de ministerraad, die beslissingen trof bij unanimité. Wel werd voorzien dat na verloop van tijd de unanimité-regel vervangen kon worden door de meerderheidsregel. Zo zou de economische integratie langzaam moeten overgaan in een politieke integratie.

Precies dit perspectief smeedde de band tussen Spaak en de Europese federalisten. Maar Spaaks streefdoel was de invloed van de buurlanden op België afremmen, niet het bevorderen van de Europese federatie. Maar met deze houding was Spaak niettemin een objectief bondgenoot van de Europese federalisten. Het Europese federalisme vertegenwoordigde lange tijd evenwel slechts een minderheidsstandpunt en kwam in de loop van de jaren 60 overigens in een diepgaande crisis terecht.

Van 45 % in 1958 steeg het aandeel van de EEG-landen in het geheel van de Belgische uitvoer naar 63 % in 1967. De vorming van de EEG versterkte dus nog de traditionele oriëntatie van de Belgische economie op zijn directe buurlanden. Maar voor het eerst sedert het ontstaan van de Belgische staat bestond er een internationaal systeem dat de nodige stabiliteit en voorspelbaarheid leek te bieden voor de meest centrale bekommernis van het Belgisch buitenlands beleid, nl. via verzekerde afzetmarkten de maatschappelijke stabiliteit van het land veiligstellen. Voor het eerst leek de vrijhandel dermate geïnstitutionaliseerd te zijn dat terugkeer naar protectionisme en mercantilisme onmogelijk werd geacht. De optie van een supranationaal Europa botste dan ook niet langer met sommige belangengroepen, zoals dat aan het begin van de jaren 50 nog wel het geval was.

Deze Europese relance was het werk geweest van een beperkte groep ambtenaren en politici, terwijl zowel binnen de publieke opinie als binnen de parlementen en regeringen de onverschilligheid groot was.

### C. *Verbinnenlandsing*

Naast de overheersende economische dimensie van de Europese constructie, moet onder de politieke dimensie hoofdzakelijk dit streven naar diplomatieke

---

13 LOEB, N., *Le patronat industriel belge et la C.E.E.* Brussel, ULB, Institut de Sociologie, 1965, pp. 31-32; BRUGMANS, H., *L'idée européenne 1918-1966.* Brugge, De Tempel, 1966, p. 181; VAN DER REST, P., SAUWENS, A., *Les milieux patronaux dans la construction européenne.* In: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, pp. 450-451.

autonomie verstaan worden. Voor het overige was de zgn. supranationale Europese oriëntatie van de Belgische politieke elite lange tijd grotendeels fraseologie, weinig doordacht, intern contradictoir, beïnvloed door partisane tactische overwegingen en vooral dubbelzinnig wat de uiteindelijke doelstellingen betrof die men nastreefde met Europa.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog was een Europese federatie voor velen, waaronder Vanlangenhove en Spaak, een nazistisch concept, geïnspireerd door Richard Coudenhove-Kalergi die in verzetskringen als een nazi-ideoloog werd aanzien.<sup>14</sup> Na de Tweede Wereldoorlog wenste de rechterzijde de socialistische inbreng in het economisch proces terug te dringen via een functionalistische opsplitsing van economie en politiek, terwijl de linkerzijde de oprichting vermoedde van een Vaticaans Europa.<sup>15</sup>

Pas met de regeringsverklaring van de christen-democratisch-socialistische regering-Martens van april 1979 werd voor het eerst formeel geopteerd voor een federaal gestructureerde Europese Gemeenschap, waarin wel van 'volken', 'gewesten' en 'personen' sprake was, maar niet van staten.<sup>16</sup>

Dat de Belgische politieke elite het federaal georganiseerd Europa als doelstelling ging onderschrijven moet als een discontinuïteit worden omschreven omdat gebroken werd met de traditionele angstvalligheid waarmee de maatschappelijke elite had gewaakt over de politieke onafhankelijkheid van het land. De oorzaak van deze wending ligt mede in een proces dat als 'verbinnenlandsing' van het buitenlands beleid kan omschreven worden. Dit komt neer op een uitbesteding van de besluitvorming inzake internationale relaties aan andere actoren dan het ministerie van buitenlandse zaken. Vaak ten onrechte toegeschreven aan het complexer worden van de internationale politiek die een diplomaat dwingt tot een meer algemene rol, is deze trend evenwel in de eerste plaats het gevolg van de optie tot multi- en supranationalisering. Naarmate bevoegdheden werden overgeheveld van het nationale naar een supranationaal niveau, hadden actoren die op binnenlands vlak voor de betrokken sectoren verantwoordelijk waren, steeds minder behoefte aan een centraal orgaan in hun relaties met hun collega's in dezelfde sectoren in andere staten. Zeker op Europees niveau werd de afstand tussen binnen- en buitenlandse politiek aldus gereduceerd op tal van terreinen die lange tijd een uitsluitend binnenlands karakter bekleedden. De Europese Gemeenschap werd aldus het supranationale besluitvormingsniveau bij uitstek. Ze werd gezien in het licht van een federale doelstelling waardoor ze geleidelijk aan zou uitgerust worden met de klassieke instrumenten van de statelijke soevereiniteit.

14 GOTOVITCH, J., Perspectives européennes dans la résistance et à Londres durant la guerre. In: DUMOULIN, M. (red.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne*, p. 40; SNOY ET D'OPPUERS, J.-CH., a.w., pp. 159-160.

15 MUÛLS, F., *Quarante années au service de l'État 1919-1959*. S.l., 1994, p. 254; LAROCK, V., *La grande cause*. Gent, La Flamme, 1954, p. 176; VERMEYLEN, P., *Een gulzig leven*. Leuven, Kritak, 1984, p. 110; MARCHAL-VAN BELLE, G., *Les socialistes belges et l'intégration européenne*. Brussel, ULB, Editions de l'Institut de Sociologie, 1968, p. 33.

16 VAN DE MEERSSCHE, P., Bilan Belgisch buitenlands beleid 1979. *Res Publica*, 1980, nr. 3, pp. 462-464.



De scherpe aanval van eerste minister Martens op het Europees beleid van Margaret Thatcher, in de herfst van 1988, onderstreepte dat het federalisme de basisoptie was geworden van de Belgische Europapolitiek. De mate waarin de Europese Gemeenschap uitgerust diende te worden met een militaire capaciteit was, binnen de politieke elite in België, het enige aspect inzake Europese constructie waarover geen eensgezindheid bestond. Inzake economische, sociale en politieke integratie was de eensgezindheid volledig, maar, vooral, de Vlaamse socialisten bleven zich kanten tegen een militaire rol voor de EG, omdat deze hierdoor zou evolueren in de richting van een klassieke grootmacht. Uit het falen van de EG in dit conflict trok de SP in maart 1991 de conclusie dat de Europese Gemeenschap slechts gewicht in de schaal zou kunnen werpen, als de lidstaten haar de bevoegdheid zouden geven om ook een gemeenschappelijk defensiebeleid te ontwikkelen.<sup>17</sup> Dit nieuwe standpunt van de Vlaamse socialisten betekende dat er thans een volledige eensgezindheid bestond in de Belgische politieke elite over de wenselijkheid van een politieke integratie van Europa.

#### D. Europa als recipiënt voor een diluerend België

In het midden van de jaren 60 was voor het eerst een band gelegd tussen federalisme op Belgisch en op Europees niveau. In 1965 beschreven sommige academici het uiteenvallen van België in twee of zelfs drie onafhankelijke staten of - wat zij meer realistisch achtten - de absorptie ervan door de buurlanden, als een "vue-limite que seules expriment quelques voix isolées (qui viennent davantage de Wallonie que de Flandre.)" Maar een jaar later reeds schreef de Waalse vakbondsleider André Genot, opvolger van André Renard aan het hoofd van de 'Mouvement Populaire Wallon': "Il nous est apparu très clairement qu'une solution satisfaisante à la question des nationalités n'est plus concevable dans un cadre limité à la Belgique actuelle. L'Europe dite supranationale fut souvent présentée par des conservateurs de poids, tels MM. Spaak et Harmel, comme l'exécutoire où s'appaiseraient les passions soulevées par l'affrontement au sein d'un Etat unitaire, entre Flamands et Wallons."<sup>18</sup>

Juridisch vielen beide vormen van 'federalisme' samen in de grondwetswijziging van december 1970. Deze haalde enerzijds de Europese constructie bij wijze van spreken uit de illegaliteit doordat zij voor het eerst de overdracht van nationale bevoegdheden aan supranationale ("volkenrechtelijke") instellingen mogelijk maakte door een verdrag of door een wet. Maar anderzijds zette zij ook de eerste stappen in de Belgische staatsvorming door de toekenning van culturele autonomie via onderscheiden cultuurgemeenschappen en door de oprichting van drie gewesten.

Aanvankelijk een minderheidsvisie bij de Waalse federalisten, werd Europa vervolgens ontdekt door de voorstanders van de reorganisatie van België in (con)federale zin. Een Europa, georganiseerd op basis van regio's, lijkt in de ogen van de, thans vooral Vlaamse, voorstanders van grotere bevoegdheden voor de Ge-

17 Mark Eyskens in *Financieel Economische Tijd*, 10 oktober 1990; VANDENBROUCKE, F., Tien lessen uit de Golfoorlog, in: *De Standaard*, 1 maart 1991.

18 MEYAUD, J., e.a., *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*. Paris, Armand Colin, 1965, p. 40; *Le Monde*, 14 oktober 1966. Gecit. in: RIFFLET, R., *Les groupes dirigeants belges et les dimensions supranationales*. Brussel, CRISP, CH 375-376, p. 12.

meenschappen en Gewesten een respectabel receptakel te bieden voor de verdere uitholling van de Belgische staat en de overdracht van de soevereiniteit van de nationale staat naar respectievelijk Vlaanderen en Wallonië.

#### IV. Het einde van het technocratisch Europa

De eensgezindheid binnen de maatschappelijke elite mag dan al groot zijn, evengoed moet het scepticisme en het gebrek aan enthousiasme voor de Europese constructie in de publieke opinie worden onderstreept.

Dit is geen typisch Belgisch probleem. De politieke elite is thans het slachtoffer van zijn eigen tactiek ("tactique d'enveloppement") geworden om zijn politieke ambitie te verbergen onder technocratische schema's. De laatste incarnatie hiervan is de euro, een politiek project dat door de voorstanders van de politieke integratie gezien wordt als een sterke integratiebevorderende kracht.

Dit technocratisch opgebouwde Europa lijkt de limieten bereikt te hebben van zijn methode. Enerzijds bestaat er thans een te grote kloof tussen de doeltreffendheid van het Europa dat volgens deze methode is opgebouwd en de verwachtingen van de bevolking.<sup>19</sup> Anderzijds is de euro wellicht het *Ultima Thule* waar het ogenschijnlijk technocratische Europa eindigt en het politieke Europa onvermijdelijk begint omdat steeds dichter de harde kern van de klassieke staatssoevereiniteit benaderd wordt.

Het lijkt mij dat de consensus sedert 1979 over het principe van de politieke supranationaliteit meer zegt over de afwezigheid van een debat over de inhoud ervan dan over eensgezindheid over deze inhoud. De politieke elite in België is het eens over een aantal formele aspecten inzake politieke integratie, zoals bv. de uitbreiding van de communautaire besluitvormingsprocedures naar domeinen zoals buitenlands en defensiebeleid, justitiële en politionele samenwerking, maar niet noodzakelijkerwijs over de doelstellingen die daarbij nagestreefd moeten worden.

De vraag waar Europa thans voor staat, is niet zomaar de vraag of voor de verdere toekomst van de Europese constructie het 'VN'-(intergouvernementeel) of het 'VS'-(communautair-federaal) model zal gevolgd worden, maar eerder welk maatschappelijk model als uiteindelijke doelstelling wordt genomen.

Op dit punt beland heeft het Belgisch Europabeleid een alternatieve optie wat zijn verdere invulling betreft van de politieke dimensie van de Europese constructie. België kan, enerzijds, het debat stimuleren over de inhoud van het (macro-)economisch, het buitenlands, het sociaal, het financieel en het ecologisch beleid van Europa, wat neerkomt op een transpositie van de intern-politieke en ideologische tradities en tegenstellingen van het nationale naar het Europese niveau, dat daardoor het geprivilegieerde niveau zou worden om een politiek antwoord te formuleren op de versnelde financiële mondialisering en economische interdependentie. België kan er, anderzijds, voor opteren om, inzake de inhoudelijke opvulling van het Europees project, de consensus tussen de grote lidstaten te volgen, zonder eigen specifieke inbreng.

<sup>19</sup> Mario Teló in: *Le Monde*, 4 april 1997.

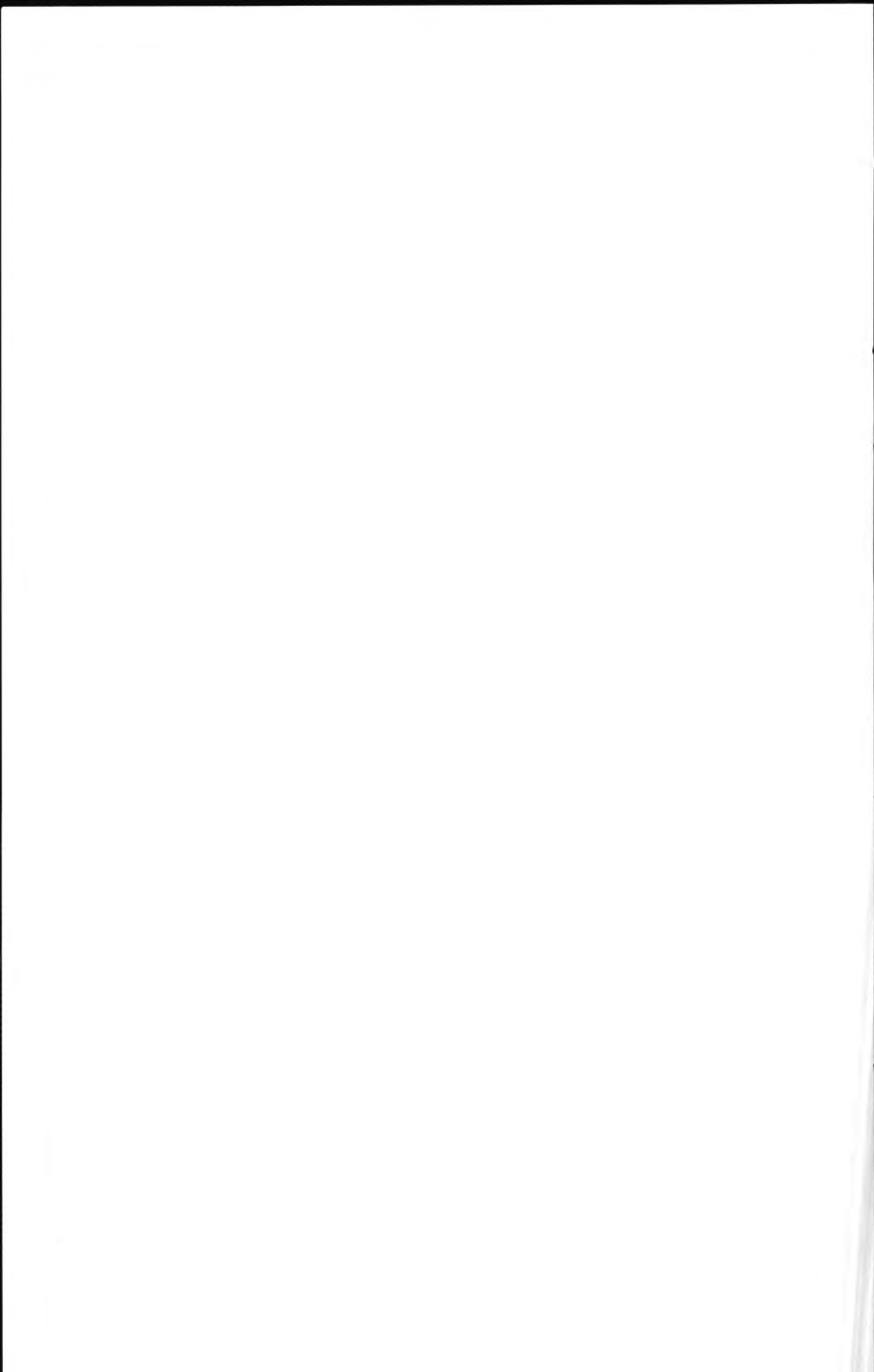
De inzet van dit debat is de vraag of de maatschappelijke stabiliteit, zeker van een kleine staat, het best verzekerd wordt in een omgeving met sterke of met zwakke politieke beheersinstrumenten en met een internationaal bindende regelgeving en in welke mate vertrouwen mag geschonken worden aan de functionaristische visie dat het veiligstellen en versterken van de welvaartsstaat automatisch voortspruiten uit economische expansie. Wellicht zal de scepsis en het gebrek aan interesse bij de publieke opinie inzake Europa pas verdwijnen als duidelijk zal blijken dat dit debat tussen de voorstanders van het Rijnlandmodel en de voorstanders van een Angelsaksisch neoliberalisme uiteenlopende maatschappelijke modellen incarneren en dat Europa het instrument is om in deze of gene richting te evolueren.

Net zoals eerder in de diplomatieke geschiedenis van België zal de keuze tussen een 'suivistisch' of een 'voluntaristisch' beleid enerzijds en de keuze inzake de inhoudelijke invulling van het Europese maatschappelijke model anderzijds, beslecht worden door de binnenlandse machtsverhoudingen, die de inhoud van de na te streven belangen en doelstellingen zullen bepalen.

### **Summary: Continuity and discontinuity in the European policy of Belgium**

*European states, including Belgium, have looked at the construction of Europe through an economic and a political prism. Both dimensions have evolved following parallel paths. In Belgium a large consensus has always existed concerning the economic dimension of the European construction. In this respect Belgium's post-1945 European policies are a direct continuation of the interwar efforts to build a West-European economic area, based on a free trade philosophy and a rejection of economic nationalism which always handicapped small trading states such as Belgium. Even before the second world war the Belgian elite thus accepted the principles of economic multilateralism.*

*In the political dimension however a consensus on a federal Europe only emerged at the end of the seventies. Till then, important parts of the Belgian political elite remained sceptical and even hostile to the construction of a supranational Europe, based on a traditional view on political autonomy and independence. The reasons why Belgian views on the political dimension of Europe slowly shifted to a federal objective were partly domestic and partly the result of the growing awareness that a small countries' political interests in the world can be best pursued through supranationality.*



# België in de Europese Unie: mensen en middelen

---

door Frans VAN DAELE

Ambassadeur Belgische Permanente Vertegenwoordiging

## I. Het actieterrein

De laatste jaren heeft de Europese Unie zich in alle richtingen ontwikkeld. Soms spreken dan ook terecht over "een wonderbaarlijke vermenigvuldiging". Nadat de gemeenschap een kleine 30 jaar lang met dezelfde stichtingsverdragen geleefd had, is er immers sedert het midden van de jaren '80 een plotse stroomversnelling ontstaan. Mede om de opeenvolgende uitbreidingen op te vangen, heeft de verdieping vanaf dat ogenblik bijkomende vaart gekend: de Eenheidsakte, het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam zijn even zoveel stappen in dit voortdurende verdiegingsproces. De daardoor verwezenlijkte uitbreiding van het EU-actieterrein - en hierbij denk ik o.m. aan de Economische Monetaire Unie, aan de versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, alsook aan de groei van justitiële en politieke samenwerking - heeft met zich meegebracht dat ongeveer alle onderwerpen van binnenlandse politiek een Europees verlengstuk hebben. In die omstandigheden hoeft het dan ook niet te verwonderen dat, naast een aantal Gewest- en Gemeenschapsministers, op één na alle federale Belgische Ministers deelnemen aan één of andere Ministerraad. Het spreekt vanzelf, en ik kom hierop nadien terug, dat de uitbreiding van het actieterrein uiteraard de beschikbare actiemiddelen meer dan ooit opvoert.

Vooraleer de druk op de beschikbare actiemiddelen te beschrijven wil ik toch even kort stilstaan bij de "achterkant" van deze vermenigvuldiging der EU-activiteiten. Om de verdieping maximaal te kunnen benutten, moeten we immers twee neveneffecten onder controle houden. Op de eerste plaats dreigt het beleid gefragmenteerd te worden en in afzonderlijke filières ingebed te worden; juist om te verhinderen dat de landbouwsector, de financiële sector, de Justitie- en Binnenlandse Zaken-sector een afzonderlijk bestaan zouden leiden, heeft België altijd gewaakt over het behoud van een aantal elementen van overzicht zoals Commissie en Coreper. Op de tweede plaats impliceert de vermenigvuldiging van het EU-actieterrein ook dikwijls de verleiding om het beleid te rénationaliseren: zowel de toegenomen pogingen om een aantal instellingen van binnen mede nationaal te beïnvloeden als het verschijnsel der contactgroepen en pogingen tot terugname van bevoegdheden, zijn in zekere mate reacties op deze vermenigvuldiging; hierbij weze aangestipt dat Maastricht en Amsterdam gepoogd hebben om hier het juiste evenwicht tot stand te brengen.

## II. Actiemiddelen

Tegen dit uitdijende en wisselende EU-actieterrein loont het de moeite om de in België voor handen zijnde actiemiddelen op een rijtje te zetten.

Afgezien van het regelmatig Europees overleg binnen de Regering en de politieke beleidslijnen die hiervan uitgaan, ligt op ambtelijk vlak het zwaartepunt van onze beleidsuitwerking ongetwijfeld op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zoals uitdrukkelijk voorzien in een Samenwerkingsakkoord met de Gewesten en de Gemeenschappen, wordt de Interministeriële coördinatie verzorgd door de Dienst P.11 die binnen de Directie Generaal voor politieke aangelegenheden functioneert. Deze dienst organiseert ongeveer een 200-tal coördinatievergaderingen per jaar waarin de meest uiteenlopende onderwerpen aan bod komen. M.a.w. bestrijkt het coördinatiewerk van deze dienst de hele bandbreedte van het uitgebreide EU-actiedomein waarover ik hierboven sprak (tenzij dan voor leefmilieu waarvoor de coördinatie op het Federale Ministerie van Leefmilieu gebeurt). Aan deze vergaderingen wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van alle betrokken kabinetten en administraties. Terloops mag ik opmerken dat men in deze vergaderingen steeds hetzelfde 100-tal gezichten ziet opduiken omdat de meeste Ministeries en Kabinetten de Europese Zaken steeds aan enkele daarvoor specifiek bevoegde medewerkers hebben toevertrouwd. Hoe goed deze organisatie ook overigens moge functioneren, het is en blijft opvallend dat zij gedragen wordt door een zeer kleine groep ambtenaren en kabinet-medewerkers.

De volgende trap in het Belgische administratieve systeem ligt op de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Vooraleer in te gaan op haar samenstelling, wil ik toch even de heel eigen kentrekken van de Permanente Vertegenwoordiging in herinnering brengen.

Deze Permanente Vertegenwoordiging is een diplomatieke post die onder het gezag staat van de Minister van Buitenlandse Zaken, zoals dit ook geldt voor onze bilaterale ambassades, alsook voor onze Permanente Vertegenwoordigingen bij de NAVO en bij de Verenigde Naties.

Voorbij dit punt heeft de Permanente Vertegenwoordiging echter ook een aantal eigen karaktertrekken. Wellicht als enige diplomatieke post bestaat haar hoofdtak in wetgevend werk: de vergaderingen van de werkgroepen, de bijeenkomsten van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers en de Ministerraden hebben ingevolge de Verdragen als eindbedoeling om tot besluiten, verordeningen, richtlijnen en Verdragen te komen.

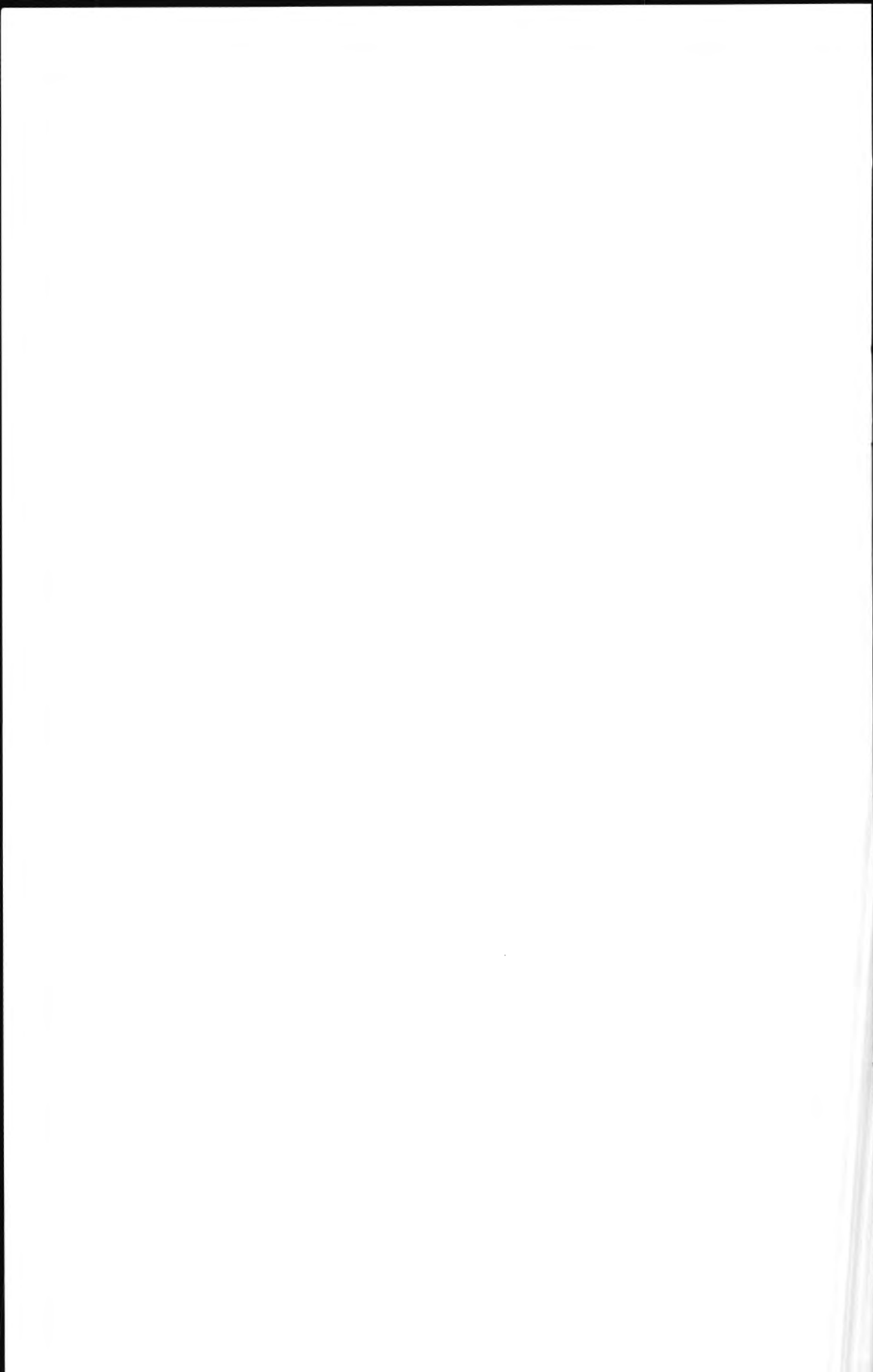
Naast deze basisopdracht werkt de Permanente Vertegenwoordiging mee om twee andere functies te vervullen.

Samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zendt de Permanente Vertegenwoordiging signalen uit om de nationale administraties aan te zetten tot een tijdige uitvoering van de EU-wetgeving, dit is omzetting van richtlijnen en bekrachtiging van Verdragen. Alhoewel België op dit vlak nog heel wat achterstand weg te werken heeft, hoop ik dat een aantal nieuwe schikkingen in de komende maanden hierin beterschap zullen brengen. Naast deze eerste bijkomende functie is er nog een tweede accessoireopdracht: met de schroomvalligheid die een land zoals België steeds aan de dag gelegd heeft op het vlak van de beïnvloeding van supra-nationale instellingen zoals de Commissie, kan en moet de Permanente Vertegenwoordiging een toenemende rol spelen bij het verdedigen van specifieke Belgische belangen die zich "stroomafwaarts" bevinden. De Commissie als uitvoerder van veel EU-beslissingen beheerst immers zeer substantiële bedragen en programma's waarmee Belgische belangen ook economisch gemoeid zijn; om deze belangen tot hun recht te doen komen kan begeleiding door de Permanente Vertegenwoordiging ongetwijfeld een pluspunt zijn.

Wat de Mensen en Middelen betreft, is de Permanente Vertegenwoordiging samengesteld uit ambtenaren komende uit de meest uiteenlopende windstreken: 18 ambtenaren waarvan 15 diplomaten komen uit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat ook de Permanente Vertegenwoordiger en de Adjunct-Permanente Vertegenwoordiger levert. Daarnaast werken op de Permanente Vertegenwoordiging 13 ambtenaren die door andere federale overheden ter beschikking worden gesteld. Hierbij denk ik o.m. aan het Ministerie van Financiën, de Nationale Bank, het Ministerie van Verkeerswezen, het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, het Ministerie van Landbouw en het Ministerie van Economische Zaken. Om dit geheel af te sluiten werken op de Permanente Vertegenwoordiging ook 5 vertegenwoordigers van onze Gewesten en Gemeenschappen. Deze ploeg van 36 ambtenaren vormt als het ware de ruggesgraat van onze ambtelijke vertegenwoordiging in de Europese instellingen. Uiteraard worden zij hierin vaak bijgestaan door ambtenaren en deskundigen die voor welbepaalde onderwerpen rechtstreeks vanuit hun Administratie naar de talloze werkgroepen worden afgevaardigd. Dit verschijnsel van nationale "versterking" voor de Permanente Vertegenwoordiging bestaat voor alle Lidstaten, maar stelt in het geval van België, om evidente redenen van nabijheid, minder problemen.

### III. De ontwikkelde slagkracht

Ten besluite wil ik erop wijzen dat m.i. meer dan behoorlijke slagkracht die België in Europees verband ontwikkelt, niet enkel en alleen een functie is van beschikbare mensen en middelen. Twee factoren fungeren naar mijn gevoel als multiplicator. Onze slagkracht hangt immers in hoge mate af van wat ik de eenheid van doel en middelen zou willen noemen. Op dit vlak heeft België steeds opnieuw bewezen een vaste herkenbare lijn te volgen op het vlak van de Europese éénmaking zodat wij steeds met gezag en geloofwaardigheid kunnen tussenkomen; naast de éénheid van doel heeft België ook altijd de éénheid van middelen verzekerd door Buitenlandse Zaken en de van Buitenlandse Zaken afhankende Permanente Vertegenwoordiging in te zetten als de hoofdgeleider voor de geïntegreerde operatie waarbij overigens alle geledingen van de Belgische Administratie aan bod komen. Nog een tweede factor verhoogt de Belgische slagkracht, nl. de stelselmatige inspanningen om coalities in het leven te roepen: tijdens de onderhandeling van het Verdrag van Amsterdam heeft de Benelux-samenwerking bewezen dat gemeenschappelijk Benelux-optreden in de EU meer oplevert dan de loutere optelling van de drie; daarnaast heeft België meer en meer de laatste jaren stelselmatig zijn aloude lotsverbondenheid met de Commissie versterkt en zeer actieve diplomatie bedreven in een aantal Europese hoofdsteden.





# La politique européenne de la Belgique. Les années 1970-1996: entre orthodoxie et pragmatisme.

par **Christian FRANCK**

Professeur à l'Institut d'études européennes de l'Université Catholique  
Louvain-la-Neuve

Dans les crises que traverse la construction européenne dans les années 1960 - rejet du plan Fouchet, chaise vide de la France au Conseil - les positions belges avaient été marquées par l'orthodoxie communautaire et une téléologie fédéraliste. On s'était opposé en 1962 à la formation d'une Europe des Etats parallèle à l'Europe communautaire; on avait milité en 1965 pour la mise en oeuvre du vote à majorité qualifiée au Conseil telle que prévue par le Traité CEE; on avait montré de la réticence à la tenue de Sommets qui eussent entraîné une intrusion des chefs d'Etat ou de gouvernement dans les affaires communautaires et hypothéqué l'avenir fédéral des institutions. Mais la période qui va du Sommet de La Haye, en septembre 1969, au Sommet de Paris, en octobre 1972, marque un tournant dans la politique européenne de la Belgique. Désormais celle-ci va conjuguer l'orthodoxie avec le pragmatisme même si certaines positions confinent aussi au dogmatisme: tel est le paradigme qui semble caractériser la diplomatie belge dans les affaires européennes depuis le Sommet de Paris jusqu'à la Conférence intergouvernementale de révision du Traité de Maastricht (GIG-1996). Comment s'est opéré le tournant de 1969-1972? Qu'en est-il de cette orthodoxie sous ses aspects de "de lege lata" (la lettre des traités) et de "de lege ferenda" (l'interprétation téléologique des traités)?

## I. Le tournant de 1969-1972

Le Sommet de la Haye, les 1 et 2 décembre 1969, est la première rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement des Six depuis les Sommets de Paris et de Bonn en 1961. A la différence de ceux-ci, qui portaient sur des matières non-communautaires d'union politique comme la politique étrangère et de la défense, la réunion de La Haye marque "l'intrusion" des plus hauts responsables politiques nationaux dans les affaires communautaires et n'aborde que marginalement ce que le point 15 du communiqué final du Sommet appelle la "manière de réaliser des progrès dans la voie de l'unification politique". Etablissant un lien entre l'achèvement, qui concerne l'établissement de ressources budgétaires propres, l'approfondissement qui doit mener à l'union économique et monétaire, et l'élargissement au Royaume-Uni, au Danemark, et à l'Irlande, La Haye lève le veto gaulliste à l'adhésion britannique et amorce la relance d'une construction européenne qui se fera désormais à neuf. A Paris, les 19 et 20 octobre 1972, celle-ci voit s'ouvrir de larges perspectives. Le Sommet de Paris établit un échéancier des progrès qui doivent conduire, pour la fin de la décennie, à l'Union européenne et à l'Union économique et monétaire.

C'est dans le cadre d'entretiens préparatoires au Sommet de Paris que le Président Pompidou reçoit à l'Elysée, le 2 juin 1972, Gaston Eyskens, alors Premier ministre, et Pierre Harmel, ministre des Affaires étrangères. Au déjeuner, l'allocution du président français dépasse le propos de circonstances: "Je connais, Mon-

sieur le Premier ministre, la sincérité de vos convictions et nous avons en de nombreuses occasions pu apprécier l'habileté de votre action", dit-il à Gaston Eyskens. Face aux mérites belges, il fait aussi valoir que "la France a depuis plus de deux ans consenti beaucoup d'efforts et facilité beaucoup de progrès. Puisse tout le monde s'en rendre compte".<sup>1</sup> Ses interlocuteurs en sont conscients. Le Président français rappelle aussi sa méfiance pour les discussions théoriques et sa préférence pour le pragmatisme, "parce que je crois, explique-t-il, que le mouvement ne se fera qu'en marchant, mais plus encore peut-être parce que je décèle dans certaines prises de position particulièrement ambitieuses le moyen le plus sûr d'entraver tout progrès".<sup>2</sup> C'est aussi le parti du mouvement qu'adopte le gouvernement belge. A l'Elysée, de part et d'autre, on avait voulu éviter les querelles de mots et de doctrine et rouvrir des perspectives pour l'action. Quelques jours plus tard, Pierre Harmel à son tour fera profession de pragmatisme devant la presse étrangère en déclarant que "les actions sont plus importantes que les structures".<sup>3</sup>

Après des années de tensions "gaullo-spaakiennes", c'était donc l'heure du rapprochement "harmelo-pompidolien". Celui-ci s'opère là même où le différend franco-belge s'était déclaré. Paul-Henri Spaak avait craint que l'Union d'Etats proposée par les plans Fouchet, surtout sa seconde version, ne juxtapose deux Europes, l'une communautaire, l'autre, intergouvernementale dont les bases institutionnelles se feraient concurrence. Pour défendre la première, il voulait que la méthode des Traités de Rome, où la Commission joue un rôle moteur face au Conseil, s'appliquât aussi à de nouveaux champs d'action. L'approche intergouvernementale pour des politiques dites communes d'affaires étrangères et de défense n'était recevable que si le Royaume-Uni, réfractaire à la supranationalité, se mettait aussi de la partie.

Une fois l'adhésion britannique acquise, une Europe mixte, à deux piliers, apparaît inévitable. A la Chambre des Représentants, le 7 juin 1972, le Ministre des Affaires étrangères expose le schéma d'une construction européenne formée de "deux cercles principaux: celui des institutions du traité pour toutes les actions communautaires... Celui des décisions, pour le moment, interétatiques, pour les matières diplomatiques et de défense". Pour nommer ces deux cercles qui forment "un ensemble en route vers une unité plus parfaite", Pierre Harmel est prêt à parler de: "confédération européenne" et à "accepter que dans ce contexte une conférence des chefs d'Etats ou de gouvernement se réunisse annuellement ou tous les deux ans".<sup>4</sup> Confédération à titre transitoire, bien que l'objectif reste celui d'une fédération européenne; intrusion, certes limitée, dans la décision communautaire des chefs d'Etat et de gouvernement, malgré le risque d'affaiblir les prérogatives des institutions du Traité et de renforcer le pôle intergouvernemental: à l'approche du Sommet de Paris, les positions belges connaissent donc une inflexion notable; le pragmatisme s'ajoute à l'orthodoxie non pour la renier mais pour l'adapter au mouvement.

1 G POMPIDOU, *Entretiens et Discours, 1968-1974*, T.II, Plon, 1975, p. 9.

2 *Ibid.*

3 Cité par J.V. LOUIS, *Pratique belge et intégration européenne. Revue belge de droit international*. 1974, nr. 2, p. 624.

4 *Ibid.*, p. 658.

pouvons jamais, par incapacité, attermoisement, ignorance ou ambition renier cette loi fondamentale des Communautés".<sup>12</sup>

Le traité, tout le traité, tant pour ses procédures institutionnelles que pour ses compétences matérielles, y compris leur extension dynamique grâce à l'art.235: tel est le paradigme "de lege lata" de l'orthodoxie belge. Mais celle-ci comporte encore un second paradigme "de lege ferenda": il est lié à la téléologie fédéraliste de la construction européenne, à cette perspective d'une "Europe fédérale" évoquée dans certains discours royaux, notamment lors de la dernière visite à Paris du roi Baudouin en 1992. Maintenir le cap fédéral à travers les aléas de la navigation implique que l'on s'oppose à des innovations, des bricolages, des dérives qui dérouteraient définitivement l'Europe communautaire de sa destination.

Cette dimension téléologique de l'orthodoxie belge impose une série de choix stratégiques. Ceux-ci doivent préserver l'avenir fédéral de l'Union. En septembre 1991, W. Martens, alors Premier ministre, décrit ainsi l'impératif stratégique: "...en attendant que l'heure sonne enfin de la transformation de la Communauté en une Union de type fédéral, il importe surtout de ne pas hypothéquer l'avenir en créant des institutions intergouvernementales nouvelles à côté des institutions communautaires existantes. Même si la communautarisation de toutes les politiques souhaitables n'est pas encore possible - notamment celle de la politique étrangère - le principe de leur rattachement à terme à la sphère communautaire doit être préservé. Tout développement de l'Union en dehors des structures communautaires actuelles serait un pas en arrière".<sup>13</sup>

Si l'orthodoxie "de lege lata" édicte des attitudes sans équivoques quant au respect des traités, celle, "de lege ferenda", à propos de la finalité fédérale, laisse davantage de place à l'appréciation conjoncturelle, aux jugements d'opportunités. Tout le traité, mais aussi tout le reste et tous ensemble vers une Europe fédérale: tel serait le paradigme de l'orthodoxie téléologique. Sa mise en oeuvre à travers des conjonctures fort diverses requiert des inflexions, des adaptations qui procèdent du pragmatisme, sous peine de verser dans un dogmatisme qui brûle le présent au nom d'une conception rigide du futur.

Avec les élargissements successifs, le consensus sur les finalités s'est régulièrement affaibli. Pour combien d'Etats membres la construction européenne est-elle encore la marche par étapes successives vers la fédération européenne qu'envisageait la déclaration Schuman du 9 mai 1950? Faute d'une conviction partagée sur le "terminus ad quem", l'Europe ne marche pas seulement sur des béquilles, comme le suggérait Jacques Delors en 1985; elle navigue sans compas, selon le titre donné par L. Tindemans à son livre "Europa zonder Kompas" paru en 1987. Cette incertitude quant au but final allait requérir de la Belgique un plus grand pragmatisme dans l'observance de son orthodoxie téléologique.

Parce que les finalités deviennent équivoques, l'orthodoxie belge peut recourir à des formules pragmatiques qui permettent d'avancer, fut-ce en dérogeant au paradigme de l'universalité des membres et de l'unicité de la procédure. L'acceptation de l'intergouvernementalisme à côté des matières communautaires, cel-

12 L. TINDEMANS, *op. cit.*, p. 44.

13 W. MARTENS, *L'une et l'autre Europe*. Bruxelles, ed. Racine, 1994, p. 63.

le de "l'Europe à deux vitesses" appelée aujourd'hui "intégration différenciée" ou "coopération renforcée" procèdent de ce pragmatisme. Mais il se peut aussi que l'orthodoxie téléologique fasse parfois des poussées de dogmatisme, quand on renonce à des opportunités du moment pour ne pas hypothéquer le modèle fédéral du futur. La Note gouvernementale pour la CIG 1996, présentée le 13 octobre 1995 n'en sera pas totalement exempte. Quoi qu'il en soit, orthodoxie "de lege lata" et orthodoxie téléologique "de lege ferenda", assorties de modalités souvent pragmatiques, parfois dogmatiques, offrent des catégories d'analyse pertinentes pour caractériser les positions européennes de la Belgique de la décennie 1970 jusqu'à la Note du gouvernement au Parlement sur la conférence intergouvernementale 1996 (Service de presse du Min. A.E., C.E., C.D.; texte photocopié, 13 octobre 1995) dont on évoquera certaines des propositions.

### III. L'orthodoxie "de lege lata"

L'application des traités communautaires, tant au plan du droit institutionnel que du droit matériel, est le principe cardinal de l'orthodoxie "de lege lata". Au plan institutionnel, le vote majoritaire au Conseil et le rôle de la Commission sont les préoccupations prioritaires. Le compromis de Luxembourg de 1966 n'a jamais été avalisé: les gouvernements belges ont toujours plaidé pour un retour au vote majoritaire et pour l'extension de son usage. Avant chaque élargissement, ils répéteront, en l'adaptant arithmétiquement, l'observation de Pierre Harmel au Sénat en janvier 1970: "Comment voulez-vous... que dans une Communauté qui ne sera plus celle des Six, mais des Sept ou des Dix, chaque décision puisse être une décision unanime?".<sup>14</sup> L'argument sera repris avant les élargissements de 1986 et 1995 et pour ceux à venir. Au Collège d'Europe de Natolin, en janvier 1995, c'est au tour de J.L. Dehaene de répéter: "... pour pouvoir décider efficacement à vingt ou trente, il faudra davantage de vote majoritaire".<sup>15</sup> C'est d'ailleurs l'insuffisance de l'extension du vote majoritaire qui provoquera le refus belge du compromis institutionnel à Amsterdam, en juin 1997, au terme de la conférence de révision du Traité de Maastricht.

#### A. Le vote majoritaire

Au premier semestre 1992, la présidence belge se signale en faisant procéder le 18 mai au vote sur les prix agricoles 82-83, contournant ainsi le blocage britannique. Londres refusait que l'on décidât des prix sans avoir réglé le problème de la contribution britannique au budget communautaire. A proprement parler, ce retour au vote ne constituait pas une révolte contre le compromis de Luxembourg. On expliqua plutôt aux Britanniques que leur refus de voter ne tenait pas à un "intérêt national très important" en matière de prix agricoles. Si pour L. Tindemans le blocage sur la fixation des prix "nous a obligé à relire les traités"<sup>16</sup>, et à retourner au vote majoritaire délaissé depuis 1966, la délégation française, de son côté, ne considérait pas que ce vote ait remis en cause la clause de l'intérêt national.

14 J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 590.

15 J.L. DEHAENE, *L'avenir de la Construction européenne*. Discours au collège d'Europe de Natolin (Varsofie), 13-1-1995.

16 *La Libre Belgique*, 24-5-1982.

La Conseil européen de Milan des 29-30 juin 1985 allait fournir un autre épisode de la saga du vote majoritaire. Six Etats étaient favorables à la convocation de la conférence intergouvernementale qui allait accoucher de l'Acte unique. Mais Londres, Copenhague et Athènes s'y opposaient. La délégation belge soutint alors, de concert avec la présidence italienne, le recours à l'art. 148 par. 1 (CEE) qui veut que, sauf dispositions expresses, la décision se prend à la majorité simple. L'art. 236 qui porte sur la convocation d'une Conférence intergouvernementale pour réviser le Traité CEE ne prévoyant ni l'unanimité, ni la majorité qualifiée, on pouvait donc y appliquer la majorité simple.

Dans la perspective de la révision de 1996, la Note gouvernementale du 13 octobre 1995 préconisera "la généralisation de la décision prise à la majorité" et insiste pour que les matières de politique sociale, environnementale et fiscale y soient soumises. Elles souhaite en outre que, dans la mesure du possible, "les décisions relatives aux deuxième et troisième pilier puissent également être prises à la majorité qualifiée". De sorte que l'unanimité ne resterait requise que pour les modifications de traité, les adhésions... et le régime linguistique des institutions.

### B. Le rôle de la Commission

Le droit d'initiative de la Commission est un autre fer de lance de l'orthodoxie belge. Préparant la présidence au premier semestre 1987, L. Tindemans rappelle à ses collègues du gouvernement que "c'est la Commission qui a le pouvoir de mettre des propositions sur la table, ce qui à pour conséquence que c'est à elle aussi qu'il revient de fixer les priorités".<sup>17</sup> Le "paquet Delors" de février 1987 offre une illustration privilégiée de ce rôle d'initiative. En liant les questions de discipline budgétaire, de maîtrise des dépenses agricoles, de doublement des fonds structurels et de la création d'une quatrième ressource, la Commission offrait la sécurité budgétaire à la Communauté pour la période 88-92. Elle "n'avait pas fait dans la demi-mesure: l'on ne dirait pas, commente L. Tindemans, que ses propositions n'avaient pas franchi le stade de la banalité".<sup>18</sup> Elle mettait le Conseil en devoir de décider.

C'est l'image du "moteur de la mécanique communautaire" que J.L. Dehaene affectionne pour caractériser le rôle de la Commission. La Note gouvernementale pour la CIG 1996 veut préserver "son rôle central, son droit d'initiative exclusif dans les affaires communautaires" et un "élargissement de ce rôle central et crucial dans l'ensemble de l'Union" pour autant que se généralise la méthode communautaire....

### C. Le Parlement et la Cour de Justice

Outre le vote majoritaire et le rôle de la Commission, la Belgique a régulièrement soutenu la montée en puissance du Parlement européen et les prérogatives de la Cour de Justice. Elle a milité pour l'élection au suffrage universel du Parlement et défendu sa primauté sur les Parlements nationaux dans les affaires communautaires. Elle n'a toutefois pas suivi la démarche dite "Spinelli" du pro-

17 L. TINDEMANS, *op. cit.*, p. 44.

18 *Ibid.*, p. 138-139.

jet de Traité sur l'Union européenne de février 1984. Le Parlement européen voulait proposer directement celui-ci à l'approbation des Parlements nationaux en contournant la procédure diplomatique de révision des traités de l'art. 236 CEE. Le gouvernement ne fut pas disposé à une innovation constituante aussi radicale. Il eut aussi un bref différend avec le Parlement. En 1982, la présidence belge le menaça d'un recours du Conseil devant la Cour de Justice après que le Parlement eût forcé en décembre 1981 la procédure budgétaire et arrêté pour 1982 un budget contesté par le Conseil. Cet affrontement fut cependant amorti par la volonté de concertation entre les deux institutions, et aboutit à la déclaration commune du 30 juin 1982 qui arrêta notamment la classification des dépenses obligatoires et des dépenses non-obligatoires. Nonobstant ces péripéties, la Belgique a régulièrement soutenu l'extension des pouvoirs du Parlement. La Note gouvernementale pour la CIG 1996 prône "la généralisation de la co-décision du Parlement à l'ensemble des cas de décision à la majorité qualifiée" au Conseil et la "suppression de l'unanimité (au Conseil) dans les domaines où existe la co-décision"; elle se prononce aussi en faveur de l'avis conforme du Parlement sur la révision des traités.

Concernant la Cour de Justice, la Note gouvernementale se prononce pour "le renforcement du rôle de la Cour, notamment par la suppression des limitations imposées à sa juridiction dans les nouveaux domaines de coopération du Traité. Ceci concerne surtout la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures". Avec ses partenaires du Benelux, la Belgique fait de la saisine de la Cour de Justice dans le cadre de la mise en oeuvre de la Convention Europol une première application de l'extension de la compétence de la Cour. C'est pour faire droit à cette exigence que le Conseil européen de Cannes en juin 1995 convient de régler la question de la compétence de la Cour de Justice des CE dans la Convention Europol au plus tard à sa réunion de juin 1996.

#### *D. La présidence*

Pour ce qui concerne la présidence du Conseil, l'orthodoxie consiste à ce que le Conseil tranche et décide. Ce n'est qu'exceptionnellement, écrivait encore L. Tindemans en 1987, que la présidence doit essayer d'obtenir elle-même un accord en proposant un compromis qui doit d'ailleurs être concerté avec la Commission.<sup>19</sup> L'initiative lui appartient en revanche pour ce qui concerne la Coopération politique et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La présidence belge en a usé avec détermination: en février 1987, elle fait adopter une déclaration sur le Moyen-Orient qui prônait une conférence internationale de paix sous l'égide des Nations-Unies. Quant à l'impératif décisionnel, la même présidence du premier semestre 1987 l'impose au Conseil pour l'adoption des Protocoles financiers méditerranéens qui restaient en souffrance. Faire décider le Conseil, la présidence belge y réussit encore en juillet 1993 à propos des règlements relatifs à la réforme des fonds structurels. Pour obtenir ce résultat, elle a même sollicité le concours du président de la Commission, Jacques Delors, qui est venu "confesser" chacune des délégations sur une répartition indicative des financements pour les divers objectifs. Quand il faut arrêter la position finale sur l'Uruguay Round en septembre 1993, la présidence belge rapproche les points de vue de la France et de ses partenaires et permet au Conseil de s'accorder sur

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 44.



les directives adressées à la Commission réaménager en vue de les termes du pré-accord euro-américain de Blair House sur le volet agricole de la négociation.

Sur la durée de la présidence, la doctrine belge a varié. En 1972, à la Chambre, P. Harmel pensait qu'il serait préférable que les Etats l'exercent "pendant un an tous les dix ans plutôt que six mois tous les cinq ans".<sup>20</sup> Mais en 1979, H. Simonet donne raison aux Trois Sages européens dont le Rapport sur les institutions préconise le maintien de la présidence semestrielle. C'est encore la formule que privilégie la Note gouvernementale sur la CIG 1996.

### E. Ressources propres et compétences communautaires

L'orthodoxie s'attache aussi au système des ressources propres dont la création était prévue par l'art.201 (CEE). La présidence belge du 1er semestre 1977 veut oeuvrer à l'application intégrale, à partir du 1er janvier 1978, du système des ressources propres. Cette application était prévue pour 1975 mais la création de la ressource sur la TVA a nécessité un délai supplémentaire. Dans son discours du 16 juillet 1977 devant le Parlement européen, Henri Simonet, nouveau ministre des Affaires étrangères, affirme une volonté de "permettre à la Communauté d'accéder à l'indépendance financière à la date du 1er janvier 1978, ce qui constituerait un important pas dans la voie de l'intégration européenne".<sup>21</sup>

Quand survient, au début des années quatre-vingt, le problème de la contribution britannique, la position belge est que les droits de douane et prélèvements agricoles sont des recettes directement communautaires et ne peuvent entrer en ligne de compte pour calculer une ristourne. A Fontainebleau, en juin 1994 celle-ci sera d'ailleurs évaluée sur la base de l'apport britannique au seul titre de la contribution TVA. Commentant le compromis de Fontainebleau, le secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Paul de Keersmaecker va déclarer: "Il n'y a donc pas de compensation sur la base d'un solde net, qui à côté des paiements TVA de la Grande Bretagne aurait aussi inclus les droits de douane et les prélèvements".<sup>22</sup> L'orthodoxie de la solidarité financière s'en trouvait partiellement sauvegardée.

Une fois levé l'obstacle de la compensation britannique, il fallait encore convenir de l'augmentation du taux de la ressource TVA. La Belgique soutint d'abord la proposition de la Commission qui voulait passer de 1% à 2%. Elle défendit ensuite 1.6% avant de se rallier à 1.4%. A "La Libre Belgique", L. Tindemans explique: "Nous avons sans cesse plaidé pour des ressources propres sérieuses. Nous avons sans cesse répété que l'augmentation de 0.4 des ressources propres de la Communauté serait insuffisante: tout sera épuisé avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal; plus rien ne sera disponible pour développer de nouvelles ressources".<sup>23</sup> Trois ans plus tard, Jacques Delors proposera la création d'une quatrième

20 J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 624.

21 H. SIMONET, *La politique générale des Communautés européennes*. Discours prononcé à Luxembourg le 16-7-1977, in Ministère AE, CE, CD, Textes et Documents, nr. 132, 1977, p. 9.

22 Propos rapportés par *Het Laatste Nieuws*, 30-6-1984.

23 *La Libre Belgique*, 30-8-1984.

me ressource, basée sur la part relative du PIB national. Le chancelier Kohl la fera accepter ainsi que l'ensemble du "paquet Delors" le 12 février 1988.

Au plan des compétences matérielles, l'orthodoxie consiste à utiliser au mieux toutes les ressources des traités et à s'opposer à une création en dehors des Communautés d'activités qui pourraient être entreprises sur la base de l'art.235. Dès la période 1969-72, la Belgique défendit un large usage de cet art.235 autorisant de nouvelles actions non prévues par le traité qui permet d'entreprendre des actions jugées nécessaires à la réalisation des objectifs du Traité CEE. En avril 1972, à la Chambre, Pierre Harmel est « d'avis que l'art.235 du Traité CEE doit être utilisé dans toute l'étendue des possibilités qu'il renferme ». <sup>24</sup> Il indique que "la délégation belge a accepté que l'art.235 constitue la base juridique des propositions de la Commission relatives à la politique régionale et au statut commun des entreprises". Pour l'environnement, le Ministre observe que la Commission n'a pas encore fait le choix entre les articles 235 et 236, ce dernier impliquant une révision de traité. Mais le Sommet de Paris le fera, en octobre 1972, indiquant qu'il convient d'utiliser pour les nouvelles actions et programmes "toutes les dispositions des traités, y compris l'art.235..." (point 15, Sommet de Paris).

Bien plus tard, plaidant pour une acception extensive de la subsidiarité - le principe peut justifier l'extension de la compétence communautaire autant qu'il peut la restreindre - la Note gouvernementale sur la CIG 1996 se prononcera contre la suppression de l'art.235. Elle estime qu'"une délimitation des compétences fixe et rigide, instaurée une fois pour toutes sous forme d'un catalogue des compétences... serait difficilement conciliable avec le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne... l'art. 235 du Traité...doit être maintenu".

Outre qu'elle préconise le recours à l'art. 235, la Belgique plaide aussi pour un ancrage dans le Traité CEE du Système monétaire européen (SME), créé en 1979 sur une base intergouvernementale. La rédaction de l'Acte unique européen en 1985 offrait l'occasion d'établir une passerelle entre le SME et la CEE. Sur ce point, la délégation belge rencontrait l'opposition de Londres, la réticence de Bonn et un soutien quelque peu tardif de La Haye. Il fallut se contenter d'inclure dans le Préambule de l'Acte unique une référence à l'objectif d'union économique et monétaire et, à l'art.102A du Traité CEE, une mention "des expériences acquises grâce la coopération dans le cadre du SME...". En 1992, l'insertion dans le pilier communautaire du Traité de Maastricht des dispositions relatives à l'Union économique et monétaire (UEM) procurerait bientôt une satisfaction d'une toute autre ampleur. Concernant l'UEM, la création au début de la deuxième phase, d'un Institut monétaire européen (art.109F) et l'adoption, lors d'une réunion des ministres des Finances les 21 et 22 septembre 1991, des principes convenus à Appeldoorn (non-obligation, non-veto et non-discrimination quant à l'entrée dans la troisième phase, celle de la monnaie unique) sont relevés comme des sujets de satisfaction du ministre Philippe Maystadt. Il en est de même de l'inscription dans le Traité (art.109 J.4) d'une date butoir- 1er janvier 1999 - pour l'entrée dans la troisième phase de l'UEM. Le Ministre belge des Finances et son homologue français Pierre Bérégovoy tenaient à ce qu'une échéance soit fixée pour instaurer le régime de monnaie unique, sous peine d'en retarder indéfiniment l'avènement, voire de le compromettre.

<sup>24</sup> J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 660-661.



Favorable à l'extension des compétences communautaire, la Belgique regrette que des actions européennes soient entreprises par des Agences intergouvernementales plutôt que par la Communauté. Ce fut le cas en juillet 1985 avec le lancement d'Eurêka, programme de recherche technologique que la France avait conçu comme une réplique civile à l'effort technologique américain suscité par l'IDS (initiative de défense stratégique) de R. Reagan. "Si on ne recourt pas à la Communauté pour étendre l'action européenne, cela veut dire que la Communauté peut continuer à végéter, mais que quand il s'agit d'innover, d'accomplir de nouveaux pas, on cherche d'autres formules. Ce serait mortel pour la construction européenne", se plaint L. Tindemans.<sup>25</sup> Avec la présidence hollandaise au 1er semestre 1986, la Belgique s'efforcera de conjindre la politique communautaire dans le domaine de la recherche technologique et les projets de Eurêka. A cet effet, le secrétariat du programme sera installé à Bruxelles, et non à Strasbourg comme il était suggéré du côté français.

Autre corollaire de la préférence pour l'action communautaire: ne pas renationaliser ce qui fait déjà l'objet d'une politique commune. En matière agricole, la Belgique, qui défend l'approche de l'organisation des marchés et du soutien des prix, ne veut pas entendre parler d'une renationalisation de la politique agricole. "Les objectifs de l'art. 39 du Traité pour l'agriculture doivent être préservés entièrement", demande en 1986 Paul De Keersmaeker, secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'agriculture.<sup>26</sup> L'enjeu n'est pas seulement doctrinal: 70% des exportations agricoles belges circulent dans le marché commun.

#### IV. L'orthodoxie "de lege ferenda"

Outre l'attachement aux dispositions des traités, la politique européenne de la Belgique est également sous-tendue par une perspective finaliste que le roi Baudouin, lors de sa visite officielle à Paris en 1992, a qualifiée d'"option fédérale" pour l'Europe. Poursuivre cette finalité relève d'une orthodoxie "de lege ferenda" qui veille à maintenir le cap et empêche que l'on aille dans une direction opposée.

Lors du XXVe anniversaire du Traité de Rome, en mars 1982, Léo Tindemans rappelait que "l'intégration économique devait mener un jour à l'unité politique".<sup>27</sup> L'insistance récurrente de la Belgique à développer une politique étrangère et une défense commune tient notamment à ce qu'avec l'union monétaire, ces deux éléments sont des attributs essentiels d'une entité politique. De quelle forme serait celle-ci? Les traités n'ont plus rien dit d'explicite à ce sujet depuis que la déclaration Schuman de mai 1950 a évoqué la marche par étapes vers une fédération européenne. L'unité politique est-elle bien la finalité des traités communautaires? Si oui, quelle en serait la forme? On sait que les Etats membres sont loin de répondre unanimement à cette double interrogation. Mais la réponse belge est connue: c'est oui à l'unité politique. Quant à la forme de cette unité, elle serait de nature fédérale. Sans exposer à ce sujet un modèle constitutionnel ache-

<sup>25</sup> *La Libre Belgique*, 17-7-1985.

<sup>26</sup> P. DE KEERSMAEKER, Réforme de la PAC: vers un nouvel avenir pour l'agriculture européenne. *La Revue Politique*, 1986, nr. 3, p. 17-22.

<sup>27</sup> Discours du président du Conseil, XXV anniversaire de la signature des Traités de Rome, Brussel, 29-3-1982.

vé, la doctrine belge fournit cependant des indications assez précises. En réponse au discours de Bruges de Margaret Thatcher, prononcé au Collège d'Europe le 20 septembre 1988, qui opposait à un "super Etat" dominé par une "bureaucratie appointée" "la coopération volontaire et active entre Etats souverains indépendants",<sup>28</sup> Wilfried Martens affirmait le 17 octobre à Vienne le nécessaire "développement d'un pouvoir européen supranational". Même "si la forme définitive de ces Etats-Unis d'Europe doit encore être débattue... l'Europe, insistait le Premier ministre, doit se doter à terme d'un Exécutif disposant de pouvoirs limités mais essentiels, notamment en matière de relations extérieures, de monnaie et de défense. Tels sont précisément les domaines qui caractérisent la souveraineté. Ce pouvoir exécutif doit être responsable devant un véritable Parlement européen entièrement souverain".<sup>29</sup> Pareille perspective se situe évidemment dans la stratégie du fédéralisme par étapes qu'avaient choisie les pères de l'Europe. Elle impliquait à terme l'unicité des procédures et la transformation fédérale du système institutionnel communautaire: la Commission deviendrait l'exécutif responsable devant le Parlement, tandis que le Conseil aurait la fonction d'une chambre des Etats. Si lointaine en soit la perspective, ce modèle de parlementarisme fédéral a sans doute exercé des effets immédiats sur la politique européenne de la Belgique. Tant le mémorandum belge de mars 1990 que le souci de "communautariser" autant que possible les deuxième et troisième piliers sont à relier au souci de préserver le cadre communautaire et d'étendre l'efficacité de ses procédures à l'ensemble des politiques de l'Union.

Présenté par W. Martens, premier ministre, et M. Eyskens, ministre des affaires étrangères, le memorandum du 22 mars<sup>30</sup> recommande un usage étendu du vote majoritaire. Il préconise que, proposé par le Conseil européen, le président de la Commission soit "élu" par le Parlement européen dont les pouvoirs législatifs seraient par ailleurs accrus. Il propose aussi de codifier le principe de subsidiarité, de donner le droit de vote aux résidents européens non-nationaux pour les élections locales et européennes afin de consolider la citoyenneté européenne. Il demande enfin un renforcement de la Coopération politique européenne. Avec la lettre Kohl-Mitterand du 19 avril 1990, le memorandum belge se trouve à l'origine de la CIG sur les aspects d'union politique qui, parallèlement à celle sur l'UEM, élabore le Traité de Maastricht. Dans le contexte de la chute du mur de Berlin, il appelle à l'approfondissement de la Communauté sous peine, dira W. Martens, de "la voir se diluer dans une structure de type paneuropéenne, destinée à organiser dans des domaines réservés à la Communauté de simples formes de coopération".<sup>31</sup>

L'insistance pour rattacher la PESC et le pilier JAI à la méthode communautaire procède aussi de l'orthodoxie "de lege ferenda". Elle s'inscrit dans l'art.B.5 du Traité de Maastricht, qui ouvre la possibilité pour la CIG 1996 d'appliquer l'efficacité de la méthode communautaire pour les deuxième et troisième piliers, formule qui, pour une bonne part, est d'inspiration belge. La Note gouvernementale pour la CIG 1996 plaide aussi pour que "toutes les possibilités d'application

28 M. THATCHER, Discours au collège d'Europe, 20-9-1988.

29 W. MARTENS, Discours prononcé à la Maison de l'Industrie, Vienne, 17-10-1988.

30 Le texte de l'Aide-Mémoire belge du 20-3-1990 a été publié dans *l'Agence Europe*, 29-3-1990, Série Europe-Documents, nr. 1608.

31 Propos repries par *Agence Europe*, 22-3-1990.

de la méthode communautaire (soient)... exploitées". Mais elle insiste surtout sur "le transfert vers le premier pilier... de matières (du 3<sup>e</sup> pilier) liées aux compétences communautaires, à savoir la politique d'asile et de visas... la coopération douanière et la lutte contre la drogue". Ainsi procède la stratégie fédéraliste: elle "communautarise" les compétences avant d'œuvrer à la fédéralisation des institutions.

## V. Pragmatisme et... dogmatisme

C'est par rapport à l'orthodoxie téléologique que les positions belges font surtout preuve de pragmatisme. Celui-ci consiste à déroger aux principes de la téléologie fédérale qui ordonne les solutions d'aujourd'hui en fonction de l'architecture d'après-demain. Cette dérogation ne s'étend toutefois pas aux mesures qui auraient pour effet de dérouter l'Union de sa démarche vers l'intégration politique, de tourner carrément le dos à l'orientation fédérale et de jeter par dessus bord les mécanismes fédérateurs de la méthode supranationale. Mais le pragmatisme consiste à saisir les opportunités d'avancer, à s'adapter aux données conjoncturelles, plutôt que de défendre pied à pied et de façon dogmatique les prémisses de l'Europe fédérale du futur.

A cet égard, outre l'assouplissement des positions belges de 1972, le Rapport Tindemans en 1975, la progressive conversion belge à l'intégration différenciée à partir de 1983, ou encore le compromis d'Edimbourg en 1992 sur la question des sièges sont autant d'expressions du pragmatisme belge. Plutôt que d'esquisser les traits fédéraux de l'Union européenne, le rapport Tindemans suggère de faire quelques pas en avant, notamment vers l'union monétaire et une politique étrangère commune. Il ne préconisait pas l'unicité des procédures mais un "centre de décision unique" qui pourrait délibérer selon des procédures diverses.<sup>32</sup>

L'article publié le 23 décembre dans *Le Monde* par L. Tindemans, alors ministre des Relations extérieures, appelle à la relance de l'Union de l'Europe Occidentale (l'UEO), peu avant que ses collègues Dumas et Genscher n'en relaient l'idée. La suggestion marquait un revirement dans la politique européenne belge. Déjà le rapport Tindemans avait envisagé le scénario d'une "Europe à deux vitesses" pour l'Union économique et monétaire. L'article de décembre 1983 introduisait dans le domaine de la sécurité cette notion d'Europe différenciée qui rompait avec le principe d'universalité requérant la participation de tous aux politiques communes: à défaut d'avancer à neuf sur la voie d'une politique de défense commune, on le ferait déjà à sept dans le cadre de l'UEO.

C'est enfin pour "éviter de futurs blocages" dans le contexte d'une Union élargie à l'Europe centrale et orientale que la Note gouvernementale sur la CIG 1996 établit cette fois une doctrine de l'intégration différenciée. Celle-ci constitue une solution d'ultime recours pour approfondir l'intégration européenne; elle ne doit entraîner qu'un minimum de dérogations institutionnelles et "la clé de la différenciation doit rester dans les mains de la Commission", qui en détient l'initiative.

<sup>32</sup> Rapport de l'Union européenne, *Bull-CE*, Suppl., 1/76.

Si le consentement à l'accord d'Edimbourg sur les sièges des institutions figure dans la rubrique du pragmatisme, c'est parce que le prédécesseur de J.L. Dehaene avait donné à cette question une perspective théorique. Wilfried Martens soutenait que l'attribution à Strasbourg du siège du Parlement entraînerait à terme un déménagement vers l'Alsace des institutions localisées à Bruxelles. Au lieu que le Parlement s'établisse près du Conseil et à la Commission, ceux-ci risquaient plutôt d'aller le rejoindre. Jean-Luc Dehaene a mis un terme à cette spéculation en acceptant de confirmer le statu-quo existant. Ce pragmatisme fut apprécié par le président Mitterand; il a pu motiver le soutien français à la candidature du Premier ministre belge à la présidence de la Commission en 1994.

Il y eut encore du pragmatisme à l'égard de la révision du Traité de Maastricht et de la CIG 1996 elle-même. Les échéances à cinq ans fixées par le Conseil européen en décembre 1995 à Madrid pour l'élargissement, le financement des fonds structurelles et de la PAC, la sélection des membres du premier cercle de la monnaie unique apparaissent comme des enjeux d'une importance équivalente à celui de la CIG. "J'oserais affirmer dira J.L. Dehaene, que le principal défi de ces prochaines années ne sera pas nécessairement la CIG mais bien... la réalisation de l'UEM dans le respect des dates et des critères fixés dans le Traité".<sup>33</sup>

L'enjeu de la CIG elle-même, n'est pas surestimé: il "n'est pas la mise en place de cette Europe fédérale que certains agitent comme un épouvantail. Ce qui est en cause, c'est le maintien de l'acquis et son adaptation aux nouvelles données géopolitiques... La Belgique n'est pas obsédée par la mise en place hic et nunc d'une Europe fédérale"; elle s'attachera surtout à "la sauvegarde de la méthode communautaire dans une Europe plus grande, plus hétérogène".<sup>34</sup>

Cette modération immunise-t-elle les positions belges à la CIG de tout dogmatisme? Celui-ci consisterait à préconiser des solutions plus accordées à l'achèvement final d'un système fédéral qu'aux possibilités de l'heure. A cet égard, on peut se demander si certains points de vue belges à l'égard de la Commission et du Parlement ne restent pas surdéterminés par le schéma téléologique esquissé en 1988 par W. Martens? Si le rôle "moteur" de la Commission dans le premier pilier est pleinement légitime, la place que la Note gouvernementale lui a faite dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne relève-t-elle pas davantage de l'idéalité que des possibilités de la conjoncture?

Le document belge sur la CIG 1996 préconisait notamment de lier le vote majoritaire dans la PESC aux propositions émanant de la Commission, celles avancées par les Etats restant passibles de l'unanimité. Un tel privilège dans l'initiative de même que le renforcement du rôle de la Commission dans l'exécution des tâches de la PESC entraînent évidemment le rejet du poste de haut représentant pour la PESC dont Paris demandait la création. Ce faisant, le gouvernement donnait l'impression de vouloir davantage préserver les compétences futures d'un lontan Exécutif unique que de remédier aux lacunes et faiblesses de l'heure dans l'action diplomatique des Quinze. Il en allait un peu de même pour la codécision législative du Parlement. Sans autre justification que la réduction du déficit démocratique qu'opérerait automatiquement l'accroissement de pouvoir du Par-

33 J.L. DEHAENE, *Unité et diversité: l'Europe à l'aube du XXI*. Discours à Göttweig (Autriche), le 16-6-1996.

34 J.L. DEHAENE, *L'avenir de la Construction européenne*. Discours cité.

lement européen, la Note gouvernementale demandait la généralisation de la co-décision du Parlement pour toutes les matières où le Conseil délibère à la majorité qualifiée. N'était-ce pas précipiter le développement d'un bicamérisme fédéral, de préférence à la consolidation d'un contre-pouvoir du Parlement face au Conseil sur un nombre étendu mais déterminé de matières? Enfin l'insistance sur la "communautarisation" des piliers de l'action intergouvernementale (PESC et Affaires intérieures - Justice) marquait davantage l'attachement à l'unicité constitutionnelle d'un système fédéral qu'elle n'explorait les possibilités de la conjoncture pour améliorer le fonctionnement des deuxième et troisième piliers.

Si la Note gouvernementale belge comportait quelques traits de dogmatisme, on observera enfin qu'elle témoignait aussi de certaines préoccupations conservatrices. Le plaidoyer pour le maintien d'un commissaire par Etat, au nom de "la reconnaissabilité"<sup>35</sup> du processus décisionnel communautaire, la réticence à réviser la pondération des votes au Conseil et la formule de la présidence semestrielle manifestaient le souci de préserver la place et le rôle de la Belgique dans une Union en voie de s'élargir à plus d'une dizaine de nouveaux membres.

Cette préoccupation était-elle compatible avec l'adaptation des structures et la préservation de leur efficacité face à la révolution du grand nombre? La CIG 1996 a peut-être amorcé un tournant de la politique européenne de la Belgique. Jusqu'ici, les institutions et politiques communautaires avaient servi de multiplicateur d'influence pour la politique étrangère belge. Elle lui apportaient des rendements d'échelle. Faudra-t-il accepter demain qu'il y ait moins de Belgique dans une Europe plus large? Le traité d'Amsterdam n'a pas encore imposé ce choix. Mais les prochains débats institutionnels ne permettront plus de l'esquiver.

### **Summary: European Politics of Belgium**

*The 1969-72 period has shown an evolution in the belgian european policy. While institutional orthodoxy and federalist teleology had prevailed in the sixties, some pragmatism has been added since Prime minister Gaston Eyskens met President Pompidou in Paris in June 1972. Belgium accepts the launching of a cooperation among the national foreign policies outside the sphere of the EC institutions; regular summits of heads of government are also agreed on. Pragmatism doesn't weaken however the belgian concerns about orthodoxy. Belgian diplomacy is claiming a twofold orthodoxy. The "de lege lata" one insists on the compliance of the institutional practises with the legal provisions of the Treaties and on the extension of the scope of the EC policies by using the faculty provided by art. 235 EC. The constant refusal of the so called "compromis de Luxembourg" and the recurrent plea for the qualified majority voting, or the emphasis put on the powers of the Commission illustrate this kind of orthodoxy. The "de lege ferenda" orthodoxy consists of preventing institutional evolutions from closing the road to the long term federalist aims belgian diplomacy is still working towards for European integration. Hence some dilemmas between pragmatism on short term issues and some dogmatic rigidities which re-*

<sup>35</sup> L'expression figure dans la Note gouvernementale.

*fer to the federalist finality. The discussion about twofold orthodoxy is grounded on a belgian positions' analysis on european affairs which covers the period from the end of the sixties to the belgian positions at the 1996 IGC. By the future perspective of a broader EU enlargement, Belgium will also face a new challenge: will its relative political weight be decreasing in the same time the Union will extend? Which will be the price for accepting less Belgium in a larger Union?*

# De implementatie van de Europese regelgeving in België

---

door Herman MERCKX

Licentiaat in de Rechten

De manier waarop de uitvoerende macht in België zich kwijt van haar taken inzake de implementatie zijnde de omzetting van de Europese wetgeving, en meer specifiek van Europese richtlijnen, <sup>1</sup> wordt sterk beïnvloed door haar staatsstructuur.

In dit overzicht wordt eerst aandacht besteed aan het wettelijk en administratief kader zowel in België als in de Europese Unie. In het tweede deel wordt nader ingegaan op de omzettingsprocedure in België.

## I. Algemeen wettelijk en administratief kader

Sinds 1970 is België van een centralistische naar een federale staat geëvolueerd. Drie gemeenschappen en drie gewesten kregen elk hun bevoegdheden inclusief de buitenlandse betrekkingen ervan.

Met het federale niveau erbij heeft België dus in principe 7 regeringen en parlementen, die kunnen betrokken zijn bij de omzetting van een richtlijn.

Het aantal om te zetten richtlijnen per jaar varieert sterk. In 1997 waren er 81, in 1996 100, terwijl er in de aanloop naar de eenheidsmarkt en de Economische en Monetaire Unie er bijna 700 richtlijnen waren in 1990.

In dit verband is het nuttig eraan te herinneren dat het Europees Verdrag enkel Lidstaten erkent. D.w.z. dat indien één van de 7 eventueel bevoegde overheden in België niet tijdig of correct een richtlijn omgezet heeft het België is dat hiervoor verantwoordelijk wordt gesteld. Dit werd ook door het Hof van Justitie bevestigd in haar rechtspraak.

Overigens bepaalt artikel 169 van onze Grondwet dat de federale staat, onder bepaalde voorwaarden, tijdelijk in de plaats kan treden van gemeenschappen of gewesten om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren. De bijzondere wet van 5 mei 1993 heeft dit substitiemechanisme vastgelegd en bevat een verhaalmogelijkheid van de federale staat op de betrokken Gemeenschap of Gewest.

---

<sup>1</sup> Richtlijnen zijn krachtens artikel 189 van het EG-Verdrag dwingende regels die door de instellingen van de EU ter bewerkstelling van het doel van het Verdrag genomen worden en die door de lidstaten zelf in hun interne rechtsorde omgezet moeten worden (dit in tegenstelling met verordeningen die onmiddellijk en als dusdanig van toepassing zijn).



De bevoegheidsverdeling tussen de verschillende niveaus in België is zodanig dat op vele domeinen er gemengde bevoegdheden zijn tussen federale en gewestelijke of gemeenschapsniveaus.

Deze complexe bevoegheidsverdeling maken overleg en coördinatie noodzakelijk. In een aantal domeinen, zoals leefmilieu, is deze coördinatie geïnstitutionaliseerd via een coördinatiecomité voor internationaal leefmilieu met federale en gewestelijke departementen (CCIM) of het Overlegcomité met de Gewesten (vervoer), ook in andere domeinen gebeurt het overleg via geëigende organen of procedures.

Deze verschillende aanpak vloeit voort uit het feit dat bepaalde richtlijnen door het federaal niveau en de gewesten samen moeten omgezet worden (bv. leefmilieu) terwijl bij andere de omzetting door het federaal departement gebeurt met inspraak en consultatie van de gewesten (bv. vervoer).

Omdat bij de omzetting van richtlijnen er een chronische achterstand werd vastgesteld was het noodzakelijk gebleken de coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een specifiek mandaat vast te leggen. Een eerste mandaat werd bij beslissing van het Ministerieel Comité voor Europese Zaken van 23/12/1988 toegekend. Op 8/3/1991 besliste hetzelfde Ministerieel Comité dit mandaat uit te breiden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is dus belast met de coördinatie op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau van de implementatie van de Europese wetgeving.

De coördinatie gebeurt via een netwerk van Europese coördinatoren in elk federaal departement en per gewest en gemeenschap. Deze personen berichten Buitenlandse Zaken, zijnde de dienst Omzetting Europees recht en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, over de stand van zaken inzake de omzetting van richtlijnen. Langs de andere kant zijn zij de personen aan wie alle documenten van de Europese Commissie betreffende hun departement opgestuurd worden.

Het betreft hier vooral inbreukprocedures ingesteld door de Europese Commissie op basis van de artikelen 169 of 171 van het EG-Verdrag.<sup>2</sup>

Deze procedure omvat verschillende fasen: vragen om informatie, ingebrekestellingen en met redenen omklede adviezen inzake laattijdige, onvoldoende

---

2 Teksten van de artikelen 169 en 171 van het EG-Verdrag:

art. 169: "Indien de Commissie van oordeel is dat een Lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken."

art. 171: "1. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat een Lidstaat een der krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.

2. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken Lidstaat deze maatregelen niet heeft genomen, brengt zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, een met redenen omkleed advies uit waarin de punten worden gepreciseerd waarop de betrokken Lidstaat het arrest van het Hof van Justitie niet is nagekomen.



of niet-correcte omzetting van Europese richtlijnen. Daarnaast zijn er ook inbreukprocedures i.v.m. de verordeningen van de EU of artikels van het EG-Verdrag (b.v. inzake vrij verkeer van personen of goederen) waarvan er een niet-correcte toepassing kan gebeuren. Op klacht van een individu of bedrijf of uit eigen onderzoek kan de Europese Commissie beslissen een inbreukprocedure tegen een Lidstaat in te zetten.

Uiteindelijk kan een zaak voor het Europees Hof van Justitie beslecht worden. Indien een arrest, gewezen door het Europese Hof van Justitie, niet uitgevoerd wordt, kan de Europese Commissie beslissen om artikel 171 van het EG-Verdrag in te leiden, met de betaling van een dwangsom tot gevolg.

Deze mogelijkheid tot sanctie van een nalatige Lidstaat werd pas toegekend door een wijziging van artikel 171 in het Verdrag van Maastricht (1992). Tot dan had de Europese Commissie geen mogelijkheid om naleving van de arresten van het Hof van Justitie door de Lidstaten af te dwingen of te sanctioneren.

In januari 1997 legde de Europese Commissie vast hoe ze het bedrag van de dwangsom per Lidstaat zal bepalen. Op een basisbedrag van 500 ECU per dag zijn drie vermenigvuldingscoëfficiënten van toepassing. Deze zijn afhankelijk van de ernst van de inbreuk (coëfficiënt van 1 tot 20), de duur van de inbreuk (1 tot 3) en de financiële draagkracht van de Lidstaat (1 tot 26,4). Concreet betekent dit voor België dat een dwangsom minimaal 3115 ECU en maximaal 186.888 ECU per dag kan bedragen.

Tot nu toe heeft de Europese commissie reeds in 8 dossiers Lidstaten met een dwangsom bedreigd, waarvan eenmaal België. In december 1997 kondigde ze aan ongeveer 310.000 BF per dag te zullen eisen wegens niet-volledige omzetting van een vogelbehoudrichtlijn uit 1979. Een snelle reactie van de betrokken gewestelijke overheid heeft deze dreiging kunnen afwenden.

Behalve de voormelde dreiging van een dwangsom is het belangrijk te wijzen op een belangrijke evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Het arrest Francovich-Bonifaci (1989) legde het principe vast en de arresten Brasserie du Pêcheur van 5/3/1996 en Dillenkorfer van 8/10/1996 erkennen het recht van particulieren om voor de nationale rechter vergoeding te eisen voor de schade en/of winstderving, die zij hebben geleden wanneer een Lidstaat één van zijn verdragsverplichtingen, in casu het tijdig omzetten van EG-richtlijnen, niet is nagekomen.

---

Indien de betrokken Lidstaat de maatregelen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn heeft genomen, kan de Commissie de zaak voor het Hof van Justitie brengen. Zij vermeldt het bedrag van de door de betrokken Lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken Lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of dwangsom opleggen.

Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 170.<sup>7</sup>

## II. De omzettingsprocedure in België

De reeds vermelde Europese coördinatoren zijn meestal ambtenaren die niet zelf instaan voor het uitwerken van ontwerpen ter omzetting van richtlijnen.

Dit gebeurt door de bevoegde dienst van het of de betrokken departementen (zie ook infra). De omzetting gebeurt via de gebruikelijke weg: door een wet, Koninklijk besluit of Ministerieel besluit (en de equivalenten daarvan op gewestelijk en gemeenschapsvlak). De grote meerderheid van Europese richtlijnen wordt per Koninklijk Besluit omgezet.

Naast de complexe bevoegdheidsverdeling in ons land is er nog een belangrijke factor. Het betreft de sociale overlegtraditie waardoor via allerlei consultatieve organen betrokken belangengroepen hun zeg krijgen over o.a. Belgische reglementaire bepalingen (b.v. de Nationale Arbeidsraad).

Al deze procedures vragen hun tijd terwijl Europese richtlijnen steeds binnen een bepaalde termijn in nationale wetgevingen omgezet moeten worden (gaande van onmiddellijk bij publicatie tot 2 of meer jaar erna).

Dit vormt grotendeels de verklaring waarom in België de omzetting van richtlijnen meestal traag verloopt.

Vandaar de vele veroordelingen door het Hof van Justitie, wat dan weer in de media en het parlement voor reactie zorgt.

Hoe pakt de federale overheid dit probleem aan?

De dienst Omzetting Europese recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken volgt de omzetting van richtlijnen via een computerbestand en bereidt een trimestrieel rapport betreffende de stand van zaken inzake omzetting voor. Daarnaast wordt gepoogd via bilaterale contacten met de Europese coördinatoren het omzettingsproces te deblokken (b.v. indien er bevoegdheidsconflicten zijn tussen verschillende departementen) of te activeren (bv. bij vertragingen in de behandeling van de dossiers door de verschillende administraties).

De Minister van Buitenlandse Zaken stelt het driemaandelijks rapport dan voor aan de federale Ministerraad, die recent heeft beslist een verhoogde inspanning te leveren o.a. in het kader van het Actieplan voor de Interne Markt.

Dit Actieplan, opgesteld door de Europese Commissie, werd op 17 juni 1997 goedgekeurd door de Europese Top. Eén van de prioriteiten in dit Actieplan is de verplichting voor de 15 EU-lidstaten, ter voorbereiding van de EMU, om uiterlijk op 1/1/1999 alle Interne Markt richtlijnen te hebben omgezet.

Voor België gaat het hier nog om 93 Interne Markt richtlijnen (stand van zaken op 31/3/98) op een totaal van 1356.

Tweederde van dit aantal zijn richtlijnen die moeten omgezet worden door de departementen Verkeer en Infrastructuur, Volksgezondheid en Leefmilieu (federaal + gewesten). Dit hoeft niet te verbazen vermits het o.a. in deze domeinen is dat het meest Europese richtlijnen worden uitgevaardigd.

Ook Economische Zaken, Landbouw en KMO, het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie en Tewerkstelling en Arbeid hebben jaarlijks een belangrijk aantal richtlijnen om te zetten.

Het hoofdprobleem voor België is het reeds vermeld lang aanslepen van de omzettingsprocedures.

Er treden vertragingen op in alle stadia van de omzettingsprocedure.

Ten eerste is er de bevoegde dienst die moet vaststellen op welke manier en met welke andere departementen de omzetting moet gebeuren. In andere lidstaten gebeurt dit reeds in de voorbereidingsfase van een richtlijn. Dat grotere Lidstaten, die hiervoor meer personeel kunnen inzetten, dat doen is begrijpelijk maar dat landen zoals Nederland of Finland dat blijkbaar ook kunnen duidt erop dat naast het aantal ambtenaren ook werkorganisatie en efficiëntie hun rol spelen.

Ten tweede zijn er de consultatieve organen, vrucht van onze sociale overlegtraditie. Deze organen zetelen slechts beperkt in tijd en in een aantal gevallen is er geen termijn voor hun advies bepaald. Vermits België verplicht is de richtlijnen binnen een bepaalde termijn om te zetten wordt er overwogen om een voorstel tot bepaling van een antwoordtermijn voor alle consultatieve procedures op te stellen.

Ten derde moet een ontwerp van de administratie door de Minister goedgekeurd en ondertekend worden. Hiervoor staan de ministeriële kabinetten in. De nood aan verder overleg met andere ministeries of betrokkenen kan ook hier voor vertraging zorgen.

Ten vierde is er het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving. De situatie is zo dat het grote aantal wetsontwerpen en ontwerpen van Koninklijk besluit of de equivalenten op gewestelijk en gemeenschapsvlak, de techniciteit van de dossiers en de ingewikkelde bevoegdheidsverdeling in het federale België ervoor zorgen dat de Raad van State het moeilijk heeft om adviezen binnen een redelijke termijn van een aantal maanden uit te brengen.

De mogelijkheid om een spoedprocedure (3 dagen of één maand) aan te vragen, bij beslissing van de Ministerraad, bestaat. Er wordt nu meer gebruik van gemaakt ingeval van achterstallige omzetting van Europese richtlijnen.

Een ongewild maar reëel gevolg hiervan is dat er nog meer vertragingen ontstaan voor die ontwerpen waarvoor geen spoedprocedure aangevraagd werd.

Ten vijfde is er de parlementaire goedkeuring van wetsontwerpen (en equivalenten op gemeenschaps- en gewestelijk vlak).

Sinds de laatste grondwetswijziging specifieke bevoegdheden voor de Kamer en de Senaat heeft ingevoerd, is er een systeem ontstaan waarin de behandeling van een wetsontwerp uni- of bicameraal kan gebeuren.

Dit is een nieuw element dat een vertragingselement kan zijn nl. wanneer het of de betrokken departement(en) hiervoor meer overleg of studie nodig hebben.

Globaal kan men stellen dat zowel de Kamer als de Senaat de wetsontwerpen die een omzetting van Europese richtlijn inhouden relatief snel behandelen.

Ten zesde is er de publicatie in het Staatsblad die het formele einde van de omzettingsprocedure vormt. Ook hier is de het werkvolume zodanig dat er vertragingen optreden (tot 2 maanden).

De implementatie van de Europese regelgeving in België is vatbaar voor verbetering. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wil daartoe haar coördinerende rol ten volle benutten om de omzettingprocedure vlotter te laten verlopen in samenwerking met alle betrokken departementen.

### **Summary: The Implementation of European Law in Belgium**

*The way Belgium implements European Law, meaning how it transposes EU directives into national law, is heavily influenced by its federal structure.*

*The fact that 7 governments and parliaments may all have to intervene in a transposition of a directive for which the competences are divided between them and the fact that a number of consultative procedures have to be respected (the legal scrutiny by the State Council and the advices to be given by committees consisting of trade and other professional unions) explain why Belgium has been lagging behind in transposing EU directives within their time limit.*

*In Belgium the Ministry of Foreign Affairs is in charge of coordinating the transposition of EU directives and representing Belgium in procedures at the European Court of Justice.*

# De Euro-Belgische ambtenaren. Een paradoxale prestatie

door Guido DIERICKX

Gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen

## Inleiding

Deze bijdrage handelt over de Belgische ambtenaren die voltijds werkzaam zijn in de beleidsvorming van de Europese Raad van Ministers. De meesten onder hen behoren tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een aantal komt van andere ministeries (Financiën, Landbouw, enz. ) via hun aanhechting aan de Permanente Vertegenwoordiging. Ze zijn niet erg talrijk en ze zijn ook niet typisch voor de Belgische ambtenarij in haar geheel. Deze kleine groep van elite-ambtenaren vormt een apart type dat we hier willen vergelijken met de veel talrijkere ambtenaren die deeltijds en occasioneel ingeschakeld worden in de voorbereiding van de beleidsvorming van de Raad van Ministers en ook met de (hogere) Belgische ambtenaren in het algemeen. We zullen gemakshalve gewagen van voltijdse Euro-Belgen, van deeltijdse Euro-Belgen en van Belgo-Belgen.

Om het belang van deze vergelijking te verduidelijken, moeten we teruggrijpen naar een stuk recente theorievorming over de evolutie van het overheidsbestel in de ontwikkelde democratieën. Met 'overheidsbestel' worden hier de netwerken van politici en leidinggevende ambtenaren bedoeld.

In 1981 publiceerden Aberbach, Putnam en Rockman een studie waarin ze dit overheidsbestel vergeleken in een aantal Westerse democratieën. Eén van hun conclusies was dat er vier types bestonden met aan het ene uiteinde een type met strict verticaal opgebouwde netwerken en aan het andere uiteinde het 'hybride' type met hoofdzakelijk horizontale netwerken. Ze suggereerden ook dat er een haast onvermijdelijke evolutie aan de gang was van het traditionele, verticale type naar het meer hedendaagse, horizontale type.

Het verticale type zou men ook het bureaucratische kunnen noemen. Hierin zijn zelfs de hogere ambtenaren onderworpen aan een sterke controle door hun hiërarchische (administratieve en politieke) oversten. Tegenover hun eigen ondergeschikten oefenen zij een zelfde hiërarchische controle uit. Tevens is hun horizontale communicatie beperkt tot die met de collega's van hun eigen dienst en/of ministerie. De netwerken van dit type zijn dus piramidaal uitgebouwd met een grotere nadruk op de verticale dan op de horizontale dimensie.

Het horizontale type vertoont een zwakkere verticale communicatie en, a fortiori, een zwakkere hiërarchische controle. De horizontale communicatie reikt daarentegen veel verder dan de eigen dienst en/of ministerie en bereikt ambtenaren uit andere ministeries, nationale en lokale politici, belangen- en actiegroepen. De nadruk op de horizontale dimensie gaat ten koste van de verticale dimensie. Bijgevolg zijn de ambtenaren hier meer dan de uitvoerders van het beleid dat door hun (politieke) oversten gevormd werd. Ze zijn zelf beleidsvormers en ze onderhandelen, coördineren, beslissen.

Het volmaakte ideaaltipe omvat niet enkel een kenmerkend communicatienetwerk, maar ook een aangepaste politieke cultuur die de verticale, respectievelijk horizontale netwerkvorming ondersteunt en legitimeert. Ambtenaren in het verticale type horen een 'technocratische' cultuur te bezitten, die in het horizontale type zijn beter met een 'politieke' cultuur. Als ambtenaren uit een verticaal netwerk en met een technocratische cultuur overgeplaatst worden naar een horizontaal netwerk mag men zich verwachten aan problemen. Aan deze 'problemen' is trouwens deze bijdrage gewijd. Maar laten we niet vooruitlopen.

In het vergelijkende onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman<sup>1</sup> was België niet opgenomen. Over het administratief-politiek bestel van ons land werd pas gerapporteerd in de studie van Dierickx en Majersdorf.<sup>2</sup> Daarin bleek dat de leidinggevende ambtenaren in België haast exemplarische vertegenwoordigers zijn van het eerste, verticale type, en dat zowel qua netwerkvorming als qua politieke cultuur. Zij huldigen immers niet enkel zeer technocratische maar zelfs anti-politieke houdingen en denkbeelden.

Waarom heeft dit verticale type zich in België langer en sterker kunnen handhaven dan elders, althans voor zover wij op dit punt beschikken over empirische gegevens betreffende andere, ontwikkelde democratieën? De factoren die aansturen op een meer horizontale netwerkvorming, nl. de overbelasting en de specialisatie van de beleidsagenda zijn immers ook in België werkzaam. Ons land heeft zich echter op een eigen manier tegen deze factoren geweed. Het heeft de tendens naar horizontalisering opgevangen met behulp van een hypertrophie van de ministeriële kabinetten en van een doorgedreven partijpolitisering van de ambtenaren. Zo kon er nog iets gered worden van de traditionele, politieke controle over de ambtenaren. Dit verweer kon enig succes hebben waar het ging om de nationale en regionale administraties. Maar het kon niet werkzaam zijn waar het ging over de 'Europese' administratie. En hier begint dus ons eigenlijke verhaal.

## I. De werkgroepen van de Raad van Ministers

Zoals men weet wordt de beleidsvorming van de Raad van Ministers voorbereid door de vergadering van de permanente vertegenwoordigers bij de Europese Unie (COREPER) en nog daarvoor door talrijke werkgroepen waar nationale ambtenaren met elkaar overleggen. Slechts als een probleem niet opgelost kan worden op het niveau van de werkgroepen, wordt het overgelaten aan het niveau van de COREPER. Slechts als het ook daar niet kan beslecht worden komt het op de agenda van één of andere Raad van Ministers. Er zijn gelijktijdig veel werkgroepen werkzaam waarvan de belangrijkste bemand worden door voltijds bij de Europese beleidsvorming betrokken ambtenaren en de meeste door deeltijds 'Europese' ambtenaren.

1 ABERBACH J.D., PUTNAM R., ROCKMAN B.A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press, 1981.

2 DIERICKX G., MAJERSDORF PH., *La Culture Politique des Fonctionnaires et des Hommes Politiques en Belgique*. Brugge, Vanden Broele, 1993.

Een recent onderzoek<sup>3</sup> kwam tot de niet zo onverwachte bevinding dat in deze werkgroepen de horizontale netwerkvorming overheerst. De reden is duidelijk. In deze werkgroepen houden de ambtenaren zich bezig met materies die doorgaans een bijzonder grote en zeldzame deskundigheid vereisen en die daarom buiten de controlemogelijkheden van hun 'ondeskundige' politieke en administratieve oversten vallen. Bovendien is de procedure erop gericht zoveel mogelijk akkoorden al op het niveau van de werkgroepen te bereiken om zodoende de agenda van de COREPER en van de Raad van Ministers te ontlasten. Natuurlijk gaat het in deze werkgroepen dikwijls over details zonder grote politieke draagwijdte. Niettemin komt hier een belangrijk deel van het Europese beleid tot stand. De vele kleine beslissingen van de werkgroepen vormen samen een flink stuk van het 'acquis communautaire'.

Om deze twee redenen is de verticale dimensie van hun netwerken zwak. Deze ambtenaren onderhouden relatief weinig contacten met hun eigen, officiële politieke en administratieve oversten. De horizontale dimensie is daarentegen sterk uitgebouwd omdat ze de vrijheid (en de plicht) hebben om zich te richten tot iedereen die hun steun en deskundig advies kan geven. Dat zijn dikwijls ambtenaren van andere ministeries, maar ook diverse belanghebbenden en belangengroepen.

De vraag is dan hoe de voltijdse Euro-Belgische ambtenaren zich in deze werkgroepen aanpassen. Deze ambtenaren zijn immers gerecruteerd voor, opgeleid in, en nog enigszins afhankelijk van een organisatiestructuur die overwegend verticaal is. Niettemin moeten ze zich aanpassen aan netwerken die overwegend horizontaal van aard zijn en die ze zelf, op min of meer informele wijze, moeten opbouwen. Van uitvoerders van het beleid, die ze normaal zouden geworden zijn, worden ze nu onderhandelaars, bemiddelaars, beleidsvormers.

Verrassend genoeg is het antwoord op deze vraag dat zij even goed en zelfs beter presteren dan de meeste van hun buitenlandse collega's. Ze zijn helemaal niet marginaal in de (informele) netwerken van professionele communicatie die tussen de 'Europese' ambtenaren in de werkgroepen tot ontwikkeling komen. Het feit dat zij een even centrale positie innemen als de andere kernleden zoals de Britten, de Fransen en de Duitsers is niet enkel toe te schrijven aan het toeval dat het Belgische voorzitterschap nog vers in het geheugen lag ten tijde van het onderzoek. Zij genieten bij hun buitenlandse collega's een grote achting die zij in de loop van de jaren verdiend hebben. En als we de reikwijdte en de densiteit van hun communicatienetwerken vergelijken met die van hun collega's, blijkt dat ze ook op dit punt vrij sterk staan.

Juist dit positieve antwoord is een paradox. Als we de factoren beschouwen die de netwerkvorming verklaren, zouden ze eigenlijk qua netwerkvorming vrij zwak moeten staan. In wat volgt zullen we enkel deze 'netwerkvorming' bewaren als te verklaren variabele en dat om onderzoekstechnische redenen: betreffende de prestaties inzake netwerkvorming beschikken we over individuele ge-

---

3 BEYERS J., DIERICKX G., Nationality and European Negotiations. The Working Groups of the Council of Ministers. *European Journal of International Relations*, 1997, nr. 4, pp. 435-471; BEYERS J., DIERICKX G., Intergovernmental versus Supranational Negotiations. The Working Groups of the Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies*, 1998 (forthcoming).



gevens, terwijl de gegevens over professioneel prestige telkens toegeschreven zijn aan alle vertegenwoordigers van een bepaald land.

## II. Culturele eigenaardigheden

De voltijdse Euro-Belgische ambtenaren hebben zich goed ingeschakeld in de horizontale netwerken van de Raad van Ministers. Des te opvallender is het dat hun politieke cultuur zich nog niet aan deze horizontale netwerkvorming heeft aangepast en nog de duidelijke sporen draagt van de verticale netwerken waarin en waarvoor zij gesocialiseerd werden.

Zoals andere hogere ambtenaren in België lijdten ze, zij het in mindere mate, onder een opvallend sterke afkeer van de politieke actoren in het algemeen. Dus niet alleen van de politieke partijen en van de partijpolitici, maar ook van de belangengroepen en zelfs van de publieke opinie. Deze 'politieke aliënantie' gaat samen met een opvallend sterke technocratische ingesteldheid. Die houdt hun voor dat beleidsproblemen niet via de conflicten en het machtsgebruik van de politieke besluitvorming, maar via het overleg en de deskundigheid van de administratieve beleidsvorming moeten worden opgelost. Om een beter beeld te bieden van wat met deze culturele variabele bedoeld wordt, geven we in tabel I de vragen die in de schaal van 'Anti-Politiek Technocratisme' werden opgenomen <sup>4</sup>. Het feit dat al deze schaalvragen zo sterk samenhangen, geeft te denken. Kennelijk hebben onze (voltijdse en deeltijdse) Euro-Belgische respondenten de gewoonte aangenomen om de verdiensten van administratieve en van allerlei 'politieke' actoren tegen elkaar af te wegen en om, vanuit een technocratisch perspectief, te kiezen voor de administratieve actoren <sup>5</sup>.

TABEL I

### Items van Anti-Politiek Technocratisme

Items	Component lading
1. Politieke partijen plegen politieke conflicten nodeloos te verscherpen.	0.90
2. Niet zozeer de politieke partijen en de politici, maar eerder het bestuurlijk apparaat zorgt voor een bevredigend beleid.	0.87
3. In sociale en economische aangelegenheden moet heden meer gewicht toegekend worden aan technische dan aan politieke overwegingen.	0.84

<sup>4</sup> Het gaat hier telkens om gesloten vragen met vier antwoordmogelijkheden van 'eens' tot 'oneens'.

<sup>5</sup> Dierickx en Majersdorf (1993) konden nog een onderscheid maken tussen twee schalen, nl. Technocratisme en Politieke Aversie, waarbij de eerste een sterke verklaring vormde voor de positie die ambtenaren innamen op de tweede. Maar toen was de steekproef iets anders samengesteld dan in dit onderzoek.

Items	Component lading
4. De moderne wereld is zo ingewikkeld dat men voorstellen om aan de burgers meer controle te geven over de regering niet ernstig kan nemen.	0.83
5. Er is meer behoefte aan stabiliteit en continuïteit in de politieke beleidsvorming dan aan een verandering van de mensen in de regering.	0.81
6. Het algemeen welzijn wordt ernstig bedreigd door het voortdurende gevecht tussen particuliere belangengroepen.	0.73
7. Het gezag en de doelmatigheid van een regering zijn belangrijker dan haar programma.	0.72
8. Om het overheidsoptreden rationeel te beoordelen is het noodzakelijk politieke overwegingen uit te sluiten.	0.69

(N = 387, data 1989 en 1994; Eigenvalue = 5.16)

We geven graag toe dat de voltijdse Euro-Belgen met hun gemiddelde score van 0.12 heel wat minder onderhevig zijn aan het anti-politiek technocratische dan de deeltijdse Euro-Belgen (-0.14) en dan de leidinggevende Belgische ambtenaren (-0.41) in het onderzoek van 1993 <sup>6</sup>. Blijkbaar heeft hun cultuur zich toch al enigszins aangepast aan hun nieuwe werkomgeving. Niettemin komt dit politiek-culturele kenmerk bij hen nog altijd sterker naar voor dan bij de voltijdse ambtenaren uit de andere Europese lidstaten (0.46) <sup>7</sup>. Om meer precies te zijn: in geen enkele andere ambtenarendelegatie is het anti-politiek technocratische zo sterk als in de Belgische (Tabel II).

TABEL II

Anti-Politiek Technocratische

	(gemiddelde component scores)
Belgische ambtenaren (1989)	-0.41
Euro-Belgen (deeltijdse) 1994	-0.14
Euro-Belgen (voltijdse) 1994	0.12
Niet-Belgen (voltijdse) 1994	0.46
Belgische kabinetsleden (1989)	0.74

Een ander kenmerk van de politieke cultuur van de Euro-Belgen is hun wantrouwen ten overstaan van de eigen organisatorische infrastructuur. Voor deze onderhandelaars is het uiteraard van groot belang dat ze kunnen steunen op een politiek-administratief bestel dat hun instructies, advies, logistieke hulp geeft. Welnu, van deze infrastructuur hebben de Euro-Belgen geen erg hoge dunk. Inte-

<sup>6</sup> Het onderzoek werd ingezet in 1989, het volledig verslag dateert van 1993.

<sup>7</sup> Ten tijde van het onderzoek waren dat er nog maar elf.

gendeel, ze vinden dat de coördinatie van de standpunten van de verschillende ministeries chaotisch verloopt, dat de opleiding van de ambtenaren die moeten onderhandelen op Europees niveau onvoldoende is, dat de instructies die ze meekrijgen onduidelijk zijn enzovoort. We mogen dus gewagen van een hoge mate van 'organisationele aliënatie' bij de Euro-Belgische ambtenaren. Om te verduidelijken welke de semantische inhoud is van dit begrip, toont tabel III de vragen die samen in deze schaal werden opgenomen.

TABEL III

## Items van Organisationele Aliënatie

Items	Lading
1. De interne coördinatie van de standpunten van de verschillende ministeries verloopt in ons land chaotisch.	0.96
2. In de administraties van mijn land is er te weinig opleiding voor ambtenaren die moeten deelnemen aan onderhandelingen op Europees niveau.	0.92
3. Het gebeurt vaak dat ik niet helemaal zeker ben welk gezichtspunt ik in de werkgroepen moet voorstellen.	0.91
4. Voor ambtenaren is het erg belangrijk dat de beleidsvoorbereiding overzichtelijk is. De structuur van de administratie van ons land draagt daar niet altijd toe bij.	0.88
5. De meeste lidstaten bereiden zich grondiger voor op de onderhandelingen in Brussel dan wij.	0.84
6. Ik heb slechts al doende geleerd hoe met ingewikkelde Europese dossiers om te gaan.	0.79
7. Ik krijg altijd heel duidelijke instructies van mijn ministerie of van mijn departement betreffende het standpunt dat ik moet innemen.	0.74

(N = 202, data 1994; Eigenvalue = 5.23)

Men zal misschien opwerpen dat deze 'organisationele aliënatie' niet echt een element is van hun politieke cultuur, dus van subjectieve waarden en denkbeelden, maar veeleer berust op een objectieve perceptie van de feiten. Als we evenwel de score van de voltijdse Euro-Belgen (-0.08) vergelijken met die van hun collega's uit de andere lidstaten (gemiddeld 0.36), dan moeten we dit betwijfelen. Uit de cijfers blijkt zelfs dat de mate van organisationele aliënatie bij de Euro-Belgen merkkelijk hoger ligt dan bij om het even welke andere delegatie uit de andere elf lidstaten. Welnu, het is niet waarschijnlijk dat de organisatorische infrastructuur van de Euro-Belgen objectief slechter zou zijn dan die van alle andere delegaties. Slechter dan die van de Britten allicht. Maar slechter dan die van de Grieken die door iedereen en door de Euro-Grieken zelf als bijzonder gebrekkig wordt beschouwd? Enkel de gemiddelde score van de deeltijdse Euro-Belgen, die haast bij definitie minder goed voorbereid zijn op het Europese politieke spel, ligt nog veel lager (-0.56).

Een ander argument om deze organisationele aliënatie te beschouwen als een element van (subjectieve) politieke cultuur is het feit dat deze aliënatie sterk beïnvloed wordt door de mate van anti-politiek technocratische. De 'organisationele aliënatie' ligt merkbaar hoger bij ambtenaren die sterk onderhevig zijn aan 'politieke aliënatie'.

Dit verband werpt een nieuw licht op de eigenlijke betekenis van deze organisationele aliënatie. Het lijkt er sterk op dat de Euro-Belgische ambtenaren, technocratisch ingesteld als ze zijn, duidelijke richtlijnen van hogerhand verwachten en bijzonder ontgoocheld zijn als deze duidelijke richtlijnen in hun nieuwe, niet-bureaucratische, horizontale netwerken achterwege blijven.

### III. Culturele handicaps?

Vormen deze culturele eigenaardigheden van de Euro-Belgen een handicap voor hun werkzaamheden in de netwerken van de Raad van Ministers? Om op deze vraag te kunnen antwoorden dienen we eerst en vooral de te verklaren variabele verder te verfijnen.

De communicatie van de Euro-Belgische ambtenaren beweegt zich in twee richtingen. Er is de communicatie en de netwerkvorming (d.i. het onderhouden van 'regelmatige' communicatie) met politieke partners en er is die met administratieve partners. Dit onderscheid werd ontdekt met behulp van een factoranalyse. Tabel IV laat meer nauwkeurig zien wie onder de politieke en wie onder de administratieve partners gerangschikt werden.

TABEL IV

Dimensies van Communicatie (ladingen).

Partners	Politieke Communicatie	Administratieve Communicatie
Politieke partijen	0.94	
Lokale overheden	0.94	
Parlementsleden	0.89	
Regionale overheden	0.83	
Belangengroepen	0.72	
Kabinetsleden (ander ministerie)	0.42	0.79
Kabinetsleden (eigen ministerie)		0.84
Ambtenaren (eigen ministerie)		0.73
Ambtenaren (ander ministerie)		0.65
Diensten van de Premier		0.68

(N = 251, data 1989 en 1994; Eigenvalue = 4.09 (Polcom) en 2.96 (Admcom))

De communicatie met politieke partners blijkt überhaupt moeilijk te verklaren te zijn, althans met de ons beschikbare variabelen. Vermoedelijk is het zo dat politieke partners (partijen, nationale en lokale politici, regionale overheden) niet

erg relevant zijn voor onze Euro-Belgische respondenten. Dat wil zeggen: als die de behoefte voelen om hun netwerken uit te breiden, zijn ze niet geneigd om zich tot dat soort partners te wenden. De variabele 'POLCOM' is dus eigenlijk te weinig 'variabel' om zich te lenen tot statistische analyse.

Als onze Euro-Belgen een bijzondere inspanning besteden aan hun netwerkvorming richten ze zich veeleer tot administratieve partners, tot ambtenaren en kabinetsleden van het eigen en van andere ministeries. Deze administratieve netwerken reiken dus verder dan de grenzen van het eigen ministerie. Ze vertonen ook weinig hiërarchie, tenzij dan dat de voltijdse Euro-Belgen dikwijls optreden als leidinggevend voor de werkzaamheden van de deeltijdse Euro-Belgen. Dat is trouwens wat men van ambtenaren van de Permanente Vertegenwoordiging en van de gespecialiseerde dienst (P11) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mag verwachten. Kortom, ADMCOM ('administratieve communicatie') is een goede variabele die met behulp van culturele en andere factoren zou kunnen verklaard worden. Hij heeft echter één nadeel: hij beperkt zich tot de Belgische partners die in de netwerken van de Euro-Belgen kunnen worden opgenomen. Buitenlandse partners komen in ADMCOM niet voor (in POLCOM trouwens ook niet). De bedoeling was immers de 'Euro-Belgen' te kunnen vergelijken met de 'Belgo-Belgen' van het onderzoek van Dierickx en Majersdorf<sup>8</sup> dat zich beperkt had tot de Belgische netwerkpartners. Uit andere gegevens kunnen we echter opmaken dat de contactname met de leden van het Europees Parlement onderhevig is aan dezelfde culturele factoren als ADMCOM en dus wellicht tot dezelfde dimensie mag gerekend worden.

Voor de verklaring van de variantie van deze afhankelijke variabele werd een beroep gedaan op een multivariate regressieanalyse waarin naast de twee boven vermelde culturele variabelen ook een aantal structurele variabelen zoals leeftijd en anciënniteit werden opgenomen. Van alle beproefde variabelen bleven er na afloop echter slechts twee over. De mate van participatie aan de Europese beleidsvorming bleek heel belangrijk: voltijdse Euro-Belgen hadden grotere netwerken opgebouwd dan deeltijdse, wat eigenlijk vanzelfsprekend was. Interessanter was dat ook de mate van 'organisationele aliënatie' een grote directe invloed bleek te hebben. Het anti-politiek technocratische had daarentegen geen directe invloed op de netwerkvorming, maar wel een indirecte. Het versterkte immers de neiging tot 'organisationele aliënatie'.

Hier stoten we opnieuw op de boven vermelde paradox. De redenering kan nu echter nauwkeuriger onder woorden gebracht worden. Zowel de politieke als de organisationele aliënatie liggen in België uitzonderlijk hoog. Beide aliënaties remmen (op directe of op indirecte wijze) de netwerkvorming af. Onderhandelaars die niet durven rekenen op een stevige infrastructuur, zullen zich niet ver wagen in hun contacten met eventuele partners. In belangrijke opzichten betekent de politieke cultuur van de Euro-Belgische ambtenaren dus een ernstige handicap. Deze handicap heeft in feite echter geen tastbare gevolgen. Er moet dus nog een andere factor bestaan die deze handicap compenseert. Welke is deze andere, onbekende factor? Deze vraag lijkt op de vraag van de astronomen die eertijds de baan van de verste planeten van ons zonnestelsel slechts konden verklaren door het bestaan van een nog verdere planeet te postuleren.

8 DIERICKX G., MAJERSDORF PH., *a.w.*

#### IV. De ideologische factor

Onze Belgische respondenten staan zelf verbaasd over het feit dat ze met hun beperkte middelen zo goed kunnen functioneren op Europees niveau. Het eerste antwoord dat door deze en andere bevoorrechte getuigen telkens weer wordt voorgesteld is de geografische nabijheid. De Euro-Belgen hebben het voorrecht te mogen werken in hun eigen hoofdstad, op wandelafstand van hun organisationele infrastructuur, dat wil zeggen van de diensten en ministeries die ze zouden willen consulteren. Waar hun politieke cultuur hun nogal wat wantrouwen influistert tegenover hun officiële politiek-administratieve basis, maakt de geografische nabijheid het gemakkelijk om zich desondanks tot die achterban te richten. Misschien zoeken ze de steun die ze niet krijgen van hun officiële achterban bij andere ambtenaren en kabinetsleden die ze zelf uitkiezen. Voor de Euro-Belgen is deze supplementaire inspanning goedkoper dan voor hun collega's uit andere lidstaten.

Dit is een populaire en bovendien geloofwaardige hypothese. Ze is echter moeilijk hard te maken met de kwantitatieve gegevens waarover wij dankzij onze enquête kunnen beschikken. We voelen ons veiliger bij een tweede hypothese die wel kan bevestigd worden met de beschikbare gegevens en die een beroep doet op een ander aspect van politieke cultuur, nl. de ideologie. In de enquête werden meerdere dimensies van ideologie opgenomen, o.a. de onvermijdelijke sociaal-economische links-rechts dimensie. Er bleek echter slechts één dimensie relevant te zijn voor de vraag die hier aan de orde is, nl. de mate van Europees supranationalisme. De items van dit supranationalisme worden voorgesteld in tabel V.

TABEL V

#### Europees Supranationalisme (ladingen)

1. Enkel een verdere Europese integratie kan waarborgen dat de Europese instellingen opgewassen zullen zijn tegen nieuwe verantwoordelijkheden en uitdagingen.	0.96
2. De Europese Unie kan zich meer doelmatig meten met een aantal actuele problemen dan de nationale regeringen.	0.96
3. Zonder de Europese Unie zijn de lidstaten niet opgewassen tegen de andere economische grootmachten in de wereld.	0.96
4. De Europese Unie is onmisbaar omdat er tegenwoordig zoveel grensoverschrijdende problemen zijn.	0.95
5. Ik ben voorstander van een subsidiariteit waarbij de macht van de nationale regeringen overgedragen wordt aan de Europese Unie, als dit leidt tot een meer doeltreffend beleid.	0.89

(N = 117, nl. voltijdsen in de werkgroepen; Eigenvalue = 4.45)

Uit tabel VI blijkt dat de Euro-Belgen, althans de voltijdse, worden gedreven door een Europese supranationalistische overtuiging die al even uitzonderlijk

hoog is als hun wantrouwen in de politieke actoren en in hun organisationele infrastructuur laag is. In feite zijn de voltijdse Euro-Belgische ambtenaren verreweg de meest supranationalistisch gezinden van alle delegaties in de werkgroepen van de Raad van Ministers. Tabel VI toont niet de scores van de deeltijdse Euro-Belgen om de vergelijkbaarheid met de buitenlandse delegaties te waarborgen. Maar op het stuk van Europese gezindheid verschillen die niet zo sterk van hun voltijdse collega's. Europese gezindheid is een Belgische specialiteit.

TABEL VI

## Europees Supranationalisme (gemiddelde scores)

Belgen	-1.12*
Duitsers	-0.30
Nederlanders	-0.20
Italianen	-0.09
Fransen	0.03
Spanjaarden	0.08
Portugezen	0.09
Ieren	0.40
Denen	0.66
Britten	0.81

- Hoe lager de score, des te sterker het supranationalisme.

Om een onderzoekstechnische reden werd deze ideologische factor niet opgenomen in het multivariate model dat de netwerkvorming van de Euro-Belgen pookte te verklaren en dat boven besproken werd. Deze reden is eenvoudig: de variabele 'Europees Supranationalisme' vertoont, althans onder de Belgische respondenten, te weinig variantie om de variantie van de variabele ADMCOM te kunnen verklaren. Zowat alle Euro-Belgen staan als één man achter de Europese gedachte. Omdat deze factor in het multivariate model ontbreekt, kon hij ook niet afgewogen worden tegen de twee andere politiek-culturele factoren (politieke en organisationele aliënatie). Andere gegevens<sup>9</sup> tonen echter aan dat Europees Supranationalisme een belangrijke factor is in een multivariate verklaring van de netwerkvorming van alle ondervraagde 'Europese' ambtenaren, belangrijker nog dan de factor 'Organisationele Aliënatie'. Als de Europese gezindheid van alle Euro-ambtenaren zulke invloed heeft mogen we aannemen dat de sterke Europese gezindheid van de Euro-Belgen een stimulans betekent om hun werk, en meer bepaald hun netwerkvorming ter harte te nemen. Zo sterk moet deze stimulans zijn dat hij de culturele handicaps meer dan compenseert.

Waarom zou deze ideologische factor zulke rol kunnen spelen? Zeker versterkt dit supranationalisme de motivering van de ambtenaren om zich in te zetten voor 'de goede zaak', ook als de dwang en de steun van hogerhand wegvalt. Vooral als zulk 'idealisme' een collectieve waarde wordt en een kenmerk van de

<sup>9</sup> BEYERS J., DIERICKX G., *a.w.*, 1997

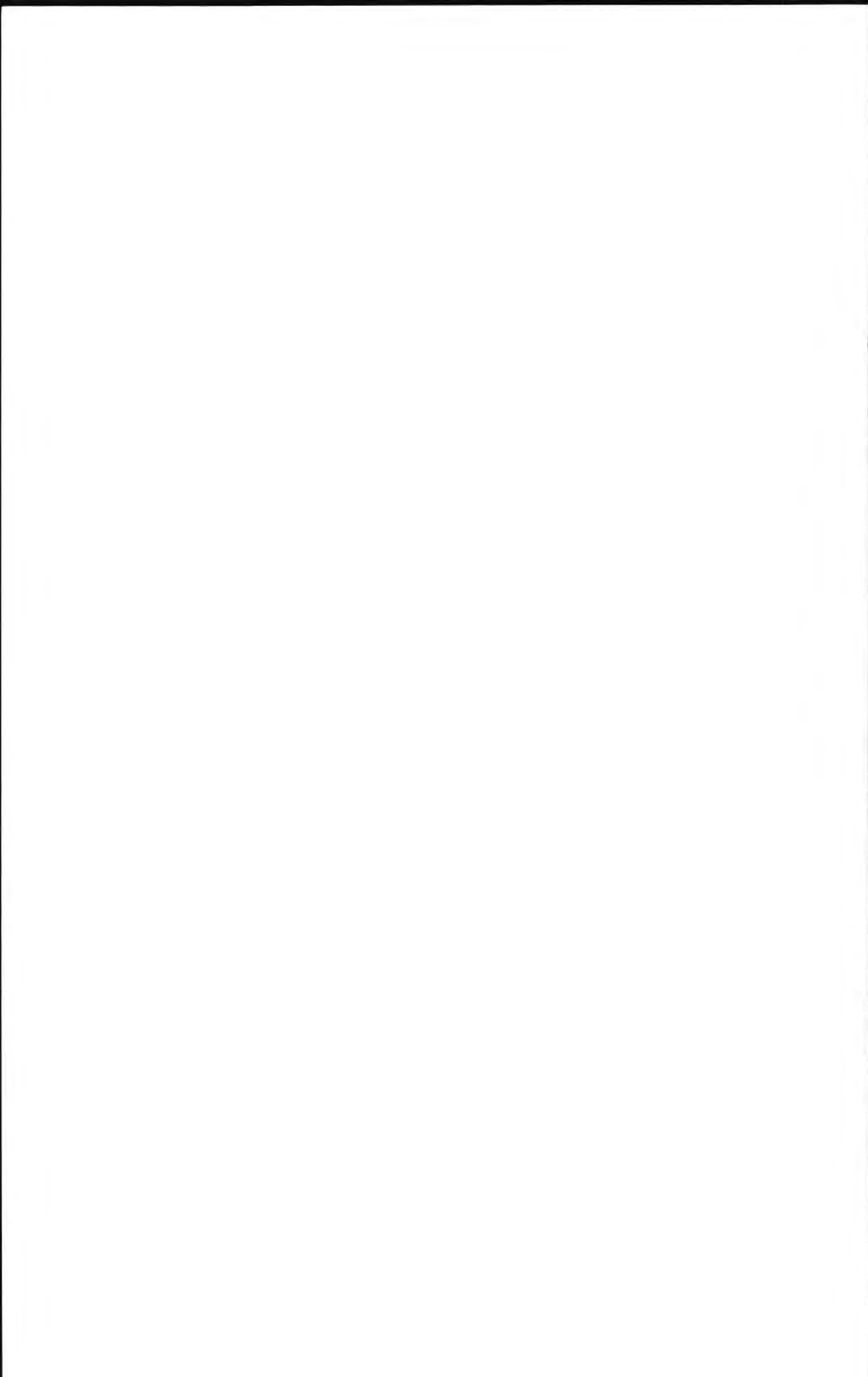


corpsgeest, kan het a.h.w. bergen verzetten. Idealisme kan dus bij ambtenaren, althans in bepaalde omstandigheden, een grote rol spelen. Als dit niet beantwoordt aan de dagelijkse wijsheid over de ambtenaar, dan is de dagelijkse wijsheid niet goed ingelicht.

Bovendien heeft dit supranationalisme voor de Euro-Belgen naast een motiverende ook een functionele waarde. Het maakt hun werk gemakkelijker. Het inspireert hen tot een diffuus vertrouwen in de voorstellen van de Europese Commissie. Daarom is het gebrek aan steun vanwege de Belgische overheid wel subjectief ergerlijk maar niet objectief hinderlijk. Hun Europese gezindheid laat hen toe te vertrouwen in de Europese overheid waar de Belgische in gebreke blijft.

### **Summary: The Euro-Belgian Civil Servants. A Paradoxical Performance**

*The Belgian civil servants who are involved in the working groups of the European Council of Ministers on a full-time basis are a small elite corps which is hardly typical for the Belgian civil service as a whole. Most of its members belong to the Ministry of Foreign Affairs or to other ministries as these have delegates in the Permanent Representation. Their responsibilities too are rather different from those of the normal Belgian civil servant. The latter are typically engaged in the implementation of the policies designed by their political masters, the former are largely autonomous policy makers and negotiators, though mostly in matters of minor political importance. In one regard though, these Euro-Belgians are still recognizable as typically Belgian. Their political culture is characterized, though to a lesser degree than that of the other senior civil servants in Belgium, by a technocratism which is very distrustful of political actors and by a remarkable level of distrust of their organisational infrastructure. Such a culture should lead to a poor performance in the working groups of the Council of Ministers. But it does not. That is the paradox this contribution intends to examine.*



# Het (Belgisch) middenveld en de Europese beleidsvorming: institutionele factoren binnen een meerlagig systeem <sup>1</sup>

door Peter BURSENS

Aspirant FWO-Vlaanderen aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de UIA-UA

## Inleiding

Traditioneel worden in de politologie drie niveaus onderscheiden om belangengroepen te bestuderen: het micro-, meso- en het macroniveau. <sup>2</sup> Het *micro-niveau* behandelt de relaties tussen de belangengroepen en hun leden. Hier zijn themata aan de orde zoals het collectieve actieprobleem, de representativiteit van de belangengroepen en de mate van controle die belangengroepen kunnen uitoefenen over hun leden met betrekking tot de implementatie van de beleidsopties die zij met de overheden onderhandeld hebben. Het *mesoniveau* bestudeert de verhoudingen tussen de belangengroepen onderling. Aan bod komen onder andere concepten zoals hiërarchische structuren, overlappende leiderschappen en concurrentie- en monopolieposities van belangengroepen binnen bepaalde sectoren. Het *macroniveau* tenslotte analyseert de relaties tussen de belangengroepen en het overheidsniveau met betrekking tot aspecten zoals de aard, de frequentie en de inhoud van de contacten. Deze bijdrage situeert zich in de eerste plaats op de meso- en macroniveaus van de Belgische belangengroepen ten aanzien van de Europese beleidsvorming. <sup>3</sup> Hierbij rijzen direct een aantal vragen. Hoe hebben de Belgische belangengroepen zich organisatorisch aangepast aan een steeds relevanter wordend Europees beleidsniveau? Welke onderlinge verbanden hebben zij uitgebouwd met het oog op rechtstreekse belangenverdediging op het Europese niveau? Wat zijn de concrete kenmerken van de belangenbehartiging in een Europese politieke arena die wezenlijk verschilt van de nationale politieke arena? Deze vragen roepen een beeld op van de Europese Unie als een politiek systeem dat bestaat uit meerdere met elkaar verbonden niveaus waarin zowel publieke als private actoren participeren aan de beleidsvorming. Daarnaast blijkt uit de vraagstellingen dat het voorwerp van deze bijdrage in de eerste plaats kijkt naar de manier waarop de Belgische belangengroepen hebben moeten leren leven met de gewijzigde institutionele context die de uitbouw van de Europese constructie met zich mee heeft gebracht. Een theoretische kadering van het meerlagige karakter van de Europese politieke arena en van de invloed van de politieke instituties op de organisatie en op de strategieën van de Bel-

<sup>1</sup> Met dank aan Stefaan Walgrave (UIA-UA), en Jan Beyers (KULeuven) voor de nuttige suggesties.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: DIERICKX, G., *De logica van de politiek*. Leuven, Garant, 1996.

<sup>3</sup> Vooraf moet gesteld worden dat het hier enkel gaat om de structurele en relationele componenten van het middenveld en niet om de inhoud van de standpunten die het middenveld vertegenwoordigt noch om de steun die het middenveld al of niet kan uitspreken ten aanzien van het Belgisch Europees Beleid. Voor deze laatste aspecten verwijs ik naar de bijdrage van Jan Beyers in dit volume.

gische belangengroepen vormen daarom een essentiële inleiding op de concrete Belgische situatie.

## I. *Multi-level governance* en het nieuw-institutionalisme

### A. *De Europese Unie als een multi-level governance politiek systeem*

De Europese Unie is een uniek politiek systeem in de zin dat de Europese constructie kenmerken combineert van natiestaten en van internationale organisaties maar ook in de zin dat het met geen van beide traditionele politieke entiteiten kan gelijkgesteld worden. Het unieke ligt vooral in het feit dat natiestaten in de Europese Unie samenwerken op basis van een nooit eerder vertoonde overdracht van nationale bevoegdheden naar een supranationaal niveau. Dit gegeven doet onderzoekers vaak besluiten dat de Europese Unie een *sui generis* systeem is dat met geen andere nationale of internationale constructie te vergelijken is en daardoor ook niet kan bestudeerd worden met modellen en theorieën die ontworpen zijn voor die andere constructies. Blijven steken in de vaststelling dat de Europese Unie een *sui generis* systeem is, kan echter niet volstaan. Elders werd reeds betoogd dat "(...) *to argue simply that the Union is but a sui generis political phenomenon which should thus be examined in terms of new conceptual paradigms or ad hoc theoretical interpretations, runs the danger of complying with undisciplined formulations, leaving its present wandering between the worlds of normal interstate and normal intrastate relations largely unchallenged*"<sup>4</sup>.

De *sui generis* perceptie is enkel nuttig voor zover het waarschuwt tegen het klakkeloos toepassen van modellen uit de politologie en uit de internationale betrekkingen op de eigen-aardige politieke arena van de Europese Unie. Maar tegelijk bestaat het gevaar dat een tot in het extreme aanwenden van de *sui generis* gedachte leidt tot het formuleren van volledig nieuwe modellen die interne en externe vergelijkingen nagenoeg onmogelijk maken.

Maar hoe kan de Europese Unie dan op een empirische en wetenschappelijke wijze bestudeerd worden? Het *multi-level governance* concept biedt hier een uitweg. Hoewel de onderzoeksmatige waarde van het concept beperkt is - in de zin dat het niet in staat stelt verklaringen voor configuraties van actoren te geven - is het toch mogelijk om het Europese besluitvormingssysteem ermee te beschrijven en op de complexiteit ervan vat te krijgen<sup>5</sup>. De grote analytische troef van het *multi-level governance* concept is dat het de aandacht vestigt op twee essentiële kenmerken van de Europese Unie die, volgens Kohler-Koch en Knodt, reeds vervat liggen in de twee componenten van het concept: *levels of government* en *systems of governance*<sup>6</sup>. Het eerste aspect verwijst naar het feit dat de Europese

4 CHRYSOCHOOU, D.N., New Challenges to the Study of European Integration: Implications for Theory-Building. *Journal of Common Market Studies*, 1997, nr. 4, p. 523.

5 Zie o.a. JACHTENFUCHS, M., Democracy and Governance in the European Union. *European Integration Online Papers*, 1997, nr. 2, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm> en PIERSON, P., The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 1996, nr. 2, p. 123-163.

6 KOHLER-KOCH, B., KNOTT, M., *Multi-Level Governance: The Joy of Theorizing and the Anguish of Empirical Research*. ECPR Joint Sessions, Bern, 27 februari - 4 maart 1997.

Unie bestaat uit meerdere overheidsniveaus waarvan het statelijk niveau er slechts één is - en bovendien één dat zijn bevoegdheden moet delen met sub-nationale en supranationale overheidsorganen<sup>7</sup>. Het tweede aspect zegt iets over de manier waarop de verschillende Europese niveaus samen aan besluit- en beleidsvorming doen<sup>8</sup>. Inherent aan het *governance* aspect is immers de vervaging van het onderscheid tussen de publieke en de private actoren en de ontwikkeling van horizontale banden tussen de actoren die deelnemen aan de besluitvorming<sup>9</sup>. Beide aspecten leiden samen tot de definitie van *multi-level governance* als 'een politiek systeem dat bestaat uit meerdere in elkaar grijpende overheidsniveaus (sub-nationaal, nationaal, supranationaal) waarbij het beleid gevoerd wordt door middel van niet-hiërarchische configuraties die gekenmerkt worden door een vervaging van de grens tussen de publieke en de private sfeer'.

Deze conceptualisering van de Europese Unie resulteert in groot aantal potentiële relaties tussen de verschillende soorten van participerende actoren uit de verschillende niveaus. Figuur I vat deze panoplie aan relaties samen. Ten eerste zijn er de publieke actoren of besluitvormers van de Europese politieke arena. Deze situeren zich op de verschillende niveaus: de Europese Commissie op het Europese niveau, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité op het Europese en het nationale niveau, het Comité van de Regio's op het Europese en het sub-nationale niveau en tenslotte de Raad van Ministers op de drie niveaus maar uiteraard vooral op het niveau van de lidstaten. Daarnaast zijn er de belangengroepen die eveneens op de drie niveaus aanwezig zijn. De relaties tussen beide soorten van actoren vinden plaats door middel van informele contacten (het pure lobbyen) enerzijds en door middel van allerhande en in verschillende mate geïnstitutionaliseerde organen zoals adviescomités, expertencomités, consultatierondes en hearings, zowel in de vorm van mondelinge communicatie als in de vorm van schriftelijke zogenaamde *position papers*, anderzijds.

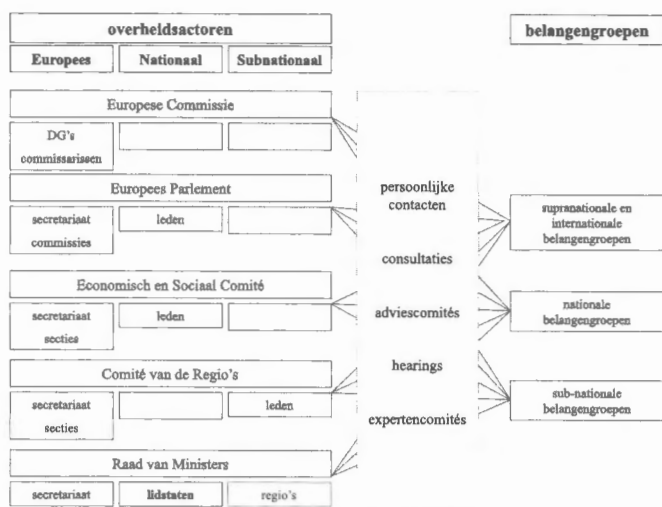
7 Zie in de eerste plaats het werk van Marks en Hooghe (HOOGHE, L. (Ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1996; MARKS, G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In: CAFRUNY, A.W., ROSENTHAL, G. (Ed.), *The State of the European Community: the Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Lynne Rienner, 1993; MARKS, G., *An Actor Centered Approach to Multi-Level Governance*. *Journal of Regional and Federal Studies*, 1996, nr. 2, p. 20-38; MARKS, G., NIELSEN, F., RAY, L., *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. In: MARKS, G., SCHARPE, F.W., SCHMITTER, Ph. (Ed.), *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996; MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K., *European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance*. In: *Journal of Common Market Studies*, 1996, nr. 3, p. 341-378); maar verder ook het werk van Grande (GRANDE, E., *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision Making: the Case of the European Union*. *Journal of European Public Policy*, 1996, nr. 3, p. 318-338) en JACHTENFUCHS, 1997, o.c.

8 JACHTENFUCHS, M., *Theoretical Perspectives on European Governance*. *European Law Journal*, 1995, nr. 2, p. 115-153 en KOHLER-KOCH, B., KNOTT, M., 1997, o.c.

9 Een derde essentieel kenmerk van het *governance* concept is het regulerende karakter van het beleid. Dat is echter minder relevant voor de organisatie en strategieën van de belangengroepen.

FIGUUR I

## Europese besluitvorming vanuit een multi-level governance perspectief



Dat de belangengroepen op die drie niveaus georganiseerd zijn, welke van de potentiële relaties ook daadwerkelijk in de realiteit voorkomen en hoe die dan concreet worden ingevuld, wordt in belangrijke mate bepaald door de institutionele context waarbinnen de belangengroepen opereren. Tenminste, dat is het uitgangspunt van de nieuw-institutionalistische theorie.

### B. De nieuw-institutionalistische theorie toegepast op de Europese besluitvorming

De herontdekking van het belang van instituties is niet uniek voor de politologie, laat staan voor de studie van de Europese Unie. Vanaf het einde van de jaren '70 - begin de jaren '80 flakkerde in de meeste humane wetenschappen de interesse voor instituties op en groeide er iets als de nieuw-institutionalistische theorie. Vijftien jaar later zijn deze theoretische uitgangspunten gemeengoed geworden in ondermeer de (organisatie)sociologie<sup>10</sup>, de economie<sup>11</sup> en de politologie<sup>12</sup>. Het politologische nieuw-institutionalisme kan beschouwd worden als één van de stappen in het spel van actie en reactie tussen verschillende stromin-

10 Zie vooral Powell, W., DiMaggio, P., *The New-Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

11 Zie vooral NORTH, D.N., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

12 Zie vooral MARCH, J., OLSEN, J.P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review*, 1984, nr. 2, p. 734-748; MARCH, J., OLSEN, J.P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press, 1989; MARCH, J., OLSEN, J.P., *Institutional Perspectives on Political Institu-*

gen. Zo werd de politologie tot halverwege deze eeuw gedomineerd door institutionele en juridische studies van formele politieke structuren zoals het parlement en de administratie. Deze analyses bleven echter vaak steken in beschrijvingen en kwamen nauwelijks toe aan enige theoriebouw. Daarop kwam in de jaren '60 kritiek van de behavioristen die stelden dat enkel observeerbaar gedrag van individuen kon leiden tot wetenschappelijke analyses en theorieën. Meteen werden politieke instituties gedegradeerd tot epifenomenen. De opkomst van de *rational choice* benadering in de jaren '70 beaamde de suggestie van het behaviorisme dat naar individuele gedragingen moest gekeken worden en voegde er aan toe dat die individuen moesten begrepen worden als rationele personen die streven naar de maximalisering van hun belangen. Ook de *rational choice* aanhangers waren wars van het opnemen van instituties in hun verklaringsmodellen. De exclusieve aandacht voor het gedrag van individuen zorgde dan weer voor groeiende ontevredenheid vanaf het begin van de jaren '80. Een steeds toenemend aantal auteurs begon te wijzen op de rol die institutionele factoren spelen bij het scheppen van mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot de strategieën van politieke actoren. Dit betekende echter geenszins een terugkeer naar het 'oude' institutionalisme. Op de eerste plaats streven de nieuw-institutionalisten naar meer dan loutere beschrijving en trachten zij ook verklaringen te bieden voor het gedrag van politieke actoren en voor beleidsuitkomsten. Op de tweede plaats wordt ook de definitie van instituties uitgebreid.

Binnen de politologie wordt vaak het onderscheid gemaakt tussen de rationale en de historische variant van het nieuw-institutionalisme. Beide sub-paradigmata hebben de ambitie om antwoorden te formuleren op de vraag '*How political institutions shape political behavior and outcomes*'<sup>13</sup>. Beide vertrekken ook vanuit de vaststelling dat zuivere *rational choice* modellen niet in staat zijn om de complexe politieke realiteit voldoende te verklaren en dat zowel formele als informele instituties in verklaringsmodellen moeten opgenomen worden. Formele of harde instituties zijn ondermeer structuren, instellingen, wetten, regels en procedures. Tot de informele of zachte instituties behoren ondermeer normen, conventies, ongeschreven overeenkomsten, gewoonten en tradities. De twee sub-paradigmata vertonen echter ook verschillen in hun alternatieven voor de zuivere *rational choice* benadering. Wat hen vooral scheidt, is de ratio van rationaliteit in instituties in de verklaringen van politiek gedrag, van configuraties van politieke actoren en van beleidsuitkomsten. Rationele nieuw-institutionalisten hanteren het concept van 'dunne' instituties om aan te duiden dat rationele actoren hun exogeen gegeven preferenties maximaliseren binnen een institutionele context die aan hun strategieën mogelijkheden biedt en beperkingen oplegt. Vaak geciteerde auteurs zijn «Levi, Scharpf en Shepsle»<sup>14</sup>. Het historisch nieuw-

tions. IPSA, Berlijn, 21 - 25 Augustus 1994; THELEN, K., STEINMO, S., Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. (Ed.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

13 KATO, J., Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists. *British Journal of Political Science*, 1996, nr. 2, p. 553-582.

14 LEVI, M., *Of Rule and Revenu*. Berkeley, University of California Press, 1988; SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-oriented Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press, 1997; SHEPSLE, K.A., Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, H. (Ed.), *Political Science. The Science of Politics*. New York, Agathon, 1986; SHEPSLE, K.A., Studying Institutions. Some Lessons From the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1989, nr. 2, p. 131-147.



institutionalisme verwijdt zich nog een stap verder van de oorspronkelijke *rational choice* premissen door te stellen dat niet alleen strategieën maar ook preferenties onderhevig zijn aan de invloed van de institutionele context waarbinnen politieke actoren moeten opereren. Zij spreken hierbij van zogenaamde 'dikke' instituties<sup>15</sup>. Grondleggers zijn in de eerste plaats «March en Olsen<sup>16</sup>», maar ook «Thelen, Steinmo en Longstreth».

Terwijl het nieuw-institutionalisme reeds opgang maakte in de *comparative politics* literatuur sinds het begin van de jaren '80, blijken analisten van de Europese Unie de mogelijkheden van de theorie pas in het begin van de jaren '90 ontdekt te hebben. Zowel de studie van het Europese integratieproces als het onderzoek naar de Europese besluitvorming gebeurt nu frequent vanuit het nieuw-institutionalisme. Met betrekking tot het integratieaspect wordt de institutionele aanpak vaak beschouwd als een uitweg uit het steriele debat tussen intergouvernementalisten en neo-functionalisten<sup>17</sup>. Het nieuw-institutionalisme combineert immers het intergouvernementele idee dat de preferenties van de lidstaten fundamenteel zijn voor een verklaring van het creëren en van het aanpassen van de Europese instellingen, met het neo-functionalistische inzicht dat de instellingen op hun beurt invloed kunnen uitoefenen op de (beleids)opties van de lidstaten. De integratie *problematische* wordt bovendien zowel vanuit de rationele variant<sup>18</sup> als vanuit de historische variant<sup>19</sup> bestudeerd. Ook de Europese besluitvorming wordt vanuit beide hoeken geanalyseerd. Rationele auteurs beschouwen over het algemeen de lidstaten als de belangrijkste actoren omdat zij de beslissingen nemen in de Raad van Ministers. Hun analyses nemen vaak de vorm aan van zeer formalistische speltheoretische modellen<sup>20</sup> waarin gesimuleerd wordt hoe politieke actoren hun strategieën en gedrag aanpassen aan die van hun tegenspelers en aan de institutionele context. Historische benaderingen vestigen vooral de aandacht op de capaciteiten van intergouvernementele en supranationale instellingen om de preferenties en strategieën van nationale en supranationale belangengroepen te beïnvloeden<sup>21</sup>.

15 Er moet met andere woorden een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de categorieën formeel/hard en informeel/zacht enerzijds en 'dik' en 'dun' anderzijds. Formeel/hard en informeel/zacht verwijzen naar wat onder instituties verstaan wordt, terwijl 'dik' en 'dun' verwijzen naar hoe instituties werken, i.e. naar hun rol in het politiek spel.

16 MARCH, J. en OLSEN, J., 1984, 1989, 1994, o.c.; THELEN, STEINMO en LONGSTRETH, 1992, o.c.

17 POLLACH, M.A., The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. *Governance*, 1996, nr. 4, p. 429-458.

18 SCARPF, F.W., The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988, nr. 1, p. 239-278.

19 MSTRONG, K., BULMER, S., *The Governance of the Single European Market*. Manchester University Press, 1998; PIERSON, 1996, o.c.; SANDHOLTZ, W., *Integration Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*. *Journal of Market Studies*, 1996, nr. 3, p. 403-429.

20 S., G., The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setting. *Journal of Political Research*, 1994, nr. 1, p. 128-142; TSEBELIS, G., GARRETT, G., *Power, Power Indices and Decision Making in the European Union*. *Journal of Economics*, 1996, nr. 3, p. 345-361.

21 *Governance of the European Union: A New Institutional Approach*. *Journal of Governance*, 1994, nr. 4, p. 351-380.

Het is binnen de laatste traditie dat deze bijdrage moet gesitueerd worden. De illustraties uit de volgende paragraaf behandelen de organisatie en de strategieën van het Belgische middenveld in functie van de Europese institutionele arena waarin de Belgische belangengroepen moeten meespelen indien zij invloed willen uitoefenen op Europese beleidsaspecten. Dit wordt duidelijk aan de hand van figuur II.

FIGUUR II

Het Europese politieke spel vanuit het perspectief van belangengroepen



Middenveldorganisaties stappen de politieke arena in als actoren met preferenties ten aanzien van het beleid. Hun doel is om deze preferenties, die een uitdrukking zijn van hun belangen, te verwezenlijken, d.w.z. om de besluitvormers zodanig te beïnvloeden dat in het beleid rekening gehouden wordt met hun belangen. Zij worden hierbij echter geconfronteerd met een context die bestaat uit zachte en harde instituties en die aan hun optreden in de politieke arena mogelijkheden biedt maar ook beperkingen oplegt. Deze instituties kunnen de beleidskeuzes van de belangengroepen beïnvloeden, en hun strategieën en organisatiestructuren wijzigen. Dit vertaalt zich uiteindelijk in interactiepatronen en actor-configuraties die op hun beurt weer bepalend zijn voor de uiteindelijke beleidsuitkomsten.

De nu volgende illustraties gaan dieper in op één specifiek onderdeel van het bovenstaande schema door te beschrijven hoe de gewijzigde institutionele context de Belgische belangengroepen heeft verplicht om zich op een andere manier te organiseren en om aanvullende strategieën uit te werken. Dit betekent met andere woorden dat bevestiging gezocht wordt van het uitgangspunt dat omwille van de creatie van een *multi-level governance* politiek systeem de Belgische belangengroepen zich hebben moeten aanpassen aan de groeiende rol die hen wordt toegekend op de steeds belangrijker wordende sub-nationale en supranationale niveaus. België is inderdaad vanuit het *multi-level governance* perspectief een zeer interessante casus omdat het geconfronteerd wordt met een federaliseringsproces in twee richtingen. Vanuit de nieuw-institutionele invalshoek valt immers naast een aanpassing aan het Europese niveau ook een aanpassing aan het niveau van gewesten en gemeenschappen te verwachten.

## II. Illustraties

### *A. Globale organisatie van het Belgische middenveld ten aanzien van de Europese beleidsvorming*

Het Europese beleidsniveau is in de loop der jaren steeds belangrijker geworden voor tal van beleidssectoren. Daar waar in de beginjaren van het integratieproject slechts zuivere economische sectoren zoals handel, industrie, energie en landbouw rekening moesten houden met Europese regelgeving, zijn over de jaren steeds minder beleidsdomeinen overgebleven die volledig zijn blijven toebehoren aan het niveau van de lidstaten. Eerst werd het Europese niveau ook nog (gedeeltelijk) bevoegd voor sectoren zoals sociaal beleid en milieubeleid, later kwamen er zelfs zogenaamde zachte sectoren zoals cultuur en onderwijs bij. Kortom, indien effectieve belangenverdediging gedefinieerd wordt als een poging tot het beïnvloeden van de bevoegde actoren, dan kunnen nog maar weinig sectoren zich veroorloven om het Europese niveau te verwaarlozen.

Deze institutionele veronderstelling wordt bevestigd door de resultaten van een *survey* onder de Belgische middenveldorganisaties<sup>22</sup>. Van de 127 respondenten verklaarde driekwart dat het Europese beleidsniveau relevant was voor de sector waarin zij werkzaam zijn en slechts 1 op 5 van de belangengroepen had nog nooit een standpunt geformuleerd met betrekking tot een aspect van het Europees beleid. Deze interesse voor en de inschatting van het belang van de Europese beleidsvorming vertaalt zich echter niet in een evenredig niveau van daadwerkelijke inspanningen. Dat blijkt uit de cijfers van de enquête: 3 op 5 belangengroepen houdt zich niet of nauwelijks met 'Europa' bezig. Dit betekent dat ze zich naar eigen zeggen slechts sporadisch en fragmentair met Europese materies inlaten. 2 op 5 belangengroepen zijn wel intensief 'Europees' bezig. Wanneer dan gepeild wordt naar de Europese activiteitsgraad en een uitsplitsing gemaakt wordt naar sociaal-economische en politiek-culturele belangengroepen vallen enkele verschillen op.

---

22 In de loop van 1997 voerden Jan Beyers en Kristof Decoster (UIA-UA) onder leiding van Guido Dierickx (UA), en onder begeleiding van een interuniversitaire stuurgroep (Bart Kerremans, KULeuven, Christian Franck, UCL, Eric Phillipart, ULB en Peter Bursens, UIA-UA), een onderzoek uit naar de opinie van het Belgische middenveld over het Belgisch Europees beleid. Dit gebeurde in opdracht van het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel de studie in essentie peilde naar de standpunten van het middenveld omtrent het Europese integratieproject en omtrent enkele hete Europese politieke hangijzers (de Economische en Monetaire Unie, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, het sociaal beleid en het politieel beleid), werd ook een aantal vragen opgenomen over de organisatie en de strategieën van de Belgische belangengroepen. Het is naar die laatste data dat in deze paragraaf zal verwezen worden. De data zijn gebaseerd op de ingevulde enquêtes van 127 organisaties-respondenten. Deze respondenten behoren tot alle onderdelen van bovenstaande classificatie met uitzondering van de commerciële lobbyisten en de geografisch-publieke belangengroepen. Onder hen zijn 31 sociaal-economische belangengroepen en 96 politiek-culturele belangengroepen.

TABEL I

'Europese' activiteitsgraad van het Belgisch middenveld  
(percentages, N = 127)

	Opvolging van Europees beleid	'Europese' onderdelen of werkgroepen	'Europese' personeelsleden
sociaal-economische belangengroepen	100	68	77
politiek-culturele belangengroepen	81	48	53

De sociaal-economische belangengroepen verklaren allemaal dat zij het Europees beleid opvolgen. Meer dan driekwart van hen heeft personeel in dienst dat zich hier speciaal op toelegt en bij tweederde gebeurt dit zelfs binnen speciaal daartoe opgerichte eenheden, afdelingen of werkgroepen. Van deze sociaal-economische organisaties heeft 1 op 4 tussen 2 en 10 personeelsleden voor Europese dossiers vrijgesteld en 1 op 10 zelfs meer dan 10 personeelsleden. De politiek-culturele organisaties vertonen een minder intensieve Europese activiteit: 4 op 5 volgt nog wel het Europees beleid maar slechts de helft heeft er specifiek personeel voor in dienst. Een voor de hand liggende hypothese is dan dat politiek-culturele organisaties over minder financiële middelen kunnen beschikken, dus kleiner in omvang zijn en dus ook minder mensen kunnen vrijmaken. De data verwerpen echter deze hypothese: er kon geen significant verband vastgesteld worden tussen de omvang van de belangengroepen en hun 'Europese' activiteit. De reden moet daarom vooral gezocht worden in de parallelle agenda's van de sociaal-economische belangengroepen en van de Europese Unie. Ondanks het feit dat nu een groot aantal beleidsdomeinen bestreken wordt, blijft de Europese regelgeving in hoofdzaak van toepassing op het economische domein en aanverwante sectoren.

'Bezigt zijn met Europa' betekent in het geval van belangengroepen het verdedigen van belangen door het formuleren van standpunten en het overmaken van die standpunten aan de politieke actoren die beslissingsbevoegdheid hebben in het Europese politiek spel. Welke kanalen en strategieën volgen de Belgische belangengroepen? Welke politieke actoren worden door de Belgische belangengroepen gecontacteerd? Zeer ruw onderverdeeld komen drie categorieën van actoren in aanmerking als doelwit voor sub-nationale en nationale belangengroepen: Belgische politieke overheden, supranationale Europese politieke overheden en Europese koepelorganisaties van belangengroepen. Globaal genomen heeft minder dan de helft (43%) van de middenveldorganisaties directe contacten met de Europese besluitvormers. Uitgesplitst naar categorieën is het zo dat 62% van de sociaal-economische en 36% van de politiek-culturele organisaties rechtstreekse 'Europese' contacten onderhouden. Van de Europese instellingen is het Europees Parlement het populairste doelwit, gevolgd door de Europese Commissie en in veel mindere mate de raadgevende comités (het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's). Ook de Belgische besluitvormers worden niet echt intensief gefrequentieerd door de Belgische belangengroepen. Het valt ook op dat federale en regionale parlementsleden meer gecontacteerd worden dan de 'Belgische' componenten van de Europese structuren zo-

als het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Dit mag verbazen gezien de geringe formele betrokkenheid van de nationale en regionale volksvertegenwoordigingen en de toch nog steeds relatief zwakke machtspositie van het Europees Parlement. Het vermoeden rijst dan ook dat het hier vooral om persoonlijke contacten gaat met parlementsleden die zelf in tweede instantie op persoonlijke en informele manier de belangen verder behartigen bij andere actoren. In elk geval blijkt de drempel naar de volksvertegenwoordigers lager te zijn dan die naar de administraties en naar de kabinetten. De geringe contacten met de Belgische formeel betrokken deelnemers aan de Europese besluitvorming worden gecompenseerd door de contacten van de Belgische belangengroepen met hun respectieve Europese koepelorganisaties. 72% zegt contacten te hebben met Europese (con-)federaties. Er zijn hier bovendien maar weinig verschillen op te merken tussen sociaal-economische en politiek-culturele belangengroepen.

Met betrekking tot het Europese niveau verbazen vooral de geringe contacten van de belangengroepen met cruciale besluitvormers zoals de Europese Commissie en het Belgische Raadsniveau (het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de 'vakministeries' en de Permanente Vertegenwoordiging). In de lobbyliteratuur worden zij immers, samen met het Europees Parlement, aanzien als de belangrijkste doelwitten<sup>23</sup>: de Europese Commissie omwille van haar *agenda-setting* rol en de Raad van Ministers, waaronder dus ook de Belgische vertegenwoordiging, omwille van het uiteindelijk aannemen van de Europese wetgeving. Tot de factoren die kunnen meespelen met betrekking tot de geringe interesse in de Belgische component van de Raad van Ministers behoren het kleine stemmenaantal van België (5 op 87) in combinatie met het steeds meer gebruik maken van gekwalificeerde meerderheid en de vaak kleine en gesloten *policy communities* die aan de voorbereiding van het Belgische standpunt voorafgaan<sup>24</sup>. Beide factoren zijn niet van aard om een groot aantal belangengroepen te stimuleren hun Europese belangen te verdedigen via de Belgische besluitvormers. Belangengroepen die uitgesloten zijn van de voorbereidende *policy communities* zoeken hun heil daarom in de samenwerking met geestesgenoten uit andere lidstaten en hopen op die manier op het Europese niveau recht te trekken wat voor hen op de nationale niveaus werd kromgetrokken.

Het grote belang dat gehecht wordt aan samenwerking binnen Europese koepelorganisaties kan verder begrepen worden door de sterk uitgebouwde structuur van deze Europese belangengroepen, door het belang om als 'Europese' belangengroep beschouwd en erkend te worden en door de geografische nabijheid van de Europese (con-)federaties. In alle sectoren hebben de nationale belangengroepen zich verenigd in Europese (con-)federaties zodat in alle categorieën ook Europese belangengroepen teruggevonden kunnen worden. Het totale aantal Europese belangengroepen in Brussel wordt door de Commissie zelf geschat op ongeveer 3000. Samen stellen zij zo'n 10.000 mensen te werk, wat ongeveer 1 lobbyist betekent voor elke ambtenaar in de Europese Commissie (exclusief

23 GREENWOOD, J., *Representing Interests in the European Union*. London, Macmillan, 1997.

24 BURSENS, P., KERREMANS, B., *Loose and Tight Policy Networks EU decision-making*. PSW-Papers 97/3, Antwerpen, Departement Politieke en Sociale Wetenschappen / UIA-UA.

secretariaten en vertaaldiensten)<sup>25</sup>. De Europese (con-)federaties huizen bovendien vaak in dezelfde gebouwen als de Belgische leden. Heel wat Belgen spelen trouwens een prominente rol in de Europese koepelorganisaties. Een van de belangrijkste factoren voor de aantrekkingskracht is evenwel de uitgesproken voorkeur van de Europese Commissie om in dialoog te treden met Europees gestructureerde in plaats van met nationale belangengroepen. Dit is zowel omwille van pragmatische als omwille van politieke overwegingen. Het is immers praktisch niet haalbaar om open te staan voor of om advies te vragen aan telkens 15 belangengroepen. Daarnaast verschaffen de Europese belangengroepen de Commissie een extra Europese legitimiteit<sup>26</sup>. Commissievoorstellen die gesteund worden door 'de Europese samenleving' maken immers meer kans om het volledige wetgevingsproces ongeschonden door te komen. De Commissie heeft zelfs financiële stimuli over voor het creëren en functioneren van Europese federaties van bijvoorbeeld consumenten- en milieubewegingen en preferert Europese boven nationale groepen op te nemen in haar adviesraden en expertencomités.

Enkele voorbeelden van Belgische betrokkenheid in Europese koepels illustreren de panoplie aan Europese actoren die in Brussel actief is. De meest gekende Europese samenwerkingsverbanden zijn die van de respectieve sociale partners. Zo is het VBO lid van de Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) - de overkoepelende werkgeversorganisatie - het ABVV en het ACV van de Confédération des Syndicats (CES), het ACLVB van de Confédération des Syndicats Independents (CESI) - de overkoepelende werknemersorganisaties - en de belangengroepen van de Belgisch kaders, zoals de Nationale Vereniging van het Kaderpersoneel, van de Confédération Européenne des Cadres (CEC). UNICE en CES zijn samen met het CEEP (de koepel van de overheidsbedrijven) de erkende representatieve gesprekspartners van de Europese Commissie, ondermeer voor de Europese sociale dialoog en voor de consultaties in het kader van het Sociaal Protocol. Daarnaast zijn er enkele honderden sectorale organisaties, zowel aan werkgeverszijde als aan werknemerszijde. Dit gaat van zeer grote federaties van producenten zoals de European Council of Chemical Industry Federations (CEFIC) tot zeer specialistische federaties als de Federation of European Food Additives and Food Enzymes Industries (FEFAFE). Andere voorbeelden zijn de mutualiteiten die verenigd zijn in de Association Internationale de la Mutualité (AIM) en het NCMV dat lid is van het Secretariat Européen des Professions Libérales (SEPLIS), van Eurocommerce (de Europese Koepel van handelsassociaties) en van de Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAPME). De Boerenbond is ook lid van een hele reeks Europese landbouworganisaties: ondermeer van COPA-COGECA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne - Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne), een samenwerking tussen de gewone nationale landbouworganisaties en de nationale federaties van landbouwcoöperatieven, van CEJA (de koepel van jonge Europese land- en tuinbouwers) en van GEOPIA (de koepel van de Europese werkgevers in de land- en tuinbouwsector). Ook alle beroepsverenigingen hebben hun Europese samenwerkingsverbanden. Voorbeelden zijn de Fédération des Experts Comptables Eu-

25 GRANT, W., *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1995.

26 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., *Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?*. In: RHODES, C., MAZEY, S. (Ed.), *The State of the European Union: Building a European Polity*. Boulder, Lynne Rienner, 1995.



ropéens waar ondermeer het Belgische Institut des Réviseurs d'Entreprises lid van is en de Confédération des Notariats de l'Union Européenne dat ook de Fédération Nationale des Notaires de Belgique onder zijn leden telt.

Hetzelfde beeld komt terug bij de politiek-culturele belangengroepen. Slechts enkele voorbeelden. De Nederlandstalige Vrouwenraad en het Comité des Femmes Francophones zijn lid van de Lobby Européen des Femmes en van het Europees Centrum van Vrouwenraden, de Vlaamse Confederatie van Ouders en Ouderverenigingen van de European Parents Organisation (EPA), de Bond van Grote en Jonge Gezinnen en de Ligue des Familles en van COFACE (Confederation of Family Organisations), Oxfam Wereldwinkels van EFTA (European Fair Trade Association) en van NEWS (Network of European Worldshops), de Liga voor de Mensenrechten van de Fédération Internationale des Droits de l'Homme en Testaankoop van BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs).

### B. De Belgische en Europese milieubewegingen en het Europese milieubeleid

Het Belgisch landschap van de milieubewegingen heeft een complex uitzicht. Walgrave schatte het aantal federale, sub-nationale en lokale milieubewegingen enkele jaren geleden op zo'n 400<sup>27</sup>. Het precieze aantal is moeilijk vast te stellen omdat het voor een aanzienlijk deel tijdelijke en ad hoc groepen betreft die vaak even snel weer verdwijnen als ze de kop op steken. De drie gewesten hebben ieder hun eigen milieu *peak associations*: Bond Beter Leefmilieu (BBL) in Vlaanderen, Inter Environnement Wallonie (IEW) in Wallonië, en in Brussel de Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) voor de Nederlandstalige verenigingen en Inter Environnement Bruxelles (IEB) voor de Franstalige verenigingen. De opdeling in sub-nationale afdelingen is net zoals het samenwerken in Europese federaties ingegeven vanuit institutionele factoren. Ten eerste zijn vele milieubevoegdheden overgeheveld naar de gewesten. Dit betekent dat gewesten verschillend kunnen omgaan met milieureglementering wat meteen ook een verschillende aanpak van belangenbehartiging veronderstelt. Bovendien krijgen alvast in Vlaanderen milieubewegingen enkel overheidssubsidies indien ze exclusief Vlaams gestructureerd zijn. Een woordvoerder van het WWF noemde de opdeling van de Belgische sectie dan ook een administratieve noodzaak<sup>28</sup>. Greenpeace is de uitzondering, maar hun federale structuur kan ook begrepen worden vanuit de institutionele context. Greenpeace houdt zich immers vooral bezig met federale materies zoals nucleaire energie. Bovendien is de financiële *incentive* van de Vlaamse regering voor hen van geen tel omdat zij omwille van hun onafhankelijkheid elke subsidie weigeren. De regionale koepels hebben wel regelmatige bijeenkomsten waarop bijvoorbeeld overleg gepleegd wordt over de implementatie van Europese richtlijnen die hen allemaal aanbelangen. Alle milieuorganisaties hebben dus één van de gewesten als werkterrein, met uitzondering van Greenpeace (cf. infra). Zelfs de afdelingen van internationale ngo's zijn opgesplitst. Zo heeft het WWF niet alleen een Belgische overkoepelende sectie maar bestaan er ook WWF-Vlaanderen en WWF-Communauté française.

27 WALGRAVE, S., *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen*. Leuven, Garant, 1994, p. 68.

28 Deze uitspraak werd opgetekend in het kader van een interviewreeks met Belgische en Europese milieubewegingen over hun organisatie en structuren. Voor meer details zie Bursens, P., Environmental Interest Representation in Belgium and the EU: Professionalisation and Division of Labour within a Multi-level Governance Setting. *Environmental Politics*, 1997, nr. 4, p. 51-75.



Op het Europese niveau zijn zeven grote milieuorganisaties actief. Deze zogenaamde *Group of Seven* bestaat uit het European Environmental Bureau (EEB), het World Wide Fund for Nature (WWF), Transport and Environment (T&E), Birdlife International, Greenpeace, Friends of the Earth (FoE) en Climate Network Europe. Er bestaat een ongeschreven taakverdeling tussen deze zeven. Het EEB neemt bovendien een speciale plaats in omdat het fungeert als een Europese *peak association* voor tegelijk nationale en Europese milieubewegingen en omdat het van de Commissie de status van geïnstitutionaliseerde gesprekspartner heeft gekregen<sup>29</sup>. Met betrekking tot de relaties tussen de Belgische en de Europese milieubewegingen moet daarom een onderscheid gemaakt worden tussen de Belgische afdelingen van internationale ngo's die buiten in België en in de andere lidstaten ook nog eens een Europees bureau hebben dan de Europese activiteiten van de afdelingen in de lidstaten coördineert en de milieubewegingen die zuiver Belgisch van oorsprong zijn en die ofwel rechtstreeks ofwel via de BBL lid zijn van Europese milieukoepels. Tot de eerste categorie behoren bijvoorbeeld de Belgische federale en regionale afdelingen van het WWF en van Greenpeace, tot de tweede categorie de BBL zelf die lid is van het EEB, van T&E en van de Europese Federatie van Educatieve Milieuverenigingen en daarnaast ook de vzw Natuurreservaten die lid is van Birdlife International. Ook qua stijl moet een onderscheid gemaakt worden tussen de Europese organisaties. Greenpeace en Friends of the Earth worden vaak omschreven als 'donkergroen': dit slaat niet alleen op hun harde standpunten maar ook op hun manier om ze te verdedigen. Zij hebben ook heel wat zogenaamd directe acties in hun arsenaal zitten. Het EEB en vooral het WWF hebben daarentegen eerder een 'lichtgroen' imago omdat ze meer werken via persoonlijke contacten en via lidmaatschap van allerhande adviesraden en expertencomités<sup>30</sup>.

Hebben de Belgische milieuverenigingen zich nu aangepast aan het meerlagige aspect van de Europese politieke arena? Hebben zij met andere woorden organisatiestructuren en strategieën uitgebouwd die beantwoorden aan het Belgische federaliseringsproces en aan het Europese integratieproces? Wanneer hun evolutie bekeken wordt vanaf halverwege de jaren '80, kan rekening gehouden worden met de Belgische staatshervormingen en met de Europese verdragswijzigingen uit die periode die beide steeds meer milieubevoegdheden hebben getransfereerd naar respectievelijk de sub-nationale en de supranationale niveaus. Een aantal elementen vallen op<sup>31</sup>.

Ten eerste speelt hier de institutionele stimulus van de Europese instellingen waarvan ook reeds in de vorige paragraaf sprake was. De relatief kleine milieuadministratie van de Europese Commissie heeft behoefte aan de expertise van milieubewegingen om op een strategische manier voorstellen uit te werken. Om redenen die boven reeds vernoemd werden, prefereert de Commissie daarbij Europese contacten. Zes van de 7 grote milieukoepels zijn dan ook opgericht tussen 1988 en 1992, als antwoord op de veranderingen van de Europese Eenheidsakte (1987) en in anticipatie van de wijzigingen van het Verdrag van Maastricht. Alleen het EEB dateert van vroeger (1974). Bovendien worden alle 7 behalve Greenpeace voor een aanzienlijk deel van hun werkingsmiddelen gefinancierd

29 GREENWOOD, J., 1997, *o.c.*, p. 187.

30 GREENWOOD, J., 1997, *o.c.*; BURSENS, P., 1997, *o.c.*

31 Voor meer details zie BURSENS, P., 1997, *o.c.*

door de Europese Commissie en krijgen ze daarbovenop nog regelmatig subsidies om Europese, vaak educatieve, projecten uit te voeren <sup>32</sup>.

Ten tweede bestaat er niet alleen een taakverdeling tussen de Europese koepels onderling maar ook tussen de koepelorganisaties en hun ledenorganisaties. De lobbystrategieën van de Europese federaties zijn vooral gericht naar de supranationale componenten van de Europese instellingen (de Europese Commissie en de secretariaten-generaal van de Raad van Ministers en van het Europees Parlement), terwijl de nationale milieubewegingen zich concentreren op de nationale componenten (Europarlementsleden en nationale ministeries). Europese lobbycampagnes worden meestal uitgewerkt en gecoördineerd door de Europese (con-)federaties maar vinden een onontbeerlijk verlengstuk in de nationale belangengroepen. Tony Long illustreert deze taakverdeling wanneer hij beschrijft hoe het er in het WWF aan toe ging met betrekking tot de hervorming van de structuurfondsen in 1992-1993. *'It is not enough to clamouring for legislative change in Brussels; the support from the member-states and regions is crucial. Almost half the EEB's member organisations signed up to the campaign document representing all twelve member states. Special stationery was produced listing all the organisations involved. The most important documents were translated in up to seven Community languages. (...) Financial support was given to some national conservation groups by WWF to help them. (...) The strategy involved letter-writing campaigns to Members of Parliament and senior government officials in member states, especially before crucial meetings of the Council. The timing of letter-writing from the member states was co-ordinated from the Brussels office using knowledge about the timetable of the official decision making process not normally available to environmental groups in the national capitals.'* <sup>33</sup>.

Ten derde is er ook sprake van een toenemende professionalisering bij de Belgische milieubewegingen <sup>34</sup>. Niet zozeer het aantal milieubewegingen is toegenomen dan wel het aantal personeelsleden van de bestaande milieubewegingen. Deze evolutie wordt echter door de belangengroepen zelf in grotere mate aan de Belgische staatshervormingen toegewezen dan aan de Europese structurele aanpassingen. Maar ook hier is een duidelijke Europese component aanwezig. Heel wat milieuorganisaties hebben personeel in dienst om de implementatie van de Europese milieuwetgeving op te volgen en mistoestanden aan te klagen. De onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende Belgische niveaus die zich met milieubeleid bezig houden is hier niet vreemd aan <sup>35</sup>.

Ten vierde heeft het ontstaan van het Europese milieubeleidsniveau volgens de Belgische milieuverenigingen weinig of geen invloed gehad op hun strategieën in het 'binnenlandse' systeem van belangenvertegenwoordiging. De weinige stijlveranderingen zijn bovendien onderhevig aan de ingebakken binnenlandse structuren. Voor België geldt op dit vlak dan ook dezelfde institutionele verklaring als diegene die Aguilar Fernandez voor Duitsland en Spanje heeft vastge-

32 GREENWOOD, J., 1997, o.c., p. 187.

33 LONG, T., Shaping Public policy in the European Union: a Case-Study. *Journal of European Public Policy*, 1995, nr. 4, p. 672-679.

34 BURSENS, P., 1997, o.c.

35 Voor meer details in verband met de Belgische implementatie van Europese wetgeving, verwijs ik naar de bijdrage van Herman Merckx in dit volume.

steld. *'It is one thing if a country decides to change its substantive policy due to a discussion at the EU level. It is another if it changes its traditional consultation procedures with private interests. National institutional designs will continue to exist inside the EU'* <sup>36</sup>.

Het *governance* aspect van het Europese *multi-level governance* systeem heeft de connotatie van het besturen door middel van netwerken en van allerhande adviesraden (cf. infra). Ook daarvan zijn heel wat elementen terug te vinden in de sector van het milieubeleid. Op het Vlaamse niveau bestaat bijvoorbeeld de Minaraad die samengesteld is uit milieuverenigingen, vakbonden, werkgeversorganisaties en landbouworganisaties. Dit adviesorgaan wordt inzake milieudossiers geconsulteerd door de Vlaamse overheid en mag ook op eigen initiatief opinies geven.

Een zeer belangrijk voorbeeld van een adviesorgaan op het Europese niveau is het General Consultative Forum. Dit orgaan geeft advies over algemene beleidsoriëntaties en situeert zich dus zelfs in de fase voor dat de administratie concrete voorstellen formuleert. Tijdens de eerste 'zittingsperiode' van het forum (1993-1997) kwamen de 31 leden uit alle lidstaten plus Noorwegen. Het ging om onafhankelijke experts (9) en om vertegenwoordigers van de industrie (12), van regionale actoren (4), van milieu- en consumentenbelangen (4) en van vakbonden (2). De leden worden aangeduid door de Europese Commissie na een consultatieronde bij het Europese middenveld en bij de lidstaten. Het Forum werd gecreëerd door de Europese Commissie in het kader van de in het 5<sup>de</sup> Milieu Actie Programma gedebiteerde gedeelde verantwoordelijkheid en van integratie van milieubeleid in andere sectoren. Maar de creatie werd ook nog door andere motieven ingegeven dan door de uitvoering van het actieprogramma <sup>37</sup>. Tegen de achtergrond van een machtsstrijd tussen supranationale en intergouvernementele Europese instellingen, heeft ook de Europese Commissie behoefte aan het verwerven van legitimiteit. Mazey en Richardson spreken van *'a tendency to justify increasingly its own sphere of competence'* <sup>38</sup>. Het voorstellen van wetgeving die gedragen wordt door een zo breed mogelijke sociale basis is hierbij een belangrijke troef en het rekening houden met adviezen van een breed forum een belangrijke hefboom. Het opnemen van andere dan milieubelangen kan bovendien gezien worden als een antwoord op de kritiek als zou DG XI te eenzijdig zijn oor te luisteren leggen bij de milieubewegingen. De Europese Commissie kan wel zeer selectief omgaan met de adviezen van het Forum: aangezien ze niet bindend zijn kunnen 'gunstige' adviezen uitgespeeld en 'ongunstige' doodgezwegen worden. De Commissie gebruikt het Forum verder om in contact te treden en om contact te houden met de actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het beleid. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie wordt door de Commissie als één van de belangrijkste aspecten van het Forum beschouwd.

<sup>36</sup> AGUILAR FERNANDEZ, S., Convergence in Environmental Policy? The Resilience of National Institutional Designs in Spain and Germany. *Journal of Public Policy*, 1994, nr. 1, p. 39-56.

<sup>37</sup> BURSENS, P., BEYERS, J., KERREMANS, B., Policy-Oriented and Process-Oriented Impact of Environmental Committees. The Environmental Policy Review Group and the General Consultative Forum. In: VAN SCHENDELEN, M.P.C.M., PEDLER, R., *EU-Committees as Influential Policy-makers*. Dartmouth, Aldershot, 1998.

<sup>38</sup> MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 1995, o.c., p. 250.

Maar ook de belangengroepen hebben zich aan het institutionele gegeven van het Forum aangepast. Voor hen telt op de eerste plaats de informele agenda en het 'netwerken'. Zij zijn niet zozeer geïnteresseerd in de algemene oriënterende opinies, die op korte termijn toch maar weinig concreet resultaat kunnen opleveren, dan wel in de contacten die nuttig kunnen worden wanneer concrete voorstellen op de agenda staan. Deze redenering past ook binnen het institutionele denken: belangengroepen passen hun strategieën aan, in de vorm van het streven naar het lidmaatschap van het Forum, omwille van de veranderingen van de institutionele structuur, hier in de vorm van de creatie van het Forum.

### III. Besluit

Het Belgische middenveldlandschap wordt gekenmerkt door heel wat complexiteit met betrekking tot het aantal actoren, het aantal soorten actoren en hun organisatorische en strategisch-politieke kenmerken. Dit beeld wordt nog complexer wanneer rekening gehouden wordt met het *multi-level governance* gegeven dat het Belgische niveau omringt. Vooral door het groeiende belang van het Europese beleidsniveau, maar ook van de regionale beleidsniveaus, moeten Belgische belangengroepen zich aanpassen aan nieuwe institutionele *constraints* die hun organisatie en strategie mogelijkheden biedt en beperkingen oplegt. Dit uitgangspunt wordt bevestigd door drie illustraties.

In de eerste plaats wordt getoond in welke mate het Belgische middenveld zich inspant om het Europees beleid op te volgen en te beïnvloeden, hoe het zich samen met de belangengroepen op het Europese niveau heeft georganiseerd en wat hun Europese strategieën inhouden. Hierbij valt vooral het intensieve gebruik van Europese koepelorganisaties op naast de geringe aandacht die besteed wordt aan contacten met de Belgische componenten van de Raad van Ministers. Verder worden de milieubewegingen onder de loep genomen. Hierbij wordt vastgesteld dat zowel Belgische milieubewegingen als hun Europese koepelorganisaties zich hebben geplooid naar de institutionele politieke arena's waarbinnen zij moeten werken. Vooral een doorgedreven professionalisering en taakverdeling tussen de nationale en de Europese componenten zijn opmerkelijk.

#### **Summary: (Belgian) Interest Groups and European Policy-Making. Institutional Opportunities and Constraints within a Multi-level Governance Setting**

*This article examines the organisation and strategies of Belgian interest groups and their European peak-organisations with respect to the EU policy-making arena. It conceptualises the European Union as a of multi-level governance political system that consists of multiple interlocking government levels (sub-national, national and supranational), governed by means of non-hierarchical actor configurations with a blurred boundary between the public and the private sphere. It further argues that the European policy-making can best be studied from a (historical) new-institutionalist perspective which emphasises that the preferences and the behaviour of political actors are shaped by the institutional context which provides opportunities and constraints. Evidence of the institutional factors within a multi-level governance setting is then given from the organisational structure and strategies of Belgian interest groups in general and from the environmental policy sector in particular.*

# Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie bij de Belgische maatschappelijke organisaties <sup>1</sup>

door Jan BEYERS

Wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven

## I. Inleiding

De klassieke West-Europese natiestaat wordt in toenemende mate beïnvloed door de Europese Unie. Het meest in het oog springende, maar zeker niet het enige, voorbeeld is de impact van de Maastricht-normen op het sociaal-economisch beleid in het algemeen en het begrotingsbeleid in het bijzonder. Beleid en bestuur zijn niet meer enkel het resultaat van de traditionele binnenlandse politieke processen. Het toenemende belang van de Europese Unie doet echter wel een aantal vragen rijzen. In welke mate wordt Europeanisering als zinvol beoordeeld? Wordt dit als onvermijdelijk ervaren en beschikt de Europese Unie over een maatschappelijk draagvlak?

De vraag naar wat er binnen de samenleving leeft aan houdingen en opinies over dit onderwerp is daarom van groot belang. Ook het politiek discours geeft hoe langer hoe meer aandacht aan dit onderwerp. Een voorbeeld hiervan is het Belgisch memorandum naar aanleiding van de laatste intergouvernementele conferentie waarin de regering stelt dat: 'De Europese eenmaking moet worden gedragen door een breed politiek en maatschappelijk debat'.

In dit voorbeeld vallen twee aspecten sterk op. Ten eerste, het Europees beleid moet worden 'gedragen en gestimuleerd' door een maatschappelijk proces. Met andere woorden, de steun van de ruimere samenleving voor het Europees beleid wordt op de één of andere manier noodzakelijk geacht. Het tweede aspect verwijst naar de methode waarop dat draagvlak tot stand dient te komen, namelijk 'een breed politiek en maatschappelijk debat'. In dit artikel wordt getracht om aan de hand van empirisch materiaal meer inzicht te krijgen in deze twee aspecten: de mate van steun voor het huidige Europees beleid en het reëel bestaande maatschappelijk debat.

Dit artikel wordt als volgt gestructureerd. Vooraleer empirisch wordt ingegaan op het te onderzoeken fenomeen wordt de aandacht gevestigd op twee theoretische invalshoeken. In deze bijdrage wordt gekozen voor maatschappelijke or-

---

<sup>1</sup> De gegevens in dit artikel zijn het resultaat van een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebeurde aan de Universiteit Antwerpen-UIA. Het onderzoek werd uitgevoerd door Jan Beyers en Kristof Decoster en stond onder leiding van Guido Dierickx (UA-UFSIA). Een interuniversitaire stuurgroep begeleidde het onderzoeksproces. Hiervan maakten deel uit: Bart Kerremans (KULeuven), Christian Franck (UCL), Eric Phillipart (ULB) en Peter Bursens (UA-UIA). De auteur wenst zijn erkentelijkheid uit te drukken ten aanzien van het feit dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken dit onderzoek mogelijk maakte. Ten slotte gaat mijn waardering uit naar Bert Schijf (Universiteit van Amsterdam) voor het nalezen van een eerdere versie.

organisaties als eenheden van observatie. Het eerstvolgende deel gaat in op de inhoudelijke overwegingen van deze keuze. Vervolgens spitsen we ons toe op de houdingen en de opinies die leven binnen allerlei maatschappelijke organisaties. Om de analyse van deze gegevens conceptueel te structureren wordt in het derde deel het begrip permissieve consensus toegelicht. Na in het vierde deel een korte toelichting gegeven te hebben over het gebruikte onderzoeksopzet, behandelen het vijfde en zesde deel achtereenvolgens de houdingen over en de opvattingen inzake beleids- en institutionele aspecten van de Europese Unie<sup>2</sup>. Hier wordt getoetst in welke mate het klassieke beeld van permissieve consensus kan verworpen of dient bevestigd te worden. Het zevende en laatste deel van dit artikel heeft de mogelijkheid van maatschappelijk debat en maatschappelijke mobilisatie als onderwerp. Immers, een afbrokkelende permissieve consensus is nog geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van een echt maatschappelijk debat. Als wordt gekeken naar de nasleep van het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam moet worden opgemerkt dat er in België weinig debat en discussie is, dit in tegenstelling tot een aantal andere landen waar de Europese Unie voor grote controverses en debatten zorgt (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, maar recent ook in Duitsland). De mogelijke breuklijnen die in België ontstaan zijn dus misschien wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om tot intensere debatten te komen.

## II. Conceptualisering van het begrip draagvlak

### A. Draagvlak: georganiseerd en actief

Is het voor het Europees beleid van belang dat het geaccepteerd wordt door een meerderheid van de bevolking? Als gekeken wordt naar bijvoorbeeld het Deens referendum over het Verdrag van Amsterdam, dan moet deze vraag zeker positief worden beantwoord. Dit antwoord gaat dan wel uit van de veronderstelling dat acceptatie van het Europees beleid door een meerderheid van de bevolking tevens dat beleid beïnvloedt. Een andere vraag is of het de individuele bur-

---

2 In navolging van de recente literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen institutionele en beleidsaspecten. Institutionele aspecten betreffen de procedure van de Europese beleidsvorming. Concreet gaat het om de werkwijze en de bevoegdheden van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad. De houding inzake de Europese instellingen en de procedure van de beleidsvorming situeert zich op een ideologisch continuüm met aan het ene uiteinde een intergouvernementele en aan het andere uiteinde een supranationale attitude. De eerste attitude impliceert een behoud (of versterking) van de positie van de nationale staten, de tweede een versterking van de autonomie van de Europese instellingen tegenover de lidstaten. Ten tweede zijn er de beleidsaspecten. Voorwerp van onderzoek is niet enkel of een bepaald beleidsdomein ook op het Europese niveau behandeld moet worden, maar vooral, hoe ingrijpend dit Europees beleid dan moet zijn en in welke richting het moet evolueren. Concreet gaat het bijvoorbeeld om zaken als werkgelegenheidsbeleid, sociaal beleid, regionaal en structureel beleid. De houding inzake deze onderwerpen zal eveneens bepaald worden door het hoger aangehaalde ideologisch continuüm (intergouvernementeel versus supranationaal), maar ook andere overtuigingen kunnen hier een rol spelen. Onder meer opvattingen over herverdeling en beleidseffectiviteit zijn in deze context relevant. Zie hiervoor: S. HIX, *The study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*. *West European Politics*, 17 (1994), pp. 1-31, L. HOOGHE, G. MARKS, *The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration*. *European Integration online Papers* (EIop), 1 (1997), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm>.



gers zijn die invloed uitoefenen op het Europees beleid? Het antwoord is, opnieuw het Deens referendum als voorbeeld nemende, minder eenduidig positief. De vraag naar de impact van de individuele burgers gaat over de empirische houdbaarheid van een benadering die stelt dat de burgers door de leidende elite worden gevolgd<sup>3</sup>.

Studies inzake referenda hebben aangetoond dat de uitkomsten van referenda in sterke mate worden bepaald door politieke intermediatie. Empirisch onderzoek wijst op het belang van de politieke partijen<sup>4</sup> en het soort campagne die ze voeren<sup>5</sup>, de populariteit van het binnenlands beleid van een regering en de mediatisering van een referendum<sup>6</sup>, en de rol die maatschappelijke organisaties en bewegingen spelen bij referenda<sup>7</sup>.

De referenda over het Verdrag van Maastricht in het bijzonder en de bestaande kennis over de totstandkoming van buitenlands beleid in het algemeen, vestigen er de aandacht op dat maatschappelijke processen inzake het Europees beleid het best begrepen worden vanuit twee elementen: de relevante maatschappelijk organisatorische verbanden en de machtsprocessen die daarbij spelen. Met deze benadering van het maatschappelijk draagvlak zitten we op één lijn met Walgrave die het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid definieert als 'de invloed van groepen en organisaties die zich iets aan een bepaald overheidsbeleid gelegen laten en daarom op de besluitvorming en op de implementatie van dat besluit/beleid (pogen te) wegen'<sup>8</sup>. Een maatschappelijk draagvlak verwijst dus niet enkel naar een meerderheid van de burgers die het Europees beleid passief accepteren, maar ook, en vooral, naar het feit dat individuele burgers het Europees beleid als ingrijpend ervaren. Hieruit ontstaan bekommernissen en noden

3 T. RISSE-KAPPEN, Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 43 (1991), pp. 479-512.

4 B. WESSELS, Support for Integration: Elite or Mass-Driven? In: O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford, 1995, pp. 137-162, M. FRANKLIN, M. MARSH, L. MCLAREN, Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht. *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994), pp. 455-472, M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK, M. MARSH, Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support For Europe in The Wake of Maastricht. In: J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London, 1995, pp. 101-117.

5 R. PIERCE, H. VALEN, O. LISTHAUG, Referendum Voting Behavior: The Norwegian and British Referenda on Membership in the European Community. *American Journal of Political Science*, 27 (1983), pp. 43-61.

6 G. SCHNEIDER, P.A. WEITSMAN, The Punishment Trap: Integration Referendums as Popularity Contests. *Comparative Political Studies*, 28 (1996), pp. 582-607. R.J. DALTON, R. DUVAL, The Political Environment and Foreign Policy Opinions: British Attitudes Toward European Integration, 1972-1979. *British Journal of Political Science*, 16 (1986), pp. 113-134.

7 N. AYLOTT, Between Europe and Unity: The Case of the Swedish Social Democrats. *West European Politics*, 20 (1997), pp. 119-136, C. LANKWOSKI, Political Opposition in the EC: The Role of the Community from the Rome Treaty to the Danish Referendum of 1986. *Il Politico*, 22 (1987), pp. 261-293.

8 S. WALGRAVE, Maatschappelijk draagvlak als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld. *Res Publica*, 39 (1997), pp. 331-347. Zie ook: K.-D. OPP, The Role of Voice in a Future Europe. *Kyklos. International Review for Social Sciences*, 47 (1994), pp. 385-402.



waarrond actie wordt ondernomen en door middel van bestaande of nieuwe organisatorische verbanden worden deze grieven op de politieke agenda geplaatst.

### B. Maatschappelijke organisaties als eenheden van observatie

Bij de operationalisering van het onderzoek stelde zich de vraag in welke mate gegevens over de publieke opinie ons inzicht kunnen verschaffen in het concept draagvlak zoals hierboven beschreven. Concreet: waarom wordt er geen gebruik gemaakt van de Euro-barometer gegevens? <sup>9</sup> In feite vloeit de keuze om maatschappelijke organisaties als eenheden van observatie te gebruiken automatisch voort uit de optie ons te concentreren op organisatorische aspecten van en de invloedsprocessen die spelen bij het genereren van maatschappelijke steun voor de Europese Unie. Ongetwijfeld kan kwalitatief hoogstaand publiek opinie-onderzoek tot interessante inzichten leiden met betrekking tot de individuele opinies van burgers. Het nadeel van opiniepeilingen is echter dat ze op zich slechts een partiële indicator zijn van de mogelijkheden tot maatschappelijke mobilisatie. Daarom vullen onderzoekers die geïnteresseerd zijn in deze maatschappelijke processen gegevens doorgaans aan met elite-data of splitsen ze datasets op in opinieleiders en gewone burgers <sup>10</sup>. Dergelijke additionele data en/of opsplitsingen zijn noodzakelijk omdat het eigenlijk niet realistisch is de publieke opinie als een homogeen geheel voor te stellen. Het is op zijn minst van belang om een onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld de opinie van de massa, het aandachtige publiek, het geïnformeerde publiek, de opinie-leiders en het publiek met aandacht voor specifieke onderwerpen <sup>11</sup>. De steun van het publiek voor de Europese Unie is, althans blijkens Eurobarometer, de jongste jaren aanzienlijk verminderd <sup>12</sup>. In ieder geval heeft deze tendens in België vooralsnog niet geleid tot een maatschappelijke en politieke mobilisatie tegen verdere Europese inte-

9 Verder stelde zich de vraag of we gebruik zouden maken van het Eurobarometer-instrument. Hier speelde de tekortkomingen van dit instrument een rol. Er werd reeds gezegd op de beperkte diepgang en oppervlakkigheid van dit instrument (P. KAPTEYN, B. SCHIJF, *Europa: ja, nee, geen mening*. Amsterdam, 1996) en de instabiliteit van houdingen en opvattingen op het individuele niveau (J.I.H. JANSSEN, Postmaterialism, Cognitive Mobilization and Public Support for European Integration. *British Journal of Political Science*, 21 (1991), pp. 443-468, W.E. SARIS, Public Opinion About the EU Can Easily Be Swayed in Different Directions. *Acta Politica*, 4 (1997), pp. 406-435). Deze realiteit noopte tot een onderzoeksopzet dat enigszins afwijkt van de klassiek gebruikte instrumenten (zie deel 4).

10 D.H. HANDLEY, Public Opinion and European Integration: The Crisis of the 1970's. *European Journal of Political Research*, 47 (1981), pp. 335-364, B. WESSELS, *op.cit.*

11 O.R. HOLSTI, Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. *International Studies Quarterly*, 36 (1992), pp. 439-466, J.N. ROSENAU, *Public Opinion and Foreign Policy*. New York, 1961, T. RISSE-KAPPEN, *op.cit.*

12 Als de Belgische gegevens van het voorjaar van 1997 worden vergeleken met die van 1994 is de evolutie veelbetekend. Op het ogenblik dat premier Jean-Luc Dehaene de eerste kandidaat bleek om Jacques Delors op te volgen, werd er nog een zeer positieve houding tegenover de Europese integratie genoteerd. In 1994 steunde 68% van de Belgen de Europese integratie. Dit lag toen ruimschoots boven het Europees gemiddelde (46%). In 1997 is deze steun (41%) gedaald tot beneden het Europees gemiddelde (46%) en komt het in de buurt van het Verenigd Koninkrijk (36%). Ook op de vraag of België voordelen haalt uit het lidmaatschap komen minder positieve antwoorden. In 1994 antwoordde 57% dat België er voordelen uit haalt, 20% zegde het niet te weten en 23% beweert dat België er geen voordelen uit haalt. Op dezelfde vraag antwoordt in 1997 nog maar 36% dat het

gratie. Daarenboven moet de dalende trend in de publieke opinie ook wat genuanceerd worden. Zelfs indien een meerderheid van de bevolking zich zou kanten tegen de Europese integratie, leidt dergelijke onvrede niet automatisch tot maatschappelijke mobilisatie. Tal van factoren bepalen of een onderwerp op de politieke agenda belandt. De onvrede van de publieke opinie is daar slechts één van.

### III. Hoe kan Europese gezindheid beschreven worden?

#### A. *Permissieve consensus als begrip*

Het begrip permissieve consensus geeft aan dat de bevolking geen bezwaren koestert tegen een verdere integratie en dat de politieke leiders aldus een vrijbrief krijgen om de Europese integratie verder uit te bouwen<sup>13</sup>. Permissieve consensus duidt op een eerder passieve houding van de bevolking en maakt de Europese integratie het gevolg van interacties tussen politieke elites. De Europese integratie wordt dus niet gestuwd (of tegengewerkt) door een breed maatschappelijk en politiek debat. In feite duidt de aanwezigheid van een permissieve consensus op een beperkt maatschappelijk draagvlak, dit is impact van de maatschappij op het Europees beleid.

Hoe hebben we dit, toch wel abstracte, begrip geoperationaliseerd? In de notie 'permissieve consensus' worden twee begrippen, consensus en permissiviteit, samengevoegd die ons inziens beter afzonderlijk worden beschreven.

Consensus heeft betrekking op de mate van *overeenstemming* tussen de diverse maatschappelijke krachten. Afwezigheid van consensus wil zeggen dat verschillende maatschappelijke organisaties er uiteenlopende en soms tegenstrijdige opvattingen op na houden. Indien deze consensus ontbreekt kunnen we ons de vraag stellen welke maatschappelijke breuklijnen zich laten gelden. Naast deze consensus binnen het maatschappelijk middenveld is er ook nog de consensus tussen de maatschappelijke organisaties en de Belgische regering. In het geval vele maatschappelijke organisaties over bepaalde beleidsdomeinen anders denken dan de Belgische regering dan kan de vraag worden gesteld in welke mate het Belgische Europees beleid beschikt over een brede maatschappelijke steun voor haar beleid.

Permissiviteit wordt hier gedefinieerd als de mate waarin de maatschappelijke organisaties voorwaardelijk dan wel onvoorwaardelijke instemmen met het huidige Europees beleid. Het formuleren van allerlei *voorwaarden* voor verdere instemming met dit beleid staat gelijk met de afwezigheid van permissiviteit. In tegenstelling tot consensus, wat duidt op de relaties tussen de actoren, duidt permissiviteit op een attitude. De consensus of instemming met het Europees beleid kan dus permissief, dit is onvoorwaardelijk zijn, of niet.

---

Europees lidmaatschap voordelig is, 24% het niet te weten, 40% dat het nadelig is (Europees gemiddelde 36%, VK 42%). De cijfers tenderen naar net boven of onder het Europees gemiddelde en komen in de buurt van het Verenigd Koninkrijk.

13 L.N. LINDBERG, S.A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity*. London, 1970.

Het is van belang te vermelden dat het door Lindberg en Scheingold beschreven fenomeen reeds eerder gedefinieerd is door Key<sup>14</sup>. Deze laatste verbindt de volgende interessante methodologische commentaar aan dit fenomeen: 'Interpretation of the state of opinion underlying a 90:10 favorable response requires more data than a simple report of agreement and disagreement with the proposition. A 10 per cent dissent may include small pockets of the most determined opposition whose members command controlling points in the governmental mechanism. The 90 per cent concurrence may not include driving clusters of determined leadership, or it may consist largely of persons not strongly attached to their stated position'. Samengevat, de samenstelling van meerderheid en minderheid is van minstens even groot belang. Immers, het is niet noodzakelijk zo dat het beleid zich zal ontwikkelen in de richting van een bestaande consensus.

### B. Typologie van Europese gezindheid

Er kan een onderscheid worden gemaakt al naargelang steun of oppositie gericht is op specifieke uitkomsten van beleid of eerder een oorsprong vindt in principiële overtuigingen. In het eerste geval betreft de evaluatie relatief duidelijk omschreven objecten, in het tweede geval heeft de evaluatie een eerder diffuus karakter. Lindberg en Scheingold noemen het eerste een utilitaire evaluatie en het tweede een affectieve evaluatie<sup>15</sup>. Bij een utilitaire evaluatie spelen kosten-baten analyses en concrete belangen een rol, bij een affectieve evaluatie gaat het eerder om waarden-georiënteerde opvattingen inzake de legitimiteit van een systeem. Coakley e.a. maken in hun recentere studie over het maatschappelijk draagvlak in Ierland een onderscheid tussen 'pragmatische' en 'principiële' eisen, waarbij pragmatische eisen een specifiek karakter hebben en een uitdrukking zijn van misschien tijdelijke belangen en waarbij principiële eisen hun oorsprong vinden in fundamentele ideologische opvattingen<sup>16</sup>. In dit artikel wordt voortgebouwd op deze onderscheiden<sup>17</sup>.

De evaluatie van de Europese Unie wordt hier gecategoriseerd onder drie noemers. Om te beginnen is er de mogelijkheid dat ideologische overwegingen achterwege blijven bij de evaluatie. Verder kunnen actoren instrumenteel ideologische argumentaties ontwikkelen. Tenslotte kunnen expressief ideologische argumenten worden gehanteerd. De laatste twee categorieën worden even toege-licht.

Actoren met een instrumentele ideologie zien de Europese integratie als een middel om welbepaalde en duidelijk afgeijnde doelstellingen te realiseren. Dit

14 V.O. KEY, *Public Opinion and American Democracy*. New York, 1968

15 L.N. LINDBERG, S.A. SCHEINGOLD, *op. cit.*, zie ook: O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT, A Typology of Orientations. In: O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT (eds.), *Public Opinion and Internationalised Governance*, *op. cit.*, pp. 33-50.

16 J. COAKLEY, M. HOLMES, N. REES, The Irish Response to European Integration: Explaining the Persistence of Opposition. In A.W. CAFRUNY, C. LANKOWSKI (eds.), *Europe's Ambiguous Unity. Conflicts and Consensus in the Post-Maastricht Era*, London, 1997, pp. 209-238; C. LANKOWSKI, *op. cit.*

17 Het in dit artikel gebruikte onderscheid en de gehanteerde terminologie is mede het resultaat van interessante discussies in de stuurgroep die dit project begeleidde en meer in het bijzonder met Kristof Decoster, Guido Dierickx, Peter Bursens en Bart Kerremans.

soort opinievorming beperkt zich tot een klein aantal sectoren (bijvoorbeeld de sociaal-economische sector) en richt zich op een beperkt aantal duidelijke objectieven (bijvoorbeeld de harmonisatie van het fiscaal beleid). De aandacht van organisaties met een dergelijke opinievorming betreft slechts enkele aspecten van het Europees beleid. Waarden en denkbeelden spelen onmiskenbaar een rol, maar er is niet een globale visie op het gehele integratieproces. Organisaties die tot deze groep behoren willen bijvoorbeeld een Sociaal Europa omdat ze tegen sociale uitsluiting zijn of wensen een versterking van het Europees Parlement omdat ze bezwaren hebben tegen het technocratisch karakter van de Commissie.

Actoren met een expressieve ideologie daarentegen hebben als het ware vanuit hun beginselen een blauwdruk ontwikkeld over het toekomstige Europa. Ze pleiten bijvoorbeeld uitdrukkelijk voor een 'Federaal Europa', voor 'een Europa van de staten' of voor 'een Europa van de regio's'. Zodoende verschillen ze van de vorige categorie die zich nergens expliciet uitspreekt voor één of andere Europese blauwdruk (bijvoorbeeld een 'federalistisch project'). De organisaties met een expressieve ideologie nemen vanuit zulk overkoepelend uitgangspunt een standpunt in over een groot aantal kwesties. De visie van deze organisatie behelst een groter aantal sectoren (bijvoorbeeld het sociaal-economisch en het buitenlands beleid) en is gericht op een institutioneel doel op lange termijn (bijvoorbeeld een federaal Europa).

#### IV. Onderzoeksopzet

##### A. Steekproef en respons

De verzameling van de gegevens gebeurde tijdens het voorjaar van 1997. De hoofdbedoeling was een meer systematische kijk te krijgen op de opinievorming inzake Europees beleid en een wetenschappelijk verantwoorde peiling kon daartoe een hulpmiddel zijn. Deze peiling mocht zich niet beperken tot het louter schetsen van de 'voor en tegens', maar moest vooral inzicht verschaffen in de motivaties, de drijfveren, de argumenten en de gevoeligheden betreffende de Europese integratie.

Om deze doelstellingen te realiseren werd een vragenlijst gestuurd naar 225 maatschappelijke organisaties. Bij de samenstelling van de steekproef werd een quota-steekproeftrekking gebruikt waarbij een doordachte mix van representativiteit en verscheidenheid voorop stond. Dit wil zeggen dat er vooraf werd gezorgd dat alle mogelijke sectoren in het onderzoek betrokken werden. Dit resulteerde in een steekproef met een bonte mengeling aan kleine en grote, gespecialiseerde en niet-gespecialiseerde organisaties.

Uiteindelijk stuurden 100 organisaties een ingevulde vragenlijst terug. Bijna uit alle onderscheiden sectoren werden antwoorden ontvangen. Rekening houdend met het feit dat sommige organisaties schriftelijk of mondeling lieten weten niet te willen of te kunnen deelnemen (bijvoorbeeld omdat ze zich niet beschouwen als deel uitmakende van het maatschappelijk middenveld of omdat ze niet meer bestonden) bedraagt de responsratio 48% (N=209 als basis). Hoewel deze respons voor een postenquête over een onderwerp als Europees beleid behoorlijk is, noopt de hoeveelheid gegevens wel tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies. Louter kwantitatieve analyses komen hierdoor enigszins in het gedrang. De optie om met veel open vragen te werken bleek daarom achteraf

gezien ook een goede keuze, gezien kwalitatieve behandeling van de gegevens op basis van open vragen mogelijk bleef.

### B. Het gebruikte meetinstrument

Eén kritiek op het bestaand publieke opinieonderzoek betreft het feit dat dit onderzoek netelige vragen uit de weg zou gaan en de mogelijke nadelen van het integratieproject onderbelicht. Dit wilden we bij het opstellen van deze vragenlijst zo veel mogelijk vermijden. Het integratieproject werd dus niet voorgesteld als een proces dat geheel zonder negatieve effecten verder evolueert. De vragen betroffen dus ook de negatieve effecten die worden waargenomen door de maatschappelijke actoren. Omgekeerd heeft waarschijnlijk niet elke organisatie een besef van de voordelen van de Europese integratie. Ook hier kan de vraag gesteld worden welke positieve effecten het duidelijkst geprecieerd worden.

Bij het opstellen van de vragenlijst speelde ook het vermoeden van een eerder onvoltooide opinievorming mee (zie noot 9). Bovendien werd vastgesteld dat kwalitatief hoogstaande meetinstrumenten nog niet zijn ontwikkeld en bestond de wens om uitdrukkelijk te peilen naar de achterliggende motivaties voor de heersende opvattingen. Daarom leken *open vragen* het meest aangewezen. Zij laten de organisaties immers de vrijheid om een opinie toe te lichten. Door middel van een doorlopende tekst kan de respondent zijn opinie over de voor- en nadelen van een bepaald aspect van het Europees beleid in al zijn dimensies weergeven.

Open vragen werden in de vragenlijst telkens afgewisseld met *gesloten vragen* die op een meer gestandaardiseerde wijze de houding en de opvatting van de organisatie (over hetzelfde thema) vastlegden. Terwijl de open vragen peilen naar de kosten en de baten die middenveldorganisaties percipiëren met betrekking tot een bepaald beleidsdomein of instelling, wegen de gesloten vragen die kosten en baten tegen elkaar af. Een bijkomend voordeel van deze afwisseling was dat de antwoorden op de open vragen gebruikt kunnen worden om de antwoorden op de gesloten vragen te interpreteren.

## V. Permissieve consensus en het Europees beleid

De focus van dit artikel ligt op het sociaal-economisch beleid en meer in het bijzonder op de Economisch en Monetaire Unie (EMU) en het Europees sociaal beleid<sup>18</sup>. Tabel I vat de belangrijkste gegevens samen.

De gesloten vragen betroffen telkens de mate waarin een toename van beleid ter zake voordelig dan wel nadelig zou zijn. De antwoorden werden gespecificeerd op een 11-puntenschaal waarbij een lage score wijst op een positieve houding ten aanzien van de verdere uitbouw van de EMU of het sociaal beleid. Uit de gesloten vragen valt te concluderen dat een bijzonder grote meerderheid van de organisaties positief ingesteld staat tegenover een verdere uitbouw van beleid op deze twee vlakken. Op het eerste zicht is hier dus sprake van een consensus.

<sup>18</sup> Deze optie is mede ingegeven door het relatieve belang van deze onderwerpen. De maatschappelijke organisaties besteden meer aandacht aan economische (34%) en sociale aspecten (51%) dan aan externe politieke betrekkingen en binnenlandse zaken (19%).

De open vragen peilden telkens naar welke de voor- respectievelijk nadelen zouden zijn van meer of minder Europees beleid terzake. Het valt op dat vele organisaties hier een spontaan en expliciet antwoordden 'Het heeft geen voordelen' of 'Het heeft geen nadelen'. Zo zegt 6% dat de EMU geen voordelen heeft tegenover 74% die allerlei voordelen opnoemt. Zestien procent zegt dat de EMU geen nadelen heeft. Inzake sociaal beleid zijn de cijfers zeer vergelijkbaar. Als de positieve antwoorden gevoegd worden bij de non-respons op de vraag over de nadelen verkrijgen we een indicatie van het aantal respondenten die niet tegen de EMU of een Europees sociaal beleid is. De afweging van de positieve tegenover de negatieve antwoorden geeft aan dat er een sterke steun is voor zowel de EMU als voor het Europees sociaal beleid, zij het iets meer voor het laatste dan voor het eerste.

TABEL I

Houding ten aanzien van het Europees sociaal-economisch beleid  
(open en gesloten vragen, N=95)

	EMU	sociaal beleid
<b>Open vragen (percentages)</b>		
<b>1. voordelen</b>		
Organisatie vermeldt voordelen	74	79
'Het heeft geen voordelen'	6	1
Niet ingevuld	20	20
<b>2. nadelen</b>		
Organisatie vermeldt nadelen	51	40
'Het heeft geen nadelen'	16	9
Niet ingevuld	33	51
<b>Gesloten vragen</b>		
Algemeen gemiddelde	3.85	3.00
Standaardafwijking	2.54	1.93

#### A. *Permissieve consensus en de EMU*

Inzake de steun voor de EMU zijn er een aantal verschillen vast te stellen tussen de respectievelijke organisaties. Sociaal-economische belangengroepen zijn meer pro ( $N=28$ ,  $\bar{x}=2.79$ ) dan de politiek-culturele organisaties ( $N=67$ ,  $\bar{x}=4.32$ )<sup>19</sup>. Franstalige organisaties blijken ook positiever te zijn ( $N=17$ ,  $\bar{x}=3.07$ ) dan Ne-

19 Sociaal-economische belangengroepen trachten vooral te wegen op het sociaal-economisch beleid en ze verenigen werkgevers, werknemers, landbouwers, zelfstandigen, KMO's en beroepsgroepen. Politiek-culturele organisaties verdedigen andere dan economische belangen en werden voor dit onderzoek verder onderverdeeld in algemene belangengroepen (verdedigen belangen die algemeen en gemeenschappelijk zijn, bijvoorbeeld milieu, consumenten of mensenrechten), particuliere belangengroepen (verdedigen belangen van bepaalde bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld vrouwen, jongeren, gehandicapten, bejaarden...)) en de zogenaamde nieuwe sociale bewegingen.

derlandstalige organisaties ( $N=57$ ,  $\bar{x}=4.26$ ). Los van deze verschillen is de tendens toch in overtuigende mate positief.

Belangrijk is dat de meest geciteerde voordelen van economische aard zijn (64%)<sup>20</sup>. De houding van de maatschappelijke organisaties is dus overwegend nuchter en zakelijk. Ze sluit aan bij één van de oorspronkelijke doelstellingen van de EMU: de interne markt efficiënter laten functioneren. Deze nuchterheid blijkt verder uit het feit dat relatief weinig organisaties (17%) hopen dat de EMU zal leiden tot verdere integratie op het sociale vlak.

De meest genoemde nadelen zijn van sociale aard (37%)<sup>21</sup>. Het feit dat sociale nadelen worden onderkend is niet grensverleggend, wel is het opmerkelijk dat de economische voordelen de sociale nadelen overschaduwden. Via een open vraag werd tevens gepeild naar de begeleidende maatregelen die nodig zijn vooraleer de EMU in werking mag treden. In de eerste plaats werd bij codering gekeken naar het beleidsniveau waarop de te nemen maatregelen gesitueerd moeten zijn. Opvallend is dat 60% van de organisaties maatregelen voorstellen op Europees niveau. Ten tweede, als wordt gekeken naar het soort maatregelen dat wordt voorgesteld, valt de hoofdbrok te catalogeren onder de noemer sociaal-economisch beleid<sup>22</sup>. Het merendeel van sociaal-economische maatregelen situeert zich echter op het sociale vlak. Vijftien procent van de respondenten houdt een pleidooi voor begeleidende sociale overgangsmaatregelen op korte termijn en 35% beschouwt sociaal beleid ook op middellange termijn als een noodzaak.

Over de EMU bestaat een duidelijke consensus tussen de maatschappelijke organisaties en deze eensgezindheid loopt parallel met het regeringsstandpunt terzake. Het project dient niet te worden afgeremd en de convergentiecriteria moeten niet worden versoepeld. De kleine minderheid die de EMU verwerpt is niet erg homogeen. Het gaat om een variëteit van kleine en onderling sterk verschillende organisaties (bijvoorbeeld enkele nieuwe sociale bewegingen, een Vlaamse drukkingsgroep en een grote vormingsorganisatie).

Dit impliceert echter niet dat de maatschappelijke organisaties onvoorwaardelijk instemmen met alle aspecten van het huidige beleid. Dit blijkt het meest uit het feit dat de EMU de aanleiding vormt om voor meer Europees sociaal beleid te pleiten. Het besef van sociale neveneffecten is vrij groot en in vrijwel gelijke mate aanwezig bij alle types organisaties. De steun voor de EMU is dus reëel, maar niet onvoorwaardelijk en niet permissief.

### *B. Permissieve consensus en het Europees sociaal beleid*

Het patroon van antwoorden op de open vragen maakt ten overvloede duidelijk dat meer Europees sociaal beleid sterk gewenst is. Slechts één organisatie be-

20 Dit is bijvoorbeeld een grotere economische stabiliteit, een sterkere economische mondiale positie en een bevordering van de buitenlandse handel. Het zijn vooral de sociaal-economische belangengroepen die wijzen op deze economische voordelen.

21 Zo wordt gesteld dat een al te streng budgettair beleid sociale neveneffecten heeft en dat de EMU op zich sociaal nefast zal zijn. Daarnaast wordt de legitimiteit van een louter marktgericht Europa in vraag gesteld en vragen organisaties een evenwichtiger beleid dat ook sociale, ecologische en fiscale bekommernissen in acht neemt.

22 Hieronder wordt verstaan: sociaal beleid op korte en op lange termijn, industrieel beleid, macro-economisch beleid".



weert expliciet dat een Europees sociaal beleid geen voordelen heeft terwijl 20% de vraag over de voordelen niet beantwoordt. Daarentegen vult liefst 51% de vraag over de nadelen niet in en beweert 9% uitdrukkelijk geen nadelen te onderkennen.

Men mag zich echter niet blind staren op de omvang van deze meerderheid pro-Europees sociaal beleid. Immers, wat kan de inhoud zijn van een Europees sociaal beleid? Een Europees sociaal beleid kan bijvoorbeeld, samen met een fiscaal beleid, een beleidsinstrument zijn om sociaal-economische schokken op te vangen binnen de interne markt en de EMU. Landen met overschotten op hun betalingsbalans zouden bijvoorbeeld een stuk van hun welvaart kunnen overdragen aan minder welvarende delen van de Unie. In zekere zin is een dergelijk solidariteitsmechanisme reeds gedeeltelijk ingebouwd in het huidige structuur- en regionale beleid. De vraag is of een uitbreiding van deze Europese solidariteit wenselijk is, en of het dat is wat maatschappelijke organisaties bedoelen als ze pleiten voor meer Europees sociaal beleid? Betekent dit de vorming van een solidariteitssysteem op Europees niveau?

Het antwoord is *neen*. Slechts 5% van de respondenten heeft het bij de open vragen expliciet over 'solidariteit in Europees verband' en 14% stelt dat een Europees sociaal beleid dient om 'de verschillen tussen de regio's te verminderen'. Zesenvijftig procent wijst op de noodzaak van harmonisering en uniformering van het sociaal beleid van de lidstaten, maar slechts 19% gelooft dat sociaal beleid effectiever zal worden wanneer het wordt overgedragen naar een hoger niveau. Sociale regulering op een Europees niveau is van minder groot belang als op het eerste zicht lijkt. Zo beschouwt bijvoorbeeld slechts 7% het Europees sociaal beleid als een stimulans om hogere sociale normen te bereiken.

Het vurige pleidooi voor een Europees sociaal beleid dient dus tot juistere proporties te worden herleid. Bovendien vloeit de roep om een Europees sociaal beleid ook ten dele voort uit een defensieve reflex veeleer dan uit het streven naar een Europese solidariteit. Deze defensieve reflex betekent dat een Europees sociaal beleid wordt gepercipieerd als een middel om het bestaande Belgische welvaartssysteem te beschermen. Deze overweging speelt bij 20% van de organisaties een expliciete rol. Ze zeggen luidop dat een Europees sociaal beleid zal leiden tot een neerwaartse sociale nivellering en de hoge Belgische sociale bescherming in gevaar zal brengen. Ook het feit dat 20% van de organisaties stellen dat een Europees sociaal beleid te weinig rekening zal houden met regionale eigenheden, kan ten dele worden geïnterpreteerd vanuit deze defensieve reflex. Dezelfde reflex blijkt ook als wordt gepeild naar de verwachtingen inzake toekomstige ontwikkelingen in Europa. Vijfentwintig procent hoopt dat de Unie een middel zal zijn om 'greep te krijgen op de invloed van mundialisering en globalisering' en 29% hoopt van een verdere Europese integratie dat 'ons sociaal model op die manier kan behouden blijven'. Het is niet duidelijk bij welke soort organisaties deze defensieve reflex meer of minder voorkomt. Werkgevers, werknemers, zelfstandigen, nieuwe sociale bewegingen allen vertonen in gelijke mate deze aspecten.

Op het eerste gezicht lijkt er dus een grote eensgezindheid te bestaan. Naast de gesloten vraag die de voordelen afwoog tegenover de nadelen, werd eerder in de vragenlijst gepeild in welke mate er beleidstoename gewenst is in diverse domeinen. Organisaties konden kiezen voor meer aandacht, minder aandacht of evenveel aandacht. Over drie beleidsdomeinen leek er een grote mate van eens-

gezindheid te bestaan. Een grote meerderheid wenst meer aandacht voor sociaal beleid (79%), voor werkgelegenheidsbeleid (78%) en voor milieubeleid (66%). Zeer weinig organisaties vult deze vraag niet in of stelt dat deze kwesties niet meer aandacht verdienen. De organisaties die stellen dat deze drie beleidsdomeinen 'minder aandacht' of 'evenveel aandacht' verdienen zijn echter politiek niet onbelangrijk. Het gaat bijna uitsluitend om sociaal-economische belangengroepen en meer bepaald om werkgevers- of middenstandsorganisaties. Hoewel deze organisaties inzake de autonomie van de Europese instellingen een supranationale houding innemen zijn ze redelijk terughoudend op vlak van integratie inzake sociaal beleid, werkgelegenheidsbeleid en milieubeleid.

De houding ten opzichte van een Europees sociaal beleid is dus verre van permissief. De maatschappelijke organisaties zijn niet van plan om de EU op dit domein haar gang te laten gaan. De afwezige permissiviteit blijkt ook uit de aandacht voor deze kwestie. De vragen die expliciet handelden over sociaal beleid krijgen de meeste aandacht en bovendien brengen de respondenten dit onderwerp ter sprake naar aanleiding van vragen die daar geen betrekking op hebben. Toch mogen we ons niet blind staren op deze grote aandacht. Een Europees sociaal beleid hangt in sterke mate af van de instemming van de sociale partners (werkgevers en werknemers). Welnu de minderheid die geen Europese sociale correctie vraagt, bestaat haast uitsluitend uit werkgevers- en middenstandsorganisaties<sup>23</sup>. Er bestaat dus geen consensus tussen de sociale partners, de door slaggevende actoren in deze materie.

Dit heeft zijn gevolgen voor de steun die de regering krijgt vanuit de maatschappij. De regering kan rekenen op een groot aantal krachten die positief staan tegenover een Europees sociaal beleid, maar ze mist de uitdrukkelijke steun van de werkgevers- en de middenstandsorganisaties. Bovendien heeft het pleidooi voor een Europees sociaal beleid een defensief karakter. Dat betekent dat het minder gemotiveerd wordt door een Europese solidariteitsgedachte, maar dat het behoud van het Belgisch sociaal model een cruciale voorwaarde is. Een Europees sociaal beleid dat nivellerend werkt zal op minder steun kunnen rekenen en de principiële instemming van de meeste organisaties zou op dit punt tot misverstanden kunnen leiden.

## VI. Permissieve consensus en de Europese instellingen

Hoe situeren de maatschappelijke organisaties zich tegenover de huidige institutionele kwesties? En wat denken zij van de Belgische beleidslijn ter zake? In dit deel wordt achtereenvolgens ingegaan op twee deelaspecten van deze institutionele dimensie: de houding ten aanzien van de Europese instellingen zelf en de plaats van België in het Europese gebeuren.

### *A. Houding van het maatschappelijke organisaties tegenover de Europese instellingen*

De open vragen betreffende de Raad, de Commissie en het Europees Parlement peilden naar de redenen waarom de invloed van deze instellingen dient

---

23 Deze maken ook meer bedenkingen inzake de bestuurbaarheid van een Europees sociaal beleid (50% van de sociaal-economische belangengroepen tegenover 15% van de politiek-culturele belangengroepen).

toe te nemen dan wel dient af te nemen. Na deze open vraag werd op een meer gestandaardiseerde wijze gepeild naar de mate waarin de invloed van deze instellingen dient toe te nemen dan wel dient af te nemen (de schaal loopt van 1 tot 11). Hoe hoger de score op deze schaal, hoe meer een organisatie van mening is dat de invloed van een bepaalde instelling moet afnemen. Tabel II vat de resultaten die deze vragen opleveren beknopt samen.

Een grote groep organisaties meent dat de invloed van de Raad zeker niet mag toenemen en eerder dient af te nemen. Inzake het Europees Parlement moet een omgekeerde vaststelling worden gedaan. Quasi alle organisaties zijn van oordeel dat de invloed van het Europees Parlement dient toe te nemen. Bij open vragen valt op dat ook hier verschillende organisaties een spontaan en expliciet antwoord geven: 'Er zijn geen redenen'. Zo stelt 43% dat er geen redenen zijn om de invloed van het Europees Parlement te doen afnemen. Slechts 4% geeft een dergelijk expliciet antwoord voor de Raad. Een omgekeerd fenomeen doet zich voor wanneer de open vraag in positieve termen wordt gesteld ('Waarom moet de invloed toenemen?'). Ook de non-respons leidt tot dezelfde conclusie. Naast de 28% die uitdrukkelijk stellen dat er geen redenen zijn om de invloed van de Raad te versterken, antwoordt 47% niet eens op deze vraag. Dit geeft samen 75% niet-voorstanders van de Raad. Voor het Europees Parlement is het omgekeerde het geval. Daar worden 91% niet-tegenstanders geteld (43%+48%).

TABEL II

Houding ten aanzien van de instellingen (open en gesloten vragen, N=100)

	Raad	Commissie	Europees Parlement
<b>Open vragen (percentages)</b>			
<b>1. waarom moet invloed toenemen</b>			
Organisatie vermeldt redenen	25	37	77
'Er zijn geen redenen'	28	18	3
Niet ingevuld	47	45	20
<b>2. waarom moet invloed afnemen</b>			
Organisatie vermeldt redenen	65	45	9
'Er zijn geen redenen'	4	17	43
Niet ingevuld	31	38	48
<b>Gesloten vragen</b>			
Algemeen gemiddelde	7.32	5.45	2.37
Standaardafwijking	2.51	2.79	2.14

Het beeld inzake de Commissie is veel troebeler. Het gemiddelde ligt hier bijna juist in het midden en dat is niet omdat de meeste antwoorden daar te situeren zijn, maar wel omdat de organisaties het onderling redelijk oneens zijn over de richting die de Commissie uitmoet (cfr. ook de relatief grotere standaardafwijking). Ook uit de open vragen blijkt dit toch wel troebele beeld. Het aantal organisaties dat wel antwoordt op de vragen naar voordelen en nadelen houdt me-

kaar, in tegenstelling tot het antwoordpatroon bij het Europees Parlement en de Raad, ongeveer in evenwicht. Als er wordt gekeken naar de combinatie van non-respons en expliciete antwoorden blijkt dat 63% van de organisaties geen redenen opnoemt waarom de invloed van de Commissie dient toe te nemen, terwijl 55% geen redenen vindt om die te doen afnemen.

Zijn er bepaalde organisaties die afwijken van algemene beeld? Inzake de Raad is de iets minder negatieve houding van de sociaal-economische belangengroepen ( $N=28$ ,  $\bar{x}=6.64$ ) tegenover de politiek-culturele belangengroepen ( $N=67$ ,  $\bar{x}=7.79$ ). Dit verschil belet echter niet dat beide groepen negatief staan tegenover de Raad. Ook andere mogelijke onderverdelingen van de organisaties leveren weinig resultaat op. Bovendien viel bij het bekijken van de kleine groep tegenstanders en voorstanders van het Europees Parlement en de Raad de heterogeniteit van de afwijkende groepen op (bijvoorbeeld een jongerenorganisatie, een armoedebeweging, extreem linkse en extreem rechtse organisaties). Inzake de Raad en het Parlement kan er dus gesproken worden van een consensus tussen diverse maatschappelijk organisaties. Daarenboven stemt die consensus overeen met de positie die België inneemt in de institutionele debatten. België hecht minder belang aan de invloed van de Raad dan aan die van het Europees Parlement en de Commissie <sup>24</sup>.

Inzake de Commissie is die consensus minder duidelijk aanwezig. Welke zijn de redenen waarom de Commissie zoveel vragen oproept? Bij de codering van de open vragen werden vier soorten argumenten onderscheiden, drie argumenten in het voordeel van de Commissie en één argument in het nadeel van de Commissie. Tabel III vat de argumentering van de organisaties samen.

Redenen om de Commissie meer invloed te geven zijn vooral efficiëntie en effectiviteit. Slechts 1% (niet in de tabel) maakt de Commissie verwijten op het vlak van efficiëntie en effectiviteit. Niet te verwaarlozen, maar minder doorslaggevend is de overweging dat de Commissie een rol kan spelen bij het verdedigen van het algemeen belang (tegen de pretenties van de grote lidstaten). Het institutionele argument dat de Commissie het voortouw kan nemen in de verdere integratie wordt enkel door een aantal nieuwe sociale bewegingen gehanteerd. Als argument om de Commissie minder invloed te geven, noemen de organisaties haast uitsluitend het ondemocratische karakter op (algemeen percentage is 38%) <sup>25</sup>. De Commissie is in de ogen van velen een technocratisch orgaan dat de legitimiteit waarover het Europees Parlement wel beschikt, mist. Vooral de sociaal-economische en de algemene belangengroepen maken kanttekeningen bij het gebrekkige democratische karakter van de Commissie <sup>26</sup>.

24 Zo stelt het regeringsmemorandum: 'De Regering zal zich verzetten tegen voorstellen tot uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad ten nadele van de Commissie' en inzake het Europees Parlement 'moet de vereiste van een grotere democratische legitimiteit vertaald worden in een grotere rol voor het Europees Parlement'.

25 Ook de Raad wordt een gebrekkige democratisch karakter aangewreven (34%), maar bij de Raad resulteert deze kritiek wel in een eensgezinde opstelling. De vraag om de invloed van het Europees Parlement te laten toenemen is logischerwijs in hoofdzaak geïnspireerd door democratische overwegingen (76%). Bovendien noemt slechts 7% een efficiëntieverlies op als een mogelijk nadeel van een sterker parlement.

26 Dit uitte zich onder meer in het feit dat ze de ontoereikende controle en de rekrutering van de commissarissen aanklaagden.

TABEL III

Argumentatie pro en contra Commissie per soort belangengroep  
(N=95, percentages)

	Argumenten in het voordeel van de Commissie			Argumenten in het nadeel van de Commissie
	Efficiëntie en effectiviteit	belangen van de kleine lidstaten	vanuit globale visie op integratie	
sociaal-economische belangengroepen (n= 28)	36	14	0	50
nieuwe sociale bewegingen (n=24)	4	8	25	21
Particuliere belangengroepen (n=24)	17	8	8	29
Algemene belangengroepen (n= 19)	11	16	5	53

Het meningsverschil tussen de maatschappelijke organisaties over de Commissie is opvallend als men het stelt tegenover de positieve consensus in beleidskringen ten aanzien van de Commissie. Zo stelt het beleidsmemorandum van de Belgische regering: 'België is een principieel verdediger van de *centrale rol* van de Commissie omdat het een evenwichtsfactor vormt in de verhouding tussen de verschillende lidstaten, omdat het de sleutel van meerderheidsstemmingen bezit (...) en omdat het een nuttige controle kan uitoefenen op de Europese activiteit zowel stroomopwaarts als stroomafwaarts. Aan het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie in aangelegenheden van de EG mag niet geraakt worden. (...) Met de veralgemening van de communautaire methode die België voorstaat als de weg naar een betere, efficiëntere en transparantere Europese Unie krijgen de instellingen van de Unie een prominenter rol. *Zo zal de Commissie haar centrale en cruciale rol in het geheel van de Unie versterken en uitbreiden.* In dit perspectief steunt de regering de volle uitoefening en uitbreiding van het mede-initiatiefrecht van de Commissie in de tweede en derde pijler. (...)'

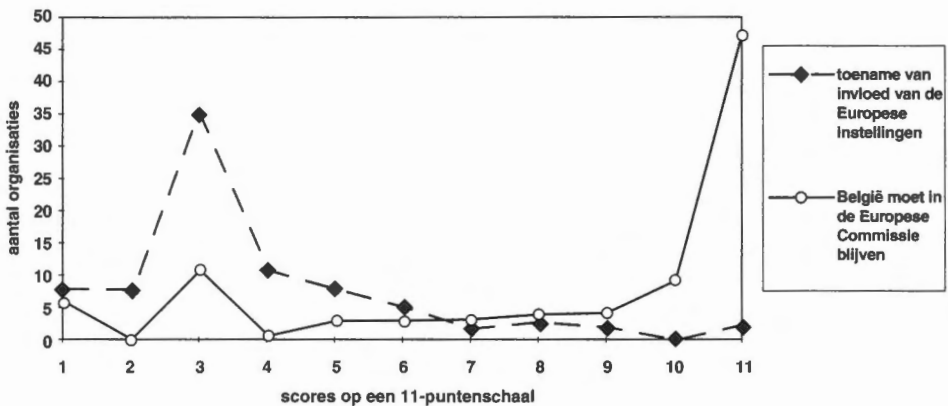
### B. De plaats van België in de Europese Unie

Uit het vorige kan worden opgemaakt dat de invloed van het Europees Parlement fors mag toenemen en die van de Raad dient te worden teruggedrongen. Met uitzondering misschien van de uiteenlopende opvattingen over de Commissie, heerst er een algemene positieve ingesteldheid ten aanzien van een supranationale integratie. Hoe onvoorwaardelijk is echter die supranationale ingesteldheid? Mag de toename van de invloed van de Europese Unie ten koste gaan van de positie van België?

Daarom dient de supranationale houding geplaatst te worden tegenover variabelen die een aanduiding geven over de opinie inzake de positie van België. Omwille van de eenvoud wordt gekozen voor slechts twee variabelen: 'geen aanwezigheid van een Belg in de Commissie' en de vraag over de mate waarin de invloed van de Europese instellingen (in het algemeen) mag toenemen. Een hoge score op de eerste variabele wil zeggen dat men de afwezigheid van een Belg in de Commissie onaanvaardbaar acht. Een lage score op de tweede variabele geeft een preferentie ten voordele van invloedstoename weer. In figuur I worden beide variabelen met elkaar geconfronteerd. Het beeld is duidelijk. Er wordt best niet teveel geraakt aan de huidige aanwezigheid van een Belg in de Commissie. Ook andere variabelen geven een soortgelijk beeld (het gebruik van kleine talen, minder vaak aan bod komen als voorzitter van de Raad). Kortom, een toenemen van de Europese instellingen kan, maar niet ten koste van een aantal Belgische belangen.

FIGUUR I

De positie van België en de invloed van de Europese instellingen



Kan er in het licht van het voorgaande gesproken worden van een permissieve houding? Is de toch wel scherpe kritiek ten aanzien van de Raad en de Commissie een uiting van een afzwakkende permissiviteit? En kan de vurigheid waarmee het Europees Parlement wordt verdedigd het label permissief meekrijgen? Onze conclusie is dat de houding tegenover de instellingen getuigt van een zekere mate van permissiviteit, maar dat die permissiviteit toch ook niet absoluut is.

Eenzijds dient de mate van permissiviteit inzake de instellingen vergeleken te worden met de mate van permissiviteit ten opzichte van het sociaal-economisch beleid. De gegevens zeggen eigenlijk dat institutionele kwesties minder passie opwekken dan sociaal-economische. Dit blijkt ten dele uit het feit dat het pleidooi voor een meer sociaal beleid komt bovendrijven bij vragen die niet expliciet dat sociaal beleid op het oog hebben. Eigenlijk krijgen institutionele onderwerpen bijzonder weinig aandacht en slechts een kleine minderheid heeft ter zake ontwikkelde opinies. Er dient met andere woorden expliciet naar gevraagd

te worden <sup>27</sup>. Ondanks een sterk pleidooi voor het behoud van de positie van België zijn spontane nationalistische pleidooien eerder zeldzaam.

Anderzijds kan de uitdrukkelijke wijze waarmee de maatschappelijke organisaties de Raad en de Commissie bekritisieren en het pleidooi voor meer inbreng van de burgers (in plaats van de lidstaten) en van het Europees Parlement, moeilijk als uitsluitend permissief worden omschreven <sup>28</sup>. Democratische vertegenwoordiging (in het algemeen en in het Europees Parlement in het bijzonder) is een topprioriteit voor het middenveld. Bij het coderen van de antwoorden werden de organisaties die dit knelpunt spontaan aankaarten, apart gelegd. In totaal 48 organisaties brengen expliciet dit vertegenwoordigingsprobleem ten berde. Daarna werd gekeken of dit door de organisaties geïnterpreteerd wordt als vertegenwoordiging van de burger of als vertegenwoordiging van de lidstaten. Het resultaat is duidelijk en bevestigt eerder gevonden tendensen: 45 van die 48 organisaties stellen de participatie van de burgers centraal en slechts 9 organisaties oordelen dat (ook) de lidstaten een centrale rol dienen te spelen.

## VII. Permissieve consensus en maatschappelijk debat

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat Belgische maatschappelijke organisaties over het algemeen een kritisch positieve houding hebben ontwikkeld ten aanzien van de Europese integratie. Hiermee bedoelen we dat de Europese integratie als overwegend positief wordt ervaren, maar dat de steun toch een voorwaardelijk karakter heeft gekregen. Verder blijkt dat hoe concreter de beleidsvragen worden hoe meer nuancering en afwijking gevonden wordt ten aanzien van de vooropgestelde algemene permissieve consensus. De vraag is of de afname van permissiviteit en de beperkte consensus op sommige vlakken ook leidt tot een meer doorgedreven opinievorming en een toename van de maatschappelijke debatten. Als wordt gekeken naar de nasleep van het Verdrag van Maastricht is er relatief weinig opschudding in België. De ratificatie verliep haast rimpelloos en het Europees beleid zorgt vooralsnog niet voor dé grote debatten. Waarom is dat zo?

Tijdens het coderen van de gegevens viel op dat er een onderscheid kon worden gemaakt tussen de organisaties die hun antwoord sterk uitwerkten en organisaties die dat niet deden. Het eerste type maakte meer uitgebreid gebruik van de geboden kansen door middel van de open vragen om alle standpunten uit te werken, te onderbouwen met argumenten en dit betreffende een relatief grote verscheidenheid aan onderwerpen. Het tweede type raakte bij de open vragen

<sup>27</sup> Dit wordt geïllustreerd door het feit dat bij de vraag naar de aspecten van het Europees beleid die de organisaties volgen slechts 3% 'het taalgebruik in de Europese Unie' opnoemt. De kleine groep die voor dit institutionele onderwerp aandacht heeft, is kennelijk goed in het mobiliseren van de media-aandacht. Als er verder uitdrukkelijk wordt gevraagd naar het exclusieve gebruik van Frans, Engels of Duits bij onderhandelingen, blijkt een meerderheid hiertegen gekant te zijn (54%). Kortom, institutionele kwesties als deze genieten geen spontane voorrang, maar het is wel mogelijk om de aandacht ervoor tot leven te wekken.

<sup>28</sup> Bovendien moeten we voorzichtig zijn met conclusies te trekken uit de antwoorden op de open vragen die peilden naar aspecten van aandacht en standpuntinname (zie noot 27). Het is juist dat institutionele onderwerpen minder aandacht krijgen, maar er werd gepeild naar aandacht/standpunten in verband met Europese beleidsdomeinen.



enkele aspecten zeer summier aan. We gaan ervan uit dat het eerste type over een groter potentieel beschikt om hun opinies om te zetten in maatschappelijke debatten. Bovendien maakte de hoeveelheid informatie die deze organisaties ons bezorgden een codering volgens instrumentele ideologie en expressieve ideologie mogelijk. In totaal werden 55 informatie-rijke cases voor verdere analyse in aanmerking genomen. Tabel IV geeft een overzicht van deze organisaties volgens de eerder voorgestelde categorisering.

TABEL IV

Ideologisch gehalte van organisaties met een uitgebreid antwoord (N=55)

geen ideologisch antwoord	een instrumentele ideologie	een expressieve ideologie
6	28	21

Welke zijn mogelijke redenen voor de beperkte maatschappelijke debatten in België? En is het mogelijk om met de beschikbare empirische materiaal een aantal van deze redenen te staven? We zullen trachten twee mogelijke oorzaken te traceren. Een eerste reden voor de beperkte maatschappelijke debatten kan gelegen zijn in het feit dat de organisaties die sterk willen mobiliseren eigenlijk over weinig of minder mobilisatiepotentiële beschikken. Met andere woorden, diegenen die sterk gemotiveerd zijn, hebben de minste hulpbronnen. Een tweede reden kan zijn dat de potentiële oppositie tegenover het Europees beleid zelf intern verdeeld is en in verschillende richtingen afwijkt van de algemene tendens. De heterogeniteit van de oppositie zou een mobilisatie tegen en rond het Europees beleid bemoeilijken. Vooraleer wordt ingegaan deze twee mogelijke oorzaken eerst iets over het onderscheid tussen organisaties met een expressieve en een instrumentele ideologie.

#### A. *Uitgewerkte standpunten en permissieve consensus*

Is het aannemelijk om te veronderstellen dat de 55 organisaties met sterk uitgewerkte standpunten meer intensief het Europees beleid opvolgen dan andere organisaties? Tabel V vat een aantal gegevens terzake samen. In de kolommen staan 9 indicatoren die aangeven in welke mate organisaties actief zijn rond Europees beleid. Deze indicatoren zijn: wordt het Europees beleid gevolgd, zijn er onderdelen die het Europees beleid volgen, zijn er personeelsleden of vrijwilligers vrijgesteld om het Europees beleid te volgen, enzovoort. In de rijen heeft de tabel twee delen. Deel A vergelijkt de activiteitsgraad van de organisaties die hun vragenlijst uitwerkten en de organisaties die dat minder deden. In deel B worden de organisaties met een expressieve ideologie vergeleken met diegenen die niet-expressief, dit is instrumenteel redeneren.

Gelet op de kleine aantallen dienen de percentages met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Toch valt op dat de organisaties die hun standpunten uitwerkten meer actief zijn. Dit verschijnsel herhaalt zich voor alle indicatoren en het verschil is soms groter dan 20%. Dit is het geval voor de mate van rechtstreekse tussenkomst op het Europese niveau (20% meer), de mate van standpuntinname (24% meer), de mate van structurele investering (23% meer) en de mate waarin het Europees beleid wordt gevolgd (24% meer). De organisaties die hun standpunt uitwerkten mobiliseren dus meer. Er zijn drie verschillen al naar-

gelang het soort ideologische benadering (deel B). De organisaties met een expressieve ideologie hebben minder onderdelen (werkgroepen, studiedienst) die zich toeleggen op het Europees beleid (19% minder), ze hebben minder personeel geïnvesteerd in Europees beleid (24% minder) en ze hebben meer vrijwilligers die zich bezighouden met Europees beleid (18% meer). Met andere woorden, de organisaties met een expressieve ideologie zijn minder geprofessionaliseerd bezig met het Europees beleid.

TABEL V

## Opinievorming en activiteitsgraad (percentages)

A. Uitwerking van opinies en activiteitsgraad (N=95)									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Uitgewerkte opinies (N=55)	93	59	53	64	55	40	89	74	52
Geen uitgewerkte opinies (N=40)	77	56	30	56	44	30	65	71	32
B. Ideologische argumentatie en activiteitsgraad (N=49)									
Expressieve ideologie (N=21)	100	48	43	50	62	40	95	60	50
Instrumentele ideologie (N=28)	96	67	43	74	44	48	93	83	60

- I. volgt organisatie het Europees beleid
- II. zijn er onderdelen die het Europees beleid volgen
- III. is organisatie structureel actief
- IV. is er Europees personeel
- V. zijn er vrijwilligers bezig met Europees beleid
- VI. zijn er plannen om in Europees beleid te investeren
- VII. nam organisatie in het verleden Europese standpunten in
- VIII. is organisatie lid van Europese koepels
- IX. komt organisatie rechtstreeks tussen op Europees niveau

Tabel V zegt echter niet welk soort organisaties hun standpunten meer uitwerkt. Daarom werd in tabel VI een onderscheid gemaakt tussen sociaal-economische belangengroepen, nieuwe sociale bewegingen, algemene belangengroepen en particuliere belangengroepen. Hoewel de aantallen opnieuw zeer klein zijn, zijn de contrasten opmerkelijk.

TABEL VI

Type van organisaties en uitwerking van standpunten (N=95, percentages)

	werken standpunt uit	instrumenteel ideologisch	expressief ideologisch
Sociaal-economische belangengroepen (N=31)	64	100	0
Nieuwe sociale bewegingen (N=36)	63	25	75
Particuliere belangengroepen (N=35)	38	50	50
Algemene belangengroepen (N=25)	68	38	62

De eerste kolom toont aan dat enkel particuliere belangengroepen (jongerenorganisaties, gehandicaptenorganisaties, gezinsbewegingen, organisaties voor de derde leeftijd) hun standpunten in mindere mate uitwerkten <sup>29</sup>.

De sociaal-economische belangengroepen zijn steeds instrumenteel in hun argumentering. Het zijn dit soort organisaties die bijvoorbeeld meer dan andere de nadruk leggen op de economische voordelen van de EMU en effectiviteit en efficiëntie. Hierbij koppelen ze objectieven op lange termijn aan overwegingen van haalbaarheid op korte termijn.

De nieuwe sociale bewegingen hebben de meest expressieve ideologie, hierin gevolgd door de algemene belangengroepen. In het perspectief van een eventuele maatschappelijke mobilisatie mag men wellicht vooral iets verwachten van die organisaties die vanuit hun ideologisch discours de Europese Unie diepgaand willen hervormen <sup>30</sup>. Meer concreet ziet de samenstelling van de expressief ideologische groep er als volgt uit: 9 nieuwe sociale bewegingen, 2 organisaties die uitsluitend met de Europese integratie bezig zijn, 4 vrouwenorganisaties, 4 cultuurbewegingen en 2 vormingsinstellingen.

<sup>29</sup> Bovendien is deze schatting voor de particuliere belangengroepen eerder aan de hoge kant omdat de vrouwenorganisaties, die geïnclassificeerd zijn onder de particuliere belangengroepen, sterk afwijken van de tendens van de andere particuliere belangengroepen. Van de 10 vrouwenorganisaties in de steekproef kenmerken 7 zich door een uitgebreide opinievorming.

<sup>30</sup> Bij de algemene codering werd tevens gekeken in welke mate organisaties, spontaan en los van specifieke vragen, een pleidooi hielden voor een inhoudelijke heroriëntatie van de Europese Unie. Met inhoudelijke heroriëntatie wordt de wens uitgedrukt om een beleid te voeren dat minder financieel, economisch en monetair zou zijn en meer aandacht zou geven aan ecologische, culturele en sociale waarden. In totaal vragen 46 van de 100 organisaties een dergelijke heroriëntering. Het is beduidend dat 18 van de 21 organisaties met een expressief ideologisch discours tot deze groep behoren.

### B. Hulpbronnen en heterogeniteit van opinievorming

De twee meest van elkaar te onderscheiden groepen zijn dus de eerder instrumenteel ideologisch denkende, in hoofdzaak sociaal-economische, organisaties enerzijds en de meer expressieve, politiek-culturele belangengroepen anderzijds. Eerst wordt gekeken naar de hulpbronnen waarover deze organisaties beschikken, daarna komt de convergentie van hun standpunten aan bod.

TABEL VII

#### Hulpbronnen en uitwerking van standpunten (gemiddelden)

	Instrumenteel ideologische organisaties (n=28)	Expressief ideologische organisaties (n=25)
Aantal leden	358.800	21.150
Personeelsbestand	530	27
Europees personeel	2.3	0.8

De instrumenteel denkende organisaties zijn in termen van hulpbronnen het sterkst. Ze beschikken over meer leden die bij de interne debatten betrokken kunnen worden, ze hebben in het algemeen meer personeel en ze hebben meer personeel geïnvesteerd in Europees beleid<sup>31</sup>. Natuurlijk moeten deze inspanningen wat gerelativeerd worden als we dit relateren tot de totale omvang van deze organisaties<sup>32</sup>. Niettemin beschikken de instrumenteel denkende organisaties over een grote reserve aan mogelijke opinieleiders. Anderzijds hebben ze een minder uitgesproken ideologisch discours. Als ze het Europees beleid willen hervormen zullen ze dit doen langs de weg van de geleidelijkheid en binnen de eisen van de haalbaarheid. De bij uitstek gemotiveerden daarentegen, diegenen met een expressief ideologisch discours, hebben een eerder smalle basis en beschikken over een kleinere hoeveelheid personeel. Elf van deze 25 organisaties hebben een ledenaantal lager dan 1.000 en slechts twee hebben meer dan 100.000 leden. De relatief kleine personeelsbezetting verhindert deze organisaties om extra personeel in te zetten ter opvolging van het Europees beleid. Met andere woorden, het gaat hier om organisaties die wel zouden willen investeren in Europees beleid, maar die over onvoldoende hulpbronnen beschikken om dat effectief te doen.

De totstandkoming van maatschappelijke debatten kan echter ook het werk zijn van de overtuigingskracht van actieve en gemotiveerde groepen. Dit kan daarenboven in de hand worden gewerkt door een ideologische consensus tussen deze groepen. In feite vormen de organisaties met een expressief-ideologisch dis-

31 De opdracht die deze personeelsleden krijgen is niet noodzakelijk het op gang brengen van een maatschappelijk debat, maar zal zeker in geval van sociaal-economische belangengroepen ook domeinspecifieke en particuliere belangenverdediging zijn. Over de precieze taak van Europees personeel werden geen gegevens verzameld.

32 Voor elk gewoon personeelslid investeren de organisaties met een instrumentele ideologie gemiddeld 0.004 personeelsleden in Europees beleid. Voor de organisaties met een expressieve ideologie is deze score gemiddeld 0.03.

cours een dergelijke groep. Het is vanuit deze groep dat de roep om verandering, stopzetting of voorzetting van het integratieproject het krachtigst is. Ook de bereidheid om te mobiliseren is bij deze groep zeker aanwezig. De vraag is dan of hun opinies uiteenlopen of samenvallen<sup>33</sup>. Een convergentie van ideeën maakt samenwerking eenvoudiger. Vooral voor kleinere organisaties kan dit een middel zijn om de tekorten aan hulpmiddelen goed te maken.

Convergentie van ideeën kan bestudeerd worden door de standpunten van de organisaties te vergelijken. De procedure bestond erin de score van elke organisatie op een item te vergelijken met de algemene tendens. Op basis daarvan werden afwijkingsscores berekend voor 12 items: 4 betreffende 4 beleidsdomeinen, 4 betreffende de instellingen en 4 betreffende de positie van België. Hoe hoger de score hoe sterker de afwijking van de centrale tendens. Tabel VIII.a. (enkel voor de sociaal-economische instrumenteel denkende groepen) en tabel VIII.b (voor de expressief-ideologisch denkende organisaties) vatten deze informatie samen. Enkel afwijkingen boven de 3.00 en de -3.00 werden weergegeven.

Wanneer deel a. en deel b. vergeleken worden valt op dat de instrumenteel denkende organisaties dichter aanleunen bij de algemene tendens dan organisaties met een expressief-ideologisch discours. Dertig van de 156 scores wijken meer dan 3.00 of -3.00 af van de algemene tendens (19%) voor de instrumenteel denkende organisaties. Voor de organisaties met een expressief ideologisch discours is deze verhouding 75 van de 228 scores (33%). Het zijn dus de organisaties die over het minste mobilisatiepotentiël beschikken die het meest neigen de bestaande consensus te doorbreken.

Verder valt op dat de divergenties toenemen naarmate het gaat om de instellingen en het grootst worden naarmate het gaat om de positie van België. Het Europees beleid wordt dus meer gecontesteerd bij de groep met een expressief ideologische denkwijze, en die contestatie neemt toe naarmate het gaat om institutionele kwesties (afwijking van 18 van de 76 scores, dit is 24%) en nog meer als het gaat om de positie van België (afwijking van 37 van de 76 scores, dit is 49%). De cruciale vraag is of zij het onderling eens zijn in hun contestatie. Daarvoor moet niet enkel gekeken worden naar de grootte van de afwijking, maar ook en vooral naar het teken of de richting van de afwijking. Een negatief teken betekent dat bepaalde organisaties de nadelen van Europees beleid of van de Europese instellingen hoger achten dan de voordelen. Een positief teken betekent het omgekeerde.

Een inspectie van de tabellen leidt tot de vaststelling dat de standpunten van de organisaties zich nog niet hebben gekristalliseerd en dat een aantal organisaties niet eens consistent zijn in hun antwoord. Laat ons dit even illustreren met een enkele voorbeelden.

De EMU wordt in vraag gesteld door 6 organisaties met een expressief en (links) ideologisch profiel. Ze kunnen echter elders op weinig steun rekenen. De linkse instrumenteel denkende organisaties (bijvoorbeeld de vakbonden) en de linkse expressief denkende organisaties (bijvoorbeeld de nieuwe sociale bewegingen) zullen allicht geen coalitie bouwen rond dit thema. Bovendien zijn de standpunten van de organisaties met een expressieve ideologie inzake sociaal-economi-

33 Over deze problematiek, zie ook: K.-D. OPP, *op.cit.*

sche beleid nogal verdeeld. Vijf van deze 6 die de nadelen van de EMU beklemtonen pleiten daarenboven voor minder Europees sociaal beleid. Een coalitie met deze organisaties opzetten is bijgevolg een moeilijke zaak. Immers, diegenen die gevoelig zijn voor de nadelen van de EMU pleiten doorgaans voor meer Europees sociaal beleid.

Waar het gaat om de instellingen vallen opnieuw vooral de afwijkingen bij de expressieve ideologische organisaties. Meestal gaan die in een intergouvernementele richting, maar niet altijd. Sommigen willen de positie van de Commissie versterken en die van de Raad afbouwen. Anderen willen de positie van de Raad versterken en die van de Commissie en het Europees Parlement versterken. Nog andere willen de invloed van alle instellingen verminderen. Organisaties zijn ook niet steeds consistent in hun eigen antwoord. Soms betekent invloedsafname van supranationale instellingen (de Commissie en het Europees Parlement) niet noodzakelijk een invloedstoename van de intergouvernementele instanties (de Raad), integendeel zelfs. Kortom, er is te weinig consensus opdat deze organisaties samen een koers zouden varen.

Inzake de positie van België is deze inconsistentie mogelijk nog scherper. Beaalde inbreuken op de Belgische belangen zijn aanvaardbaar andere niet. Er zijn organisaties die het beperken van de werktalen tot Frans, Engels en Duits onaanvaardbaar achten, maar die het niet aanvaardbaar achten dat België de voorzittersrol niet meer op zich zou mogen nemen. Anderen oordelen dat er geen beslissingen tegen de wil van België mogen worden genomen, maar vinden dat de Belgische invloed in de Raad niet meer zo groot hoeft te zijn als voordien. Niet alleen de meningsverschillen, maar ook de gebrekkige want weinig consistente opinievorming belet hier de mogelijkheid tot het stimuleren van maatschappelijke debatten.

## VIII. Besluit

De opinies van de Belgische maatschappelijke organisaties zijn het best te duiden als kritisch-positief. Daarmee bedoelen we het feit dat de steun voor de integratie niet meer onvoorwaardelijk is. Bovendien moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een verder afbrokkelende consensus naarmate beleidsvragen concreter worden. Het pleidooi voor een sociaal beleid is daarvan een mooi voorbeeld. Hoewel dit beleidsdomein de steun geniet van velen, is de houding van enkelen (de werkgevers- en middenstandsorganisaties) doorslaggevend. Daarenboven wordt een Europees sociaal beleid minder geïnspireerd vanuit een Europese solidariteitsgedachte. Immers, het behoud van het Belgisch sociaal model is een cruciale voorwaarde. Een Europees sociaal beleid dat nivellerend werkt zal op een minder grote steun kunnen rekenen dan de principiële instemming van de meeste organisaties laat uitschijnen. Een soortgelijke vaststelling kan worden gedaan inzake de Europese instellingen. In het algemeen geldt dat de meeste organisaties voor een versterking van het supranationale karakter van de Europese Unie zijn, maar dit mag niet gaan ten koste van België.

Bij een verdere uitbreiding van de Europese agenda zal de toetsing van het Europees beleid nog intenser gebeuren. Dit kan alleen maar de permissieve consensus verder doen verzwakken. De vraag is echter of dit tevens zal resulteren in toenemende maatschappelijke debatten. Voorlopig is dit nog niet het geval. Eén van de redenen waarom de bestaande onvrede nog niet tot uitgebreide maat-

schappelijke debatten heeft geleid is het feit dat die onvrede op een aantal punten gedeeld wordt met de Belgische regering. De officiële standpunten liggen niet zo erg ver van wat de maatschappelijke organisaties nastreven. De kanttekeningen van de organisaties gaan dan ook dikwijls meer over het Europees beleid dan over het Belgisch Europees beleid. Bovendien houdt het einde van de permissieve consensus in België eerder een vraag naar meer integratie in dan omgekeerd. De kans dat maatschappelijke debatten in België snel op gang komen is ook weinig waarschijnlijk gezien de heterogeniteit van de opinies van de verschillende maatschappelijke organisaties. Deze heterogeniteit verhindert het samengaan van de eerder kleine, maar sterk gemotiveerde organisaties. Immers, de organisaties die het Europees beleid het meest fundamenteel in vraag stellen houden er zeer verschillende opvattingen op na. Daarenboven is er een eerder gebrekkige en weinig consistente opinievorming wat de debatten zeker niet bevordert.



TABEL VIII

## Mate waarin beleidsopvattingen divergeren of convergeren

a) Belangengroepen met een instrumenteel ideologisch standpunt												
	vier beleidsdomeinen				houding tav de instellingen				positie van België			
	EMU	sociaal beleid	GBVB	politieel beleid	instellingen algemeen	Europese Commissie	Europees Parlement	Raad van Ministers	niet in de Commissie	enkel Frans, Engels en Duits	beslissingen tegen België	niet meer voorzitter zijn van de Raad
org. 1-4*				-3.26								-4.70
5.		-3.07		-4.26				3.32				
6.				3.74		-5.55		-3.68				
7.				3.74					5.48	3.62		3.30
8.												
9.		-6.07			-4.17		-6.63	4.32		3.62		
10.								3.32		-4.38	-4.59	-4.70
11.												
12.												
13.										-4.38	-3.59	
14.						-5.55				5.62		-4.70
15.					-3.17		-5.63					
16.				-3.26							-5.59	
b) Belangengroepen met een expressief ideologisch standpunt												
1												
2.												
3. 4. 9.**									7.48	5.62	4.41	-4.70
5.	-4.15	-5.07	-7.19	5.74			-8.63					5.30
6.				5.74				-3.68	5.48	3.62	4.41	-4.70
7.	-3.15			-4.26						-4.38		5.30
8.				4.74						-4.38		-3.70
10.		-8.07		-4.26								
11.				-4.26		4.45		-3.68		5.62		-4.70
12.				-4.26						5.62		
13.	-7.15			-4.26		-5.55	-9.63	6.32		-4.38	-5.59	5.30
14.						-5.55		-3.68		-4.38	4.41	
15.	-6.15	-3.07	-5.19		-5.17	-5.55				-3.38	-5.59	
16.	-7.15		-8.19		-7.17	-5.55		-3.68		-4.38	-5.59	-4.70
17.						3.95		-3.68		-4.38		3.30
18.	-4.15								4.48			3.30
19.								4.32			4.41	
20.								-3.68		-4.38		
21.									3.48	5.62	4.41	5.30

\* 4 organisaties met dezelfde positie

\*\* 3 organisaties met dezelfde positie

**Summary: Permissive consensus, societal debates and the social basis of the European Union**

*Belgium is generally perceived as being one of the most fervent supporters of European integration. It is supposed that this is equally true for both, the Belgian political elite and the Belgian population. Unlike in other EU member states, no large public discussion on EU integration has taken place. Therefore, it is generally supposed that Lindberg's concept of the permissive consensus applies to the Belgians. This article aims, first, at challenging empirically the existence of a permissive consensus in Belgium. In 1997 both qualitative and quantitative data on the policy position on EU issues of about 130 Belgian social organisations have been collected. Content analysis of these positions shows that the existence of a permissive consensus seems to be dependent on a number of variables (institutional or policy issues, policy domain, types of actors involved...) and that a general observation of a permissive consensus has to be relaxed. Second, if permissive consensus is declining, why is it, then, that no open political controversy on European integration has emerged? In answering this, the focus is on two explanatory variables: the resources of those that would like to mobilise are quite limited and their opinion on European politics is rather heterogeneous and undeveloped.*

---

# VLAAMSE EUROPARLEMENTSLEDEN BEOORDELEN HUN EUROPEES PARLEMENT

---

**Een schriftelijk vraaggesprek na een rondetafeldebat**

---

Het panelgesprek op het X-de Congres van het Politologisch Instituut is gevoerd onder leiding van dr. J. Ceuleers met vier Vlaamse Europarlementsleden. Om het vruchtbaar gesprek nog beter te ordenen is na het congres door de redactie aan de Europarlementsleden van het panel een uitgebreide vragenlijst toegestuurd, opgebouwd rond vier thema's: de Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement en de tendens tot "renationalisering", de fracties in het Europees Parlement, de verschillen in het functioneren van het Europees Parlement met het nationale parlement en de functies van het Europees Parlement. Inzake de te beantwoorden vragen genoten zij over ruime vrijheid. Hierna volgen de visies van vier Vlaamse Europarlementairen.

---



# Magda AELVOET

Lid van de fractie van de Groenen

---

## 1. De Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement

### 1.1. Heeft het zin om over een Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement te spreken?

Het heeft betrekkelijk weinig zin te spreken over een Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement, vermits ieder lid normaal functioneert binnen een politieke fractie van het Europees Parlement en niet in een nationale delegatie. De politieke activiteiten en initiatieven die in het Parlement genomen worden gaan uit van de politieke fracties of van beleidsorganen van het Parlement waarin opnieuw de politieke fracties de lakens uitdelen (de grote fracties hebben uiteraard meer zitjes in deze organen en wegen dus zwaarder door in de besluitvorming).

### 1.2. Zo ja, wanneer doet zich die voor?

Grosso modo kunnen zich drie situaties voordoen:

1. Eén bepaald lid van de Unie valt een ander lid aan met als uitloper een politiek debat in het Europees Parlement. In dergelijke situatie krijg je bijna automatisch een mobilisatie van Europese parlementsleden uit de twee betrokken lidstaten.

Vb. Een Belgisch rechter beslist een Baskisch echtpaar niet uit te leveren aan de Spaanse autoriteiten. Dit feit heeft aanleiding gegeven tot een hevig debat in het Europees Parlement waarbij alle Spaanse parlementsleden van gelijk welke politieke signatuur hun messen hebben geslepen om de Belgische gerechtelijke beslissing aan te vallen. Alle Belgen, op één uitzondering na, hebben de stelling verdedigd dat de uitspraak van een rechter in een normaal werkende rechtstaat door de politiek niet in vraag wordt gesteld. Het resultaat van het steekspel was een resolutie waarin dankzij de Belgische Europarlementsleden toch belangrijke nuances werden geïntegreerd, maar die het politieke overwicht van de grote Spaanse groep in het Europees Parlement zichtbaar maakte.

2. Een cruciaal nationaal belang staat op het spel.

Bepaalde lidstaten zijn sterk afhankelijk van de Europese Unie voor een belangrijke bron van inkomsten. Concreet vertegenwoordigen de visserij-akkoorden van de EU een vitaal belang voor de Spaanse economie. Telkens het Europees visserij-beleid in het vizier komt staan alle Spaanse parlementsleden klaar voor de strijd. Idem dito wanneer het gaat over de structuurfondsen waaruit bv. Griekenland en Ierland in sterke mate inkomsten puren. Een dergelijk vitaal nationaal belang zorgt voor een opvallende nationale cohesie tussen de parlementsleden van dat betrokken land.

### 3. Een onverteerd nationaal probleem.

Het staat buiten kijf dat de Turkse bezetting van Griekenland een onverteerd trauma is. Telkens in het Europees beleid een Turkse dimensie opduikt (douane-unie, Cyprus, de uitbreiding van de EU), manifesteert zich een duidelijke nationale Griekse reflex, gaande van extreem-rechts tot extreem-links, die weinig ruimte voor verschillende appreciaties openlaat.

Op Belgisch vlak maken we het soms mee dat naar aanleiding van een Belgisch communautair probleem, Walen en Vlamingen in het Europees Parlement tegenover elkaar komen te staan. Vb. Gemeentelijk stemrecht voor EU-burgers.

#### *1.3. Is die nationale opstelling bij de volksvertegenwoordigers uit andere staten kleiner, groter of gelijk aan deze van de Belgen?*

Ik zie niet onmiddellijk overtuigende verschillen. Het land dat het vaakst met gesloten rangen optreedt in het Parlement inzake gemeenschappelijk buitenlands beleid is Griekenland. Indien grote landen een probleem willen aankaarten in de Unie is daar normaal gezien meer mobilisatie rond dan wanneer kleinere landen in het geding zijn. Dit heeft meer met machtsverhoudingen te maken dan met de graad van nationalisme.

#### *1.4. In andere Europese instellingen is er sprake van renationalisering. Is die renationalisering ook merkbaar in het Europees Parlement? En hoe uit zich die dan?*

Van alle Europese instellingen is het parlement het minst onderhevig aan de renationalisatie. In feite klaagt het die dikwijls aan. Toch zijn er aanwijzingen dat we in groeiende mate met dit probleem geconfronteerd zullen worden. Dit is vooral het geval bij de dossiers die een nauwe band hebben met de EU-begroting. Zo stelt de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de structurele fondsen het probleem van de bijdrage van de lidstaten tot de EU-begroting aan de orde. Het conflict tussen Duitsland en Spanje t.a.v. de structuurfondsen vertaalt zich al in het Europees Parlement. Een zeer recent voorbeeld van renationalisatie is de beslissing van het Europees Parlement zelf, om in de Euromediterrane conferentie naast vertegenwoordigers van het Europarlement ook vertegenwoordigers van de nationale parlementen te laten zetelen, terwijl het hier gaat over de parlementaire begeleiding van het Barcelona-proces wat een duidelijk project van de Unie als dusdanig is!

## 2. De fracties in het Europees Parlement

### *2.1. In hoeverre kunnen de Europese politieke facties eenzelfde strikte eenheid van organisatie en standpunten garanderen als de partijorganisaties in de nationale parlementen?*

### *2.2. Indien niet, aan welke factoren is dat dan te wijten?*

Het is duidelijk dat de politieke facties in het Europees Parlement een minder strikte eenheid van organisatie en standpunten garanderen dan de nationale. Dit is vooral te wijten aan het feit dat de Europese parlementsleden naast de inte-

gratie in hun respectievelijke fractie ook duidelijk rekening moeten houden met de positie die hun partij nationaal inneemt t.a.v. een bepaald politiek probleem. Zo is het opvallend dat inzake milieu-dossiers de Duitse socialisten veel dichter staan bij de groene standpunten dan hun Franse en Spaanse collega's wat er geregeld toe leidt dat de Duitse socialisten inzake milieu anders stemmen dan de socialistische fractie in haar geheel. Dit hangt samen met het feit dat zij verantwoording verschuldigd zijn aan de Duitse publieke opinie die hogere milieu-eisen stelt.

Deze nationale verschillen leiden er geregeld toe dat fracties verdeeld gaan stemmen. Dit neemt natuurlijk niet weg dat politieke fracties rond belangrijke thema's wel degelijk keuzes maken waarrond een relatief grote eenheid van optreden wordt opgebouwd.

Een laatste factor in dit verband is het gegeven dat in tegenstelling tot een nationaal parlement in het Europees Parlement geen scherp afgebakende meerderheid-oppositie-verhouding aanwezig is. Het Europees Parlement heeft in zijn meerderheid geen vertrouwen gegeven aan één regering; het leeft in een driehoeksverhouding: parlement-commissie-Raad en in dat parlement tekenen zich voortdurend wisselende meerderheden af.

### *2.3. Hoe sterk is het bekwame individuele parlamentslid in het Europees Parlement?*

Naar mijn smaak kan een bekwaam parlamentslid in het Europees Parlement individueel meer invloed ontwikkelen op politieke resultaten dan in een nationaal parlement. De reden daarvoor is dat voornamelijk bij commissiewerk waar over teksten onderhandeld wordt er meer vrijheid is om een parlamentspositie te ontwikkelen waarin een individu met goede argumenten en goede voorstellen sterk kan doorwegen.

### *2.4. Door wie wordt de agenda van het Europees Parlement eigenlijk bepaald? En wat is het aandeel van de fracties daarin?*

Het Europees Parlement heeft een behoorlijk aandeel in het bepalen van de eigen agenda. Het parlement hanteert zeer geregeld het instrument van mondelinge vragen aan Raad en Commissie gevolgd door een debat en een resolutietekst waardoor de initiatief- en controlefunctie van het parlement wordt waargemaakt. Niet gemotiveerde vragen voor dringende behandeling vanwege de Raad worden afgewezen. Inzake wetgevend werk is er natuurlijk een institutioneel samspel tussen Commissie, Raad en parlement. De Commissie heeft het exclusieve recht wetgevingsvoorstellen uit te werken. Na het Verdrag van Amsterdam mag gesteld worden dat het parlement ongeveer in de helft van de gevallen medebeslissingsrecht heeft verworven samen met de Raad. In de overige gevallen is het de Raad alleen die beslist ofwel met gekwalificeerde meerderheid ofwel met unanimititeit op voorstel van de Commissie. Het parlement kan wel initiatiefrapporten maken waarin de Commissie wordt uitgenodigd wetgevende initiatieven te nemen.



### 3. Verschillend functioneren van het Europees Parlement met het nationaal parlement

#### 3.1. Welke zijn de belangrijkste verschillpunten in de feitelijke werking van het Belgische en het Europese parlement?

Het belangrijkste verschilpunt is het ontbreken van de scherpe scheidingslijn tussen meerderheid en oppositie. Daardoor is er een grotere speelruimte in het Europees Parlement om in functie van bepaalde voorstellen een meerderheidspositie uit te werken die geval per geval verschilt. Nu eens vormen socialisten, liberalen en groenen een meerderheid, dan weer de christen-democraten met de socialisten tegen alle anderen enz...

Inzake begroting heeft het Europees Parlement in de feiten meer impact op het uitzicht van de Europese begroting dan hun nationale collega's. Zeer geregeld wordt op vraag van het Europees Parlement een nieuwe begrotingslijn gecreëerd om een bepaald probleem aan te pakken bv. begrotingslijn democratie en mensenrechten. Daarnaast gebruikt het Europees Parlement geregeld het begrotingsinstrument om druk uit te oefenen op het beleid van de Commissie: de gelden voor Turkije werden in de reserve geplaatst om de controle van het parlement te vergroten op de besteding van de middelen in Turkije.

#### 3.2. Ligt naast zijn zwakte, ook niet de sterkte van het Europees Parlement in de geringe formele bevoegdheden? Ontleent het daaraan niet de vrijheid van handelen die nationale parlementen moeten ontberen?

Mijn ervaring leert me dat het Europees Parlement in dossiers waarin het geen medebeslissingsrecht heeft een iets grotere vrijheid neemt. Toch mag niet onderschat worden dat het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement aanzienlijk is toegenomen en zeer geregeld leidt tot directe confrontaties met de Raad. Er kan niet beweerd worden dat waar het parlement medebeslissingsrecht heeft, dit parlement steeds buigt voor de wensen van de Raad. Als de druk groot wordt draait het parlement wel bij, soms tot mijn bittere ontgoocheling, maar in vele gevallen wordt er zinnig weerwerk geleverd (denk maar aan het chocoladedossier).

De grotere vrijheid van handelen is reëel ook wanneer het parlement formeel bevoegd is.

#### 3.3. In hoeverre is de vrijheid van Europese parlamentsleden groter dan van de nationale parlamentsleden; zijn zij nog meer de trustee, de gevolmachtigden (niet gebonden aan opdrachten of aanwijzingen), dan hun nationale collegae? Of ligt daarin juist de beperking van hun macht?

Door het ontbreken van de scherpe scheidingslijn meerderheid-oppositie bestaat in het Europees Parlement een onderhandelingsruimte waarin fracties autonoom kunnen handelen en individuele leden ook zelfstandiger kunnen optreden. Dit wordt ook zichtbaar in het resultaat. Je krijgt meer de ontwikkeling van de parlementaire reflex die zich wil positioneren tegenover Commissie en Raad. Ook door de afstand tussen de nationale publieke opinies en het Europees Parlement (die dikwijls in het nadeel speelt van het Europees Parlement) ontstaat er ook meer ruimte voor vrij handelen. De beperking van hun macht ligt

veeleer in de bepalingen van de Verdragen die aan het Europees Parlement geregeld een tweederangsrol bezorgden.

*3.4. Is er in het Europees Parlement meer plaats voor ideologische/visionaire debatten? Brengen die dan eigenlijk iets bij tot de agendasetting en tot de besluitvorming? En hoe is dat dan te verklaren?*

Ik heb in het Europees Parlement meer ideologische debatten en vooral debatten met meer visie meegemaakt dan in het nationale parlement. Dit hangt voornamelijk samen met de maat van de politieke problemen die op Europees niveau aangesneden worden. Indien Europa de uitbreiding naar het Oosten wil realiseren dan komt daar enorm veel bij kijken: visie, geld, structuren, economische en sociale aanpassing enz... Een parlement dat hierin medeverantwoordelijkheid draagt staat dan inderdaad voor een historische situatie. Inzake uitvoering van de uitbreiding heeft het parlement wel degelijk impact gehad en wijzigingen afgedwongen ten overstaan van de Commissie. De uitwerking van een Middellandse-Zeebeleid is een project van lange adem waarbij het gesprek tussen de civiele maatschappij aan de noord- en zuidgrens van de Middellandse Zee van zeer groot belang is. De dossiers van de Wereldhandelsorganisatie, het Multilateraal investeringsakkoord zijn effectief mondiale dossiers die in een nationaal parlement nauwelijks en alleszins niet volwaardig aan bod komen. En zo zou ik nog lang kunnen doorgaan.

#### **4. De functies van het Europees Parlement**

*4.1. Wat zijn volgens u de belangrijkste realisatie van het Europees Parlement?*

Ik zal er drie opnoemen.

1. De consumentenbescherming: in de behandeling van de BSE-crisis heeft het Europees Parlement een doorslaggevende rol gespeeld die tot en met gevolgen heeft gehad voor de structuren van de Commissie en zelfs voor enkele bepalingen van het Verdrag van Amsterdam.

De etikettering van voeding is een domein waarop het parlement consequent het belang van de consument heeft verdedigd door een adequate informatie via etikettering.

Genetisch gewijzigde producten: het parlement blijft druk uitoefenen ten voordele van de volksgezondheid en ten voordele van het informatierecht van de consumenten.

2. Milieubescherming

Europese milieu-actieplannen, bescherming van grondwater, wijziging van samenstelling van brandstof en technische eisen aan wagens enz...

3. Mensenrechten en democratie

In het Europees beleid heeft het parlement de motorfunctie voor het afdwingen van respect voor mensenrechten en democratie in het buitenlands beleid.

*4.2. Legitimatie behoort tot de meest belangrijke taken van parlementen. In hoeverre wordt het Europese beleidsniveau, en het Europees Parlement in het bijzonder, aanwezig geacht bij de bevolking? Is de legitiemerende taak van het Europees Parlement dan eigenlijk succesvol te noemen?*

Het Europees Parlement is minder herkenbaar dan de Commissie en de Raad. Als het Europees Parlement het verschil kan maken in een dossier (medebeslissing) dan wordt het een factor van herkenning. De ingewikkelde besluitvorming waarin het Europees Parlement zelf gevangen zit maakt een duidelijke communicatie met de publieke opinie moeilijk. Het ontbreken van een Europese publieke opinie speelt duidelijk in het nadeel van het Europees Parlement, want succesvolle Europese initiatieven worden maar al te gretig nationaal gerecupeerd. De legitimiteit van het Europees Parlement en van Europa in het algemeen hangt af van zijn effectiviteit. Als Europa echt werkt aan de problemen van de mensen dan zal het ook grotere legitimiteit verwerven. Legitimiteit hangt ook af van het imago en wat dat betreft is het nog altijd zo dat het Europees Parlement gelijk gesteld wordt met geld, protserige gebouwen, waanzinnig hoge salarissen, riante vergoedingen voor Europarlementsleden om maar te zwijgen over onverklaarbaar dure douchecellen.

*4.3. Gesteld dat het Europees Parlement plots zou wegvallen wat zijn dan de belangrijkste elementen die teloor zouden gaan?*

Het antwoord op deze vraag sluit aan bij 4.1. De terreinen die ik daar aangegeven heb zouden ongetwijfeld sterk lijden onder het plots wegvallen van het Europees Parlement. Het allerbelangrijkste echter is dat de democratie in Europa het zwaarst zou getroffen zijn. We mogen immers niet uit het oog verliezen dat de Europese ministerraad in toenemende mate stemt met gekwalificeerde meerderheid. Zonder democratische controle van het Europees Parlement zou op geen enkele manier de vertegenwoordiging van de bevolking nog één woord te zeggen hebben over bijna 40 % van de wetgeving die rechtstreeks van Europa in het nationaal recht terecht komt. Want nationale parlementen kunnen bij gekwalificeerde meerderheid hun regering niet tot de orde roepen die eenvoudig in de minderheid zou zijn gesteld in de ministerraad. Een Europa zonder democratie is voor mij een draak en zou in nog veel sterkere mate dan nu al het geval is verworden tot een arrogante onvatbare en niet ter verantwoording te roepen beslissingsmachine.

*4.4. Behoudens de uitbreiding van de bevoegdheden van het parlement, welke zijn de voornaamste maatregelen of organisatie-elementen die zouden moeten genomen worden om de positie van het Europees Parlement te verbeteren?*

Door verdragswijzigingen moet de bevoegdheid van het Parlement worden verruimd zodanig dat alles wat Europees beslist wordt democratisch gecontroleerd en gelegitimeerd wordt door het Parlement. Vervolgens is het absoluut nodig dat de beslissingsprocedures drastisch vereenvoudigd worden, zodat het parlement een duidelijke en goed te communiceren positie heeft in het beslissingsproces. In zijn verschijning moet het Europees gebouw streven naar grotere transparantie en minder protserigheid. Georganiseerde burgers, NGO's, werkgevers- en

werknemersorganisaties bewegen zich al dagelijks op het Europees niveau. Langs wegen van geleidelijkheid zal zich een Europese publieke opinie ontwikkelen die zal participeren en weerwerk zal leveren t.o.v. een Europese regelgeving. Hoe sterker dit netwerk wordt, hoe groter ook de legitimiteit en de zichtbaarheid van het Europees Parlement kan worden.

*4.5. In hoeverre is verdere uitbreiding van het Europees Parlement nog mogelijk en in hoeverre gaat dergelijke uitbreiding het groeiende besluitvormingsaandeel van het Europees Parlement niet teniet doen?*

De toetreding van nieuwe landen maakt ook de toetreding van parlementsleden uit die landen noodzakelijk. Uiteraard kan een parlement niet ongebreideld groeien op straffe van onhanteerbaarheid. Hierbij stelt zich het delicate probleem, dat bij inkrimping van het aantal parlementsleden per land de pluraliteit van de samenstelling van de groep der verkozenen niet meer gegarandeerd is. Het zou democratisch gesproken niet goed zijn indien in het Europees Parlement alleen de dominante nationale partijen zouden vertegenwoordigd zijn.

## **Annemie NEYTS-UYTTEBROECK**

Lid van de fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij (ELDR)

---

### **1. De Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement en de tendens tot "renationalisering"**

Alhoewel Europees parlamentslid sedert juni 1994, heb ik het slechts uiterst zelden beleefd dat Belgische parlamentsleden zich als dusdanig hebben opgesteld. Wanneer ik me de relevante voorvallen voor de geest haal, kom ik echter tot de vaststelling dat het verschijnsel zich heeft voorgedaan telkens een item aan bod is gekomen dat België en/of Vlaanderen rechtstreeks aanbelangt. Een eerste keer was dit het geval bij de bespreking van de richtlijn over het EU-stemrecht; vervolgens enkele keren wanneer, in het raam van begrotingsbesprekingen, voorstellen ter discussie lagen om een eind te maken aan de publicatie in de elf officiële talen van de parlementaire handelingen. Tijdens de E.P.-debatten bij de aanvang en aan het einde van het Belgisch voorzitterschap van de Unie zijn ook voornamelijk Belgische parlamentsleden tussengekomen. De sluiting van Renault-Vilvoorde (februari-maart 1997) en de stemming over het rapport Schultz, met daarin een oproep tot inmiddels Europees rechter geworden Melchior Wathelet om zijn ambt neer te leggen (oktober 1997), heeft eveneens aanleiding gegeven tot tussenkomsten van verschillende Belgische E.P.-leden.

De conclusie dringt zich op dat Belgische parlamentsleden zich nauwelijks anders gedragen dan hun buitenlandse collega's: ze komen talrijk tussen wanneer een Belgische aangelegenheid ter discussie staat. Omdat dit laatste niet dikwijls gebeurt, lijkt het alsof Belgische E.P.-leden minder "nationaal" alert zouden zijn dan hun collega's, maar ik betwijfel dat zeer.

In de voorbije vier jaar heb ik niet ervaren dat er zich een tendens tot renationalisering voordoet. Het is gangbaar dat de debatten aan het begin en aan het eind van een voorzitterschap beheerst worden door E.P.-ers uit het land in kwestie. Tijdens de zes maanden dat een voorzitterschap duurt, is dat niet het geval.

De reden daarvoor is heel simpel: deze twee debatten krijgen de meeste aandacht van de respectieve nationale media, en alle fracties gunnen hun collega's uit het voorzittend land de media-aandacht die ze (misschien) zullen kunnen krijgen. We kampen allemaal zodanig met het gebrek aan media-aandacht voor ons werk, dat we alle begrip hebben voor de extra-kans die de begin- en einddebatten van een voorzitterschap bieden.

De nationale opstelling is het sterkst bij de Duitse en Spaanse Europese volksvertegenwoordigers, die daarenboven ook nog een verbond schijnen gesloten te hebben om elkaar over de fractiegrenzen te steunen. Dat uit zich het duidelijkst bij de verkiezing van de voorzitter van het Europees Parlement. Sedert acht jaar zien we hoe de voorzitterschappen uitgeoefend zijn niet enkel door beurtelings een EVP-er en een ESP-er, maar ook beurtelings door een Duitser en een Spanjaard: Egon Klepsch; Enrico Baron Crespo; Klaus Hänsch en thans Gil Robles.

Ook Griekse E.P.-ers vertonen een zeer sterke nationale reflex telkens Turkije ter sprake komt. Tenslotte kan worden aangestipt dat debatten over de Fondsen (structuur-, cohesie- en regionale fondsen) aanleiding geven tot welhaast systematische coalities van verkozenen uit de zuidelijke lidstaten die er de grootste begunstigen van zijn.

Ondanks deze vaststellingen, ben ik van mening dat belangengemeenschappen zwaarder doorwegen dan nationale reflexen. Deze belangengemeenschappen (of persoonlijke interesses) bepalen in grote mate de keuze voor deze of gene E.P.-commissie, hetgeen het effect alleen maar versterkt. In concreto betekent dit dat leden van een commissie, bij voorbeeld voor landbouw, of leefmilieu, maar ook bij voorbeeld voor institutionele zaken, onderling de grootste solidariteit zullen vertonen ongeacht nationaliteit en fractie. Het verschijnsel is te vergelijken met wat verkokering genoemd werd in de sociaal-culturele sector. Het is geen onschuldig verschijnsel, maar het krijgt weinig aandacht.

## 2. De fracties in het Europees Parlement

Europese fracties zijn minder homogeen dan hun nationale tegenvoeters, maar het komt me voor dat de homogeniteit toeneemt. Ze neemt toe om twee soorten redenen. Ten eerste is het werkvolume zo groot en zijn de thema's en onderwerpen zo verschillend, dat de stemlijsten door de meeste leden gevolgd worden omdat het gewoon menselijk onmogelijk is zich over elk item een eigen opinie te vormen. Die stemlijsten worden opgesteld door de administrateurs van de fracties, in samenwerking met het E.P.-lid dat coördinator is voor de commissie die zich met het item heeft bezig gehouden. Ten tweede grijpen er veel meer zuiver politieke debatten plaats in het Europees Parlement zodat de ideologische eigenheden aan belang winnen. Desniettemin bestaat er, voor zover ik het kan overzien, geen echte stemdiscipline in de verschillende fracties. Dat heeft dan weer te maken met het feit dat er binnen het Europees Parlement geen meerderheidscoalitie bestaat, tenzij voor de toedeling van mandaten in het bureau, de kwestuur en de belangrijkste zendingen die door de twee grote fracties wel "netjes" onder elkaar worden verdeeld. De institutionele noodzaak om op inhoudelijk vlak een meerderheidscoalitie te vormen, ontbreekt omdat de andere tak van de wetgeving (de Raad), niet ten val kan worden gebracht, en omdat de commissie evenmin berust op een coalitie van partijen.

Een individueel E.P.-lid staat veel sterker dan het individueel nationaal parlamentslid, én omdat de werkregeling heel anders is én omdat de fractieleiding veelal tot een ander land en een andere partij behoort en dus nauwelijks druk kan uitoefenen op haar leden. Ze moet ze overtuigen, en dat veronderstelt een veel meer egalitaire opstelling.

De agenda van het Europees Parlement wordt vastgelegd door de Conferentie van de Voorzitters. Hij wordt voorbereid door de secretarissen-generaal van het Europees Parlement en van de fracties.

Op de eigenlijke bijeenkomst zijn ook de Raad en de Commissie vertegenwoordigd. Voor het merendeel wordt de agenda bepaald in functie van de vordering van het werk in de commissies en dat werk wordt bepaald door het binnenkomen van de te bespreken richtlijnen, verordeningen, "common positions" en dergelijke.

Daarnaast zijn er de inmiddels traditionele grote debatten aan het begin en eind van een voorzitterschap, de zeer strakke termijnen voor de begroting, de

"state of the union", de bespreking van het wetgevend programma van de commissie, de recentelijk ingevoerde vragenuren aan de Raad. De inbreng van de fracties is het grootst bij het al dan niet toekennen van "initiatiefrapporten" aan commissies (naast de rapporten en resoluties over wetgevende teksten) en bij het vaststellen van een debat over één of ander item. Het initiatief daartoe vertrekt meestal van een vraag van een commissie aan de Raad en aan de Commissie. Wordt besloten tot een dergelijk debat, dan zal worden gesproken door één vertegenwoordig(st)er van elke fractie die lid is van de commissie in kwestie. Het jongste voorbeeld is het debat over antibiotica in dierenvoeding dat tijdens de jongste plenaire zitting te Straatsburg heeft plaatsgevonden. In de praktijk kan het soms enkele maanden duren vooraleer zo een debat kan worden geagendeerd.

Mij komt het voor dat bij de agendabepaling de contraintes van tijd, beschikbaarheid van de Raad en Commissie, beschikbaarheid van de tolken, termijnen voor vertaling... veel zwaarder wegen dan fractieslimmigheidsjes.

Meer en meer wordt ook tijd ingeruimd voor actualiteitsdebatten, die meestal beginnen met een mededeling van de Raad en de Commissie. Recentelijk kwamen aldus aan bod Kosovo en de Indiase kernproeven.

### **3. Verschillend functioneren van het Europees Parlement en het nationaal parlement**

Ik was Belgisch volksvertegenwoordiger van 1981 tot 1994. Ik heb tevens gezeteld in het Vlaams Parlement (toen dat nog niet rechtstreeks werd verkozen) en in het Brussels Parlement. Ik heb dus geen ervaring met de jongste evoluties binnen de nationale parlementen en kan enkel vergelijken met de toestanden zoals ik ze heb gekend tot 1994.

Dit gesteld zijnde, vind ik dat er in het Europees Parlement veel harder wordt gewerkt en binnen veel strakkere kruitlijnen. Omdat het Europees Parlement veel meer leden telt, is er ook geen tijd voor oeverloos gezwam en geleuter. Het is een uitstekende oefening om in één minuut en dertig seconden iets zinnigs te zeggen over bij voorbeeld de derde pijler, en vast te stellen dat dit doenbaar is.

De sterkte van het Europees Parlement ligt niet in zijn "geringe formele bevoegdheden". Ten eerste bezit het Europees Parlement sedert het Verdrag van Maastricht vrij uitgebreide formele bevoegdheden, die daarenboven gebonden zijn aan strakke meerderheden en tijdslimieten.

Het Europees Parlement is een sterk parlement omdat het binnen het huidig institutioneel kader van de Unie een positie bekleedt die nog het best valt te vergelijken met deze van het Amerikaans Congres. De begrotingsautoriteit binnen de Unie wordt uitgeoefend door Raad én Europees Parlement. Over elke begroting dient uitgebreid onderhandeld te worden tussen Raad, Commissie en Europees Parlement en het Europees Parlement heeft het laatste woord aangezien het de begroting kan verwerpen. Vanzelfsprekend dienen de drie instellingen de financiële limieten te eerbiedigen zoals ze vastgelegd werden door de Europese Raad. Tot 2006 zijn de middelen begrensd tot maximum 1,27 % van het BNP van de Unie.

De investituur van de Europese Commissie is eveneens alles behalve een formaliteit en lijkt meer op de confirmationhearings voor het Amerikaans Congres dan op een doorsnee investituurdebat over een regering in een nationaal parlement.



Omdat het Europees Parlement de Raad van Ministers niet kan sanctioneren (d.i. naar huis sturen), is er geen institutionele noch politieke noodzaak om een meerderheidscoalitie te vormen die tot belangrijkste taak zou hebben de regering van een meerderheid te voorzien.

Dit draagt aanzienlijk bij tot de institutionele autonomie van het Europees Parlement en dus tot zijn sterkte.

Tegelijk moet echter worden erkend dat in de onsanctioneerbaarheid van de Raad wellicht de bron van het democratisch tekort van de Unie ligt besloten.

Individuele parlementsleden kunnen veel meer invloed uitoefenen dan hun nationale tegenvoeters omdat hun individueel gedrag de uitvoerende macht van de Unie niet in gevaar kan brengen. Des te meer kunnen individuele onoirbare gedragingen de legitimiteit van de instelling zelf in gevaar brengen.

Wanneer ze verslaggever zijn, hebben individuele E.P.-leden een zeer grote inbreng, omdat ze dan als het ware het hele besluitvormingsproces van het begin tot en met de eindstemming in plenaire bepalen, ongeacht tot welke fractie ze behoren. Vanzelfsprekend zal een verslaggever ervoor zorgen het eigen verslag goedgekeurd te krijgen, hetgeen besprekingen veronderstelt met de collega's in de commissie, in de fractie en desgevallend met de Raad en de Commissie. Een verslag zal dus niet de allerindividueelste expressie van de verslaggever bevatten, maar de sturingsmogelijkheden zijn toch oneindig veel groter dan deze waarvoor individuele nationale parlementsleden beschikken.

Omdat tegelijk het eigenlijke werk van het Europees Parlement nauwelijks media-aandacht krijgt, hetgeen paradoxaal is gelet op de groeiende bevoegdheden van de instelling, zijn E.P.-ers inderdaad vele meer trustees dan gemandateerden van hun kiezers en van hun partij.

Nog een belangrijk verschilpunt met het Belgisch parlement, is dat er binnen de Unie geen hiërarchie van wetgeving bestaat. Ook de uitvoeringsmodaliteiten worden dus mede door het Europees Parlement bepaald. Het Europees Parlement aanvaardt slechts node dat gebruik wordt gemaakt van de zogeheten comitologie, en heeft al richtlijnen verworpen omdat de Raad de uitvoering ervan aan niet-controleerbare comités van nationale experts wilde toevertrouwen.

Zeker wat de toekomst van de Unie betreft, grijpen de echt belangrijke "visionaire" debatten in het Europees Parlement plaats. Ze zijn medebepalend gebleken voor de richting die de Unie is ingeslagen.

#### **4. De functies van het Europees Parlement**

De belangrijkste realisatie van het Europees Parlement is ongetwijfeld dat de parlementaire controle op de besluitvorming van de Unie zeer is toegenomen en dat op heden geen enkele wet- of regelgeving van enig belang kan tot stand komen zonder dat het enige verkozen orgaan van de Unie daar minimaal advies over geeft en maximaal over mede-beslist. Deze zeggenschap zal onder het Verdrag van Amsterdam nog groter worden. Tegelijk is het Europees Parlement de plaats geworden waar de grote politieke debatten over het Uniegebeuren en over de plaats en rol van de Unie in de wereld plaatsgrijpen.

Paradoxaal genoeg hebben de nationale media nauwelijks aandacht voor de substantie van de Europese besluitvorming en dus voor het werk van het Europees Parlement. Des te meer hebben ze er voor de onvolkomenheden en occasionele "schandalen". Nationale media blijken slechts zelden in staat om de nati-

onale raamwerken te overstijgen. Omdat ze ervan uitgaan dat dit hun publiek niet interesseert, creëren ze een selffulfilling prophecy. Ook de overheidsmedia schieten schromelijk tekort in hun informatie-opdracht.

Het jammerlijke is dat de E.P-leden hier weinig kunnen aan doen. Sommigen zwichten dan ook voor de verleiding om media-aandacht te zoeken met het "uit-hangen van de vuile was", niet ziende dat ze daardoor de instelling zelf alleen nog maar verder beschadigen. De legitimatie is helaas navenant.

Nochtans zou een wegvallen van het Europees Parlement betekenen dat er nauwelijks nog controle wordt uitgeoefend op de besluitvorming van Commissie en Raad, hetgeen onduldbaar zou zijn gelet op de huidige bevoegdheden van de Unie.

Sommigen geloven dat het beter zou gaan indien het Europees Parlement opnieuw samengesteld zou zijn uit afgevaardigden van de nationale parlementen. Ik betwijfel dit zeer. Nu al zie ik hoe nationale parlementen nauwelijks aandacht hebben voor de activiteiten van hun collega's die zetelen in de adviescomités voor Europese aangelegenheden. Dit zou enkel maar erger worden indien die collega's ook nog fysiek elders zouden werken dan in het nationaal parlement. Daarenboven heb ik kunnen vaststellen bij de voorbereiding van mijn rapport dat de permanente nationale parlementaire commissies voor Europese aangelegenheden, o.m. de Finse en Zweedse, evolueren tot aanhangsels van hun respectieve regeringen en dat er nauwelijks doorstroming is naar hun nationale collega's. Er is met andere woorden geen sprake van een echte controle door de nationale parlementen op de beslissingen die hun nationale ministers in de Raad van Ministers van de Unie treffen. De enige instelling die bij machte is deze uit te oefenen, is het Europees Parlement.

Binnen het institutioneel geheel van de Unie is de positie van het Parlement sterker dan ooit tevoren. Dat zal pas goed duidelijk worden na de ratificering van Amsterdam en vooral na de invoering van de euro. De volgende grote uitdaging wordt de uitbreiding met nieuwe lidstaten. Het Europees Parlement heeft zelf verklaard zijn ledenaantal te willen bespreken tot 700. Eens de Unie meer dan twintig lidstaten zal tellen, zal dat wellicht moeilijk vol te houden zijn, maar veel meer dan pakweg 800 zie ik toch echt niet mogelijk. Dit zal ongetwijfeld leiden tot een nog groter werkdruk en een nog strakker organisatie. Het eigenlijke werk en de eigenlijke debatten zullen zich dan nog meer verplaatsen naar de commissies. Ik denk echter niet dat zo een uitbreiding zal leiden tot functieverlies voor het Europees Parlement. Wat moeilijker valt te voorzien, is hoe nationale parlementen en regeringen zullen reageren, wanneer de volle draagwijdte van de nieuwe situatie tot hen zal doordringen.

# Marianne THYSSEN

Lid van de fractie van de Europese Volkspartij (EVP)

---

## 1. De Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement

*1.1 Heeft het zin om over een Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement te spreken?*

*1.2 Zo ja, wanneer doet zich die voor?*

Het is mijns inziens weinig zinvol te spreken over een Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement. In eerste instantie speelt de aanhorigheid bij de respectieve politieke fracties een rol. Alleen in de houding ten aanzien van de zetelkwestie Brussel versus Straatsburg kan, op enkele uitzonderingen na, gesproken worden van een markant overleg tussen de Belgische EP-leden. Dit neemt niet weg dat de opstellingen in sommige dossiers a.h.w. spontaan dicht bij elkaar aanleunen of samenvallen.

*1.3 Is die nationale opstelling bij de volksvertegenwoordigers uit andere staten kleiner, groter of gelijk aan deze van de Belgen?*

In vergelijking met andere lidstaten is het samenhangsgevoel van de Belgen relatief klein. Hoe groter het land, hoe groter de samenhang. Dit blijkt ook uit -of wordt mede in de hand gewerkt door- de permanente vertegenwoordiging die in veel (grote) landen een actieve coördinatie heeft met de EP-leden en over 's lands eigen prioriteiten en/of stellingnames in de Raad uitvoerig bericht. België is in deze aanpak minder actief en laat a.h.w. zijn parlementsleden meer autonoom bepalen hoe ze het best hun volk vertegenwoordigen.

Nochtans moet opgemerkt worden dat het 'nationale' optreden niet altijd standhoudt wanneer een land het voorzitterschap van de Unie uitoefent. Een zeker instrumentaliseren van de Europese politieke agenda met het oog op binnenlandse partijpolitieke doeleinden is dan nooit ver weg. Op zijn beurt veroorzaakt dit optreden van een nationale delegatie binnen een fractie wel eens wroeging binnen diezelfde fractie.

*1.4 In andere Europese instellingen is er sprake van "renationalisering". Is die "renationalisering" ook merkbaar in het Europees Parlement? En hoe uit die zich dan?*

Er bestaat een duidelijke renationalisering binnen de fracties. Het systeem d'Hondt is een Belgisch 'exportproduct' dat niet alleen tussen de fracties toegepast wordt voor de toewijzing van functies in het Europees Parlement (quaestuur, voorzitterschap, commissies, enz.) maar ook binnen de fracties (zeker binnen de twee grote fracties, de Christen-democraten en de socialisten). Binnen

deze grote fracties uit zich ook een nationale opstelling in het bestaan van 'nationale' delegaties (verzamelingen van de fractieleden per nationaliteit) en van al dan niet formele fractie-instanties waar deze zgn. nationale delegatieleiders overleg voeren.

## **2. De fracties van het Europees Parlement**

### *2.1 In hoeverre kunnen de Europese politieke fracties eenzelfde strikte eenheid van organisatie én standpunten garanderen als de partijorganisaties in de nationale parlementen?*

De partijdiscipline in het Europees Parlement is kleiner dan in de nationale parlementen. Dit komt in grote mate voort uit het verschillende besluitvormingsproces: Europese beslissingen worden niet genomen in een bipolair stelsel van een Parlement enerzijds en een regering anderzijds, maar in een driehoeksrelatie tussen Europese Commissie, Europees Parlement en Raad. Hoewel het Europees Parlement de Europese Commissie controleert, is er geen klassieke meerderheid/minderheidsopdeling in het Europees Parlement. Men beoordeelt er de dossiers effectief op hun inhoudelijke merites. Sinds het Verdrag van Maastricht wordt de kandidaat voorzitter voor de Commissie door de regering pas voorgedragen na een advies van het Europees Parlement. Nadien wordt de samenstelling van de Commissie als college ter goedkeuring aan een stemming van het Europees Parlement onderworpen. Het is niet uitgesloten dat dit het begin is van een echte investituur en misschien van een nieuwe praktijk in de relaties van de parlementsfracties met de andere instellingen. Naarmate de werking van het Europees Parlement dichter zal aanleunen bij die van een lidstaat-parlement, zal de partijdiscipline ongetwijfeld toenemen.

### *2.2 Indien niet, aan welke factoren is dan dan te wijten?*

Toch zal het altijd moeilijker zijn de eenheid van standpunt in een fractie te bereiken op een Europees niveau dan op een kleinere schaal: economisch, cultureel, politiek en historisch zijn er verschillende gevoeligheden bij de verschillende lidstaten die men wellicht nooit helemaal zal elimineren. Het gebrek aan externe (regerings- en meerderheids)druk op de fractiediscipline wordt gecompenseerd door een niet aflatende reunionitis ten einde tot een consensus te komen. Toch gebeurt het dat individuele leden of nationale delegaties eigen stemlijsten hanteren. Dit wordt betreurd doch enigszins getolereerd. Sancties tegen 'dissidenten' zijn mij wat de EVP betreft, niet bekend.

### *2.3 Hoe sterk is het bekwame individuele parlements lid in het Europees Parlement?*

Het individuele parlements lid is zo sterk als zijn argumenten, zijn overtuigingskracht, zijn alertheid en zijn energie om een bepaald punt of dossier niet los te laten. Het is niet omdat een individueel EP-lid slechts 1/626 van het Parlement uitmaakt, dat het geen beweging op gang kan brengen die tot concrete resultaten leidt.

### *2.4 Door wie wordt de agenda van het Europees Parlement eigenlijk bepaald? En wat is het aandeel van de fracties daarin?*

De input in de eigen wetgevende agenda van het Europees Parlement wordt grotendeels bepaald door Raad en Commissie en de eventueel bijgaande termijnen voor behandeling in functie van de rechtsgrondslag.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat tussen het Europees Parlement en de Commissie een jaarlijks programma van de wetgevende werkzaamheden opgesteld wordt. In het Parlement leeft echter de opvatting dat de Commissie zich niet voldoende houdt aan dit programma: de Commissie volgt meer en meer een eigen agenda al dan niet in overleg met de Raad.

Het Europees Parlement heeft ook een eigen initiatiefrecht voor verslagen.

Het zwaartepunt van de besluitvorming i.v.m. de planning van de werkzaamheden, (de opstelling van de concrete agenda van de plenaire vergadering inbegrepen), ligt bij de Conferentie van Voorzitters. In deze conferentie is het respectieve gewicht van de fracties van wezenlijk belang. In beginsel streeft de conferentie van Voorzitters naar beslissing bij consensus. Wanneer geen consensus bereikt wordt, vindt een stemming plaats waarbij de stemmen van elk van de fractievoorzitters naar gelang van de sterkte van hun fractie gewogen wordt. De definitieve agenda van de plenaire vergadering wordt door de plenaire vergadering aangenomen. Ook hier hebben de fracties een vinger in de pap: voorstellen tot wijziging kunnen immers alleen ingediend worden door een commissie, een fractie of ten minste 29 leden. Binnen elke fractie wordt dan ook duchtig vergaderd rond de aanneming of amendering van de ontwerpagenda. Het is niet uitzonderlijk dat hierover tussen fracties informeel overleg gevoerd wordt.

Ook binnen het Bureau van het Europees Parlement (een meer administratief geprofileerd orgaan in tegenstelling tot de Conferentie van Voorzitters, die een politiek orgaan is) hebben de fracties invloed. De Voorzitter en de 14 Vice-voorzitters van het Europees Parlement worden ook volgens het d'Hondt-systeem gekozen, waardoor de twee grote fracties in het Bureau dan een dominante positie innemen.

### **3. Verschillend functioneren van het Europees Parlement**

#### *3.1 Welke zijn de belangrijkste verschilpunten in de feitelijke werking van het Belgische en Europese Parlement?*

Aangezien ik nooit lid geweest ben van het federaal of het Vlaams Parlement, kan ik alleen vanuit de theorie een vergelijking maken. Afhankelijk van de procedure die verschilt in functie van de rechtsgrondslag, is het Europees Parlement min of meer een "tussenspeler" die mee beslist over een deel van het legislatief werk. Bij sommige procedures ligt het eindresultaat in handen van de Raad, zonder dat deze als zodanig door het Europees Parlement weggestemd kan worden zoals een nationale regering door een nationaal parlement. De leden van de Raad zijn als minister alleen politiek verantwoordelijk voor hun eigen parlement. Om zijn gewicht op de besluitvorming te optimaliseren heeft het Europees Parlement de Commissie als objectieve bondgenoot geprivilegeerd. Deze is op haar beurt gesterkt ten aanzien van de Raad door de legitimatie van een rechtstreeks verkozen Parlement.

#### *3.2 Ligt naast zijn zwakte, ook niet de sterkte van het Europees Parlement in de geringe formele bevoegdheden? Ontleent het daaraan niet de vrijheid van handelen die nationale parlementen ontberen?*

Zie ook mijn antwoord bij vraag 2.1

*3.3 In hoeverre is de vrijheid van Europese parlementsleden groter dan van de nationale parlementsleden; zijn zij nog meer de trustee, de gevolmachtigden (niet gebonden aan opdrachten of aanwijzingen), dan hun nationale collegae? Of ligt daarin juist de beperking van hun macht?*

Ik verwijs naar de eerste zin van mijn antwoord op vraag 3.1. Mijns inziens is een Parlements lid zo vrij (in de zin van niet gebonden aan opdrachten of aanwijzingen) als het zelf wil en meent te moeten zijn.

*3.4 Is er in het Europees Parlement meer plaats voor ideologische/visioinaire debatten? Brengen die dan eigenlijk iets bij tot de agendasetting en tot de besluitvorming? En hoe is dat dan te verklaren?*

Ook hier kan ik niet op basis van ervaring vergelijken. Als ideologische debatten plaatsvinden, gebeurt dit in het kader van de voorbereiding van rapporten, hetgeen natuurlijk een invloed heeft op de besluitvorming. Het gebeurt meer dan eens dat door dergelijke debatten het ideologisch gehalte van de teneur van bepaalde rapporten onderstreept wordt, wat wel eens resulteert in een strakkere houding in elk kamp. In dat geval worden rapporten zo gestemd dat de ideologie die in aantal het best vertegenwoordigd is, het haalt tegen de zin van de andere.

#### **4. De functies van het Europees Parlement**

*4.1 Wat zijn volgens u de belangrijkste realisaties van het Europees Parlement?*

Het Europees Parlement oefent een permanente invloed uit op heel veel vlakken. Het is niet eenvoudig deze invloed op een algemene en tegelijk precieze wijze te omschrijven; dit is o.m. het gevolg van de besluitvormingsprocedures die afhankelijk van de rechtsgrondslag (het verdragsartikel dat de bevoegdheid verleent), verschillen en die veelal leiden tot een driehoekig samenwerkingsverband waarin men elkaar continu beïnvloedt. Concrete realisaties in punctuele dossiers zijn gemakkelijker aan te geven... Enkele voorbeelden: etikettering van voedingsmiddelen: zonder het Europees Parlement hadden de Vlamingen niet meer het recht op voedingsmiddelenetikettering in het Nederlands.

Taalgebruik in de Europese instellingen: zonder een voortdurende alerte houding van sommige EP-leden en een krachtige actie van het Europees Parlement was het veeltalige karakter van de EU-instellingen in een heel ander discours terecht gekomen.

Samenstelling chocolade, additieven en voedingsmiddelen en patenten op biotechnologische uitvindingen zijn andere dossiers waar het Europees Parlement zijn stempel op gedrukt heeft.

Voor het nut van de politieke controle van de Commissie kan ik verwijzen naar het BSE-dossier. Het Europees Parlement heeft, met als stok achter de deur, een dreiging tot afzetting van de Commissie, zeventig concrete aanbevelingen aan de Commissie geformuleerd en ook doen realiseren. De onderzoekscommissie BSE

van het Europees Parlement ligt aan de basis van een serieuze ommekeer in het Europees voedingsbeleid in vele opzichten (van wetenschappelijke adviesverlening t.e.m. Europees toezicht op nationale controle-instanties en organisatie van de Europese administratie).

Het Europees Parlement zal ongetwijfeld ook een invloed uitoefenen op het net begonnen uitbreidingsproces. Zonder de instemming van het Europees Parlement is er van uitbreiding geen sprake.

*4.2 Legitimatie behoort tot de meest belangrijke taken van parlementen. In hoeverre wordt het Europese beleidsniveau, en het Europees Parlement in het bijzonder, aanwezig geacht bij de bevolking? Is de legitimerende taak van het Europees Parlement dan eigenlijk succesvol te noemen?*

Het werkterrein van de leden van het Europees Parlement is 'Europa' maar het kiesgebied en de rechtstreekse contacten met de bevolking situeren zich in Vlaanderen. De legitimering is dus eigenlijk 'nationaal' verankerd, maar ze is er wel. Zijn leden van het Europees Parlement minder aanwezig "op het terrein"? Ik vermoed -maar kan het niet wetenschappelijk staven- dat Vlaamse EP-leden minder in 'hun' arrondissement aanwezig zijn op allerlei niet-politieke activiteiten, maar dat dit ruimschoots gecompenseerd wordt door participatie aan politieke debatten en politieke informatie-avonden verspreid over heel Vlaanderen.

*4.3 Gesteld dat het Europees Parlement plots zou wegvallen (dit is alleen een gedachte-techniek om functies op het spoor te komen) wat zijn dan de belangrijkste elementen die teloor zouden gaan?*

Indien het Europees Parlement niet zou bestaan, zou het democratisch gehalte van de Europese Unie tot een onaanvaardbaar minimum gereduceerd worden. De Europese Unie is geen internationaal gezelschap, waar regeringsafgevaardigden afspraken maken die hun land pas binden na ratificatie door het respectieve Parlement. De Europese Unie is wel een supranationaal niveau, met een eigen rechtsstelsel en eigen instellingen die (binnen de perken van het Verdrag) autonoom opereren. Er worden wetten gemaakt die bindend zijn zonder dat nationale parlementen zich er mee inlaten. Als men het vanuit een democratische optiek belangrijk vindt dat 'alle macht uitgaat van het volk' en dat rechtstreeks verkozen afgevaardigden van de bevolking bepaalde wetgevende bevoegdheden uitoefenen, is het Europees Parlement de aangewezen instantie. Ook de politieke controle op de Europese uitvoerende macht zou wegvallen als het Europees Parlement er niet zou zijn.

*4.4 Behoudens de uitbreiding van de bevoegdheden van het parlement, welke zijn de voornaamste maatregelen of organisatie-elementen die zouden moeten genomen worden om de positie van het Europees Parlement te verbeteren?*

De belangrijkste maatregel om de positie van het Europees Parlement te versterken is vanzelfsprekend de veralgemening van de medebeslissingsprocedure (codecisie). Mijns inziens wordt de positie van het Europees Parlement niet verbeterd door organisatorische elementen; deze kunnen hoogstens het imago bein-



vloeden; tenzij men ook institutionele akkoorden tussen Raad, Commissie en Parlement hiertoe rekent. Interinstitutionele akkoorden kunnen de feitelijke democratische leemtes tijdelijk opvullen. EN ze kunnen nieuwe gewoontes doen installeren die nadien bepaalde verdragswijzigingen bevorderen.

*4.5 In hoeverre is verdere uitbreiding van het Europees Parlement nog mogelijk én in hoeverre gaat dergelijke uitbreiding het groeiende besluitvormingsaandeel van het Europees Parlement niet teniet doen?*

Het Europees Parlement heeft zelf gevraagd naar een beperking van zijn omvang tot 700 leden (resolutie n.a.v. het Verdrag van Amsterdam). De groei met ongeveer 10 % zal m.i. geen problemen veroorzaken en hoeft geen invloed te hebben op het aandeel van het Parlement in het besluitvormingsproces.

# **Freddy WILLOCKX**

Lid van de fractie van de Partij van de Europese  
Socialdemocraten (PES)

---

## **1. De Belgische "aanwezigheid" in het Europese Parlement**

### *1.1 Heeft het zin van een Belgische aanwezigheid te spreken?*

Volgens het Verdrag heeft België recht op 25 verkozenen in het Europese Parlement. Volgens de regelgeving op Belgisch niveau worden 14 leden verkozen in de Nederlandstalige kieskring, 10 in de Franstalige kieskring en 1 in de Duitse kieskring.

De Belgische realiteit, waar de politieke "scene" verdeeld is over de Gemeenschappen, maakt dat je hoe langer hoe meer kan spreken van een Franstalige versus Vlaamse aanwezigheid in het Europese Parlement. Dit in tegenstelling tot bij voorbeeld de "Duitse" aanwezigheid. Hoewel de Duitse Bondsrepubliek ook een federale structuur kent, blijft hier de nationale structuur primeren. Deze structuur volgt de organisatiestructuur van het politieke middenveld, dat in Duitsland federaal georganiseerd is, in België op basis van de Gemeenschappen.

Deze tendens wordt ook geïllustreerd door de NGO's en het sociale middenveld, die nationaal of gewestelijk gestructureerd zijn en zich in eerste instantie richten tot de verkozenen uit "hun kieskring" en door de media, die bij de grote debatten zich in de eerste plaats tot de Vlaamse versus Franstalige verkozenen richten.

Het begrip "nationale aanwezigheid" heeft dus een dubbele inhoud: 1) het richt zich in de eerste plaats op de partij-structuur: in de Duitse Bondsrepubliek is die federaal, in België is die op basis van de Gemeenschappen gestructureerd; 2) het richt zich op de "nationale belangen en tradities".

### *1.2 Zo ja, wanneer doet die zich voor?*

Die doet zich voor bij gelegenheid van debatten over belangrijke thema's (v.b. aanwijzing van Commissie-voorzitter, advies aan de Intergouvernementele Conferentie (IGC) en bij thema's die van belang zijn in de Belgische publieke opinie).

Vb1. Bij de stemming over het verslag Tsatsos - Mendez Di Vigo over het Verdrag van Amsterdam stemmen de Belgische leden over de partijgrenzen heen voor amendementen die aanleunen bij de visie van de Belgische politieke partijen en die door de regering op de IGC werden verdedigd. Het gaat niet over "Belgisch nationaal belang", maar over een visie op democratie in Europa (afschaffing van de unanimité).

Vb2. De behandeling van het verslag Van Lancker over de grensarbeiders leidde tot een specifiek Belgische positie in de EVP-fractie (Europese Volkspartij) waar de Belgische delegatie met uitzondering van Wilfried Martens tegen de fractie de voorstellen Van Lancker voor een compensatiefonds steunde.

Vb3. De behandeling van een urgente resolutie i.v.m. weigering van België om twee Basken aan Spanje uit te leveren, die verdacht worden van steun aan de ETA. Het debat werd in het Europese Parlement aangebracht door de PSOE-delegatie. De SP-delegatie stemde niet in met de tekst die niet alleen inging tegen het Belgische belang, maar ook niet strookte met de opvattingen van de SP-Europarlementsleden over het thema asielrecht (nl. het feit dat asielaanvragen van EU burgers in een andere Lidstaat niet kunnen behandeld worden).

Tijdens het debat kwam het tot een "communautair incident" tussen Raymond Dury en Freddy Willockx, naar aanleiding van een insinuatie van Dury dat de Vlaamse publieke opinie het Baskisch terrorisme zou steunen.

Dit thema heeft later tot een incident geleid tussen de Belgische premier Dehaene en de Spaanse Premier Aznar op de Top van Amsterdam. Spanje wilde en kreeg de opname van een Protocol bij het Verdrag waarbij de Lidstaten verklaren dat een politiek asiel van onderdanen van de Unie in een andere Uniestaat niet kan. België liet een eenzijdige Verklaring toevoegen bij een Protocol m.b.t. asiel.

Vb4. De discussie over de positie van Wathelet als Europees rechter getuigde van "Belgische aanwezigheid". Het was een Duits Europarlementslid dat naar aanleiding van een verslag over seksueel misbruik van kinderen de discussie over de positie van Melchior Wathelet als Europees rechter in vraag stelde. Het debat over het seksueel misbruik van kinderen werd een Belgisch getint debat over de positie van Melchior Wathelet, met alle Belgische partijen die zich over dit thema uitten.

### *1.3 Is die nationale opstelling bij de volksvertegenwoordigers uit andere staten kleiner, groter of gelijk aan die van de Belgen?*

Verkozenen richten zich vooral op hun eigen kieskring én op de politieke structuur die hun kandidatuur heeft voorgedragen. Ik probeer dit duidelijk te maken aan de hand van het Britse voorbeeld: een Brits MEP (Member of the European Parliament) vernoemt steeds uitdrukkelijk van welke constituency hij afkomstig is. Standpunten van de Britse leden worden daarentegen nog steeds erg bepaald door de Britse binnenlandse nationale politiek.

Bepaalde landen hebben ook hun eigen klemtonen. Zo zijn de Zweden van uiterst links tot rechts in het Europese Parlement bekend om hun harde standpunten i.v.m. drugs. De Denen vormen dan weer een buitenbeentje als het gaat over het beleid inzake vrije verkeer van personen. Grieken nemen het eenparig op voor de tabaksplanters.

### *1.4 In andere Europese instellingen is er sprake van "renationalisering". Is die "renationalisering" ook merkbaar in het Europese Parlement? En hoe uit zich die?*

Renationalisering tekent zich niet af "in" de Europese instellingen, maar vooral in de vergaderingen van de Raad. De renationalisering is merkbaar door de tendens om de rol van de Raad te vergroten ten nadele van de Commissie (v.b. samenwerking in politieaangelegenheden en justitie). Ook de tendens om aan de Europese Raad, die formeel buiten de normale beslissingsprocedures staat, steeds meer gewicht toe te kennen (beslissingen over de economische richtsnoeren over de werkgelegenheid) is een teken aan de wand.

## 2. De fracties in het Europese Parlement

### 2.1 *In hoeverre kunnen de Europese politieke fracties een zelfde strikte eenheid van organisatie en standpunten garanderen als de partijorganisaties in de nationale parlementen?*

Binnen de fracties nemen de nationale delegaties een belangrijke plaats in. Zo is het bureau van de PES-fractie (Partij van de Europese Sociaal-democraten) samengesteld uit één vertegenwoordiger per delegatie en per partij, grote delegaties hebben er twee. De nationale delegaties vergaderen apart, net zoals de fractie en bereiden de standpunten van de delegatie in het bureau en de algemene vergadering voor.

De algemene vergadering van de fractie wordt voorbereid in het bureau van de fractie, hier worden ook de standpunten in belangrijke dossiers afgesproken. Wanneer binnen de fractie een beslissing genomen wordt over het stemgedrag, dan kunnen de nationale delegaties de gewetensclausule aanvoeren. In de praktijk is het zo dat het stemgedrag van de leden in de delegaties wordt afgesproken.

### 2.2 *Indien niet, aan welke factoren is dat dan te wijten?*

Deze werkwijze is inherent aan de structuur van de Europese Unie en aan de evolutie van de Europese integratie.

De belangrijkste beslissingen over de Europese integratie worden niet op Europees niveau, maar op het niveau van de Lidstaten genomen. De Partijstructuren zijn op nationale basis georganiseerd. Zolang er geen hechte Europese partijstructuren tot stand komen zal dit zo blijven. Omgekeerd is het ook zo dat zolang de Europese Unie geen echte politieke unie wordt, noch de nationale partijen, noch het sociaal middenveld er ook geen belang bij hebben om zich Europees democratisch te organiseren.

Een tweede element is de wijze waarop de verkiezingen voor het Europese Parlement georganiseerd worden. Het zijn de lidstaten die de verkiezingen organiseren en de spelregels vastleggen. Er bestaat geen "Europese kieskring", maar de kieskringen zijn ook op nationale basis vastgesteld.

De invoering van de euro heeft de discussie over de versterking van de politieke slagkracht van de Europese instellingen in een stroomversnelling gebracht. Ook de verdieping van de Unie, o.a. door de invoering van de codecisie-procedure met het Europese Parlement, de uitbreiding van de beslissingen met gekwalificeerde meerderheden in de Europese Ministerraden en de versterking van de Europese sociale dialoog hebben de Europese bewustwording bij het middenveld in gang gezet.

### 2.3 *Hoe sterk is het bekwame individuele parlementslid in het Europees Parlement?*

De tijd dat het Europese Parlement een zijspoor was in een politieke carrière is nu wel definitief achter de rug. Een Parlementslid dat bekwaam is en zich goed organiseert komt wel aan bod in het Europese Parlement. Net als in andere parlementen is ook hier specialisatie aangewezen, één parlementslid kan onmogelijk

lijk alle thema's volgen. Toch moeten we vaststellen dat kleine delegaties, meestal uit kleinere Lidstaten, het soms wel wat moeilijker hebben.

De fractievoorzitters van de grote fracties (EVP en PES) worden voorgesteld door de partijvoorzitters van deze partijen en verkozen door de leden. In de PES streeft men een evenwicht na tussen de verschillende nationale partijen voor de posten van voorzitter en secretaris-generaal van de PES, voorzitter en secretaris-generaal van de PES-fractie.

Iemand van een kleine delegatie heeft het moeilijker om via de PES-fractie een belangrijke post te verwerven, dan zijn collega uit een grote delegatie. In het Europese Parlement worden de belangrijke posten verdeeld op basis van het systeem D'Hondt, maar bij de invulling van de aan de PES-fractie toegekende posten komen de grootste nationale delegaties, weerom op basis van het D'Hondt systeem, eerst aan bod. Deze procedure wordt niet gevolgd voor de keuze van de coördinator in de parlementaire commissies: hier kan iedereen kandidaat zijn en verkozen worden, ook al stellen we hier vast dat hier steeds maar meer nationale preferenties gaan doorwegen.

#### *2.4 Door wie wordt de agenda van het Europese parlement eigenlijk bepaald? En wat is het aandeel van de fracties daarin?*

Het is de Vergadering van de Fractievoorzitters die de agenda van de Algemene Vergaderingen vaststelt. De Vergadering van Fractievoorzitters geeft ook de toelating tot het opstellen van initiatiefverslagen van het Parlement. In die zin hebben de fracties een belangrijk aandeel in de agenda-setting in het Europese Parlement.

Nochtans zijn een aantal agendapunten voorgeschreven via het Verdrag of via interinstitutionele afspraken tussen Raad, Commissie en Parlement: de investituur van de Commissie, de voorstelling van het jaarverslag van de Rekenkamer, de discussie over de economische richtsnoeren en de werkgelegenheidsrichtsnoeren, de begrotingsprocedure.

De agenda voor het wetgevend werk ligt min of meer vast in het jaarprogramma dat op voorstel van de Commissie door het Parlement wordt vastgelegd.

### **3. Verschillend functioneren van het Europese Parlement met het nationale parlement**

#### *3.1 Welke zijn de belangrijkste verschilpunten in de feitelijke werking van het Belgische en het Europese parlement?*

In een democratische staat berust de macht van de regering op een meerderheid in het Parlement. In een nationaal of regionaal parlement zit je dus met de relatie tussen oppositie en meerderheid.

Dit speelt (nog) niet in het Europese Parlement. In het Europese Parlement kunnen coalities nogal eens wisselen. Vb. als het gaat over vrije personenverkeer en mensenrechten sluiten de progressieve fracties o.a. de PES fractie en de liberale ELDR (Europese Liberale en Democratische Partij) nogal eens aaneen en loopt er een breuklijn met de Conservatieven en EVP. Als het gaat over sociaal-economische thema's dan is een coalitie met de EVP vaak aangewezen, vermits progressieve fracties niet over een meerderheid beschikken.

*3.2 Ligt naast zijn zwakte, ook niet de sterkte van het Europese Parlement in de geringe formele bevoegdheden? Ontleent het daaraan niet de vrijheid van handelen die nationale parlementen moeten ontberen?*

Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht heeft het legislatieve werk duidelijk de bovenhand gekregen op wat men initiatiefverslagen noemt. Dit zijn verslagen die op initiatief van een Lid of een Commissie worden opgesteld en die geen enkel bindend effect hebben. Dit kan verklaard worden doordat het Verdrag van Maastricht de macht en de inbreng van het Europese Parlement in het wetgevende werk versterkt. De positie van de individuele parlementsleden is hierdoor geenszins verzwakt, wel veranderd. Hun verantwoordelijkheid is belangrijker geworden zodat meer afstemming en overleg nodig zijn.

Ook op andere domeinen is de legitimiteit van het Europese Parlement sterk toegenomen. Het Europese Parlement kent zijn sterke momenten onder andere omwille van de openbaarheid van het debat. B.v. de keuze van de Commissievoorzitter, de investituur van de nieuwe Commissie, de hoorzittingen met de kandidaat Commissarissen of de kandidaat bestuursleden van de Europese Centrale Bank.

*3.3 In hoeverre is de vrijheid van Europese parlementsleden groter dan van de nationale parlementsleden? Zijn zij nog meer de trustee, de gevolgmachtigden (niet gebonden aan opdrachten of aanwijzingen), dan hun nationale collegae? Of ligt daarin juist de beperking van hun macht?*

De Europese Parlementsleden genieten tot op heden van een ruimere politieke bewegingsvrijheid dan hun nationale collega's. Dit heeft te maken met het feit dat er geen coalities moeten gesloten worden voor de machtsverwerving. De Commissie wordt benoemd door de Lidstaten, het Parlement kan de Commissie naar huis sturen, maar kan niet bepalen welke Commissie er dan in de plaats komt.

Dit heeft wellicht ook te maken met het feit dat de nationale partij-instanties in het verleden weinig belang hechten aan het Europese niveau. Dit behoort nu tot het verleden. Zowel de EVP als de PES bereiden de belangrijke ministerraden op het Europees niveau voor. Ook de Liberalen en de Groenen zijn Europees gestructureerd, al is er hier meer verdeeldheid, zeker bij de Groenen. Ook de nationale partij-instanties debatteren over de punten van de Europese agenda. Deels op aansturen van hun Europese parlementsleden, of omdat deze Europese agenda de nationale agenda bepaalt. Dat is in toenemende mate het geval.

In een democratische partijstructuur lijkt het mij nog altijd een gulden regel dat de mandatarissen zich aan de afspraken houden, die in overleg en discussie op een democratische manier tot stand komen.

*3.4 Is er in het Europese Parlement meer plaats voor ideologische/visionaire debatten? Brengen die dan eigenlijk iets bij tot de agendasetting en tot de besluitvorming? En hoe is dat dan te verklaren?*

In het Europese Parlement is er niet echt plaats meer voor visionaire debatten. Zelfs het debat over het Verdrag van Amsterdam gaf geen aanleiding tot een diepgaand, visionair debat over de toekomst van de Unie. In het verleden was het iedere keer zo dat het bepaalde autoriteiten waren die zulke debatten aanbrachten: Tindemans in de jaren '70, Spinelli in 1984, Delors in de periode 1985-1993.

Het Europese Parlement heeft echter op een aantal domeinen wel een wezenlijke inbreng gehad en richting aangegeven

1) Het debat over de werkgelegenheid is in het Europese Parlement gevoerd; het Parlement en de Commissie hebben dit op de agenda gebracht, eerst in de PES-partij en daarna in de Intergouvernementele Conferentie.

2) De discussie over de arbeidsduurverkorting werd door het verslag Rocard aangetrokken en wordt nu in de PES-partij verder gezet

3) Het debat over de politieke monitoring en sturing van het economische beleid en de noodzaak aan een economische regering is in het Parlement gestart.

#### 4. De functies van het Europese Parlement

##### *4.1 Wat zijn volgens u de belangrijkste realisaties van het Europese Parlement?*

De versterking van het evenwicht tussen het monetaire beleid enerzijds en het politieke economische beleid anderzijds is vooral in het Europese Parlement gevoerd geworden. Dit heeft tot resultaat dat er met de euro-11 raad een eerste vorm van economische regering tot stand komt.

In de BSE crisis heeft het Europese Parlement een belangrijke rol gespeeld om bij te dragen tot meer transparantie in wat er op verschillende niveaus is misgelopen en in de opvolging van de crisis. Dit heeft ook tot resultaat geleid dat de Unie nu ook duidelijker bevoegdheden krijgt inzake volksgezondheid en dat het beleid al vast op deze domeinen efficiënter kan gevoerd worden (beslissingen met gekwalificeerde meerderheden in Europese ministerraden).

Dankzij de druk van het Europese Parlement werd de richtlijn i.v.m. de patentering van biotechnologische uitvindingen aanzienlijk verbeterd. Er is nu een duidelijker onderscheid tussen "ontdekkingen", die niet patenteerbaar zijn, en "uitvindingen", waar dat wel voor kan. Kiembaan therapie, een techniek voor het uitschakelen van erfelijke kwalen die nog verre van betrouwbaar is, is niet meer patenteerbaar. Er is meer rekening gehouden met het leed van de dieren en ook het "boerenprivilege" (het recht om te beschikken over eigen teeltmateriaal) wordt gerespecteerd.

Door het Verdrag van Maastricht verwierf het Europese Parlement een adviesrecht wat betreft de aanstelling van de Commissievoorzitter, worden de kandidaat Commissarissen gehoord in de bevoegde commissie van het Europese Parlement en moet de Commissie-Voorzitter met zijn ploeg en zijn programma voor een investituurdebat naar het Europese Parlement. Dit heeft voor de eerste keer tot een erg spannend moment geleid in het Europese Parlement. Ook de hoorzittingen met de kandidaat Commissarissen is een procedure die uniek is in de Europese democratieën. Op het niveau van de lidstaten gebeurt dat nergens over de leden van de regeringen. Ten gevolge van de hoorzittingen heeft Commissie-Voorzitter Santer trouwens wijzigingen moeten aanbrengen in de bevoegdheidsverdeling tussen zijn commissarissen.

*4.2 Legitimatie behoort tot de meest belangrijke taken van parlementen? In hoeverre wordt het Europese beleidsniveau, en het Europees Parlement in het bijzonder, aanwezig geacht bij de bevolking? Is de legitimerende taak van het Europese Parlement dan eigenlijk succesvol te noemen?*



Het Europese beleidsniveau is sterk aanwezig bij de bevolking en dit op uiteenlopende gebieden: het arrest Bosman heeft de voetbalwereld op zijn kop gezet, het moeten voldoen aan de Maastricht criteria werd bij de bevolking regelmatig aangekaart, de sluiting van Renault in Vilvoorde werd duidelijk in een Europese context geplaatst,...

Europa heeft echter een belangrijke handicap: de meeste wetgevende instrumenten krijgen pas werking na omzetting in nationale regelgeving. Dit leidt tot een perverse situatie: Europees "goed nieuws" wordt op de hoed gestoken van de bevoegde nationale minister; Europees "slecht nieuws" fungeert als alibi "ik kan er niets aan doen, Europa verplicht mij ertoe".

Het Europese Parlement is in deze discussie niet steeds even prominent aanwezig. Dit heeft te maken met verschillende elementen:

1) Het gebrek aan transparantie in de Europese beslissingsstructuren. Het is voor de mensen niet altijd duidelijk waar welke beslissingen genomen worden. Ook al heeft de invoering van de codecisie-procedure een en ander veranderd, de media blijven zich op de Raad richten. Dit was in een nabij verleden nog eens duidelijk met besluitvorming over een ontwerp-richtlijn in verband met de tabak-reclame, toen de Raadsbeslissing over een ontwerp gemeenschappelijk standpunt door de pers als een resultaat werd geduid, terwijl het Parlement daar zijn fiat nog aan moest geven en de teksten nog kon veranderen

2) Daarbij komt dat er geen uniforme beslissingsprocedure bestaat en dat op tal van belangrijke domeinen de finale beslissing nog steeds in de Raden getroffen worden (fiscaliteit, economische richtsnoeren, werkgelegenheid)

3) Het stuntelig beleid van de diensten van het Europese Parlement ten aanzien van de media heeft bij de media deels terecht kwaad bloed gezet. Dit beleid zou dringend moeten worden bijgestuurd. Daarbij komt dat de organisatie van de Parlementaire werkzaamheden zouden kunnen verbeterd worden (en men is daar mee bezig). Zo is het voor de media moeilijk om nu een verslag te brengen over een debat, waar pas 48 uur later een stemming over komt

4) Het groot absentisme van parlementsleden, ook bij belangrijke stemmingen, werkt de legitimatie niet in de hand. Tot voor kort was het geen uitzondering dat belangrijke verslagen met 300 parlementsleden werden gestemd. Niet eens de helft. Hierin is sinds kort verandering gekomen, door de koppeling van de dagvergoedingen aan de aanwezigheid bij stemmingen.

De democratische legitimiteit van het Europese Parlement onder de mensen brengen is ook een opdracht van het individuele Parlements lid. Europese parlementsleden komen vaak onder de mensen om hun werk toe te lichten. Het Europese Parlement stelt hun daarvoor trouwens belangrijke financiële middelen ter beschikking. Op dit vlak is er een duidelijke kentering ten aanzien van het verleden.

#### *4.3 Gesteld dat het Europese Parlement plots zou wegvallen (dit is alleen een gedachtentechniek om functies op het spoor te komen) wat zijn dan de belangrijkste elementen die teloor zouden gaan?*

Voor wat betreft de totstandkoming van de regelgeving voor de werking van de binnenmarkt (vrij verkeer van diensten en goederen) zou de helft van de wetgevende macht wegvallen en zouden de beslissingen alleen nog in ministerraden genomen worden.

Het Europese Parlement is de enige instelling waarvan de leden rechtstreeks en democratisch zijn verkozen. De Europese Unie zou een belangrijke democratische legitimiteit verliezen, die in zijn geheel niet door een ander democratisch verkozen instelling zou kunnen worden overgenomen.

Er zou een stuk openheid en transparantie verloren gaan: voor het Europese Parlement komen kandidaat commissarissen en kandidaat beheerders van de ECB hun kandidatuur verdedigen en toelichten. Zij worden door de bevoegde commissies bevestigd en beoordeeld en dit gebeurt in openbare vergaderingen. Via de media leert de kiezer dus deze mensen kennen. Daar bestaat nergens zo een opportuniteit en die wordt te weinig gebruikt.

#### *4.4 Behoudens de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement, welke zijn de voornaamste maatregelen of organisatie-elementen die zouden moeten genomen worden om de positie van het Europese Parlement te verbeteren?*

In de eerste plaats zou er organisatorisch, op het niveau van het Parlement, een en ander moeten verbeterd worden.

1) In de eerste plaats moeten de Bureauleden en Quaestoren, maar ook de leidende ambtenaren van het Europese Parlement, meer geresponsabiliseerd worden en voor de parlementsleden ter verantwoording kunnen geroepen worden. Zij zouden een informatieplicht moeten krijgen ten aanzien van het individuele parlements lid en ten aanzien van de media.

2) Er loopt een en ander mis in de organisatiestructuur van het Europese Parlement: er is een gemis aan transparantie en openheid. Vooral het mediabeleid moet worden verbeterd.

Op het niveau van de fracties zou de inbreng van de werkgroepen die transnationaal zijn samengesteld, moeten versterkt worden. De inhoudelijke discussies zouden sterker dan nu het geval is vanuit deze structuren moeten gevoed worden in de plaats van uit de nationale delegaties.

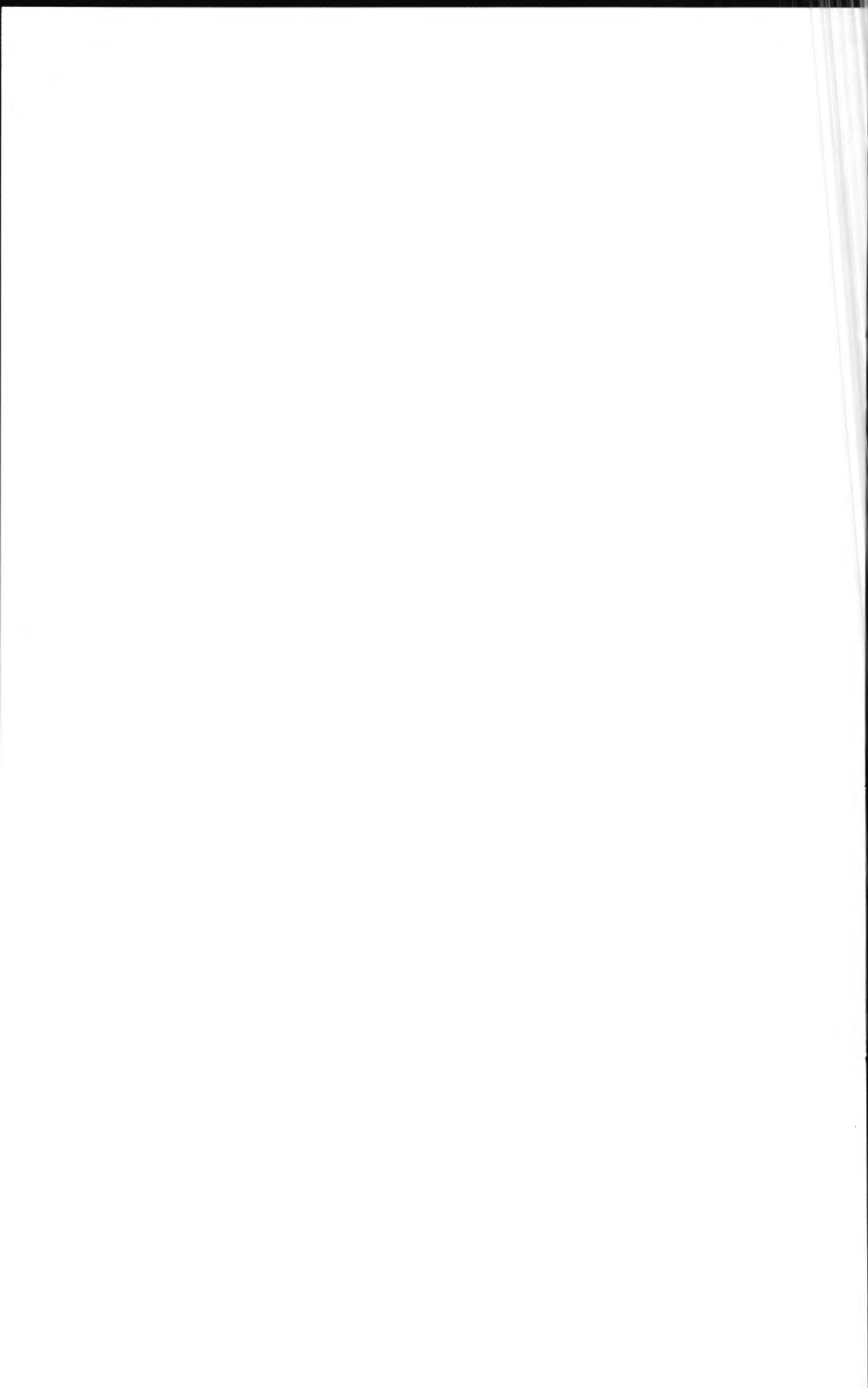
#### *4.5. In hoeverre is verdere uitbreiding van het Europese Parlement nog mogelijk én in hoeverre gaat dergelijke uitbreiding het groeiende besluitvormingsaandeel van het Europese Parlement niet tenietdoen?*

Het Verdrag van Amsterdam voorziet een maximale uitbreiding tot 700 leden. Het zal dus niet aan de omvang van het Parlement liggen, die een effectieve werking bemoeilijkt. Door deze beperking stelt zich evenwel een ander probleem: hoe zal het aantal parlementsleden per Lidstaat worden vastgesteld. Zullen het de grote Lidstaten zijn die parlementszetels inleveren of de kleine (die nu al proportioneel sterker vertegenwoordigd zijn).

Nu reeds is het met 25 Belgische parlementsleden amper mogelijk om alle parlementaire commissies te bemannen of te bevrouwen. Vermits de nationale media zich in eerste instantie richten tot de parlementsleden van hun land, dreigen een aantal Europese discussies weinig in de publiciteit gebracht te worden.

Ten slotte stelt zich het probleem van de taal, of je dit nu graag hebt of niet. Als Vlaamse Europarlementsleden houden wij aan onze taal. Maar, dit is en blijft echter een handicap, ook al is er vertolking en vertaling voorzien. De mensen die je via een tolk beluisteren -ook al is deze tolk zeer gedegen- verliezen een

element van de boodschap. Soms ook krijgen ze je boodschap maar uit tweede hand, wanneer een tolk via een relais moet werken bij voorbeeld. Dit geldt ook voor het geschreven woord: Parlementsleden die in het Engels, in het Frans of in het Duits hun boodschap brengen, kunnen vlotter en vlugger hun boodschap laten doorspelen. Wie in een kleine taalgroep zit, moet minstens tijd nemen om vertalingen, vaak duur en tijdrovend, te laten opstellen. Met de toetreding van de Scandinavische landen is het Engels de belangrijkste communicatietaal geworden en is het evenwicht met het Frans verbroken.



*Het Tiende Politologisch Congres en deze publicatie  
zijn mogelijk gemaakt door de steun van de :*

*Minister van Buitenlandse Zaken van België  
Kredietbank*

*Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen (UFSIA)  
Departement Politieke en Sociale Wetenschappen (UIA)*

*Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut  
zijn bijzondere dank.*

*Het Politologisch Instituut dankt tevens de referaathouders  
en alle medewerkers van het Politologisch Instituut en van de  
Vakgroep, op het forum of achter de schermen, die het Congres hebben  
gerealiseerd.*

*Helmut GAUS  
Voorzitter Politologisch Instituut*



*"Zelden maken wetenschappers zo'n diepgaande analyses van één politieke functie. (...) Dit boek heeft alles in zich om een bestseller te worden in de Wetstraat."*

DE STANDAARD - 2 april '98

*"Dit boek bevat opmerkelijke statistische gegevens over het partijvoorzitterschap en een verhelderende kijk in de partijkeukens."*

DE FINANCIËEL-ECONOMISCHE TIJD - 2 april '98

STEFaan FIERS is doctor in de sociale wetenschappen en wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie K.U.Leuven

## PARTIJVOORZITTERS IN BELGIË, OF 'LE PARTI, C'EST MOI'?

Afdeling Politologie K.U.Leuven  
D/1998/2785/2  
16 x 24 cm, 426 p.  
1250 Bef

Het voorzitterschap van een politieke partij is één van de machtigste posities in het Belgische politieke bestel. En dit ondanks meerdere initiatieven om het gewicht van de participatie op de politieke besluitvorming terug te dringen. Eén van de basiselementen van het onderzoek, is precies om na te gaan of de rol en de invloed van de partijvoorzitters na de zogenaamde 'junta van de partijvoorzitters' (1977-1981) is gewijzigd. Aan de hand van vier invalshoeken verschaft de auteur in dit boek een grondig inzicht in het partijvoorzitterschap van de acht belangrijkste Belgische politieke partijen in de periode 1981-1996. Die partijen zijn CVP, PSC, SP, PS, VLD, PRL, VU en FDF.

Vooreerst worden de bevoegdheden waarover een partijvoorzitter beschikt om zijn acties uit te tekenen en om te manoeuvreren op het partijpolitieke schakbord, belicht. Dan wordt het profiel van de partijvoorzitter beschreven, in antwoord op de vraag 'Wie wordt partijvoorzitter?'. De derde invalshoek - 'Hoe wordt men partijvoorzitter?' - peilt naar het complexe proces van selectie en - meer nog - van eliminatie om tot die ene goede kandidaat-voorzitter te komen. Tenslotte worden de rolverwachtingen van de 'kingmakers', en de rolpercepties en het rolgedrag van de partijvoorzitters zelf, uitvoerig beschreven.

Op die manier worden aan de hand van het partijvoorzitterschap, 15 jaar Belgische politieke geschiedenis op systematische wijze geanalyseerd en inzichtelijk gemaakt.

### Informatie en distributie

K.U.Leuven,  
Departement Politieke wetenschappen,  
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven  
Tel. 016/32.32.50 Fax: 016/32.30.88  
E-mail: [Flora.Vanermen@soc.kuleuven.ac.be](mailto:Flora.Vanermen@soc.kuleuven.ac.be)

## **Prijs van de Nederlandstalige Overheidsmanager van het Jaar: oproep tot de kandidaten**

In het najaar van 1997 heeft de Vlaamse Vereniging voor Bestuurskunde en Bestuurswetenschappen (V.V.B.B.) voor het eerst de prijs uitgereikt van de "Nederlandstalige Overheidsmanager van het Jaar" aan de heer **FRED NOLF**, stadssecretaris van de stad Antwerpen, en aan de heer **WILLY VAN DEN BUSSCHE**, kunsthistoricus, hoofdconservator van het Provinciale Museum voor Moderne Kunst (P.M.M.K.) van de provincie West-Vlaanderen te Oostende.

Met deze prijs wil de V.V.B.B. de aandacht vestigen op het groeiende belang van een modern en efficiënt overheidsmanagement in ons land en de discussie stimuleren rond de manieren waarop zo'n management ingevoerd kan worden in onze overheidsdiensten.

Elke Nederlandstalige ambtenaar die effectief en permanent een overheidsdienst geheel of gedeeltelijk leidt, op het Vlaamse of federale bestuursniveau, kan zijn kandidatuur indienen vóór 9 oktober 1998 op het secretariaat van de vereniging. Nadat vorig jaar de winnaars geselecteerd werden uit de lokale en regionale besturen wordt de kandidatuurstelling dit jaar beperkt tot de 2 andere types van overheidsorganisaties nl. de centrale besturen enerzijds, zoals de federale ministeries en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de meer autonome overheidsdiensten anderzijds, zoals de parastatales, de pararegionales enz. Overheidsbedrijven evenwel komen niet in aanmerking.

Een jury zal de ingediende dossiers toetsen aan 10 vooraf bekendgemaakte kwaliteitscriteria zoals bij voorbeeld het innovatief denken en de strategische visie, het zedingsbewustzijn en de zin voor de politieke dimensie, de klantvriendelijkheid, de personeels-georiënteerdheid en participatieve ingesteldheid en de winnaar aanduiden. Deze jury is samengesteld uit vertegenwoordigers van de wetenschappelijke wereld, de media en de wereld van de organisatie- en managementdeskundigen, zowel uit de particuliere als de overheidssector.

De prijs voor de winnaar bestaat uit een fraai kunstwerk van een jong kunstenaar. Zo worden zowel de laureaat als het aankomend creatief talent in de schijnwerpers gezet.

Voor alle inlichtingen betreffende de V.V.B.B. en de Prijs van de Nederlandstalige Overheidsmanager van het Jaar richt u zich tot:  
Secretariaat van de V.V.B.B., t.a.v. Nadia Roeland, Residence Palace 10de verdieping, Wetstraat 155, 1040 Brussel.  
Tel: 02/287 40 09, Fax: 02/287 40 36.



# RES PUBLICA

## Belgian Journal of Political Science

Editor: **Wilfried DEWACHTER**  
Assistant editor: **Peter BIONDI**

### PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Subscriptions can be paid by bank account: 979-2795315-71.  
and 300.82.940 for the Netherlands

D/RP 1998/2. ISSN 0486-4700

### Printed in Belgium

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The «Politologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned. The electronic version on floppy disk should only be sent with the final accepted version of the manuscript (preferably in Word 6.0 for Windows).

### Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals . . . . .	1.200 BF
Institutions . . . . .	2.400 BF
2. Single issue (only from 1985 on)	
Individuals . . . . .	600 BF
Institutions . . . . .	600 BF
Double issue (only from 1985 on)	
Individuals . . . . .	1.000 BF
Institutions . . . . .	1.000 BF
Stock issues 1988/4, 1991/1, 1992/1 and the entire volume 1995 (issue 2 excepted) are exhausted .	
3. Collection 1963-1980 and 1985-1990 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	30.000 BF
Other countries . . . . .	33.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than two months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

### The articles of Res Publica are 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. Communautés Européennes.  
Documentation bulletin. European Communities.

# RES PUBLICA

Tijdschrift voor politologie – Revue de science politique

Uitgegeven door het Politologisch Instituut v.z.w.

Publié par le Politologisch Instituut a.s.b.l.

Hoofdredacteur – Wilfried DEWACHTER – Rédacteur en chef

Redactiesecretaris – Peter BIONDI – Secrétaire de rédaction

Redactieadres – Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening - Compte: 979-2795315-71

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1998/2.

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veeleuvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. Bij aanvaarding moet de tekst ook op diskette ingeleverd worden (bij voorkeur Word 6.0 onder Windows), volgens de vormgeving gebruikt in nummer 1 van deze jaargang. Voor de volgorde van provincies, arrondissementen en kieskringen in België: zie Res Publica 1997 nr. 3. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de nieuwe spelling gesteld.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. En cas d'acceptation de l'article le texte devra également être fourni sur support magnétique, suivant la composition du numéro 1 de cette année. Pour l'ordre des provinces, arrondissements et circonscriptions électorales belges, voir Res Publica 1997 n° 3. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

## Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

### Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	1.200
Instelling - Institution	2.400
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation)	850
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente au numéro (à partir de 1985 seulement)	
persoon - personne	600
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente numéro double (à partir de 1985 seulement)	
persoon - personne	1.000
Instelling - Institution	1.000
Uitgeput: 1988/4, 1991/1, 1992/1 en jaargang 1995 (uitgezonderd nummer 2)	
Epuisé: 1988/4, 1991/1, 1992/1 et l'année 1995 (sauf le numéro 2)	
3. Verzameling van 1963 tot 1980 en van 1985 tot 1990 (zolang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1980 et de 1985 à 1990 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	30.000
Andere landen - Autres pays	33.000

