

Peter Bursens & Sarah Helsen

**Multi-level governance in de praktijk.
Naar een efficiënte aanpak van het Belgische
Europa-beleid**

PSW-paper 2003/1

Politieke Wetenschappen

Peter Bursens (peter.bursens@ua.ac.be) is doctor in de politieke en sociale wetenschappen. Hij is docent aan de PSW-faculteit van de Universiteit Antwerpen waar hij o.a. Europese integratie en buitenlands beleid geeft. Zijn onderzoek spitst zich toe op de implementatie van Europese regelgeving, het Europeaniseringsvraagstuk, de EU en globalisering, meerlagig milieubeleid en legitimiteit in de Europese Unie.

Sarah Helsen (sarah.helsen@ua.ac.be) is onderzoeksmedewerkster aan de PSW-faculteit van de Universiteit Antwerpen. Zij verricht onderzoek naar de implementatie van Europese regelgeving in de lidstaten en naar strategieën ter optimalisering van de Belgische EU-coördinatie.

1. Inleiding: de Belgische EU-paradox

Het Europese integratieproces is onmiskenbaar één van de meest belangrijke politieke evoluties van de laatste decennia. De eenmaking van het Europese continent is de afgelopen 50 jaar met grote passen vooruit gegaan. Deze ontwikkeling werd gekenmerkt door steeds nieuwe verdragswijzingen (de verdieping van de economische en politieke samenwerking) en opeenvolgende toedredingen van nieuwe lidstaten (de uitbreidingsgolven). Ook bij het begin van de 21^e eeuw bepaalt de agenda van het Europese integratieproces voor een groot deel de bewegingsruimte van de lidstaten én van de kandidaat-lidstaten. Wat betreft de verdieping loopt in 2003 de Europese Conventie over de Toekomst van de Europese Unie (EU) die in 2004 moet uitmonden in een nieuw –constitutioneel – verdrag¹. Daarnaast zullen de huidige vijftien lidstaten in de loop van 2004 tien nieuwkomers verwelkomen. Wellicht volgen vóór het einde van het decennium nog eens een dozijn landen².

De EU is geen voorbeeld van een klassieke internationale organisatie waarin de soevereiniteit van de lidstaten primeert. De EU wordt gekenmerkt door een mix van klassieke intergouvernementele aspecten enerzijds en verregaande supranationale elementen anderzijds. Vooral in de zogenaamde communautaire pijler van de EU, die het economische leven (inclusief milieubeleid en sociaal beleid) reguleert, is de macht van het Europese niveau erg groot. Het initiatiefmonopolie voor nieuw Europees beleid berust bij de supranationale Europese Commissie en de beslissingsbevoegdheid wordt steeds meer gedeeld door het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Bovendien heeft de output van de eerste pijler de vorm van wetgeving (richtlijnen en verordeningen) die bindend is voor alle lidstaten. De Europese bestuurslaag dringt op die manier erg diep binnen in de nationale context. Lidstaten zagen zich dan ook genoodzaakt om zich intern aan te passen in functie van een optimale aanpak van de Europese beleidsdomeinen, zowel in termen van beleidsvoorbereiding als in termen van beleidsimplementatie. Deze Europeanisering heeft de afgelopen jaren geleid tot talrijke studies over de impact van de EU op nationale politieke systemen (Goetz 2001), implementatie van Europese regelgeving (Börzel 2002; Bursens 2002), beleidsprocessen (Green Cowles 2001) en nationale administratieve systemen (Knill 2001).

Een van de vragen daarbij is of lidstaten zich wel op een efficiënte manier hebben aangepast aan de Europese context. Zijn ze wel goed georganiseerd om de nationale belangen te verdedigen tijdens Europese onderhandelingen? Zijn nationale politieke elites (politici, diplomaten en ambtenaren) zich bewust van de impact van de Europese bestuurslaag op hun binnenlandse politieke optreden? Slagen lidstaten erin om te gehoorzamen aan de Europese regels die ze samen hebben vastgelegd? Vooral het laatste aspect blijkt problematisch. Cijfers over de implementatie*performance* van

¹ Voor de meest recente ontwikkelingen over de institutionele hervormingen, zie <http://european-convention.eu.int/>.

² Het uitbreidingsproces kan gevolgd worden op <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/>.

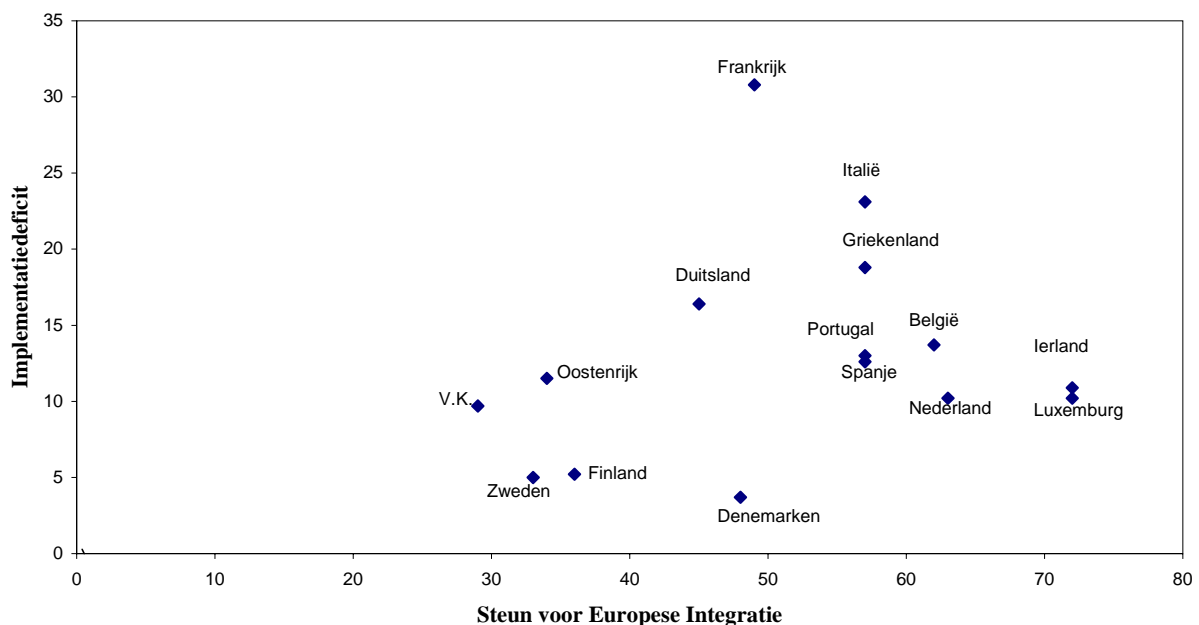
de lidstaten tonen aan dat heel wat onder hen moeilijkheden hebben om de Europese wetgeving correct en op tijd om te zetten. Opvallend zijn daarbij de grote verschillen tussen de lidstaten onderling. België heeft de afgelopen jaren een inhaaloperatie gedaan en prijkt nu op de tiende plaats. In concrete termen betekent dit dat nog steeds ruim 15% van de Europese richtlijnen nog niet of niet correct werd omgezet in nationale en subnationale wetgeving. De Belgische aanpak van de omzetting is dus voor verbetering vatbaar. Er moet daarbij meteen aangestipt worden dat de omzettingfase niet los kan gezien worden van de volledige Europese beleidscyclus. Dit betekent dat een optimalisering van het Belgische Europa-beleid ook veronderstelt dat er gesleuteld wordt aan de beleidsvoorbereidende fase (cf. infra)³.

	IMPLEMENTATIE				TOTAAL INBREUKEN				ADMINISTRATIEVE				JURIDISCHE			
	DEFICIT (%)				(N)				PROCEDURE (N)				PROCEDURE (N)			
	“01	“00	“99	“98	“01	“00	“99	“98	“01	“00	“99	“98	“01	“00	“99	“98
DK	4	3.7	3.4	2.3	62	55	51	34	58	53	49	33	4	2	2	1
S	5.8	5.0	4.1	4.3	86	74	62	63	80	70	60	62	6	4	2	1
FIN	5.8	5.2	3.8	4.0	87	77	57	58	81	72	56	57	6	5	1	1
L	9.1	10.2	11.2	10.8	134	152	168	157	117	130	145	145	17	22	23	12
NL	9.3	10.2	7.9	6.7	138	153	119	98	123	137	112	91	15	16	7	7
P	11.6	13.0	12.2	14.9	172	194	184	218	158	178	166	207	14	16	18	11
IRL	11.7	10.9	11.5	10.1	173	162	172	147	146	142	152	136	27	20	20	11
UK	13.9	9.7	8.9	9.9	207	144	134	144	185	134	125	137	22	10	9	7
A	14.4	11.5	10.9	9.4	213	171	164	137	198	157	154	132	15	14	10	5
B	15.3	13.7	15.4	20.6	227	205	232	301	204	186	203	267	23	19	29	34
E	15.4	12.6	11.6	14.5	228	188	174	212	202	175	162	193	26	13	12	19
D	17.1	16.4	14.7	14.5	254	245	222	212	226	220	203	196	28	25	19	16
EL	17.3	18.8	18.3	16.6	255	280	275	242	221	241	241	214	34	39	34	28
I	23.2	23.1	19.8	24.6	345	345	298	359	288	293	254	328	57	52	44	31
F	24.9	30.8	29.4	29.8	369	461	443	435	316	388	380	393	53	73	63	42
TOT					2950	2906	2755	2817	2603	2576	2462	2591	347	330	293	226
EU-GEM.	13.3	13.0	12.2	12.9	197	194	184	188	174	172	164	173	23	22	20	15

Tabel 1: Implementatiedeficit in de Europese lidstaten (bron: Eigen berekeningen op basis van 16de, 17de, 18de en 19de ‘Report on monitoring the application of Community Law’)

³ De EU wordt vaak vergeleken met een Griekse tempel, waarbij het dak gevormd wordt door de Europese Unie en drie pijlers de constructie recht houden. De pijlers zijn de economische pijler, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de Justitiële en Politieële Samenwerking inzake Strafzaken. Deze paper behandelt de besluitvorming in de eerste pijler.

De cruciale vraag die zich vervolgens opdringt is hoe dit implementatiedeficit kan verklaard worden en welke maatregelen kunnen genomen worden om eraan te verhelpen. Met andere woorden, pas wanneer we weten waarom de aanpak suboptimaal is, kunnen we overgaan tot het uitwerken van strategieën ter verbetering. De meest voor de handliggende hypothese is dat lidstaten die erg sceptisch staan tegenover het steeds verdiepende integratieproces weinig moeite zullen doen om de gezamenlijk gemaakte afspraken na te komen. Eerder eurofiele lidstaten zouden in deze veronderstelling wel geneigd zijn om zich loyaal op te stellen. De vertaling van deze hypothese in de rangorde van tabel 1 zou moeten uitmonden in topposities voor de lage landen en Duitsland en staartposities voor de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. Een oppervlakkige analyse van Tabel 1 leert echter vrij snel dat de hypothese niet kan bevestigd worden. In dit verband valt vooral de goede score van de Denemarken, Zweden en Finland op, alsook de matige prestaties van België en Duitsland. Ook Figuur 1 geeft in een visuele voorstelling aan dat de gemaakte veronderstelling tussen het implementatiedeficit en de Europese opinies van de 15 lidstaten (Dierickx 2003)⁴ niet altijd opgaat: eurosceptische landen blijken in grote mate beter te presteren dan de Europese federalisten.



Figuur 1: Correlatie tussen ‘implementatiedeficit’ en ‘steun voor Europese integratie’

Waar moeten de verklaringen, en in tweede instantie ook de pistes ter verbetering, dan wel gezocht worden? In wat volgt wordt geargumenteed dat de oorzaken voor het lukken of het falen van het implementatieproces moeten geduid worden binnen een context van *multi-level governance*, en vanuit de wetenschap dat politieke output (in dit geval het al dan niet tijdig en correct omzetten) bepaald wordt door structurele

⁴ Bij de bepaling van de opinies van de lidstaten werd zowel rekening gehouden met de publieke opinie (Eurobarometerdata) als met de officiële posities van de regeringen.

en culturele factoren, zoals verondersteld wordt door de historisch nieuw-institutionalistische theorie. In paragraaf 3 wordt dieper ingegaan op hoe vanuit dit dubbele perspectief een aanzet kan gegeven worden ter optimalisering van de Belgische situatie. Vooraleer de Belgische remediëring onder de loep te nemen, worden in paragraaf 2 de twee conceptuele en theoretische kaders uiteengezet aan de hand van de Belgisch-Europese context.

2. Structuur en cultuur in een meerlagig politiek systeem

2.1. België in de Europese Unie: meerlagigheid in het kwadraat

De eerder gemaakte observatie dat de impact van de Europese bestuurslaag op de lidstaten bijzonder groot is, leidt tot een nieuwe vaststelling dat de Europese Unie niet langer kan beschouwd worden als 'buitenland' of als een organisatie die boven de lidstaten zweeft. De vervlechting tussen de EU en België is bijzonder groot zodat een zeer specifieke en vooral intensieve omgang met het Europese gegeven noodzakelijk is. We gaan hier even dieper op in.

Geen enkel ander internationaal samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door zo'n doorgedreven integratie als de Europese Unie. Dit uit zich niet alleen in het aantal beleidsdomeinen waarop de Europese Unie actief is, maar ook in de wijze waarop het beleid tot stand komt. Vooral wegens die laatste reden wordt de EU gekenmerkt als een mix van klassieke intergouvernementele samenwerking tussen soevereine staten en van verregaande supranationale integratie⁵. De combinatie van de communautaire besluitvorming met het brede scala van beleidsdomeinen resulteert in een diepgaande vervlechting van de nationale beleidsniveaus van de lidstaten (met inbegrip hun regionale autoriteiten) met het Europese beleidsniveau. Deze vervlechting wordt in de Angelsaksische literatuur aangeduid met het concept *multi-level governance* (Hooghe 2001). Hiermee wordt de Europese Unie terecht omschreven als één groot meerlagig politiek systeem met eigen typische beleidskenmerken. De Europese Unie is met andere woorden een omvattend politiek systeem met meerdere bestuurslagen, waarvan de Europese laag (Commissie, Raad, Parlement) er maar één is; daarnaast is er ook de nationale laag en – in steeds meer lidstaten - ook een regionale laag. Kortom, het Europese beleid kan niet beschouwd worden louter als een onderdeel van het buitenlandse beleid van de lidstaten. In deze optiek zou men zover kunnen gaan te

⁵ Het bestaan van de Europese Commissie en het Europees Parlement en vooral van hun respectieve bevoegdheden in de eerste -communautaire- pijler maakt van de EU een unieke constellatie. Ook het meer en meer verlaten van de unanimiteitsregel ten voordele van stemmingen met gekwalificeerde meerderheid binnen de geledingen van de Raad van Ministers geeft aan de EU een speciaal karakter. Tenslotte is er een Europees Hof van Justitie in het leven geroepen dat lidstaten die niet gehoorzamen aan de Europese regelgeving (met inbegrip van wetgeving die ondanks hun tegenstem een meerderheid kreeg in de Raad), kan veroordelen en verplichten tot het betalen van een dwangsom.

stellen dat er eigenlijk zelfs niet eens zoiets als een Europees beleid bestaat, maar dat moet gesproken worden van Europese aspecten van een bepaald beleidsdomein (bijvoorbeeld milieu of landbouw) binnen het omvattende - unieke - Europese *multi-level governance* systeem.

Binnen dat grote Europese *multi-level governance* systeem maakt de federale staat België deel uit van de nationale bestuurslaag - net zoals de andere 14 lidstaten. België is op zich evenwel ook een uniek geval omwille van de specifieke kenmerken van zijn federaal systeem, zoals de zeer complexe en verregaande bevoegdheidsverdeling, de nevenschikking van bevoegdheden en het *in foro interno, in foro externo* principe. Vooral dit laatste maakt het Belgisch federaal systeem uniek en erg verschillend van het Duitse of Oostenrijkse federalisme: de bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten om een buitenlands (inclusief Europees) beleid te voeren voor die beleidsdomeinen waarvoor ze binnen België verantwoordelijkheid dragen, is van die aard dat de omgang met de Europese bestuurslaag op een unieke manier moet ingevuld worden.

De respectieve specifieke kenmerken zorgen voor wrijvingen tussen de beide systemen. De Europese bestuurslaag doet juridisch gezien enkel zaken met de nationale bestuurslagen (d.w.z. met de lidstaten) en niet met de regionale bestuurslagen binnen de lidstaten. Zo wordt binnen de geledingen van de Raad onderhandeld over de beleidsposities van de lidstaten - ook al mogen deze verdedigd worden door vertegenwoordigers die intern functies in de regionale bestuurslaag bekleden. Ook de administratieve en juridische stappen binnen de procedures van ingebrekestelling richten zich exclusief tot de nationale bestuurslaag - ook al ligt het probleem op een regionaal niveau.

De botsing tussen beide systemen stelt de Belgische federatie voor enorme uitdagingen op het vlak van coördinatie, overleg en vertegenwoordiging in alle stadia van de Europese beleidscyclus (beleidsvorming, beleidsimplementatie en beleidscorrectie). In het verleden werden daarvoor erg ingewikkelde coördinatiestructuren uitgebouwd. Het kernprobleem daarbij is dat deze structuren twee tegengestelde politieke objectieven en de daaruit voortgevloeide formele structuren met elkaar moeten verzoenen. Enerzijds is er de Europese logica van een – althans formeel gezien - nagenoeg exclusieve link tussen de Europese en de nationale bestuurslaag; anderzijds is er de intern Belgische federale logica die zeer verregaande bevoegdheden voorziet voor de Gemeenschappen en de Gewesten. De botsing tussen deze twee uitgangspunten heeft *de facto* geleid tot een coördinatiestructuur die halfslachtig is. Ten aanzien van de Europese vereisten is de structuur te gedecentraliseerd en ten aanzien van de regionale aspiraties verloopt de coördinatie net veel te centralistisch. Het is moeilijk twee heren tegelijk te dienen, zeker wanneer die tegengestelde eisen stellen. Nog anders gesteld: de gedecentraliseerde intern Belgische coördinatie gaat tegelijk te ver en niet ver genoeg.

Op het eerste zicht kan men dan twee richtingen uit. Ofwel een verdere decentralisering in de richting van een rechtstreekse participatie van de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze denkpiste beantwoordt tot op zekere hoogte aan de letter en aan de geest van de Belgische federale logica, maar vereist een grondige Europese hervorming. Ofwel een zekere mate van hercentralisering van de coördinatie in de richting van het federale beleidsniveau. Deze piste kan volledig in de Europese logica ingeschreven worden, maar beantwoordt dan weer minder aan de Belgische federale logica. Er is evenwel een derde optie denkbaar vanuit een consequent doordenken van de meerlagigheid. Deze piste houdt in dat de coördinatie m.b.t. het Europees beleid niet louter plaatsvindt op het federale niveau of op het regionale niveau, maar dat coördinatie wordt voorzien op een interfederaal niveau, waarbinnen alle beleidsniveaus en beleidsdomeinen zijn vertegenwoordigd. Deze piste omzeilt de nadelen van de twee extreme pistes, past perfect in de Belgische federale logica en biedt een uitweg uit de huidige coördinatieproblemen. Dit concept van interfederale coördinatie wordt verder uitgewerkt vanaf paragraaf 3. Deze uitwerking is evenwel ingebed in de theoretische veronderstelling dat optimale coördinatie niet enkel gestoeld is op hervorming van de structuren, maar minstens evenzeer op een aanpassing van culturele componenten. Dit laatste aspect wordt verder uitgediept in paragraaf 2.2.

2.2. Structuur en cultuur: twee zijden van één medaille

Structuren en organen worden bemand door mensen en deze mensen zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het uitbouwen en functioneren van deze structuren. Om het concreter te maken: indien het mogelijk zou zijn om - in alle stadia van de beleidsvorming - perfecte coördinatiestructuren te ontwikkelen, dan nog is geen perfecte aanpak gegarandeerd. De mensen die met de coördinatiestructuren moeten werken, moeten met voldoende kennis van zaken en met voldoende Europees bewustzijn de procedures hanteren. Omgekeerd is het een illusie te verwachten dat efficiënte structuren en procedures kunnen ontspruiten aan het brein van mensen die onvoldoende Europese kennis of Europees bewustzijn bezitten.

Bovenvermelde logica maakt precies de kern uit van de historisch institutionalistische school binnen de politieke wetenschappen (March 1984; March 1989). Deze theorie veronderstelt dat het gedrag van actoren en de daaruit resulterende aanpak (de manier waarop met 'Europa' wordt omgegaan) vorm worden gegeven door de harde en zachte institutionele context. In abstracte termen betekent dit dat de bestaande structurele omgeving (institutionele context, procedures, regels, organen, instellingen, ...) en de gangbare culturele context (politieke en administratieve tradities en geplogenheden) beperkingen opleggen en opportuniteiten scheppen voor actoren bij het bepalen van hun politiek gedrag en zo uiteindelijk een bepaalde vorm en inhoud van beleid genereren. Concreet vertaald naar de voorliggende probleemstelling betekent dit dat de al dan niet succesvolle aanpak van het Europabeleid verklaard kan worden door de combinatie van de tot nu toe uitgebouwde structuren met een reeks

mentaliteitsaspecten van de politici en ambtenaren. Ook de remediëring van de falende aanpak stoelt bijgevolg op beide componenten. In wat volgt wordt daarom weliswaar gestart met een hele reeks – met elkaar vervlochten – strategieën voor structurele en procedurele hervormingen, maar deze worden in tweede instantie aangevuld met een pleidooi voor een mentaliteitswijziging in vele opzichten.

3. Naar een efficiënte aanpak van het Belgische Europa-beleid

De combinatie van de dubbele meerlagige context waarbinnen moet geopereerd worden met de expliciete aandacht voor zowel structurele als culturele componenten leidt tot drie clusters van hervormingsstrategieën: een optimalisering van de coördinatiecapaciteit, het uitbouwen van pro-actieve strategieën en het creëren van een Europees bewustzijn.

3.1. Optimaliseren van de coördinatiecapaciteit

De grootste uitdaging voor de Belgische aanpak van de Europese bestuurslaag is het coördineren en het uitdragen van de verschillende standpunten en beleidsposities. Deze optimalisering van de Belgische coördinatiecapaciteit omvat twee aspecten: een doorgedreven ‘bron tot mondingaanpak’ en het beter op elkaar afstemmen van politieke en juridische expertise binnen de Belgische meerlagige context. Vooraf moet vermeld worden dat de kritiek uit de volgende paragrafen vooral gericht is op de formele aspecten van de huidige coördinatie. Het spreekt voor zich dat de formele tekortkomingen gedeeltelijk worden ondervangen door informele praktijken. Het blijft evenwel zo dat dit enkel het geval is wanneer de actoren de reflex vertonen om op een flexibele en informele manier de hiaten in het formele systeem op te vullen. Op de aan- of afwezigheid van een dergelijke Europese reflex wordt in paragraaf 3.3 dieper ingegaan.

Een ‘bron tot mondingaanpak’ in een nieuw Samenwerkingsakkoord

In 1994 werd het *'Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie'* (SA) gesloten. Het SA heeft tot doel een antwoord te bieden aan de coördinatieproblemen die werden veroorzaakt door de typisch Belgisch federale (meerlagige) kenmerken inzake hiërarchie van normen en bevoegdheidsverdeling. Het akkoord trachtte om tijdens de voorbereidende fase van de Europese besluitvorming tussen de verschillende beleidsniveaus eerder harmonie dan rivaliteit tot stand te brengen en om te streven naar één coherent Belgisch standpunt. Het SA beschrijft echter enkel de standpuntbepaling op COREPER en op ministerieel niveau, en voorziet slechts in de memorie van toelichting een uitbreiding naar de standpuntbepaling op het

werkgroepniveau⁶. Helemaal onbesproken laat het Samenwerkingsakkoord de voorbereidende fase in de schoot van de Europese Commissie, een groot deel van de uitvoeringsfase (inclusief in het kader van de comitologie⁷) en de inbreukfase⁸. Deze beperkingen hebben zeer belangrijke gevolgen: de vroege beleidsbeïnvloeding, de beleidsomzetting en de eventuele beleidscorrectie, kortom de Europese beleidscyclus, verloopt onvoldoende gecoördineerd. Vooral tijdens de omzettingsfase is coördinatie nochtans cruciaal omdat de Commissie vaak eist dat de omzetting op een uniforme wijze verloopt op alle Belgische bestuursniveaus. Ook tijdens de inbreukprocedures kan de communicatie met de Europese Commissie het best eenstemmig zijn. Het SA van 1994 is daarom aan een grondige herziening toe in functie van een meer geïntegreerde aanpak.

Zo'n nieuwe versie van het SA dient niet alleen de coördinatie in het stadium van de Raadsonderhandelingen (op ministerieel niveau) te organiseren, maar in alle stadia van de Europese beleidscyclus. Dit wil zeggen vanaf de consultaties van de Europese Commissie in de zogenaamde expertcomités, over alle geledingen van de Raad, de comitologieprocedures, de volledige omzetting, de toepassing, de rapportering en de opvolging, tot en met de administratieve en gerechtelijke stappen van een mogelijke inbreukprocedure.

Bovendien zou er door een nieuw SA één centraal coördinatieorgaan moeten gecreëerd worden. In vrijwel alle andere lidstaten is er telkens één ministerie met een globale coördinatierol. Soms is dit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, soms ook de Kanselarij of zelfs het Ministerie van Financiën, zoals in Oostenrijk en Duitsland. Het kan ook een werkgroep zijn, zoals in Nederland. In de Belgische context is het vooral van belang dat alle bestuurslagen optimaal in het coördinatieorgaan betrokken worden. We komen hier verder nog op terug.

⁶ De structuur van de Raad van Ministers is driedelig. In eerste instantie worden nieuwe voorstellen van de Commissie behandeld in één van de honderden werkgroepen die bevolkt worden door nationale ambtenaren uit de respectieve nationale administraties. Vervolgens verhuizen de dossiers naar het niveau van de diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel. Deze beslissen binnen het Comité des Représentants Permanents (COREPER) of een dossier rijp is om het ten slotte op de agenda van de Raad zelf te zetten, d.w.z. om het aan de ministers voor te leggen. Het spreekt voor zich dat een grondige voorbereiding en een strategische vertegenwoordiging op alle drie niveaus van cruciaal belang is om de nationale belangen optimaal te verdedigen.

⁷ De verzamelnaam 'comitologie' verwijst naar het geheel van comités die instaan voor de uitvoering van het Europese beleid in de lidstaten. Ook hierin zetelen nationale ambtenaren. Aangezien ook in deze fase van de Europese beleidscyclus nog vaak belangrijke beslissingen genomen worden kan ook hier de coördinatie en de vertegenwoordiging best ernstig genomen worden.

⁸ De inbreukfase start wanneer een lidstaat volgens de Europese Commissie niet, te laat of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan het vereiste dat Europese regelgeving binnen een bepaalde tijd volledig en correct moet omgezet en nageleefd worden door de lidstaten.

De integratie van politieke en juridische diensten in de FOD Buitenlandse Zaken

De horizontale coördinatie heeft in België niet zo'n belemmerende invloed op de omzetting als de verticale coördinatie, maar toch kunnen enkele aspecten verbeterd worden. Tot nu toe zijn de politieke en juridische directies binnen de FOD Buitenlandse Zaken steeds gescheiden gehouden. Dat is niet anders met betrekking tot de Europese dossiers. De politieke directie P11 is verantwoordelijk voor de *up-stream* coördinatie (de nationale Europese beleidsvoorbereiding) en de juridische directies J11 en J12 voor de *down-stream* coördinatie (de nationale omzetting van de Europese regelgeving). Deze scheiding is vreemd omdat zowel de voorbereiding als de omzetting tegelijk politieke en juridische aspecten bevatten. Beide expertises zijn in beide stadia dus even noodzakelijk. Het is daarom des te meer opmerkelijk dat ook de huidige hervormingsplannen in het kader van het Copernicus programma deze diensten (wellicht) gescheiden zullen laten. Een van onze theoretische uitgangspunten was dat zachte elementen zoals kennis erg belangrijk zijn als aanvulling op de structuren. In dit verband betekent dit dat beide kenniscomponenten het best verenigd worden in één dienst, zodat een optimale kruisbestuiving mogelijk wordt.

3.2. Het uitbouwen van pro-actieve strategieën

België heeft verder een sterk uitgebouwde pro-actieve strategie nodig om de complexe meerlagigheid het hoofd te bieden. Het gaat hierbij om de vroege betrokkenheid van alle relevante actoren (inclusief belangengroepen en parlementen) in de beleidsvorming en om een uitgebreide impactanalyse.

De creatie van betrokkenheid, input en draagvlak

Een belangrijk aspect van de Europese beleidsvorming is de vroege en intensieve participatie van actoren die tijdens de omzetting of de praktische toepassing van groot belang zijn. De parlementen en de *stake-holders* onder de belangengroepen zijn hier cruciaal. De actieve inbreng van parlementairen en belangenvertegenwoordigers heeft een dubbel voordeel. Ten eerste zijn het actoren die behoorlijk wat expertise kunnen leveren en zo een optimale Belgische onderhandelingspositie kunnen helpen verwezenlijken. Hun betrokkenheid is bovendien gerelateerd aan de impactanalyse: hoe vroeger de *stake-holders* in het proces betrokken worden, hoe meer hun expertise tijdens de impactanalyse kan gebruikt worden. Ten tweede kan een vroege betrokkenheid een hoge graad van bewustzijn, loyaliteit en verantwoordelijkheid creëren bij actoren die tijdens de omzetting een belangrijke rol te vervullen hebben. Adviesorganen die bevolkt worden door belangengroepen zullen daardoor ook meer gemotiveerd zijn om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Vroege participatie vermijdt in elk geval de huidige Belgische situatie waarbij de rol van de

parlementen en de adviesorganen bijna uitsluitend *post-factum* is, waardoor ze in principe nog enkel kunnen discussiëren over de modaliteiten van de uitvoering⁹.

De participatie van de Belgische parlementen kan best evolueren naar een facultatief advies over de nakende Europese regelgeving aan het centrale coördinatieorgaan. Het facultatieve karakter duidt op het feit dat de parlementen in de materies waarvoor ze bevoegd zijn zelf kunnen beslissen of ze het dossier belangrijk genoeg achten om een opinie te formuleren, maar ook op het feit dat het coördinatieorgaan niet verplicht kan worden om te wachten op het advies indien het de *deadlines* voor het opstellen van een degelijk onderhandelingsstandpunt in gevaar zou brengen. De juridische bindendheid van het advies voor de Belgische onderhandelaars kan daarbij geregeld worden zoals in Duitsland. Het Duitse model is een symbiose tussen beide partijen waarbij de parlementen selectief te werk gaan en voornamelijk een advies formuleren wanneer zij het dossier echt belangrijk achten en waarbij de onderhandelaars deze input ook ter harte nemen. Wanneer er fundamentele, onoverbrugbare verschillen zijn tussen het standpunt van de regering en dat van een parlement houdt het centrale coördinatieorgaan de bevoegdheid om op basis van gegronde redenen te beslissen welke elementen weerhouden of geweerd worden. Een afwijking van de opinie van de parlementen moet schriftelijk geargumenteed worden en, wanneer dit onvoldoende wordt geacht, kan de bevoegde minister geïnterpelleerd worden. Een dergelijk facultatief advies mag dan qua juridische bindendheid niet zoveel voorstellen en vooral op de *goodwill* van beide partijen moeten rekenen, het systeem blijkt wel te werken in het federale Duistland. Om ook in België zijn nut te bewijzen, zijn daarom twee bijkomende condities noodzakelijk. Er moet, zowel binnen het centrale coördinatieorgaan als tussen de parlementen onderling een loyale samenwerking bestaan. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in een permanente informatiestroom (inclusief de resultaten van de impactanalyses en de rapportage achteraf) over Europese dossiers vanuit de regering en de administratie naar de parlementen. Daarnaast moeten de parlementen zelf veel meer interesse betonen in

⁹ Een voorbeeld van harmonieuze samenwerking tussen de uitvoerende macht, de wetgevende macht en de belangengroepen is het Oostenrijkse model. Dit is een optimaal systeem om parlementen en belangengroepen bij het beleid te betrekken omdat in een vroeg stadium naar een consensus onder alle betrokkenen wordt gezocht. Dit model kan echter alleen maar functioneren in een politiek systeem met een zeer sterke corporatistische traditie. De Belgische politieke cultuur leent zich onvoldoende tot het succesvol invoeren van het Oostenrijkse systeem. Vooral de blijkbaar geringe interesse van de Belgische parlementen in de controle op de Europese activiteiten van de uitvoerende macht is in dit opzicht een struikelblok. Een tweede model om betrokkenheid te genereren is het Deense model, dat aan belangengroepen een uitgebreide inhoudelijke rol toebedeelt en aan het parlement een uitermate sterke controlerende rol. Het Deense systeem is wellicht de ultieme manier om op binnenlands gebied draagvlak en controle te creëren. Indien echter alle lidstaten zo ver zouden gaan als Denemarken dreigt een Europese paralyse. Bovendien vormt ook hier de zwakke parlementaire traditie in België een hinderpaal. De meest haalbare hervormingen in België moeten daarom in de richting gaan van de besproken buitenlandse voorbeelden, zonder de illusie te koesteren ze te evenaren. Er kan met andere woorden geleerd worden, zonder een perfecte kopie na te streven.

Europese materies en zich intern reorganiseren. Dit laatste heeft echter alles te maken met de Europese sensibilisering van de parlementairen. We komen daar nog op terug.

Wat de belangengroepen betreft kan er een gelijkaardig facultatief advies ingevoerd worden. Een grotere betrokkenheid van de *stake-holders* bij het Europese beleid mag echter niet uitmonden in een onoverzichtelijk kluwen van particuliere belangenvertegenwoordiging. De participatie moet daarom georganiseerd worden binnen bestaande en eventueel nieuw te creëren adviesorganen. Idealiter worden de adviesorganen dan mee betrokken in het sectoriële overleg dat georganiseerd wordt in de schoot van het centrale coördinatieorgaan, zodat het uiteindelijke Belgische standpunt een consensus is tussen alle actoren, inclusief de belangengroepen. In sectoren die slechts een minimaal gestructureerde coördinatie kennen, kunnen individueel facultatieve adviezen overwogen worden. Aan de federale en regionale adviesorganen moet wel gevraagd worden om binnen een vastgelegde termijn advies te formuleren, zodat het op tijd door het centrale coördinatieorgaan kan worden geïncorporeerd in het Belgische standpunt. Opnieuw moet daarbij de regeling zo zijn dat, wanneer er fundamentele onenigheden zijn, de centrale coördinatie het voorrecht behoudt om de knopen door te hakken (en de beslissing schriftelijk en gefundeerd te berichten aan de betrokken adviesorganen). Ook deze regeling met de adviesorganen veronderstelt trouwens een grondige Europeanisering van de belangengroepen.

De niet al te strakke juridisch bindendheid van het facultatieve advies heeft ten slotte ook het bijkomende voordeel dat het geen afbreuk doet aan de noodzakelijke flexibiliteit van het Belgische onderhandelingsmandaat. Hoewel deze vaagheid van het Belgische mandaat soms als een nadeel wordt gezien, biedt het zeker ook voordelen. Men kan zich gemakkelijker aanpassen aan de veranderende constellatie van de Europese onderhandelingsstafel. Strategische coalities aangaan en ingaan op *package-deals* zijn immers belangrijke voorwaarden voor een geslaagde onderhandeling. België moet er zich met anderen woorden voor hoeden het mandaat te strak af te lijnen of negatief te formuleren zoals in Denemarken en Oostenrijk het geval is.

Een uitgebreide impactanalyse

In België ontbreekt het momenteel aan een overkoepelende impactanalyse die de invloed van de Europese regelgeving op de nationale situatie analyseert. Daarmee is niet gezegd dat er helemaal geen impactanalyses plaatsvinden. Er zijn zelfs bijna evenveel ‘impactfiches’ als er ministeries zijn. Deze wildgroei maakt ze evenwel onbruikbaar, te meer omdat ze onderling sterk van elkaar verschillen¹⁰. Sommige

¹⁰ Naast de databank van de FOD Buitenlandse Zaken loopt er momenteel in het federale Ministerie van Leefmilieu en Volksgezondheid een pilootproject, dat werd opgestart tijdens het Europese voorzitterschap van België in 2001. Het heeft tot doel de voorbereidende fase systematisch in kaart te brengen, zowel wat betreft de betrokken actoren als wat betreft de onderhandelingsstandpunten en de impactanalyses. Ook Vlaanderen en Wallonië zijn intussen gestart met de ontwikkeling een elektronische databank.

ministeries evalueren enkel de budgettaire gevolgen, andere doen het veel uitgebreider. Het verdient aanbeveling om één uniform (maar uiteraard flexibel) draaiboek op te stellen om in alle beleidsdomeinen en beleidsniveaus te gebruiken. In navolging van Nederland en vooral van Denemarken, moet deze oefening een analyse bevatten van de juridische, administratieve, budgettaire, politieke en socio-economische impact in België. Het overkoepelende beheer moet in handen komen van het overkoepelende coördinatieorgaan, het concrete beheer van de afzonderlijke impactanalyses bij de trajectbeheerders binnen de pilootministeries. De impactanalyse moet voor alle betrokken actoren beschikbaar zijn en zou het best in elektronische vorm te raadplegen zijn.

Het uitvoeren van dergelijke analyses is uitermate belangrijk om in een vroeg stadium de nationale belangen in te schatten en na te gaan of een omzetting in België wel haalbaar én wenselijk is. Het is bovendien van cruciaal belang om met een realistisch en onderbouwd standpunt onderhandelingen aan te vatten. Zo kan men kort op de bal spelen en het embryonale voorstel in een bepaalde richting sturen (*uploaden*) of in een vroeg stadium voorzorgen nemen om de regelgeving die dreigt aangenomen te worden (*downloaden*) adequaat te verwerken. Uiteindelijk wordt op die manier de kans op een succesvolle omzetting en toepassing aanzienlijk vergroot.

Naast het opstellen van een uitgebreide impactanalyse zou een goede pro-actieve strategie ook moeten nagaan in welke Europese dossiers men zeker zijn slag wil thuis halen en welke men minder belangrijk vindt. België is maar een kleine lidstaat en moet dus een beetje selectief te werk gaan. Door strategische coalities aan te gaan met gelijkgestemde lidstaten kan men soms succesvolle onderhandelingen afsluiten en kan men in dossiers waarin het er niet zo toe doet zijn stem aan een meerderheid of een blokkerende minderheid geven. Zo creëert men *goodwill* bij andere lidstaten voor andere, latere dossiers. De Europese regelgeving selectief benaderen vereist wel een grondige voorbereiding (impactanalyse), formele en informele contacten met andere lidstaten, aandacht voor coalitievorming en het lessen trekken uit voorgaande onderhandelingen.

3.3. Het creëren van een Europees bewustzijn

De voornaamste kritiek op de Belgische politieke aanpassing aan de Europese beleidsvorming is dat zowel de politieke als de administratieve cultuur gekenmerkt worden door een gebrek aan Europees bewustzijn. De lage Europeaniseringsgraad van zowat alle Belgische actoren is voornamelijk te wijten aan de dominantie van interne dossiers op de politieke agenda (Bursens 2002). Dit gebrek aan Europees bewustzijn kan op drie manieren teruggedrongen worden. Ten eerste moet men een geïntegreerde aanpak van het Europees beleid voorstaan, waarbij communicatie en continuïteit centraal staan. Vervolgens moet men investeren in Europese expertise in de organen die betrokken zijn bij Europese aangelegenheden door opleidingen aan te bieden over relevante Europese materies. Tot slot kan het Europees bewustzijn enkel

doordringen als politieke elites, media en publieke opinie voldoende geëuropeaniseerd worden.

Een geïntegreerde aanpak van het Europees beleid

De aanpak van de verschillende fasen van de Europese beleidsvorming (de beleidsvoorbereiding, de omzetting en de correctie) verlopen in België relatief geïsoleerd, met als gevolg dat de continuïteit en communicatie tussen de actoren in deze verschillende fasen vaak zoek is. Er is meer in het bijzonder geen continuïteit tussen de actoren die actief zijn in de beleidsvorming en diegenen die de omzettingfase voor hun rekening nemen. Zo houden onderhandelaars zich bijvoorbeeld nauwelijks bezig met de omzetting van de overeengekomen Europese regelgeving. Zij onderhouden ook maar weinig contact met de ambtenaren die belast zijn met de omzetting. Op die manier worden specifieke elementen uit de onderhandelingen, zoals de interpretatie van bepaalde begrippen, niet systematisch doorgegeven (*information drain*).

Naast het gebrek aan continuïteit tussen de verschillende fasen is er ook duidelijk een lacune in de communicatie tussen de betrokken actoren op de verschillende beleidsniveaus (verticaal) en tussen de actoren in verschillende ministeries of in verschillende diensten binnen hetzelfde ministerie (horizontaal). Het gebrek aan communicatie en continuïteit zorgt ervoor dat sommige actoren zich niet betrokken voelen in de hele Europese beleidscyclus. Zij benaderen hun aandeel in het omzettingsproces zeer geïsoleerd, zonder verbanden te leggen met de bredere Europese beleidscyclus.

Dit gebrek aan communicatie en continuïteit kan in grote mate opgevangen worden door de creatie van een elektronische databank. Daarin kunnen de coördinaten van de betrokken actoren, de notulen van de onderhandelingen, de communicatie met de Commissie, ... worden opgenomen zodat alle betrokken actoren in alle stadia toegang hebben tot informatie en documenten die belangrijk zijn voor een tijdige en correcte omzetting. Het fichesysteem bestaat in heel wat lidstaten (Groot-Brittannië, Denemarken, Nederland en Duitsland) en wordt daar als uiterst nuttig geëvalueerd. Een elektronisch systeem voldoet aan de belangrijke voorwaarden van dynamiek en toegankelijkheid: het is beschikbaar via intranet of internet, het bevat volledige en overzichtelijke informatie, het kan aangevuld worden gedurende het hele omzettingsproces en het kan toegankelijk gemaakt worden voor een hele reeks van actoren (inclusief parlementairen, belangengroepen en het brede publiek) die naargelang hun bevoegdheid in het omzettingsproces een variabele toegang moeten krijgen. Een belangrijke randbemerking hierbij is uiteraard dat niet enkel de aard van de databank, maar ook de wil van de betrokken actoren om ze te gebruiken (raadplegen of aanvullen) een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen. Om de betrokken actoren te stimuleren deze databank te gebruiken, is controle, coördinatie en supervisie nodig.

Investeren in Europese expertise

Efficiënt meespelen op het Europese speelveld vereist niet alleen een ploeg met voldoende spelers, de ploeg moet ook een hoge kwaliteit hebben. Er moet met andere woorden op alle niveaus voldoende Europese expertise aanwezig zijn. Dit betekent ten eerste dat Europese coördinatie niet alleen verwezenlijkt kan worden door een ondersteunend secretariaat, maar dat de bestaffing ruim moet worden aangevuld met permanente leden die over voldoende Europese kennis beschikken. Ook de Permanente Vertegenwoordiging kan best wat meer personeel (attachés) gebruiken uit de vakdepartementen. Daarnaast moeten alle vakdepartementen op alle niveaus het personeel dat Europese dossiers opvolgt gevoelig opdrijven, zowel in de speciale Europese cellen, als in functionele diensten die Europese dossiers voorgeschoteld krijgen. Bovendien moeten de Europese coördinatoren, die de omzetting binnen hun departementen moeten opvolgen, hiërarchisch hoog genoeg geplaatst zijn en voldoende tijd krijgen om dossiers met achterstand met voldoende autoriteit aan te pakken.

Europeanisering van politieke elites, media en publieke opinie

Het is opmerkelijk dat, ondanks een pro-Europese consensus onder de politieke elites, de politieke blik van politici vaak nauwelijks verder reikt dan de interne Belgische context. De opeenvolgende staatshervormingen getuigen bijvoorbeeld van een zeer enge, naar binnen gerichte visie die enkel een binnenlandse politieke agenda dient (de zoektocht naar een voor iedereen aanvaardbare bevoegdheidsverdeling), en waarbij nauwelijks of niet rekening gehouden wordt met de Europese context. De manier waarop tijdens de Lambermont-besprekingen de quasi volledige overheveling van het landbouwbeleid (het Europese beleidsdomein bij uitstek) werd aangepakt, is hiervoor zeer illustratief¹¹. De institutionele maar ook politieke aanpassingen in België aan de Europese context zijn door de haast exclusieve interne focus steeds zeer incrementeel maar vooral ook ondergeschikt geweest aan de interne communautaire logica. Een groter Europees bewustzijn zou ervoor moeten zorgen dat de blik verruimd wordt. Zo'n Europese reflex zou kunnen vermijden dat politici, niet alleen bij staatshervormingen en grootse administratieve hervormingen (zoals het Copernicus programma) maar zeker ook bij de behandeling van meer concrete dossiers, de Europese context niet uit het oog verliezen. Op die manier zouden bijvoorbeeld beslissingen kunnen vermeden worden die in een later stadium voor Europese problemen kunnen zorgen. Het is echter zo dat een sterkere Europeanisering van de Belgische politici zeer moeilijk te verwezenlijken is. Het vergt immers een

¹¹ De bijna volledige overheveling van het landbouwbeleid naar de Gewesten was volledig geïnspireerd door de binnenlandse politieke agenda. Uit de parlementaire debatten blijkt dat politici geen rekening hielden met het feit dat het landbouwbeleid de één van de meest geëuropeaniseerde sectoren is. Pas na de politieke beslissing werd er op aansturen van de betrokken administraties werk gemaakt van het uitwerken van de noodzakelijk coördinatiestructuren.

verandering van een politieke cultuur, die diep geworteld zit in het huidige politieke doen en laten.

Eén concrete maatregel is de invoering van een ‘Europa effectrapportage’ waardoor interne politieke initiatieven en beslissingen verplicht getoetst moeten worden op hun compatibiliteit met de Europese politieke en juridische context. Dit zou alle actoren die betrokken zijn bij Europese dossiers formeel verplichten het Europese gegeven in overweging te nemen. Bijkomende sensibilisering kan gegenereerd worden door een adequate vorming en opleiding (*on the job training*) betreffende de Europese Unie. Bovendien moeten niet alleen politici maar ook ambtenaren zich voldoende bewust zijn van de Europese bestuurslaag en van de invloed die deze bestuurslaag heeft op hun werk. Vakadministraties zijn wel bekwaam binnen hun vakgebied, maar ze zijn zich tegelijk onvoldoende bewust van het Europese niveau. Opleidingen over Europese dossiers kunnen een oplossing bieden om het Europese bewustzijn en de Europese expertise van ambtenaren te vergroten.

De gebrekkige Europeanisering is trouwens niet enkel een probleem van de politieke elites en administraties, ook de Belgische publieke opinie is in het zelfde bedje ziek. De betrokkenheid van de doorsnee burger is zeer miniem. Als hij al politieke interesse heeft, dan is het voor Belgische problemen en nauwelijks voor buitenlandse of Europese materies. De manier waarop de media met Europa in het algemeen en met de Belgische Europapolitiek in het bijzonder omgaan, is bovendien niet van aard om interesse en betrokkenheid bij de publieke opinie te creëren. Met uitzondering van enkele zogenaamde kwaliteitskranten is de berichtgeving uitermate schaars en veelal gericht op *human interest* en *faits divers*. De brede desinteresse maakt het dan weer onwaarschijnlijk dat Europese kwesties in verkiezingscampagnes figureren zodat ook parlementairen niet snel geneigd zijn om Europese dossiers ter harte te nemen. Het lijkt wel een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken is.

Het sensibiliseren van de media en van de publieke opinie is echter een complexe zaak. Overheden en politici kunnen er enkel voor zorgen dat de Europese voorlichting voldoende ruimte krijgt en dat het Europese gegeven aantrekkelijk genoeg is voor de media om over te berichten en interessant genoeg voor de doorsnee burger om er aandacht aan te schenken. Met betrekking tot het eerste lijken bijvoorbeeld de wekelijkse persbriefings van de Permanente Vertegenwoordiging een stap in de goede richting, al blijft het natuurlijk wel zo dat die maar een klein deel van de media bereiken. Met betrekking tot het tweede element is het vooral belangrijk om het Europese debat te voeren. Een gezonde, inhoudelijk gevoerde, controversale voedt de discussie onder de publieke opinie en maakt die ook aantrekkelijk voor de populaire media.

4. Naar een globale interfederale aanpak

In bovenstaande paragrafen werden een hele reeks strategieën besproken die de Belgische aanpak van Europa zouden kunnen verbeteren in het licht van de complexe meerlagigheid en de verstengeling van structurele en culturele componenten. Deze paragraaf heeft de ambitie om een stap verder te gaan door de voorgestelde strategieën te integreren in een meer globale aanpak. De rode draad wordt gevormd door de oprichting van een nieuw Europees coördinatieorgaan.

De gepresenteerde strategieën kunnen maar optimaal renderen binnen een radicale institutionele hervorming van het huidige coördinatieregime. De bron-tot-monding aanpak, de impactanalyse, de integratie van politieke en juridische expertise en de actieve betrokkenheid van parlementen en belangengroepen moeten met andere woorden gerealiseerd worden binnen de schoot van een nieuw Europees coördinatieorgaan (ECO). In vrijwel alle lidstaten (ook de federale staten Duitsland en Oostenrijk) is er telkens één orgaan (ministerie of werkgroep) met een globale coördinatierol. Deze globaal coördinerende functie komt steeds bovenop de taak van het pilootministerie en zijn trajectbeheerders, die de dagelijkse coördinatie op zich blijven nemen. De complexe intern Belgische meerlagigheid maakt zo'n globale aanpak van de Europese beleidsvorming niet evident, maar wel des te meer noodzakelijk.

Een interfederaal profiel

Een overkoepelend Europees coördinatieorgaan moet de steun genieten van alle betrokken beleidsniveaus (federaal, Gemeenschappen en Gewesten) en van alle vakministeries binnen deze niveaus. Enkel een ECO met een interfederaal karakter kan de vereiste autoriteit en legitimiteit uitstralen om zowel de globale coördinatie tot een goed einde te brengen als de bevoegdheidsverdeling te respecteren.

Om dit interfederale karakter te verzekeren, moet de personeelsbezetting van dit orgaan bestaan uit attachés van de verschillende beleidsniveaus en vakdepartementen die de coördinatie van het gehele Europese beleid samen realiseren. Naast de vakdepartementen dienen de Gemeenschappen en Gewesten personeel te detacheren. De bezetting mag echter niet beperkt blijven tot attachés uit de departementen die zich met externe betrekkingen bezig houden, maar moet uitgebreid worden tot alle departementen en diensten van alle niveaus die met de Europese bestuurslaag te maken krijgen. Het is bovendien cruciaal dat dit nieuwe coördinatieorgaan een uitgebreide en permanente bezetting krijgt, niet enkel in termen van secretariaatsondersteuning maar vooral ook in termen van beleidsambtenaren. Naast een goede en voldoende vertegenwoordiging van de verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen onder het personeel en een grondige Europese kennis, is het belangrijk dat zowel de politieke als juridische expertise van het personeel geïntegreerd wordt.

De in het huidige coördinatieregime voorhanden beroepsmogelijkheden in geval van onenigheid – de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) en het Overlegcomité, moeten uiteraard behouden blijven. Zij herbergen in zich trouwens al een zeer sterk interfederaal karakter en zijn dus compatibel met het interfederale karakter van het ECO. De creatie van het ECO vereist echter wel een nieuw of aangepast Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in de schoot van de ICBB.

Een interfederaal takenpakket

De grootste uitdaging voor het ECO is ongetwijfeld de optimalisering van de coördinatiecapaciteit inzake Europese regelgeving. Dit betekent dat het ECO continuïteit en coherentie tussen de opeenvolgende fasen van het Europese beleidsproces en tussen de betrokken actoren (zowel verticaal als horizontaal) moet bewerkstelligen, waardoor de bron-tot-monding aanpak van het Europese beleid gegarandeerd wordt.

Het is met andere woorden cruciaal dat dit centrale coördinatieorgaan de gehele Europese beleidscyclus behandelt. Dit wil zeggen dat de coördinatie van het Belgische standpunt binnen dit orgaan plaatsvindt, maar dat eveneens de omzetting en ook de beleidscorrectie worden opgevolgd. Het ECO mag zich niet enkel toespitsen op de coördinatie in het stadium van de Raadsonderhandelingen zoals P11 nu doet, maar op alle stadia van de Europese beleidscyclus: vanaf de consultaties van de Europese Commissie in de zogenaamde expertcomités, over alle geleidingen van de Raad, de comitologieprocedures, de volledige omzetting, toepassing, rapportering en opvolging, tot de administratieve en gerechtelijke stappen van de inbreukprocedures. Omdat het ECO enkel de globale coördinatie voor zijn rekening neemt, is het belangrijk dat het ECO ook de pilootdepartementen in dossiers aanwijst, waarbinnen dan trajectbeheerders aangesteld worden die eveneens de primordiale functie hebben om de continuïteit te verzekeren – maar dan op dossierniveau. De aanduiding van het pilootdepartement dient in een vroeg stadium van de beleidsvorming te gebeuren zodat ook dit departement de bron-tot-monding aanpak kan hanteren. De samenstelling van het ECO uit attachés moet het contact met de beleidsniveaus en vakdepartementen bevorderen.

Het beheer en de opvolging van de elektronische databank vormt eveneens een wezenlijk onderdeel van de optimalisering van de coördinatiecapaciteit. Omdat de databank decentraal door de trajectbeheerders wordt ingevuld, is de centrale opvolging en het beheer van de databank bepalend voor het slagen ervan. Het ECO moet een superviserende en controlerende rol vervullen. Een belangrijk aspect hiervan is dat het ECO een kalenderfunctie vervult waarbij de betrokken beleidsniveaus en vakministeries op de hoogte gesteld worden van aankomende *deadlines*. Daarnaast moet het ECO de inhoud, volledigheid en correctheid van de decentraal aangeleverde data nagaan. Ook de impactanalyse die via deze databank ingevoerd en geraadpleegd wordt, moet door het ECO opgevolgd en gecoördineerd

worden. In België ontbreekt het momenteel aan een overkoepelende impactanalyse die de invloed van de Europese regelgeving op de nationale situatie analyseert. In navolging van Nederland en vooral van Denemarken, moet deze oefening een analyse bevatten van de juridische, administratieve, budgettaire, politieke en sociaal-economische impact in België. Het overkoepelende beheer komt in handen van het ECO, het concrete beheer van de afzonderlijke analyses bij de trajectbeheerders binnen de pilootministeries. De impactanalyse is voor de bevoegde actoren beschikbaar via de elektronische databank. De *watchdog* functie van het ECO met betrekking tot de databank vereist dus autoriteit en legitimiteit, en die gegarandeerd wordt door haar interfederaal karakter. Daarenboven moet er ook voldoende Europese expertise aanwezig zijn. De opvolging en het beheer van de databank zijn immers geen secretariaatstaken, maar vereisen een grondige kennis van het Europese beleid.

Ook met betrekking tot de concrete vertegenwoordiging van België op het Europese niveau, kunnen een aantal aspecten van het Samenwerkingsakkoord van 1994 in vraag gesteld worden. De opdeling in bevoegdheidscategorieën die het hoofd van de delegatie en de bijzitters aanduiden is een nuttig instrument, al dringt een nieuwe interpretatie van de bevoegdheidscategorieën zich op na de beslissingen op de Europese Raad van Sevilla (juni 2002)¹². Een aanpassing of vernieuwing van het SA van 1994 lijkt onafwendbaar om de Belgische vertegenwoordiging aan de nieuwe Raadscategorieën aan te passen. Meteen kan ook het rigide rotatiesysteem aangepast worden, zodat Gewesten en Gemeenschappen op basis van belangen en expertise kunnen uitmaken wie wordt afgevaardigd als delegatieleider of bijzitter. Het gaat immers niet op om een Gewest of Gemeenschap volgens een patroon van 6 maanden bijzitter te maken, ook als een ander Gewest of Gemeenschap meer expertise of belangen heeft in een bepaalde materie. Het ECO wordt dan de uitgelezen plek om te beslissen welk Gewest of welke Gemeenschap België vertegenwoordigt tijdens de onderhandelingen. Er kan daarvoor, net zoals in Duitsland, een lijst worden opgesteld van de expertise en de belangen van een Gewest of Gemeenschap. Zo kan gemakkelijk worden nagegaan welke regio België het best kan verdedigen.

Ook de vroege betrokkenheid van de parlementen kan binnen het ECO geregeld worden. Het interfederale karakter van het ECO vereist ook de creatie van een interfederaal parlementair comité 'Europese Zaken', waarin de zes parlementen van België vertegenwoordigd zijn. De facultatieve adviezen kunnen aan het ECO overgemaakt worden tijdens de beleidsvorming. Zo krijgt het ECO meer inzicht in de haalbaarheid van de omzetting in heel België. De taken van dit interparlementair comité zijn te vergelijken met die van het Deense Europees Comité, maar zijn niet zo

¹² Het samenwerkingsakkoord van 1994 voorziet vier categorieën op basis waarvan de concrete samenstelling van de Belgische delegatie wordt vastgesteld. Deze categorieën zijn onder meer gebaseerd op het type van Raadsformatie. De beslissing van de Europese Raad van Sevilla om het aantal Raadsformaties te verminderen van 16 naar 9 zal derhalve ook een formele aanpassing van het Samenwerkingsakkoord vergen.

vergaand. Het Comité kan facultatief advies uitbrengen over het Belgische standpunt en kan de Belgische onderhandelaar interpellieren over het standpunt dat werd ingenomen tijdens de onderhandelingen. Zo is parlementaire controle wel mogelijk, maar zonder het risico te lopen dat het mandaat van de onderhandelaar al te stringent wordt, zoals in Oostenrijk en Denemarken.

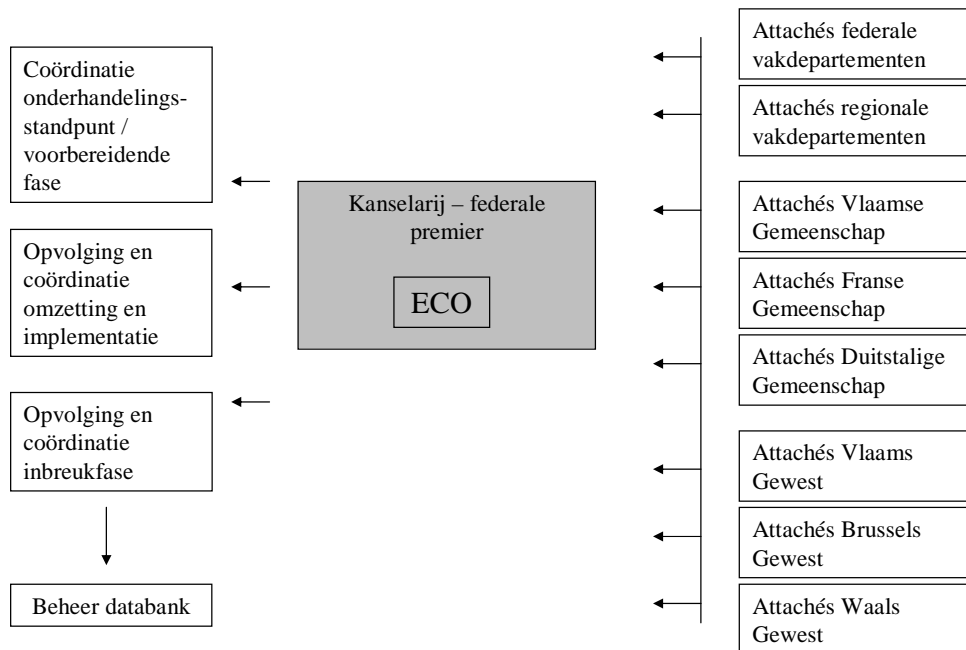
Een interfederale locatie

Rekening houdend met de taken en vooral met het interfederale karakter moet een geschikte locatie voor het ECO gevonden worden. Het uitgangspunt dat het Europese proces niet een louter een ‘buitenlands beleid gegeven’ is maar doordringt in de gehele Belgische context en het uitgangspunt dat het federale karakter van België unieke trekken vertoont, leiden tot de vaststelling dat het interfederale ECO niet noodzakelijk onder de politieke verantwoordelijkheid van de FOD Buitenlandse Zaken (BUZA) hoeft te vallen. Met andere woorden, het maken van politieke beleidsopties hoort essentieel thuis binnen de FOD BUZA, de technische coördinatie niet. In de volgende paragrafen worden drie scenario’s aangereikt. Elk scenario vereist een nieuw of alleszins sterk aangepast Samenwerkingsakkoord tussen de Federale overheid, Gemeenschappen en Gewesten.

Scenario 1: een interfederaal ECO onder de federale Kanselarij

Het eerste scenario brengt het nieuwe ECO onder de politieke verantwoordelijkheid van de federale premier. Concreet kan dit gebeuren door het orgaan onder te brengen – zij het met een zeer losse band – bij de huidige Kanselarij, zoals dit ook in Oostenrijk en ten dele in Duitsland bestaat, zonder dat het een echt orgaan van de federale overheid wordt. Het ECO bij de Kanselarij wordt bemand door attachés en vereist bijkomende aanwervingen. Net zoals de huidige ‘Dienst Administratieve Vereenvoudiging’ (DAV), zou het ECO een interfederale dienst worden, bestaft door diverse gedetacheerde ambtenaren. De politieke verantwoordelijkheid rust bij de premier, die door Gemeenschappen en Gewesten minder wordt gepercipieerd als een echte ‘federale’ institutie.

Scenario 1: Interfederaal ECO bij de Kanselarij



Figuur 2: Een interfederaal ECO bij de federale Kanselarij

Het lijkt erg radicaal om de coördinatie te onttrekken aan de FOD BUZA, maar het is wel de meest logische consequentie van de theoretische uitgangspunten en het biedt een aantal manifeste voordelen. Europees beleid is immers niet louter een buitenlandse aangelegenheid, maar dringt ook door tot de verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Bovendien is ook de horizontale coördinatie traditioneel een bevoegdheid van de Kanselarij: momenteel organiseert de Kanselarij al interfederaal overleg in het kader van het overlegcomité en de interministeriële vergaderingen. Het radicaal lostrekken van de coördinatie en de algemene Europese beleidsbepaling maakt het voor de FOD BUZA ook mogelijk om zich meer op de algemene politieke oriëntaties te concentreren, terwijl het nieuwe orgaan zijn volle aandacht kan laten uitgaan naar de noodzakelijke optimalisering van de coördinatie. Daarnaast past deze locatie mooi in de Belgische federale logica inzake de externe verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen. Aangezien zowel het federale als het regionale niveau bevoegd is voor de Europese componenten van de interne bevoegdheden, is een locatie die meer los staat van elk van die niveaus te verkiezen boven een locatie binnen één van die niveaus (zoals nu het geval is). Tot slot is het inherent aan een interfederaal ECO dat gestreefd wordt naar het vertolken van één standpunt van de Federatie België binnen de Europese geledingen. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de huidige Europese politiek die eist dat de lidstaten met één stem spreken.

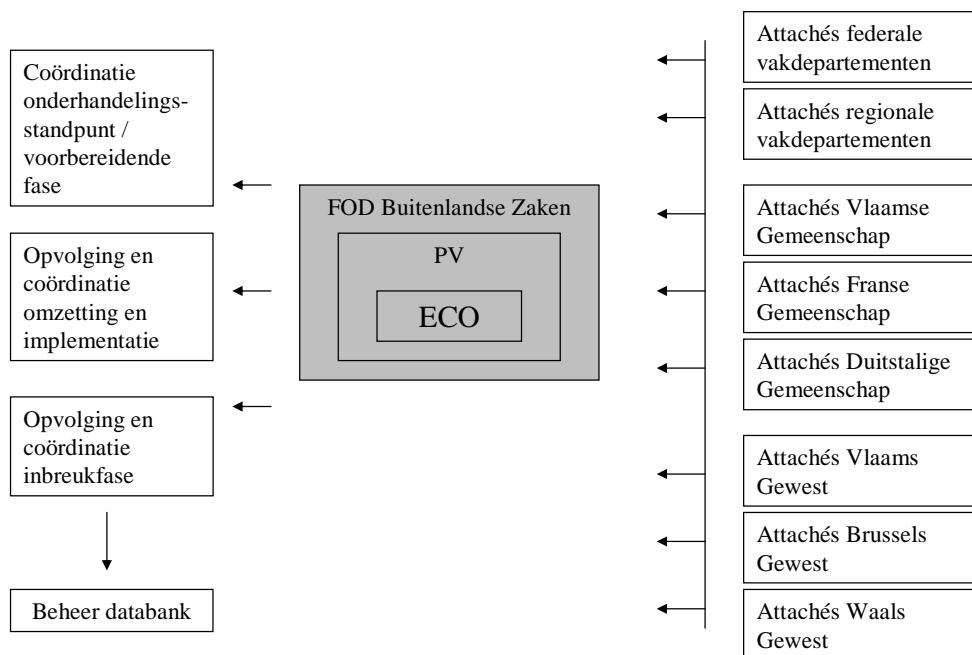
Het nadeel aan het Kanselarij-scenario is dat het een grondige procedurele maar ook culturele wijziging vergt van de huidige Belgische context. Het is immers niet evident de coördinatiebevoegdheden van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van de FOD Buitenlandse Zaken m.b.t. Europees beleid over te dragen naar een ander orgaan.

Scenario 2: een interfederaal ECO bij de Permanente Vertegenwoordiging (PV)

Het tweede scenario hecht het ECO aan de PV. Het veronderstelt een geheel nieuwe coördinatiecel met bijkomende specifieke bevoegdheden en eigen personeel. De PV verzorgt momenteel al grotendeels de vertegenwoordiging van België, is al een belangrijk communicatiekanaal en doet al heel wat *ad hoc* coördinatie. Het leent zich dus ook tot de globale Europese coördinatie. Bovendien is de PV erg vertrouwd met het principe van attachés. Het voordeel is dat de PV weliswaar onder de politieke verantwoordelijkheid van de FOD BUZA valt, maar door de Gewesten en de Gemeenschappen, omwille van de attachés en de dagelijkse praxis, al gedeeltelijk gepercipieerd wordt als een interfederaal orgaan.

Het nadeel aan dit scenario is dat men het gevaar loopt de opvolging van het Europees beleid weer te aanschouwen als onderdeel van het klassieke buitenlandse beleid. Bovendien blijft het ECO in deze denkpiste direct afhankelijk van een federaal ministerie.

Scenario 2: Interfederaal ECO gehecht aan de PV

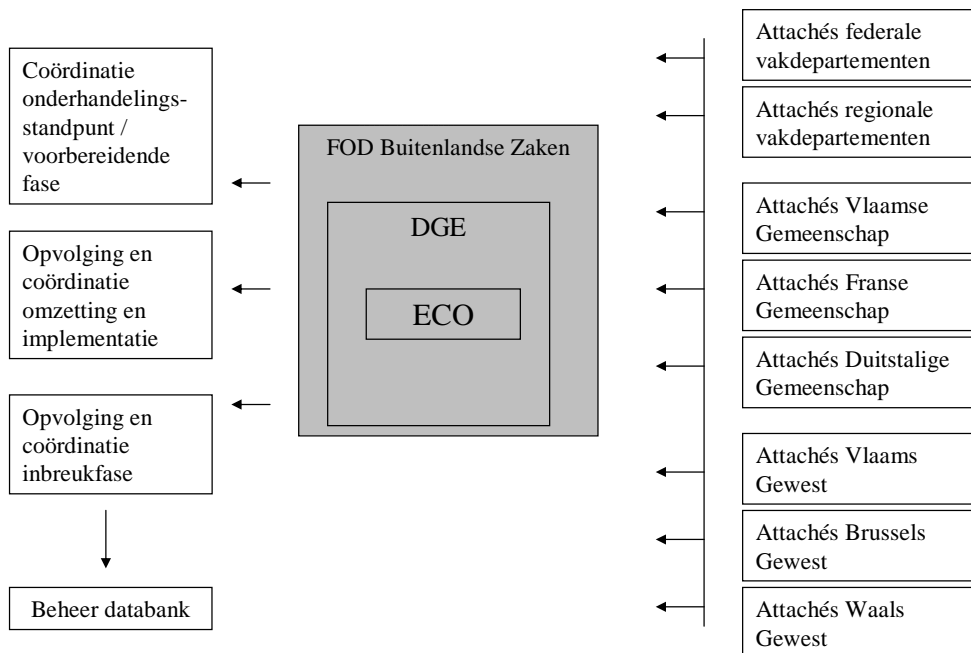


Figuur 2: Een interfederaal ECO bij de Permanente Vertegenwoordiging

Scenario 3: een hervormd interfederaal ECO binnen de FOD BUZA

Het derde scenario plaatst het interfederaal ECO binnen de nieuwe FOD BUZA. Het ECO kan in dit scenario opgehangen worden aan een nieuw te creëren Interministeriële Conferentie voor Europese Zaken (de facto een ontdubbeling van de ICBB). In concreto veronderstelt dit een versmelting van J12 en P11 tot één coherent coördinatieorgaan. Om de centraal coördinerende functie van het orgaan echter te legitimeren, is de permanente bemanning door attachés van de verschillende beleidsniveaus en vakdepartementen noodzakelijk. Deze denkpiste houdt vast aan de opvatting dat de FOD BUZA belast is met de coördinatie van de Europees beleidsvorming en behoeft dus geen overdracht van coördinatiebevoegdheden naar een volstrekt nieuw orgaan. Het gevaar is evenwel dat de FOD BUZA onvoldoende gepercipieerd wordt als een interfederaal orgaan, wat de legitimiteit en de autoriteit van het ECO kan ondermijnen.

Scenario 3: Interfederaal ECO binnen FOD Buitenlandse Zaken



Figuur 3: Een interfederaal ECO binnen de FOD BUZA

Dit laatste scenario vereist in vergelijking met de andere scenario's een minimale aanpassing van de huidige Belgische aanpak met betrekking tot het Europees beleid. Het gevaar om het Europees beleid incrementeel aan te passen zonder grondig de fundamenten aan te pakken dreigt hier echter. Men blijft het Europabeleid als een onderdeel van het buitenlands beleid zien, terwijl door het *sui generis* karakter van het Europese *multi-level governance* systeem het Europabeleid juist repercussies heeft op alle beleidsdomeinen en beleidsniveaus.

5. Besluit

We zijn vertrokken van de vaststelling dat de Europese integratie steeds grotere eisen stelt aan de Europeanisering van de lidstaten. België bleek in dit verband niet tot de beste leerlingen van de Europese klas te behoren. We concludeerden dan ook dat de aanpak van de Europese beleidsvorming in België voor heel wat verbetering vatbaar is. Concrete hervormingen komen echter niet zomaar uit de lucht vallen. Om enige kans van slagen te hebben moeten ze ingebed zijn in een coherente, theoretische visie op de rol van lidstaten in de Europese Unie. Deze achterliggende visie is dubbel. Ten eerste is het belangrijk het dubbele *sui generis* karakter van de Europese Unie en de Belgische federale staat te erkennen en te plaatsen in het breder kader van meerlagigheid (*multi-level governance*). Ten tweede is het van belang om het

historisch institutionalistische uitgangspunt te volgen dat zowel structurele als culturele aspecten gecombineerd moeten worden om de aanpak te optimaliseren. Steunend op dit dubbele kader werden vervolgens hervormingen uitgetekend die de Belgische aanpak van Europa moeten optimaliseren.

Concreet ging het telkens om een reeks aspecten in het kader van het sterker uitbouwen van de Belgische coördinatiecapaciteit, het invoeren van een pro-actieve strategie en het aanwakkeren van het Europese bewustzijn bij alle betrokken actoren. De voorgestelde hervormingen werden met betrekking tot alle aspecten uitgewerkt vanuit het dubbele theoretische kader. De *coördinatiecapaciteit* van het Belgische Europabeleid werd erg afhankelijk gevonden van de manier waarop er rekening gehouden wordt met de intern-Belgische meerlagigheid binnen het alomvattende Europese meerlagige politieke systeem. Zonder zich terdege bewust te zijn van deze complexiteit, is een optimalisering van de coördinatie niet mogelijk. De voorgestelde bron tot monding aanpak en de integratie van de politieke en juridische diensten moet derhalve consequent in een meerlagige logica ingebed worden. Verder werd benadrukt dat het formeel implementeren van nieuwe coördinatiestructuren niet volstaat, als ook niet gewerkt wordt aan de het verhogen van het Europees bewustzijn van de actoren die binnen de coördinatiesystemen moeten opereren. Ook wat betreft de uitbouw van een degelijke *pro-actieve strategie* werden de hervormingsvoorstellen ingegeven vanuit de theoretische uitgangspunten. Zo werd het cruciaal geacht dat de creatie van betrokkenheid en draagvlak plaatsvindt op alle bestuursniveaus en werd meermaals het belang van informele input benadrukt. Een gelijkaardig besluit geldt voor de uitgebreide impactanalyse: de ontwikkeling daarvan zou optimaal moeten gebeuren op een wijze die alle niveaus integreert en moeten gepaard gaan met een sensibilisering van alle actoren die eraan moeten deelnemen. De *creatie van een Europees bewustzijn*, ten slotte, wijst inherent op het belang van culturele aspecten als aanvulling op de structurele hervormingen. Ook met betrekking tot dit laatste aspect werd opnieuw benadrukt dat hierbij alle niveaus moeten betrokken worden.

Daarna werden de eerder losstaande suggesties geïntegreerd in een globaal Europees coördinatieorgaan (ECO). De optimalisering van de coördinatiecapaciteit, de bron-tot-monding aanpak, de impactanalyse, de integratie van politieke en juridische expertise en de actieve betrokkenheid van parlementen en belangengroepen kunnen enkel gerealiseerd worden binnen de schoot van een nieuw ECO. Hierbij werd geargumenteed dat het interfederale karakter van het ECO noodzakelijk is. Ook hier werd de link met het dubbele theoretische uitgangspunt op een manifeste wijze gelegd. Het interfederale karakter verwijst immers erg expliciet naar de meerlagige karakteristieken. Daarnaast werd meermaals gewezen op het belang van de aanvaarding en van de identificatie door alle actoren van de nieuwe coördinatiestructuur. Tot slot werden drie scenario's ontwikkeld voor de locatie van het ECO. Opvallend daarbij was dat niet noodzakelijk de FOD Buitenlandse Zaken als de meest aangewezen plaats werd beschouwd om dit ECO te herbergen. Europees beleid is immers geen exclusieve buitenlandse aangelegenheid, maar dringt door tot in de verschillende vakministeries en beleidsniveaus.

Bibliografie

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

Bursens, P. (2002). "Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation?" Res Publica **54**(4).

Bursens, P. (2002). "Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records. On Transposition Laggards and Leaders in the EU." Scandinavian Political Studies, forthcoming.

Dierickx, G., Bursens, P., Helsen, S. (2003). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees Beleid in België. Gent, Academia Press.

Goetz, K. H., Hix, S., Ed. (2001). Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. London, Cass.

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

Hooghe, L., Marks, G. (2001). Multi-level Governance and European Integration. Lanham, Rowman & Littlefield.

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

March, J., Olsen, J.P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." American Political Science Review **78**(2): 734-748.

March, J., Olsen, J.P. (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press.