

ARTIKEL

# Vlaanderen voert resoluut zijn eigen buitenlands beleid

Axel Buyse

De pijnlijke Hedwige-saga, rond het “verwateren” van de gelijknamige Zeeuws-Vlaamse polder tussen het Land van Saeftinghe en de grens met België, is bijna achter de rug. De eigenaar, de Franstalige Vlaamse baggeraar Gery De Cloedt, voert nog een achterhoedegevecht, met halve waarheden en hele verzinsels in de pers. Maar de kans dat ook dit onderdeel van de vier Scheldeverdragen die Nederland eind 2005 met Vlaanderen sloot, integraal uitgevoerd wordt, is bijzonder groot. Lees wel: verdragen tussen Nederland en Vlaanderen, want sinds 1993 voert die Belgische deelstaat een eigen, volwaardig buitenlands beleid – voor alle bevoegdheden waarover Vlaanderen binnen België beschikt. En dat zijn er anno 2015 heel wat.

Met name voor Nederlanders, die gewend zijn aan een eenvoudig gelede staatsstructuur, is het vaak wennen. In de hete dagen van de “Strijd om de Polder” ging er geen maand voorbij of er verscheen in de *Provinciaal Zeeuwse Courant* wel een ingezonden brief waarin triomfantelijk met het Ei van Columbus werd geschud: de Hedwige kón niet ontpolderd worden, want Vlaanderen was maar een deelstaat van België. *Luctor et emergo* – probleem opgelost. Waarbij Kees uit Tholen of Miep uit Hulst vrolijk voorbij fietste(n) aan het feit dat elke staat zijn eigen interne constitutionele ordening schept. Waardoor Vlaanderen niet alleen over het *ius legationis* beschikt – het recht om eigen diplomaten uit te sturen – maar ook over het *ius tractandi* – het recht om zelf internationale verdragen af te sluiten.<sup>[1]</sup>

Terzijde: het blijft ook een taaie misvatting dat die ontpoldering een lage eis van Vlaanderen zou zijn geweest, die moest dienen als compensatie voor de jongste verdieping van de vaargeul in de Westerschelde. Als de Hedwige in een van de verdragen uit 2005 staat ingeschreven, dan is dat uitsluitend omdat Nederland – los van die verruiming – zijn verplichtingen inzake de Vogel- en Habitatrichtlijn van de Europese Unie moest nakomen. Vanwege verbroken beloften uit een vorige verruiming van de rivier.

Niks compensatie voor de jongste verdieping dus. Alle studies wezen en wijzen aan dat het wegbaggeren van een aantal zandbanken – waarvan de helft van het volume op Belgisch grondgebied – geen noemenswaardige aantasting van het milieu meebrengt. Als Vlaanderen de afgelopen jaren is blijven aandringen op de uitvoering van wat, op Nederlands verzoek in het *Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium* was ingeschreven, dan had dat vooral te maken met een grote bezorgdheid over de onderhoudsbaggerwerken. Het niet uitvoeren van een belangrijk stuk *autonome natuurontwikkeling* dreigde in de toekomst tot obstructie te leiden bij toelatingsaanvragen voor die baggerwerkzaamheden. En die zijn noodzakelijk om de vaargeul tot Antwerpen op 13,10 meter diep te houden bij laag tij.<sup>[2]</sup>

### **Het voeren van buitenlands beleid niet langer voorbehouden aan natiestaten**

De tijd dat alleen erkende natiestaten aan het internationaal verkeer deelnamen, is al lang voltooid verleden tijd. Vandaag voeren niet alleen regio's, maar ook grotere steden en provincies allerhande een eigen buitenlands beleid. Denk maar aan alle geld en moeite die steden als Amsterdam zich bij tijd en wijle getroosten om een festijn als de Olympische Spelen binnen te rijden.

Maar toegegeven: de manier waarop de Belgische deelstaten dat buitenlands beleid bedrijven, gaat heel ver. Helemaal staatsrechtelijk koosjer zal de volgende stelling wel niet zijn, maar je kunt het wat aanschouwelijker maken door te poneren dat er in het Belgische staatsbestel met het Sint-Michiels-akkoord van 1992 confederalistische elementen binnenslopen. Het was in die Vierde Staatshervorming dat de deelstaten, en met name dus Vlaanderen, de bevoegdheid kregen verdragen af te sluiten voor alle bevoegdheden die hen waren of werden toegewezen. Het Sint-Michielsakkoord vormde België om tot een federale staat. Maar als internationale spelers kregen de Belgische deelstaten bevoegdheden die je in geen enkele andere bondsstaat terugvindt.<sup>[3]</sup>

### **Algemene Afvaardigingen van de Vlaamse Regering: nu over de hele wereld**

Opeenvolgende Vlaamse (en Waalse) regeringen grepen die kans met beide handen aan. Vlaanderen bouwde een eigen diplomatiek netwerk uit – voornamelijk bestaande uit handels- en investeringsattachés binnen het Vlaams Agentschap voor Buitenlandse Handel (*FIT: Flanders Investment and Trade*), met tientallen vestigingsplaatsen over de hele wereld. Daarnaast kwamen er ook tien – binnenkort wellicht elf – algemene diplomatieke posten. Tegenwoordig voeren hun titularissen de titel van *Algemeen Afgevaardigde van de Vlaamse Regering*. De eerste met die functie kwam er – niet toevallig – in Den Haag, al in 1994.

Anno 2015 zijn er ook Algemene Afvaardigingen in Warschau, Berlijn, Wenen, Madrid, Parijs, Londen, New York, Pretoria, bij de EU in Brussel en in Genève bij de VN-instellingen. Sommige posten bedienen meerdere landen. Zo is Warschau verantwoordelijk voor de drie Baltische republieken en wordt er vanuit de Oostenrijkse hoofdstad een flink stuk van Midden-Europa bediend. Alle Algemene Afvaardigingen maken deel uit van een Belgische diplomatieke post – een ambassade, consulaat-generaal of een Permanente Vertegenwoordiging in het geval van multilaterale organisaties.<sup>[4]</sup>



Vertegenwoordiging van de Vlaamse regering bij de EU in Brussel.

Foto: Departement internationaal Vlaanderen

### **Federale loyaliteit**

En hoe werkt dit systeem in samenspel met de federale diplomatie – dat is een voor de hand liggende vraag. Wel, doorgaans gaat dat vlot. Alles valt en staat met de toepassing van *federale loyaliteit*. Heel concreet betekent dit dat de ambassadeur, consul-generaal of permanent vertegenwoordiger van België aan de ene kant en de diplomaten van de deelstaten aan de andere kant, op hun post de intern-Belgische spelregels respecteren – lees: elkaars bevoegdheden eerbiedigen. Het leidende principe van het Belgisch buitenlands beleid luidt sinds 1993-1994 immers *in foro interno, in foro externo* – een fraai Latijns gezegde dat verwijst naar een volstrekt parallellisme tussen de bevoegdheden die de deelstaat – *in concreto* Vlaanderen – binnen België uitoefent en de internationale competenties van de deelstaat. Zo iets loopt niet altijd van een leien dakje.<sup>[5]</sup>

## **België kent een ingebakken culturele tweeledigheid**

### **Oorsprong van de communautaire spanningen**

De Belgische staatshervormingen – intussen zes in getal – zijn telkens weer een poging om oplopende *communautaire spanningen* – Belgisch jargon voor gedoe tussen Vlamingen en Franstaligen – te beheersen. Waar die spanningen vandaan komen, is niet in een, twee, drie uit te leggen aan Nederlanders. Veel heeft in oorsprong te maken met een ingebakken culturele tweeledigheid in België.

Toen het land in 1830-1839, tegen eigen verwachtingen in, geboren werd, stelde zich nauwelijks een probleem: voor de hele economische, sociale en politieke elite was Frans dé cultuur- en omgangstaal. Een gevolg van een eeuwenoude Franse beïnvloeding, maar vooral van een langer durende en grondiger annexatie door de Franse republiek – later keizerrijk. De Zuidelijke Nederlanden werden al in 1794-95 bij het revolutionaire Frankrijk gevoegd. Waarop de taal van veruit de meerderheid van de bevolking – 60 tot 65% in die dagen – radicaal naar de keuken en het café werd verbannen.

Door toedoen van koning Willem I was tegen 1829 weliswaar het hele publieke leven in de Vlaamse gewesten opnieuw vernederlandst. Maar de reactie en repressie sloegen na de Septemberdagen die het einde van het Verenigd Koninkrijk inluidden, keihard toe. Nederlands werd de taal van de “Hollandse ervvijand”. Alleen in folkloristisch verband werd het “Vlaams” in die eerste decennia van Belgische onafhankelijkheid nog geduld – om het nieuw gevonden vaderland toch nog iets van een eigen identiteit te geven, los van Frankrijk.

De “communautaire” problemen staken geleidelijk de kop op, naargelang het koninkrijk België zich in de latere 19de eeuw democratiseerde. Hoe breder de lagen van de bevolking die zich politiek begonnen te uiten, hoe moeilijker de fictie gehandhaafd kon worden dat België een Franstalige staat was. Alleen een kleine bovenlaag van Vlamingen sprak voldoende Frans om vlot tot de elite te kunnen toetreden. De druk van onder uit werd groot. Uiteindelijk keurde het Belgisch parlement in april 1898, na heel wat herrie, de *Gelijkheidswet* goed, en verhef zo het Nederlands naast het Frans tot landstaal. Al duurde het toen nog driekwart eeuw vooraleer dat principe ook ten volle in realiteit was omgezet.

### **Territorialisering van de tegenstellingen**

In een eerste periode trachtte de Belgische elite aan het wassende Vlaamse ongenoegen tegemoet te komen met allerlei taalwetten, die discriminerende toestanden ten aanzien van individuele Vlamingen milderden. Toen invloedrijke groepen in Vlaanderen na de Eerste Wereldoorlog de algehele tweetaligheid van België begonnen te eisen, reageerden veel Franstaligen krampachtig. Moesten zij, die de taal van Voltaire beheersten, nu een Germaans dialect gaan studeren om mee te kunnen draaien in hun eigen vaderland?

Het gevolg was een geleidelijke territorialisatie van de tegenstellingen. De Franstaligen trokken zich terug achter een *taalgrens*, die hen tegen de opdringerige Vlamingen moest beschermen. Op enkele uitzonderingen na – met de Brusselse agglomeratie als de grootste – kwamen alle Belgische gemeenten in bestuurlijk eentalige *taalgebieden* terecht. Het is op basis van die defensieve beweging van Franstalig België dat zich vanaf de jaren zestig volop de eis voor *zelfbestuur* van die taalgebieden entte – in Wallonië intussen gedreven door de angst voor het verdere verval van een op kolen en staal gebouwde economie.

In Vlaanderen speelde aanvankelijk vooral de zorg voor het behoud van de eigen taalkundige en culturele eigenheid een rol – nogal wat Franstaligen wilden de taalgrens, eenmaal afgebakend, als achter een schild opnieuw in noordelijke richting verschuiven. Intussen spelen heel wat andere elementen dan puur taal een rol. In het verregaand autonome Vlaanderen wordt de politiek van oudsher bepaald door een centrum-rechtse *onderstroom*. Het begrip is een beetje partijpolitiek beladen sinds N-VA-voorzitter Bart De Wever het gebruikt, maar het geeft perfect weer wat het is. Wallonië en Franstalig Brussel stemmen sinds de invoering van het algemeen stemrecht centrum-links. Die tegenstelling, waarachter ten dele ook een fundamenteel verschil van overheersende mening over de inrichting van staat en maatschappij schuil gaat, onderstreept nog eens de economische kloof die er sinds de jaren zeventig is gegroeid tussen een behoorlijk dynamisch Vlaanderen en een nog altijd moeizaam met economische conversie begaan Wallonië.

Het zijn vooral die twee fenomenen – de politieke en de sociaal-economische tegenstelling – die er Vlaanderen toe drijven steeds meer bevoegdheden naar zich toe te trekken. Een stevig beleid ontwikkelen met uitgesproken rechtse én uitgesproken linkse elementen in één federale regering is nu eenmaal geen makkie. Terwijl Wallonië sinds enkele decennia liever onder de relatief veilige beschutting van de federatie blijft, eisen Vlamingen een beter, minder “Latijns” bestuurlijk beleid. <sup>[6]</sup>

Sinds de jaren '70 is er een economische kloof gegroeid tussen een behoorlijk dynamisch Vlaanderen en een nog altijd moeizaam met economische conversie begaan Wallonië

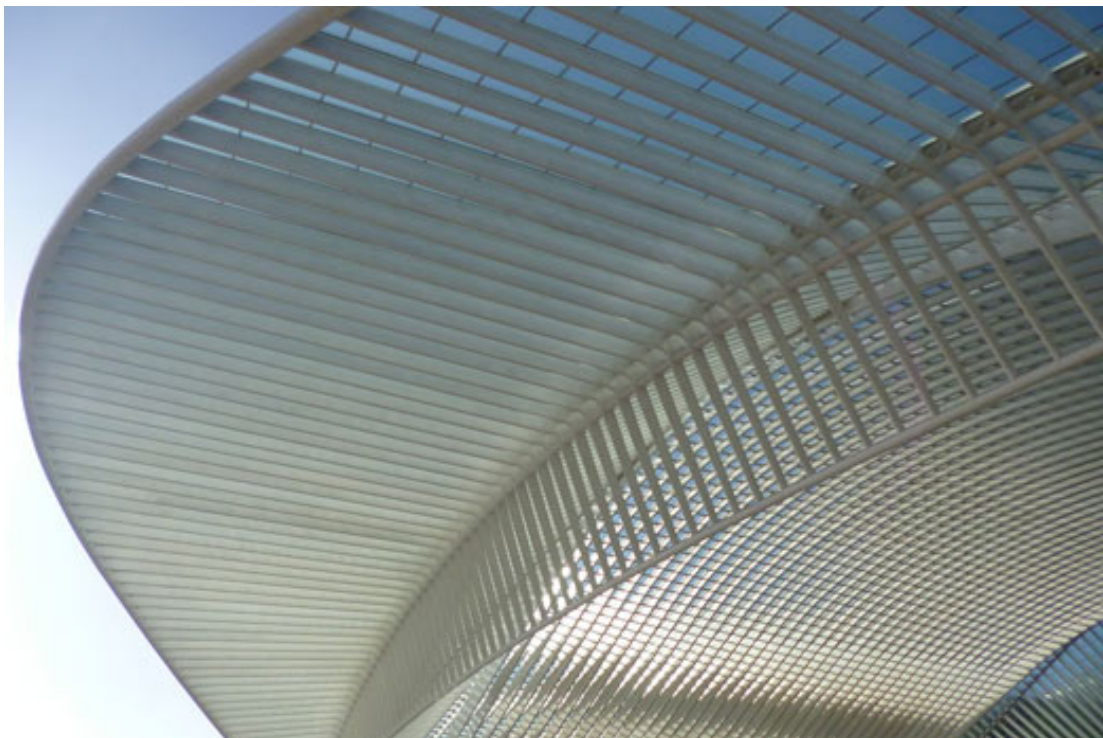
### **Federale versus Vlaamse diplomaten?**

Niemand kan voorspellen hoe België de komende jaren staatkundig evolueert. Wel lijkt de kans klein dat de defederalisering en de groeiende autonomie van de deelstaten teruggedraaid worden. Maar hoe past dat buitenlands beleid nu in dat verhaal? Op papier lijkt

het simpel. Komen er na weer een nieuwe staatsvorming extra bevoegdheden naar Vlaanderen, dan vinden die ook op het internationale hun weerslag. Binnen- en buitenlandse bevoegdheden zijn als communicerende vaten.

Alleen: zo eenvoudig gaat het niet. De capaciteit van het eigen Vlaamse diplomatieke netwerk is beperkt. En een deel van het federale netwerk heeft het nog altijd moeilijk – om redenen van vermeende efficiëntie of vanuit een ideologisch, “Belgicistisch” standpunt – de deelstatelijke *parvenus* geheel en al ter wille te zijn. Het Vlaamse corps diplomatique, dat doorgaans ambitieus optreedt, wordt door sommige federale diplomaten, oud en jong, nog als een stoorzender ervaren.

Niet zo verwonderlijk als je even opsomt wat er – in Nederland bijvoorbeeld – intussen in het mandje van de Algemene Afgevaardigde ligt: in principe álles wat met cultuur, Nederlandse taal en onderwijs te maken heeft; nagenoeg alle infrastructuurdossiers, waaronder havens, binnenvaart, autoverkeer en, bij gebrek aan voldoende federale dynamiek, ook meer en meer spoor – in dit geval de beruchte IJzeren Rijn; en verder: handel, investeringen en economie, werkgelegenheid, de belangrijkste elementen in het zorgbeleid, natuur en leefmilieu, een flink stuk energie, wetenschapsbeleid en innovatie, landbouw en visserij...



Treinstation in Luik. Foto: Pixabay

Het gevolg is dat er na iedere staatsvorming tijd verstrijkt vóór de Vlaamse diplomatie zich ten volle op de nieuwe bevoegdheden kan storten. Alleen met voldoende zin voor pragmatisme aan beide kanten kan een zo divers gekleurde ambassade als een Belgische haar werk goed doen. Is die zin voor samenwerking aanwezig, dan kan er door bundeling van krachten wel heel veel werk verzet worden. Nogmaals: op voorwaarde dat ieder zich houdt aan zijn bevoegdheden en een zo groot mogelijke interne transparantie beoogt. Maar helemaal weg is het spanningsveld nooit. In veel gevallen wordt het overigens in stand gehouden door ontwikkelingen in het moederland.



Zo stelde de vorige Vlaamse regering in juli 2014 bij het Grondwettelijk Hof een beroep in tot vernietiging van een aantal artikelen in een nieuw Belgisch Consulair Wetboek. Steen des aanstoot voor Vlaanderen was de aanstelling, op initiatief van federaal minister van Buitenlandse Zaken, Didier Reynders (MR, Franstalige liberalen) van *adviseurs voor de economische diplomatie* – ingezetenen in een gastland die als een soort van speciale consuls-honoraire geacht worden de federale ambassadeur van België bij te staan.

Voor de Vlaamse regering – toen nog geleid door de christendemocratische minister-president Kris Peeters – was zo iets een pure provocatie. Handelsbeleid en economisch beleid *tout court* waren deelstaatmateries, zo oordeelde Peeters. Daar moest federaal zich zo weinig mogelijk mee bemoeien en die verkapte honoraire consuls moesten vooral de handelsattachés van het FIT niet voor de voeten gaan lopen.

Op 28 mei deed het Grondwettelijk Hof een uitspraak. Op het eerste gezicht leek het arrest een triomf voor de federale diplomatie, en zo brachten de media het ook. Het Hof volgde Vlaanderen niet rechtstreeks. Het oordeelde dat het de federale overheid toe komt “ambtenaren bij de buitenlandse betrekkingen te benoemen”. Minister Reynders mocht en mag dus vrijuit die - niet-bezoldigde – “economische adviseurs” aanstellen.

Maar een diepgaander analyse van het arrest brengt iets heel anders aan de oppervlakte. De betwiste artikelen uit het Consulair Handboek worden niet vernietigd omdat “*ze niet raken aan de inhoudelijke uitoefening van de bevoegdheden waarop die vertegenwoordiging betrekking kan hebben*”. Met andere woorden: de werkzaamheden van de adviseurs mogen niet ingaan tegen de bevoegdheidsverdeling zoals die in België is vastgelegd. De federale overheid is *niet* gemachtigd om op de diplomatieke posten economische, culturele of persoonsgebonden activiteiten te regelen. Het is *wél* haar prerogatief om nieuwe functies te creëren binnen de diplomatieke posten. Maar wie die uitoefent, mag zich niet inlaten met deelstatelijke – lees hier: Vlaamse – bevoegdheden. Wat die economische adviseurs dan wel mogen doen, zegt het Grondwettelijk Hof niet.<sup>[7]</sup>

Nog eens: de Belgische diplomatie – de optelling en idealiter ook de synthese van het beleid van de federale en van de deelstatelijke diplomaten – kan tot uitstekende resultaten leiden. Dat bleek overduidelijk tijdens het jongste Belgische Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2010.<sup>[8]</sup> Maar *conditio sine qua non* is het respect voor de – zich ontwikkelende – bevoegdheidsverdeling volgens het principe *foro interno, foro externo*, gekoppeld aan interne transparantie.

Het is daarom uitkijken naar de resultaten van de onder de vorige federale regering opgestarte onderhandelingen rond nieuwe samenwerkingsakkoorden inzake het buitenlands beleid. Akkoorden die de jongste staatshervormingen en de institutionele ontwikkelingen binnen de EU omzetten in een nieuw Belgisch diplomatiek “evenwicht”. Een evenwicht dat de kans op conflicten minimaal houdt en de mogelijkheden op samenwerking zo sterk mogelijk maakt.

Axel Buyse is historicus van opleiding (KU Leuven). Gedurende twintig jaar was hij verbonden aan de buitenlandredactie van de in Brussel verschijnende krant De Standaard. Tussen 1997 en 2002 was hij chef-buitenland en commentator van het blad. Begin 2003 stuurde de Vlaamse regering hem als haar diplomatieke vertegenwoordiger naar Den Haag. Tussen midden 2008 en midden 2014 leidde hij de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel. Sinds september 2014 leidt hij opnieuw de Algemene Afvaardiging van de Vlaamse Regering in Den Haag.

## Noten

[1] <http://www.vlaanderen.be/int/buitenlands-beleid> (<http://www.vlaanderen.be/int/buitenlands-beleid>). Aan de vooravond van de “Feestdag van de Vlaamse Gemeenschap” op 11 juli kondigde Vlaams minister-president Geert Bourgeois (N-VA) aan dat zijn regering nog meer wil inzetten op een “volwassen buitenlands beleid”. Dat gebeurt onder meer door de omvorming van het Departement internationaal Vlaanderen tot een volwaardig “Vlaams Ministerie van Buitenlandse Zaken”, waarbinnen dat beleid sterker zal worden gecoördineerd. Dat houdt ook in dat Vlaanderen dringend een herziening eist van de “Samenwerkingsakkoorden”, die de regels van het gezamenlijk Belgisch buitenlands beleid vastleggen. Zie ook Persmededeling 17 juni van de Persdienst van MP Bourgeois.

[2] Voor het bredere verhaal vanuit een Vlaams-diplomatieke visie, zie: Axel Buyse, ‘Gevecht in de Polder’, in: J. Tollebeek & H. te Velde, *Het Geheugen van de Lage Landen*, Rekkem, 2009. Alles over de vier Scheldeverdragen uit december 2005 en hun opvolging is te zien op de website van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie, de ambtelijk-politieke organisatie die samen met de Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart de vier verdragen hoort op te volgen: <http://www.vnsc.eu/> (<http://www.vnsc.eu/>)

[3] Voor een neutraal overzicht van de Belgische “staatshervormingen”, zie de website ([http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/land/geschiedenis/belgie\\_vanaf\\_1830/vorming\\_federale\\_staat/](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/)) van de federale overheid: en die van het Vlaams Parlement (<https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/geschiedenis-van-het-vlaams-parlement>).

[4] Voor een overzicht van de Vlaamse diplomatieke aanwezigheid: zie de website (<http://www.vlaanderen.be/int/>) van het Departement internationaal Vlaanderen, het (toekomstige) Vlaams ministerie van buitenlandse zaken.

[5] Over de ontwikkeling van de Vlaamse diplomatie, zie D. Criekemans c.s., art. ‘Vlaanderen en Catalonië: voorhoedeloepers in Europese substatelijke diplomatie’ (<http://www.internationalespectator.nl/article/vlaanderen-en-cataloni%C3%AB-voorhoedeloepers-europese-substatelijke-diplomatie>), *Internationale Spectator*, jrg. 62 (2008), nr. 7/8, pp. 394.

[6] Het meest stevige overzichtswerk over de geschiedenis van België is nog altijd: Els Witte & Jan Craeybeckx (<http://www.bol.com/nl/c/boeken/jan-craeybeckx/63267/index.html?lastId=48>), *Politieke Geschiedenis van België, van 1830 tot heden*, Brussel, 2006.

[7] Cf. Arrest van het Grondwettelijk Hof 80/2015 van 28 mei 2015.

[8] S. Van Hecke, P. Bursens e.a., *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the EU*, Brussel, 2011.

---

#### Auteur



#### **Axel Buyse**

Hoofd van de Algemene Afvaardiging van de Vlaamse Regering in Den Haag ▶

(<http://www.vlaanderen.be/int/persoon/algemeen-afgevaardigde-van-de-vlaamse-regering-nederland-axel-buyse>)