

Subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling

Inter-subnationale netwerken als route voor Vlaanderen naar multilaterale besluitvorming?

Sander Happaerts, Karoline Van den Brande en Hans Bruyninckx¹
Instituut voor Internationaal en Europees Beleid (K.U.Leuven)

ABSTRACT

Although subnational entities play an important role in governance for sustainable development, they are often not recognized as decision-making actors in multilateral bodies, where an important part of the policy debate takes place. Adopting a Multi-Level Governance perspective, this article presents four alternative routes they can use to be involved in multilateral decision-making. It further zooms in on inter-subnational networks, an application of one particular route, called the *direct route*. Inter-subnational networks are associations between subnational entities based upon common interests. They have both external and internal objectives. On the one hand, they want to represent their members at multilateral organizations and influence decision-making. On the other hand, they are aimed at fostering cooperation between their members and at stimulating policy learning. This article focuses on the participation of Flanders in two networks in the area of sustainable development: nrg4SD and ENCORE. Flanders is an interesting case because of its exceptional degree of autonomy. The analysis concludes that Flanders is mainly (but not exclusively) interested in the internal dimension of the networks. It further reveals a low political involvement, which seems due to the subject of sustainable development itself.

KEYWORDS: governance for sustainable development, Multi-Level Governance, networks, subnational entities, multilateral decision-making, Flanders

1. Duurzame ontwikkeling en subnationale overheden

Duurzame ontwikkeling kwam als beleidsthema op de voorgrond toen het besef groeide dat economische groei zonder aandacht voor sociale en milieudoelstellingen op lange termijn onhoudbaar was. Sinds de jaren '80 vormt duurzame ontwikkeling het voorwerp van vele conceptuele debatten. De meest aanvaarde definitie komt uit het Brundtland-rapport, dat duurzame ontwikkeling omschrijft als "ontwikkeling die tegemoetkomt aan de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftevoorziening van toekomstige generaties in het gedrang te brengen" (WCED 1987, p. 43, eigen vertaling). Het Brundtland-rapport benadrukt dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden van het milieu om in menselijke behoeften te voorzien en het concept wordt daarom gelinkt aan het idee van de 'draagkracht' van de Aarde (Zaccà, 2002). In 1992 legde de Milieu- en Ontwikkelingsstop van Rio daarnaast de nadruk op het integreren van economische, sociale en milieudoelstellingen, en gaf het startsein voor de zoektocht naar mechanismen om het concept in overheidsbeleid te vertalen (Bruyninckx, 2006).

De doelstellingen van duurzame ontwikkeling kunnen slechts bereikt worden indien overheden op alle niveaus hun verantwoordelijkheid opnemen en samenwerken met andere stakeholders, zoals niet-gouvernementele actoren (Lafferty, 2004). De inspanningen van internationale organisaties, nationale overheden en lokale autoriteiten zijn reeds door verschillende auteurs onderzocht en beschreven (Bomberg, 2004a; Lafferty, 2001; Lafferty & Meadowcroft, 2000), maar het beleid van subnationale overheden blijft in de literatuur grotendeels onderbelicht. We definiëren een *subnationale entiteit* als "een coherente territoriale entiteit gesitueerd tussen het lokale en het nationale niveau, met een capaciteit voor dwingende besluitvorming" (Marks et al., 2008, p. 113, eigen vertaling). De termen 'regio' of 'regionaal' gebruiken we daarentegen enkel om het niveau tussen het nationale en het globale niveau aan te duiden, bv. de EU, zoals dat gebruikelijk is in de literatuur over internationale betrekkingen en *global governance*. De rol van subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling is belangrijk, omdat ze verregaande bevoegdheden kunnen hebben in domeinen die belangrijk zijn voor duurzame ontwikkeling, en omdat ze vaak verantwoordelijk zijn voor de implementatie van internationaal en nationaal beleid (Jeffery, 2005).

Een aanzienlijk deel van het beleidsdebat rond duurzame ontwikkeling vindt plaats in multilaterale fora, zoals de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze organisaties spelen een belangrijke rol in agendasetting, in de formulering van internationale doelstellingen en als forum voor de uitwisseling van informatie over beleidsinstrumenten en *best practices*. Vele van die multilaterale organisaties erkennen enkel nationale overheden als besluitvormingsactoren in de onderhandelingen. In sommige landen beschikken echter ook subnationale entiteiten over zowel le-

gislatieve als uitvoerende machten. In tegenstelling tot andere stakeholders (zoals niet-gouvernementele organisaties of steden), zijn subnationale overheden vaak niet erkend als besluitvormingsactoren en kennen zij bijgevolg geen directe vertegenwoordiging in de voornaamste organen van multilaterale organisaties. Daarom moeten ze via andere wegen (of routes) trachten betrokken te zijn in multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling. Als relatief nieuw beleidsdomein stelt duurzame ontwikkeling beleidsmakers daarnaast voor belangrijke uitdagingen, omwille van haar complexiteit en de onzekerheid met betrekking tot de outcome van beleidskeuzes (Bruyninckx, 2006). Duurzame ontwikkeling geeft daardoor aanleiding tot *policy learning*²: het zet beleidsmakers aan de inspanningen van andere overheden te observeren om te leren uit hun strategische keuzes en de resultaten daarvan. Omwille van de intentie voor *policy learning* en de noodzaak om alternatieve routes te zoeken naar multilaterale besluitvorming, groeperen subnationale overheden zich in associaties die wij ‘inter-subnationale netwerken’ noemen. Dit artikel focust op inter-subnationale netwerken in het domein van duurzame ontwikkeling en onderzoekt de participatie van Vlaanderen in twee van dergelijke netwerken. Het volgende deel schetst het conceptuele kader waarin de strategieën van subnationale overheden ten aanzien van inter-subnationale netwerken uitgewerkt worden, alsook de opportuniteiten die dergelijke netwerken voor hun leden bieden. In het empirische gedeelte gaan we eerst na in hoeverre inter-subnationale netwerken aandacht besteden aan duurzame ontwikkeling als beleidsthema. Daarna bekijken we hoe Vlaanderen, een subnationale entiteit met hoge graad van autonomie en een actief extern beleid, participeert in twee van die netwerken, en welke voordelen de Vlaamse overheid er voor haar eigen beleid uit haalt.

2. Conceptuele omkadering

2.1 Governance voor duurzame ontwikkeling

Sinds het einde van de jaren '80 wordt in beleidsliteratuur het begrip ‘governance’ aangewend om een ander soort bestuur aan te duiden. In het algemeen wordt een verschuiving waargenomen van traditionele bestuursvormen met een exclusieve focus op de staat – *government* – naar het idee dat sociale functies en processen op verschillende manieren worden verricht en uitgevoerd, door verschillende actoren en op verschillende tijdstippen en plaatsen – wat wordt aangeduid met de term *governance*. Dat houdt in dat naast actoren binnen de sfeer van de centrale overheid ook gekeken moet worden naar andere actoren en organisaties, zoals sociale bewegingen en bedrijven. Governance kan resulteren in zowel formele (wetten, soevereiniteit, grondwettelijke legitimiteit) als informele regelsystemen (traditione-

le normen en gewoonten, informele overeenkomsten, gedeelde veronderstellingen, succesvolle onderhandelingen, partnerschappen...) (Rhodes, 1996). In de governance-literatuur gaat veel aandacht uit naar netwerken als een alternatieve vorm van organisatie. Netwerken zijn opgebouwd uit dynamische, niet-hiërarchische connecties tussen verschillende actoren en zijn gebaseerd op gedeelde waarden en normen (Börzel, 1998; Sørensen & Torfing, 2005; Thompson, 2003).

De kenmerken van governance zijn duidelijk terug te vinden in de beleidsprincipes van duurzame ontwikkeling, zoals verticale beleidsintegratie en participatie van niet-gouvernementele stakeholders (Bruyninckx, 2006). Daarom wordt duurzame ontwikkeling vaak benaderd vanuit een governanceperspectief. Volgens Meadowcroft verwijst *governance voor duurzame ontwikkeling* naar:

“processen van sociopolitieke governance die gericht zijn op het bereiken van duurzame ontwikkeling. Het omvat publiek debat, politieke besluitvorming, beleidsvorming en -implementatie, en complexe interacties tussen publieke autoriteiten, private ondernemingen en de civiele maatschappij – voor zover deze als doel hebben de maatschappelijke ontwikkeling in een meer duurzame richting te sturen” (Meadowcroft, 2008, p. 107, eigen vertaling).

Dit artikel kadert in onderzoek dat gevoerd wordt naar governance voor duurzame ontwikkeling op het niveau van subnationale overheden.

2.2. *Duurzame ontwikkeling, Multi-Level Governance en subnationale mobilisering*

Aangezien duurzame ontwikkeling vereist dat ook problemen aangepakt worden die zich voordoen op meerdere bestuursniveaus – van het mondiale tot het lokale niveau – is governance op een enkel niveau vaak niet voldoende. Om de externaliteiten van zulke beleidsproblemen te internaliseren is er governance nodig op verschillende niveaus waarbij verscheidene jurisdicties betrokken zijn. Dat soort van governance wordt aangeduid met de term *Multi-Level Governance* (MLG) (Marks & Hooghe, 2005). MLG kan omschreven worden als:

“een systeem van voortdurende onderhandelingen tussen in elkaar passende governance-systemen op verschillende territoriale niveaus – mondiaal, regionaal (bv. EU), nationaal, subnationaal en lokaal – die verstrikt zitten in territoriaal overkoepelende beleidsnetwerken en het resultaat zijn van een omvangrijk proces van institutionele creatie en reallocatie van besluitvorming, dat sommige tevoren gecentraliseerde functies van de staat heeft verplaatst, omhoog naar supra-nationale niveaus en omlaag naar sub-nationale niveaus” (Van den Brande et al., 2008, p. 5, eigen vertaling).

MLG schrijft een belangrijke rol toe aan subnationale overheden die betrokken willen zijn bij supranationale besluitvorming. Volgens het MLG-model zijn subnationale overheden niet enkel ingebed in nationale staten, maar zijn het actoren die opereren in onderling verbonden nationale en supranationale arena's, waarbij ze transnationale associaties oprichten (Hooghe & Marks, 2001). De besluitvorming is complex, onzeker en betwist, en dat leidt tot onzekerheid over welk niveau het besluitvormingsproces het meeste kan beïnvloeden. Daarom is het voor subnationale overheden belangrijk om contact te houden met zowel het nationale als het supranationale niveau. Hieruit volgt een belangrijk kenmerk van MLG, met name het ontstaan van een proces van subnationale mobilisering waarbij subnationale overheden proberen in rechtstreeks contact te staan met beleidsmakers op multilateraal niveau (Fairbrass & Jordan, 2005). Hooghe en Marks lichten de poging van subnationale overheden om betrokken te zijn in de multilaterale besluitvorming als volgt toe: “[Subnationale overheden] realiseerden zich dat ze voorbijgesneld zouden worden door internationale overeenkomsten waar ze geen controle over hebben, als ze niet zouden deelnemen” (Hooghe & Marks, 2001, p. 90, eigen vertaling).

Subnationale overheden die niet erkend zijn als besluitvormingsactoren in multilaterale organisaties zullen dus trachten te mobiliseren via andere wegen (dan directe vertegenwoordiging) om toch betrokken te zijn bij het besluitvormingsproces. Geeraerts et al. (2004) hebben een typologie ontwikkeld van vier routes die subnationale overheden daarvoor ter beschikking hebben. Een belangrijke beperking van hun typologie is dat ze enkel toegepast kan worden op subnationale overheden van lidstaten van de EU. De vier routes zijn gebaseerd op een tweeledig onderscheid tussen ‘intra-’ of ‘extrastatelijk’ enerzijds en ‘intra-’ of ‘extra-Europees’ anderzijds, waarbij ‘intra’ wijst op een indirecte weg en ‘extra’ op een directe weg om betrokken te zijn bij multilaterale besluitvorming. Van den Brande (2009) heeft deze routes als volgt gelabeld: de multi-level route, de Europese route, de nationale route en de directe route (zie figuur 1).

	INTRASTATELIJK	EXTRASTATELIJK
INTRA-EUROPEES	MULTI-LEVEL ROUTE	EUROPESE ROUTE
EXTRA-EUROPEES	NATIONALE ROUTE	DIRECTE ROUTE

Bron: aangepast van Van den Brande (2009, p. 7).

Figuur 1. Subnationale routes naar multilaterale besluitvorming.

In de *multi-level route* worden de ‘intrastatelijke’ en ‘intra-Europese’ dimensie gecombineerd. Subnationale overheden participeren aan mondiale besluitvormingsprocessen via de staat en via de EU (en haar instellingen). Deze route wordt de multi-level route genoemd omdat alle mogelijke bestuursniveaus, namelijk het subnationale, het nationale, het regionale en het mondiale niveau, betrokken zijn. Een subnatio-

nale overheid kan daarnaast ook proberen de staat te omzeilen door rechtstreeks de onderhandelingspositie van de EU in multilaterale onderhandelingen te beïnvloeden. Die mogelijkheid wordt het label *Europese route* ('extrastatelijk' en 'intra-Europees') toegekend. Ten derde kan een subnationale overheid opteren voor een combinatie van de 'intrastatelijke' en de 'extra-Europese' dimensie. Dat impliceert dat een subnationale overheid probeert om alleen de positie van de staat – die ontwikkeld is buiten de Europese context en onafhankelijk voorgesteld wordt op het mondiale niveau – te beïnvloeden. Dat is de *nationale route*. Tot slot is ook een combinatie van de 'extrastatelijke' en de 'extra-Europese' dimensie een optie. Dat is de *directe route*. In dit laatste geval trachten subnationale overheden de multilaterale besluitvorming te beïnvloeden zonder tussenkomst van de staat of van de EU-instellingen. Een voorbeeld is de participatie van subnationale overheden in inter-subnationale netwerken die ofwel gericht zijn op beïnvloeding van de Europese besluitvorming (netwerken met Europese focus) ofwel gericht zijn op beïnvloeding van de mondiale besluitvorming (netwerken met mondiale focus) (Van den Brande, 2009).

2.3. *Inter-subnationale netwerken*

Inter-subnationale netwerken worden gedefinieerd als

“associaties gevormd tussen subnationale entiteiten van verschillende staten die als ultiem doel hebben te handelen als drukkingsgroepen binnen multilaterale instellingen en de onderlinge samenwerking te bevorderen gebaseerd op gemeenschappelijke belangen, noden en aspiraties” (aangepast van So-dupe, 1999, p. 62).

De definitie suggereert dat inter-subnationale netwerken een dubbele functie hebben, namelijk een externe (“handelen als drukkingsgroepen binnen multilaterale instellingen”) en een interne (“onderlinge samenwerking bevorderen gebaseerd op gemeenschappelijke belangen, noden en aspiraties”). In wat volgt worden deze twee dimensies verder toegelicht.

Voor de externe dimensie krijgt veel aandacht in de literatuur. Die dimensie impliceert dat inter-subnationale netwerken door subnationale overheden opgericht worden om hen te vertegenwoordigen in internationale organisaties en om hun een stem te geven in multilaterale besluitvorming. De netwerken zorgen ervoor dat de stem van subnationale overheden veel krachtiger te horen is, aangezien ze zich als een collectieve actor gedragen (Bomberg, 2004b; Bomberg & Peterson, 1998). De meeste inter-subnationale netwerken werden opgericht – en bestudeerd – in de context van de EU. Hoewel de eerste netwerken het levenslicht al in de jaren '70 zagen, worden hun bestaan en proliferatie als opvallendste kenmerken van

New Regionalism genoemd (Balme, 1996; Gren, 1999; Sodupe, 1999). Met die term wordt de nieuwe golf van subnationale mobilisering in Europa vanaf de late jaren '80 aangeduid. *New Regionalism* wordt gedreven door Europese integratie en door politieke en economische effecten van globalisering. Het uit zich in een verandering in de manier waarop subnationale overheden zich verhouden tot de staat, de markt en de EU (Balme, 1996; Gren, 1999; Keating, 1998).

In de EU beschikken subnationale overheden intussen over enkele intra-Europese toegangswegen naar Europese besluitvorming die vastgelegd zijn in de Verdragen. Zo is er het Comité van de Regio's (waar subnationale overheden zetelen naast lokale overheden), een voorbeeld van de Europese route, of het recht voor subnationale ministers om lidstaten te vertegenwoordigen in de Raad van Ministers van de EU (art. 203 (nieuwe nummering) Verdrag van Maastricht), een voorbeeld van de multi-level route. Dat laatste kan echter enkel gebruikt worden door subnationale overheden met grondwettelijke toegang tot de EU, zoals de Belgische of de Duitse gefedereerde entiteiten (Jeffery, 2005; Keating, 2004). Naast die verdragrechtelijke mechanismen hebben subnationale overheden, ook die met wetgevende bevoegdheden, nog altijd nood aan bijkomende mechanismen waarmee ze rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen (*cf.* directe route). Zo is er het groeiende fenomeen van subnationale informatiekantoren in Brussel, die dienen als brug tussen de Europese instellingen en hun eigen overheden, en die via rechtstreeks individueel lobbyen EU-beleid willen beïnvloeden (Huyseune & Jans, 2005; Jeffery, 1997; Keating, 2004; Marks et al., 2002). Deelname in inter-subnationale netwerken is een ander bijkomend mechanisme. De Europese Commissie is trouwens zelf een voorstander van meer informele samenwerking tussen subnationale overheden en steunt zulke netwerkinitiatieven, bijvoorbeeld in de context van de Structuurfondsen (Baker & Eckerberg, 2008; Weyand, 1997). Sommige inter-subnationale netwerken hebben al aangetoond dat ze kunnen wegen op Europese besluitvorming. Zo kon de *Assembly of European Regions* (AER) zijn stempel drukken op de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, heeft de *Conference of Peripheral Maritime Regions in Europe* (CPMR) een bijdrage geleverd aan het Europese maritieme beleid, en kon REGLEG³ een rol spelen tijdens de ontwikkeling van de Europese Conventie (Christiansen, 1996; CPMR, 2005; Jeffery, 2005; Keating, 1999; Weyand, 1997).

Deelname in inter-subnationale netwerken wordt echter niet enkel gebruikt met als doelstelling multilaterale besluitvorming te beïnvloeden. Net als andere internationale activiteiten van subnationale overheden kan ze ook de ontwikkeling van een internationaal imago stimuleren, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van subnationale beleidsmakers in een internationale context in de verf te zetten. In die zin kunnen inter-subnationale netwerken aangewend worden voor *identity politics*⁴ (Keating, 1999; Lecours, 2002; Paquin, 2003).

Inter-subnationale netwerken hebben ook een belangrijke interne dimensie. Subnationale overheden investeren in netwerken omdat ze beseffen dat een ge-

meenschappelijke aanpak noodzakelijk is om bepaalde problemen het hoofd te bieden (Weyand, 1997). Inter-subnationale netwerken kunnen ook aanleiding geven tot *policy learning* of het 'trekken van lessen' (Brans et al., 2003), wat in de context van duurzame ontwikkeling relevant en wenselijk is (cf. *supra*). Hun evenementen en communicatiemiddelen (bv. websites) kunnen dienen als mechanismen waarmee overheden gemakkelijk kunnen leren uit de ervaringen van anderen en eventuele *best practices* kunnen kopiëren (Baker & Eckerberg, 2008; Bomberg, 2004b). Deelname zorgt daarnaast voor een uitgebreid web van relaties tussen subnationale overheden, wat tot concrete bilaterale samenwerking kan leiden (Sodupe, 1999). Ook informele vormen van samenwerking worden door de netwerken vergemakkelijkt. Hun evenementen zijn voor leden vaak goede gelegenheden om elkaar te ontmoeten en informatie uit te wisselen, of om posities af te lijnen voor toekomstige onderhandelingen (bv. in de Raad van Ministers).

3. Casestudie: Vlaanderen in ENCORE en nrg4SD

In het empirische gedeelte willen we eerst nagaan welke inter-subnationale netwerken de meeste aandacht besteden aan duurzame ontwikkeling als beleidsthema. Daarna verschuift de aandacht van de analyse naar de leden van die netwerken en wordt de deelname van Vlaanderen in detail besproken.

3.1. *Inter-subnationale netwerken en duurzame ontwikkeling: ENCORE en nrg4SD*

De eerste inter-subnationale netwerken werden vooral opgericht door subnationale overheden die een grens deelden en die gemeenschappelijke problemen samen wilden aanpakken. Later ontstonden ook netwerken tussen subnationale overheden die economische of politieke belangen deelden maar niet noodzakelijk een grens. Hun voornaamste doel was om hun gemeenschappelijke belangen samen te verdedigen bij de instellingen van de EU (Balme, 1996; Kukawka, 1996; Palermo & Santini, 2004; Sodupe, 1999; Weyand, 1997). In de context van de EU opereren momenteel tientallen netwerken. Sommige zijn op verschillende thema's actief (bv. AER), maar de meeste focussen zich op een paar zeer specifieke beleidsdomeinen (bv. CPMR of *Innovating Regions in Europe*, IRE). Naast de vele netwerken die Europese besluitvorming trachten te beïnvloeden, zijn enkele netwerken mondiaal actief. Zij willen betrokken zijn bij mondiale besluitvorming (vooral in VN-instellingen) en hebben leden uit verschillende continenten, zoals de *Associ-*

ation Internationale des Régions Francophones (AIRF) of het *Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)*.

Sinds duurzame ontwikkeling hoog op de internationale agenda staat, besteden vele inter-subnationale netwerken aandacht aan dat thema. Sommige van de meest recent opgerichte netwerken wijden zich zelfs volledig aan duurzame ontwikkeling als beleidsthema.⁵ Onderzoek toont aan dat op het vlak van duurzame ontwikkeling twee van de meest relevante netwerken vandaag de *Environmental Conference of the European Regions (ENCORE)* en *nrg4SD* zijn (Happaerts, 2008). ENCORE is een Europees netwerk dat in 1993 door de Waalse minister van Milieu opgericht werd, in het kader van het Belgische EU-voorzitterschap. Het wil een discussieforum zijn voor ministers van Milieu van subnationale overheden van EU-lidstaten, omdat zij vaak bevoegd zijn voor de implementatie van Europees milieubeleid. ENCORE wil een grotere rol voor subnationale overheden in de totstandkoming van het EU-beleid. Naast verschillende milieuthema's is ook duurzame ontwikkeling een belangrijk onderwerp voor ENCORE. Zo is een van de inhoudelijke werkgroepen van het netwerk gewijd aan governance voor duurzame ontwikkeling. In tegenstelling tot de meeste andere inter-subnationale netwerken, heeft ENCORE geen geformaliseerd lidmaatschap. Alle Europese subnationale overheden kunnen deelnemen aan de tweejaarlijkse conferenties en aan de tussentijdse activiteiten en werkgroepen. Het zijn echter vooral de tweejaarlijkse thematische conferenties die de kern vormen van ENCORE's bestaan en die steeds op een grote opkomst kunnen rekenen, ook van Centraal- en Oost-Europese overheden (Aragón, 2008; Happaerts, 2008). *Nrg4SD* daarentegen focust zich niet op de Europese maar op VN-instellingen. Het werd opgericht in 2002, in de marges van de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, uit de vaststelling dat subnationale overheden tot dan toe grotendeels afwezig waren in het internationale debat rond duurzame ontwikkeling. Het heeft dan ook als doelstelling om de stem van subnationale overheden te laten horen in dat debat en om hun belangrijke rol in de implementatie van duurzame ontwikkeling te doen erkennen op het mondiale niveau. Daarom neemt *nrg4SD* als *observer* deel aan onder meer de vergaderingen van UNEP en aan de *Conferences of the Parties* van het VN-klimaatverdrag (UNFCCC) en als *partnership* aan de vergaderingen van de VN-Commissie Duurzame Ontwikkeling (UNCSD). Daarnaast wil het informatie-uitwisseling tussen zijn leden stimuleren, met een sterke nadruk op Noord-Zuidrelaties. Die nadruk is ook weerspiegeld in de organisatie van het netwerk. Zo worden elke drie jaar twee covoorzitters verkozen, telkens een subnationale overheid uit het Noorden en een uit het Zuiden. Ook in de stuurgroep, het uitvoerende orgaan van het netwerk waarin de meest actieve leden zetelen, streeft *nrg4SD* naar een evenwichtige samenstelling. Hoewel het lidmaatschap van *nrg4SD* relatief laag is (momenteel 38),⁶ telt het leden uit alle continenten en heeft het daarom een mondiaal bereik dat uniek is in het landschap van inter-subnationale netwerken (Happaerts et al., 2010; *nrg4SD* Secretariat, 2009).

3.2. *Vlaanderen in nrg4SD en ENCORE*

In dit laatste deel gaan we dieper in op de activiteiten van een van de leden van nrg4SD en ENCORE en wordt onderzocht in welke mate de Vlaamse overheid betrokken is bij deze twee netwerken. De analyse is gebaseerd op interviews met beleidsmedewerkers en hooggeplaatste ambtenaren van de Vlaamse overheid en met experts inzake ENCORE en nrg4SD, aangevuld met een literatuurstudie en een analyse van beleidsdocumenten. Het empirische onderzoek werd uitgevoerd tussen juli 2007 en oktober 2008.

Het externe beleid van Vlaanderen is vaak het voorwerp van wetenschappelijk onderzoek (Geeraerts et al., 2004; Massart-Piérard, 2009; Paquin, 2003; Salomonson & Crikemans, 2001; Van den Brande, 2009). Vlaanderen is een interessante case omdat het als subnationale overheid over een hoge graad van autonomie beschikt. Vooral op het vlak van extern beleid is de autonomie van de Belgische gefedereerde entiteiten uitzonderlijk en ongeëvenaard (Massart-Piérard, 2009; Paquin, 2003; Salomonson & Crikemans, 2001). Zo voorziet het *in foro interno, in foro externo*-principe dat de Belgische gefedereerde entiteiten een buitenlands beleid mogen voeren voor de beleidsdomeinen waarvoor ze intern bevoegd zijn. Ten gevolge van dat principe kan Vlaanderen onder meer deelnemen aan de onderhandelingen ter voorbereiding van de Belgische positie en Vlaamse vertegenwoordigers laten opnemen in de Belgische delegatie voor multilaterale onderhandelingen. Zo kan de Vlaamse overheid participeren aan multilaterale besluitvorming via intrastatelijke routes, zoals de multi-level route en de nationale route, ook op het vlak van duurzameontwikkelingsbeleid. Vlaanderen beschikt over een groot aantal exclusieve bevoegdheden die belangrijk zijn voor duurzame ontwikkeling, zoals milieu, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, natuurlijke rijkdommen, transport en onderwijs (Hooghe et al., 2008). Vlaanderen is ook een interessante case omdat duurzame ontwikkeling als beleidsdomein recentelijk geïnstitutionaliseerd is in de Vlaamse administratie. Tot de hervorming van 2004 (Beter Bestuurlijk Beleid) werd duurzame ontwikkeling opgevolgd door de minister van Leefmilieu. Sinds 2004 is echter de minister-president formeel bevoegd voor duurzameontwikkelingsbeleid en de coördinatie ervan. Binnen de Diensten Algemeen Regeringsbeleid is daarom een Coördinatiecel Duurzame Ontwikkeling opgericht. Die cel beoogt het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid voor te bereiden en te evalueren en zit de Vlaamse interdepartementale Werkgroep Duurzame Ontwikkeling voor. Toch blijft ook na die verschuiving in bevoegdheden de minister van Leefmilieu volgens een informele afspraak verantwoordelijk voor de meeste internationale aspecten van het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid, zoals de Europese besluitvorming en de besluitvorming in de UNCSO.

Ondanks het feit dat de Vlaamse overheid aanzienlijke toegang heeft tot multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling via intrastatelijke routes, doen

beleidsdocumenten vermoeden dat extrastatelijke routes, zoals deelname in inter-subnationale netwerken, ook belangrijk zijn. Dat heeft te maken met de proactieve aanwezigheidspolitiek die sinds de jaren '90 het Vlaamse externe beleid kenmerkt. De overheid wil Vlaanderen op de wereldkaart zetten en een politieke stem geven op het internationale toneel. De focus ligt daarbij op de EU, maar ook mondiale multilaterale instellingen komen daarbij in het vizier, zoals VN-organen, de OESO en de WTO (Paquin, 2003; Peeters, 2008; Van den Brande, 1995). Vlaanderen is lid van verschillende inter-subnationale netwerken en neemt daar ook vaak een leidende functie in op. Zo was Vlaanderen in 2008 voorzitter van REGLEG en is het een actief geassocieerd lid van de Vier Motoren voor Europa.⁷ Die netwerken werden in het verleden vooral opgevolgd door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid, maar ook de minister van Economie en Buitenlandse Handel volgt de activiteiten van de Vier Motoren voor Europa op (Bourgeois, 2004; Ceysens, 2008). Vlaanderen wordt in Europa vaak als voorbeeld aangezien door andere subnationale overheden, omwille van zijn hoge graad van autonomie. Ook de locatie van de Vlaamse instellingen in Brussel draagt bij tot het prestige van Vlaanderen bij andere subnationale overheden, die, hoewel de meeste van hen informatiekantoren in Brussel opgericht hebben, in Vlaanderen een strategische partner zien om te lobbyen bij de EU en andere multilaterale organisaties.

In wat volgt bekijken we, aan de hand van het eerder geschetste conceptuele kader, in welke mate de Vlaamse overheid actief is in nrg4SD en ENCORE en welke weerslag haar participatie heeft op haar eigen beleid. Gebaseerd op enkele recente ontwikkelingen blikken we ook vooruit naar de toekomstige betrokkenheid van Vlaanderen in de twee netwerken.

3.2.1. *Participatie*

In 2002 organiseerde Vlaanderen, in de persoon van minister van Leefmilieu Dua, samen met enkele andere subnationale overheden een vergadering voor subnationale overheden in de marge van de Top van Johannesburg. Op die bijeenkomst werd de Verklaring van Gauteng aangenomen, waarin 23 subnationale overheden van alle continenten zich engageerden om een strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen en waarin ze de intentie verkondigden een wereldwijd netwerk voor subnationale overheden op te richten.⁸ Uit die verklaring is kort nadien nrg4SD ontstaan. Van bij het begin was Vlaanderen een van de actiefste leden van het netwerk. Zo was het lid van de stuurgroep en werden op nrg4SD-events regelmatig interventies gedaan door vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid. Vlaanderen was ook gastheer van de Algemene Vergadering van nrg4SD in 2006. Interviews wijzen er echter op dat de actieve Vlaamse participatie vooral te danken is aan een engagement op ambtelijk niveau. De politieke betrokkenheid bij nrg4SD

is in Vlaanderen relatief laag, wat zich onder andere uit in het feit dat de Vlaamse ministers slechts zelden aanwezig waren op nrg4SD-events. Die lage politieke betrokkenheid verklaart ook waarom Vlaanderen geen prominente politieke rol speelt in het netwerk (bv. door zich kandidaat te stellen voor de functie van covoorzitter), hoewel andere leden dat vaak gevraagd hebben.

Vlaanderen is altijd veel minder actief geweest in ENCORE. Dat komt onder meer doordat Wallonië, oprichter van ENCORE, er van bij het begin al een actieve rol in speelde. Zo is Wallonië lid van de stuurgroep van ENCORE, waarin één vertegenwoordiger per EU-lidstaat zetelt. Vlaanderen en Wallonië lijken onderling een stilzwijgende overeenkomst te respecteren dat Vlaanderen actiever zou zijn in nrg4SD, waar het medeoprichter van is, en Wallonië in ENCORE, dat van oorsprong een Waals initiatief is. Hoewel Vlaanderen op ambtelijk niveau altijd aanwezig is geweest op de tweejaarlijkse conferentie van ENCORE, volgt het dat netwerk slechts van op de achtergrond op en is het er (tot in 2008) nooit op politiek niveau bij betrokken geweest. Vlaanderen neemt ook niet deel aan tussentijdse activiteiten of werkgroepen van ENCORE.

De Vlaamse politieke betrokkenheid in inter-subnationale netwerken voor duurzame ontwikkeling is dus relatief laag. Ook in de periode van de groene ministers (tot 2005), die veel aandacht hadden voor duurzame ontwikkeling in hun internationale activiteiten, werd er relatief weinig politiek kapitaal geïnvesteerd. Dat heeft onder meer tot gevolg dat er ook weinig middelen (personeel, tijd, financiële middelen) voorhanden zijn voor inter-subnationale netwerken als nrg4SD of ENCORE. Op het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is slechts één persoon verantwoordelijk voor de opvolging van alle inter-subnationale netwerken met een milieu- of duurzameontwikkelingsdimensie, en komt dat bovenop een hele reeks andere taken en verantwoordelijkheden. De lage politieke investering in ENCORE en nrg4SD staat in contrast met de hoge betrokkenheid van Vlaanderen in netwerken als REGLEG of de Vier Motoren voor Europa, die zich vooral op institutionele en socio-economische thema's concentreren. Dat contrast doet vermoeden dat duurzame ontwikkeling een thema is waarin de Vlaamse overheid minder politiek kapitaal wil investeren.⁹

3.2.2. *Impact*

De Vlaamse deelname in ENCORE en vooral in nrg4SD duikt regelmatig op in beleidsdocumenten (bv. Leterme, 2004; Vlaamse Regering, 2006).¹⁰ Vlaanderen gebruikt zijn lidmaatschap in de netwerken vooral omwille van hun interne dimensie, namelijk voor bilaterale samenwerking. Beleidsdocumenten tonen aan dat de Vlaamse overheid op het vlak van milieu- en duurzameontwikkelingsbeleid geïnteresseerd is in samenwerking met andere subnationale overheden zoals Bas-

kenland, Catalonië, Noordrijn-Westfalen en Wales, overheden die eveneens lid zijn van ENCORE en/of nrg4SD (Leterme, 2004; Vlaamse Overheid, 2007). Vlaanderen heeft al verschillende officiële partnerschapsakkoorden voor milieubeleid afgesloten met enkele van die overheden, en in sommige gevallen werden daarvoor de samenwerkingsmechanismen van de inter-subnationale netwerken gebruikt. Naast die formele mechanismen gebruikt Vlaanderen de activiteiten van nrg4SD en ENCORE ook voor informele samenwerking, bijvoorbeeld om met Duitse partners posities af te lijnen voor de Raad van Ministers. Toch wijzen interviews erop dat de Vlaamse deelname weinig substantiële impact heeft op het Vlaamse duurzame-ontwikkelingsbeleid. Hoewel de netwerken samenwerking met andere overheden kunnen faciliteren, wordt er nog altijd vooral op rechtstreekse, bilaterale basis samengewerkt. De activiteiten van de netwerken worden door Vlaanderen ook niet actief gebruikt voor het trekken van lessen. De lage substantiële impact zou deels kunnen samenhangen met de lage politieke betrokkenheid. Comparatief onderzoek over nrg4SD toont immers aan dat Baskenland, dat wel politiek kapitaal in het netwerk investeert, er ook voordeel uit haalt voor de inhoud van zijn eigen beleid (Happaerts et al., 2010).

Ook op het vlak van de externe dimensie van de inter-subnationale netwerken lijkt Vlaanderen op het eerste gezicht weinig voordeel te halen uit zijn deelname. Dat heeft een dubbele verklaring. Enerzijds wijzen onze respondenten erop dat Vlaanderen omwille van zijn hoge graad van autonomie veel meer invloed kan uitoefenen op multilaterale besluitvorming via intrastatelijke routes. Om te kunnen wegen op multilaterale besluitvorming verkiest de Vlaamse overheid dan ook om meer te investeren in die routes dan in de directe route, zoals deelname in inter-subnationale netwerken (zie ook Van den Brande, 2009). Anderzijds suggereren interviews dat nrg4SD en ENCORE tot nog toe geen reële invloed hebben kunnen uitoefenen op multilaterale besluitvorming, noch op Europees niveau, noch op mondiaal niveau. Toch zou het niet correct zijn te stellen dat de externe dimensie van inter-subnationale netwerken Vlaanderen volledig koud laat. Hoewel ze de netwerken niet gebruikt als directe route naar multilaterale besluitvorming, hecht de Vlaamse overheid belang aan de mogelijkheden die ze bieden met betrekking tot *identity politics*. In het kader van haar proactieve aanwezigheidspolitiek vindt de Vlaamse overheid het belangrijk dat inter-subnationale netwerken zichtbaarheid geven aan subnationale overheden op het internationale toneel. Zo biedt nrg4SD Vlaanderen een unieke mogelijkheid om op VN-bijeenkomsten aanwezig te zijn als subnationale overheid, en niet louter als deel van de Belgische delegatie. Hoewel het vooral de intrastatelijke mechanismen blijft toepassen om de Vlaamse standpunten te verdedigen, gebruikt Vlaanderen daarnaast de extrastatelijke mechanismen om zijn internationaal imago te bevorderen.

3.2.3. *Recente ontwikkelingen en toekomstige betrokkenheid*

Sinds midden 2007 is er een evolutie merkbaar in de deelname van Vlaanderen in nrg4SD en ENCORE. Verschillende factoren liggen aan de oorsprong van een gewijzigde houding. Zo is er binnen de Vlaamse overheid een groeiend scepticisme ten aanzien van nrg4SD. Dat scepticisme is onder meer te wijten aan een gebrek aan output van het netwerk, aan kritiek ten aanzien van de werking en de beslissingen van het Secretariaat,¹¹ aan de keuze van Noordrijn-Westfalen om uit nrg4SD te stappen en aan de perceptie dat het lidmaatschap van nrg4SD na enkele jaren nog te klein bleef. Ook een aantal personeelsswissels in de Vlaamse administratie zorgen voor een veranderde deelname. Dat alles uit zich in een minder actieve Vlaamse deelname in nrg4SD en een grotere profilering in ENCORE. Zo was Vlaanderen vanaf 2007 steeds meer afwezig op nrg4SD-events en heeft het zich in 2008 teruggetrokken uit de stuurgroep van het netwerk.¹² In datzelfde jaar heeft minister van Leefmilieu Crevits voor het eerst deelgenomen aan de conferentie van ENCORE, waar ze onder andere een samenwerkingsakkoord heeft afgesloten met minister van Leefmilieu Uhlenberg van Noordrijn-Westfalen. De groeiende Vlaamse voorkeur voor ENCORE valt te verklaren door de Europese focus van dat netwerk en het feit dat de deelname aan de ENCORE-conferenties altijd zeer groot is. Hoewel de mondiale focus van nrg4SD en zijn aandacht voor de Noord-Zuiddimensie uniek is, werd dat door de Vlaamse overheid nooit als meerwaarde aangezien. Het is de minister van Leefmilieu (en niet die van Ontwikkelingssamenwerking of Buitenlands Beleid) die het netwerk opvolgt, en op het vlak van milieubeleid zijn de prioritaire partners voor Vlaanderen exclusief Europese subnationale entiteiten (*cf. supra*). Tot nog toe werden geen verschillen in de deelname waargenomen sinds de minister-president bevoegd werd voor duurzame ontwikkeling. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de internationale aspecten van het duurzame-ontwikkelingsbeleid nog altijd verzorgd worden door de minister van Leefmilieu. Wij verwachten dan ook dat de Vlaamse interesse verder zal verschuiven in de richting van ENCORE. Toch zal Vlaanderen hoogstwaarschijnlijk lid blijven van nrg4SD, aangezien het een van de initiatiefnemers was van het netwerk. Bovendien is zijn lidmaatschap ondertussen verankerd in heel wat Vlaamse beleidsdocumenten, wat het moeilijk maakt om een volledige terugtrekking uit het netwerk door te voeren.

4. Conclusie

Governance uit zich in een grotere betrokkenheid van een verscheidenheid van actoren in beleids- en besluitvorming. Dat betekent onder meer dat subnationale

overheden hun stem willen laten horen op het internationale toneel als het gaat over thema's die hen aanbelangen. Ze gebruiken daarvoor zowel mechanismen binnen hun eigen staat, als arrangementen die hun nationale overheid omzeilen, zoals inter-subnationale netwerken. Ook duurzame ontwikkeling is een thema dat de internationale activiteiten van subnationale overheden stimuleert. Sinds enkele decennia richten ze netwerken op om hun stem te laten horen in multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling. Dit gebeurde traditioneel vooral in de context van de EU, maar recentelijk duiken ook netwerken met een mondiale focus op. Onze analyse toont aan dat Vlaanderen, een subnationale entiteit met een hoge graad van autonomie, deze inter-subnationale netwerken echter niet in eerste instantie gebruikt omwille van hun externe dimensie, namelijk om betrokken te zijn bij multilaterale besluitvorming, maar eerder omwille van hun interne dimensie.

Om te wegen op multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling focust Vlaanderen immers vooral op intrastatelijke routes, bijvoorbeeld door deel uit te maken van nationale delegaties. Dat Vlaanderen toch lid blijft van inter-subnationale netwerken valt te verklaren vanuit een motivatie voor *identity politics*. Hoewel de Vlaamse overheid zich ervan bewust is dat ze meer invloed kan uitoefenen via intrastatelijke routes, wil ze via extrastatelijke routes, zoals deelname in inter-subnationale netwerken, zichtbaar aanwezig zijn als subnationale entiteit, en niet louter als deel van een nationale delegatie. De gehanteerde typologie van routes naar multilaterale besluitvorming biedt een geschikt kader om te analyseren hoe Vlaanderen betrokken tracht te zijn bij multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling. Het kader is echter niet voldoende om ook te verklaren waarom bepaalde routes meer gebruikt worden dan andere. Verder onderzoek wordt uitgevoerd om elk van de vier routes te verfijnen, om het gebruik ervan te vergelijken en te analyseren en om de keuzes voor bepaalde routes te verklaren. Ook vergelijkend onderzoek met andere subnationale overheden, zowel binnen als buiten België, zal gebruikt worden om bepaalde keuzes te verklaren.

Inter-subnationale netwerken spelen voor Vlaanderen dus vooral een belangrijke rol voor wat betreft hun interne dimensie. De Vlaamse overheid doet dat niet zozeer om concrete lessen te trekken voor haar duurzameontwikkelingsbeleid, maar eerder met het oog op versterkte bilaterale samenwerking met Europese partners. De activiteiten van inter-subnationale netwerken vormen immers een goede gelegenheid om contacten te leggen en te onderhouden met andere overheden. De samenwerking die eruit voortvloeit kan zowel een formeel als een informeel karakter hebben. Zo heeft Vlaanderen in het kader van de netwerken enkele formele partnerschapsakkoorden afgesloten met andere Europese entiteiten, maar de activiteiten worden ook op een informele manier gebruikt om samen te werken met andere overheden.

Tot slot toont onze analyse aan dat Vlaanderen relatief weinig investeert in inter-subnationale netwerken voor duurzame ontwikkeling, wat in contrast staat met de grotere politieke investering in andere netwerken zoals REGLEG of de Vier Motoren

voor Europa. Dat kan wijzen op een relatief lage politieke interesse in het thema duurzame ontwikkeling zelf. Deelname in inter-subnationale netwerken vereist echter een zekere mate van investering van middelen, om ten volle te kunnen profiteren van alle opportuniteiten die de netwerken bieden.

Noten

1. Dit onderzoek werd gevoerd in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (www.steunpuntDO.be).
2. *Policy learning* is “de herdefiniëring van belangen en gedrag op basis van nieuw opgedane kennis, na het bekijken van *acties* van anderen en de *outcome* van die acties” (Levi-Faur & Vigoda-Gadot, 2004, p. 7, eigen vertaling).
3. REGLEG is een netwerk van Europese subnationale overheden met legislatieve bevoegdheden. Het is een associatie van de subnationale overheden van België, Duitsland, Italië, Oostenrijk en Spanje, de landen van het Verenigd Koninkrijk en de eilandentiteiten van Portugal en Finland. Het heeft tot doel een meer prominente rol voor subnationale overheden in EU-besluitvorming te verkrijgen.
4. Volgens Hill & Wilson verwijst *identity politics* naar processen, activiteiten of discours waarbij politieke, economische of sociale entiteiten een collectieve identiteit proberen om te vormen in een kader om politieke actie te begrijpen (Hill & Wilson, 2003, p. 2). In de context van internationale activiteiten van subnationale overheden spreekt Paquin van een *identiteitsparadiplomatie*: “een subnationale paradiplomatie of extern beleid waarvan de primaire doelstelling is om de constructie van een natie in het kader van een multinationaal land te versterken” (Paquin, 2003, p. 622, eigen vertaling).
5. Naast nrg4SD zijn dat bijvoorbeeld het *Network of European Regions on Education for Sustainability* (RES) of het *Sustainable European Regions Network* (SER), maar beide netwerken zijn momenteel niet meer actief (Happaerts, 2008).
6. Onder de leden bevinden zich 7 andere netwerken, waardoor nrg4SD onrechtstreeks honderden subnationale overheden vertegenwoordigt. Onderzoek toont echter aan dat het netwerk slechts op een kleine groep actieve leden kan rekenen en dat verschillende leden het lage lidmaatschap betreuren (Happaerts et al., 2009).
7. De Vier Motoren voor Europa is een netwerk dat in 1988 door Baden-Württemberg, Catalonië, Lombardije en Rhône-Alpes werd opgericht. Het heeft tot doel de interna-

tionalisering van subnationale overheden te versterken, hun rol in het Europese integratieproces te vergroten en samenwerking tussen zijn leden te bevorderen. Terwijl het oorspronkelijk vooral informele samenwerking beoogde, zijn de activiteiten van het netwerk steeds meer geformaliseerd. Het netwerk focust zich op uiteenlopende domeinen zoals infrastructuur, technologie, milieu en sport. Malopolska, Vlaanderen en Wales zijn geassocieerde leden (Four Motors for Europe, 2006; Kukawka, 1996; Palermo & Santini, 2004).

8. De initiële ondertekenaars van de Verklaring van Gauteng waren Australian Capital Territory (Australië), Baskenland (Spanje), Beieren (Duitsland), Catalonië (Spanje), Entre Rios (Argentinië), Gauteng (Zuid-Afrika), Goias (Brazilië), Greater London Authority (Verenigd Koninkrijk), Lapland (Finland), Mato Grosso (Brazilië), Mpumalanga (Zuid-Afrika), Pennsylvania (VS), Pernambuco (Brazilië), Poitou-Charentes (Frankrijk), Rio de Janeiro (Brazilië), Rio Grande do Sul (Brazilië), Tocantins (Brazilië), Toscane (Italië), Vlaanderen (België), Waals Gewest (België), Wales (VK), West-Java (Indonesië) en Western Australia (Australië). Ook enkele inter-subnationale netwerken ondertekenden de verklaring (The Gauteng Declaration, 2002).

9. Ook andere studies tonen aan dat duurzame ontwikkeling slechts een lage politieke prioriteit geniet binnen de Vlaamse overheid (Spillemaeckers & Bachus, 2009).

10. Ook de ondertekening van de Verklaring van Gauteng, en het engagement dat Vlaanderen daarmee is aangegaan om een strategie voor duurzame ontwikkeling aan te nemen, wordt geregeld vermeld (bv. Leterme, 2004).

11. Zo was Vlaanderen sceptisch ten aanzien van de oprichting van het *Forum of Global Associations of Regions* (FOGAR), een overkoepelende associatie van inter-subnationale netwerken die streeft naar erkenning als IGO. Terwijl de secretariaten van netwerken als CPMR en nrg4SD een grote rol speelden in de creatie van FOGAR, waren vele leden van de netwerken zelf eerder terughoudend. Ze vinden dat de netwerken beter zouden focussen op hun eigen interne problemen, in plaats van een nieuwe structuur te creëren. Deels als toegeving aan de leden van nrg4SD werd afgesproken dat nrg4SD FOGAR zou vertegenwoordigen op het vlak van duurzame ontwikkeling (Declaration of the regions on their participation in the governance of globalisation, 2007; Happaerts, 2008).

12. Wallonië wordt in 2008 daarentegen voor het eerst lid van de Stuurgroep van nrg4SD (Happaerts, 2008).

Bibliografie

- Aragón (2008). ENCORE. Environmental Conference of the European Regions [10 June 2008]. <http://www.encoreweb.org/>.
- Baker, S., & Eckerberg, K. (2008). Conclusion. Combining Old and New Governance in Pursuit of Sustainable Development. In S. Baker & K. Eckerberg (Eds.), *In Pursuit of Sustainable Development. New Governance Practices at the Sub-national Level in Europe* (pp. 208-228). London & New York: Routledge.
- Balme, R. (1996). Introduction. Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle? In R. Balme (Ed.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation* (pp. 11-39). Paris: Economica.
- Bomberg, E. (2004a). Adapting Form to Function?: From Economic to Sustainable Development Governance in the European Union. In W.M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 61-94). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Bomberg, E. (2004b). Regions, Multi-level Governance and Sustainable Development: Reflections and Strategies. Paper voorgesteld op REGIONET Workshop 4: "Regional Sustainable Development – Cross Fertilisation and Integration of Results of REGIONET", 14-16 January, in Brussels.
- Bomberg, E., & Peterson, J. (1998). European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, XLVI, 219-235.
- Börzel, T.A. (1998). Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Bourgeois, G. (2004). Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking 2004-2009: Vlaams Parlement Stuk 88 (2004-2005) – nr. 1. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2004-2005/g88-1.pdf>.
- Brans, M., Facon, P., & Hoet, D. (2003). *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor de Belgische federale overheid*. Gent: Academia Press.
- Bruyninckx, H. (2006). Sustainable Development: The Institutionalization of a Contested Policy Concept. In M.M. Betsill, K. Hochstetler & D. Stevis (Eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics* (pp. 265-298). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Ceysens, P. (2008). Beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel. Beleidsprioriteiten 2008-2009: Vlaams Parlement Stuk 1900 (2008-2009) – nr. 1. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g1900-1.pdf>.
- Christiansen, T. (1996). Second Thoughts on Europe's 'Third Level': The European Union's Committee of the Regions. *Publius*, 26 (1), 93-116.
- CPMR. (2005). Conference of Peripheral Maritime Regions [6 June 2008]. <http://www.cpmr.org/>.

- Declaration of the Regions on their Participation in the Governance of Globalisation.* (2007). Marseille. <http://www.cpmr.org/index.php?act=4,7,2#organisation>.
- Fairbrass, J., & Jordan, A. (2005). Multi-level Governance and Environmental Policy. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 147-164). Oxford: Oxford University Press.
- Four Motors for Europe. (2006). Four Motors for Europe [3 June 2008]. <http://www.4motors.eu/>.
- Geeraerts, K., Bursens, P., & Leroy, P. (2004). Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over. De Vlaamse betrokkenheid bij de totstandkoming van Europees en multilateraal milieubeleid (working paper). Universiteit Antwerpen: Steunpunt Milieubeleids-wetenschappen. <http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/PSWpaper%202003-07%20geeraerts.pdf>.
- Gren, J. (1999). *The New Regionalism in the EU: The Lessons to be Drawn from Catalonia, Rhône-Alpes and West Sweden*. Stockholm: Fritzes.
- Happaerts, S. (2008). Inter-subnational Networks for Sustainable Development. State-of-the-art and the Experiences of Flanders and Wallonia (working paper). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. [http://www.steunpuntdo.be/papers/paper%20inter-subnational%20networks%20\(website\).pdf](http://www.steunpuntdo.be/papers/paper%20inter-subnational%20networks%20(website).pdf).
- Happaerts, S., Van den Brande, K., & Bruyninckx, H. (2010, forthcoming). Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: the Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional and Federal Studies*, 20 (1).
- Hill, J.D., & Wilson, T.M. (2003). Identity Politics and the Politics of Identities. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 10 (1), 1-8.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Langam, Boulder, New York & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L., Schakel, A.H., & Marks, G. (2008). Appendix A: Profiles of Regional Reform in 42 Countries (1950-2006). *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), 183-258.
- Huyseune, M., & Jans, T. (2005). De praktijk van regionale vertegenwoordigingen te Brussel. *Res Publica*, 2005 (1), 80-101.
- Jeffery, C. (1997). Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison. In C. Jeffery (Ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* (pp. 183-219). London & Portland: Frank Cass.
- Jeffery, C. (2005). Regions and the European Union: Letting them In, and Leaving them Alone. In S. Weatherill & U. Bernitz (Eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe* (pp. 33-45). Oxford & Portland: Hart Publishing.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. *Regional and Federal Studies*, 9 (1), 1-16.

- Keating, M. (2004). European Integration and the Nationalities Question. *Politics & Society*, 32 (3), 367-388.
- Kukawka, P. (1996). Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions. In R. Balme (Ed.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation* (pp. 91-106). Paris: Economica.
- Lafferty, W.M. (2004). Governance for Sustainable Development: Lessons and Implications. In W.M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 319-360). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Lafferty, W.M. (Ed.). (2001). *Sustainable Communities in Europe*. London: Earthscan.
- Lafferty, W.M., & Meadowcroft, J. (Eds.). (2000). *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. New York: Oxford University Press.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*, 7 (1), 91-114.
- Leterme, Y. (2004). Vlaanderen, het Noorden én het Zuiden duurzaam ontwikkelen. Beleidsnota Duurzame Ontwikkeling 2004-2009. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. <http://www2.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/documenten.htm>.
- Levi-Faur, D., & Vigoda-Gadot, E. (2004). The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making. In D. Levi-Faur & E. Vigoda-Gadot (Eds.), *International Public Policy and Management. Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries* (pp. 1-24). New York: Marcel Dekker.
- Marks, G., Haesly, R., & Mbaye, H.A.D. (2002). What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, 12 (3), 1-23.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2005). Constrasting Visions on Multi-level Governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford: Oxford University Press.
- Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A.H. (2008). Measuring Regional Authority. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), 111-121.
- Massart-Piérard, F. (2009). Les entités fédérées belges: des relations internationales peu 'paradiplomatiques'. In B. Fournier & M. Reuchamps (Eds.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique* (pp. 173-183). Bruxelles: De Boeck.
- Meadowcroft, J. (2008). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. In J. Newig, J.-P. Voß & J. Monstadt (Eds.), *Governance for Sustainable Development. Coping with Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power* (pp. 107-122). London & New York: Routledge.
- nrg4SD Secretariat (2009). Network of Regional Governments for Sustainable Development [20 Jan 2009]. <http://www.nrg4sd.net/>.

- Palermo, F., & Santini, A. (2004). From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework. In R. Toniatti, F. Palermo & M. Dani (Eds.), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?* (pp. 3-26). Baden Baden: Nomos.
- Paquin, S. (2003). Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre. *Canadian Journal of Political Science*, 36 (3), 621-642.
- Peeters, K. (2008). Verklaring van de Vlaamse regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2009 (Septemberverklaring, 22 september 2008). Brussel: Vlaams Parlement.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Salomonson, T.B., & Criekemans, D. (2001). België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegeneerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa. *Res Publica*, 2001 (1), 147-169.
- Sodupe, K. (1999). The European Union and Inter-regional Co-operation. *Regional and Federal Studies*, 9 (1), 58-81.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2), 197-237.
- Spillemaeckers, S., & Bachus, K. (2009). Institutional Aspects of Governance for Sustainable Development in Flanders. Paper voorgesteld op the Fourth International Conference on Sustainable Development and Planning, 13-15 May, in Cyprus.
- The Gauteng Declaration. (2002). Johannesburg. http://www.nrg4sd.net/pags/AP/AP_Paginas/Index.asp?cod = EBDBF35E-6B5E-4241-BC23-19A0740F9FEF&Reg = 9DE708E6-3F8D-4D7E-8157-9C7CE042FA6B.
- Thompson, G.F. (2003). *Between Hierarchies & Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Van den Brande, K. (2009). The Flemish Subnational Government in the Decision-Making Process for the UN CSD. Case Study: CSD-16 (working paper). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Van den Brande, K., Happaerts, S., & Bruyninckx, H. (2008). The Role of the Subnational Level of Government in Decision-making for Sustainable Development. A Multi-level Governance Perspective (working paper). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Van den Brande, L. (1995). Beleidsbrief Vlaanderen Internationaal. Naar een pro-actief buitenlands beleid waardoor de sterke punten van Vlaanderen en de Vlamingen gevaloriseerd worden. Beleidsprioriteiten 1995-1999: Vlaamse Raad stuk 156 (1995-1996) – Nr. 1. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1995-1996/g156-1.pdf>.
- Vlaamse Overheid. (2007). Milieujaarprogramma 2007. Brussel: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. http://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/9624/Milieujaarprogramma_2007.pdf.

- Vlaamse Regering. (2006). Strategienota Duitsland. Brussel: Departement internationaal Vlaanderen. http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/strategie_nota_Duitsland.pdf.
- Weyand, S. (1997). Inter-Regional Associations and the European Integration Process. In C. Jeffery (Ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* (pp. 166-182). London & Portland: Frank Cass.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Zaccà, E. (2002). *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*. Bruxelles - Bern - Berlin - Frankfurt/M - New York - Oxford - Wien: P.I.E.-Peter Lang.