

Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht

Een analyse van de overheveling van landbouw naar het
Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming

Dieter Vanhee en Annie Hondeghe

ABSTRACT

This paper analyzes the way the Flemish administration dealt with the competence transfer in the field of agriculture it experienced in 2001-2002. The main research question goes as follows: "Which factors have an impact on a successful competence transfer in the context of a state reform". This research shows that the decision-making process has a negative impact on that success because of the difficulties the administration experiences with the translation of the vague political compromises in the law. On the other hand, there is evidence that the change management willingness and capacity of the 'receiving' Flemish and 'losing' federal administration have a positive influence on that success.

1. Inleiding

Sinds 1970 wordt in België onophoudelijk gesleuteld aan de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en de deelstatelijke overheden met de vijf gekende staatshervormingen als resultaat. Sinds de verkiezingen van juni 2007 is men bezig met de, weliswaar bijzonder moeizame, uittekening van een mogelijk zesde staatshervorming.

Onderzoek m.b.t. de Belgische staatshervorming is bijna altijd politicologisch en juridisch van aard waarin respectievelijk het besluitvormingsproces en de interpretatie van de wetteksten als studieobject worden genomen. Maar een staatshervorming stopt niet na de besluitvorming. Integendeel, dan begint deze pas. Het is immers de administratieve vertaling van de politieke besluitvorming en de

implementatie ervan die voor een groot stuk het succes bepalen van een staats-hervorming.

Dit onderzoek probeert deze lacune te vullen en analyseert doorheen het proces van een staats-hervorming de factoren die bepalend zijn voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht, met aandacht voor de aanloop naar de besluitvorming, de besluitvorming zelf en de uitvoering van de beslissing en de impact ervan op de Vlaamse administratie.

2. Onderzoeksontwerp

De algemene onderzoeksvraag van dit artikel luidt: *“Welke factoren bepalen een succesvolle bevoegdheidsoverdracht n.a.v. een staats-hervorming?”*. Hoe deze onderzoeksvraag geoperationaliseerd wordt, volgt hierna. In de eerste plaats definiëren wij de afhankelijke variabele ‘succes bevoegdheidsoverdracht’. In tweede instantie maken wij duidelijk hoe in dit artikel het proces van overdracht zal worden weergegeven. In een derde punt staan wij stil bij het theoretisch kader dat zal worden gebruikt om de verklaringen te onderbouwen en tegelijk poneren wij de onderzoekshypothesen die nagaan welke factoren een rol spelen in het slagen of mislukken van zo’n overdracht. Tot slot leggen wij in een vierde deel uit hoe de casestudie inhoudelijk zal worden gestoffeerd.

2.1. *Afhankelijke variabele ‘succes bevoegdheidsoverdracht landbouw’*

In dit artikel zullen wij nagaan welke de bepalende factoren zijn die een succesvolle bevoegdheidsoverdracht n.a.v. een staats-hervorming tot stand brengen. Maar vooraleer die factoren onderzocht kunnen worden, moet eerst worden gedefinieerd wanneer en op welke manier men over het succes van zo’n overdracht kan spreken. In dit onderzoek wordt, op basis van een eigen ontwikkelde definitie van succes, een onderscheid gemaakt tussen het uitvoeringssucces, het processucces, en het post-uitvoeringssucces.

- Uitvoeringssucces: de effectieve uitvoering van de overdracht zoals die is vastgelegd in de besluitvorming. De formele besluitvorming moet daarbij ter hand worden genomen en worden vergeleken met het eindresultaat. Is alles uitgevoerd of zijn er onderdelen die nog wachten op uitvoering?
- Processucces: de manier waarop de uitvoering tot stand kwam. Binnen het proces van overdracht zijn er drie deelsuccessen:

- Snelheid: daarbij kijken wij naar de snelheid van het hele proces, dus zowel de aanloop naar de besluitvorming als de uitvoering van de besluitvorming. Daar de mate van complexiteit van de overdracht een belangrijke rol speelt in de snelheid van uitvoering, definiëren wij vooraf geen algemeen aanvaardbare snelheid. M.a.w. wat een aanvaardbare overdrachtsnelheid is zal moeten blijken bij analyse van de case.
- Middelen/output: daarbij bekijken wij of de overdracht is verlopen met een aanvaardbare verhouding tussen ingezette middelen en output. Onder middelen wordt in dit onderzoek verstaan: mensen (eigen personeel, externen), budget en communicatie. Hier is dezelfde opmerking als daarnet op zijn plaats. Daar de mate van complexiteit niet voor elke overdracht dezelfde is, zal de verhouding tussen middelen en output niet steeds dezelfde zijn. Opnieuw zal bij analyse van de case moeten blijken wat aanvaardbaar is en wat niet.
- Beleidscontinuïteit: dit deelsucces bestaat erin dat de beleidscontinuïteit niet wordt verstoord tijdens het proces van overdracht. Met andere woorden: ondervinden de klanten van het overgehevelde beleidsdomein problemen op het veld tijdens de overdracht als gevolg van die overdracht? Dit kan worden nagegaan door het opsporen van klachten m.b.t. de verstoring van het beleid.
- Post-uitvoeringssucces: nieuwe bevoegdheidsverdeling na regionalisering. Hier wordt nagegaan hoe, na overdracht, in de praktijk wordt omgegaan met de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus. Binnen de bevoegdheidsverdeling zijn er twee deelsuccessen:
 - Bevoegdheidsafbakening: een duidelijke bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende betrokken beleidsniveaus. Is het na uitvoering duidelijk welk niveau voor wat bevoegd is?
 - Coördinatie: een goede coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Is de coördinatie tussen de beleidsniveaus, in domeinen waar die nodig is als gevolg van de overdracht, optimaal?

Het spreekt voor zich dat de twee laatstgenoemde hoofdsuccessen, met name processucces en post-uitvoeringssucces, alleen kunnen worden bekeken als de uitvoering, het eerste hoofdsucces, op zijn minst partieel heeft plaatsgevonden. Door te werken met drie hoofdsuccessen opgedeeld in verschillende deelsuccessen, zal het beeld dat zal worden verkregen van de mate van succes een stuk dichterbij de werkelijkheid aanleunen dan indien werd toegespitst op slechts één of enkele van deze deelsuccessen. Deze deelsuccessen samen zullen een algemene succesindicator vormen voor de overdracht van een bevoegdheid naar aanleiding van een staatshervorming. In dit onderzoek worden de drie hoofdsuccessen geacht dezelfde wegingswaarde te hebben, namelijk één derde van het succes. Ook de

deelsuccessen worden, binnen de hoofdsuccessen, geacht onderling dezelfde wegingswaarde te hebben.

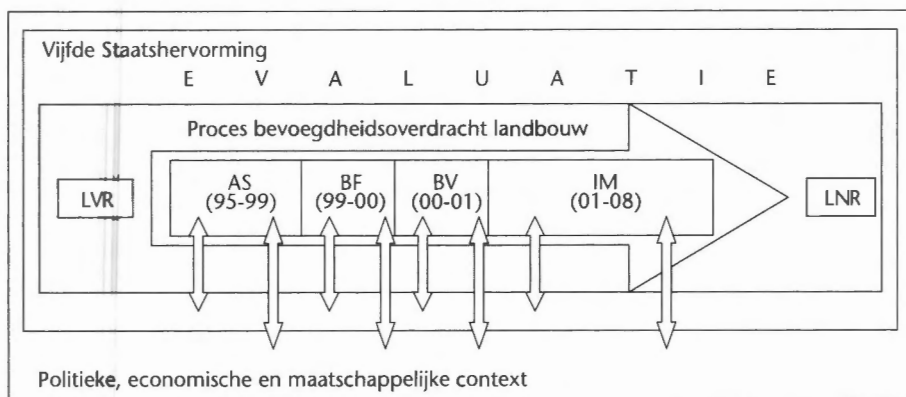
De caseselectie is zonder twijfel van groot belang bij het voeren van dit type onderzoek. In dit onderzoek wordt gekozen voor de bevoegdheidsoverdracht landbouw naar aanleiding van de vijfde staatshervorming van 2001. Verschillende redenen liggen aan de basis van deze keuze. In de eerste plaats betreft het een overdracht naar aanleiding van de meest recente staatshervorming. Op drie vlakken is dit van belang. In de eerste plaats zorgt het bestuderen van de meest recente staatshervorming ervoor dat de erfenis van de vorige vier staatshervormingen wordt meegedragen en indien nodig mee wordt geanalyseerd. In de tweede plaats zorgt deze keuze ervoor dat men zal geconfronteerd worden met de meest recente graad van veranderingscapaciteit en veranderingsmanagement van de administratie. Een derde belangrijk gevolg van deze keuze is van pragmatische aard: doordat de feiten zich in een niet al te ver verleden hebben voorgedaan, is het gemakkelijker om aan de nodige documentatie te geraken en de toenmalige sleutelspelers te interviewen.¹

Binnen de keuze van de vijfde staatshervorming is de keuze gevallen op de overdracht landbouw en dit om twee redenen. In de eerste plaats kan men vaststellen dat de bevoegdheid landbouw niet voor het eerst geïntroduceerd werd voor regionalisering, daar er in het verleden al stukken bevoegdheid zijn geregionaliseerd. In tweede instantie is het van belang aan te halen dat met deze bevoegdheidsoverdracht naar aanleiding van de vijfde staatshervorming een belangrijk aantal personeelsleden werd overgeheveld, namelijk 708 federale ambtenaren, wat meteen de meest recente grote overdracht naar het Vlaamse niveau is.

2.2. *Procesbenadering*

Na de definiëring van 'succesvolle bevoegdheidsoverdracht' is het eveneens belangrijk om de weg naar het succes of de mislukking te structureren. De procesbenadering van Howlett en Ramesh (1995) met de vijf fases van de beleidscyclus – nl. agenda-setting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie – is daarbij de indeling bij uitstek om dit complex verhaal van beginsituatie X tot eindsituatie Y weer te geven. De agenda-setting heeft volgens Howlett en Ramesh (1995) een belangrijke impact op het vervolg van het proces maar leidt daarom niet tot duidelijk geformuleerde doelen. Bepaalde gebeurtenissen zorgen ervoor dat iets op de politieke agenda komt. Dit laatste gebeurt meestal door de inspanningen van één of meer entrepreneurs. De beleidsformulering is een fase waarin voorstellen en opties voor het uitwerken van de veranderingen worden gedefinieerd, overwogen, aanvaard of geweigerd. Tijdens deze fase worden dus de verschillende opties

geformuleerd en geherformuleerd over de tijd. De fase van de besluitvorming is vooral een belangrijke fase voor de politieke actor, met de nodige aandacht voor de wetgeving die meestal met de hervorming gepaard gaat. De implementatiefase is niet zomaar een uitvoerfase, want ook hier nog kunnen onderhandelingen plaatsvinden over de effectieve uitvoering. De besluitvormers die het niet gehaald hebben zijn immers niet verdwenen en kunnen in deze fase terug op de voorgrond treden om het beleid alsnog te wijzigen naar hun ideaalbeeld. Ten slotte is er nog de evaluatiefase, waarin de mate van succes inzake overdracht wordt bepaald. In dit onderzoek wordt er gekozen voor een duidelijke afbakening tussen de verschillende fases, waarbij de ene fase telkens perfect aansluit bij de voorgaande. In realiteit is dit vanzelfsprekend veel gecompliceerder en lopen de verschillende fases door elkaar. Figuur 1 geeft deze pragmatische afbakening weer voor de case landbouwregionalisering met de tijdsafbakening tussen haakjes.²



LVR: landbouw voor regionalisering; AS: agenda-setting; BF: beleidsformulering; BV: besluitvorming; IM: implementatie; LNR: landbouw na regionalisering.

FIGUUR 1. Beleidsstappen in de beleidscyclus toegepast op de case landbouwregionalisering n.a.v. de vijfde staatshervorming.

Het veranderingsproces staat natuurlijk niet los van de bredere context van de vijfde staatshervorming waarvan de bevoegdheidsoverdracht deel uitmaakt, en van de nog bredere algemene politieke, economische en maatschappelijke context, zoals in figuur 1 te zien is. Het is voorts reeds duidelijk bij de beschrijving van deze fases dat de eerste drie – namelijk de agenda-setting, de beleidsformulering en de besluitvorming – eerder zullen worden bekeken vanuit een politicologische invalshoek, terwijl de twee laatste fases – namelijk de implementatie en de evaluatie – eerder zullen worden geanalyseerd vanuit een bestuurskundige invalshoek. Het proces zelf zal worden beschreven op basis van de narratieve of vertellende methode (Abbot, 1992).

2.3. Theoretisch kader

Om de beschrijvende aard van de narratieve methode te overstijgen, codificeren wij de narratieve verklaring: het verhaal wordt verteld in de taal van een theoretisch raamwerk (Ragin, 1987). Wij zullen daarbij het proces niet beschrijven en verklaren vanuit één enkele theorie maar vanuit verschillende theorieën, afhankelijk van de beleidsstap binnen de procesbenadering. Per beleidsstap formuleren wij één of meer hypothesen die doorheen het onderzoek moeten worden verkend en aansluitend bevestigd of ontkracht moeten worden.

Het startpunt van de overdracht is 'LVR' of 'landbouw voor regionalisering', de situatie voor de start van de agenda-setting (zie figuur 1). In het kader van dit onderzoek komt dit neer op de situatie gecreëerd door de eerdere staatshervormingen. Omdat de voorgeschiedenis van belang is om het vervolg te begrijpen, zullen wij de beginsituatie analyseren en verklaren doorheen de theorie van 'path dependency': gebeurtenissen en beslissingen in het verleden hebben een invloed op latere beleidsbeslissingen (Pierson, 2000). De verwachting bij dit beginpunt luidt als volgt: *Hoe meer onderdelen van de bevoegdheid binnen het specifiek beleidsdomein er reeds in het verleden zijn overgedragen, hoe meer kans op succes inzake overdracht.* Men zou mogen verwachten dat de ervaring die vroeger is opgedaan binnen het beleidsdomein zal bijdragen tot het succes inzake overdracht. In het verlengde hiervan ligt de volgende verwachting: *Hoe substantiëler de eerder overgehevelde bevoegdheden, hoe meer kans op succes inzake overdracht.* Men mag verwachten dat vooral de ervaringen met substantiële overdrachten die vroeger zijn opgedaan zullen bijdragen tot een succesvolle overdracht.

Voor de fase van de agenda-setting maakt dit onderzoek gebruik van het stromenmodel van Kingdon (1995). Kingdon (1995) maakt een onderscheid tussen drie stromen: de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom. De beleidsstroom bestaat uit beleidsalternatieven en kan zich geleidelijk ontwikkelen tot beleidsvoorstellen. De probleemstroom omvat een veelheid van factoren die allemaal potentieel door besluitvormers zouden kunnen worden gecatalogeerd als problemen waaraan ze iets moeten doen. De politieke stroom bestaat uit gebeurtenissen zoals veranderingen in de publieke opinie of veranderingen in regeringsmeerderheid. Zij beïnvloeden of politici geneigd zijn om aandacht te besteden aan bepaalde problemen of bepaalde beleidsalternatieven in overweging te nemen. Deze stromen bestaan normaal onafhankelijk van elkaar maar kunnen op cruciale momenten wel convergeren waardoor een 'window of opportunity' wordt geopend en drastische veranderingen in het beleidsdomein mogelijk zijn. Dit gebeurt door de inspanning van één of meer entrepreneurs (Pelgrims, 2008). De verwachting binnen deze beleidsstap luidt: *Een optimale samenkomst van de beleidsstroom,*

de politieke stroom en de probleemstroom geleid door een policy entrepreneur zal een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht. In dit onderzoek is de verwachting dat wanneer deze drie stromen samenkomen en er dus een draagvlak is voor verandering en wanneer daarenboven een entrepreneur ook effectief iets met deze samenkomst doet, dit zal bijdragen tot een vlottere overdracht.

Binnen de fase van de beleidsformulering maakt dit onderzoek gebruik van de theorie van Barzelay (2001) die een onderscheid maakt tussen een snelle en trage afhandeling van de ontwikkeling van alternatieven. Dit onderscheid is van belang omdat de snelheid waarmee alternatieven worden geformuleerd een impact kan hebben op de afhandeling van de besluitvorming en de implementatie. Vaak hangt de snelheid samen met de issue status. Een issue status die zeer hoog op de politieke agenda staat vraagt een snellere oplossing dan één die lager staat (Pelgrims, 2008). De twee verwachtingen luiden: *Een issue status die hoog op de politieke agenda staat zal een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht. Een hoge betrokkenheid van alle stakeholders binnen de beleidsformuleringsfase zal eveneens een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht.* Er wordt aangenomen dat de betrokkenheid van alle stakeholders zal toelaten om de volgende beleidsstappen vlotter te doorlopen. Wat is men immers met een vlotte beleidsformulering als deze maar van één kant komt en de niet-betrokkenen zich manifesteren in de fase van de besluitvorming en implementatie?

De besluitvormingsfase is ongetwijfeld de meest politieke van alle fases. Het is ook in deze fase dat de verliezers van de beleidsformulering terug op de voorgrond proberen te komen om alsnog de beslissing naar hun hand te zetten (Howlett & Ramesh, 1995). In deze fase wordt de besluitvormingstheorie eigen aan de Belgische staatshervorming aangewend zoals beschreven door auteurs als Deschouwer (2002) en Dewachter (2001) en die is afgeleid van Lijphart (1968) en Huysse (1970): de pacificatiebesluitvorming. Lijphart (1968) probeert te verklaren waarom er politieke stabiliteit heerst in verzuilde en verdeelde maatschappijen. Volgens hem zijn het de in kartel opererende elites die ervoor zorgen dat er relatieve stabiliteit wordt tweegebracht. Deze elites moeten aan bepaalde vaardigheidseisen voldoen om dit soort politiek te doen slagen. In de eerste plaats moet de elite beseffen dat, als de pacificatie niet bestendig wordt, dit het einde kan betekenen van het politiek regime. Voorts moet de politieke elite de specifieke pacificatiespelregels volgen: organiseren van topperleg voor zeer bedreigende issues, geheimhouding die leidt tot een informatiekloof tussen de toplaag van de politiek en de rest, gedepoliteerde en zakelijke onderhandelingen, verdraagzaamheid tussen de elites, evenredigheid inzake verdeling van de baten volgens aantal en ten slotte de macht van de regering. In later werk zou Lijphart onder meer ook nog het vetorecht van de

minderheid toevoegen. Dewachter (2001) voegt nog drie punten toe die eigen zijn aan de Belgische variant van de pacificatiebesluitvorming. In de eerste plaats is er de macht van de politieke partijen, veeleer dan de macht van de regering. In de tweede plaats is er het incrementalisme of het beleid in kleinere mootjes, zoals dit ook het geval is bij de staatshervormingen. Ten slotte is er het complexe systeem van 'checks and balances' tussen de politieke elites in België, dat een aanpassing vormt van de evenredigheidsregel. In het kader van de staatshervorming kan worden gewezen op de dubbele tweederdemeerderheid die moet gehaald worden. De verwachting in deze besluitvormingsfase luidt: *De besluitvorming eigen aan een staatshervorming, nl. de pacificatiebesluitvorming, zal een negatieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht.* Negatief omdat dit type (weinig gedetailleerde en op compromis gestoelde) besluitvorming kan leiden tot onduidelijkheid voor de ambtenarij die nadien de administratieve vertaling moet verzorgen. Men zou er mogen van uitgaan dat hoe gedetailleerder de politieke besluitvorming is, hoe minder kans er is op onduidelijkheden en administratieve interpretatietwisten en hoe meer kans op een succesvolle overdracht.

Voorts is er de implementatiefase die wordt gekaderd binnen de theorie van veranderingsmanagement. Daarbij wordt ingezoomd op het veranderingsproces, veeleer dan op de beschrijving van de inhoud of de context van de veranderingen (Petigrew, Ferlie & Mc-Kee, 1992). De vijf steunpilaren van het veranderingsmanagementproces, gebaseerd op het werk van Parys, Pelgrims en Hondeghem (2005) die deze fase zullen kaderen zijn: projectorganisatie (Duck, 2000; Kotter, 2000), aanvaardbaarheid door betrokkenen (Kloosterboer, 1993), communicatie (Doppler & Lauterberg, 1996) en middelen en weerstand (Stroh, Northcraft & Neale, 2002). De verwachting binnen deze implementatiefase luidt als volgt: *De aanwezige veranderingsbereidheid en -capaciteit inzake projectorganisatie, betrokkenheid, communicatie, middelen en weerstandsbestrijding binnen de 'verliezende' federale en 'ontvangende' Vlaamse administratie zullen een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht.* Deze voorwaarden worden hier aangenomen van cruciaal belang te zijn voor het welslagen van de overdracht en hebben alles te maken met de wil en de capaciteit van de administratie om zich te organiseren en te veranderen.

Ten slotte is er de evaluatiefase die het processucces, het uitvoeringssucces en het post-uitvoeringssucces evalueert waarvan sprake in punt 2.1. Een overdracht wordt als succesvol beschouwd indien deze voldoet aan volgende voorwaarden: de snelheid van de overdracht is aanvaardbaar, de ingezette middelen staan in verhouding met de output, er is sprake van beleidscontinuïteit tijdens de overdracht, de besluitvorming wordt effectief uitgevoerd, de bevoegdheidsverdeling is duidelijk

afgebakend over de verschillende beleidsniveaus en er is een goede coördinatie tussen de beleidsniveaus.

2.4. *Bronnenmateriaal*

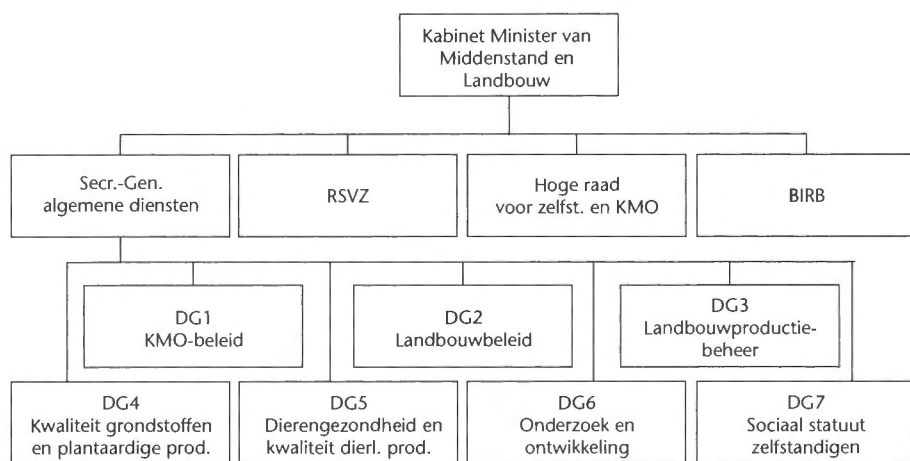
Wij gebruiken twee soorten bronnen om de reconstructie van deze case tot een goed einde te brengen. Ten eerste wordt er gebruik gemaakt van verschillende, zowel wetenschappelijke, politieke, ambtelijke als journalistieke documenten: wetenschappelijke boeken en tijdschriften, wetgeving, parlementaire vragen, commissie-verslagen, regeringsverklaringen, interne nota's en verslagen van de verschillende administratieve overlegstructuren, krantenartikelen enz. In tweede instantie wordt deze informatie zo veel als mogelijk getoetst door de politieke, ambtelijke en maatschappelijke sleutelactoren van toen te interviewen. Door te werken met twee verschillende types bronnen wordt de accuraatheid van dit kwalitatief onderzoek verhoogd.

3. **Procesanalyse van de bevoegdheidsoverdracht landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming**

3.1. *Landbouw voor regionalisering n.a.v. de vijfde staatshervorming*

Vooraleer te beginnen met de fase van de agenda-setting is het niet onbelangrijk eerst een historisch overzicht te geven van de staatshervorming inzake landbouw voor de Lambermont-akkoorden en van de landbouwadministratie op het Vlaamse en federale niveau.³ De bevoegdheid van de gewesten op het vlak van landbouw werd vastgelegd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BS 13 augustus 1980) en gewijzigd in 1988 en 1993 door de derde en vierde staatshervorming. Nog voor de vijfde staatshervorming zijn de gewesten reeds bevoegd voor: de toepassing, in het kader van het landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden en de plattelandsontwikkeling; het landbouwinvesteringsfonds; de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven; het promotiebeleid; de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud. Voorts wordt ook al voorzien in coördinatiemechanismen tussen de federale overheid en de deelstaten inzake landbouwbeleid.

Voor de vijfde staatshervorming beschikt de federale overheid dus nog steeds principieel over de residuaire bevoegdheid. Concreet gaat het over de reglementering, het beheer en de controle van dieren, van planten, van de landbouwgrondstoffen en van de landbouw- en voedingsproducten, het sanitair beleid betreffende planten en dieren en betreffende dierlijke en plantaardige producten. Deze residuaire bevoegdheid voor de federale overheid vertaalt zich in de grootte van de administratie. Terwijl de Vlaamse landbouwadministratie net voor de vijfde staatshervorming om en bij de 100 ambtenaren telt en is ondergebracht onder het departement EWBL (Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw), telt de federale landbouwadministratie 2800 ambtenaren. Figuur 2 geeft het organigram weer van het toenmalig Ministerie van Middenstand en Landbouw. Het federaal Departement voor Middenstand en Landbouw is in die tijd samengesteld uit 7 directoraten-generaal naast het secretariaat-generaal en de algemene diensten. Het secretariaat-generaal en de algemene diensten zijn een horizontale dienst met als voornaamste taak het ondersteunen van de operationele besturen. Directoraat-Generaal (of DG) 1 en 7 hebben betrekking op middenstandsbevoegdheden, DG2 tot en met DG6 zijn de directoraten-generaal die later rechtstreeks door de regionalisering zouden worden getroffen.



FIGUUR 2. Organigram voormalig Ministerie Middenstand en Landbouw.

DG2 – Landbouwbeleid is verantwoordelijk voor de conceptie en het beheer van het landbouw- en zeevisserijbeleid. Dit beleid vindt hoofdzakelijk zijn oorsprong op Europees niveau, en voor landbouw met name in het gemeenschappelijke landbouwbeleid. DG2 heeft als belangrijkste taak het Europees beleid voor te bereiden en te beheren. DG2 beheert eveneens het landbouwfonds en het landbouwinveste-

ringsfonds. Binnen DG2 zijn er twee afdelingen: de afdeling intern landbouwbeleid en de afdeling internationaal landbouw- en visserijbeleid. DG2 is ten slotte ook verantwoordelijk voor de opvolging van het beleid in andere multilaterale organisaties zoals de WHO. DG2 telt 158 ambtenaren.

DG3 – Landbouwproductiebeheer is het betaalorgaan van het Ministerie en is verantwoordelijk voor de uitbetaling van de rechtstreekse steun aan de producenten. DG3 voert dus het Europees beleid uit dat mee door DG2 wordt bepaald en telt 286 ambtenaren.

DG4 – Kwaliteit grondstoffen en plantaardige producten is bevoegd voor de controle en de kwaliteit in de plantaardige sector. Het bestuur is opgesplitst in 2 inspecties-generaal waarbij inspectie-generaal grondstoffen en verwerkte producten (IG1) verantwoordelijk is voor de grondstoffen en inspectie-generaal planten en plantaardige producten (IG2) verantwoordelijk is voor de planten en plantaardige sector. DG4 telt 434 ambtenaren.

DG5 – Diergezondheid en de kwaliteit van dierlijke producten is bevoegd voor de controle en de kwaliteit in de dierlijke sector. Het bestuur is opgesplitst in 2 inspecties-generaal waarbij het IG veterinaire diensten verantwoordelijk is voor de diergezondheid, de diergeneeskunde, de dierenbescherming en het in het verkeer brengen van dieren en het IG kwaliteit van dierlijke producten verantwoordelijk is voor het kwaliteitsbeleid in de dierlijke sector, samen goed voor 292 ambtenaren.

DG6 – Onderzoek en ontwikkeling is bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in de landbouwsector; het staat in voor de verspreiding en de toepassing van de resultaten en bestaat uit 99 ambtenaren. Daarnaast zijn er nog 5 wetenschappelijke instellingen verbonden aan het departement: het centrum voor landbouweconomie (CLE) met 134 ambtenaren, de nationale plantentuin (NBP) met 157 ambtenaren, het centrum voor onderzoek in de diergeneeskunde en de agrochemie (CODA) met 232 ambtenaren, het centrum voor landbouwkundig onderzoek (CLO) te Melle met 466 ambtenaren en het centre de recherche agronomique (CLA) te Gembloux met 448 ambtenaren. Naast de financiering vanuit de begroting van het departement DG6 beschikt elk van deze instellingen over een rechtspersoonlijkheid waarin eigen inkomsten gegenereerd worden (Pvtconsult, 2001).

3.2. *Agenda-setting (21/05/1995 – 13/06/1999)*

De agenda-setting met betrekking tot de overheveling van landbouw loopt van de verkiezingen van 21 mei 1995 tot de verkiezingen van 13 juni 1999. De federale regeringsverklaring van 28 juni 1995 voorziet in de oprichting van een commissie samengesteld uit vertegenwoordigers van het federale parlement en de gemeenschapsparlamenten om zich onder meer te buigen over de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen met het oog op een grotere homogeniteit. Het Bureau van de Senaat besluit geen afzonderlijke commissie op te richten maar de bestaande Commissie voor Institutionele Aangelegenheden te gebruiken voor deze taak. Na haar werkzaamheden publiceert deze commissie op 30 maart 1999 haar verslag maar de conclusies vormen in de meeste gevallen niet meer dan een aanzet tot grondiger studie. Voor wat betreft landbouw worden de verschillende facetten belicht en wordt een mogelijke regionalisering besproken.⁴ Ook de Vlaamse Regering is communautair actief en wil na de vierde staatshervorming nog een stap verder gaan. Zij legt haar krachtlijnen voor een verdere staatshervorming neer in een discussienota.⁵ Deze ligt samen met de resultaten van een reeks hoorzittingen aan de basis van de werkzaamheden van de Commissie voor Staatshervorming van het Vlaams Parlement, die uitmonden in verschillende resoluties over de volgende staatshervorming die worden aangenomen op 3 maart 1999. In één van die resoluties wordt expliciet gevraagd naar de volledige overheveling van de landbouwbevoegdheden: "Er dient een volledige overheveling van de landbouw-, tuinbouw- en visserijbevoegdheden naar de deelstaten doorgevoerd te worden. Dat impliceert de volledige uitvoering van het Europees beleid, met inbegrip van het quotabeheer, het wetenschappelijk onderzoek, de productcontrole en de sanitaire en fytosanitaire bevoegdheden".⁶ In reactie op de resoluties van het Vlaams Parlement nemen de Parlementen van het Waals Gewest en van de Franse Gemeenschap op hun beurt een resolutie aan waarin de afwijzende standpunten van de Franstalige partijen worden neergelegd.⁷ Deze grote communautaire activiteit in de Senaat, het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering kan men categoriseren binnen de eerder vermelde beleidsstroom. Het is daarbij vooral de Vlaamse politieke elite die geen genoegen neemt met een vierde staatshervorming als eindpunt. De regionalisering van landbouw is daar een onderdeel van.

In mei van 1999 breekt in België de dioxinecrisis uit. Rond die tijd wordt duidelijk dat de giftige stof dioxine in de voedselketen is geraakt. Grote hoeveelheden kippen en zuivelproducten worden preventief uit de rekken genomen en de aanvoer van kippen-, varkens- en rundvlees wordt stilgelegd. Deze crisis krijgt ook een belangrijk politiek staartje, want vanuit de oppositie wordt beweerd dat de verantwoordelijke ministers geprobeerd hadden de omvang van het probleem beschreven in de

nota-Destickere stil te houden, een nota die aan het licht was gekomen door Guy Verhofstadt. De positie van minister van Volksgezondheid Colla en van minister van Landbouw Pinxten wordt onhoudbaar en op 1 juni 1999 nemen beiden ontslag als minister.⁸ Deze crisis zorgt ervoor dat er een probleemstroom ontstaat rond landbouw, met name dat het federale landbouwdepartement niet naar behoren zou gewerkt hebben. Deze dioxinecrisis beheerst de aanloop naar en de verkiezingen van 13 juni 1999, wat de politieke stroom inhoudt van dit verhaal. Het samenkomen van de drie stromen – de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom – met de verkiezingen van 13 juni 1999 als hoogtepunt en tegelijkertijd eindpunt van de agenda-setting, zorgt ervoor dat landbouw in het midden van de storm komt te staan en dat er een ‘window of opportunity’ ontstaat voor hervormingen. Guy Verhofstadt werpt zich in deze crisis op als de entrepreneur die na de verkiezingen de nodige hervormingen zou doorvoeren.

Bekijkt men de andere stakeholders,⁹ dan kan men vaststellen dat deze geen of weinig invloed hebben op de agenda-setting. Vooreerst zijn er de drukkingsgroepen waarvan de belangrijkste zijn: de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat (ABS). De Boerenbond is geen vragende partij van een regionalisering, integendeel, hij is er een tegenstander van. Het ABS is wel te vinden voor een regionalisering want het is meer Vlaamsgericht maar het heeft niet echt een impact op de agenda-setting. Ook de ambtelijke actoren zijn niet betrokken bij de agenda-setting. De landbouwadministratie, zowel op Vlaams als op federaal niveau, mengt zich dan ook niet in deze politieke fase van agenda-setting. De administratie volgt met belangstelling de werkzaamheden in het Vlaams Parlement en de Senaat maar besteedt er voor de rest niet veel aandacht aan. Dit verandert toch enigszins bij het uitbreken van de dioxinecrisis, want al snel wordt binnen de federale administratie gevoeld dat deze crisis haar zuur zou kunnen opbreken. Het federaal landbouwdepartement krijgt immers deels de schuld in de schoenen geschoven van wat fout is gelopen. Het federaal landbouwkabinet is meer betrokken dan de hierboven vermelde landbouwadministraties, daar de agenda-setting volledig politiek getint is. En ook hier is er bij het uitbreken van de dioxinecrisis een verhoogde waakzaamheid te bespeuren met betrekking tot een mogelijke landbouwregionalisering. Het Vlaamse landbouwkabinet staat in deze fase eerder aan de zijlijn en volgt de gebeurtenissen van op een afstand.

3.3. *Beleidsformulering (13/06/1999 – 05/04/2000)*

De beleidsformulering gaat van start na de verkiezingen van 13 juni 1999 en loopt tot 5 april 2000, de dag waarop het Hermes-akkoord, dat de regionalisering van landbouw bezegelt, wordt gesloten. De verkiezingsresultaten van 13 juni 1999

worden enorm beïnvloed door de dioxinecrisis in de weken die eraan voorafgaan. De Groenen behalen een mooie score en ook Guy Verhofstadt als oppositieleider komt versterkt uit deze verkiezingen. Al snel wordt duidelijk dat de christendemocraten een oppositiekuur wensen en zij laten het initiatief aan de overwinnaars. Op federaal niveau komt er een paars-groene regering, hetgeen ook op Vlaams niveau gebeurt, weliswaar aangevuld met VU&ID. Het federale regeerakkoord van 7 juli 1999¹⁰ wordt een compromis tussen de weigering van de Franstaligen voor verdere institutionele onderhandelingen en de Vlamingen die met de daarnet beschreven initiatieven hadden aangetoond net de tegenovergestelde positie in te nemen. Het compromis bestaat erin de onderhandelingen door te verwijzen naar een intergouvernementele en interparlementaire conferentie voor institutionele vernieuwing, met zowel vertegenwoordigers van federale en regionale parlementen als regeringen. Deze conferentie zou in de pers de naam 'Costa' krijgen. Illustratief voor de Vlaamse wens voor een verdere stap in de staatsvorming is het Vlaams Regeerakkoord van 8 juli 1999 dat een onderscheid maakt tussen hervormingen die snel kunnen worden doorgevoerd en noodzakelijke hervormingen waarvoor een diepgaander overleg noodzakelijk is. Land- en tuinbouw en visserij zijn terug te vinden in de tweede categorie met de vraag naar de overheveling van het volledige takenpakket.¹¹

De Costa wordt op 20 oktober 1999 geïnstalleerd en wordt voorgezeten door Patrik Vankrunkelsven (VU&ID) en Philippe Moureaux (PS). Al snel wordt duidelijk dat dit orgaan het moeilijk zal hebben om een consensus te bereiken, getuige de samenstelling: 31 partijvertegenwoordigers vanuit de zes meerderheidspartijen en vanuit VU&ID, CVP en PSC. Twee werkgroepen worden opgericht: één over de bevoegdheidsverdeling die zou beginnen met de domeinen landbouw en buitenlandse handel en één over de financiering van de gemeenschappen en gewesten. Belangrijk in deze beginperiode is dat de werkzaamheden doorkruist worden door onderhandelingen inzake de financieringswet. Op 1 december 1999 wordt immers het Sint-Elooisakkoord gesloten dat bepaalt dat de verdeling van de federale onderwijsdotatie tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap volgens het aantal leerplichtige leerlingen tussen 6 en 18 jaar moet gebeuren. Voor hun werkzaamheden maken de leden van de Costa gebruik van het eerder besproken senaatscommissieverslag. Werkgroep I vindt op 22 december 1999 een principiële overeenstemming over een maximale regionalisering van het landbouwbeleid. Maar enkele maanden nadien is deze overeenstemming zoek en op 22 maart 2000 stelt Vankrunkelsven onder druk van VU&ID voor dat premier Verhofstadt zelf onderhandelingen zou openen over alle hangende kwesties. Daarbij wordt rekening gehouden met hetgeen reeds in de Costa is besproken maar doordat het aantal onderhandelaars en beleidsbepalers nu kleiner is, blijkt deze werkvorm veel efficiënter dan de Costa tot dan toe was gebleken. Na discrete voorbereidende gesprekken en nachtelijke

vergaderingen van het kernkabinet en de twee Costa-covoorzitters stemmen de zes partijen van de federale regering uiteindelijk op 5 april 2000 in met de principiële regionalisering van het landbouw- en exportbeleid: het Hermes-akkoord (Deweerd, 2000b).

In de fase van de beleidsformulering is er als gevolg van de dioxinecrisis een andere beleidsformulering die deze van de landbouwregionalisering doorkruist. Deze andere beleidsformulering handelt over een nieuw federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen, of kortweg FAVV, waarbij de inspectiediensten van volksgezondheid en landbouw zouden worden geïntegreerd onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid. Gezien de druk die was ontstaan na de dioxinecrisis gaat de beleidsbepaling met betrekking tot dit agentschap erg snel. Begin juli 1999 kondigt Verhofstadt de idee aan; eind juli 1999 is er al een voorakkoord binnen de regering dat leidt tot de officiële oprichting van het FAVV op 4 februari van 2000. Het FAVV zou een openbare instelling zijn met rechtspersoonlijkheid, die als doel heeft de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel te controleren teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen (Deweerd, 2000a).

De twee beleidsformuleringsfasen hierboven beschreven, nl. de regionalisering van landbouw en deze met betrekking tot de oprichting van het FAVV, hebben duidelijk een verschillende issue status. De hervormingen die nodig worden geacht naar aanleiding van de dioxinecrisis kennen een hoge issue status en als gevolg daarvan een heel korte en krachtdadige beleidsformulering. De regionalisering van de landbouw kent een lagere issue status en is het slachtoffer van het nieuwe FAVV.

Na de verkiezingen van 13 juni 1999 verliest de Boerenbond zijn directe lijn met de federale Minister van Landbouw, daar deze niet langer van CVP- maar wel van VLD-signatuur is, namelijk Jaak Gabriëls. De Boerenbond is dus niet langer, zoals gebruikelijk, de voorkeursgesprekspartner van de minister en wordt, integendeel, in het begin van de legislatuur op een zijspoor geplaatst. Het verlies van deze directe verbinding zorgt er ook voor dat de Boerenbond er niet in slaagt om de beleidsbepaling te beïnvloeden. Het Algemeen Boerensyndicaat (ABS) is eerder akkoord met wat op tafel ligt en hoeft dus niet aan beïnvloeding te doen. Net zoals in de fase van de agenda-setting nemen de federale en Vlaamse landbouwadministraties in deze fase van beleidsformulering een afwachtende houding aan. De beleidsformulering is immers een politieke fase waarin toppolitici en hun kabinet een grotere rol spelen. Zowel het kabinet van Vlaams minister Dua als het kabinet van federaal minister Gabriëls hebben in deze periode contacten met de Costa. Maar deze inbreng is beperkt tot enkele nota's die de beleidsformulering niet in een andere richting duwen.

3.4. *Besluitvorming (05/04/2000 – 13/07/2001)*

Op 5 april 2000 zorgen, zoals eerder vermeld, nachtelijke onderhandelingen binnen de regering voor een doorbraak en stemmen de zes partijen van de federale regering in met de regionalisering van het landbouwbeleid. Volgens dit akkoord, het Hermes-akkoord, zouden de gewesten bevoegd worden voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, met uitzondering van alles wat met de volksgezondheid te maken heeft, de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van landbouwers, het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), en het prijs- en inkomensbeleid. Met betrekking tot de Europese besluitvorming inzake landbouw zou een federaal regeringslid nog steeds de spreekbuis zijn maar deze minister zou dan wel het standpunt van de gewesten vertolken. Ten slotte zou ook de plantentuin in Meise overgedragen worden aan de Vlaamse Gemeenschap (Deweerd, 2002a).

Het akkoord mandateert de ministers van Institutionele Hervorming om samen met beide voorzitters van de Costa volgende tekst bij de Costa in te dienen.¹²

“(1) Nieuw artikel 6 par.1, V, BWHI: (De gewesten zijn bevoegd voor:) Het landbouwbeleid en de zeevisserij, onverminderd de federale bevoegdheid inzake:

1. De normering en de daarop toepasselijke controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid.
2. De normering en de daarop toepasselijke controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid.
3. De inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers met uitzondering van de premies gekoppeld aan de vermindering van de activiteit.
4. Het BIRB met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging.

Dit nieuwe artikel doet geen afbreuk aan de exclusieve federale bevoegdheden vermeld in artikel 6, §1, VI.

(2) Vertegenwoordiging in de Raad en de andere organen van de Europese Gemeenschap:

De vertolking van de standpunten van de gewesten in de diverse Europese organen zal geschieden door de federale Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken toegevoegd aan de federale Minister van Buitenlandse Zaken, met die verstande dat het ambtenaren uit de gewesten zullen zijn die, door detachering, een nog op te richten dienst op de Permanente vertegenwoordiging zullen bemannen

welke dient te zorgen voor de ondersteuning van de besluitvorming op Europees niveau. Deze ondersteuning zal niet enkel geschieden op het politiek niveau maar ook in de onderscheiden beheerscomités. Verder zal voormelde federale Staatssecretaris een Vlaamse en Waalse assessor bij zich hebben waar het gaat om de Belgische vertegenwoordiging in de Europese Raden.

Wijziging van het samenwerkingsakkoord zodat de Raad m.b.t. de zeevisserij verplaatst wordt van categorie I naar categorie IV.

(3) Wijziging van het KB van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen:

Opheffen van de punten a) het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek te Gembloux, b) het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek te Gent, c) de Nationale Plantentuin van België. De effectieve overdracht van de NPB zal slechts uitgevoerd worden na het tot stand komen van een samenwerkingsverdrag tussen de gemeenschappen. Wat betreft het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie en het Centrum voor Landbouweconomie dient onderzocht te worden welke diensten desgevallend overgedragen dienen te worden aan het federale agentschap voor de voedselveiligheid of aan andere federale overheden.

(4) Financiering

Met betrekking tot de financiering zal er een 'foto' worden gemaakt van wat de vijf voorbije jaren aan de gewesten inzake financiële middelen, zowel wat betreft de ambtenaren als de sectie oriëntatie, werd toevertrouwd. Er zal een gemiddelde berekend worden. Er zal evenzeer een uitsplitsing geschieden van de Europese bedragen die door toedoen van het federaal niveau aan de gewesten worden doorgegeven. In het bijzonder zullen de middelen die transiteerden via het luik garantie per gewest opgesplitst worden op basis van de lokalisatie van de ondernemingen. Ook voor het effectief personeel zal de opsplitsing gemaakt worden zowel van contractuelen als statutairen en zal eveneens de loonkost bij volledige bezetting van het kader berekend worden. Op basis van dit akkoord zal een voorlopige financiële regeling uitgewerkt worden in afwachting van een structurele wijziging van de financieringswet in het kader van de Costa".

Op 5 juli 2000, drie maanden na het Hermes-akkoord, wordt het akkoord licht aangepast. Wordt toegevoegd aan de tekst: "De instemming van de betrokken gewestregeringen is vereist voor de maatregelen van de federale overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Als toelichting wordt gegeven: Het behoud op federaal niveau van de reglementering en de controle inzake dierenwelzijn moet gepaard gaan met waarborgen voor de gewesten. Een verplichte procedure wordt ingesteld, die de desbetreffende maatregelen die ge-

volgen hebben voor het landbouwbeleid afhankelijk maken van het akkoord van de gewesten. Dit biedt het voordeel van de vereiste bescherming van de dierlijke sector en de specifieke belangen van elk gewest te verbinden".¹³ De toegevoegde paragraaf is opmerkelijk te noemen: de federale regering zal het akkoord van de gewesten nodig hebben voor maatregelen inzake dierenwelzijn als die gewestelijke economische belangen raken. Deze aanpassing kwam er op vraag van de PS, die vreesde voor beperkende maatregelen voor de sector van de foie gras (Eeckhout, 2000). Over de financiële aspecten is er op 5 juli nog geen eensgezindheid en daarom wordt het voorstel nog niet in het parlement ingediend.

Ondertussen komen de financiële problemen van de Franse Gemeenschap steeds pertinenter op de voorgrond. Met mondjesmaat geven de Franstalige politici aan dat ze bereid zijn om te praten over fiscale autonomie, iets wat ze tot dan toe hadden geweigerd. Discrete voorbereidende gesprekken worden gevoerd voor en tijdens het parlementair reces van 2000. De echte onderhandelingen beginnen op 11 oktober en worden gevoerd tussen de topministers van de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen, en de Costa-covoorzitters. Op 16 oktober wordt het Lambermont-akkoord gesloten en wordt de regionalisering van landbouw herbevestigd (Deweerd, 2002a). De regering-Verhofstadt concretiseert deze akkoorden vervolgens in twee ontwerpen van bijzondere wet van 23 januari 2001. Een eerste ontwerp regelt de financiële kant van het verhaal: de herfinanciering van de gemeenschappen en de fiscale autonomie. Een tweede bevat de overheveling van de bevoegdheden: landbouw, buitenlandse handel, gemeente- en provinciewet en, op termijn, ontwikkelingssamenwerking. In dit ontwerp wordt ook de financiële impact van de landbouwregionalisering duidelijk. Met de regionalisering van het landbouwbeleid is een bedrag gemoeid van 1,8 miljard BEF. Vlaanderen krijgt daar, na aftrek van 370 miljoen BEF voor het Brussels Gewest, 61,96 % van, of 874 miljoen BEF. Voorts worden drie wetenschappelijke instellingen naar Vlaanderen en Wallonië overgedragen: het CLE, het CLO in Gent en Gembloux, alsook de verbonden subsidies voor wetenschappelijk onderzoek. Voor de verdeling wordt het lokalisatieprincipe gehanteerd, zodat Vlaanderen 864 miljoen BEF krijgt, tegenover 777 miljoen BEF voor Wallonië (Deweerd, 2001). Nog voor de parlementaire bespreking van start gaat keurt het Overlegcomité op 22 maart 2001 de twee ontwerpen van bijzondere wet goed alsook het samenwerkingsakkoord over de plantentuin in Meise en het samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging van België in de Europese ministerraad.¹⁴

Wat volgt is een moeizame parlementaire bespreking en stemming (Deweerd, 2002a) van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen met als rode draad de zoektocht van Verhofstadt naar een tweederdemeerderheid binnen het parlement.

Door de partiële opzeg van steun van VU&ID gaat Verhofstadt zijn pijlen richten op de oppositiepartij PSC, die zelf onder druk staat van de christelijke onderwijsvakbond om de bijzondere wetten goed te keuren. Uiteindelijk geeft de PSC de steun aan beide ontwerpen nadat enkele noodzakelijke vereisten vervuld zijn. Een eerste vereiste is inspraak in de manier waarop het Lambermont-geld zou worden besteed. Dit wordt een feit met het Sint-Bonifatiusakkoord. Een tweede vereiste is de ondertekening door België van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over de bescherming van de nationale minderheden. Uiteindelijk raken beide wetten gestemd en is de vijfde staatshervorming geboren.¹⁵ Het resultaat met betrekking tot het landbouwluk is dat DG4 en DG5 zo goed als volledig federaal blijven en naar het nieuwe FAVV worden overgeheveld, hetgeen een enorme impact heeft op de grootte van de landbouwregionalisering.

De Boerenbond slaagt er opnieuw niet in om de besluitvorming te beïnvloeden en is erg kritisch over de beslissing inzake de Belgische vertegenwoordiging op de Europese landbouwraden en de manier waarop de landbouwmiddelen worden verdeeld. De Boerenbond klaagt de regionalisering aan als een puur politieke keuze, ingegeven door het feit dat de VU moest worden gesust en dan maar landbouw als cadeau kreeg (X, 2000). Het Algemeen Boerensyndicaat ziet minder problemen in de kersverse besluitvorming. De federale en Vlaamse landbouwadministratie zijn verbaasd door de snelheid en de manier waarop het Hermes-akkoord tot stand komt. De administraties vernemen het immers via de media. Ook het Vlaamse en vooral het federale landbouwkabinet zijn bijzonder verrast door de manier waarop de besluitvorming tot stand komt. Illustratief is het feit dat de kabinetschef van Jaak Gabriëls zich op 5 april 2000 in de wagen bevindt wanneer hij het nieuws van de landbouwregionalisering op de radio verneemt, onmiddellijk contact opneemt met de kabinetschef van Verhofstadt om er op aan te dringen op zijn beurt onmiddellijk contact op te nemen met Jaak Gabriëls die op dat moment met de Koning in Nederland is. Het federaal landbouwkabinet is dus amper betrokken bij de besluitvorming inzake de ontmanteling van het eigen landbouwministerie, wat toch opmerkelijk is. Na het politiek akkoord kan het federaal landbouwkabinet niets anders doen dan de besluitvorming respecteren.

De besluitvorming naar aanleiding van de vijfde staatshervorming in het algemeen en de regionalisering van landbouw in het bijzonder past perfect in het type besluitvorming dat eerder in dit artikel beschreven werd: pacificatiebesluitvorming. Er zijn in de eerste plaats opgebouwde spanningen. Aan Vlaamse kant wil men verdergaan met de staatshervorming met betrekking tot bevoegdheidsoverdrachten en fiscale autonomie voor de deelstaten. Aan Franstalige kant is er nood aan een herfinanciering van het onderwijs. De politieke elites beseffen dat men tot een akkoord moet komen. Wat volgt is topperleg met de bovenlaag van de politiek,

waarbij een toegeving aan de ene kant een toegeving aan de andere kant als gevolg heeft. Alle andere stakeholders worden tijdens deze besluitvorming buitenspel gezet. Het gevolg van dit geheim topperleg is een informatiekloof tussen de top-onderhandelaars en de rest van de politiek en de andere stakeholders. In dit type besluitvorming wordt gestreefd naar evenredigheid tussen de bevolkingsgroepen maar door het vetorecht van de minderheid wordt die evenredigheid afgezwakt ten voordele van diezelfde minderheid, getuige bijvoorbeeld de onevenredige verdeel-sleutels die worden gehanteerd bij de landbouwoverdracht. Dit type besluitvorming kent als resultaat uitgekende, uitgebalanceerde, uiterst complexe en moeilijk te doorgronden stukken tekst die aan de achterban moet worden voorgelegd, telkens opnieuw. Tijdens de besluitvorming zijn er immers meerdere momenten waarop de teksten door de politieke elite moeten worden verdedigd bij de achterban: bij het afsluiten van het politiek akkoord, bij de omzetting in wetteksten en ten slotte bij de parlementaire behandeling en eindstemming, zoals dat ook het geval was bij de vijfde staatshervorming.

3.5. *Implementatie (13/07/2001 – eind 2008)*¹⁶

3.5.1. *Vorbereidings- en transitiefase*

Eens de besluitvorming definitief is, verplaatst het zwaartepunt zich in juli van 2001 van de politiek naar de administratie en begint de administratieve vertaling van de bijzondere wetten. Het federaal landbouwdepartement neemt daarbij de leiding en overlegt in tal van overlegstructuren met de gewesten. Tijdens dit overleg wordt al snel duidelijk dat de federale diensten die zouden moeten overkomen naar de gewesten niet fysiek zouden kunnen worden gescheiden tegen 1 januari 2002, de datum van inwerkingtreding van de bijzondere wetten. Daarom wordt in december van 2001 in een samenwerkingsprotocol¹⁷ principieel afgesproken hoe de federale en gewestelijke landbouwadministraties zouden werken en hoe de betrokken ministers vanaf 1 januari van 2002 tot 15 oktober 2002 hun bevoegdheid zouden kunnen opnemen. Dit protocol is het resultaat van intense discussies en samenwerking tussen federale en gewestelijke overheden onderling en bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot logistiek, personeel, taalgebruik en bevoegdheidsverdeling. Hoewel het zwaartepunt tijdens deze fase verschuift naar de administratie, is het toch opvallend hoeveel nog politiek moet worden beslist. Alle administratieve vertalingen moeten immers worden voorgelegd aan de centrale politieke werkgroep die de administratieve werkgroepen overkoepelt.

Vanaf 1 januari 2002 zijn de gewestelijke ministers van Landbouw bevoegd voor de overgedragen landbouwbevoegdheden. De administratie blijft gewoon doorwer-

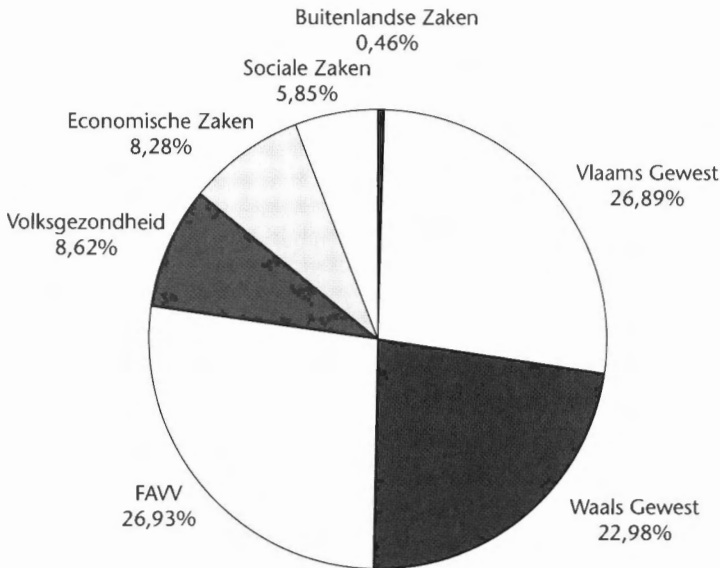
ken, maar rapporteert wel aan de bevoegde gewestelijke ministers.¹⁸ In de praktijk betekent dit dat vanaf 1 januari 2002 de gewestelijke landbouwministers dus federale dossiers op hun bureau krijgen (Belga, 2002). De moeilijkheden die er nog zijn op politiek vlak moeten worden opgelost binnen de interministeriële conferentie landbouw. Net voor het einde van de transitieperiode komt een ontbindingscomité samen om de laatste fase van de regionalisering te begeleiden inzake personeel, logistiek, budget en informatica. Dit ontbindingscomité is opnieuw een orgaan waar nog tal van politieke beslissingen moeten worden genomen inzake verdeel-sleutels.

3.5.2. *Eigenlijke implementatie en integratie binnen de Vlaamse administratie*

In oktober van 2002 staat in het *Belgisch Staatsblad* te lezen hoeveel personeelsleden naar welke entiteit-erfgenaam zouden verhuizen. 2633 landbouwambtenaren zijn betrokken partij. 708 ambtenaren gaan naar het Vlaamse Gewest en 605 gaan naar de Waalse tegenhanger. De DG's die te maken hebben met voedselkwaliteit en -veiligheid, die 709 ambtenaren vertegenwoordigen, gaan naar het FAVV. De overige ambtenaren komen bij vier federale overheidsdiensten terecht. Het Federaal Ministerie van Volksgezondheid krijgt 227 landbouwambtenaren in dienst. 12 ambtenaren die zich bezighouden met de Europese Landbouwraden verhuizen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast verhuizen 218 ambtenaren naar het Federaal Ministerie van Economische Zaken en gaan 154 ambtenaren naar het Federaal Ministerie van Sociale Zaken. Bij Sociale Zaken gaat het uitsluitend, bij Economische Zaken grotendeels, over ambtenaren van Middenstand.¹⁹ Interessant hierbij is dat eindelijk definitief zichtbaar wordt wat de ontbinding nu eigenlijk betekent qua personeel dat naar de gewesten zal gaan en personeel dat federaal blijft. In figuur 3 kan men zien dat 49,87% van het personeel van het Ministerie van Middenstand en Landbouw wordt overgeheveld naar de gewesten. Iets meer dan een vierde van het totaal over te hevelen personeel gaat naar Vlaanderen, iets minder dan een vierde gaat naar Wallonië. 50,13% van het personeel blijft federaal. Opmerkelijk is dat het FAVV met 26,93% de grootste erfgenaam is, zelfs nog groter dan het Vlaams Gewest met 26,89%.

De personeelsoverheveling publiceren in het *Staatsblad* is één ding, de integratie in een nieuwe entiteit een ander. Op basis van de Bijzondere Wet van 1980 die zegt dat "de overgang van de personeelsleden geschiedt met hun graad of een gelijkwaardige graad en in hun hoedanigheid" volgt immers een noodzakelijke afstemming met de Vlaamse spelregels. Het federale statuut wordt daartoe vergeleken met het Vlaams personeelsstatuut. De overgeheveldde personeelsleden behouden krachtens dezelfde bijzondere wet ten minste de bezoldiging "*die zij hadden of zouden verkregen hebben indien zij in hun dienst van herkomst het ambt hadden blijven*

uitoefenen dat zij bij hun overplaatsing bekleden".²⁰ Als gevolg hiervan ontvangen de overgehevelde personeelsleden in hun nieuwe graad nooit een lager salaris dan hetgene dat zij hadden bij de federale overheid op het tijdstip van hun overheveling, met name 1 oktober 2002. Deze ambtenaren kunnen bovendien bij hun inschaling niet worden geblokkeerd in hun salaris; hun evolutie in salarisschaal bij de Vlaamse overheid dient minstens even goed te zijn als bij de federale overheid.²¹ Ten slotte is het artikel 4, § 3 van het KB van 25 juli 1989 eveneens belangrijk dat zegt: "de personeelsleden die worden overgeheveld behouden de toelagen, vergoedingen of premies en andere voordelen waarop zij in het traditionele ministerie aanspraak konden maken overeenkomstig de reglementering die op hen van toepassing was".²² Zij behouden de voordelen verbonden aan een functie slechts in zoverre de voorwaarden voor de toekenning ervan blijven bestaan in de diensten van de regering. De integratie van deze 708 ambtenaren binnen de Vlaamse administratie duurt nog tot lang na de officiële overheveling van 15 oktober 2002. Het duurt immers lang voor alle personeelsdossiers definitief in orde zijn en de moeilijke inschalingsoefening binnen het Vlaams Personeelsstatuut definitief rond is. Pas in 2004 kan men stellen dat de grootste problemen inzake personeel van de baan zijn. Deze oefening heeft voor praktisch alle ambtenaren een positief resultaat, want met de overheveling is een gemiddelde loonstijging van 6% gemoeid.



FIGUUR 3. Erfgenamen van ambtenaren Ministerie van Middenstand en Landbouw.

De organisatie waar de 708 'Lambermont-ambtenaren' in terechtkomen is niet optimaal. Een kleine Vlaamse administratie van om en bij de 100 ambtenaren ontvangt plots een veelvoud aan federale ambtenaren en is daar niet klaar voor. De ambtenaren worden in een interimstructuur gedropt, waarbij er geen sprake is van integratie tot de 'Beter Bestuurlijk Beleid'-structuur definitief wordt toegepast op het beleidsdomein in 2006.²³ In het verlengde van de organisatie is er ook het probleem van de huisvesting. De diensten die overgeheveld worden komen niet onmiddellijk fysiek bij de bestaande Vlaamse diensten terecht en ook hier neemt het enkele jaren in beslag vooraleer de twee populaties geïntegreerd zijn. Het spreekt voor zich dat deze problemen een negatieve invloed hebben op de snelheid waarmee de oud-federale Lambermont-ambtenaren zich vermengen onder de Vlaamse ambtenaren en er kan dus niet onmiddellijk sprake zijn van een uniforme Vlaamse landbouwadministratiecultuur. Op het vlak van budget, ICT en logistiek verloopt de implementatie en integratie wel een stuk vlotter.

Wanneer men de case landbouw toetst op de steunpilaren van het veranderingsmanagement die eerder werden aangehaald kan men volgende vaststellingen doen. In eerste instantie kan men vaststellen dat de veranderingsbereidheid van de 'verliezende' federale en de 'ontvangende' Vlaamse administratie erg verschillend is. Bij de eerstgenoemde is deze bereidheid aanvankelijk heel laag, daar men zich het slachtoffer voelt van een politieke beslissing als gevolg van een gemediatiseerde dioxinecrisis. Toch neemt de ambtelijke loyaleiteit ten aanzien van de politieke besluitvormers na een tijdje de bovenhand op deze aanvankelijk lage graad van veranderingsbereidheid. De bereidheid tot verandering bij de Vlaamse landbouwadministratie is daarentegen al vanaf het begin erg groot en wordt gedreven vanuit het Vlaamse administratiecredo 'wat we zelf doen, doen we beter'. Het spreekt voor zich dat het voor een organisatie motiverender is om een groot stuk administratie op te nemen, dan wel om zichzelf te moeten ontbinden, zoals het geval is op het federale niveau.

In tweede instantie moet, na de veranderingsbereidheid, worden stilgestaan bij de veranderingscapaciteit van beide administraties. Ten eerste wordt de overheveling professioneel voorbereid en gecoördineerd vanuit het federale niveau met als doel de opsplitsing van het ministerie, en in tweede instantie wordt de overheveling professioneel overgenomen door het Vlaamse niveau met als doel de implementatie en integratie van de bevoegdheid en het personeel binnen de eigen rangen. Beide niveaus bouwen daarvoor de nodige projectstructuren op en zetten daarvoor de nodige middelen in. Zo laten ze zich zelfs in meerdere of mindere mate bijstaan door externe consultants. Voor het federale niveau is dit KPMG en voor het Vlaamse niveau PVT-consult met Piet Vanthemsche als opdrachthouder. Later is er zelfs een heuse Vlaamse veranderingsmanager die zowel de landbouwoverheveling alsook

de BBB-oefening voor zijn rekening neemt. Ten tweede kan men niet spreken van echte betrokkenheid van de stakeholders tijdens de implementatiefase. De hervorming wordt top-down geïmplementeerd, wat ook niet zo verwonderlijk is als men de (politieke) oorsprong van de bestuurlijke hervorming bekijkt. Van een 'burning platform' is er dan ook geen sprake, niet tijdens de agenda-setting, de beleidsformulering, de besluitvorming maar dus ook niet tijdens de implementatiefase. Een derde vaststelling is dat, ondanks de lage betrokkenheid van de stakeholders, de federale administratie en later de Vlaamse er toch alles aan doen om de landbouwambtenaren te informeren en voldoende te communiceren over de voortgang van de overdracht. Ten slotte valt de weerstand tegen de verandering met betrekking tot de overdracht al bij al nog mee, ondanks de top-down implementatie. Het syndicaal overleg, waardoor de voeling met de basis behouden blijft, speelt daar ongetwijfeld een rol in.

3.6. Evaluatie

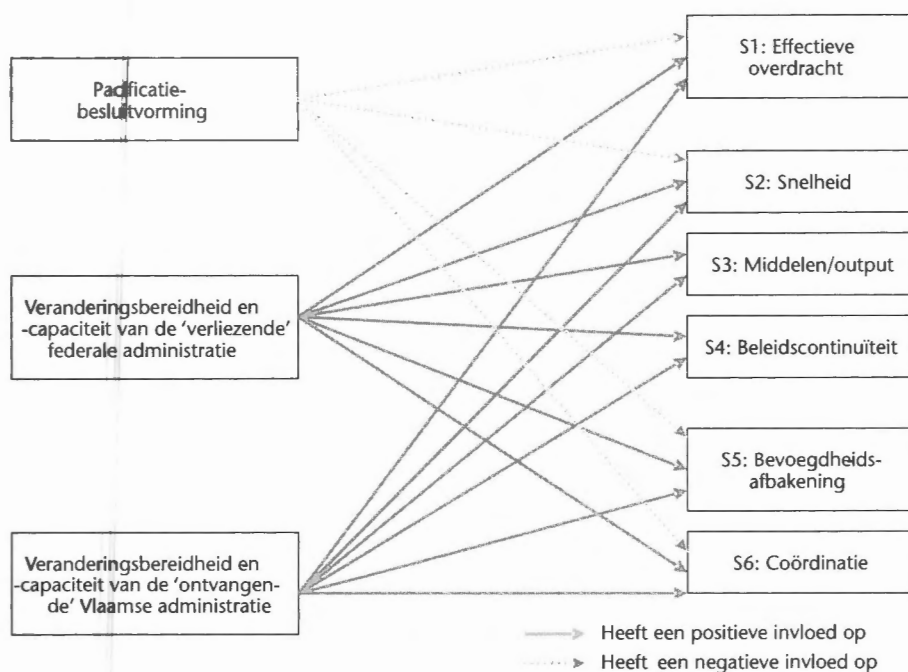
Kan men nu spreken van een succesvolle overdracht? Ondanks de complexe besluitvorming kan men toch zeggen dat deze bijna volledig is uitgevoerd,²⁴ wat een partieel succes is. Het processucces is, volgens de geïnterviewden, zowel positief als negatief. In de eerste plaats moet men vaststellen dat de snelheid van de overheveling te laag was. Tussen het politiek akkoord en de officiële overheveling van personeel ligt immers meer dan 2,5 jaar, om nog te zwijgen van de integratie die nog veel meer tijd in beslag nam. De ingezette middelen om tot de overheveling te komen waren, gezien de complexiteit van de oefening, in proportie. Positief aan de overheveling was verder dat de beleidscontinuïteit tijdens de complexe overheveling niet werd verstoord. Het post-overdrachtsucces is, volgens de geïnterviewden, genuanceerd. De nieuwe bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende beleidsniveaus is er door de regionalisering niet duidelijker op geworden en nog meer dan vroeger is coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus noodzakelijk. Toch lijkt het erop dat de minder goede afbakening en de grote noodzaak aan coördinatie op het veld tot op de dag van vandaag niet leiden tot onwerkbare situaties.

4. Conclusie

Welke factoren zijn bepalend geweest voor de graad van succes van deze overdracht en welke niet? Drie rechtstreekse verbanden (figuur 4) komen in dit onderzoek naar boven. In eerste instantie kan de hypothese *De besluitvorming eigen aan een staatshervorming, namelijk de pacificatiebesluitvorming, zal een negatieve im-*

pact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht worden aanvaard. De negatieve invloed situeert zich meer bepaald op het deelsucces effectieve overdracht, op het deelsucces snelheid, en op de deelsuccessen bevoegdheidsafbakening en coördinatie na regionalisering. Op de ratio middelen/output en op de beleidscontinuïteit is er geen verband op te meten.

Een tweede en derde rechtstreeks verband betreffen de veranderingsbereidheid en -capaciteit van zowel de Vlaamse als de federale administratie. De hypothese *De aanwezige veranderingsbereidheid en -capaciteit inzake projectorganisatie, betrokkenheid, communicatie, middelen en weerstandsbestrijding binnen de 'verliezende' federale en 'ontvangende' Vlaamse administratie zullen een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht* kan worden aanvaard. Vanuit het onderzoek blijkt dat er een positieve invloed is op alle deelsuccessen.



FIGUUR 4. **Bepalende factoren voor succesgraad van de overdracht landbouw.**

Indien men teruggrijpt naar de andere vooropgestelde hypothesen, dan kan men stellen dat sommige kunnen worden aanvaard terwijl andere verworpen dienen te worden. Maar wat deze factoren gemeen hebben is dat zij ofwel geen ofwel slechts onrechtstreekse invloed hebben op het succes van de beschreven bevoegdheidsoverdracht, vandaar ook dat zij niet terug te vinden zijn in bovenstaande figuur 4.

Zo bevorderen eerdere ervaringen met bevoegdheidsoverhevelingen binnen het betrokken beleidsdomein inderdaad succes, en zeker wanneer deze substantieel zijn, maar eerder onrechtstreeks. Onrechtstreeks omdat deze ervaringen de veranderingsbereidheid en -capaciteit van de betrokken administraties in het verleden hebben gevoed.

De hypothese dat een optimale samenkomst van beleidsstroom, politieke stroom en probleemstroom begeleid door een policy-entrepreneur een positieve impact heeft op het uiteindelijke succes kan niet worden aanvaard. Ook de hypothese dat een hoge issue status en een hoge graad van betrokkenheid voor een meer succesvolle bevoegdheidsoverdracht zorgen moet worden verworpen. Deze hypothesen worden verworpen om dezelfde reden: ze beïnvloeden immers niet rechtstreeks het succes van de overheveling maar wel de besluitvorming eigen aan de staatsvorming: de pacificatiebesluitvorming.

In welke mate deze bevindingen kunnen worden veralgemeend naar alle types van bevoegdheidsoverdrachten moet in verder onderzoek nog diepgaander worden geanalyseerd.

Noten

1. De namen van de geïnterviewden: Camiel Adriaens, Magda Aelvoet, Werner Bosmans, Xavier De Cuyper, Noël Devisch, Vera Dua, Jaak Gabriëls, Jan Rammeloo, Erik Van Bockstaele, Pascal Vanderbecq, Noël Van Ginderachter, Patrik Vankrunkelsven, Jules Van Liefveringe en Piet Vanthemsche.
2. De implementatiefase loopt tot het einde van het onderzoek, namelijk eind 2008.
3. Voor een volledig overzicht van de eerste vier staatsvormingen raden wij u aan de boeken te raadplegen van Clement, D'Hondt, Van Crombrugge & Vanderveeren (1993) en Alen & Suetens (1993).
4. Evaluatie van de werking van de federale structuren: verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1998-99, 1-1333/1.
5. Discussienota voor een verdere staatsvorming, *Parl.St.* Vlaams Parlement 1995-1996, 253/8, 23-41.

6. Voorstel van resolutie betreffende het tot stand brengen van meer coherente bevoegdheidspakketten in de volgende staatshervorming, *Parl.St.* Vlaams Parlement 1998-1999, 1342.
7. *Parl.St.* Fr. Gem. R. 1998-1999, 328/1.
8. Voor een overzicht van het politieke jaar 1999 verwijzen wij u naar het artikel van Deweerdt (2000).
9. Gezien de case de overdracht betreft naar de Vlaamse administratie, werd ervoor geopteerd om de Waalse en Brusselse stakeholders niet in dit onderzoek op te nemen.
10. Federaal Regeerakkoord: de Brug naar de eenentwintigste eeuw, *Parl.St.* Kamer BZ 1999, 20/1.
11. Vlaams Regeerakkoord: een nieuw project voor Vlaanderen, *Parl.St.* Vlaams Parlement BZ 1999, 31/1.
12. Federale Ministerraad, *Verslag van de vergadering van de Ministerraad van 5 april 2000*, Archief P. Vanderbecq.
13. Costa, *Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen: verklarende nota*, 05.07.2000, Archief P. Vanderbecq.
14. Ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St.* Senaat 2000-2001, 2-709/1.
15. Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001. Voor boeken inzake de vijfde staatshervorming verwijzen wij u graag naar Alen, Craenen *et al.* (2002) en Ingelaere, Clemer *et al.* (2001).
16. De implementatiefase loopt tot het einde van het onderzoek, namelijk eind 2008.
17. Protocol van 13 maart 2002 tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot de overgangsmaatregelen voor de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het vlak van Landbouw en Visserij, Archief P. Vanderbecq.

18. Gedachtewisseling over de implicaties van de verdere regionalisering van het landbouwbeleid, Verslag namens de Commissie Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2001-2002, 1097/1.
19. KB tot overdracht van personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw naar de Vlaamse regering van 29 september en KB tot overdracht van personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw naar de voorlopige cellen van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 29 september, *Belgisch Staatsblad* 1 oktober 2002. Zie ook Deweerdt, 2002b.
20. Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 13 augustus 1988.
21. *Hand.* Commissie voor institutionele en bestuurlijke hervorming en ambtenarenzaken van het Vlaams Parlement, 2 juli 2002, 4-20.
22. KB van 25 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de federale ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, *BS* 31 juli 1989.
23. Beleidsbrief Landbouw, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2002-2003, stuk 1403/1.
24. De officiële overdracht van de Plantentuin in Meise laat anno 2010 nog steeds op zich wachten.

Bibliografie

- Abbot, A. (1992). From Causes to Events. Notes on Narrative Positivism. *Sociological Methods and Research*, 20 (4), 428-455.
- Alen, A., G. Craenen *et al.* (2002). *De vijfde staatshervorming van 2001*. Brugge: die Keure.
- Alen, A. & L.P. Suetens (1993). *Het federale België na de vierde staatshervorming*. Brugge: die Keure.
- Algoed, K. & D. Heremans (2008). *De Bijzondere Financieringswet en de staatshervorming van 2001: feiten en cijfers*. Leuven: Steunpunt Fiscaliteit en Begroting.
- Andriessen, M., C. Pelgrims & T. Steen (2003). Aandachtspunten in het veranderingsproces. Methodologie om de roep om veranderingen te beantwoorden. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 8 (1), 20-28.

- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Barzelay, M. (2003). Introduction The Process Dynamics of Public Management Policy-making. *International Public Management Journal*, 6 (3), 251-281.
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Belga (2002, 23 januari). Vanthemsche begeleidt overstap 1300 landbouwambtenaren.
- Clement, J., H. D'hondt, J. Van Crombrugge & C. Vanderveeren (1993). *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*. Antwerpen: Maklu.
- Deschouwer, K. (2002). Falling apart Together. The Changing Nature of Belgian Conso-
ciationalism, 1961-2000. *Acta Politica*, 37 (1-2), 68-85.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie*. Leuven: Acco.
- Deweerd, M. (2000a, 16 augustus). De strijd om de nalatenschap van Landbouw. *De Tijd*.
- Deweerd, M. (2000b). Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 1999. *Res Publica*, 44 (2/3), 211-221.
- Deweerd, M. (2001, 27 februari). Ministerie van Landbouw en BDBH sluiten de deuren. *De Tijd*.
- Deweerd, M. (2002a). Kroniek van de vijfde staatshervorming. *Res Publica*, 44 (2/3), 363-395.
- Deweerd, M. (2002b, 1 oktober). Regionalisering landbouw administratief rond. *De Tijd*.
- Doppler, K. & C. Lauterberg (1996). *Change management. Vormgeven aan het veranderingsproces*. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Duck, J. (2000). Veranderingsmanagement. De kunst van het balanceren. In X, *Harvard Business Review over verandering*. Zaltbommel: Thema.
- Eeckhout, B. (2000, 6 juli). Hermes-akkoord wordt wetsvoorstel. *De Morgen*.
- Howlett, M. & M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Huysse, L. (1970). *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen: Standaard.
- Ingelaere, F., G. Clemer et al. (2001). *Lambermont: de staatshervorming van 2001*. Brugge: die Keure.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Kloosterboer, P. (1993). *Leidinggeven aan verandering*. Deventer: Kluwer.
- Kotter, J.P. (2000). Leidinggeven over verandering. Waarom veranderingsprocessen mislukken. In X, *Harvard Business Review over verandering*. Zaltbommel: Thema.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21, 66-94.

- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: University Press.
- Maesschalk, J. (2003). When Do Scandals Have an Impact on Policy Making? A Case Study of the Police Reform Following the Dutroux Scandal in Belgium. *International Public Management Journal*, 6 (5), 169-193.
- Parys, M., C. Pelgrims & A. Hondeghem (2005). *Veranderingsmanagement in de federale overheid: casestudie van de Copernicushervorming*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Pelgrims, C. (2008). *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief*. Brugge: Vanden Broele.
- Pettigrew, A., E. Ferlie & L. McKee (1992). *Shaping Strategic Change, Making Change in Large Organizations. The Case of the National Health Service*. London: Sage.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Pvtconsult (2001, 17 januari). Voorbereiding en begeleiding regionalisering landbouw, Deel 1: een onderzoek en analyse van de bestaande federale landbouwbevoegdheden en structuren. Archief N. Van Ginderachter.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Steen, T. (2001). *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*. Brugge: die Keure.
- Stroh, L., G. Northcraft & M. Neale (2002). *Organisational Behavior*. Londen: Lawrence Erlbaum Associates.
- Van den Spiegel, P. (2008). *Voorbereiding overheveling nieuw contingent federaal personeel*. Brussel: Departement Bestuurszaken Vlaamse overheid.
- Vanhee, D. & A. Hondeghem (2009). *De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: een analyse van de overdracht landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- X, (2000, 12 april). Boer niet beter af met regionalisering landbouw. *De Tijd*.