

Politieke instituties, strategieën en beleid : de consequenties van multi-level governance

Kris Deschouwer

Gewoon hoogleraar aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel en aan het Department of Comparative Politics van de Universiteit van Bergen (Noorwegen)

I. Een nieuw begrip, een nieuwe tijd ?

De term 'multi-level governance' is vandaag in de politiek-wetenschappelijke literatuur zeer populair. Hij heeft al een afkorting – MLG – en dat is meestal wel een goede indicator voor het succes van een concept. Nochtans is het begrip vrij jong. Het duikt voor het eerst op in de geschriften van Gary Marks en Liesbet Hooghe, wanneer die zich buigen over het structureel beleid van de Europese Unie¹. De analyse van de aard van dat beleid, van de wijze waarop structurele fondsen aangevraagd en verdeeld worden en van de effecten ervan, leidt tot de vaststelling dat de Europese politieke ruimte niet zomaar kan gevat worden met klassieke concepten uit de nationale of internationale politieke analyse². Er blijkt zich iets nieuws en bovendien nogal onvatbaars te ontwikkelen : *"Instead of the advent of some new political order, however distant, one finds an emerging political disorder; instead of a neat, two-sided process involving member states and Community institutions, one finds a complex, multilayered, decision-making process stretching beneath the state as well as above it"*³. De theoretische origine van multi-level governance is derhalve zeer specifiek. Zodra de regio's bij het Europees beleid betrokken worden, ontstaat een meerlagig politiek systeem, dat niet meer met de gebruikelij-

¹ G. MARKS, Structural policy in the European Community, in : A. SBRAGIA (ed), *Euro-politics. Institutions and policymaking in the 'new' European Community*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992, p. 191-224; G. MARKS, Structural policy and multi-level governance in the EC, in : A. CAFRUNY & G. ROSENTAHL, *The state of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 391-410; G. MARKS, L. HOOGHE & K. BLANK, European integration from the 1980s : state-centric versus multi-level governance, *Journal of Common Market Studies*, vol 34, 1996 (3), p. 341-378; G. MARKS, An actor-centered approach to multi-level governance, *Regional and Federal Studies*, vol 6, 1996 (2), p. 20-40; L. HOOGHE (ed), *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, 1996, New York, Oxford University Press.

² Zie hiervoor ook in het bijzonder P. SCHMITTER, Examining the present Euro-polity with the help of past theories, in : G. MARKS, F. SCHARPF, P. SCHMITTER & W. STREECK (ed), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, p. 1-14; P. SCHMITTER, Imagining the future of the Euro-polity with the help of new concepts, in G. MARKS et al., *Governance in the European Union*, 1996, p. 121-150.

³ G. MARKS, Structural policy in the European Community, in : A. SBRAGIA (ed), *Euro-politics. Institutions and policymaking in the 'new' European Community*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992, p. 221.

ke theorieën uit het federale arsenaal kan geanalyseerd worden, en dat ook niet meer kan beschreven en begrepen worden als een 'two level game'⁴.

Het idee dat er met de verdere integratie van de Europese Unie een volkomen nieuw politiek verschijnsel het daglicht ziet, dat derhalve met nieuwe definities en begrippen moet onderzocht worden, is zeer wijd verspreid. De nieuwe begrippen tieren dan ook zeer welig. De *acquis académique*⁵ bevat een ruime waaier van definities en talloze elkaar bestrijdende perspectieven. Het Europese ding krijgt vele namen, die alle willen zeggen dat het een speciale behandeling behoeft. Wie de literatuur terzake doorneemt, ontmoet termen als pluralistic security community, regime, pooled sovereignty, Zweckverband, Staatenverbund, civitas europea, concordance system, unvollendeter Bundesstaat, federal union, quasi-state, regulatory state, post-modern state, condominio, confederal consociation, composite state en uiteraard ook multi-level governance⁶.

De term 'governance' is wat ouder, en de origine ervan kan ook niet zo precies getraceerd worden. Opvallend is wel dat analyses van beleid in en door de Europese Unie het steevast over governance hebben. Het begrip is onvertaalbaar. In tegenstelling tot 'government', dat verwijst naar een set van formele instellingen die het beleid maken en uitvoeren, duidt governance meer op het proces van beleidsvorming, waarbij formele instellingen betrokken zijn, maar ook een veelheid aan andere maatschappelijke actoren⁷. Het feit dat politicologen over beleid spreken in termen van governance, betekent dat zij inzicht willen verwerven in de complexe en variërende patronen van beleidsvorming. Bij processen van governance speelt de 'government' niet noodzakelijk de centrale rol.

In beide gevallen, zowel voor 'multi-level' als voor 'governance', wordt er gewezen op een complexe vervlechting van actoren bij de politieke besluitvorming, en op de (eventueel schijnbare) devaluatie van de rol van de centrale nationale staat. De klassieke eenduidige en hiërarchische relaties binnen en tussen instellingen en maatschappelijke actoren maken plaats voor niet-hiërarchische relaties, waarin coördinatie, coöperatie maar ook institutionele conflicten centraal staan. Multi-level governance verklaart dit echter niet. Multi-level governance is immers geen theorie, geen empirisch onderbouwde set van uitspraken over relaties tussen variabelen. Het is slechts een metafoer, een kernachtig beeld van een totale situatie.

⁴ R. PUTNAM, Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games, *International Organization*, vol 42, 1988, p. 427-461.

⁵ D. CHRYSSOCHOOU, Democracy and Symbiosis in the European Union : towards a Confederal Consociation, *West European Politics*, vol 17, 1996 (4), p. 1-14.

⁶ W. WESSELS, An Ever Closer Fusion ? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, *Journal of Common Market Studies*, vol 35, 1997 (2), 267-299; D. CHRYSSOCHOOU, Europe's could-be Demos : Recasting the Debate, *West European Politics*, vol 19, 1994 (4), p. 787-801; S. TARROW, *Studying Contention in an Emerging Polity*, European Forum Seminar Paper, European University Institute, Firenze, 2000.

⁷ B. KOHLER-KOCH & R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999.

Multi-level governance kan evenwel een vruchtbaar uitgangspunt zijn voor verdere theorievorming. De patronen van besluitvorming waarnaar het verwijst kunnen als afhankelijke variabelen beschouwd worden. De onderzoeksvraag is dan die naar de oorzaken en condities voor de ontwikkeling van de nieuwe patronen van governance. Het Elfde Politologisch Congres boog zich echter over de gevolgen van multi-level governance, over de effecten ervan. Multi-level governance werd dus als een onafhankelijke variabele beschouwd, als een gegeven uitgangspunt. Die strikte scheiding tussen afhankelijke en onafhankelijke variabele is echter moeilijk heel consequent vol te houden. Om de gevolgen van multi-level governance goed te kunnen bestuderen, moet het begrip immers eerst ontrafeld worden. Wat is het precies? Welke aspecten van de governance zijn echt nieuw en anders? Het gebruik van een nieuwe term als MLG doet immers al te makkelijk vermoeden dat er zich inderdaad diepgaande empirische veranderingen hebben afgespeeld, dat de instellingen en patronen van besluitvorming zo fundamenteel getransformeerd zijn dat ze een nieuwe naam behoeven. Enige voorzichtigheid en scepticisme zijn hier zeker op hun plaats. Het onvermoeibaar zoeken naar nieuwe woorden om politieke structuren – in het bijzonder de Europese – te beschrijven en eventueel ook te begrijpen, is wetenschappelijk niet noodzakelijk de meest vruchtbare. Er kan meer geleerd worden uit klassieke vergelijkende analyse dan uit de vlucht in neologismen die vooral moeten benadrukken dat de nieuwe institutionele architectuur van de Europese politiek absoluut 'sui generis' is. Patronen van *Politikverflechtung* of complexe overlapping van bevoegdheden zijn zeer gebruikelijk in federale staten⁸. Hetzelfde geldt voor asymmetrische constructies⁹. De coöperatie tussen private en publieke actoren voor beleidsvoorbereiding, -vorming en -uitvoering werd al uitvoerig bestudeerd als neo-corporatisme¹⁰. Er zijn met andere woorden behoorlijk wat aanknopingspunten voor comparatief onderzoek naar de wijze waarop complexe en variërende instituties de handelingen en strategieën van politieke en maatschappelijke actoren kunnen beïnvloeden¹¹.

II. De consequenties van multi-level governance

In wat volgt buigen wij ons over de mogelijke gevolgen van MLG. We staan derhalve niet meer stil bij de status van het begrip, maar gaan op zoek naar de wijze waarop in meerlagige politieke systemen de wijze van beleidsvoering effecten heeft op de actoren en op het beleid. Er wordt in de verschillende

⁸ F. SCHARPF, *The Joint-decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, *Public Administration*, vol. 66, 1988, p. 239-278.

⁹ M. KEATING, *What's Wrong with Asymmetrical Government?*, *Regional and Federal Studies*, vol 8, 1998 (1), p. 195-218; M. KEATING, *Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe*, *Publius*, vol 29, 1999 (1), p. 71-86.

¹⁰ P. SCHMITTER, *Still the Century of Corporatism?*, *The Review of Politics*, vol 36, 1974, p. 85-131.

¹¹ S. HIX, *The Study of the European Community: the Challenge to Comparative Politics*, *West European Politics*, vol 17, 1994, p. 1-30; S. HIX, *The Political System of the European Union*, London, Macmillan, 1999; K. DESCHOUWER, *Imagining the Future European Party System. The uses of comparison*, paper voorgesteld op de conferentie 'Multi-level party systems: Europeanisation and the reshaping of national political representation' (Firenze, december 1999).

bijdragen op zeer uiteenlopende manieren inspiratie geput uit het begrip. Dat alleen al illustreert de inherente vaagheid en meerdimensionaliteit ervan. Enkel de bijdrage van Tamara Kovziridze gaat dieper in op het begrippenarsenaal dat met MLG meekomt. Zij buigt zich meer in het bijzonder over het idee dat hiërarchische relaties de plaats ruimen voor niet-hiërarchische. Wat dat laatste echter precies betekent, wordt in de literatuur zelden expliciet gemaakt. Kovziridze probeert variaties op hiërarchie en non-hiërarchie te definiëren, en toetst die concepten in een vergelijkende analyse van het buitenlands beleid van de deelstaten in de Belgische en de Duitse federatie.

A. Het probleem van de efficiëntie

De vraag of complexe structuren wel toelaten snel en doelmatig te besturen, is al vaak gesteld. De klassieker in dit verband is ongetwijfeld de bijdrage van Fritz Scharpf over de 'joint-decision trap'¹². Hij toont aan hoe de noodzakelijke samenwerking voor politieke besluitvorming in een federale staat grote gevaren inhoudt voor totale blokkering van de instellingen, voor het niet nemen van beslissingen en dus voor het niet kunnen wijzigen van beleidsprogramma's die in toenemende mate hun doel voorbijschieten of nodeloze uitgaven vragen. De analyse van Scharpf is trouwens ook een heel mooi voorbeeld van de wijze waarop de analyse van de Europese Unie gebaat is met zorgvuldige vergelijking, met het proberen te leren uit de ervaringen van federale staten¹³. Op de vraag of federale instellingen minder efficiënt zijn, kan beslist niet eenduidig geantwoord worden. Wel staat vast dat ze effecten hebben op de wijze waarop de dingen gebeuren¹⁴, dat ze mogelijkheden openen en andere sluiten. De nood aan coöperatie en vooral de daaruit volgende vetopunten zijn, overigens niet alleen in federale structuren¹⁵, cruciaal in dit verband.

Maarten Theo Jans vergelijkt in zijn bijdrage de pogingen tot staatshervorming in het unitaire België en in het federale Canada, en toont aan hoe en in welke mate de institutionele omgeving mede verantwoordelijk is voor het al dan niet slagen van de institutionele hervormingen. De bijdrage van Peter Bursens en Sarah Helsen onderzoekt of de Belgische achterstand inzake de implementatie van Europese richtlijnen kan toegeschreven worden aan (onder meer) het multi-level aspect van de Belgische politieke besluitvorming.

¹² F. SCHARPF, *o.c.*

¹³ Zie hiervoor ook A. SBAGIA, *Thinking about the European Future: the Uses of Comparison*, in A. SBAGIA (ed), *Europolitics. Institutions and Policy-making in the "New" European Community*, Washinton DC, The Brookings Institution, 1992, p. 257-291.

¹⁴ Bijzonder leerrijk in dit verband is U. WACHENDORFER-SCHMIDT (ed), *Federalism and Political Performance*, London, Routledge, 2000.

¹⁵ G. TSEBELIS, *Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, *British Journal of Political Science*, vol. 25, 1995 (3), p. 289-325.

B. *Vertegenwoordiging en verantwoording*

De vertegenwoordigende democratie is tot volle institutionele wasdom gekomen in de nationale staat. Partijen, verkiezingen en parlementen en vooral hun onderlinge verhoudingen zijn gegroeid en hebben betekenis gekregen binnen één enkel niveau, binnen één territoriaal afgebakende politieke gemeenschap. In de mate dat de hedendaagse governance zich op verschillende niveaus tegelijk afspeelt, langs variërende en complexe netwerken verloopt, wordt deze eenvoudige en eenduidige notie van vertegenwoordiging grondig door elkaar geschud. Dat is overigens niet de enige oorzaak van de toenemende discussies over de notie van vertegenwoordiging en over de invulling van de vertegenwoordigende democratie. De erosie van de strakke grenzen tussen maatschappelijke groeperingen en de toenemende electorale volatiliteit geven verkiezingen langzaam maar zeker een nieuwe betekenis. De deelname aan verkiezingen daalt overal, en ook al gaan nog steeds de meeste burgers naar de stembus, hun keuze reflecteert steeds minder een vaste politieke overtuiging, dan wel een tijdelijke preferentie. Verkiezingen worden meer een proces waarbij achteraf enige verantwoording wordt afgelegd, en worden minder een inhoudelijk geduide delegatie van macht aan vertegenwoordigers van zichtbare deelgroeperingen van de bevolking¹⁶.

De toenemende vervlechting en verstrengeling van niveaus van besluitvorming en dus van politieke vertegenwoordiging gebeurt parallel daarmee, en versterkt dus de vraag naar de zin en de logica van de huidige procedures van vertegenwoordiging. Ook het afleggen van verantwoording wordt bemoeilijkt. In complexe structuren met variërende paden van agenda setting, besluitvorming en uitvoering is het erg lastig om te zien en te weten wie wat gedaan heeft, op welk niveau en voor wie. Ook dit is alweer niet volkomen nieuw of uitzonderlijk. Federale systemen worden al lang geconfronteerd met dit fenomeen van 'compounded representation'¹⁷, waarbij participerende actoren beschikken over verschillende punten waarop zij het systeem kunnen binnentreden en beïnvloeden, en waarbij het systeem op verschillende en al naargelang van het beleidsdomein ook op variërende niveaus beslissingen neemt en poogt te legitimeren. Burgers zijn op verschillende niveaus en voor verschillende beleidsdomeinen door verschillende actoren vertegenwoordigd. Afschuiven van verantwoordelijkheid door te verwijzen naar de andere niveaus, of gemaakte keuzen legitimeren door te wijzen op de onmogelijkheid om vanwege de complexe vervlechting een andere weg in te slaan, zijn in meerlagige systemen zeer gebruikelijke fenomenen. Dat aspect van federale politiek is ook sterk aanwezig in de Europese Unie, en is één van de cruciale argumenten in het debat over het democratisch deficit van de Unie.

¹⁶ R. ANDEWEG, *Towards Representation Ex Alto and Ex Post ?*, paper voorgesteld op de conferentie 'Multi-level party systems: Europeanisation and the reshaping of national political representation' (Firenze, december 1999).

¹⁷ J. BRZINSKI, T. LANCASTER & C. TUSCHHOFF (ed), *Compounded Representation in Western European Federations*, London, Frank Cass, 1999.

Wijzigende instellingen zijn geen neutraal gegeven. Evoluties in de institutionele context maken dingen mogelijk en andere onmogelijk, bieden sommige actoren nieuwe kansen en maken andere kansloos. Instellingen geven en nemen macht en invloed. Over die cruciale machtsdimensie van instellingen, en van multi-level instellingen in het bijzonder, gaat de bijdrage van Carl Devos. Ook Bart Kerremans en Jan Beyers buigen zich over de wijze waarop en de mate waarin meerlagige structuren bepaalde groeperingen versterken dan wel verzwakken. In beide gevallen is er zonder meer sprake van consequenties van multi-level governance.

C. *Territoriale vertegenwoordiging*

In een meerlagig politiek systeem zijn er vele horizontale en verticale contacten tussen de autoriteiten van de diverse deelstructuren. Deelstaten overleggen onderling, en hebben onderlinge conflicten. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen deelstaten en centrale overheid. Een aantal van die relaties hebben plaats in formele instellingen, andere in informele settings. In elk geval is er dan sprake van *territoriale vertegenwoordiging*, omdat de autoriteiten van een deelgebied of van het geheel inderdaad het hele territorium vertegenwoordigen, de hele bevolking. Leden van de Duitse Bundesrat vertegenwoordigen daar hun deelstaat, leden van de Europese Ministerraad vertegenwoordigen daar hun land. Meerlagige structuren bevatten vele intergouvernementele of diplomatieke relaties. De bestaande literatuur over federale staten bestudeert hoe dat functioneert wanneer er twee volwaardige niveaus van besluitvorming zijn. De notie van multi-level governance ontstaat op het ogenblik dat de regio's in Europa als derde niveau bij de processen van besluitvorming betrokken worden. Dat leidt niet alleen tot een plotse groei van het aantal intergouvernementele relaties, maar ook weer tot variërende en complexe constructies, afhankelijk ook van de mate waarin regio's in hun nationale context al dan niet reeds betekenisvolle politieke actoren zijn.

Algemeen wordt aangenomen dat het Europees structureel beleid, en dus het ontstaan van multi-level governance, tot een *empowering* van het regionaal niveau geleid heeft. Maar ook hier is er geen sprake van slechts één enkele oorzaak. Processen van decentralisering in de nationale staten en dus van versterking van het belang van regio's waren reeds voordien aan de gang, en interacteren met de evoluties op het niveau van de Europese Unie¹⁸. Dat maakt het huidige regionalisme ook erg verschillend van voorgaande vormen van of eisen tot decentralisatie in nationale staten¹⁹. Het basisprincipe is nu autonomie, eerder dan separatie. Regio's vragen en krijgen autonomie op economisch, cultureel en politiek vlak. Regio's zien – vanwege de Europese integratie – hun territoriale locatie van

¹⁸ Er is de jongste jaren een niet te stuiten stroom literatuur over de Europese regio's op gang gekomen. Goede overzichten zijn onder meer M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998 en M. RHODES (ed), *The Regions and the New Europe. Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester, Manchester University Press, 1995.

¹⁹ S. BARTOLINI, *Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Retrenchment versus Expansion/Integration*, paper voorgesteld op de conferentie 'Beyond center-periphery or the unbundling of territoriality', (EUI Firenze, 2000).

betekenis veranderen. Nationaal perifere regio's (zoals bijvoorbeeld Catalonië) worden centraler door de erosie van nationale grenzen, terwijl andere (zoals bijvoorbeeld Galicië) nog verder naar de periferie opschuiven. Het nieuwe regionalisme wordt ook zeer fors gedragen door de politieke (en vaak ook economische en culturele) elites van de regionale entiteiten. Er is een zichtbaar en op sommige plaatsen zeer bewust proces van regiovorming ('region building') aan de gang waarbij op een zeer opvallende wijze – en mede onder invloed van de denkkaders die de Europese Unie aanreikt – private én publieke actoren samen gemobiliseerd worden en samen aangezet worden om te denken en te handelen in het regionale kader. Terwijl de Europese Unie de nationale grenzen poreuzer maakt, terwijl de betekenis van de nationale staat en de mogelijke politieke en economische rol van de nationale staat herdacht wordt, is er sprake van natievorming op het regionale niveau, maar dan wel met nieuwe vormen en stijlen van *governance*.

De bijdrage van Hendrik Vos buigt zich over de rol die regio's spelen of kunnen spelen in de Europese besluitvorming. Hij kiest daarvoor het milieubeleid, een domein waarmee het complexe samenspel tussen de vele politieke en maatschappelijke actoren heel mooi kan geïllustreerd worden. Timon Bo Salomonson en David Crikemans kijken naar de wijze waarop landen en regio's – in dit geval België en Vlaanderen – allebei buitenlandse relaties aanknopen, hoe ze allebei in meerlagige en complexe structuren aan een internationaal imago bouwen.

D. Legitimiteit

Er kunnen tenslotte ook, en dat staat niet los van de thema's die hierboven besproken werden, vragen gesteld worden over de legitimiteit in en van multi-level governance. Net als dat voor vertegenwoordiging het geval is, hebben begrippen als burgerschap, participatie en democratische legitimiteit vorm en inhoud gekregen binnen de context van de territoriaal afgebakende nationale staat. De vorming en consolidatie van de nationale staten heeft een historisch zeer unieke driehoek tot stand gebracht tussen politieke gemeenschap, politieke instellingen en belangenbehartiging. De natiestaat heeft de vorming mogelijk gemaakt van een bovenlokale identiteit en van een structuur waarin een principieel egalitair burgerschap kon gedefinieerd worden, met de daarbijkorende instellingen en principes voor het maken én betwisten van politieke regelgeving. De instellingen en begrippen die bij de moderne democratische legitieme besluitvorming horen, vinden hier hun oorsprong : burgerschap, gelijkheid, solidariteit, participatie, verkiezingen, vertegenwoordiging, parlementen, politieke partijen.

De huidige erosie van de nationale grenzen, de verschuiving en hervorming van die grenzen, de processen van regiovorming en van Europese integratie maken dit alles niet meer vanzelfsprekend. Ook al zou er een Europese 'staat' tot stand komen, dan nog zal en kan die niet de vorm en inhoud hebben van de historisch unieke natiestaat, en voldoet de eenvoudige term 'staat' niet om het systeem te benoemen. Zelfs al speelt er zich op het niveau van de regio's een proces van

staats- en natievorming af, dan nog situeert zich dat in een bredere maatschappelijke en institutionele context die niet weg te denken is, en waarin de relatief gesloten politieke gemeenschap van de staat de plaats ruimt voor bewegende, variërende en overlappende identitaire grenzen, voor sectorieel variërende patronen van beleidsvorming, voor 'compounded representation', kortom voor multi-level governance.

Een bijzonder cruciale plaats wordt hier ingenomen door de politieke partijen. Zij zijn het product van de vorming van de nationale staten, zij zijn de dragers van de *nationale* sociale conflicten. De opening van de politieke gemeenschap waarbinnen zij actief zijn, confronteert hen met zeer nieuwe uitdagingen en problemen. De vorming van min of meer coherente partijen op Europees vlak is er één van, zeker waar dat moet gebeuren door de integratie van volkomen specifiek-nationale bewegingen zoals Forza Italia, Fianna Fail, het Franse Gaullisme of de Noord-Europese conservatieve protestantse christen-democraten. Elke uitbreiding van het Europese territorium en van de Europese politieke gemeenschap leidt tot een daling van de interne coherentie van de partijen²⁰. Een ander probleem is de selectie van het politieke personeel, de planning en organisatie van de politieke carrières in een institutionele setting waar de gebruikelijke hiërarchieën doorbroken worden.

De literatuur over multi-level governance besteedt bijzonder weinig aandacht aan de politieke partijen. Van enig systematisch onderzoek naar de pas vermelde spanningen is er voorlopig nog geen sprake, behalve dan het heel concrete onderzoek naar de vorming van politieke partijen op het Europees niveau. Er is ook wat recent onderzoek naar kandidaten voor en leden van het Europees parlement, met onder meer ook aandacht voor de wijze waarop het principe van vertegenwoordiging gepercipieerd wordt²¹. Een ongetwijfeld zeer vruchtbare invalshoek is de analyse van politieke carrières, van de wijze waarop en de mate waarin politieke mandatarissen van het ene niveau naar het andere overstappen. Dat is precies de invalshoek die Stefaan Fiers gekozen heeft voor zijn bijdrage tot deze bundel. Hij kan voor de Belgische politiek alvast aantonen dat de hiërarchische relaties tussen de niveaus niet (meer) zo eenduidig zijn.

Het legitimiteitsprobleem stelt zich ook voor wat de relaties tussen de niveaus aangaat, voor de intergouvernementele relaties. Staten zijn actief in de internationale politiek, maar ook – zoals we hoger al zagen – regio's en zelfs steden²². Binnen- en buitenlandse politiek schuiven door elkaar, in die zin dat het ene niet

²⁰ G. MARKS & C. WILSON, National Parties and the Contestation of Europe, in: T. BANCHOFF & M. SMITH (ed) *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, London, Routledge, 1999, p. 113-133.

²¹ R. KATZ & B. WESSELS (ed), *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999; H. SCHMITT & J. THOMASSEN (ed), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

²² F. ALDECOA & M. KEATING (ed), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, Regional and Federal Studies*, vol. 9, 1999 (1) (themanummer).

altijd precies van het andere te onderscheiden is. Het 'land' is niet de enige relevante actor en eenheid van analyse. Ook hier komen klassieke principes, inzichten en opvattingen onder druk te staan. Het idee dat de staat het geweldmonopolie heeft, soeverein is en dus legitiem intern en extern geweld kan en mag gebruiken, verliest fors aan betekenis omdat precies begrippen en structuren als 'staat' en 'soevereiniteit' aan herijking toe zijn. De bijdrage van Carl Ceulemans verdiept zich in die problematiek van het legitieme geweld in de internationale politiek.

III. Besluit

Multi-level governance is een metafoor, een kernachtige en daarom ook snel populair geworden beschrijving van een politieke architectuur die aan het schuiven is gegaan. Meerlagigheid is één dimensie daarvan. De andere is de participatie van andere dan formeel politieke actoren in de besluitvorming, is het feit dat de besluitvorming langs variërende wegen en netwerken verloopt. Er heerst behoorlijk wat terminologische verwarring over het concept als dusdanig. Toch heeft het een niet te verwaarlozen heuristische waarde. Dat kan deze bundel ongetwijfeld overvloedig illustreren.

Dat de institutionele organisatie van de politiek gewijzigd is en nog wijzigt, staat buiten kijf. Of het gaat om graduele, dan wel om fundamentele en echt paradigmatische wijzigingen, is vandaag moeilijk te zeggen. Er bestaat in elk geval ook daarover de nodige discussie. Wat zeker kan vastgesteld worden, is dat de politieke wetenschap bijzonder veel aandacht heeft gekregen voor het meten van politieke instellingen en voor het analyseren van de wijze waarop zij het politieke leven mee sturen en betekenis geven. Diverse varianten van 'neo-institutionalisme'²³ inspireren het onderzoek. Heel vaak is er daarbij dan inderdaad expliciete aandacht voor de meerlagigheid van de instellingen. De politieke wetenschap in Vlaanderen valt hierbij niet uit de toon. Beleidsvorming en -uitvoering van regio's tot en met de Europese Unie, én de onderlinge interactie ertussen zijn prominent aanwezig in het onderzoek. In die zin biedt deze bundel niet alleen een goed overzicht van de mogelijke consequenties van multi-level governance, maar ook van de mate waarin de Vlaamse politicologische gemeenschap aan de verschillende wetenschappelijke instellingen een aantal fundamentele vraagstellingen en daarbijhorende onderzoeksthema's deelt.

Summary : Political Institutions, Strategies and Policy : the Consequences of Multi-level Governance

Multi-level governance is a fairly new concept, that has however travelled well in modern political science. The status of the concept remains a bit unclear, mainly because it tries to grasp quite a set of (mutually linked) societal and institutional changes, as well as changes in policy style and policy outputs. We try to use multi-level governance as a heuristic tool,

²³ G. PETERS, *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London, Pinter, 1999.

and we focus on the potential consequences of the changes that it describes. Four types of consequences are briefly discussed. First we look at efficiency, at the way in which and the degree in which complex institutions can produce policy paralysis. Secondly we deal with representation and accountability, discussing the meaning of these concepts in multi-layered settings. Then we look at the way in which territorial representation seems to (re)gain importance as a result of the erosion of the borderlines between domestic and international politics. And finally we look at the way in which legitimacy of political authorities and policies can be organized within the framework of multi-level governance. The other articles of this special issue all deal in more detail with one or more of these four types of consequences of multi-level governance.