

# Res Publica

2014/2

32



HANDELSWETENSCHAPPEN EN BEDRIJFSKUNDE (E10)  
Herestraat 49  
9000 Gent

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | april-juni 2014 | P 702166

Volume 56

2014/2

acco

## Res Publica

<http://www.respublica.be>

### **Hoofredacteur**

Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

### **Redactiesecretaris**

Josje DEN RIDDER (Sociaal en Cultureel Planbureau)

### **Redactie**

Paul VAN DER BIJL (Hogeschool Amsterdam), Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent), Annelien DE DIJN (Universiteit van Amsterdam), Steven VAN HECKE (Universiteit Leuven), Henk VAN DER KOLK (Universiteit Twente), Jonas LEFEVERE (Universiteit van Amsterdam), Rik DE RUITER (Universiteit Leiden), Margo TRAPPENBURG (Universiteit Utrecht)

### **Redactieadres**

Instituut voor Politieke Wetenschap, t.a.v. Res Publica / Joop van Holsteyn, Postbus 9555, 2300 RB Leiden, Nederland  
[res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be)

### **Uitgever**

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

tel. +32 16 62 80 00

fax +32 16 62 80 01

e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag

tel. + 31 70 386 88 54

fax + 31 70 386 14 98

e-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl)

### **Abonnementsprijzen**

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 50	€ 120	€ 38
EU	€ 95	€ 125	/
niet EU	€ 145	€ 145	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden stilzwijgend voor één jaargang verlengd tenzij per e-mail opgezegd ten laatste 31 januari van de lopende jaargang. Opzeggen kan enkel per e-mail op dit adres: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be).

### **Rekening**

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

Swift- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

# RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift  
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift  
Volume 56 – 2014/2

## Inhoud

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

- Fiscale onrechtvaardigheid als argument in het belastingbeleid van de Vlaamse gemeenten – *Bram Mahieu, Bruno Heyndels en Benny Geys* 149
- Juridische kwetsbaarheid en onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie – *Arlo Poletti en Dirk De Bièvre* 171
- Subfederale vertegenwoordiging in federale systemen: de rol van diversiteit en nationale trots – *Matthias Vileyn* 199

### Deel 2 — Rubrieken

- Essay: Van sprookjesverklaringen voor de eurocrisis naar reëel inzicht: waaraan schort het werkelijk in de eurozone? – *Geoffrey R.D. Underhill* 231
- Symposium: Waarheen met de verzorgingsstaat? – *Romke van der Veen, Judith van der Veer en Mieke Vogels* 253
- Onderzoek uitgelicht:
- De veranderende invloed van Europese integratie op het nationale migratiebeleid – *Saskia Bonjour en Maarten Vink* 269
- De perceptie van etnische diversiteit en negatieve houdingen ten opzichte van immigranten: een multilevelanalyse van Belgische gemeenten – *Marc Hooghe en Thomas de Vroome* 272
- Het immigratie- en integratiedebat in Nederland: reacties op de opkomst van anti-immigratiepartijen – *Sjoerdje van Heerden, Sarah L. de Lange, Wouter van der Brug en Meindert Fennema* 275
- Auteursinfo 279

#### Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke  
Wetenschappen  
Vrije Universiteit Brussel  
Pleinlaan 2  
1050 Elsene

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

**Omslagontwerp:** [www.dsigngraphics.be](http://www.dsigngraphics.be)

**Coverfoto:** Vlaams Parlement © Marnix Van  
Esbroeck

© 2014 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.



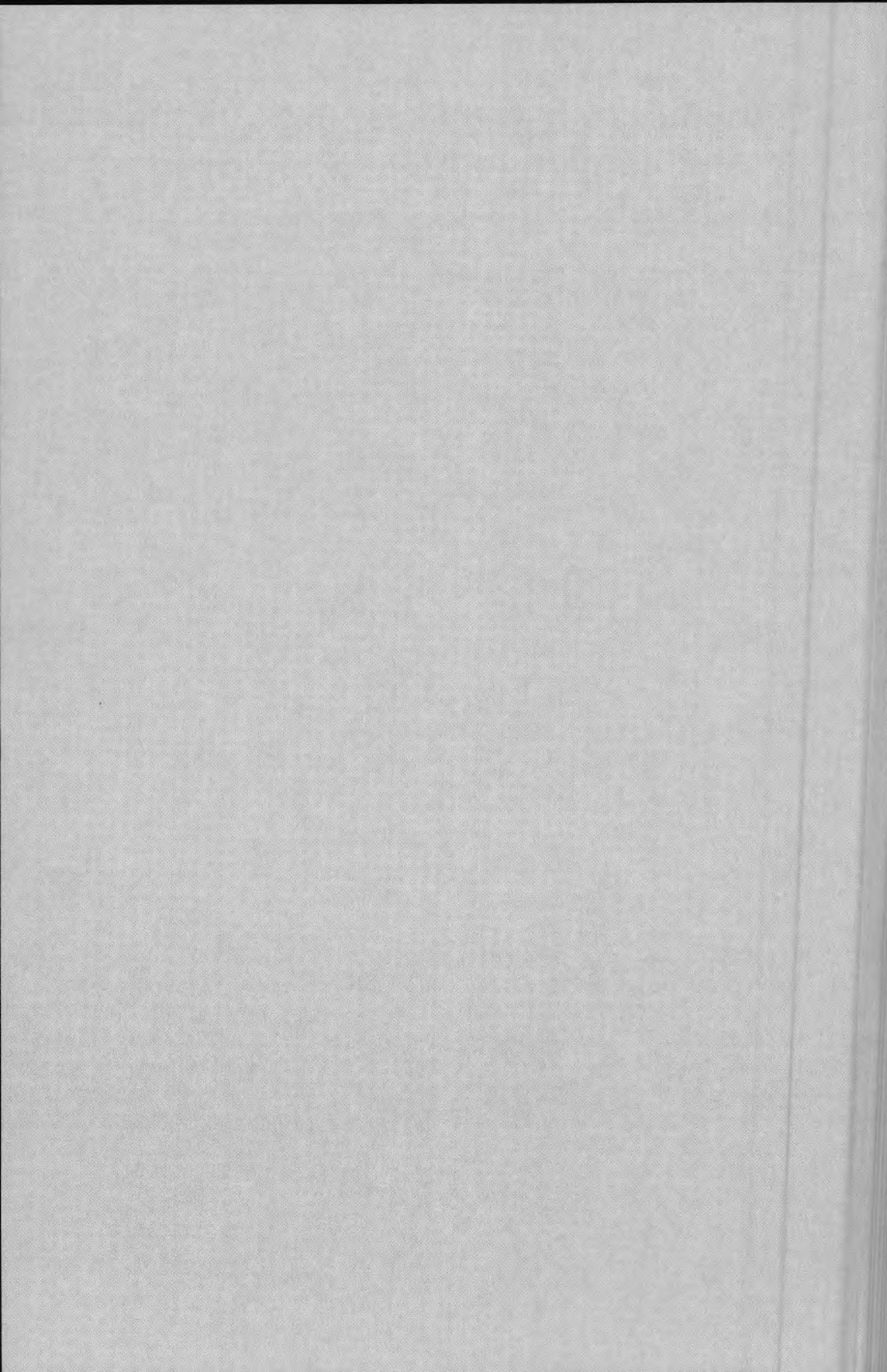
# DEEL 1

## WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELEN

### INHOUD

---

- Fiscale onrechtvaardigheid  
als argument in het  
belastingbeleid van de  
Vlaamse gemeenten** 149  
Bram Mahieu, Bruno Heyndels  
en Benny Geys
- Juridische kwetsbaarheid  
en onderhandelingen in de  
Wereldhandelsorganisatie** 171  
Arlo Poletti en Dirk de Bièvre
- Subfederale vertegenwoordiging  
in federale systemen: de rol  
van diversiteit en nationale trots** 199  
Matthias Vileyn



# Fiscale onrechtvaardigheid als argument in het belastingbeleid van de Vlaamse gemeenten

Bram Mahieu, Bruno Heyndels en Benny Geys

---

## ABSTRACT: Fiscal Unfairness and Local Tax Policy in Flemish Municipalities

We analyze the relation between (horizontal) fairness in the local property tax and municipal tax policy in the 308 Flemish municipalities in 2012. The local property tax is levied on the property's assessed rental value, and its unfairness is a by-product of the slow reassessment procedure – such that properties of identical value are being taxed (very) differently. Using data for housing sales, we create an indicator for the unfairness of the local property tax. We find clear evidence that this unfairness affects political decision-making: municipalities in which property taxation is more unfair tend to rely systematically less on this tax as a source of municipal revenue. Instead these local governments tend to generate revenue through local income taxation.

**KEYWORDS:** tax choice, equity, local public finance

---

## 1. Inleiding

In de Vlaamse gemeentelijke fiscaliteit nemen de Opcentiemen op de Onroerende Voorheffing (OOV) een centrale plaats in. Deze belasting – de Belgische variant van de Nederlandse onroerendezaakbelasting (OZB) – is sinds jaren een zorgenkind voor ieder die met de (rechtvaardigheid van de) lokale fiscaliteit is begaan (zie bijvoorbeeld Heyndels, 1991). Het is immers een publiek geheim dat de grondslag van de OOV vaak geen goede afspiegeling vormt van de waarde van het onroerend goed. Het resultaat is dat onroerende goederen van eenzelfde waarde erg uiteenlopend worden belast. Dit gaat in tegen het beginsel – reeds geïdentificeerd door Adam Smith in zijn *Wealth of Nations* – dat belastingen *horizontaal rechtvaardig*

moeten zijn: belastingplichtigen die zich in identieke omstandigheden bevinden, moeten op identieke wijze worden belast (Atkinson, 1980; Kaplow, 1996; Repetti & Ring, 2012).

Dit is niet enkel een normatief argument. Politiek-economische analyses geven aan dat een grotere onrechtvaardigheid belangrijke praktische implicaties kan hebben. Meer bepaald drijft de onrechtvaardigheid van belastingen de electorale kost van een belasting op, en zij kan daardoor een belangrijke rol spelen voor het gevoerde belastingbeleid. Politici willen immers herverkozen worden en dat impliceert dat ze de electorale kost van hun beleidskeuzes willen minimaliseren. De Vlaamse (Belgische) situatie laat toe om empirisch te onderzoeken in welke mate de hogere electorale kost van onrechtvaardige belastingen zich vertaalt in het gevoerde belastingbeleid. De OOV in Vlaamse gemeenten geeft namelijk vaak niet enkel blijk van substantiële horizontale onrechtvaardigheid; deze onrechtvaardigheid verschilt bovendien sterk van gemeente tot gemeente. Deze variatie kan gebruikt worden om een antwoord te bieden op onze centrale onderzoeksvraag:

*Beperkt de horizontale onrechtvaardigheid van de OOV het gebruik van de OOV als financieringsbron in de Vlaamse gemeenten?*

Concreet voeren we een empirische analyse uit waarbij we het belang van de OOV in de 308 Vlaamse gemeenten vergelijken met het belang van die andere belangrijke gemeentebelasting: de aanvullende personenbelasting (APB).<sup>1</sup> Onze resultaten geven aan dat de vertekende belastinggrondslag een systematisch verband vertoont met het belastingbeleid: gemeenten waar de horizontale rechtvaardigheid meer verstoord is, doen minder een beroep op de OOV.

In paragraaf 2 bespreken we het concept horizontale rechtvaardigheid en hoe dit verband kan houden met het lokale belastingbeleid. Paragraaf 3 documenteert het bestaan van horizontale onrechtvaardigheid m.b.t. de OOV in de Vlaamse gemeenten. Belangrijk daarbij is dat we aantonen hoe deze mate van onrechtvaardigheid verschilt van gemeente tot gemeente. In onze empirische analyse onderzoeken we het verband tussen deze onrechtvaardigheid en het lokale belastingbeleid. De resultaten worden samengevat in paragraaf 4. We sluiten af met een besluit en een discussie van beleidsimplicaties in paragraaf 5.

## 2. Normatieve en positieve analyse van het belastingbeleid

Wil men onderzoeken op welke manier rechtvaardigheid van een belasting invloed uitoefent op het gevoerde belastingbeleid, dan is inzicht nodig in de politieke en



economische context waarbinnen het beleid wordt gevoerd. Een dergelijke analyse is dan ook een van de domeinen waarin economische en politieke onderzoekers elkaar treffen.

De politiek-economische analyse van het belastingbeleid kan worden opgesplitst in twee belangrijke stromingen, beide met een lange traditie. De *normatieve* stroming houdt zich bezig met de vraag hoe een 'goed' belastingstelsel eruit moet zien. Rechtvaardigheid is daarbij een basisvereiste (paragraaf 2.1). De *positieve* stroming besteedt enerzijds aandacht aan de gevolgen van belastingheffing (invloed op werkgelegenheid, op belastingontwijking en -ontduiking, ...) en anderzijds aan de determinanten van het belastingbeleid. Hier ontmoeten politieke en economische wetenschappen elkaar op zoek naar de mechanismen achter het feitelijke belastingbeleid en naar een antwoord op de vraag hoe een bepaald belastingstelsel tot stand kwam. Hier komen ook de normatieve en de positieve analyse samen. Is de mate waarin een belastingstelsel beantwoordt aan normatieve criteria – zoals rechtvaardigheid – een belangrijk element in de politieke besluitvorming (paragraaf 2.2)?

## 2.1 (Horizontale) rechtvaardigheid als normatief criterium

Een belastingstelsel dient rechtvaardig te zijn. Deze uitspraak lokt allicht weinig controverse uit. Reeds in 1776 identificeerde Adam Smith in zijn *Wealth of Nations* rechtvaardigheid als een van de basiscriteria – *maxims* – waaraan een goed fiscaal stelsel dient te voldoen (Smith, 1776, Boek V, Hoofdstuk II, p. 825). Behalve naar rechtvaardigheid dient een belastingstelsel – aldus Adam Smith – te streven naar minimale administratiekosten, een minimale interferentie met het economisch handelen, minimale fiscale illusie en optimale flexibiliteit. Smiths *maxims* gelden ook vandaag nog als belangrijke normatieve ijkpunten voor het fiscale regime.

De unanieme claim dat belastingen rechtvaardig dienen te zijn, contrasteert scherp met het totale gebrek aan unanimiteit omtrent de precieze invulling van het rechtvaardigheidsconcept. Wat voor de ene een rechtvaardige heffing is, is dat voor de andere absoluut niet (Hansen, 1983).

Om de vaak verhitte (ideologische) discussie in goede banen te leiden, is het zinvol een onderscheid te maken tussen twee dimensies van rechtvaardigheid: een horizontale en een verticale (Musgrave & Musgrave, 1989; Steinmo, 1998). Horizontale rechtvaardigheid verwijst naar het normatieve vereiste dat individuen die zich in identieke omstandigheden bevinden op identieke wijze dienen te worden belast. Verticale rechtvaardigheid houdt in dat individuen in verschillende omstandigheden op een verschillende manier moeten worden behandeld (belast). Het moet duidelijk zijn dat het gebrek aan ideologische eensgezindheid veelal betrekking heeft op de verticale dimensie van de rechtvaardigheidsdiscussie. Zeker in een West-Europese context is 'men' het er doorgaans over eens dat verticale rechtvaar-

digheid inhoudt dat een variant van het draagkrachtbeginsel wordt toegepast, het 'de-sterkste-schouder-dragen-de-zwaarste-lasten'-principe. De precieze invulling – hoeveel zwaarder de last voor de sterkste schouder dan wel mag zijn – blijft sterk ideologisch gekleurd (James & Nobes, 1992).

Ook over de horizontale rechtvaardigheidscomponent bestaat een uitgebreide academische literatuur (voor een recent overzicht, zie: Repetti & Ring, 2012). Hoewel hierbij vaak discussie bestaat omtrent de exacte meting van dit concept (Kaplou, 1989), is de basisidee relatief onomstreden. Wat ook iemands visie op rechtvaardigheid is, de idee dat twee mensen die zich in identieke omstandigheden bevinden op identieke wijze moeten worden belast, klinkt doorgaans immers als een evidentie (Atkinson, 1980; Kaplow, 1996; Auerbach & Hassett, 2002). Zoals we zullen zien, is de toepassing van dit algemeen aanvaarde beginsel in de dagelijkse fiscale praktijk niet altijd voor de hand liggend.

## 2.2 *Beïnvloedt de horizontale (on)rechtvaardigheid de politieke besluitvorming?*

De politiek-economische literatuur beschouwt bestaande belastingssystemen als de resultante van een politiek besluitvormingsproces waarin beleidsvoerders zich (mede) laten leiden door de electorale gevolgen van hun beslissingen. Indien (horizontale) onrechtvaardigheid van deze of gene belasting electorale consequenties heeft, voorspelt het model dat dit de belastingstructuur zal beïnvloeden. Het standaardmodel in deze *tax choice*-literatuur (Hettich & Winer, 1984, 1988, 1999) analyseert hoe stemmenmaximaliserende overheden hun belastingopbrengst spreiden over verschillende belastingen. Deze auteurs volgen de traditie die werd geïntroduceerd door Downs (1960), die belastingheffing modelleerde als de uitkomst van een rationeel politiek beslissingsproces.

Het Hettich en Winer-model wordt ontwikkeld in twee (met elkaar verweven) stappen. In een eerste stap bepaalt de overheid *hoeveel* belastingen ze gaat heffen. Belastingheffing heeft onvermijdelijk een electorale kost. Tegelijk laat ze extra uitgaven toe. Deze laatste genereren doorgaans een electorale opbrengst voor de beleidsvoerders. Zolang de electorale voordelen (van extra uitgaven) groter zijn dan de electorale nadelen (van extra belastingen), zullen overheden belastingen verhogen.

In stap twee wordt beslist over de belastingstructuur: hoe de totale belastingopbrengst wordt verdeeld over verschillende belastingen. Bij beide beslissingen laten politici zich leiden door de electorale kost van hun beslissingen. Concreet houdt dit in dat belastingen met een hogere politieke kost zullen worden vermeden. Door de assumptie van toenemende marginale electorale kosten (een standaardassumptie in micro-economische analyses) zullen in evenwicht de marginale politieke kosten voor iedere belasting gelijk zijn. Eenvoudig uitgedrukt: bij belastingheffing zal sys-

tematisch gezocht worden naar de weg van de minste (electorale) weerstand. Tal van empirische onderzoeken toonden de robuustheid van het Hettich en Winer-model aan (voor België: Ashworth, Geys & Heyndels, 2006; Geys & Revelli, 2011; Goeminne, Smolders & Decramer, 2013).

Het Hettich en Winer-model formaliseert de basisidee van in de politieke wetenschappen beter bekende analyses als deze van Hansen (1983) en Rose en Karran (1987). Net als bij Hettich en Winer speelt de electorale kost van belastingheffing een centrale rol. Bij zowel Hansen (1983) als Rose en Karran (1987) zijn de electorale motieven echter niet de enige die meespelen wanneer politici het belastingbeleid definiëren. Rose en Karran (1987) wijzen op het belang van *inertie* als drijvende kracht achter de evolutie van belastingregimes. In de mate dat expliciete politieke beslissingen op het gebied van fiscaliteit systematisch electoraal afgestraft worden (zelfs het verlagen van belastingen houdt een politiek risico in), lijkt de optimale strategie wel te zijn om de dingen op hun beloop te laten: “Keeping out of trouble is one of the basic rules of politics – and being identified as the cause of increased taxation is likely to invite political trouble” (Rose & Karran, 1987, p. 5). Het belastingstelsel wordt op die manier in belangrijke mate historisch bepaald. In hedendaagse belastingregimes herkent men de kiemen die er tientallen, soms honderden jaren geleden werden gezaaid. De fiscaliteit evolueert vooral ten gevolge van ingebouwde wettelijke en economische elementen. Zo bijvoorbeeld zullen belastingen waarvan de grondslag gekoppeld is aan het niveau van de economische activiteit ‘vanzelf’ groeien. Naarmate de economische activiteit en welvaart toenemen, groeit de belastingopbrengst. Dit is bijvoorbeeld duidelijk bij inkomsten- of consumptiebelastingen. Ook de fiscale wetten spelen een rol: de progressiviteit van de personenbelasting leidt ertoe dat – ingeval de belastingschalen niet volledig zijn geïndexeerd – de inkomsten uit deze belasting sneller groeien dan de economische activiteit, doordat belastingplichtigen in hogere tariefschalen terecht komen. Andere belastingen zijn echter forfaitair; hun opbrengst verandert enkel wanneer een expliciete politieke beslissing wordt genomen. De theorie van Rose en Karran geeft aan dat laatstgenoemde belastingen aan belang verliezen.

Hansen (1983) presenteert het meest omvattende model. Zowel de electorale elementen die centraal staan in het Hettich en Winer-model als de inertie uit Rose en Karran (1987) worden geïdentificeerd als belangrijke determinanten van de evolutie van belastingstelsels. Hansen besteedt echter de meeste aandacht aan de institutionele context waarbinnen het belastingbeleid tot stand komt. Haar analyse – de empirische toepassing betreft de belastingstructuur in de Verenigde Staten – wijst op de centrale rol van ambtenaren en belangengroepen en op de niet-electorale motieven van de beleidsvoerders. Vooral wanneer deze belangengroepen zich organiseren in drukkingsgroepen, kunnen ze hun stempel op het beleid drukken. Ten gevolge van het feit dat ambtenaren, politici en drukkingsgroepen een eigen agenda kunnen hebben die afwijkt van de voorkeuren van ‘de’ kiezer, wordt de link tussen de voorkeuren van de kiezer en het gevoerde belastingbeleid zwakker.

De genoemde modellen verschillen in de mate dat ze de electorale kosten centraal stellen in de verklaring van de ontwikkeling van het belastingbeleid. Downs (1960) en Hettich en Winer (1999) stellen de voorkeuren van de kiezer centraal. Rose en Karran (1987) en vooral Hansen (1983) zijn hier kritischer. Hoe dan ook: alle drie erkennen ze de rol van de voorkeuren van de kiezers (en/of belangengroepen) in het proces dat leidt tot de totstandkoming van een belastingbeleid. Via dit kanaal kan de rechtvaardigheid van het fiscaal regime een rol spelen. Dat onrechtvaardigheid van een belasting een hoge politieke kost kan hebben, hoeft geen betoog. De geschiedenis kent tal van voorbeelden waar de onvrede en verontwaardiging omwille van als onrechtvaardig gepercipieerde belastingen belangrijke politieke gevolgen hadden. De Engelse boerenopstand in 1381, de Franse zoutopstand in 1542, ... zijn bekende voorbeelden. Ook de Franse en Amerikaanse Revolutie werden mede uitgelokt door onrechtvaardigheden in het belastingstelsel (James & Nobes, 1992, p. 67). Beter in het geheugen ligt wellicht de commotie omtrent de Poll Tax die begin jaren negentig mede leidde tot de politieke ondergang van Margaret Thatcher (Gibson, 1990). Telkens had de als onrechtvaardig ervaren belastingheffing enorme politieke gevolgen.

### 3. De OOV in de Vlaamse gemeenten: inter- en intragemeentelijke (horizontale) onrechtvaardigheid

De Vlaamse gemeenten zien zich – net als andere overheden – bij de begrotingsopmaak jaarlijks geconfronteerd met de vraag waar zij hun financiële middelen vandaan zullen halen. De dotaties die gemeenten krijgen (voornamelijk via het Gemeentefonds) zijn onvoldoende om de gemeentelijke uitgaven te dekken. Lokale belastingheffing is noodzakelijk. Vlaamse (en meer algemeen: Belgische) gemeenten hebben naar internationale standaarden een grote belastingautonomie met betrekking tot de aard van de belastingen die ze kunnen hanteren. De OOV nemen daarbij een belangrijke plaats in (paragraaf 3.1). Mede door historische ontwikkelingen is deze belasting bij uitstek geconfronteerd met het bestaan van horizontale onrechtvaardigheid (paragraaf 3.2), die zowel een inter- als een intragemeentelijke component heeft (paragraaf 3.3).

#### 3.1 *De OOV*

Het gemeentelijk fiscaal stelsel wordt in Vlaanderen gekenmerkt door een enorme diversiteit aan belastingen: de gemiddelde Vlaamse gemeente heft bijna 20 verschillende belastingen. De meeste van deze belastingen zijn budgettair bescheiden. Ruim 80% van de gemeentelijke fiscale inkomsten is afkomstig van twee belastingen

gen: de aanvullende personenbelasting (APB) en de OOV. Beide zijn aanvullende belastingen. Dat betekent dat de (gemeentelijke) belasting wordt berekend als een percentage van een door een hogere overheid geheven belasting. Voor de aanvullende personenbelasting is dit de federale personenbelasting.

De OOV is als lokale vastgoedbelasting de Vlaamse variant van de Nederlandse OZB (onroerendezaakbelasting). Net als in Nederland kunnen gemeenten in Vlaanderen een belasting heffen die wordt berekend op een centraal vastgelegde grondslag. In Nederland betreft dit de WOZ-waarde (waardering onroerende zaken), in Vlaanderen het KI (kadastraal inkomen). Meer specifiek wordt de OOV berekend als een percentage van de door het gewest geheven onroerende voorheffing. De grondslag van deze gewestelijke belasting is het zogenaamde Kadastraal Inkomen (KI), dit is de netto-verhuurwaarde van het onroerend goed in kwestie. Meer specifiek is het KI een schatting van het gemiddelde netto-inkomen van een grondstuk of gebouw indien men het zou verhuren, rekening houdend met de kosten voor onderhoud en herstellingen.<sup>2</sup> In het Vlaamse Gewest bedraagt de aanslagvoet momenteel 2,5%. Dit betekent bijvoorbeeld dat op een onroerend goed met een KI van € 1000 een gewestelijke belasting verschuldigd is van € 25. Gemeenten (en provincies) heffen een aanvullende belasting, t.w. de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Deze is doorgaans een veelvoud van de gewestelijke belasting. In Mechelen bedragen de opcentiemen (in 2012) bijvoorbeeld 1550. Dit betekent dat de belastingplichtige aan de stad Mechelen een belasting verschuldigd is die 15,50 maal de gewestelijke belasting bedraagt (in het voorbeeld met een KI van € 1000 is dit dus € 387,50). De provinciale opcentiemen worden op analoge wijze berekend. Ze zijn doorgaans beperkt in vergelijking met de gemeentelijke component.

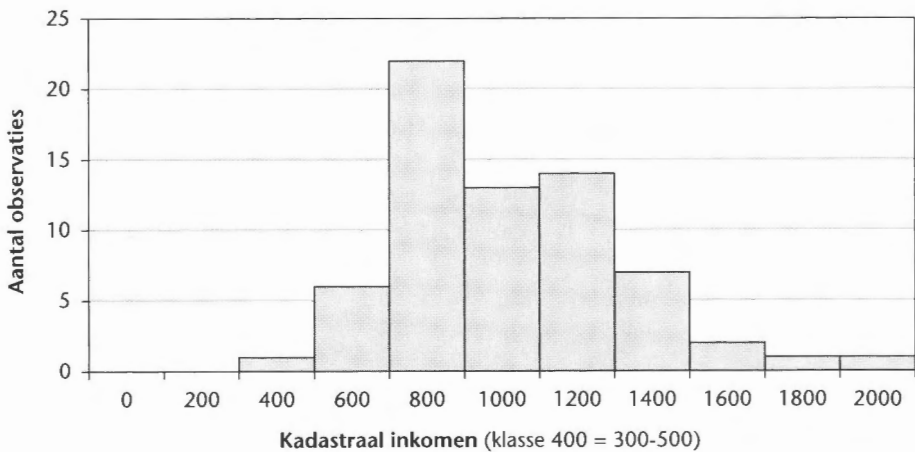
### 3.2 *Horizontale onrechtvaardigheid en de OOV*

Horizontale rechtvaardigheid houdt in dat twee onroerende goederen met een identieke waarde eenzelfde KI hebben en op identieke wijze worden belast. De administratieve realiteit is echter anders ten gevolge van een bijzondere fiscale voorgeschiedenis. Om het KI te bepalen, dienen de huurwaarden van alle onroerende goederen periodiek te worden vastgelegd. Dit gebeurt door een zogenoemde 'algemene perequatie', een schatting van de waarde van de te belasten goederen. Een dergelijke perequatie gebeurt in principe om de 10 jaar. Momenteel – het prijskaartje dat aan de herschattingsoperatie vasthangt verklaart veel – werkt de administratie (en dus de fiscus) echter nog steeds met de gegevens van... 1979. Het hoeft dan ook geen betoog dat de KI's vandaag achterhaald zijn. Twee onroerende goederen die anno 1979 identiek waren maar waarvan het ene sindsdien werd verwaarloosd en het andere systematisch werd onderhouden, hebben tot op heden nog eenzelfde KI, zelfs al is het eerste mogelijk een krot en het tweede een

prachtige woning. In de realiteit werden correcties doorgevoerd, bijvoorbeeld in die gevallen waar de verbouwingen gebeurden op basis van een bouwaanvraag. De correcties die de administratie doorvoerde zijn echter beperkt en – in het licht van de enorme veranderingen in het woningbestand – verwaarloosbaar. Uiteraard kan ook de indexering die wordt doorgevoerd sinds 1991 hieraan niets verhelpen.

Mahieu en collega's (2012) documenteren deze situatie op basis van een diepgaande analyse van meer dan 34.000 verkopen van *gewone woonhuizen*<sup>3</sup> in Vlaanderen anno 2010. Het KI dat formeel een afspiegeling zou moeten zijn van de waarde van een woning, is dat vaak niet. Voor de *gemiddelde* woningen in de verschillende prijsklassen is er geen probleem. Mahieu en collega's (2012) vinden een opvallend stabiele en lineaire relatie tussen de gemiddelde verkoopprijs (VP) van woningen en hun kadastraal inkomen (KI): ongeacht de prijsklasse – met uitzondering van het laagste marktsegment – geldt dat het KI gemiddeld ongeveer 3,5 keer groter is dan de verkoopprijs uitgedrukt in € 1000. Wanneer men kijkt naar de *individuele* woningen, is de horizontale onrechtvaardigheid echter extreem. Woningen met een gelijke verkoopprijs blijken sterk uiteenlopende KI's te hebben.<sup>4</sup>

Figuur 1 illustreert dit voor de gewone woonhuizen die in de stad Antwerpen in 2010 werden verkocht binnen de prijsklasse 200.000 euro (concreet betreft het woningen met een verkoopprijs tussen € 195.000 en € 205.000). Dit betreft 67 transacties. Hoewel deze woningen door de markt als gelijkwaardig werden beschouwd, heeft de fiscus hierover een ander idee: sommige woningen hebben een KI dat lager ligt dan € 500, bij andere loopt het KI op tot ruim meer dan € 1.500. Eigenaars van deze laatste woningen betalen dus liefst driemaal zoveel belastingen als eigenaars van de eerste groep van woningen.



FIGUUR 1. Spreiding KI voor woonhuizen in Antwerpen (verkopen 2010, prijsklasse 200.000 euro).

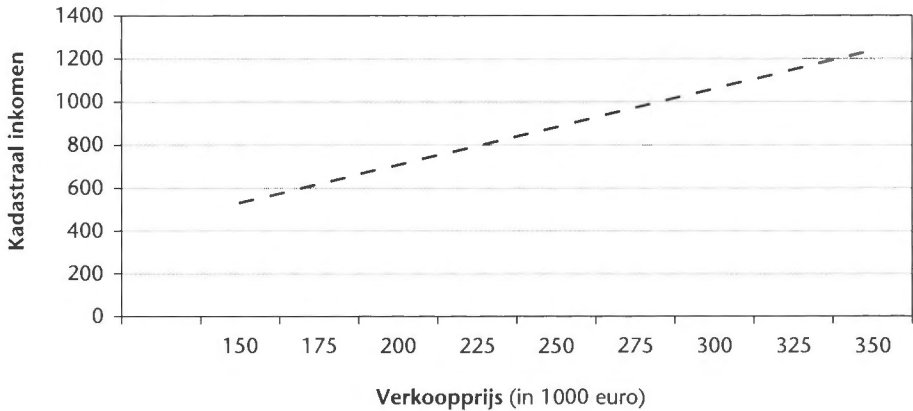
Analoge analyses kunnen worden gemaakt voor andere prijscategorieën of voor andere Vlaamse gemeenten. De scheefgroei weerspiegelt veelal een historische evolutie van het pand in kwestie of van zijn omgeving. Woningen die sinds de pe-requatie goed (slecht) zijn onderhouden hebben bij een gegeven KI een hogere (la-gere) verkoopprijs. Ook de omgeving kan een rol spelen. Verschillen in KI kunnen te wijten zijn aan externe factoren zoals het straatbeeld, de nabijheid van openbaar vervoer, werkgelegenheid, ... Zo kan de aanleg van een park in de nabijheid van een woning een positief effect hebben op de verkoopwaarde ervan, terwijl het KI behouden blijft.

### 3.3 *Intra- en intergemeentelijke onrechtvaardigheid bij de OOV*

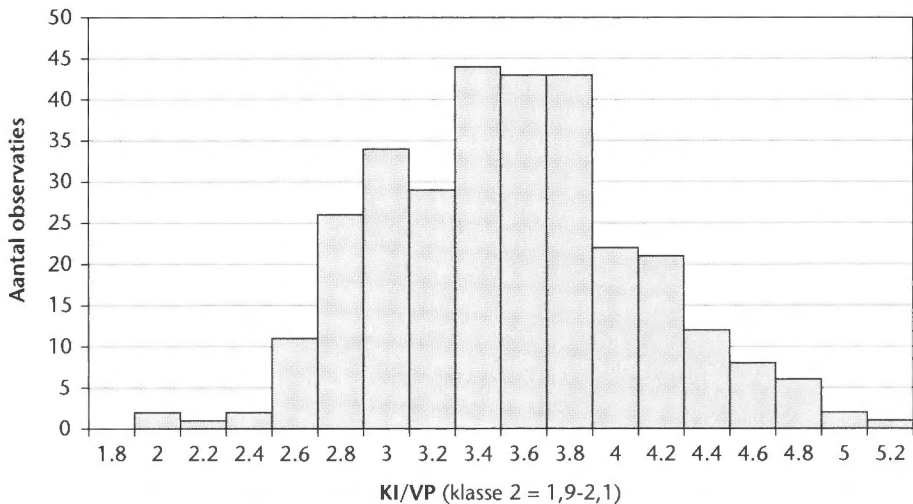
Zoals aangegeven, ligt de historiek van een pand en van zijn onmiddellijke omge-ving (mede) aan de basis van de vastgestelde divergenties in KI's bij een gegeven verkoopprijs. Het is dan uiteraard denkbaar dat de vertekening en de impliciete horizontale onrechtvaardigheid verschillen van gemeente tot gemeente. Een (denk-beeldige) homogene gemeente waarin alle woningen min of meer gelijkaardig zijn en waarvan de inwoners doorheen de geschiedenis analoge inspanningen leverden om hun woningen te onderhouden, kent vandaag allicht – binnen elke prijsklasse – zeer gelijkaardige KI's. Aan het andere extreem zullen KI's sterk verschillen in gemeenten die zeer heterogeen zijn samengesteld en waar bepaalde wijken werden vernieuwd (bv. omdat er een nieuw park werd aangelegd) en andere wijken verloe-derden (bv. door het verdwijnen van werkgelegenheid).

Om te onderzoeken of en in welke mate de horizontale onrechtvaardigheid zich sterker of minder sterk laat gevoelen in ieder van de 308 Vlaamse gemeenten, gebruiken we dezelfde dataset als Mahieu en collega's (2012). Deze data wer-den verkregen van de FOD Financiën in juli 2011. Het betreft een uittreksel uit de databank van de vastgoedtransacties van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie. De dataset bevat voor 2010 in totaal 53.163 transac-ties van 'gewone woonhuizen', waarvan er 34.742 geldig werden geacht voor de verdere analyses.<sup>5</sup> We beperken onze analyse tot de verkopen in de prijsklassen € 150.000 tot € 350.000. Dit betreft 26.455 verkopen (of 76,15% van het totale aantal verkopen). Mahieu en collega's (2012) toonden aan dat de gemiddelde KI/VP-verhouding – de verhouding tussen het KI en de verkoopprijs – constant is voor deze prijsklasse. Wanneer we de verkoopprijzen uitdrukken in € 1000, bedraagt de gemiddelde KI/VP-waarde 3,54: het KI van een woning is gemiddeld 3,54 keer groter dan de verkoopprijs uitgedrukt in duizenden euro. Omdat we – gegeven onze onderzoeksvraag – geïnteresseerd zijn in de besluitvorming op gemeentelijk niveau, aggregeren we de data van individuele verkopen op gemeentelijk niveau (zie verder).

Het theoretisch ijkpunt voor onze analyse is de situatie waarbij de KI/VP-waarde voor alle verkopen gelijk is. Deze situatie is afgebeeld in figuur 2, waarin KI's (verticale as) en verkoopprijzen (horizontale as) worden afgebeeld voor een theoretische ideaalsituatie: de KI/VP-waarde ligt voor alle gerealiseerde verkopen exact op het niveau van de gemiddelde verhouding van 3,54. Kent men de verkoopprijs van een woning, dan kent men ook het KI (en omgekeerd). Het KI is in deze ideaal-situatie m.a.w. een perfecte voorspeller van de verkoopprijs van een pand.



FIGUUR 2. 'Ideale' relatie tussen KI en VP (met KI/VP = 3,54).



FIGUUR 3. Spreiding KI/VP over de 308 gemeenten (verkopen 2010).

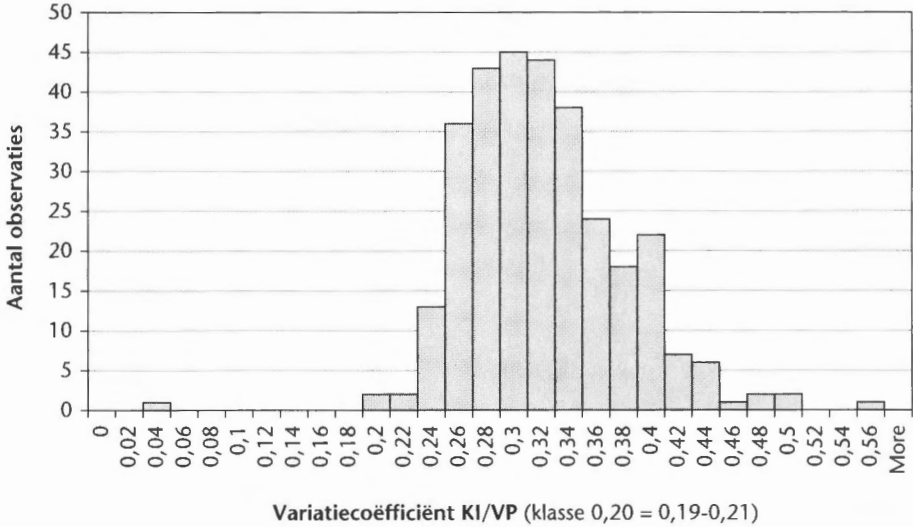


De reële situatie in de Vlaamse gemeenten wijkt af van de theoretische ideaalsituatie. Daarbij treden zowel inter- als intragemeentelijke verschillen op.

- Op basis van de eerder besproken data berekenden we voor iedere Vlaamse gemeente de gemiddelde KI/VP-waarde. *Intergemeentelijke* verschillen in de KI/VP-waarde komen tot uiting, doordat de gemiddelde KI/VP-waarde in een bepaalde gemeente afwijkt van de gewestelijke referentiewaarde van 3,54. Dat deze verschillen aanzienlijk zijn, wordt gedocumenteerd in figuur 3. Deze geeft een histogram van de gemiddelde KI/VP-waarde in elk van de 308 Vlaamse gemeenten. Waar in sommige gemeenten de KI/VP-waarde nauwelijks 2 bedraagt, loopt deze in andere gemeenten op tot meer dan 5. Intergemeentelijke verschillen kunnen aanleiding geven tot horizontale onrechtvaardigheden, maar – belangrijk voor onze analyse – niet op het gemeentelijk niveau. Lokale belastingtarieven kunnen dit intergemeentelijke verschil in KI/VP immers neutraliseren. Stel dat alle woningen van € 250.000 in gemeente A een KI hebben van € 1000 en in gemeente B een KI van € 2000. Indien beide gemeenten eenzelfde belastingopbrengst nastreven, kan dit worden gerealiseerd door in A een OOV-tarief te hanteren dat dubbel zo hoog is als dat in B. Huiseigenaars in beide gemeenten betalen dan een verschillend tarief maar wel eenzelfde som aan de gemeentelijke overheid. Op woningen van eenzelfde waarde wordt dus eenzelfde belasting betaald.
- *Intragemeentelijke* verschillen in de KI/VP-verhouding houden in dat – binnen een bepaalde gemeente – verschillen optreden. Voor het prijssegment van € 200.000 werd dit voor de stad Antwerpen geïllustreerd in figuur 2. Het moet duidelijk zijn dat dergelijke intra-gemeentelijke verschillen wel degelijk aanleiding geven tot horizontale onrechtvaardigheid op het gemeentelijk niveau. Om een meer algemeen zicht te krijgen op de bestaande intragemeentelijke verschillen in KI/VP-verhouding, berekenen we voor iedere gemeente de variatiecoëfficiënt van deze verhouding voor alle gerealiseerde verkopen met een verkoopprijs van 150.000 tot 350.000 euro over het jaar 2010. De variatiecoëfficiënt is een dimensieloze indicator die de relatieve spreiding meet van de KI/VP-verhouding rond de gemiddelde waarde.<sup>6</sup>

In onze theoretische ideaalsituatie zoals afgebeeld in figuur 2 is de variatiecoëfficiënt gelijk aan 0. Op dat moment heeft iedere verkochte woning met een bepaalde verkoopprijs een identiek KI. Hogere waarden voor de variatiecoëfficiënt reflecteren een grotere spreiding van de KI/VP-waarde. Ze zijn een indicator van de mate waarin woningen van eenzelfde verkoopprijs een verschillend KI hebben en dus verschillend belast worden. Figuur 4 geeft voor de 308 Vlaamse gemeenten de intragemeentelijke onrechtvaardigheid zoals gemeten door de variatiecoëfficiënt van de KI/VP-waarde. De outlier van 0,03 buiten beschouwing gelaten,<sup>7</sup> schommelt deze waarde tussen 0,20 en 0,56. Dit geeft duidelijk aan dat

de horizontale onrechtvaardigheid – de mate waarin op gelijkwaardige woningen binnen eenzelfde gemeente een andere belasting wordt geheven – aanzienlijk verschilt tussen de gemeenten onderling.



FIGUUR 4. Spreiding variatiecoëfficiënt KI/VP over de 308 gemeenten (verkopen 2010).

#### 4. Empirische analyse

De gegevens in paragraaf 3 documenteren duidelijk de intrageementelijke verschillen in KI/VP-verhouding. De mate waarin woningen met eenzelfde waarde anders worden belast, verschilt van gemeente tot gemeente. De politiek-economische literatuur (paragraaf 2.2) verwacht dat dergelijke verschillen zich via de electorale effecten vertalen in de feitelijke gemeentelijke beleidsvoering. Dit gebeurt echter enkel onder twee voorwaarden. Ten eerste moeten kiezers een (duidelijk) idee hebben van de kadastrale inkomens in hun omgeving, zodat ze voldoende geïnformeerd zijn omtrent de hierboven gedocumenteerde verschillen tussen het KI en de actuele (verhuur)waarde van onroerende goederen. Daarnaast moeten de verouderde KI's en hun belastingtechnische implicaties een punt van discussie op het politieke toneel vormen. Beide elementen worden gedocumenteerd in paragraaf 4.1.

Om het verband te onderzoeken tussen de vastgestelde verschillen in intrageementelijke onrechtvaardigheid en het gemeentelijk belastingbeleid, maken we gebruik van een eenvoudige regressieanalyse (paragraaf 4.2) voor 304 van de 308

Vlaamse gemeenten.<sup>8</sup> De data voor de verklaarde variabele (belastingbeleid) worden jaarlijks gepubliceerd door de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR). De data voor de verklarende variabelen (woningmarkt) werden besproken in paragraaf 3. Concreet verwachten we dat gemeenten waarin de horizontale onrechtvaardigheid van de OOV groter is, minder een beroep doen op deze belasting. De beleidsvoerders zullen – om fiscale inkomsten te genereren – eerder hun toevlucht nemen tot andere belastingen. In principe zijn hierbij tal van kandidaten: de lokale bestuurders beschikken over een zeer divers fiscaal instrumentarium. Bij nader toezien is de aanvullende personenbelasting (APB) het meest realistische alternatief, gegeven dat dit de enige lokale belasting is – net als de OOV – met een voldoende ruime grondslag om belangrijke inkomsten te genereren. De resultaten van onze analyse worden samengevat in paragraaf 4.3.

#### 4.1 *De electorale kost van een onrechtvaardige OOV*

Zoals aangehaald, zal de hierboven gedocumenteerde scheefftrekking tussen het KI van een onroerend goed en de actuele (verhuur)waarde ervan (zoals weergegeven in de verkoopprijs) enkel een electorale invloed hebben indien kiezers voldoende informatie over het KI van onroerende goederen in hun omgeving hebben.<sup>9</sup> Daarenboven moeten de verouderde KI's en hun belastingtechnische implicaties een punt van discussie op het politieke toneel vormen.

Het eerste element wordt ondersteund door het feit dat bij de verkoop van woningen in Vlaanderen het KI van de woning steeds mee vermeld wordt in advertenties. Ook websites gespecialiseerd in immobiëlen – zoals Immoweb – maken duidelijke vermelding van het KI van een woning. Dit betekent dat kandidaat-kopers – en alle andere geïnteresseerden – niet alleen het KI kunnen vinden van de woning die ze betrekken, maar ook het KI van gelijkaardige woningen in de omgeving. Zelfs wanneer de specifieke KI-waarde niet bewust zou worden opgenomen door kandidaat-kopers, komt een kennismaking met het KI onvermijdelijk terug bij de financiële afhandeling van de aankoop. Het tarief van de registratierechten van een onroerend goed hangt immers deels af van het KI ervan. Deze registratierechten bestaan uit een percentage van de verkoopprijs die de koper dient te betalen bij de aankoop. Het gaat om aanzienlijke bedragen, waarmee de koper duidelijk wordt geconfronteerd. In het Vlaams Gewest bedragen de registratierechten 5% voor een onroerend goed met een laag KI (de exacte grens hangt af van het aantal kinderen ten laste van de kandidaat-koper) en 10% voor alle andere onroerende goederen. Dit geeft kopers dus minstens een partieel beeld van de KI's en kan bij sterk uiteenlopende KI's ook een onrechtvaardig beeld nalaten.

Hoewel er weinig directe evidentie bestaat omtrent een dergelijke perceptie van onrechtvaardigheid in Vlaanderen, toont onderzoek voor Groot-Brittannië, Frank-

rijk en Zweden aan dat in een gelijkaardige situatie “the taxpayers do not perceive the basis of taxation as fair” (Vlassenko, 2001, p. 385). Ook in Vlaanderen heeft de kiezer echter geen gebrek aan analyses – onder andere van de Bond Beter Leefmilieu<sup>10</sup> en het Financieel Actie Netwerk (FAN)<sup>11</sup> – die expliciet wijzen op de onrechtvaardigheid van de OOV. De aandacht voor de problematiek wordt bovendien versterkt door artikels omtrent de verouderde KI’s in diverse media,<sup>12</sup> zodat aangenomen kan worden dat minstens een deel van het electoraat over voldoende informatie beschikt.

De verouderde KI’s zijn bovendien in toenemende mate een punt van discussie op alle overheidsniveaus van het politieke toneel. De recentste uiting hiervan is een rapport van het Rekenhof (2013, p. 6), waarin gesteld wordt dat “het uitblijven van een algemene perequatie van de kadastrale inkomens sinds de perequatie van 1980 [is] niet zonder gevolgen voor de correcte inning van de belasting en (...) hierdoor [ontstaat] ongelijkheid tussen de belastingplichtigen”. Dit rapport vormde de aanleiding tot een parlementaire vraag (nr. 1181 van 19 maart 2013) die uitgebreid werd bediscussieerd in de Commissie voor Financiën van het Vlaams Parlement. Alle Vlaamse partijen uitten daarbij hun ongenoegen over het uitblijven van structurele oplossingen. Ook in de lokale politiek leeft het thema. Zo heeft de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in de werkgroep Fiscaliteit reeds diversie studies gecoördineerd over deze problematiek.<sup>13</sup>

#### 4.2 Specificatie

Om te toetsen of de horizontale onrechtvaardigheid het gebruik van de OOV als inkomstenbron negatief beïnvloedt, schatten we onderstaande regressiefunctie. We schatten deze zowel in lineaire als in logaritmische vorm (zie 4.3). De basisspecificatie is (we laten de gemeente-indices weg om de notatie niet te overladen):

$$\frac{t_{OOV}}{t_{APB}} = a + b \cdot VCOEF \left( \frac{KI}{VP} \right) + c \cdot GEMID \left( \frac{KI}{VP} \right)$$

waarbij  $t_{OOV}$  en  $t_{APB}$  het tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting in de gemeente zijn. Deze tariefverhouding geeft een indicatie van het relatieve gewicht van beide belastingen vanuit het oogpunt van de individuele belastingbetaler.  $VCOEF$  ( $KI/VP$ ) is de variatiecoëfficiënt zoals hoger beschreven. Deze is een maatstaf voor de intragemeentelijke verschillen in de  $KI/VP$ -verhouding of, met andere woorden, voor de horizontale onrechtvaardigheid van een gemeentelijke belasting op het  $KI$ . We verwachten dat gemeenten waar deze maatstaf voor horizontale onrechtvaardigheid van de OOV groter is (waar de onrechtvaardigheid meer uitgesproken is), minder een beroep zullen doen op de OOV als inkomstenbron. We verwachten met andere woorden dat  $b < 0$ .

Zoals in paragraaf 3 werd opgemerkt, kunnen naast intragemeentelijke *intergemeentelijke* verschillen in KI/VP ertoe leiden dat gemeenten hogere opcentiemen heffen. De onderliggende reden is geen rechtvaardigheids- maar een budgettaire (of als men wil: een mathematisch) argument: hogere gemeentelijke tarieven neutraliseren het feit dat in de betrokken gemeente de KI's – in vergelijking met andere Vlaamse gemeenten – eerder laag zijn ingeschat. Om hiervoor te controleren, nemen we GEMID (KI/VP) op in de specificatie. Deze geeft de gemiddelde KI/VP-waarde in de gemeente. In de mate waarin gemeenten lager (hoger) ingeschatte KI's compenseren door hogere (lagere) belastingtarieven verwachten we dat  $c < 0$ .

### 4.3 Resultaten

Tabel 1 vat de resultaten van de empirische analyse samen. De eerste twee kolommen geven de resultaten voor de lineaire en logaritmische specificatie. De laatste twee kolommen geven de resultaten voor dezelfde specificaties, maar voor een steekproef waarbij enkel gemeenten werden weerhouden waar in 2010 minstens 10 verkopen plaatsvonden. Deze resultaten zijn bijgevolg een 'robustness-check' voor de resultaten in kolommen (1) en (2).<sup>14</sup>

TABEL 1. De relatieve verhouding tussen gemeentelijke tarieven OOV en APB in Vlaamse gemeenten, 2010.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	[1] lineair Alle verkopen	[1] logaritmisch Alle verkopen	[2] lineair Minimum 10 verkopen	[2] logaritmisch Minimum 10 verkopen
Constante	34,37*** (11,26)	3,45*** (30,92)	35,73*** (11,11)	3,32*** (28,33)
VCOEF	-13,43** (-2,08)	-0,10** (-1,98)	-17,45** (-2,54)	-0,23*** (-3,51)
GEMID	-3,32*** (-4,96)	-0,56*** (-7,97)	-3,35*** (-4,90)	-0,58*** (-8,15)
R <sup>2</sup>	9%	19%	9%	21%
N	304	304	300	300

De getallen tussen haakjes zijn de t-waarden  
Significantieniveaus 10%: \*, 5%: \*\*, 1%: \*\*\*

De resultaten in tabel 1 geven aan dat ons eenvoudig model een behoorlijke verklaaringskracht heeft, waarbij de logaritmische specificatie beduidend beter scoort. In de logaritmische variant (kolommen 2 en 4) verklaren de gemiddelde KI/VP-verhouding op gemeentelijk niveau (GEMID) en de maatstaf voor horizontale onrechtvaardigheid (VCOEF) ongeveer één vijfde van de variatie in de afhankelijke variabele.

De globale teneur van de resultaten is eenduidig: de intragemeentelijke verschillen in de KI/VP-verhouding – die een maatstaf zijn voor de horizontale onrechtvaardigheid van de OOV (gemeten via VCOEF) – vertonen een significant negatief verband met het relatieve belang van de OOV als gemeentelijke inkomstenbron. Het gebruik van de APB als inkomstenbron lijkt dus vooral populair, wanneer blijkt dat de OOV minder (horizontaal) rechtvaardig is. Dit is een belangrijke vaststelling. Ze zorgt ervoor dat we de politiek-economische hypothese dat de belastingstructuur een functie is van de horizontale onrechtvaardigheid van de belastbare grondslag, niet kunnen verwerpen.

De intergemeentelijke verschillen in KI/VP-verhouding blijken eveneens gereflecteerd te worden in het lokale belastingbeleid. Gemeenten waarin de gemiddelde KI/VP hoog is, doen relatief minder een beroep op de OOV als inkomstenbron. Dit is logisch te verklaren uit het feit dat lagere tarieven bij een ruimer gedefinieerde grondslag volstaan om een bepaalde belastingopbrengst te genereren. Dit resultaat geeft ook aan dat het ‘gevaarlijk’ is om zonder meer gemeentelijke belastingtarieven met elkaar te vergelijken. Een gemeente met hoge tarieven voor de OOV is niet per definitie een ‘dure’ gemeente. Dit is zeker niet het geval indien de hoge tarieven een compensatie vormen voor de (historisch) laag ingeschatte KI's.<sup>15</sup>

De resultaten met of zonder de outliers geven een gelijkaardig beeld: de omvang van de coëfficiënten en de overeenstemmende significantieniveaus blijken niet gevoelig voor het al dan niet weglaten van deze observaties. Eén uitzondering echter: de voor ons onderzoek cruciale coëfficiënt VCOEF wordt beduidend significanter en verdubbelt bijna in omvang in de logaritmische specificatie. Om die reden voerden we bijkomende robuustheidstesten uit door de steekproef verder te beperken en gemeenten uit te sluiten waar het aantal verkopen kleiner was dan 20, 30, 40 en 50. Daaruit blijkt dat significantie en grootte van de coëfficiënt voor VCOEF nauwelijks veranderen (hetzelfde geldt overigens voor de andere coëfficiënten) ten opzichte van deze in kolommen (3) en (4) van tabel I.

## 5. Besluit

Zoals in vele andere landen en regio's, kunnen de lokale besturen in Vlaanderen belastingen heffen op onroerende goederen. Deze OOV zijn de Vlaamse variant van de Nederlandse OZB. Tussen de grondslagen van beide belastingen bestaat een fundamenteel verschil: daar waar de belasting in Nederland wordt geheven op een systematisch geactualiseerde grondslag (de WOZ-waarde, een jaarlijks aangepaste schatting van de verkoopwaarde van het goed in kwestie), wordt de OOV geheven op een netto-huurwaarde die slechts met grote tijdsintervallen wordt geactualiseerd. Dit laatste gebeurt via een zogenoemde perequatie, een tijd- en geldverslin-

dende procedure die sinds het eind van de jaren zeventig van vorige eeuw systematisch werd uitgesteld. Dit uitstel heeft mede als gevolg dat de belastinggrondslag (het KI) heden ten dage vaak een slechte afspiegeling is van de waarde van het onroerend goed zoals gemeten door de verkoopprijs (VP). Anders uitgedrukt: de KI/VP-verhouding verschilt van woning tot woning. Onroerende goederen van eenzelfde VP worden daardoor uiteenlopend belast, wat de horizontale rechtvaardigheid van de belasting ondergraaft.

Via een analyse van verkoopprijzen van alle in 2010 verkochte woningen in Vlaamse gemeenten in de prijsklasse € 150.000 – € 350.000 tonen we aan, dat de KI/VP-verhouding enorm verschilt tussen onroerende goederen onderling. Hierbij treden aanzienlijke intra- en intergemeentelijke verschillen op. De verschillen binnen één gemeente – geformaliseerd via de variatiecoëfficiënt van de KI/VP-verhouding – zijn een indicator voor de horizontale onrechtvaardigheid. We merken dat deze onrechtvaardigheidsproblematiek duidelijk verschilt van gemeente tot gemeente. Dit laat toe om te onderzoeken of verschillen in onrechtvaardigheid leiden tot een verschil in belastingbeleid.

Een regressieanalyse voor Vlaamse gemeenten toont overduidelijk aan dat zowel de intergemeentelijke als de intragemeentelijke verschillen in KI/VP gereflecteerd worden in het belastingbeleid van de lokale besturen. Gemeenten waar de KI/VP-verhouding laag is, waar m.a.w. de KI's relatief laag worden ingeschat, worden gekarakteriseerd door hogere aanslagvoeten. Belangrijker voor onze analyse is dat een grotere horizontale onrechtvaardigheid van de belasting(grondslag) gerelateerd is aan een lager gebruik van de belasting in kwestie. Concreet stellen we vast dat gemeenten met een grotere horizontale onrechtvaardigheid van de OOV eerder lage tarieven hebben voor deze belasting en hogere tarieven voor de aanvullende personenbelasting.

De gevolgde empirische methode toont eenduidig aan dat er een empirisch verband bestaat tussen horizontale onrechtvaardigheden in een belasting en het gebruik van deze belasting. Voor zover ons bekend, betreft dit de eerste toetsing van deze hypothese in de internationale literatuur. Onze resultaten zijn in overeenstemming met het model van Hettich en Winer, dat aangeeft hoe electorale kosten van horizontale onrechtvaardigheden het belastingbeleid sturen. De bevindingen zijn ook in overeenstemming met het model van Hansen, waarin niet-electorale motieven meespelen. Het systematisch vermijden van de horizontaal onrechtvaardige OOV past perfect binnen een model waarin politici, gedreven door ideologische motieven, een beleid voeren en waarbij politiek leiderschap meer is dan het vertalen van de wensen van de kiezers. Het systematisch uitblijven van de kadastrale perequatie, ten slotte, is een schoolvoorbeeld van het Inertiemodel van Rose en Karran. Het feit dat we anno 2013 nog werken met een grondslag die meer dan 30 jaar geleden werd gedefinieerd, wijst op een belangrijke traagheid van de politieke besluitvorming.

Dat onze bevindingen beleidsmatige relevantie hebben, spreekt voor zich. Bij een langer uitblijvende perequatie zal de relatie tussen het KI en de waarde van de onroerende goederen wellicht steeds vager worden. Op lange termijn tendert het KI zo naar een totaal arbitrair getal dat geen enkel verband vertoont met de waarde van het belaste goed. De onrechtvaardigheid wordt m.a.w. steeds groter. Dit heeft evidente implicaties voor de gemeentelijke belastingheffing. Hierdoor dreigt één van de twee belangrijkste fiscale bronnen voor de Belgische gemeenten politiek onhanteerbaar te worden. De toenemende politieke weerstand en de duidelijke adviezen van het Rekenhof zijn veelzeggend.

Een vanuit politiek-economisch oogpunt uiterst boeiende vraag betreft deze naar de haalbaarheid van een nieuwe perequatie en – daaraan verbonden – de optimale modaliteiten om deze te organiseren. Normatief-theoretisch is de situatie duidelijk: wil men de OOV omvormen tot een rechtvaardiger belasting, dan is een herschatting van de KI's of een overstap naar een alternatief systeem (bijvoorbeeld naar analogie met het Nederlandse WOZ-systeem) dringend gewenst. Positief-theoretisch ligt de zaak moeilijker. Ze raakt immers de essentie van de analyse van Rose en Karran: de herschatting (of de overstap naar een Nederlands model) houdt in dat sommige belastingbetalers (die voorheen 'te weinig' betaalden) meer moeten betalen en andere (die voorheen 'te veel' betaalden) minder moeten betalen. Hun model geeft aan dat de politieke gevolgen asymmetrisch zullen zijn: diegenen die winnen bij de operatie zijn tevreden, doch slechts in beperkte mate; diegenen die verliezen zijn zeer ontevreden en dreigen de politieke besluitvormers de schuld te geven en electoraal af te straffen. Belastinginertie kan daarom op korte termijn een politiek opportuun beleid zijn. Het gevolg is echter een op lange termijn groeiende onrechtvaardigheid. Een onrechtvaardige belasting in stand houden kan op korte termijn politiek meer lonen dan ze (pogen) weg te werken: "By sustaining familiar taxes, inertia tends to make taxation politically acceptable, or at least less unacceptable. (...). Familiarity tends to increase acceptance, if only by a process of resignation" (Rose & Karran, 1987, p. 7). Wat er ook van zij, de overstap naar een rechtvaardiger systeem dreigt een moeilijke politieke evenwichtsoefening te zijn. Wijlen Gaston Geens – minister van Financiën ten tijde van de vorige perequatie – zou kunnen beamen dat een dergelijke hervorming electoraal niet bepaald een voltrefter hoeft te zijn.

## Noten

1. De APB en OOV zorgen elk voor gemiddeld 40% van de belastinginkomsten van de Vlaamse gemeenten.
2. Voor meer info, zie: <http://www.onroerendevoorheffing.be/nlapps/docs/default.asp?id=358>.



3. Het Kadaster maakt onderscheid tussen (1) gewone woonhuizen, (2) villa's, bungalows en landhuizen, en (3) appartementen, flats en studio's. Gewone woonhuizen vormen de grootste groep (50.903 verkopen in 2010), gevolgd door appartementen (22.629 verkopen in 2010).
4. De impliciete veronderstelling hierbij is uiteraard dat de verkoopprijs van een woning een goede indicator is voor de actuele (verhuur)waarde van een woning, en dus voor de belastbare grondslag van de OOV (*i.e.* het KI). Dit is gebaseerd op de idee dat in een efficiënte markt voor onroerende goederen, en in analogie met de dividend-price ratio in de aandelenmarkt, "prices are capitalized rents" (Meese & Wallace, 1994, p. 245). Hoewel marktimperfecties fluctuaties en inefficiënties op korte termijn kunnen veroorzaken, tonen empirische studies veelal aan dat verkoop- en huurprijzen inderdaad sterk samenhangen (Meese & Wallace, 1994; Leamer, 2002; Gallin, 2004; Murphy & Lu, 2009). In onze analyse maken we geen abstractie van marktimperfecties, maar we nemen wel aan dat deze willekeurig gespreid zijn over de verschillende gemeenten en als zodanig geen onoverkomelijk probleem vormen voor onze analyse.
5. Redenen tot eliminatie van de gegevens waren: ontbrekende data, onafgewerkte bouw en bouwjaar voor 1931 zonder geregistreerde verbouwing (zie Mahieu *et al.*, 2012).
6. Formeel is de variatiecoëfficiënt gedefinieerd als de verhouding tussen standaardafwijking en gemiddelde van een variabele.
7. Dit betreft de waarde voor de gemeente Mesen, een gemeente waar in 2010 slechts 2 verkopen van gewone woonhuizen in de door ons onderzochte prijsklasse werden geregistreerd.
8. Vier gemeenten werden uit de totale populatie weggelaten. Herstappte is niet opgenomen, omdat er in 2010 geen enkel gewoon woonhuis werd verkocht. Koksijde, De Panne en Knokke-Heist konden dan weer niet opgenomen worden in de analyse, omdat ze geen APB heffen.
9. Het spreekt voor zich dat het electorale effect *ceteris paribus* sterker is naarmate meer kiezers deze informatie bezitten. Een electoraal effect kan echter reeds merkbaar zijn indien slechts een (kleine) minderheid van de kiezers geïnformeerd is (Lupia, 1994).
10. <http://www.bondbeterleefmilieu.be/page.php/30/615/13541>.
11. [http://www.hetgrotegeld.be/index.php/het\\_grote\\_geld/Fan](http://www.hetgrotegeld.be/index.php/het_grote_geld/Fan).

12. Zie bv. Knack. <http://moneytalk.knack.be/economie/geld-en-beurs/geldzaken/finance/belgen-worden-ongelijk-belast-op-hun-huis/article-4000260415433.htm>.
13. <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/samenwerken/stadscontracten/collectief/fiscaal/pages/default.aspx>.
14. Bijkomend werden regressies uitgevoerd met weglating van de (twee) outliers. De algemene teneur van de resultaten en de significantieniveaus blijven ongewijzigd. De verklaringskracht van het model neemt zelfs toe. Deze resultaten zijn verkrijgbaar op verzoek.
15. Om misverstanden te vermijden: deze moeilijkheid om gemeentelijke belastingtarieven met elkaar te vergelijken is een probleem dat zich specifiek stelt voor de OOV. Voor de APB (of voor de meeste andere gemeentelijke belastingen) is een dergelijke vergelijking wel eenduidig. Een belastingplichtige met een bepaald inkomen zal immers meer belasting betalen indien hij naar een gemeente verhuist met een hoger belastingtarief. De belastinggrondslag – zijn inkomen – blijft immers dezelfde.

## Bibliografie

- Ashworth, J., Geys, B. & Heyndels, B. (2006). Determinants of Tax Innovation: The Case of Environmental Taxes in Flemish Municipalities. *European Journal of Political Economy*, 22 (1), 223-247.
- Ashworth, J. & Heyndels, B. (1997). Politicians' Preferences on Local Tax Rates: an Empirical Analysis. *European Journal of Political Economy*, 13 (3), 479-502.
- Atkinson, A. (1980). Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden. In H. Aaron en M.J. Boskin (eds.) *The Economics of Taxation* (pp. 3-18). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Auerbach, A. & Hassett, K. (2002). A New Measure of Horizontal Equity. *American Economic Review*, 92 (4), 1116-1125.
- Downs, A. (1960). Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. *World Politics*, 12 (4), 541-563.
- Gallin, J. (2004). *The Long-Run Relationship between House Prices and Rents. Finance and Economics Discussion Series*. Washington D.C.: Federal Reserve Board.
- Geys, B. & Revelli, F. (2011). Economic and Political Foundations of Local Tax Structures: An Empirical Investigation of the Tax Mix of Flemish Municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (3), 410-427.
- Gibson, J. (1990). *The Politics and Economics of the Poll Tax. Mrs Thatcher's Downfall*. Warley, West Midlands: Emas Ltd.

- Goeminne, S., Smolders, C. & Decramer, A. (2013). *Local Tax Rates, Politics and Omitted Variable Bias*. Working Paper. Gent: Universiteit Gent.
- Hansen, S.B. (1983). *The Politics of Taxation. Revenue without Representation*. New York: Praeger Publishers.
- Hettich, W. & Winer, S. (1984). A Positive Model of Tax Structure. *Journal of Public Economics*, 24 (1), 67-87.
- Hettich, W. & Winer, S. (1988). Economic and Political Foundations of Tax Structure. *American Economic Review*, 78 (4), 701-712.
- Hettich, W. & Winer, S. (1999). *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heyndels, B. (1989). Fiscale perceptie bij de gemeenteraadsverkiezingen. *De Gemeente*, nr. 4, april 1989, 159-163.
- Heyndels, B. (1991). De opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting als financieringsbronnen van de Belgische gemeenten. *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, 51 (juni), 125-140.
- James, S. & Nobes, C. (1992). *The Economics of Taxation*, 4de uitgave. New York; London: Prentice Hall.
- Kaplow, L. (1989). Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle. *National Tax Journal*, 42 (2), 139-154.
- Kaplow, L. (1996). How Tax Complexity and Enforcement Affect the Equity and Efficiency of the Income Tax. *National Tax Journal*, 49 (1), 135-150.
- Leamer, E.E. (2002). Bubble Trouble? Your Home Has a P/E Ratio Too. *UCLA Anderson School Quarterly Forecast Journal*, June 2002, 1-11.
- Lupia, A. (1994). Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections. *American Political Science Review*, 88 (1), 63-76.
- Mahieu, B., Heyndels, B., Burssens, J., Goeminne, S. & Smolders, C. (2012). Een analyse van de relatie tussen KI en woningprijzen in de Vlaamse centrumsteden. *Documentatieblad*, 72 (2), 162-221.
- Meese, R. & Wallace, N. (1994). Testing the Present Value Relation for Housing Prices: Should I Leave My House in San Francisco? *Journal of Urban Economics*, 35 (3), 245-266.
- Murphy, P. & Lu, J. (2009). *The Rent-Price Index in U.S. Housing Markets*. *Standard & Poors Working Paper Series*, 4 maart 2009. Online beschikbaar op <http://ssrn.com/abstract=1353025> of <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1353025>.
- Musgrave, R.A & Musgrave, P.B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5de uitgave. McGraw Hill International Editions.
- Rekenhof, februari 2013. Herschatting van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing: opvolgingsaudit.
- Repetti, J.R. & Ring, D.M. (2012). Horizontal Equity Revisited. *Florida Tax Review*, 13 (3), 135-155.
- Rose, R. & Karran, T. (1987). *Taxation by Political Inertia*. London: Allen & Unwin.

- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, bewerkt door R.H. Campbell en A.S. Skinner. Oxford: Oxford University Press, 1976.
- Steinmo, S. (1998). Introduction. In S. Steinmo, Tax Policy. *International Library of Comparative Public Policy*, 8. London: Edward Elgar Publishing.
- Vlassenko, I. (2001). Evaluation of the Efficiency and Fairness of British, French and Swedish Property Tax Systems. *Property Management*, 19 (5), 384-416.

# Juridische kwetsbaarheid en onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie

Arlo Poletti en Dirk De Bièvre

---

## ABSTRACT: Legal Vulnerability and Negotiations in the WTO

In the current multilateral trade regime, members often negotiate under the shadow of WTO law. In this article, we develop an explanation of how the legal vulnerability of members' domestic policies affects ongoing multilateral negotiations in the trade regime. First, we show that, contrary to conventional wisdom, increased enforcement does not necessarily make actors shy away from further cooperation. Legal vulnerability can ignite a positive dynamic of cooperation because it can increase the set of feasible agreements of WTO members. In a second stage, we set out how the nature of the issue at stake, *i.e.* whether it can be easily disaggregated into negotiable units, affects whether this positive dynamics of cooperation takes place. We illustrate the plausibility of the argument by way of four in-depth case studies of how potential (or actual) defendants and potential (or actual) complainants in WTO disputes responded to the incentives brought about by legal vulnerability and negotiated in the Doha round.

**KEYWORDS:** WTO, trade, legal vulnerability, Doha Round, judicialization

---

## 1. Inleiding

Leden van de Wereldhandelsorganisatie onderhandelen dikwijls in de schaduw van WTO-recht. De WTO is immers zowel een forum voor onderhandelingen over de liberalisering en regulering van internationale handel als een instantie om reeds bestaande WTO-regels af te dwingen via de WTO-geschillenbeslechtingsprocedure. Onderhandelingen over wederzijdse liberalisering zijn enerzijds al lang de belangrijkste wijze van interactie in internationale handelsbetrekkingen. Ze gaan over de reductie van douanetarieven of kwantitatieve beperkingen op de handel in goederen, over de eventuele vrijmaking van handel in diensten en over de harmonisering van bestaande binnenlandse reguleringen. Binnen het huidige

multilaterale handelsregime zijn dergelijke wederzijdse handelsonderhandelingen echter niet langer de enige manier waarop WTO-leden omgaan met elkaars handelsbelemmeringen. Het internationaal handelsregime heeft anderzijds immers een belangrijke verrechtelijking ondergaan. Het politiek-diplomatische model van geschillenbeslechting onder de vroegere GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) is vervangen door het juridische model van geschillenbeslechting onder de WTO. Hierdoor is het afdwingingmechanisme voor het doen naleven van handelsregels aanzienlijk strenger geworden. Dit heeft ertoe geleid dat WTO-leden een grotere stimulans hebben om handelsbelemmeringen die in strijd zijn met WTO-recht via de rechterlijke arm van de organisatie uit de weg te ruimen.

Wanneer WTO-leden over multilaterale handelsregels onderhandelen, doen zij dat steeds meer vanuit een positie van juridische kwetsbaarheid: wanneer handelsmaatregelen of wetten van een lidstaat niet conform zijn met WTO-verbintenissen, kunnen andere lidstaten klacht neerleggen tegen hen, of ermee dreigen dit te doen. Tijdens onderhandelingen doen lidstaten toegevingen, maar binnen de WTO doen ze dat wel wetend dat het niet inlossen van hun beloftes later voor problemen kan zorgen.

Dit heeft belangrijke gevolgen voor de manier waarop WTO-leden hun onderhandelingsvoorkeuren en -posities definiëren. De literatuur is het erover eens, dat de mate waarin een toekomstig akkoord afdwingbaar is, een grote invloed heeft op de geneigdheid om überhaupt tot een akkoord te komen (Fearon, 1998; Koremenos, Lipson & Snidal, 2001). Sommige auteurs suggereren dat een hoge mate van afdwingbaarheid van afspraken de geneigdheid om nieuwe verbintenissen aan te gaan doet afnemen (Goldstein & Martin, 2000). Anderen argumenteren net in de tegenovergestelde richting (De Bièvre, 2006; Poletti, 2011; Rosendorff, 2005). Wanneer leden van het wereldhandelsregime onderhandelen in de schaduw van WTO-recht, moeten zij namelijk niet enkel kiezen tussen het wel of niet aangaan van nieuwe verbintenissen, maar tussen meegesleept worden in een rechtszaak en het overgaan tot onderhandelingen over het onderwerp van geschil. Dit komt doordat elk WTO-lid reeds gebonden is aan een groot aantal verbintenissen die door andere WTO-leden afgedwongen kunnen worden door bij niet-naleving een klacht neer te leggen.

Observatoren, commentatoren en academici hebben er herhaaldelijk op gewezen dat de schaduw van het WTO-recht een aanzienlijke invloed uitoefent op de onderhandelingen in de Doha-ronde, meer bepaald op hoe WTO-leden hun voorkeuren, strategieën en tactiek bepalen voor en tijdens deze onderhandelingen (Blustein, 2009; Kelemen, 2010; Poletti, 2010; Skogstad, 2003). Nochtans is er tot nog toe verbazend weinig systematisch onderzoek gedaan over hoe het vooruitzicht op een (mogelijk) WTO-geschil effect heeft op lopende multilaterale onderhandelingen in de WTO. Bestaand onderzoek legt de nadruk op het effect dat

juridische kwetsbaarheid uitoefent op potentiële beklaagden. Daarbij maakt men het wat voor de hand liggende punt, dat deze er baat bij hebben een dergelijk geschilpunt te verdrinken in brede, multilaterale onderhandelingen (Poletti, 2010). Nochtans laat dit de vraag volledig onbeantwoord waarom een aanklagend lid van de WTO hier zomaar zou op ingaan. Het lijkt veel voordeliger dat een aanklager een juridisch geschil zal willen beginnen, waarvan hij redelijkerwijze kan verwachten het te winnen, dan zich te moeten inlaten met de onzekere uitkomst van complexe multilaterale onderhandelingen.

Dit artikel biedt een systematisch onderzoek naar de plausibiliteit van een causaal mechanisme tussen juridische kwetsbaarheid (d.w.z. de geloofwaardige dreiging met of het daadwerkelijk gebruik van WTO-geschillenbeslechting) en samenwerking in aan de gang zijnde handelsonderhandelingen in de WTO. We ontwikkelen onze argumentatie in twee stappen. Eerst tonen we aan dat, in tegenstelling tot wat gewoonlijk wordt aangenomen, sterke afdwinging de onderhandelaars niet noodzakelijk afschrikt van verregaande samenwerking. We leggen uit dat dit komt doordat een sterke afdwinging de overlap tussen de verschillende onderhandelingsmarges vergroot. In een tweede beweging tonen we aan dat de aard van het geschil, namelijk of het gaat om een kwestie die gemakkelijk kan opgesplitst worden in apart onderhandelbare delen, mee bepaalt of juridische kwetsbaarheid een positieve samenwerkingsdynamiek in onderhandelingen op gang kan brengen. Enkel wanneer onderwerpen relatief 'continu' zijn en je telkens een kleine toegeving kan doen (zoals bij douanetarieven, quota's en subsidies) kunnen de potentiële twistende partijen onderhandelingen verkiezen boven procesvoering. Wanneer het onderwerp van geschil 'discontinu' is, d.w.z. een 'alles-of-niets'-karakter heeft (zoals bij gezondheids- en veiligheidsreguleringen, productclassificaties, verbodsbeoordelingen, of het ontbreken van noodzakelijke wetgeving) is het voor de twistende partijen uiterst moeilijk om overlap tussen de twee sets van voor ieder aanvaardbare standpunten te creëren.

Zowel potentieel als daadwerkelijk twistende partijen – aanklagers en aangeklaagden – kunnen onderhandelen verkiezen boven procesvoering voor zover ze het onderwerp van geschil in verhandelbare delen kunnen opsplitsen. Enkel dan kunnen ze een middenweg bewandelen en een compromis bereiken tussen de gunstigste uitkomst voor de uitdager, namelijk opheffing van de niet met WTO-recht verenigbare maatregelen, en de meest geprefereerde uitkomst door de aangeklaagde, namelijk het status quo. Wanneer het onmogelijk, of erg moeilijk, is het onderwerp van geschil in apart verhandelbare delen te splitsen, vervalt daarentegen de mogelijkheid om tot een onderhandeld vergelijk te komen. In dat geval is het erg waarschijnlijk dat het tot een langdurig aanslepende WTO-procesvoering komt en niet tot een onderhandelde oplossing.

We illustreren de plausibiliteit van deze argumentatie aan de hand van een grondige kwalitatieve analyse van hoe potentieel en daadwerkelijk twistende par-

tijen in de WTO reageerden op juridische kwetsbaarheid tijdens de Doha-ronde. Hiervoor bekijken we vier voorbeelden van interactie tussen twee WTO-leden tijdens de multilaterale handelsonderhandelingen van de Doha-ronde in de schaduw van WTO-recht. Voor elk geval bekijken we twee WTO-leden die een potentiële en daadwerkelijke aanklager dan wel aangeklaagde partij zijn. De eerste twee gevallen betreffen onderhandelingen over de reductie van douanetarieven en binnenlandse subsidieprogramma's in de landbouwsector – typische gevallen van continue onderwerpen. Hierin tonen we aan hoe twee potentiële aangeklaagden, de EU en de VS, en een potentiële aanklager, Brazilië, de onderhandelingen over landbouwproducten benaderden in de Doha-ronde. In de andere twee gevallen bekijken we onderwerpen die de besluitvormers veel moeilijker in apart verhandelbare delen konden opsplitsen. Aan de ene kant gaan we na hoe de VS met Japan en de EU trachtten te onderhandelen over 'zeroing', een met de WTO-regels moeilijk verenigbare methode in de berekening van antidumpingmarges. Aan de andere kant analyseren we de handels- en milieuonderhandelingen tussen de EU en de VS, waarbij de VS de Europese gezondheids- en veiligheidsregelingen onder vuur namen.

## 2. Juridische kwetsbaarheid en samenwerking in onderhandelingen

Juridische kwetsbaarheid ontstaat wanneer private actoren maatregelen van een ander WTO-lid die niet verenigbaar zijn met de WTO onder de aandacht brengen van hun beleidsmakers en deze dan overwegen hierover klacht in te dienen in het WTO-geschillenbeslechtingsstelsel. Wanneer handelsbelemmerende maatregelen van een bepaald WTO-lid geconcentreerde kosten veroorzaken voor producenten in een ander WTO-lid en zij deze als strijdig met WTO-recht beschouwen, kunnen zij politiek mobiliseren en druk uitoefenen op hun beleidsmakers om deze handelsbelemmeringen te laten verwijderen. Wat zijn dan de effecten van juridische kwetsbaarheid op de voorkeuren van WTO-leden tijdens lopende multilaterale onderhandelingen? Om deze vraag te beantwoorden, analyseren we de implicaties van alternatieve beleidsscenario's voor verschillende economische groepen in een (potentieel) aangeklaagde of aanklagende WTO-lidstaat en speculeren we over hoe deze de beslissingen van beleidsmakers beïnvloeden tijdens lopende multilaterale onderhandelingen.

In onze analyse gaan we uit van de aanname dat keuzes van handelsbeleidsmakers gebaseerd zijn op rationeel gedefinieerde voorkeuren en de daaruit resulterende politieke druk, uitgaande van de belangrijkste economische belangengroepen in een land (Milner, 1988; Rogowski, 1989). We beschouwen beleidsmakers



dus als actoren die meestal zelf geen specifieke handelspolitieke voorkeur hebben onafhankelijk van hun achterban, maar eerder als *office-seekers* die de mobilisatie van politieke vijanden trachten te voorkomen. Bijgevolg verwachten we dat beleidsmakers in de eerste plaats trachten de verlangens van groepen met geconcentreerde producenten, zoals exporteurs en bedrijven die concurreren met importen, te bevredigen, omdat ze aan deze bedrijven geconcentreerde voordelen wensen toe te kennen in ruil voor middelen om in hun ambt te blijven (De Bièvre & Dür, 2005). Natuurlijk worden wetgevers en beleidsmakers vaak geconfronteerd met tegenstrijdige voorkeuren. Daarenboven kunnen niet enkel producenten maar ook importeurs politiek mobiliseren en trachten druk uit te oefenen op beleidsmakers. Toch gaan we ervan uit dat deze groepen in het algemeen veel minder vaak mobiliseren, conform een standaardaanname in de politieke economie. In wat volgt, leiden we daarom geen voorkeuren af voor importeurs, laat staan consumenten. Wanneer beleidsmakers met alternatieve beleidsopties geconfronteerd worden, verwachten we dat ze de optie verkiezen die een minimum aan geconcentreerde kosten veroorzaakt voor producenten.

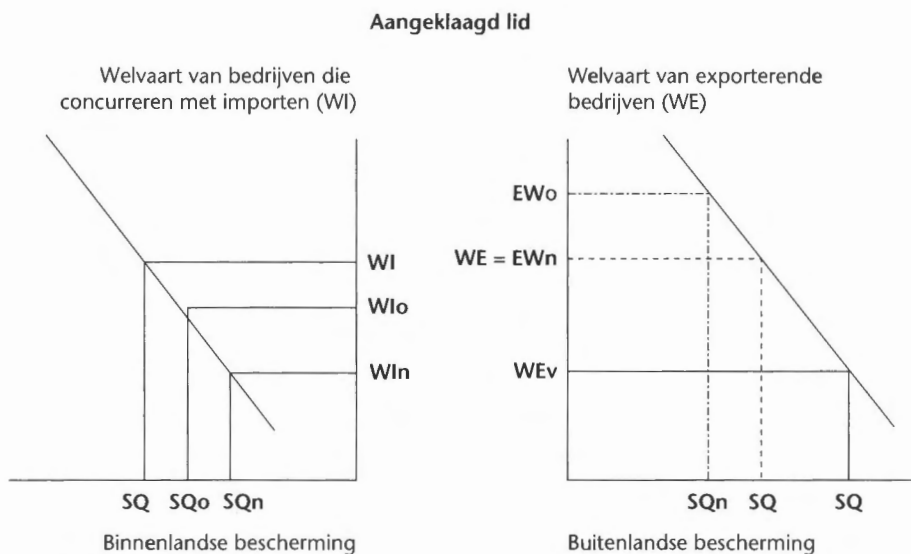
Onze argumentatie zou plausibel moeten zijn voor WTO-leden die in een wederzijds afhankelijke handelsrelatie staan. Enkel dan hechten ze waarde aan markttoegang tot dat andere land en zijn ze in staat een handelsbeleid te voeren – of hiermee te dreigen – dat tot geconcentreerde verliezen kan leiden voor producenten in het andere land, in de vorm van protectionistische WTO-illegale maatregelen of van vergeldingsmaatregelen.

## 2.1 *Constellaties van actorvoorkeuren*

### 2.1.1 *Een (potentiële) aangeklaagde*

Figuur 1 toont waarom beleidsmakers in een aangeklaagde<sup>1</sup> lidstaat onderhandelingen boven procesvoering verkiezen. Als twee WTO-leden een juridisch proces voeren, zijn er twee mogelijke scenario's. Ofwel schikt de aangeklaagde zich naar de uitspraak, ofwel beslist hij om de uitspraak niet te implementeren en er zelfs vergelding op de koop toe bij te nemen.

In het eerste scenario verlaagt het aangeklaagde lid het niveau van binnenlandse bescherming met SQ-SQn, wat ertoe leidt dat bedrijven die met importen concurreren een verlies lijden van WI-WIn. In het tweede scenario neemt de aanklager vergeldingsmaatregelen door hogere douanetarieven te heffen op goederen die van de aangeklaagde komen (SQ-SQv), wat tot een vermindering van de welvaart van WE-WEv van diens exporteurs leidt. SQ-SQn en WE-WEv zijn equivalent, omdat vergeldingsmaatregelen volgens WTO-regels een effect moeten hebben dat proportioneel is aan de nadelige effecten van de WTO-incompatibele maatregelen.



SQ status quo

- SQo SQ na onderhandelingen
- SQn SQ bij naleving
- SQv SQ na vergelding

WI welvaart van bedrijven die concurreren met importen onder SQ

- Wlv: WI na vergelding
- Wlo: WI na onderhandelingen
- Wln: WI bij naleving

WE welvaart van exporterende bedrijven onder SQ

- WEv: WE na vergelding
- WEo: WE na onderhandelingen
- WEn: WE bij naleving

FIGUUR 1. De voorkeuren van een aangeklaagd lid.

Onder dergelijke omstandigheden kunnen we verwachten dat binnenlandse producenten de volgende volgorde van voorkeuren hebben. Producenten die concurreren met importen verkiezen niet-nakoming van verbintenissen boven procesvoering, omdat zij zo bescherming genieten, terwijl exporteurs de kosten van vergelding moeten dragen. Multilaterale onderhandelingen zijn hun tweede beste optie. WTO-rondes zijn voor hen aantrekkelijker dan bilaterale onderhandelingen, omdat deze uitzicht bieden op het maken van ruilpakketten en deze setting de kans verhoogt dat ze minder toegevingen moeten doen in hun kwetsbare sector. Bilaterale onderhandelingen beperkt tot één onderwerp, zoals 'consultaties' in het kader van WTO-procesvoering, zijn voor hen de minst attractieve vorm van onderhandelingen. Het meest nadelige scenario voor hen is strikte regelnaleving.

We kunnen verwachten dat de exporteurs in de aangeklaagde lidstaat onderhandelingen verkiezen boven elk ander scenario van procesvoering, omdat dit voor hen geen kosten met zich meebrengt en zelfs kan leiden tot meer buitenlandse markttoegang. Naleving en implementatie na procesvoering zou eveneens niet duur zijn,

maar er ontstaat geen uitzicht op verdere marktopening. Het slechtste scenario voor hen is niet-naleving, omdat dit tot vergelding tegen hun exporten kan leiden.

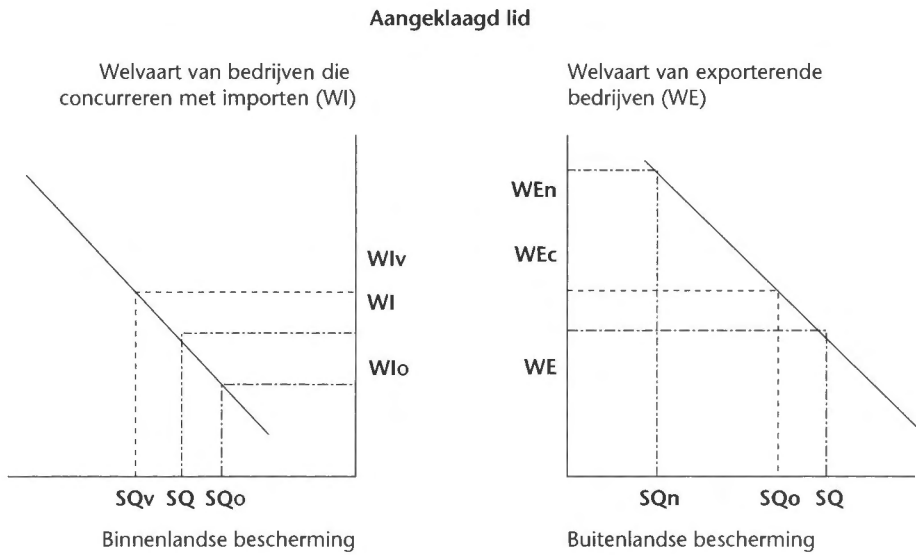
We kunnen verwachten dat beleidsmakers onderhandelingen verkiezen zolang  $SQ-SQ_o < SQ-SQ_n$ . Beide scenario's onder procesvoering zijn even onaangenaam voor hen, aangezien proportionaliteit tot dezelfde hoeveelheid geconcentreerde kosten voor exporteurs zou leiden in het geval van vergelding als voor bedrijven die concurreren met importen ( $WI-WI_o < WI-WI_n = WE-WE_v$ ). Daarenboven kan de aangeklaagde in onderhandelingen toegevingen vragen over onderwerpen waarbij hij offensieve belangen heeft, in ruil voor toegevingen op een gebied waarin hij defensieve belangen heeft en juridisch kwetsbaar is, waardoor hij ook enkele voordelen in de wacht kan slepen voor zijn exporteurs ( $WE-WE_o$ ).

### 2.1.2 Een (potentiële) aanklager

Hoewel het plausibel is dat een WTO-lid dat anticipeert een juridisch WTO-geschil te gaan verliezen, er belang bij heeft het onderwerp van geschil te verdrinken in brede onderhandelingen (in de hoop dat hij in ruil iets in de wacht kan slepen), is het geenszins voor de hand liggend dat een aanklager zomaar zou aanvaarden om in dergelijke onderhandelingen meegesleept te worden in plaats van een klaar omliggende juridische casus te winnen.

Figuur 2 toont dat exporteurs geconfronteerd worden met maatregelen die hun markttoegang belemmeren en niet conform WTO-regels zijn ( $SQ-SQ_n$ ). Dit leidt voor hen tot een welvaartsverlies van  $WE-WE_n$ . Zij verkiezen het scenario waarin deze maatregelen onderwerp van geschil worden, dat hun lidstaat het proces wint, en dat de aangeklaagde lidstaat het oordeel van de WTO uitvoert en de regels naleeft. In dit geval zijn exporteurs tevreden, omdat de markttoegangbelemmeringen uit de weg zijn geruimd. Nochtans zou de aangeklaagde kunnen beslissen het oordeel niet te implementeren. In dat geval zouden vergeldingsmaatregelen ( $SQ-SQ_v$ ) andere sectoren van de aanklager kunnen treffen zonder de kosten voor exporteurs te reduceren. Kortom, vergelding biedt geen verlichting van de lasten voor exporteurs en kan bij het aanklagende lid zelfs voordelen creëren voor bedrijven die met importen concurreren ( $WI-WI_v$ ).

We kunnen verwachten dat deze bedrijven van de aanklager niet tegen procesvoering zullen zijn. Zoals hierboven beargumenteerd, zouden ze zelfs wel kunnen varen bij procesvoering, wanneer niet-naleving resulteert in vergeldingsmaatregelen. Onderhandelingen daarentegen kunnen voor hen kosten veroorzaken, omdat de aangeklaagde waarschijnlijk iets in ruil zal vragen voor toegevingen over het onderwerp van het geschil. Figuur 3 vat de volgorde van voorkeuren samen die we tot nog toe hebben afgeleid voor exporteurs, bedrijven die met importen concurreren, en beleidsmakers in de aangeklaagde en aanklagende WTO-lidstaten.



FIGUUR 2. De voorkeuren van een aanklagend lid.

	Aanklager	Aangeklaagde
Exporteurs	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Naleving</li> <li>2. Onderhandelingen</li> <li>3. Vergelding</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Onderhandelingen</li> <li>2. Naleving</li> <li>3. Niet-naleving</li> </ol>
Bedrijven die met importen concurreren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vergelding</li> <li>2. Naleving</li> <li>3. Onderhandelingen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niet-naleving</li> <li>2. Onderhandelingen</li> <li>3. Naleving</li> </ol>
Beleidsmakers	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Naleving</li> <li>2. Onderhandelingen</li> <li>3. Vergelding</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Onderhandelingen</li> <li>2. Naleving of vergelding</li> </ol>

FIGUUR 3. Volgorde van voorkeuren van exporteurs, bedrijven die met importen concurreren, en beleidsmakers in aanklagende en aangeklaagde WTO- leden.

## 2.2 Voorwaarden voor samenwerking

Wanneer een lid tijdens multilaterale onderhandelingen de ander kan uitdagen in een WTO-geschil, wordt de set van mogelijke overeenkomsten voor elke partij groter en kunnen deze twee sets zelfs gaan overlappen. Hierdoor wordt de kans op een overeenkomst groter als twee voorwaarden vervuld zijn: de aanklager moet ervan uitgaan dat naleving door de aangeklaagde onwaarschijnlijk is, en het moet gaan om 'alles-of-niets'-thema's die onderhandelaars gemakkelijk in aparte delen kunnen opsplitsen. Ten eerste zijn de verwachtingen over de waarschijnlijkheid van naleving cruciaal om er de voorkeuren van beleidsmakers in het aanklagende

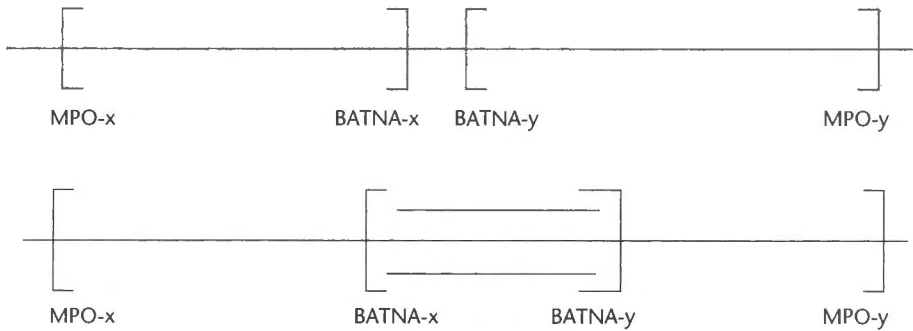
land uit te kunnen afleiden. In procesvoering moeten zij kiezen voor volledige of helemaal geen verlichting voor exporteurs. Indien ze echter verwachten dat niet-naleving waarschijnlijk is, zijn onderhandelingen aantrekkelijker, omdat ze dan een gedeeltelijke verbetering voor hun exporteurs kunnen krijgen. Een dergelijk compromis zal meer haalbaar zijn dan om het even welk scenario onder procesvoering, omdat de bedrijven die concurreren met importen dan minder geconcentreerde kosten moeten dragen ( $SQ-SQ_0 < SQ-SQ_n$ ).

Daarenboven leidt de verwachting van niet-naleving beleidsmakers naar een voorkeur voor een welbepaald type onderhandelingen, namelijk multilaterale handelsonderhandelingen. Procesvoering laat hen weliswaar toe tot een onderhandelde oplossing te komen tijdens het 'consultatie'-stadium in een dergelijke procedure. Nochtans veroorzaken dergelijke bilaterale onderhandelingen over slechts één onderwerp zeer aanzienlijke publieke zichtbaarheid voor de binnenlandse achterban (Davis, 2008), wat beleidsmakers aanspoort om een straffe houding aan te nemen en het voor hen moeilijker maakt toegevingen te doen (Stasavage, 2004). Dit scenario is onaantrekkelijk voor beide zijden. Veeleer zullen zij een institutionele omgeving verkiezen, waarin de aangeklaagde zonder veel gezichtsverlies toegevingen kan doen en een compromis kan sluiten dat voor beide partijen beter is dan procesvoering. Sterker nog, brede multilaterale onderhandelingen verhogen het aantal groepen waarvan ze steun kunnen verwachten, omdat meer thema's en sectoren besproken worden. Hierdoor wordt het waarschijnlijker dat binnenlandse druk voor protectionisme in het beklagde land geneutraliseerd of overwonnen kan worden (Davis, 2004).

Ten tweede is de aard van het onderwerp dat ter discussie staat cruciaal om te weten of deze dynamiek werkelijk zal plaatsvinden of niet. Zoals we hebben aangetoond, worden onderhandelingen aantrekkelijker dan procesvoering wanneer een akkoord ook zorgt voor kostenvermindering voor exporteurs van de aanklager. Kortom, de waarschijnlijkheid van samenwerking neemt enkel toe indien de twee partijen een onderhandelde overeenkomst kunnen sluiten binnen de overlap tussen hun respectieve sets van aanvaardbare overeenkomsten. We geven deze toename van mogelijke onderhandelde akkoorden weer in Figuur 3 met een eenvoudig nulsommenonderhandelingspel tussen twee WTO-leden met en zonder juridische kwetsbaarheid.

MPO-x en MPO-y geven het meest verkieselijke akkoord voor het aangeklaagde (x) en het aanklagende (y) lid weer, terwijl BATNA-x en BATNA-y (*Best Alternative To Negotiated Agreement*) hun beste alternatief tegenover een onderhandelde oplossing weergeven, oftewel het minimum dat elke actor bereid is te accepteren. Let erop dat de afstand tussen BATNA-x en BATNA-y gelijk is aan de afstand WI-WI<sub>Wn</sub> in figuur 1 en de afstand WE-WE<sub>n</sub> in figuur 2. Volgens onze redenering is samenwerking enkel mogelijk als een onderhandelde oplossing tot stand kan komen daar waar de sets van aanvaardbare overeenkomsten voor beide partijen

elkaar overlappen, namelijk wanneer een onderhandelde overeenkomst aan de aangeklaagde toelaat om kosten te minimaliseren in vergelijking met om het even welk scenario onder procesvoering ( $WI > W_{Io} > W_{In}$  in Figuur 1) en aan de aanklager toelaat om de kosten voor binnenlandse exporteurs gedeeltelijk te reduceren ( $W_{En} > W_{Eo} > W_E$  in Figuur 2).



FIGUUR 4. De set van haalbare overeenkomsten.

Als de onderhandelaars het onderwerp in kleinere delen kunnen opsplitsen en deze dan ruilen tijdens het onderhandelingsproces, is dit inderdaad een aantrekkelijk scenario. Guzman en Simmons hebben overtuigend aangetoond dat onderwerpen die een 'alles-of-niets'-karakter hebben, d.w.z. die discontinu zijn, gemakkelijker tot escalatie in WTO-geschillenbeslechting leiden dan onderwerpen die een grotere flexibiliteit toelaten, d.w.z. die continu zijn (Guzman & Simmons, 2002). Wanneer staten onderhandelen over een mogelijk geschil in de WTO, zijn deze onderhandelingen gericht op het specifieke onderwerp van geschil. Deze beleidsmakers hebben geen mandaat om verbintenissen aan te gaan op andere vlakken en zouden potentiële voordelen van handelstoegevingen ook moeten toekennen aan alle andere WTO-leden vanwege het niet-discriminatiebeginsel van de WTO. Verder is er traditioneel een grote terughoudendheid in de globale handelsdiplomatie om een geldelijke compensatie te betalen. Dit alles maakt het nagenoeg onmogelijk om binnen procesvoering een ruilhandel op te zetten die het specifieke onderwerp van geschil overstijgt. Onder deze omstandigheden kunnen de partijen enkel een onderhandelde schikking treffen in plaats van naar een panel te gaan als het onderwerp van geschil continu is en dus gemakkelijk in verhandelbare eenheden op te splitsen valt (bijvoorbeeld een douanetarief). Door de beleidsmaatregelen aan te passen, kunnen de partijen een ruilhandel opzetten, waardoor ze allebei beter af zijn dan wanneer ze een WTO-panel laten samenstellen. Als het geschil een 'alles-of-niets'-onderwerp betreft, kan het anderzijds erg moeilijk zijn om wederzijdse toegevingen uit te wisselen (bijvoorbeeld product- of procesregulering).

We kunnen deze redenering doortrekken naar de effecten van juridische kwetsbaarheid op de gewilligheid om zulke juridisch vervolgbare maatregelen te gaan onderhandelen in een WTO-ronde. Wanneer het een 'alles-of-niets'-onderwerp betreft, komen de twee partijen niet tot een akkoord dat de kosten verkleint voor de aangeklaagde en dat verlichting brengt voor de exporteurs van de aanklager. Dit betekent dat Wlo voor een aangeklaagde niet tussen WI en WIn valt, maar samenvalt met ofwel het laatste of het eerste (zie Figuur 1). Op dezelfde manier zal WEo voor een aanklager samenvallen met ofwel WE ofwel WEn (zie Figuur 2). De afstanden WI-WIn en WE-WEn zijn gelijk aan de afstand tussen BATNA-x and BATNA-y in Figuur 3. Met andere woorden, het is voor de twee kanten noodzakelijk dat een akkoord tussen BATNA-x en BATNA-y mogelijk is, om überhaupt tot een akkoord te kunnen komen. Als deze voorwaarde niet vervuld is, is er voor beide kanten geen ruimte om te trachten tot een onderhandelde oplossing van het geschil te komen buiten daadwerkelijke procesvoering om.

### 3. Empirische analyse: onderhandelingen onder de schaduw van WTO-recht in de Doha-ronde

In de volgende empirische paragrafen tonen we de plausibiliteit van onze argumentatie aan, aan de hand van vier gevalstudies waarin we verkennen hoe juridische kwetsbaarheid een impact had op lopende multilaterale handelonderhandelingen. Alle vier de gevallen komen tegemoet aan de randvoorwaarden van onze argumentatie, aangezien het telkens gaat om twee WTO-leden die grote en aantrekkelijke markten hebben, wat hen wederzijds afhankelijk maakt.

In alle vier de gevallen gaat het om interactie tussen een potentiële of daadwerkelijke aanklager en een potentiële of daadwerkelijke aangeklaagde. De vier gevallen hebben dus een gelijke waarde op één van de onafhankelijke variabelen waarvan we het effect willen onderzoeken, namelijk de aanwezigheid van juridische kwetsbaarheid. We hebben de gevallen immers gekozen om variatie toe te laten op de tweede onafhankelijke variabele, de aard van het geschil. Twee van de vier gevallen betreffen typisch continue onderwerpen die gemakkelijk opsplitsbaar zijn in verhandelbare eenheden, namelijk exportsubsidies en steunprogramma's in de landbouw, terwijl de andere twee gevallen over 'alles-of-niets'-onderwerpen gaan die moeilijker opsplitsbaar zijn in onderhandelbare en verhandelbare eenheden, meer bepaald consumenten- en gezondheidsreguleringen en regels in verband met antidumping. De nu volgende analyse verleent steun aan de argumentatie dat juridische kwetsbaarheid leidt tot een positieve samenwerkingsdynamiek in het eerste en niet in het tweede type gevallen. De empirische basis voor onze vier gevalstudies bestaat uit primaire en secundaire bronnen en interviews met beleidsmakers

### 3.1 *Onderhandelingen over landbouw en het aflopen van de vredesclausule: de EU en Brazilië*

Belangrijke WTO-lidstaten hebben in de Doha-ronde onderhandeld over landbouw in de schaduw van WTO-recht, d.w.z. in een positie van juridische kwetsbaarheid. Het *Uruguay Round Agreement on Agriculture* (URAA) bevatte heldere verbintenissen over de beperking van exportsubsidies en binnenlandse steunmaatregelen en over markttoegang. Hoewel het effect van de reductie van douanetarieven marginaal was (Tangermann, 1999), was het akkoord uiterst belangrijk, omdat het de zaden voor verdere liberalisering bevatte. Enerzijds voorzag het akkoord immers een expliciete deadline voor verdere onderhandelingen, die eind 1999 moesten worden opgestart. Dit werd de 'ingebouwde agenda' genoemd, vervat in artikel 20 van het WTO-verdrag over landbouw van de Uruguay-ronde. Anderzijds bevatte het akkoord een vredesclausule in artikel 13. Deze clausule verschaftte leden immuniteit tegen juridische klachten over maatregelen die niet conform zijn met het *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM), het akkoord over binnenlandse en exportsubsidies. Deze vredesclausule zou echter eind 2003 aflopen, waardoor potentiële aanklagers binnenlandse en exportsubsidies die niet in overeenstemming waren met het SCM-akkoord zouden kunnen aanvallen via WTO-geschillenbeslechting (Steinberg & Josling, 2003; Swinbank, 1999).

Dit vooruitzicht was vooral aantrekkelijk voor middeninkomenslanden met een grote landbouwexport zoals Brazilië, omdat zij het meeste baat zouden hebben bij de opheffing van protectionistische landbouwmaatregelen in hoge-inkomensleden zoals de EU en de VS (Cairns Group Farm Leaders, 1998, 1999, 2000; OECD, 2005). Het aflopen van de vredesclausule bezorgde landen zoals Brazilië een comfortabele positie van waaruit ze konden onderhandelen, omdat ze steeds konden dreigen met procesvoering. De verbintenis om handelsonderhandelingen over landbouw opnieuw op te starten eind 1999, verplichtte leden met landbouwbelangen zoals Brazilië natuurlijk niet om zomaar gelijk welke onderhandelingsuitkomst te accepteren, zeker omdat Braziliaanse landbouwers en beleidsmakers anticipeerden dat ze landbouwhandelsbelemmeringen konden doen verdwijnen via WTO-procesvoering (Cairns Group Farm Leaders, 2001; Cotta, 2001). Het is dan ook niet verrassend dat Brazilië opriep om alle exportsubsidies en binnenlandse handelsverstoringe steunmaatregelen te elimineren en voor een betere markttoegang te zorgen, en deze oproep steeds combineerde met een expliciete verwijzing naar het feit dat het aflopen van de vredesclausule de weg zou vrijmaken voor procesvoering tegen dit soort maatregelen (Cairns Group, 2000b, 2000c; Raghavan, 2001).

Vanwege haar marktomvang en haar hoge handelsverstoringe subsidies voor landbouwers was de EU een potentieel doelwit van Brazilië. Voorafgaand onderzoek heeft reeds aangetoond dat landbouworganisaties en beleidsmakers in DG Landbouw van de Europese Commissie er zich goed van bewust waren dat deze



binnenlandse maatregelen WTO-incompatibel zouden bevonden worden in een WTO-oordeel, en dat ongeveer de helft van alle steun aan Europese landbouwers juridisch kwetsbaar zou zijn (Poletti, 2010).

Europese landbouwers en beleidsmakers zagen multilaterale onderhandelingen in de Doha-ronde dan ook als de geschikte plaats om te komen tot minder toegevingen via ruilakkoorden (Brittan, 1999; COPA-COGECA, 1999a and 1999b; interview COPA-COGECA, 16 juni 2010).

Toen op de ministeriële conferentie van de WTO in Doha van november 2001 een akkoord werd bereikt over de agenda van de nieuwe ronde handelonderhandelingen, werden de landbouwonderhandelingen onderdeel van een groot pakket dat tegen eind januari 2005 bezegeld zou worden. De tekst was weliswaar nog enigszins vaag en ambigu, maar bevatte toch al de parameters waarbinnen de EU en Brazilië naar elkaar toe zouden bewegen.

Aanvankelijk namen de twee partijen nog erg verschillende standpunten in. Het eerste voorstel van de EU in februari 2003 was defensief en trachtte de structuur van het URAA intact te houden (WTO, 2003), terwijl het standpunt van Brazilië en andere leden van de Cairns Group, een groep van landbouwproductenexporterende landen, agressiever was. Het bevatte immers een hele bundel eisen zoals het volledig elimineren van exportsubsidies en de *blue* en *amber box*-directe subsidies, een striktere definitie van de *green box*-subsidies, betekenisvolle douanetariefreducties, en tegenstand tegen elke vorm van verlenging van de vredesclausule (Cairns Group 2000a, 2000b and 2000c).

Twee ontwikkelingen die heel nauw samenhangen met de juridische kwetsbaarheid van de EU zorgden er echter voordat de EU tegemoetkwam aan landen zoals Brazilië. Ten eerste diende Brazilië eind 2002 bij de WTO klacht in tegen het suikerbeleid van de EU, omdat de EU deze sector boven het toegelaten volume en boven de uitgavelimieten beloofd in de Uruguay-akkoorden subsidieerde (WTO, 2002). Met dit geschil wilde Brazilië signaleren dat het bereid was alle beschikbare instrumenten te gebruiken om de EU tot toegevingen te dwingen in de Doha-ronde (Camargo, 2008). Het suikergeschil vergrootte zo de onderhandelingsmacht van landen als Brazilië en verzwakte de onderhandelingspositie van leden, zoals de EU, die kwetsbaar waren voor juridische klachten (Anania & Bureau, 2005, p. 548).

Ten tweede begon de EU parallel aan een verdere hervorming van haar Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (CAP). In juni 2003 werd de structuur van het CAP ingrijpend gewijzigd in de Fischler-hervormingen. Dit gebeurde door de meeste inkomenshulp voor landbouwers volledig los te koppelen van productievereisten. Hierdoor werd het allergrootste deel van de juridisch kwetsbare beleidsinstrumenten veranderd in WTO-compatibele maatregelen zonder de hoogte van deze landbouwsteun al te drastisch verlagen (Swinnen, 2008). Het is erg uitgebreid gedocumenteerd dat de te anticiperen effecten van het aflopen van de vredesclausule een

cruciale drijfveer waren voor deze hervorming en dat de inhoud ervan hoofdzakelijk bestond uit wijzigingen aan maatregelen die aanvechtbaar waren in de WTO (voor een uitgebreid overzicht, zie: Poletti, 2012).

Als resultaat van deze ontwikkelingen begonnen de posities van de twee kampen naar elkaar toe te bewegen. In een eerste fase boden de EU en de VS in augustus 2003 aan om exportsubsidies – een doorn in het oog van ontwikkelingslanden – af te schaffen. De G20, een informele groep landbouwproductenexporterende ontwikkelingslanden binnen de WTO onder leiding van Brazilië, weken echter geen duimbreed en lanceerden een tegenvoorstel met drastische maatregelen zoals de afschaffing van de *blue box*, een striktere discipline op het gebruik van de *green box*, en de eliminatie van exportsubsidies op alle producten.

Onder andere vanwege de onbuigzaamheid van de G20 draaide de ministeriële conferentie van september 2003 in Cancún op niets uit. Daarop besloot de EU haar exportsubsidies op de onderhandelingstafel te leggen om te verhinderen dat ze gedwongen zou worden deze ten gevolge van juridische veroordelingen af te schaffen (interview met voormalig DG Landbouw-ambtenaar, 25 juni 2010). In haar poging van mei 2004 om de onderhandelingen weer vlot te trekken, toonde de EU haar bereidheid te spreken over een uitdoofscenario van haar exportsubsidies (European Commission, 2004).

Opvallend genoeg, en in de lijn met de empirische verwachtingen die voortvloeien uit onze theorie, steunden Europese landbouwers, verenigd in hun belangenorganisatie COPA-COGECA, dit voorstel door te stellen dat het kaderakkoord van juli 2004 ervoor zorgde dat de Europese landbouw zou gevrijwaard worden en hierdoor een solide basis vormde voor de voortzetting van de WTO-landbouwonderhandelingen.<sup>2</sup> Tegelijkertijd verwelkomde de Braziliaanse regering het akkoord over exportsubsidies als een overwinning die voor een aanzienlijke kostenreductie zou zorgen voor haar eigen landbouwsector.<sup>3</sup>

Het proces van convergentie tussen posities van de EU en Brazilië was hiermee echter nog niet ten einde. Hoewel de EU via de Fischler-hervormingen de meeste directe betalingen aan landbouwers had losgekoppeld van productievereisten, bleven er nog steeds steunmaatregelen over die wel juridisch kwetsbaar waren. In de daaropvolgende ministeriële conferentie nam de EU een positie in die nog dichter bij de stoutmoedige eisen van Brazilië lag. Tijdens de ministeriële conferentie van juli 2006 in Genève stelde de EU-Handelscommissaris Mandelson zich *de facto* op als de bondgenoot van de G20 door heel erg dicht aan te leunen bij hun eisen met betrekking tot binnenlandse landbouwsteun, waardoor Brazilië zelfs expliciet zei dat ze genoeg toegevingen over binnenlandse landbouwsteun en exportsubsidies hadden verkregen om op basis daarvan tot een akkoord te komen (Blustein, 2009).<sup>4</sup>

Het kwam uiteindelijk niet tot een akkoord in Genève – hoofdzakelijk door het gebrek aan flexibiliteit van de VS, omdat ze grotere markttoegangstoegevin-

gen wensten van de EU en omdat ze niet mee wilden gaan in de EU-eis voor een grotere reductie van binnenlandse steunmaatregelen.<sup>5</sup> Onze analyse toont echter dat de twee partijen naar elkaar toe bewogen, zowel qua inhoud als qua timing, omwille van juridische kwetsbaarheid. Hoewel er geen groot Doha-akkoord tot stand kwam, toont onze analyse aan dat de convergentie van beider posities niet zou gebeurd zou zijn zonder de aanwezigheid van de stimulans van juridische kwetsbaarheid.

### 3.2 *Landbouwonderhandelingen en het aflopen van de vredesclausule: de VS en Brazilië*

Net zoals dat het geval was voor de EU, zou een groot aantal binnenlandse steunmaatregelen voor landbouwers in de VS het doelwit kunnen worden van juridische aanvechting door andere WTO-leden na het aflopen van de vredesclausule (Josling *et al.*, 2006; Porterfield, 2006; Steinberg & Josling, 2003).

De 'Farm Bill' van 1996 werd goedgekeurd om de VS-landbouwsteunmaatregelen verder onder het *amber box*-plafond van \$19.1 miljard dollar te houden dat de VS hadden beloofd in het URAA. Deze schattingen bleken echter niet precies, omdat een ineensinken van grondstofprijzen in de late jaren 1990 het Congres ertoe bracht voor een reeks extra wetten te stemmen die de betalingen aan landbouwers verhoogden (Porterfield, 2006). Daarenboven verhoogde de Farm Bill van 2002 de bedragen voor binnenlandse steunprogramma's nog eens met 8 miljard US dollar per jaar en institutionaliseerde deze bijkomende betalingen die gekoppeld werden aan de grondstofprijzen, waardoor veel productie nog meer wordt gestimuleerd (Sumner, 2005).

Al deze maatregelen maakten de landbouwwetgeving van de VS steeds kwetsbaarder voor juridische aanvechting door hun handelspartners in de WTO. Dit werd voor het eerst bijzonder duidelijk door het WTO-oordeel over de VS-katoensubsidies. In 2002 had Brazilië bij de WTO klacht neergelegd tegen de VS-steunmaatregelen voor Amerikaanse katoenproducenten in de periode van 1999 tot 2002. Een WTO-panelbeslissing van september 2004 en een oordeel van 2005 van het *Appellate Body*, het hof van beroep van de Wereldhandelsorganisatie, gaven Brazilië gelijk in deze zaak en stelden vast dat de VS de grens van maximum \$19.1 miljard toegestane *amber box*-steun overschreden en dat deze steun schade had berokkend aan de Braziliaanse belangen door hun prijsdrukkend effect op de wereldmarkt van katoen (Sumner, 2005).

De Braziliaanse klacht tegen de VS-katoensubsidies was de allereerste WTO-klacht tegen landbouwsubsidies na het aflopen van de vredesclausule en had hierdoor niet alleen implicaties voor katoensubsidies (Josling *et al.*, 2006). Gezaghebbende analyses stelden vast dat de maatstaf gehanteerd in het katoengeschild er ook

toe zou leiden dat de beleidsinstrumenten gecreëerd door de Farm Bill van 2002, zoals subsidies om leningen voor marketingdoeleinden goedkoper te maken, conjunctuurgevoelige betalingen, en in mindere mate directe steunmaatregelen aanvechtbaar zouden worden als zijnde in strijd met het *Subsidies and Countervailing Measures Agreement* (Schnepf & Womach, 2007; Steinberg & Josling, 2003).

De band tussen de katoencasus en andere mogelijke klachten tegen VS-landbouwsubsidies was erg duidelijk voor de beleidsmakers in de VS en in landbouwproductenexporterende landen zoals Brazilië. Na het oordeel van het *Appellate Body* van de WTO in 2005, stelde de VS-minister van Landbouw Johanns dat “the US has two choices: it can sit back and watch as our farm policy is disassembled piece by piece, or begin WTO talks on a new policy that would provide a safety net for US producers”<sup>6</sup> (*Inside US Trade*, 7 oktober 2005). Tegelijkertijd bracht de Braziliaanse regering steevast de boodschap dat WTO-procesvoering een geloofwaardig en machtig wapen was. Na het *Appellate Body*-oordeel van 2005, stelde Pedro Camargo, de voormalige Braziliaanse secretaris van productie en handel in het ministerie van Landbouw dat de weigering door de VS om het WTO-oordeel om te zetten het noodzakelijk maakte dat “the dispute settlement system will again have to produce essential jurisprudence on levels of trade-distorting support acceptable in international competition. Potential cases on rice, wheat or dairy would also have to go this route”<sup>7</sup> (Camargo, 2005, p. 4).

Overeenkomstig onze verwachtingen, begonnen de VS multilaterale handelsonderhandelingen als de beste weg te beschouwen om met hun handelsverstoring en WTO-incompatibel landbouwbeleid om te gaan. In 2004 begonnen de VS inderdaad met onderhandelingen over hun *Cotton Initiative* ter reductie van katoensubsidies en douanetarieven om Afrikaanse katoenproducten te helpen. Het initiatief leidde tot twee belangrijke verbintenissen van ontwikkelde landen in de ministeriële conferentie van de WTO in 2005 in Hong kong: het schrappen van alle vormen van exportsubsidies voor katoen in 2006, en markttoegang vrij van douanetarieven en quota voor katoenexporten uit de minst ontwikkelde landen (WTO, 2005).

Meer algemeen beschouwden de VS, net als de EU, multilaterale onderhandelingen als een kans om ruiloperaties op te zetten en zo de pijn van toegevingen op juridisch kwetsbare beleidsmaatregelen te verzachten. Zo stelde een gezamenlijk EU-VS-voorstel van juli 2003 voor de ministeriële conferentie van de WTO in Cancún een uitbreiding van de omvang van de *blue box* voor om daar voormalige *amber box*-uitgaven in te kunnen onderbrengen (Kerremans, 2004). Hoewel de VS verregaande markttoegang wilden verlenen aan anderen, trachtten ze tegelijkertijd het aantal toegevingen op het gebied van subsidies voor de eigen producten zo gering mogelijk te houden. Hun voorstel van oktober 2005 voor de ministeriële conferentie van december te Hong Kong bevatte boude eisen over markttoegang, zoals een reductie van 90% in de hoogste landbouwdouanetarieven en een beperking van zogenoemd gevoelige producten tot slechts 1% van alle douanetarieflij-

nen. Nochtans was het voorstel heel erg schuchter over binnenlandse steun: de VS stelden voor landbouwmarketinguitgaven met 60% en de *minimis*-uitgaven (een toegelaten minimumsteun) met 50% te verminderen (USTR, 2005), toegevingen die het voor de VS mogelijk zouden maken om alles wat vroeger als *amber box* geboekstaafd stond netjes onder te brengen in de met WTO-regels in overeenstemming te brengen *blue box*.

Overeenkomstig onze argumentatie vond ook Brazilië dat multilaterale onderhandelingen de beste weg waren om de VS-landbouwsubsidies aan te pakken, beter dan volop voor procesvoering te gaan, zelfs na afloop van de vredesclausule en na de overwinning in het hooglandkatoengeschil. Onmiddellijk na het oordeel van het *Appellate Body* tegen de VS in 2005, stelde Pedro Camargo overduidelijk dat onderhandelingen verkieselijk waren boven procesvoering (Camargo, 2005). Brazilië had het katoengeschil gebruikt om de oneerlijkheid van de internationale landbouwhandel duidelijk te maken en een beter akkoord te verkrijgen in Genève, eerder dan als een doeltreffend middel voor landbouwliberalisering (Camargo, 2008). Braziliaanse functionarissen wisten dat de weg naar de uitvoering van het WTO-oordeel bezaaid was met politieke landmijnen vanwege de enorme politieke invloed van landbouwers in het Amerikaanse politieke systeem en vanwege de zichtbaarheid die de katoensubsidies in de VS hadden gekregen (Goldberg, Lawrence & Milligan, 2004). Gegeven de politieke voorkeuren, herhaalde Brazilië na het katoenoordeel dat het bereid was op zoek te gaan naar convergentie over regels aangaande binnenlandse landbouwsteun in het kader van de Doharonde, eerder dan enkel een beroep te doen op WTO-geschillenbeslechting (Cairns Group, 2007).

Dit betekende geenszins dat Brazilië zomaar alles aanvaardde wat de VS in deze onderhandelingen aanboden. Integendeel, Brazilië bestreed de VS-strategie om handelsversturende en juridisch kwetsbare maatregelen zomaar om te dopen in WTO-conforme maatregelen (Porterfield, 2006). Hoewel Brazilië de kant van de VS koos door ook grote reducties van landbouwtarieven te vragen, zette Brazilië de VS tegelijkertijd onder druk om meer toegevingen te doen op het gebied van binnenlandse steun (G20, 2005).

Zoals al vermeld, kwam het op de ministeriële conferentie van de WTO in 2006 in Genève niet tot een compromis over landbouwliberalisering. Dit gebrek aan een effectief akkoord is echter geenszins in strijd met onze argumentatie, aangezien een succesvolle handelsronde niet enkel het akkoord van dit statenpaar maar van alle lidstaten vereist. Onze argumentatie heeft enkel betrekking op de effecten die juridische kwetsbaarheid heeft op de onderhandelingsruimte voor de twee WTO-leden die in de schaduw van WTO-recht handelen. Onze analyse toont aan dat er inderdaad een beduidende overlap was tussen de onderhandelingspositie van Brazilië en van de VS, en dat dit veel minder waarschijnlijk zou zijn geweest in de afwezigheid van juridische kwetsbaarheid.

### 3.3 *Onderhandelingen over handel en het voorzorgsprincipe in voedsel- en consumentenveiligheidsbeleid: de EU en de VS*

Toen de EU zich in de loop van de jaren 1980-1990 opwierp als globale voorvechter van wat zij het voorzorgsprincipe noemde op het vlak van voedsel- en consumentenveiligheid, werd haar beleid juridisch kwetsbaar onder WTO-regels, en leidde dit tot een woelige relatie tussen de Europese voedselveiligheidsregels en de WTO-regels waarmee de EU in 1995 zelf had ingestemd.

In de jaren 1980 kwam de toenmalige EG onder economische en politieke druk om gemeenschappelijke regels op te stellen voor het gebruik van hormonen voor runderen, wat *de facto* leidde tot een verbod op hun gebruik (Princen, 2002). In de loop der jaren 1990 keurde de EU een aantal richtlijnen goed die leidden tot een moratorium op de productie en import van genetisch gewijzigde voedselproducten (Skogstad, 2003).

Toen het afdwingingsmechanisme voor handelsovereenkomsten binnen de WTO versterkt was, kwamen deze regels meteen in aanmerking voor aanvechting door andere WTO-leden in de vorm van effectieve en potentiële WTO-geschillen. In 1996 dienden de VS een klacht in tegen het EU-verbod op met hormonen behandeld rundvlees als zijnde in strijd met het *Sanitary and Phytosanitary Standards* (SPS)-akkoord, omdat de EU niet kon aantonen dat met hormonen behandeld vlees inderdaad ongezonder was dan niet met hormonen behandeld vlees. Zowel het WTO-geschillenbeslechtingspanel als het *Appellate Body* bevestigden het VS-standpunt, respectievelijk in april 1997 en februari 1998. Het Europese moratorium op genetisch gewijzigde gewassen zorgde ook voor bezorgdheid bij de VS, een land met grote producenten en exporteurs van genetisch gewijzigde gewassen, en leidde tot dreigingen juridische stappen te ondernemen tegen het regelgevend kader van de EU voor genetisch gewijzigde gewassen, omdat dit een ongerechtvaardigde handelsbeperking inhield (Kelemen, 2010). Ook hier kon de EU namelijk niet aantonen dat door wetenschappers genetisch gewijzigde gewassen schadelijker zijn voor de gezondheid dan natuurlijke genetische wijziging.

Na deze VS-dreiging uitten Europese landbouworganisaties hun bezorgdheid en begonnen ze te vragen naar nieuwe WTO-regels. Vanwege hun verwachting dat de VS klacht zouden neerleggen en deze hoogstwaarschijnlijk geheel gegrond zou bevonden worden, steunden de kleine en de grote landbouworganisaties, zoals COPA-COGECA, de onderhandeling van nieuwe regels die hen immuun zouden maken voor juridische aanvechting (COPA-COGECA, 1998, 2000). Deze eisen van Europese producenten kwamen zo bovenop de druk van milieuorganisaties (Friends of the Earth, 1999; WWF, 1999, 2001).

De succesvolle aanvechting van de EU-hormonenregels en de dreiging met een klacht tegen de EU-richtlijnen over genetische wijziging van gewassen leidden ertoe, dat de EU deze onderwerpen in 1999 onder de vlag van 'handel en milieu'

tot een prioriteit maakte in de nieuwe handelsronde (Poletti & Sicurelli, 2012). Sporend met de vraag van landbouwers en milieuorganisaties werd de Europese Commissie een sterke pleitbezorger van de integratie van milieuprincipes in de WTO-regels om voor *de facto* immuniteit te zorgen op het gebied van voedsel- en consumentenveiligheidswetgeving (European Commission, 1999; WTO, 2000).

Waar we in de vorige twee gevalstudies aantoonde dat aanklagers bereid waren onderhandelingen te zien als een alternatief voor procesvoering, weigerden de VS in dit geval te onderhandelen met de EU, overeenkomstig onze theoretische argumentatie. Vermits het onderwerp ter discussie duidelijk discontinu van aard was (de keuze ging tussen het toelaten van VS-exporten naar de EU-markt of niet), weigerden de VS te onderhandelen en vertrouwden ze op WTO-procesvoering. Het was bijzonder helder voor de Amerikaanse zijde dat de EU poogde dekking te zoeken voor haar binnenlandse regels en de VS uitten hun bezorgdheid dat “Europe might use the negotiations in Doha to justify illegitimate barriers to trade, particularly trade in biotechnological products and application of the commercial clauses of present or future multilateral agreements on bio-security”<sup>8</sup> (*Inside US Trade*, 23 november 2001).

Hoewel de VS instemden met het handels- en milieuhoofdstuk in de Doha-verklaring, beperkten de VS het bereik hiervan door te specificeren dat toekomstige onderhandelingen over de relatie tussen WTO-regels en multilaterale milieuverdragen enkel van toepassing zouden zijn op die staten die deze multilaterale milieuverdragen hadden getekend en door te weigeren te beginnen onderhandelen over de opname van het voorzorgsprincipe in WTO-recht (Eckersley, 2004). Hierdoor verzekerden de VS zich ervan, dat gelijk welk toekomstig akkoord over handel en milieu op geen enkele manier hun rechten zou ondermijnen om bij de WTO een klacht in te dienen tegen maatregelen van andere WTO-leden die niet in overeenstemming zijn met het SPS-akkoord en die door de VS als illegale niet-tarifaire handelsbelemmeringen worden aangezien.

Onder sterke druk van de wijdverspreide steun voor bestaande voedsel- en consumentenveiligheidsregels en vanwege de druk van consensusbesluitvorming in de EU, slaagden EU-beleidsmakers er niet in de eigen wetgeving in overeenstemming te brengen met WTO-regels. Het WTO-oordeel over het EU-verbod op met hormonen behandeld rundvlees en de daaropvolgende vergeldingsmaatregelen van de VS leidden geenszins tot een beleidswijziging in de EU. Toen er zich toch een wijziging voordeed, introduceerde de EU een uitgebreide risico-inschattingsprocedure, maar hief ze het verbod niet op (Daugbjerg & Swinbank, 2008). Toen de EU in 2000 een hervorming van haar regelgevend kader inzake genetisch gewijzigde gewassen goedkeurde, leidde dit eveneens tot een verdere verstrenging van de bestaande regels en dus tot een verslechtering voor de Amerikaanse telers (Richtlijn 2001/18 en Verordening 1829/2003) (Pollack & Shaffer, 2009).

Hoewel deze politieke ontwikkelingen glashelder maakten dat de EU de WTO-regels niet zou gaan naleven, volhardden de VS in WTO-procesvoering eerder

dan naar een onderhandeld compromis te streven. In 2003 dienden de VS dan uiteindelijk een klacht in tegen het *de facto* EU-verbod vanwege de toegenomen frustratie bij VS-producenten over hun dalende verkoopcijfers in de EU en vanwege hun bezorgdheid over de invloed van deze restrictieve EU-regelgeving op regelgeving in andere landen. In tegenstelling tot de Braziliaanse klachten over het EU-suikerregime en de VS-katoensubsidies, zagen de VS het voeren van een proces in de WTO dus geenszins als middel om meer invloed te verwerven in de onderhandelingen.

Als reactie trachtte Pascal Lamy, de Europese Handelscommissaris, in september 2004 nog eens onderhandelingen op te starten over nieuwe WTO-regels. Deze nieuwe regels zouden de leden van de EU toestaan af te wijken van WTO-verbintenissen wanneer deze in strijd zijn met binnenlands beleid dat de weerspiegeling zou zijn van waarden die verankerd zijn in een bepaalde gemeenschap, waarbij hij verwees naar Europese collectieve voorkeuren zoals milieubescherming, voedselveiligheid en voorzorgsmaatregelen op het gebied van biotechnologie (Lamy, 2004). Op deze manier probeerde de EU wederom internationale handelsregels te veranderen om juridische dekking te creëren voor haar eigen binnenlands regelgevend kader. Vanwege de 'alles-of-niets'-aard van het onderwerp van geschil weigerden de VS echter om te onderhandelen, omdat er geen enkele tussenoplossing mogelijk was. Hierdoor was procesvoering voor de VS de beste beschikbare optie om hun doelstellingen te trachten te bereiken. Zo bracht WTO-procesvoering geen convergentie van EU- en VS-onderhandelingsposities teweeg, omdat er geen middenweg kon gevonden worden.

### 3.4 *Onderhandelingen over regels voor antidumping en 'zeroing': De VS en Japan*

In onze vierde en laatste gevalstudie tonen we hoe de juridische kwetsbaarheid van een 'alles-of-niets'-kwestie voor aanklagers en aangeklaagden niet de voorwaarden creëert om een compromis te sluiten. Ze slagen er immers niet in een akkoord te sluiten dat exporteurs uit de aanklager ontlast en bedrijven die met importen concurreren bij de aangeklaagde ook geen voordelen brengt.

Sedert jaren gebruiken de Amerikaanse antidumpingautoriteiten 'zeroing' als een bepaalde methode om de hoogte van antidumpingdouanetarieven te berekenen. Deze praktijk is echter juridisch kwetsbaar onder bestaand WTO-recht, omdat het *Antidumping Agreement* van de WTO grenzen oplegt aan de speelruimte waarbinnen binnenlandse autoriteiten zich mogen bewegen om dumping vast te stellen en antidumpingdouanetarieven op te leggen wanneer een binnenlandse sector beweert dat buitenlandse exporteurs hun goederen dumpen. Wanneer binnenlandse antidumpingautoriteiten onderzoeken of er effectief dumping in het spel



was, beoordelen zij het verschil tussen de prijs in de thuismarkt (de normale prijs) en de prijs die buitenlandse exporteur vraagt (de exportprijs). De autoriteiten berekenen deze dumpingmarge door een gemiddelde te nemen van alle transacties van een bepaald goed en de prijsniveaus van het exporterende land te vergelijken met die in het importerende land. Bij *zeroing* neemt men bij de berekening van het gemiddelde van alle transacties een marge van 'nul' voor alle transacties waar de dumpingmarge eigenlijk negatief was, m.a.w. waar er geen dumping was.

Deze methode leidt tot hogere dumpingmarges en dus hogere antidumpingdouanetarieven. Het is dan ook begrijpelijk dat bedrijven die exporteren naar landen die *zeroing* gebruiken, deze methode helemaal niet goedkeuren, omdat ze er erg geconcentreerde verliezen door lijden. Reeds vele jaren lang hebben WTO-leden met dergelijke exporteurs deze praktijk aan de kaak gesteld, wat de EU ertoe aanzette de praktijk van eenvoudige *zeroing* stop te zetten om de druk op de VS te verhogen om hetzelfde te doen.

Voor de klaarheid van onze analyse is het belangrijk dat het geschil niet draaide om de vraag of meer dan wel minder *zeroing* toegestaan is, maar wel of *zeroing* überhaupt toegelaten is. In het eerste geval zou het WTO-geschil over *zeroing* immers een kwestie zijn waarin beleidsmakers een compromis zouden kunnen uitwerken door sommige vormen van *zeroing* toe te laten. Het geschil gaat echter over de vraag of deze methode om een dumpingmarge te berekenen in overeenstemming is met het *Antidumping Agreement* van de WTO, waardoor het duidelijk een geval van 'alles-of-niets' is.

Vermits de VS zagen hoe hun *zeroing*-praktijk in antidumpingbeleid aangevalen werd door de EU, Japan, Korea en andere WTO-leden, stonden de VS stellig op het standpunt dat *zeroing* in overeenstemming moest gebracht worden met nieuwe, aan de Doha-onderhandelingstafel te onderhandelen, regels (*Inside US Trade*, 3 augustus 2007). Op de ministeriële conferentie in Doha van 2001 hadden de WTO-leden beslist dat een verheldering en verbetering van de disciplines in het *Antidumping Agreement* van de WTO op de agenda moest komen van het *Rules Committee* (*Inside US Trade*, 5 oktober 2002). De VS maakten hiervan gebruik en spanden zich in om specifiek de 'legalisering' van *zeroing* ook op de agenda te krijgen. Hierdoor zouden de VS hangende rechtszaken voor het WTO-geschillenbeslechtingorgaan kunnen ontmijnen, toekomstige zaken vermijden en tegemoetkomen aan de luidruchtige binnenlandse lobby van bedrijven die met importen concurreren en die profiteren van de inflatoire dumpingmarges die de *zeroing*-methode hen bezorgt.

Een groep van 12 WTO-leden onder leiding van Japan verzette zich als '*Friends of Antidumping*' evenwel hevig door moties te sturen naar de voorzitter van het *Rules Committee*, terwijl de EU ook haar bezorgdheid uitte, hoewel ze geen lid was van de groep. Zowel de VS als de slachtoffers van de VS-antidumpingheffingen wisten heel goed dat *zeroing* juridisch kwetsbaar was. Panels en het *Appellate*

*Body* hadden reeds verschillende veroordelingen uitgesproken, vooral over het gebruik van *zeroing* in administratieve *reviews* en *sunset reviews* (d.w.z. tussentijdse inschattingen of er nog altijd dumping is en rapporten over de stopzetting van antidumpingmaatregelen) (Vermulst & Ikenson, 2007). In 2006 veroordeelde het *Appellate Body* 16 dergelijke administratieve *reviews* van de VS over EU-producten en bevond ze in strijd met het algemene *Antidumping Agreement* van de WTO. Dit was echter geen bot verbod op *zeroing*. Omdat panel- en *Appellate Body*-beslissingen zich enkel mogen uitspreken over kwesties die aanklagers aandragen, vonden zij *zeroing* dus enkel met betrekking tot deze concrete gevallen WTO-incompatibel. In 2007 oordeelde het *Appellate Body* dat 'eenvoudige' *zeroing* voor Japanse producten in strijd was met het *Antidumping Agreement* van de WTO. De VS probeerden zich te voegen naar deze uitspraak door een ander soort *zeroing*, *targeted dumping*, te beginnen gebruiken. De details van deze andere berekeningwijze doen hier niet ter zake – al is de juridische vindingrijkheid ietwat hilarisch – maar rechtsexperten zijn het erover eens dat ook dit een WTO-incompatibel beleid is, hoewel deze methode nog nooit door het *Appellate Body* veroordeeld werd, d.w.z. kon worden, omdat er nog geen klacht over geweest was.

Als reactie op deze WTO-uitspraken argumenteerden de VS steeds dat het beter zou zijn te onderhandelen dan processen te voeren over dit juridisch kwetsbaar aspect van hun antidumpingbeleid. De andere zijde de *Friends of Antidumping* onder leiding van Japan, bleef echter vierkant gekant tegen elke vorm van verslapping van WTO-disciplines tegen *zeroing*, waardoor er tegen midden 2007 geen akkoord tot stand kwam tussen de voorstanders van een totaal verbod en de VS-onderhandelingseis om *zeroing* te legaliseren.

Eind 2007 probeerde Guillermo Valles, de voorzitter van het *Rules Committee*, zijn deel van de Doha-onderhandelingen vooruit te helpen door een voorstel te lanceren om *zeroing* in initiële antidumpingonderzoeken te verbieden, wat Japan weigerde. De onderhandelingen blokkeerden, vooral omdat Amerikaanse Congresleden steeds verder onder druk kwamen van hun bedrijven die met importen concurreren. Vooral bedrijven uit de staalsector lieten niet na de *US Trade Representative*, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Handel, onder druk te zetten niet toe te geven aan de vragen om *zeroing* ten grave te dragen (*Inside US Trade*, 5 oktober 2007).

Vermits de procesvoering nu volledig ten einde was (Prusa & Vermulst, 2011), kregen de EU en Japan toelating te reageren op de niet-naleving met vergeldingsdouanetarieven. De VS-zijde investeerde nu tijd en energie om de EU en Japan ervan te overtuigen niet naar vergelding te gaan door hen voor te stellen dat ze *zeroing* niet meer zouden gebruiken in toekomstige *reviews*, maar tegelijkertijd liet ze wel de vigerende antidumpingtarieven gebaseerd op de *zeroing* berekeningsmethode onaangetast en liet ze open of ze de methode in de toekomst toch weer zou gaan gebruiken. De VS waren dus even standvastig als de anderen en herhaalden

dat alle vormen van *zeroing* in overeenstemming met WTO-regels gebracht moesten worden door het *Antidumping Agreement* van de WTO te herzien in de loop van de tegen dan bijzonder zeltogende Doha-onderhandelingen.

#### 4. Conclusie

In dit artikel hebben we onderzocht hoe juridische kwetsbaarheid in de WTO invloed heeft op lopende multilaterale onderhandelingen in het wereldhandelsregime. De toegenomen afdwingbaarheid van internationaal handelsrecht vergroot voor exporteurs de stimulans om te mobiliseren tegen WTO-incompatibele handelsbelemmeringen bij andere WTO-leden. Dit sterkt hen in hun verwachtingen dat WTO-leden met dergelijke beleidsmaatregelen onder vuur zullen komen te liggen in het WTO-geschillenbeslechtingsstelsel en hier dus een hogere kost zullen voor gaan betalen. We beargumenteren dat, wanneer een WTO-lid klacht dreigt in te dienen tegen deze WTO-incompatibele maatregelen tijdens lopende multilaterale handelsonderhandelingen, de set van haalbare onderhandelde oplossingen groter wordt. Een dergelijke uitkomst hangt echter af van de aard van het geschil in kwestie. Juridische kwetsbaarheid kan de geneigdheid tot onderhandelen beïnvloeden als het onderwerp van geschil continu van aard is, d.w.z. als het gemakkelijk in onder- en verhandelbare delen kan gesplitst worden. Enkel dan schat een potentiële aanklager multilaterale handelsonderhandelingen in als een institutionele weg om gedeeltelijke toegevingen te verkrijgen van de potentiële aangeklaagde, waardoor de aanklager ten minste een gedeeltelijke ontlasting voor zijn binnenlandse exporteurs kan verkrijgen.

Onze argumentatie en de illustratie ervan in vier gevalstudies heeft belangrijke implicaties voor het handelsbeleid. Ten eerste trekt onze analyse in twijfel of het wenselijk en haalbaar is om de draagwijdte van nieuw WTO-recht uit te breiden naar de beleidsdomeinen van ontwikkeling, sociale bescherming, milieu, intellectueel eigendomsrecht, investeringen, enz. Ten tweede toont onze analyse empirisch aan dat het WTO-geschillenbeslechtingsstelsel wel eens efficiënt zou kunnen zijn op een heel erg fundamentele manier. Geschillen geraken niet enkel opgelost, maar de loutere dreiging van procesvoering kan een samenwerkingsdynamiek via onderhandelingen tweeebrenge waar bestaande verbintenissen een schaduw van WTO-recht werpen op WTO-incompatibele maatregelen die moeilijk via procesvoering opgelost geraken. Verder hebben we aangetoond dat het effect van juridische kwetsbaarheid op samenwerking in de WTO systematisch zou kunnen variëren tussen verschillende types van onderwerpen. Als WTO-verbintenissen binnenlandse regelgeving betreffen, kunnen we niet verwachten dat de hoge graad van afdwingbaarheid een dergelijke zichzelf in stand houdende samenwerkingsdynamiek op

gang brengt. Onenigheden over regelgeving zijn niet alleen bijzonder lastig. Als de maatregelen waarover het gaat juridisch kwetsbaar zijn, verhinderen ze het uitzicht op verdere samenwerking binnen het wereldhandelsregime eerder dan deze te bevorderen. Men mag dan al van mening zijn dat bindende multilaterale regels over milieu, arbeid, investeringen, intellectuele eigendom of andere beleidsdomeinen wenselijk zijn, het is nochtans belangrijk te beseffen dat, eens hierover regels overeengekomen zijn, binnen een institutionele context waar de afdwinging ervan behoorlijk werkt, deze gelijk welke verdere ontwikkeling in dit beleidsdomein bijzonder bemoeilijken. Wat we in dit artikel ‘alles-of-niets’-onderwerpen hebben genoemd zijn dikwijls kwesties van regelgeving in de gebieden die we net vermeldde en die onderhandelingsdynamieken eerder fnuiken dan bevorderen. Het is daarom misschien helemaal niet verrassend dat de WTO-leden deze onderwerpen langzaam maar zeker van de agenda van de Doha-ronde hebben gehaald. De ronde leverde zo tot nu toe een heel eenvoudig alleenstaand akkoord over ‘handelsvergemakkelijking’ (*‘trade facilitation’*), terwijl regelgevingkwesties een steeds grotere plaats zijn gaan innemen in preferentiële handelsakkoorden sinds het begin van deze eeuw.

## Noten

1. In wat volgt spreken we kortweg van aangeklaagde en aanklager, ook al bedoelen we hiermee zowel potentiële als daadwerkelijke aangeklaagde of aanklager.
2. Agra Europe, 6 augustus 2004.
3. *Ibidem*.
4. Agra Europe, 28 juli 2006.
5. In de tekst *Revised Draft Modalities for Agriculture* van december 2008 zijn de cijfers in grote lijnen dezelfde als die in de documenten van de Ministeriële conferentie van juli 2006 (WTO, 2008).
6. “De VS hebben twee keuzes: ze kunnen achterover leunen en toekijken hoe ons landbouwbeleid stuk voor stuk ontmanteld wordt, of beginnen met WTO-gesprekken over een nieuw beleid dat zorgt voor een opvangnet voor VS-producenten.”
7. “Het geschillenbeslechtingsstelsel zal opnieuw voor belangrijke jurisprudentie moeten zorgen over het aanvaardbare niveau van handelsbelemmerende steun. Potentiële gevallen over rijst, tarwe en melkproducten zullen deze weg moeten gaan.”

8. "Europa zou de Doha-onderhandelingen kunnen gebruiken om ongeoorloofde handelsbelemmeringen te rechtvaardigen, vooral wat betreft handel in biotechnologieproducten en de toepassing van commerciële clausules in huidige en toekomstige multilaterale overeenkomsten over bioveiligheid."

## Bibliografie

- Agra Europe (2004). *EU Satisfied with WTO Farm Deal*. 6 augustus.
- Agra Europe (2006). *EU Offered WTO Farm Tariff Cut of 48%*. 28 juli.
- Anania, G. & Bureau, J.C. (2005). The Negotiations on Agriculture in the Doha Development Agenda Round: Current Status and Future Prospects. *European Review of Agricultural Economics*, 32 (4), 539-574.
- Blustein, P. (2009). *Misadventures of the Most Favored Nations*. New York: Public Affairs.
- Brittan, L. (1999). *The Next WTO Negotiations on Agriculture: A European View*. Oxford, 5 januari.
- Cairns Group (2000a). *Cairns Group Negotiating Proposal on Export Competition*. G/AG/NG/W/11, 16 juni.
- Cairns Group. (2000b) *Cairns Group Negotiating Proposal on Domestic Support*. G/AG/NG/W/35, 22 september.
- Cairns Group. (2000c) *Cairns Group Negotiating Proposal on Market Access*. G/AG/NG/W/54, 10 november.
- Cairns Group (2007). *Communiqué*. Lahore, 16-18 april.
- Cairns Group Farm Leaders (1998). *Communiqué*. Sydney, 31 maart.
- Cairns Group Farm Leaders (1999). *Proposal of Cairns Group Farm Leaders to the Next WTO Round of Negotiations on Agriculture*. Buenos Aires, 28 augustus.
- Cairns Group Farm Leaders (2000). *Cairns Farm Leaders Presentation to Cairns Ministers*. Alberta, 11 oktober.
- Cairns Group Farm Leaders (2001). *Cairns Group Farm Leaders' Statement to Cairns Group Ministers*. Punta del Este, 3 september.
- Camargo, P. (2005). An End to Antidumping Through Domestic Agricultural Support. *Bridges*, (8), 3-4.
- Camargo, P. (2008). *Cotton in the Doha Round: A Lost Opportunity?* GMF Blog Expert Commentary, 23 September 2008, German Marshall Fund of the United States. Beschikbaar op <http://blog.gmfus.org/2008/09/23/cotton-in-the-doha-round-a-lost-opportunity/>. Geraadpleegd in december 2011.
- COPA-COGECA (1998). *A Revision of the Commission's Agenda 2000 CAP Reform Proposals*. Brussels, 11 september.
- COPA-COGECA (1999a). *COPA-COGECA Statement on the WTO Ministerial Conference in Seattle on Behalf of Farmers in the European Union*. 29 november.

- COPA-COGECA (1999b). *COPA and COGECA Present the Key Elements for the EU's Approach to Agriculture in the Forthcoming WTO Round*. November.
- COPA-COGECA (2000). *Position of COPA and COGECA on the Use of Gene Technology in Agriculture*. 21 januari.
- COPA-COGECA (2010). Interview. 16 juni 2010.
- Cotta, F. (2001). *Presentation at the Forum Permanente de Negociacoes Agricolas Internacionais*. Buenos Aires, 22-24 mei.
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2008). Curbing Agricultural Exceptionalism: The EU's Response to External Challenge. *The World Economy*, 31 (5), 631-652.
- Davis, C. (2004). International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization. *American Political Science Review*, 98 (1), 153-168.
- Davis, C. (2008). *The Effectiveness of WTO Dispute Settlement: an Evaluation of Negotiations versus Adjudication Strategies*. Paper presented at the Annual Meeting of the Political Science Association, Boston.
- De Bièvre, D. (2006). The EU Regulatory Trade Agenda and the Quest for WTO Enforcement. *Journal of European Public Policy*, 13 (6), 847-862.
- De Bièvre, D. & Dür, A. (2005). Constituency Interests and Delegation in European and American Trade Policy. *Comparative Political Studies*, 38 (10), 1271-1296.
- Eckersley, R. (2004). The Big Chill: the WTO and MEAs. *Global Environmental Politics*, 4 (2), 24-50.
- European Commission (1999). *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament: The EU Approach to the Millennium Round*. COM (99) 331 final, 08.07.1999.
- European Commission (2004). *The EU and the WTO: EU Ready to Go Extra Miles in Three Key Areas of the Talks*. 10 mei.
- Fearon, J. (1998). Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. *International Organization*, 52 (2), 269-306.
- Friends of Earth (1999). *Free Trade at What Cost? The World Trade Organization and the Environment*. 19 oktober.
- G20 (2005). *G20 Proposal on Domestic Support and G20 Proposal on Market Access*. 12 oktober.
- Goldberg R.A., Lawrence, R. & Milligan, K. (2004). Brazil's Cotton Case: Negotiation Through Litigation. *Harvard Business School Case 905-405*.
- Goldstein, J. & Martin, L. (2000). Legalization, Trade Liberalization and Domestic Politics: A Cautionary Note. *International Organization*, 54 (3), 603-632.
- Guzmann, A. & Simmons, B. (2002). To Settle or Empanel? An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the WTO. *Journal of Legal Studies*, 31 (1), 205-227.
- Inside US Trade, *World Trade Online*. Various issues.
- Josling, T., Zhao, L., Carcelen, J. & Arha, K. (2006). *Implications of WTO Litigation for the WTO Agricultural Negotiations*. Washington DC: International Food and Agricultural Trade Policy Council.

- Kelemen, D. (2010). Globalizing European Union Environmental Policy. *Journal of European Public Policy*, 17 (3), 335-349.
- Kerremans, B. (2004). What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU's Rationale Towards the Doha Development Round. *European Foreign Affairs Review*, 9 (3), 363-393.
- Koremenos, B., Lipson, C. & Snidal, D. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, 55 (4), 761-799.
- Lamy, P. (2004). *The Emergence of Collective Preferences in International Trade: Implications for Regulating Globalisation*. Mimeo.
- Milner, H. (1988). *Resisting Protectionism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OECD (2005). *OECD Review of Agricultural Policies: Brazil*. Paris: OECD Publishing.
- Poletti, A. (2010). Drowning Protection in the Multilateral Bath: WTO Judicialisation and European Agriculture in the Doha Round. *British Journal of Politics and International Relations*, 12 (4), 615-633.
- Poletti, A. (2011). WTO Judicialisation and Preference Convergence in EU Trade Policy: Making the Agent's Life Easier. *Journal of European Public Policy*, 18 (3), 361-382.
- Poletti, A. (2012). *The European Union and Multilateral Trade Governance: The Politics of the Doha Round*. London: Routledge.
- Poletti, A. & Sicurelli, D. (2012). Searching for Immunity Under the Shadow of WTO Law. *West European Politics*, 35 (4), 911-932.
- Pollack, M. & Shaffer, G. (2009). *When Cooperation Fails: The International Law and Politics of Genetically Modified Foods*. New York: Oxford University Press.
- Porterfield, M. (2006). US Farm Subsidies and the Expiration of the Peace Clause. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 27 (4), 1002-1042.
- Princen, S. (2002). *EU Regulation and Transatlantic Trade*. The Hague: Kluwer Law International.
- Prusa, T. & Vermulst, E. (2011). United States – Continued Existence and Application of Zeroing Methodology: The End of Zeroing? *World Trade Review*, 10 (1), 45-61.
- Raghavan, C. (2001). *Agri-Talks Mark Time: For End of Peace Clause or New Round?* Geneva, 25 juli, Third World Network.
- Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosendorff, P. (2005). Stability and Rigidity: Politics and the Design of the WTO's Dispute Resolution Procedure. *American Political Science Review*, 99 (3), 389-400.
- Schnepf, R. & Womach, J. (2007). *Potential Challenges to US Farm Subsidies in the WTO*. Washington D.C.: Congressional Research Service Report to Congress.
- Skogstad, G. (2003). Legitimacy and/or Policy Effectiveness? Network Governance and GMO Regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10 (3), 321-338.
- Stasavage, D. (2004). Open Door or Closed Door? Transparency in Domestic and International Bargaining. *International Organization*, 58 (4), 667-704.

- Steinberg, R. & Josling, T. (2003). When the Peace Ends: the Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge. *Journal of International Economic Law*, 6 (2), 369-417.
- Sumner, D. (2005). *Boxed In: Conflicts Between US Farm Policies and WTO Obligations*. Washington DC: Cato Institute.
- Swinbank, A. (1999). EU Agriculture, Agenda 2000 and the WTO Commitments. *The World Economy*, 22 (1), 42-54.
- Swinnen, J. (2008). *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Tangermann, S. (1999). Europe's Agricultural Policies and the Millennium Round. *The World Economy*, 22 (9), 1155-1178.
- USTR (2005). *US Proposal for Bold Reform in Global Agricultural Trade: Doha Development Agenda Policy Brief*. Washington DC: Office of the United States Trade Representative.
- Vermulst, E. & Ikenson, D. (2007). Zeroing under the WTO Anti-dumping Agreement: Where Do We Stand? *Global Trade and Customs Journal*, 2 (6), 231-242.
- WTO (2000). *Resolving the Relationship between WTO Rules and MEAs. Submission by the European Community*. WT/CTE/W/170. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2002). *Request for Consultations by Brazil*. WT/DS266/1. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2003). *A Proposal For Modalities In The WTO Agriculture Negotiations, Specific Drafting Input by the EC*. JOB(03)/12, 5 februari. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2005). *Doha Work Programme – Draft Ministerial Declaration*. WT/MIN(05)/W/3/Rev.2. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2008). *Revised Draft Modalities for Agriculture*. TN/AG/W/4/Rev.4. Geneva: World Trade Organization.
- WWF (1999). *WWF Urges Urgent WTO Reform*. WWF persbericht, 11 maart 1999.
- WWF (2001). *Can the World Trade Organisation Live up to the Challenges of a Globalizing World?* WWF International Position Statement. Oktober 2001.



# Subfederale vertegenwoordiging in federale systemen: de rol van diversiteit en nationale trots

Matthias Vileyn

---

**ABSTRACT: Subfederal Representation in Federal Systems:  
The Role of Diversity and National Pride**

Federal systems are characterised by compound and complex forms of democratic representation. The federal level addresses citizens both as members of the federal polity and as members of a constituent unit. This paper takes into account the existence of these multiple public identities of federal citizens by systematically comparing the degree of subfederal representation in 13 federal systems with QCA. The analysis shows that, apart from the EU, also traditional federal systems have a high degree of subfederal representation. Additionally, the paper looks in which kinds of federal systems we observe this. It shows that a heterogeneous society combined with low national pride or high economic diversity is sufficient to observe a high degree of subfederal representation. From there on conclusions are drawn on the EU and the Low Countries.

**KEYWORDS:** democratic representation, federalism, European Union, QCA

---

## 1. Inleiding

Het debat rond democratische vertegenwoordiging maakt al langer deel uit van de politieke wetenschap, maar recent is er een groeiend debat over vertegenwoordiging in de Europese Unie bijgekomen (Kröger & Friedrich, 2013). Het belangrijkste argument hiervoor is dat hedendaagse democratieën sterk geëvolueerd zijn, maar dat dit veel minder het geval is voor de studie van vertegenwoordiging. Enerzijds gaat het over een groeiende tendens naar steeds meer decentralisering; anderzijds is er een groeiende tendens naar meer samenwerking tussen deel- of natiestaten.

Beide concepten kunnen gerelateerd worden aan het concept 'federalisme'. Decentralisering zien we bij centrifugale federale systemen (bv. België), terwijl we samenwerking zien bij centripetale federale systemen (bv. de EU).

Het concept 'democratische vertegenwoordiging' is natuurlijk eerder bestudeerd, maar de expliciete verwijzing naar de rol van deelstaten was niet altijd even pertinent. Er was bijvoorbeeld een *special issue* over 'compounded representation' (Brzinski, Lancaster & Tuschhoff, 1999), waarin de auteurs focusten op het samenspel tussen federalisme en democratische vertegenwoordiging in de EU. Andere voorbeelden vinden we terug bij Trechsel (2005), Kröger en Friedrich (2013) of Bellamy en Kröger (2013). Deze paper past binnen dit onderzoeksveld, maar voegt een nieuwe dimensie toe door expliciet te kijken hoe burgers vertegenwoordigd worden op het federale niveau, vooral rekening houdend met de verschillende publieke identiteiten van burgers binnen federale systemen. Bovendien breiden we de onderzoekspopulatie uit naar federale systemen in het algemeen. Burgers binnen een federaal systeem zijn immers zowel burgers van de overkoepelende (federale) entiteit als van een deelstatelijke (subfederale) entiteit (Puntscher Riekmann & Wydra, 2013). Börzel en Hosli (2003) spreken in dit geval over functionele en territoriale vertegenwoordiging. Deze studie focust op hoe beide kanalen van vertegenwoordiging geïmplementeerd worden op het federale niveau en daarom wordt gekozen voor de concepten 'federale' en 'subfederale' vertegenwoordiging.

In de EU woedt het debat over federale en subfederale vertegenwoordiging al langer. Het Verdrag van Lissabon stelt letterlijk dat zowel de lidstaten als de burgers vertegenwoordigd moeten worden. De EU is dan ook gebaseerd op duale legitimiteit, waarin lidstaten en burgers een belangrijke rol spelen (Eriksen & Fossum, 2011; Fabbrini, 2007). De Raad van Ministers is een voorbeeld van een politieke instelling gefocust op de lidstaten, terwijl het Europees Parlement vooral een democratische vertegenwoordiger is van de burgers. Sommige auteurs argumenteren dat het 'burger'-kanaal het belangrijkste moet zijn (bv. Follesdal & Hix, 2006), terwijl andere een leidende rol voor het 'lidstaten'-kanaal verkiezen (Moravcsik, 2002). Als we de EU als een federaal politiek systeem beschouwen, passen deze gedachtestromen eveneens in de concepten federale en subfederale vertegenwoordiging. Het 'burger'-kanaal verwijst immers naar alle Europese burgers, terwijl het 'lidstaten'-kanaal verwijst naar de burgers als lid van hun lidstaat. Deze dualiteit vinden we terug binnen de groeiende literatuur over de EU als een democratie, waar de verschillende *demoi* de dominante kracht zijn – in tegenstelling tot een democratie, waar de burgers deel uitmaken van één overkoepelende *demos* (Cheval & Schimmelfennig, 2013; Nicolaidis, 2004).

Dat de EU zowel federale als subfederale vertegenwoordiging heeft is misschien niet zo vreemd, maar in welke mate is dit zo bij andere federale systemen? Meer concreet staan twee vragen centraal in dit onderzoek: waar (1) en onder

welke voorwaarden (2) zien we een grote mate van subfederale vertegenwoordiging? Deelstaten zijn ontegensprekelijk een belangrijke factor in federale politieke systemen, omdat ze de combinatie van *self-rule* en *shared-rule* mogelijk maken (cf. Burgess, 2006; King, 1982; Watts, 1999) en het is verrassend dat dit zelden systematisch wordt meegenomen in analyses van democratische vertegenwoordiging in federale systemen. Börzel en Hosli (2003) bestudeerden dit al in de EU, Duitsland en Zwitserland, maar hier wordt de populatie opengetrokken naar een breder palet van federale systemen. Er is namelijk heel wat variatie tussen federale systemen. Erk (2004) heeft het bijvoorbeeld over federaties zonder federalisme (en federalisme zonder federaties), terwijl Stein (1968) schrijft over het verschil tussen federale systemen en federale samenlevingen. ‘Federalisme’ of ‘federale samenleving’ verwijst in dit geval naar heterogeniteit binnen het systeem. Het homogene Oostenrijk is bijvoorbeeld een federatie zonder federalisme, terwijl het heterogene India eerder een voorbeeld is van een federatie met federalisme. Dit brede onderscheid roept verschillende vragen op. Zien we bijvoorbeeld enkel een sterke subfederale vertegenwoordiging in federale systemen met een federale samenleving? Watts (1999, p. 35) schreef bijvoorbeeld dat “the more the degree of homogeneity in a society the greater the powers that have been allocated to the federal government, and the more the degree of diversity the greater the powers that have been assigned to the constituent units of government”. Geldt dit ook voor de organisatie van democratische vertegenwoordiging? De overkoepelende vraag van dit onderzoek is dus in welke mate en onder welke omstandigheden we subfederale vertegenwoordiging zien in verschillende federale politieke systemen.

De paper start met de conceptualisering en operationalisering van subfederale vertegenwoordiging en staat vervolgens stil bij de hypotheses, de methodologie en ten slotte de resultaten van de analyse. In de conclusie wordt teruggegrepen naar de overkoepelende vraag van de paper.

## 2. Subfederale vertegenwoordiging

Zoals in de inleiding aangegeven werd, beschikken burgers in federale politieke systemen over meerdere publieke identiteiten: het federale niveau behandelt hen enerzijds als burger van het overkoepelende federale bestel (hier: federale vertegenwoordiging) en anderzijds als burger van hun respectieve deelstaat (hier: subfederale vertegenwoordiging). In Duitsland, bijvoorbeeld, fungeert de *Bundestag* als een forum voor federale vertegenwoordiging (alle Duitse burgers) en daarnaast is de *Bundesrat* een forum voor subfederale vertegenwoordiging (de verschillende *Länder*). Uiteraard is deze opdeling wat kort door de bocht, want beide concepten

vullen elkaar aan en kunnen moeilijk onafhankelijk van elkaar beschouwd worden. Omwille van analytische motieven is het echter nuttig om beide kanalen van vertegenwoordiging te onderscheiden.

In de volgende pagina's presenteert de paper vijf eigenschappen van democratische vertegenwoordiging die het onderscheid tussen het federale en het subfederale kanaal onderschrijven. De scores op deze dimensies kunnen op hun beurt gecombineerd worden tot een algemene score met federale en subfederale vertegenwoordiging als extremen (*cf. infra*). Het is belangrijk om te vermelden dat de paper enkel formele institutionele aspecten onderzoekt. Informele kanalen, zoals intergouvernementele vertegenwoordiging of de rol van politieke partijen, zijn eveneens belangrijk en moeten complementair gezien worden aan dit onderzoek, maar vereisen een nieuwe set onderzoeksvragen. Deze analyse, die de formele instituties onderzoekt, is een noodzakelijke eerste stap in het uitdiepen van onze kennis over vertegenwoordiging in federale politieke systemen.

## 2.1 Operationalisering

Een eerste stap in het operationaliseringsproces van subfederale vertegenwoordiging is kijken naar het parlement. Het parlement is immers de instelling bij uitstek die fungeert als vertegenwoordiger van het volk. Elk federaal politiek systeem heeft een parlement dat bestaat uit minstens twee kamers: een federale kamer die fungeert als vertegenwoordiger van het volk in zijn geheel (bv. Kamer van Volksvertegenwoordigers in België) en een kamer die meer gebaseerd is op vertegenwoordiging van de deelstaten (bv. Senaat in België). De manier waarop de tweede kamer<sup>1</sup> wordt verkozen is hier een belangrijke indicator voor subfederale vertegenwoordiging: in sommige gevallen is dat direct door de burgers, maar in andere gevallen wordt deze kamer indirect verkozen door de deelstaten. Een indirect verkozen tweede kamer is een eerste indicator voor subfederale vertegenwoordiging, terwijl een direct verkozen tweede kamer duidt op federale vertegenwoordiging.

Een tweede indicator vinden we terug in het landschap van de politieke partijen. Politieke partijen zijn een belangrijke tussenschakel in het proces van democratische vertegenwoordiging en de manier waarop deze georganiseerd zijn zegt iets over het overheersende kanaal van vertegenwoordiging. Indien nationale partijen (die burgers van het hele land vertegenwoordigen) domineren, kunnen we spreken van een indicator van federale vertegenwoordiging. Indien regionale (subfederale) partijen domineren, zien we echter een indicator van subfederale vertegenwoordiging.

Voor de derde indicator keren we terug naar de tweede kamer van het federale parlement en meer specifiek naar de toekenning van zetels, al dan niet volgens de grootte van de deelstaten. Dat de zetels in de tweede kamer deels verdeeld worden

volgens deelstaten is niet ongewoon in federale systemen, maar er zijn wel degelijk verschillen. In sommige gevallen heeft elke deelstaat evenveel zetels, ongeacht het aantal inwoners, maar in andere gevallen worden de zetels (deels) gewogen. In het eerste geval kan geargumenteed worden dat de deelstaten belangrijker zijn dan het aantal inwoners. Het is immers belangrijker om een gelijkwaardige vertegenwoordiging te hebben van alle deelstaten dan van alle burgers (Börzel & Hosli, 2003). Een dergelijke verdeling kan gezien worden als een indicator voor subfederale vertegenwoordiging. In het tweede geval is dit omgekeerd en zien we eerder een indicator voor federale vertegenwoordiging.

De vierde indicator maakt de brug naar het beslissingsproces en peilt naar de mate van vetomacht voor de deelstaten. Een sterke vetopositie fungeert als een indicator voor subfederale vertegenwoordiging. De deelstaten hebben zo immers meer macht. Een gebrek aan veto's geeft het federale niveau dan weer meer autonomie. Omdat het federale niveau in eerste instantie focust op alle burgers, is dit laatste een indicator voor meer federale vertegenwoordiging.

De vijfde en laatste indicator verwijst naar de samenstelling van de federale overheid. In welke mate zijn de deelstaten vertegenwoordigd in deze overheid? Ook hier is ruimte voor variatie, want sommige overheden zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaten, terwijl andere een minder geïnstitutionaliseerde vorm hebben met behulp van quota. Indien de aanwezigheid van elke deelstaat vereist is, kunnen we spreken van een indicator voor subfederale vertegenwoordiging, aangezien de belangen van een deelstaat op zijn minst gedeeltelijk worden vertegenwoordigd. Indien hierover geen melding wordt gemaakt, kunnen we dit zien als een indicator voor federale vertegenwoordiging. In tabel 1 wordt de operationalisering aan de hand van deze vijf indicatoren samengevat.

TABEL 1. Indicatoren voor subfederale vertegenwoordiging.

Hoge subfederale vertegenwoordiging	Lage subfederale vertegenwoordiging
- Indirecte verkiezing tweede kamer	- Directe verkiezing tweede kamer
- Dominante regionale partijen	- Dominante nationale partijen
- Gelijke deelstaatvertegenwoordiging tweede kamer	- Proportionele vertegenwoordiging tweede kamer
- Sterk vetorecht voor deelstaten	- Zwak vetorecht voor deelstaten
- Gegarandeerde aanwezigheid van alle deelstaten in de federale regering	- Geen gegarandeerde aanwezigheid van de deelstaten in federale regering

## 2.2 Caseselectie

Deze paper onderzoekt de mate van subfederale vertegenwoordiging en bijgevolg moeten de cases zowel federaal zijn als een bepaald democratisch niveau halen.

Hiervoor maken we gebruik van de selectieparameters van het Forum of Federations en de Freedom House Index. Het Forum of Federations (2013) lijst 27 landen op als federaal (of in transitie naar federalisme), maar hier nemen we enkel gevestigde democratieën op. Freedom House (2012) labelt landen als vrij, gedeeltelijk vrij of niet vrij, afhankelijk van een score op politieke rechten en burgerlijke vrijheden. Enkel landen met het label 'vrij' komen in deze studie aan bod. Omwille van vergelijkbaarheid worden Saint Kitts & Nevis en Micronesia geweerd, want beide landen vallen nauwelijks te vergelijken met andere federale systemen (er zijn bijvoorbeeld geen politieke partijen). Door de Europese Unie toe te voegen, komt dit op een totaal van 13 federale systemen: Argentinië, Australië, België, Brazilië, Canada, Duitsland, de Europese Unie, India, Oostenrijk, Spanje, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zwitserland.

De vraag kan gesteld worden waarom de Europese Unie in de analyse wordt opgenomen. Verschillende auteurs behandelen de EU als een federaal systeem (bv. Börzel & Hosli, 2003; Hix, 2005; Watts, 1998), maar het is belangrijk om te schetsen waarom de EU als een federaal systeem gezien kan worden. Eerst en vooral dient hier gesteld te worden dat we de EU zien als een federaal politiek systeem, zonder te zeggen of het een federatie dan wel een confederatie of *sui generis* is. Het onderscheid tussen deze concepten is cruciaal en kadert in het conceptuele verschil tussen federalisme en federaal politiek systeem. King (1982) gaf daartoe een eerste aanzet door het onderscheid te maken tussen federalisme en federatie. Watts (1998) gaat nog een stap verder en voegt het concept 'federaal politiek systeem' toe. *Federalisme* verwijst naar een normatief en filosofisch concept dat de brede federale principes schetst. Een voorbeeld daarvan is de pragmatische balans tussen *shared rule* en *self-rule*. Het concept *federaal politiek systeem* wordt gebruikt voor de concrete politieke systemen die gekenmerkt worden door *shared rule* en *self-rule*. Het is met andere woorden de praktische toepassing van het idee federalisme. Concrete voorbeelden van federale politieke systemen zijn federaties en confederaties, die elk nog extra specifieke eigenschappen vertonen. Andere voorbeelden zijn unies, liga's, quasi-federaties of constitutionele regionalisering (Burgess, 2006; Elazar, 1987). Als we deze concepten toepassen op de EU, kunnen we stellen dat de EU een federaal politiek systeem is – welke specifieke soort is hier minder van belang. We zien immers zowel politieke instellingen met *self-rule* als instellingen met *shared-rule*. *Self-rule* slaat in dit opzicht op de nationale politieke instellingen in lidstaten zoals België of Nederland. Daarnaast zijn er voorbeelden van *shared-rule*: in het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers of de Europese Commissie werken de verschillende lidstaten sterk samen. Deze samenwerking gaat veel verder dan puur samenwerking op internationaal niveau, want er is duidelijk sprake van een overdracht van soevereiniteit. Hoewel het subsidiariteitsprincipe behouden blijft, is de EU in bepaalde domeinen exclusief

verantwoordelijk. Gezien er een combinatie is tussen *self-rule* en *shared-rule* in de dagelijkse politieke besluitvorming, kunnen we argumenteren dat de EU een federaal politiek systeem is.

De vraag waarom het interessant is om de EU op te nemen in de analyse blijft hierbij echter onbeantwoord. Een belangrijke motivatie hierbij is dat de EU inherent gekenmerkt wordt door een grote mate van subfederale vertegenwoordiging. Zoals in de inleiding aangegeven staat, zien we daar een verhaal van een sterke duale legitimiteit, gebaseerd op burgers en lidstaten. Ook het debat rond democracy geeft dit sterk weer: de EU is een duidelijk voorbeeld van een politiek systeem waar we subfederale vertegenwoordiging hebben. Maar is de EU uniek? We kunnen ons de vraag stellen of andere federale systemen een dergelijke sterke vorm van subfederale vertegenwoordiging hebben. Door de EU in de analyse op te nemen, kunnen we de resultaten van de andere federale systemen bovendien benchmarken. Iedereen kent de EU als een systeem met een sterke vertegenwoordiging van de deelstaten op het federale niveau. Door de mate van subfederale vertegenwoordiging in andere federale systemen daar tegen af te zetten, kunnen we niet alleen zien of andere federale systemen überhaupt hoge subfederale vertegenwoordiging hebben, maar we kunnen de resultaten van de EU en de andere federale systemen in perspectief zien.

### 2.3 *Meting subfederale vertegenwoordiging*

De verschillende cases krijgen voor elke indicator een score tussen 0 en 1, gebaseerd op constitutionele documenten en landspecifieke en comparatieve literatuur (cf. annex 1). Hoe hoger de score, hoe meer subfederale vertegenwoordiging. De scores van deze vijf indicatoren werden vervolgens gecombineerd tot één algemene score voor subfederale vertegenwoordiging, ook tussen 0 en 1 (cf. bijhorende tabel met uitleg in annex 2).

De eerste indicator, *indirecte federale verkiezingen*, werd als volgt gekalibreerd: elk systeem in de sample heeft minstens één direct verkozen kamer, waardoor de variatie enkel gaat over de tweede kamer. Systemen met een direct verkozen stelsel krijgen een score van 0, terwijl systemen met een indirect verkozen stelsel een 1 krijgen. Het enige land met een score tussen 0 en 1 is hier Zuid-Afrika: er is een direct verkozen eerste en tweede kamer, maar er is ook een indirect verkozen 'Council of Traditional Leaders', die aangeduid worden door de provinciale 'Houses of Traditional Leaders'.

De tweede indicator, *dominante regionale partijen*, werd gekalibreerd op basis van de literatuur (cf. annex 1). De laagste scores werden gegeven aan systemen met dominante federale partijen die in heel het federale bestel opkomen, zoals we bijvoorbeeld in de VS zien met de Democraten en de Republikeinen. De hoogste

scores werden gegeven aan systemen waar regionale partijen domineren (en enkel opkomen in hun deelstaat). België is in dat opzicht het beste voorbeeld, aangezien er geen federale partijen meer zijn. Er zijn echter ook minder extreme cases waar de score tussenin ligt. De EU heeft partijfederaties die zich nog steeds ontwikkelen; India heeft een combinatie van regionale en federale partijen; in Spanje domineren de federale partijen, maar treden regionale partijen op als *kingmakers*; enz. Die cases kregen een score van 0,25 indien ze eerder aanleunen bij dominante federale partijen, 0,75 indien ze eerder aanleunen bij dominante regionale partijen of 0,5 indien beide niveaus relevant zijn. Dit is bijvoorbeeld zo in Canada, waar de federale partijen domineren, maar waar de Parti Québécois toch lang een cruciale rol speelde (cf. annex 2).

De derde indicator, die kijkt naar de *zetelverdeling in de tweede kamer*, is gebaseerd op Watts (2008, p. 3), die het onderscheid maakt tussen gelijke regionale vertegenwoordiging, gelijke deelstaatvertegenwoordiging, twee categorieën van vertegenwoordiging, gewogen deelstaatvertegenwoordiging met vier of meer categorieën, extra vormen van vertegenwoordiging en ten slotte een minderheid aan regionale vertegenwoordiging. Deze categorieën werden gerangschikt van subfederaal (gelijke vertegenwoordiging) naar federaal (minderheid regionale partijen) en toegepast op de cases. Cases met gelijke deelstaatvertegenwoordiging, zoals Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, de EU, de VS en Zuid-Afrika kregen een score van 1, terwijl deelstaten zonder die gereserveerde zetels een score van 0 krijgen. Er was geen enkele case in de laagste categorie, maar wel verschillende cases met een score tussen 0,25 en 0,75 (cf. tabel 2), wat duidt op een zetelverdeling die gedeeltelijk proportioneel en gedeeltelijk gelijkgesteld is.

De vierde indicator, *vetorecht* van de deelstaten, wordt opnieuw gekalibreerd aan de hand van een classificatie van Watts (2008, pp. 4-5). Hier maakt hij het onderscheid tussen absolute veto's, opschortende veto's en gezamenlijke zittingen. Terwijl een absoluut veto staat voor subfederale vertegenwoordiging, zal de score dalen als het vetorecht afneemt. De hoogste scores vinden we terug in Argentinië, Brazilië, de VS en Zwitserland. Deze systemen hebben een absoluut veto met bemiddelingscomités. Australië, België, India, Oostenrijk, Spanje en Zuid-Afrika hebben de laagste scores omwille van het opschortende karakter van de veto's of de beperkingen tot een gezamenlijke zitting. De andere cases, Canada, Duitsland en de EU, komen tussenin.

De laatste indicator, de gegarandeerde *aanwezigheid in de federale regering*, is vrij eenvoudig te meten: als elke deelstaat een gegarandeerde aanwezigheid heeft in de federale overheid, krijgt het land een hoge score. Dit is het geval in België, de EU en Zwitserland. In andere cases, zoals bijvoorbeeld Canada, is er slechts een informele afspraak. In de meerderheid van de cases zijn er echter geen richtlijnen of informele afspraken, waardoor zij een score van 0 krijgen op deze indicator. Tabel 2 vat de scores van de cases samen.



TABEL 2. Scores subfederale vertegenwoordiging.<sup>2</sup>

Politiek systeem	Indicator					Totale score subfederale vertegenw.
	Indirecte federale verkiezingen	Dominante regionale partijen	Gelijke deelstaat-vertegenw.	Vetorecht	Aanwezigheid in overheid	
EU	1,00	0,75	0,75	0,75	1,00	0,85
België	1,00	1,00	0,25	0,25	1,00	0,70
Canada	0,50	0,50	1,00	0,75	0,50	0,65
Zwitserland	0,25	0,25	0,75	1,00	1,00	0,65
Duitsland	1,00	0,25	0,50	0,50	0,50	0,55
Argentinië	0,00	0,25	1,00	1,00	0,00	0,45
Brazilië	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,40
India	0,75	0,75	0,25	0,25	0,00	0,40
VS	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,40
Zuid-Afrika	0,50	0,00	1,00	0,25	0,00	0,35
Spanje	1,00	0,25	0,25	0,25	0,00	0,35
Oostenrijk	1,00	0,00	0,25	0,25	0,00	0,30
Australië	0,00	0,00	1,00	0,25	0,00	0,25

Als we het concept subfederale vertegenwoordiging toepassen op de cases, zien we dat een meerderheid (acht van de dertien) van de federale systemen gebaseerd zijn op een relatief lage subfederale vertegenwoordiging. Vijf cases hebben een sterkere dominantie van het subfederale kanaal van vertegenwoordiging: de EU, België, Canada, Zwitserland en Duitsland. Fs/QCA ziet een case als lid van de set als de score hoger is dan 0,5 en dit is het geval in deze vijf politieke systemen.

Dat de EU een hoge score behaalt, is misschien niet geheel verrassend. Alle vijf de indicatoren hebben een score boven 0,5. De tweede hoogste score zien we in België, waar drie van de vijf indicatoren subfederaal georiënteerd zijn. De laagste scores zien we in Australië en Oostenrijk, gevolgd door Spanje, Zuid-Afrika, de VS, India en Brazilië. In Australië, bijvoorbeeld, is enkel de zetelverdeling van de tweede kamer subfederaal, terwijl in Oostenrijk enkel de indirecte verkiezing van de tweede kamer subfederaal is. Een van de meest verrassende scores vinden we terug in Spanje. Op het eerste gezicht verwacht men daar een hoge score, gezien de verschillende talen, het streven naar autonomie van Catalonië en vooral van het Baskenland en het centrifugale federalisme. Langs de andere kant werd Spanje lang gekarakteriseerd door contrasterende visies op wat de 'natie' en wat de 'staten' zijn (Keating & Wilson, 2009). Een andere verrassende score zien we bij Duitsland. Duitsland wordt vaak geportretteerd als een voorbeeld van administratief federalisme, maar de score voor subfederale vertegenwoordiging is wel vrij hoog (0,55). Volgens Turner en Rowe (2013) opereert het Duitse systeem echter steeds meer langs territoriale breuklijnen.

### 3. Hypotheses

De conceptualisering van subfederale vertegenwoordiging heeft aangetoond dat er, zeker op theoretisch vlak, verschillen zitten tussen beide kanalen van vertegenwoordiging. In de inleiding werd echter aangegeven dat er tussen federale systemen onderling veel verschillen zijn (Knop *et al.*, 1995). Of zoals Watts (1999, p. 2) het verwoordt: “one cannot just pick models off a shelf”. We kunnen ons dan ook afvragen welke types eerder subfederale vertegenwoordiging hebben. In de volgende paragrafen komen vier specifieke eigenschappen aan bod: etno-linguïstische diversiteit, de richting waarin het systeem evolueert, de mate van nationale trots en de economische diversiteit.

#### 3.1 *Hypothese 1: heterogeniteit*

Vaak leiden trends binnen een samenleving tot een aanpassing van de institutionele architectuur. Interne heterogeniteit speelt op dat vlak vaak een grote rol (Béland & Lecours, 2013). Twee zeer concrete uitingen daarvan zijn de aanwezigheid van linguïstische diversiteit en regionaal nationalisme.

Wat nationalisme betreft, stelt Keating (2001) dat er veel meer naties dan staten zijn. Norman (2006, p. 96) voegt daaraan toe: “the basic challenge in the design of a multinational federation is to coordinate (a) the self-government aspirations of more than one national community, and (b) the rival nation-building projects by political actors in these communities, especially those in control of government institutions”. De deelstaten binnen een federaal systeem overlappen vaak met deze regionale gemeenschappen – hoewel niet altijd, zoals in Canada.<sup>3</sup> In het algemeen kan men dan ook verwachten dat subfederale vertegenwoordiging deel uitmaakt van de democratische constellatie van multinationale federale systemen. In heterogene federale systemen vertegenwoordigen de deelstaten vaak verschillende nationale gemeenschappen en om de vertegenwoordiging van al de deelstaten in de federale omschrijving te waarborgen, kan men verwachten dat er praktijken zijn om deze nood aan vertegenwoordiging te beantwoorden. Een eigenschap van nationalisme is “a social and political movement to achieve the goals of the nation and realize its national will” (Norman, 2006, p. 6). Zonder vertegenwoordiging is dit moeilijker en dus kunnen we verwachten dat er meer subfederale vertegenwoordiging is in heterogene federale systemen. In homogene systemen daarentegen, zullen de burgers één gezamenlijke *demos* vormen. De verschillen tussen deelstaten zijn dan eerder van administratieve aard en de nood om de burger te zien als federaal burger en als subfederaal burger is bijgevolg minder hoog.

Daarnaast is ook linguïstische diversiteit vaak gekoppeld aan heterogene federale systemen, zelfs in die mate dat het vaak een reden is waarom staten federaal

geworden zijn (Mitra, 2001). In monolingvistische federaties zoals Australië, Duitsland of de Verenigde Staten komt dit niet aan bod, maar in België, Canada, India of Zwitserland speelt taal wel degelijk een rol. Meerdere talen binnen eenzelfde staat zijn vaak de aanleiding tot verschillende publieke sferen. Habermas (1991) ontwikkelde het concept ‘publieke sfeer’, dat refereert aan de kwaliteit van het discours en de kwantiteit van participatie binnen een democratisch systeem (Calhoun, 1992). Fraser (2007, p. 45) benoemt een publieke sfeer als een “vehicle for marshalling public opinion as a political force” en volgens Sinardet (2011) wordt het zelfs vaak gezien als een essentiële voorwaarde voor de democratische legitimiteit van traditionele natiestaten. Zwitserland is in dat opzicht een intrigerende casus. De kantonidentiteiten zwakken er af, terwijl er meer homogene taalgemeenschappen worden gevormd. Binnenlandse omstandigheden<sup>4</sup> versterken die trend en zetten druk op het Zwitserse federale bestel, misschien zelfs in die mate dat de taalkloof verder gepolitiseerd wordt (Dardanelli, 2010).

Gebaseerd op claims uit de literatuur over federalisme, nationalisme en publieke sfeer kunnen we verwachten dat heterogeniteit – op het vlak van regionaal nationalisme en een meertalige samenleving – samenvalt met een hogere mate van subfederale vertegenwoordiging. Gegeven de complexiteit van federale systemen, verwachten we echter niet dat deze conditie op zichzelf voldoende is. *De eerste hypothese stelt dat een heterogene samenleving onvoldoende maar noodzakelijk is in een combinatie van condities die niet noodzakelijk maar voldoende is voor een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging (INUS: Insufficient but Necessary part of a conjunction that is Unnecessary but Sufficient).*

### 3.2 Hypothese 2: centrifugaal federalisme

Hoewel centrifugale en centripetale tendensen relatief gemeengoed zijn in de literatuur over federalisme, worden ze opvallend weinig vermeld in literatuuroverzichten. Burgess (2006, p. 18) is een uitzondering. Hij stelt dat centripetale krachten “drew men or groups of men together into one organised community while centrifugal pressures were those that impelled men to break away and disperse”. Swenden, Brans en De Winter (2006, p. 864) stellen in dat opzicht zelfs de vraag of de “centrifugal and bipolar logic of Belgian federalism triggered a dynamic that inevitably undermines the very survival of the Belgian state and nation”. Ook in de literatuur over verdeelde samenlevingen vinden we beide concepten terug. Reilly (2003, p. 7) omschrijft centripetale systemen als systemen met een focus op politieke competitie gericht op het centrum – niet op de extremen. Hoewel zijn invalshoek komt vanuit conflicten, kan de parallel met federalisme eenvoudig gemaakt worden: het centrum verwijst naar het overkoepelende niveau, terwijl de extremen hier de deelstaten zijn.

Als we de vertaalslag maken naar het federalisme, betekent dit dat de deelstaten in centripetale systemen naar elkaar toe groeien om zo een sterker federaal niveau te vormen. In centrifugale systemen zien we dat de deelstaten meer macht accumuleren en dat het overkoepelende niveau uiteenvalt (of alles samenhoudt). Politieke systemen, en zeker federale politieke systemen, komen vaak in aanraking met beide strekkingen, terwijl de context en het moment bepalen welke tendens domineert. Een mooi voorbeeld hiervan zien we bij de Europese Unie (Pinder, 2010). Sommigen ijveren voor een steeds sterker federaal Europa, terwijl anderen vooral willen dat de lidstaten hun onafhankelijkheid behouden. De institutionalisering van het Europese project is doordrongen van deze dualiteit. Ook in het kader van nieuwe staten kunnen beide tendensen aanwezig zijn. Reilly (2003, p. 12) ijvert in dat opzicht voor instituties die de centrifugale krachten beperken, omdat die centrifugale krachten pas gecreëerde staten gemakkelijk kunnen beïnvloeden.

Maar welke invloed heeft de richting waarin het federale systeem evolueert op de mate van subfederale vertegenwoordiging? Enerzijds kan men argumenteren dat er in centrifugale systemen meer bevoegdheden naar de deelstaten vloeien en aldus de mate van subfederale vertegenwoordiging verhogen. Anderzijds kan men argumenteren dat de institutionele architectuur van een federaal systeem zich misschien minder snel aanpast dan trends binnen een samenleving. Als deelstaten samenkomen, zullen die waarschijnlijk een bepaalde vorm van vertegenwoordiging hebben, aangezien ze voordien meer onafhankelijk waren. Beide verklaringen klinken plausibel, maar zijn moeilijk te combineren. Bovendien kan geargumenteed worden dat de richting van het federalisme evolueert. Afhankelijk van de timing kunnen de richting van het federalisme en de mate van subfederale vertegenwoordiging veranderen. Het is buiten de scope van deze paper om daar verder op in te gaan, maar het valt nu al op dat zowel centrifugaal als centripetaal federalisme te linken zijn met subfederale vertegenwoordiging. De tweede hypothese is dus tweeledig. *De eerste subhypothese is dat centrifugaliteit noodzakelijk maar onvoldoende is voor een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging. De tweede subhypothese stelt dat centripetaliteit een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde is voor een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging.* Gezien het uitsluitende karakter kan maximaal één van deze subhypothesen kloppen.

### 3.3 *Hypothese 3: sterke nationale trots*

Cultureel homogene politieke gemeenschappen worden in de literatuur verondersteld legitieme en goed functionerende politieke instituties te hebben. Sommigen beweren zelfs dat multiculturalisme (of het gebrek aan homogeniteit) de politieke stabiliteit ondermijnt, terwijl anderen menen dat “some form of collective culture is intrinsic for national institutions to be functional” (Berg & Hjerm, 2010, p. 394). Als

we deze literatuur linken met onze conceptualisatie van (sub)federale vertegenwoordiging, dan zou men kunnen zeggen dat heterogene gemeenschappen met een lage nationale trots in dit plaatje passen en een hogere graad van subfederale vertegenwoordiging nodig hebben om goed functionerende politieke instituties te hebben.

Sterk burgerschap, aan de andere kant, zou gerelateerd kunnen worden aan federale vertegenwoordiging. Het belang van nationale trots wordt versterkt door de literatuur die we onder de loep namen bij onze eerste hypothese. Deze literatuur benadrukt het belang van taal en nationalistische tendensen. Gelijklopend met deze argumenten, beweert deze hypothese dat een grote heterogeniteit zorgt voor zwakkere nationale gevoelens, wat de graad van subfederale vertegenwoordiging beïnvloedt. Burgers met een zwakkere nationale trots hebben waarschijnlijk een sterkere regionale trots. Hiermee willen we niet zeggen dat regionale trots altijd sterker is dan nationale trots, maar een verschuiving van dit evenwicht kan duiden op een zekere trend binnen het politieke systeem. Deze trend kan gelinkt worden aan een sterkere federale of subfederale vertegenwoordiging. Omgekeerd geldt dit argument ook: als burgers sterk vertegenwoordigd worden als leden van de deelstaten (in de plaats van als leden van de federale omschrijving), dan kan dit een zwakkere nationale trots genereren. De algemene verwachting is dus dat een lage nationale trots gepaard gaat met een hogere subfederale vertegenwoordiging. *De derde hypothese stelt dan ook dat een zwakke nationale trots onvoldoende maar noodzakelijk is voor een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging.*

### 3.4 Hypothese 4: economische diversiteit

Economie is belangrijk en grote verschillen tussen deelstaten hebben het potentieel om bestaande debatten binnen een federaal systeem verder te versterken. Lecours en Béland (2010, p. 570) menen bijvoorbeeld dat “in virtually all federal systems, equalization triggers some discontent amongst federal units”. Ze weiden uit over het Canadese voorbeeld en beschrijven hoe “discontent over equalization in Canada morphed into full-blown intergovernmental conflict” (Lecours & Béland, 2010, p. 570). De auteurs identificeren vier factoren die bijdragen aan dit conflict: twee factoren zijn institutioneel en de andere twee zijn economisch en ideologisch van aard. Vooral dat laatste is relevant, gezien dit de verschillen in strategie benadrukt tussen netto-betalende en netto-ontvangende provincies. Québec is daar een uitstekend voorbeeld van, want het is een van de grootste netto-ontvangers en wordt bovendien vaak gezien als een invloedrijke stem in de federale besluitvorming. Dit voorbeeld toont dat het proces van gelijkstelling inherent politiek is en suggereert dat een verhoogde subfederale vertegenwoordiging logisch zou zijn. Als we dit opentrekken naar andere federale systemen, zien we dat alle federale systemen herverdelende maatregelen hebben. Erk (2007) gelooft bovendien dat economie

altijd een deel zal zijn van een complexe, intergouvernementele competitie en dat coördinatie op economisch vlak altijd met moeilijkheden te kampen zal hebben.

Er is echter variatie in de mate waarin deelstaten binnen eenzelfde federaal systeem van elkaar verschillen. De claim die hier gemaakt wordt, is dat een grote economische diversiteit tussen de verschillende deelstaten samenvalt met meer subfederale vertegenwoordiging. Grotere diversiteit betekent dat er rijkere regio's zijn en men kan ervan uitgaan dat deze regio's willen dat hun stem gehoord wordt. De armere regio's willen anderzijds misschien ook goed vertegenwoordigd worden om hun status te verbeteren. *De vierde hypothese stelt dat hoge economische diversiteit onvoldoende maar noodzakelijk is voor een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging.*

TABEL 3. Overzicht hypotheses.

<b>Hypothese 1</b>	Een heterogene samenleving is een INUS-conditie voor subfederale vertegenwoordiging.
<b>Hypothese 2</b>	a. Centrifugale systemen hebben meer subfederale vertegenwoordiging. b. Centripetale systemen hebben meer subfederale vertegenwoordiging.
<b>Hypothese 3</b>	Een lage nationale trots is een INUS-conditie voor subfederale vertegenwoordiging.
<b>Hypothese 4</b>	Een hoge economische diversiteit is een INUS-conditie voor subfederale vertegenwoordiging.

#### 4. Methodologie

De methodologie die het meest geschikt is voor deze analyse is *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Dit is zo omwille van het aantal cases, maar ook omdat de methode de complexiteit van verschillende cases kan meenemen en deze daarnaast systematisch kan vergelijken (Dardanelli, 2012). Deze aanpak probeert de sterktes van kwalitatieve en kwantitatieve methodes te combineren. Hoewel casestudies geschikt zijn om complexe zaken te onderzoeken, is het vaak moeilijker om van daaruit te generaliseren. Statistische methodes zijn dan weer erg geschikt om te generaliseren, maar hebben het moeilijker om sociale complexiteit te vatten (Vis, Woldendorp & Keman, 2013). Bovendien is de methode gericht op veralgemening naar de cases, in tegenstelling tot statistiek (die gericht is op veralgemening naar de variabelen). Deze methode is dus erg geschikt om meer te leren over federale systemen.

Bij QCA is het basisidee dat er enerzijds een *outcome* is en anderzijds verschillende condities, die allemaal als sets beschouwd worden. Elke case heeft een *set membership score* voor de outcome en de condities. Deze score, variërend tussen 0 en 1, geeft aan in welke mate een case lid is van de set. Neem bijvoorbeeld de set 'EU-lidmaatschap'. Terwijl alle EU-lidstaten lid zijn van deze set (en dus de maximumscore 1 krijgen), zullen de VS geen lid zijn van de set (en dus de minimum-

score 0 krijgen). Er zijn echter verschillende varianten van QCA, waarbij *crisp-set* (cs/QCA), *multi-value* (mv/QCA) en *fuzzy-set* (fs/QCA) de meest voorkomende zijn. In deze paper maak ik gebruik van de laatste techniek: fs/QCA. Het belangrijkste voordeel van deze variant is dat er nuances kunnen opgenomen worden, waarbij 0 en 1 de uitersten zijn van een continuüm.

Deze aanpak is erg geschikt om de subtiele nuances van democratische vertegenwoordiging in verschillende federale systemen te vatten. Elk systeem krijgt een score op de verschillende condities (de hypothesen uit het vorige deel) en een score op de mate van subfederale vertegenwoordiging (de *outcome*). Op die manier kunnen er nuances ingebouwd worden, maar is het tegelijkertijd mogelijk om de cases eenvoudig te vergelijken. Door te onderzoeken welke condities noodzakelijk of voldoende zijn, kunnen theoretisch relevante modellen getest worden en kan bekeken worden welke condities relevant zijn. In de volgende paragraaf staat de paper stil bij de meting van de *outcome* en de condities.

### *Metingcondities*

De condities in dit onderzoek hangen samen met de vooropgestelde hypothesen (*cf. supra*). Voor elke hypothese wordt een conditie opgesteld, die als een set werkt. De score op deze conditie werkt aldus als een *set membership score*: hoe hoger de score, hoe meer een case lid is van deze set. De verschillende condities zijn heterogeniteit, centrifugaliteit, nationale trots en economische diversiteit.

Zoals aangegeven werd bij het opstellen van de hypothesen, wordt 'heterogeniteit' gemeten op basis van regionaal nationalisme en het aantal dominante talen. Een 0 refereert aan de afwezigheid van regionaal nationalisme in een monolinguis-tische samenleving, terwijl een 1 refereert aan regionaal nationalisme in een meer-talige samenleving. Op basis van specifieke literatuur over de federale systemen, inclusief landenfiches van het Forum of Federations, werd een score opgesteld voor de verschillende cases. Er werd gewerkt met vier categorieën: landen met één dominante taal en zonder uitgesproken regionaal nationalisme (score 0); landen met een zeer beperkte mate van nationalisme of een weinig dominante extra taal (score 0.33); landen met een neiging naar nationalisme en/of meerdere dominante talen (score 0.66); en ten slotte landen met meerdere talen en neigingen naar regionaal nationalisme (score 1). De scores zijn samengevat in tabel 4.

Wat de tweede conditie betreft, de richting waarin het federalisme evolueert, werd geopteerd om gebruik te maken van de literatuur (*cf. annex 1*). Centrifugale systemen kregen de score 1, terwijl centripetale systemen de score 0 kregen. In wezen is er geen uitgesproken verwachting (*cf. supra*, hypothese 2), maar de negatie van de conditie wordt ook stevast meegenomen in de latere analyses. Dit wordt aangeduid door de tilde (" ~ ") voor de conditie.

De derde hypothese spreekt over de sterkte van de nationale trots. Om deze conditie te kalibreren werd gebruikgemaakt van de World Values Survey (2005-2007) en de Eurobarometer (EB 66, 2006). In beide enquêtes wordt er bevraagd in welke mate mensen zich trots voelen om burger te zijn van hun land. De score op 'nationale trots' is gelijk aan het percentage van mensen die deze vraag beantwoorden met 'zeer trots' om een (nationale) burger te zijn.<sup>5</sup> Indien 100% van de respondenten zeer trots is om burger te zijn van hun land, krijgt deze case een score van 1. Indien niemand zeer trots is, geven we een score van 0. De andere percentages vallen tussenin.

De vierde en laatste hypothese spreekt over economische diversiteit. De scores werden verkregen door de variatiecoëfficiënt van het BNP per capita van de verschillende deelstaten te berekenen. De data voor het BNP per capita van de verschillende deelstaten werden verzameld via Eurostat, OECD, *The Economist* en nationale statistiekbureaus. Van deze scores werd per land een variatiecoëfficiënt berekend. Deze scores, variërend tussen 0 en 1, werden vervolgens gebruikt om de score op deze conditie te meten. Terwijl de verschillen in sommige federale systemen minimaal waren (bv. Oostenrijk, Australië en Spanje), werden andere gekenmerkt door een grote diversiteit (bv. Argentinië, Brazilië en India).

TABEL 4. Scores op condities.

Politiek systeem	Heterogeen	Centrifugaal	Nationale trots	Economische diversiteit	Outcome
EU	1,00	0,00	0,14	0,42	0,85
België	1,00	1,00	0,34	0,51	0,70
Canada	1,00	1,00	0,70	0,27	0,65
Zwitserland	0,66	0,00	0,35	0,35	0,65
Duitsland	0,00	0,00	0,22	0,32	0,55
Argentinië	0,00	0,00	0,63	0,95	0,45
Brazilië	0,00	1,00	0,39	0,61	0,40
India	1,00	1,00	0,73	0,58	0,40
VS	0,00	0,00	0,65	0,40	0,40
Zuid-Afrika	1,00	0,00	0,78	0,32	0,35
Spanje	0,66	1,00	0,60	0,18	0,35
Oostenrijk	0,00	0,00	0,42	0,20	0,30
Australië	0,00	0,00	0,69	0,21	0,25

## 5. Analyse van noodzakelijke en voldoende voorwaarden

Fs/QCA biedt twee soorten analyses aan: een analyse van noodzakelijke voorwaarden en een analyse van voldoende voorwaarden. De noodzakelijkheidstest



onderzoekt of de *outcome* (hier: subfederale vertegenwoordiging) een subset is van een andere conditie. Een mogelijk voorbeeld is een verkiezing. Als je in het parlement verkozen wil worden (de *outcome*), moet je verkiesbaar zijn (een mogelijke conditie). Er is natuurlijk meer nodig dan verkiesbaar zijn om effectief verkozen te worden, maar dit is wel een noodzakelijke voorwaarde.

In de vorige pagina's hebben we vier hypothesen voorgesteld. Maar in welke mate worden die bevestigd? Als we de noodzakelijkheidstest toepassen op onze dataset van subfederale vertegenwoordiging, blijkt dat geen enkele van de onderzochte condities noodzakelijk is. De set met cases die subfederaal zijn, is met andere woorden geen subset van de sets heterogeniteit, centrifugaliteit, nationale trots of economische diversiteit. De algemeen aanvaarde *threshold* om te spreken van een noodzakelijke voorwaarde is een consistentie van 0.9 in combinatie met een relatief hoge *coverage*. In onze dataset werd die drempel niet bereikt en we kunnen de hypothesen in die zin dan bevestigen dat ze niet noodzakelijk zijn.<sup>6</sup>

De tweede test, die peilt naar voldoende voorwaarden, onderzoekt het tweede aspect van de hypothesen. Via deze test worden resultaten vereenvoudigd voorgesteld en wordt getest welke combinaties van condities voldoende zijn om de *outcome* te observeren. In deze studie kunnen alle verschillende condities met elkaar interageren en er is geen reden om aan te nemen waarom een bepaalde combinatie van condities plausibeler is dan een andere. De beste methode is om alle condities te combineren in een analyse. In tabel 5 staat de *truth table*, waarbij de eerste kolom het nummer van de configuratie aanduidt. De volgende kolommen geven de set *membership scores* voor de verschillende condities weer: een 0 staat voor een score lager dan 0.5 (uit de set) en een 1 voor een score hoger dan 0.5 (in de set). Vervolgens staat aangeduid hoeveel cases deze configuratie hebben. Er werd gekozen voor een *cut-off point* van 0.85, omdat het verschil in *consistency* tussen de derde en vierde configuratie vrij groot is. Daardoor staan enkel de eerste drie configuraties aangeduid met een sterke subfederale vertegenwoordiging.

TABEL 5. Truth table.

Configuratie	Heterogeen	Centrifugaal	Trots	Economische Diversiteit	#	SFV	Consistency
1	1	0	0	0	2	1	1
2	1	1	0	1	1	1	1
3	1	1	1	1	1	1	0.927
4	1	0	1	0	1	0	0.838
5	0	0	1	1	1	0	0.800
6	1	1	1	0	2	0	0.796
7	0	0	0	0	2	0	0.727
8	0	1	0	1	1	0	0.646
9	0	0	1	0	2	0	0.612

De vereenvoudigende analyse toont aan dat een combinatie van heterogeniteit met een lage nationale trots of in combinatie met hoge economische diversiteit een voldoende voorwaarde is om subfederale vertegenwoordiging te zien<sup>7</sup>:

*Hoge heterogeniteit EN (Lage nationale trots OF Hoge economische diversiteit) → SFV*

De cases die passen in deze *parsimonious solution* zijn enerzijds België, de EU en Zwitserland (voor de combinatie van heterogeniteit en lage nationale trots) en anderzijds België en India (voor de combinatie van heterogeniteit en hoge economische diversiteit). De resultaten van de *complex solution* en de *intermediate solution* liggen in dezelfde lijn, maar zijn minder vereenvoudigend. Beide vereenvoudigingen geven een identiek resultaat en tonen twee mogelijke voldoende configuraties:

*Hoge heterogeniteit EN Hoge economische diversiteit EN Centrifugaal  
OF*

*Hoge heterogeniteit EN Lage economische diversiteit EN Centripetaal EN Lage nationale trots*

De eerste variant is van toepassing op België en India, terwijl de tweede variant van toepassing is op de EU en Zwitserland. De opvallende afwezigen zijn Canada (gekenmerkt door heterogeniteit, maar wel door een hoge nationale trots en een lage economische diversiteit) en Duitsland (gekenmerkt door homogeniteit, lage nationale trots en lage economische diversiteit), terwijl India ertussen staat maar eigenlijk een lage subfederale vertegenwoordiging heeft. Hoe valt dit te verklaren? Het grote verschil tussen Duitsland en de andere cases lijkt de homogeniteit van de samenleving. Het is als enige monolinguishtisch en heeft weinig regionaal nationalisme. Bovendien is het op andere vlakken vrij homogeen. Het ontbreken van Canada is misschien opvallender, want daar speelt de heterogeniteit toch een belangrijke rol in het politieke leven. Dit bevestigt echter wel dat een heterogene samenleving op zichzelf niet voldoende is voor een hoge subfederale vertegenwoordiging (*cf.* Spanje en Zuid-Afrika). Als je dit complementeert met een lage nationale trots of een hoge economische diversiteit, is het echter wel voldoende om een hoge subfederale vertegenwoordiging te zien. Dit zien we niet terug in Spanje of Zuid-Afrika, waardoor enkel India de uitzondering vormt.

De richting waarin het federalisme evolueert, lijkt een minder grote rol te spelen. Dit wordt niet vermeld in de *parsimonious solution*, maar wel in de *complex* en *intermediate solutions*. Het hangt echter van andere condities af of er effectief een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging is.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat de eerste hypothese, die stelde dat we meer subfederale vertegenwoordiging verwachten in heterogene samenlevingen, aanvaard kan worden. De tweede hypothese wordt in die zin bevestigd dat zowel centrifugale als centripetale systemen een hoge mate van subfederale vertegenwoor-

diging kunnen bevatten, maar geen van de subhypothesen kan bevestigd worden. De derde hypothese stelde dat een sterkere nationale trots minder samengaat met subfederale vertegenwoordiging en ook deze stelling bevestigd worden. Hetzelfde geldt voor de vierde hypothese, die stelde dat subfederale vertegenwoordiging meer zal samenvallen met een hoge economische diversiteit. Hoewel deze condities niet noodzakelijk waren, bleken ze toch voldoende in combinatie met elkaar.

## 6. Conclusie

Deze paper ambieerde twee centrale vragen te beantwoorden: komt subfederale vertegenwoordiging systematisch voor in federale politieke systemen? En onder welke voorwaarden zien we die subfederale vertegenwoordiging dan? Het antwoord op de eerste vraag kan enkel maar positief zijn: de EU is niet alleen zijn institutionele *set-up* met een grote vertegenwoordigingsrol voor deelstaten. De EU heeft dan wel de hoogste score, toch zien we dat andere federale politieke systemen zoals België, Canada, Duitsland en Zwitserland gelijkaardige mechanismen implementeren om subfederale vertegenwoordiging te verzekeren. Al deze landen, behalve Zwitserland (*de facto* rechtstreekse verkiezingen), hebben een indirect verkozen tweede kamer, terwijl verschillende onder hen een uitgebreid vetorecht hebben, een zetelverdeling op maat van de deelstaten of de gegarandeerde aanwezigheid in de federale regering. De dominantie van regionale partysystemen gebeurt minder frequent. De conclusie hier is dan ook dat subfederale vertegenwoordiging niet ongewoon is in federale systemen.

De tweede vraag van deze paper ging dieper in op de kwestie en peilde naar de condities waarin we een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging zien. De heterogeniteit van een samenleving, de richting van het federalisme, de nationale trots en de economische diversiteit werden onder de loep genomen. De eerste, derde en vierde hypothese werden bevestigd in de zin dat ze in combinatie met elkaar een voldoende configuratie waren om subfederale vertegenwoordiging te observeren. Geen van de condities was echter noodzakelijk, hoewel een heterogene samenleving toch opvallend prominent was. Meer specifiek was het vooral de combinatie van een hoge heterogeniteit met een lage nationale trots of een hoge economische diversiteit die voldoende bleek om subfederale vertegenwoordiging aan te treffen.

Bij het beantwoorden van de twee onderzoeksvragen van deze paper kunnen er ook conclusies getrokken worden voor andere federale systemen. De grootste conclusie is dat subfederale vertegenwoordiging niet ongewoon is en dat vooral federale systemen met een hoge diversiteit geen angst moeten hebben om een hoge graad van vertegenwoordiging voor de deelstaten te implementeren. De cases met een hoge mate van subfederale vertegenwoordiging zijn immers voorbeelden met een hoog democratisch gehalte.

Een andere belangrijke conclusie is dat diversiteit niet voldoende is voor subfederale vertegenwoordiging; dat is enkel zo wanneer het gecombineerd wordt met een lage nationale trots of een hoge economische diversiteit. Opkomende federale systemen kunnen op deze voorbeelden bouwen om een stabiel federaal systeem uit te bouwen. Gevoelens van trots kunnen niet afgedwongen worden, net als sociale diversiteit, maar het kan belangrijk zijn om te streven naar financiële homogeniteit tussen de deelstaten. De combinatie van heterogeniteit, een lage nationale trots en grote economische verschillen vinden we bijvoorbeeld terug in België, maar dat is nu niet het schoolvoorbeeld van politieke stabiliteit. Fiscale gelijkstelling tussen deelstaten lijkt in dat opzicht een interessante piste om een systeem stabiel te houden. Met dit in gedachten, kunnen zowel opkomende als gevestigde federale systemen hun mate van subfederale vertegenwoordiging evalueren.

Als we ten slotte terugkoppelen naar de Lage Landen, lijkt deze conclusie in elk geval aan te tonen dat een grote vertegenwoordiging van de Europese lidstaten geen probleem hoeft te vormen voor een stabiele EU-democratie. De EU vertoont op vele vlakken gelijkenissen met Zwitserland, een van de toonbeelden van een stabiele democratie maar tevens vatbaar voor een stijgende interne heterogeniteit (*cf.* de groeiende kloof tussen de verschillende publieke sferen). Het lijkt belangrijk om een goede balans te vinden tussen federale en subfederale vertegenwoordiging, ook met oog voor de economische diversiteit tussen de lidstaten.

In België ligt de puzzel wat complexer, want daar zien we zowel een grote heterogeniteit als een grote economische diversiteit en een centrifugaal federalisme. Hoe meer deze condities uitgediept worden, hoe belangrijker subfederale vertegenwoordiging lijkt te worden. In de Belgische casus zien we dat het federale niveau steeds minder belangrijk wordt en dat de burgers steeds meer aangesproken worden in hun hoedanigheid van deelstaatburger. Mede door de grotere economische verschillen tussen de deelstaten zet dit druk op het Belgische federale bestel. Het is dan ook de verwachting dat het subfederale kanaal in België steeds meer aan belang zal winnen tot er een bepaald evenwicht wordt gevonden dat wel stabiel blijft en beter de gevoelens binnen de samenleving vertegenwoordigt.

## Noten

1. De tweede kamer verwijst in dit geval niet naar de Nederlandse Tweede Kamer, maar naar de tweede kamer in een bicameraal stelsel.
2. Bijkomende uitleg op landniveau staat in annex 2. Er dient opgemerkt te worden dat een score van 0.50 hier geen probleem is, omdat deze scores niet gebruikt worden in de QCA-analyse.

3. Hoewel men kan argumenteren dat de nationale gemeenschappen in Canada de Franstaligen, de Engelstaligen en misschien de inheemse volkeren zijn, blijven de Canadese deelstaten de provincies. Het Franstalige Québec is misschien een provincie, maar de Engelstalige gemeenschap is verspreid over verschillende provincies.
4. Dardanelli (2010) refereert aan de concentratie bij de printmedia, waardoor kranten met een regionale identiteit het moeilijker krijgen. Een tweede factor is de groeiende rol van televisie en andere media, die vooral op taalvlak georganiseerd zijn.
5. We nemen enkel de meest extreme scores op in onze analyse, omdat dit ons toelaat om te differentiëren tussen de verschillende systemen. Indien ook 'redelijk trots' opgenomen zou worden, zouden alle systemen een positieve score hebben.
6. De bijhorende tabel staat in annex 3.
7. *Parsimonious solution* met een *consistency* van 0.93 en een *coverage* van 0.59. Bij de *prime implicants* werd geopteerd om een positieve score toe te kennen aan cases met een hoge score op heterogeniteit en economische diversiteit. De analyses staan samengevat in annex 4.

## Bibliografie

- Béland, D. & Lecours, A. (2013). Federalism, Nationalist Politics, and Social Policy: How Ideas and Institutions Shape Federal Dynamics. In A. Benz & J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics. Continuity, Change & the Varieties of Federalism* (pp. 209-228). Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy, R. & Kröger, S. (2013). Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making. *Journal of European Integration*, 35 (5), 477-497.
- Berg, L. & Hjerm, M. (2010). National Identity and Political Trust. *Perspectives on European Politics and Society*, 11 (4), 390-407.
- Börzel, T.A. & Hosli, M.O. (2003). Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union. *Governance*, 16 (2), 179-202.
- Brzinski, J.B., Lancaster, T.D. & Tuschhoff, C. (1999). Federalism and Compounded Representation: Key Concepts and Project Overview. *Publius: The Journal of Federalism*, 29 (1), 1-17.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London & New York: Routledge.
- Calhoun, C. (ed.) (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge & London: MIT Press.

- Cheneval, F. & Schimmelfennig, F. (2013). The Case for Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), 334-350.
- Dardanelli, P. (2010). Federal Democracy in Switzerland. In M. Burgess & A.-G. Gagnon (eds.), *Federal Democracies* (pp. 142-159). London & New York: Routledge.
- Dardanelli, P. (2012). Europeanization and the Unravelling of Belgium: A Comparative Analysis of Party Strategies. *Acta Politica*, 47 (2), 181-209.
- Elazar, D.J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Eriksen, E.O. & Fossum, J.E. (2011). *Representation Through Deliberation. The European Case. RECON Online Working Paper*, 5, mei 2011.
- Erk, J. (2004). Austria: A Federation Without Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 34 (1), 1-20.
- Erk, J. (2007). Comparative Federalism as a Growth Industry. *Publius: The Journal of Federalism*, 37 (2), 262-278.
- Fabbrini, S. (2007). *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*. New York: Oxford University Press.
- Follesdal, A. & Hix, S. (2006). Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 533-562.
- Forum of Federations (2013). *Federalism by Country*. [http://www.forumfed.org/en/federalism/by\\_country/index.php](http://www.forumfed.org/en/federalism/by_country/index.php).
- Fraser, N. (2007). Transnationalizing the Public Sphere: On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a PostWestphalian World. In Ş. Benhabib, I. Shapiro, & D. Petranović (eds.), *Identities, Affiliations, and Allegiances* (pp. 45-66). Cambridge: Cambridge University Press.
- Freedom House (2012). *Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and their Global Repercussions* (p. 40). [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org): Freedom House.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union* (Second edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keating, M. (2001). So Many Nations, so Few States: Territory and Nationalism in the Global Era. In A.-G. Gagnon & J. Tully (eds.), *Multinational Democracies* (pp. 39-64). Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, M. & Wilson, A. (2009). Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain. *West European Politics*, 32 (3), 536-558.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Knop, K., Ostry, S., Simeon, R. & Swinton, K. (1995). *Rethinking Federalism. Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*. Vancouver: UBC Press.
- Kröger, S. & Friedrich, D. (2013). Introduction: The Representative Turn in EU Studies. *Journal of European Public Policy*, 20 (2), 155-170.

- Lecours, A. & Béland, D. (2010). Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 40 (4), 569-596.
- Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, 21 (2), 207-225.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mitra, S.K. (2001). Language and Federalism: The Multi-ethnic Challenge. *International Social Science Journal*, 53 (167), 51-60.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 603-624.
- Nicolaidis, K.A. (2004). The New Constitution as European Democracy? *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7 (1), 76-93.
- Norman, W. (2006). *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. New York: Oxford University Press.
- Pinder, J. (2010). Federal Democracy in a Federal Europe. In M. Burgess & A.-G. Gagnon (eds.), *Federal Democracies* (pp. 251-272). London & New York: Routledge.
- Puntscher Riekmann, S. & Wydra, D. (2013). Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments? *Journal of European Integration*, 35 (5), 565-582.
- Reilly, B. (2003). *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinardet, D. (2011). Multilingual Democracy and Public Sphere. What Belgium and the EU Can Learn from Each Other. In A. Gosseries & Y. Vanderborght (eds.), *Arguing about Justice. Essays for Philippe Van Parijs* (pp. 311-321). Louvain-La-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Stein, M.B. (1968). Federal Political Systems and Federal Societies. *World Politics*, 20 (4), 721-747.
- Swenden, W. (2006). *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Swenden, W., Brans, M. & De Winter, L. (2006). The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism. *West European Politics*, 29 (5), 863-873.
- Trechsel, A.H. (2005). Introduction. *Journal of European Public Policy*, 12 (3), 397-400.
- Turner, E. & Rowe, C. (2013). Party Servants, Ideologues or Regional Representatives? The German Länder and the Reform of Federalism. *West European Politics*, 36 (2), 382-404.
- Vatter, A. & Stadelmann-Steffen, I. (2013). Subnational Patterns of Democracy in Austria, Germany and Switzerland. *West European Politics*, 36 (1), 71-96.
- Vis, B., Woldendorp, J. & Keman, H. (2013). Examining Variation in Economic Performance Using Fuzzy-sets. *Quality & Quantity*, 47 (4), 1971-1989.
- Watts, R.L. (1998). *Federalism, Federal Political Systems, and Federations. Annual Review of Political Science*, 1, 117-137.

- Watts, R.L. (1999). *Comparing Federal Systems*. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L. (2008). *Federal Second Chambers Compared. Institute of Intergovernmental Relations Working Paper, 2008-2*.

## Annex

### 1. Bronnenlijst scores subfederale vertegenwoordiging

- Argentina. Constitution of the Argentine Nation.
- Arora, B. (2010). Governing Federal India: Political Institutions for a Diverse Society and a Resurgent Economy. *Revue AGIR* 44 (bijzonder nummer *La Renaissance de l'Inde*), 23-32.
- Austria. Federal Constitutional Law Austria.
- Bakvis, H. & Skogstad, G. (2008). *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ballendorf, D.A. (2005). The Federated States of Micronesia. In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 215-226). Ottawa: Forum of Federations.
- Cameron, D.R. (2005). Canada. In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 106-120). Ottawa: Forum of Federations.
- Cammisa, A.M. (1995). *Governments as Interest Groups. Intergovernmental Lobbying and the Federal System*. London: Praeger.
- Church, C. & Dardanelli, P. (2005). The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU. *Regional and Federal Studies*, 15 (2) 163-185.
- Cortes Generales. Spaanse Grondwet.
- Dardanelli, P. (2010). Federal Democracy in Switzerland. In M. Burgess & A.-G. Gagnon (eds.), *Federal Democracies* (pp. 142-159). London & New York: Routledge.
- Delpérée, F. (2006). The Belgian Senate. In J. Luther, P. Paaglia & R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism* (pp. 697-720). Centre for Studies on Federalism. Milano: Giuffrè Editore.
- Deschouwer, K. (2009). *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- De Winter, L. (1998). Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy. In *Parliaments and Governments in Western Europe, Parliaments in Contemporary Western Europe* (pp. 97-122). London & Portland: Frank Cass.
- Dourado, D. de Araujo & Mangeon Elias, P.E. (2011). Regionalization and Political Dynamics of Brazilian Health Federalism. *Revista de Saúde Pública*, 45 (1), 204-211.



- Erk, J. (2004). Austria: A Federation Without Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 34 (1), 1-20.
- European Union (2007). Treaty of Lisbon (Consolidated version).
- Fabre, E. (2009). *Belgian Federalism in a Comparative Perspective*. VIVES Discussion Paper, 5.
- Federal Research Division (2004). Country Profile: India.
- Fitzmaurice, J. (1996). *The Politics of Belgium. A Unique Federalism*. London: Hurst & Company.
- German Federal Ministry of Justice. Basic Law for the Federal Republic of Germany.
- Government of India Ministry of Law and Justice (2007). The Constitution of India.
- Griffiths, A.L. (2005). St. Kitts and Nevis (Federation of St. Kitts and Nevis). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 280-294). Ottawa: Forum of Federations.
- Harty, S. (2005). Spain (Kingdom of Spain). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 324-341). Ottawa: Forum of Federations.
- Hix, S. & Hoyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*. Third Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hrbek, R. (2005). Germany (Federal Republic of Germany). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 140-164). Ottawa: Forum of Federations.
- Kincaid, J. & Cole, R.L. (2010). Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (1), 53-75.
- Kinzo, M. D'Alva Gil (1993). *Brazil, the Challenges of the 1990s*. London: British Academic Press.
- Legal Department of the Belgian House of Representatives (2009). The Belgian Constitution.
- Linder, W. (2010). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Third Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marbach, J.R. & Wesley Leckrone, J. (2002). Intergovernmental Lobbying for the Passage of TEA-21. *Publius: The Journal of Federalism*, 32 (1), 45-64.
- Mathew, G. (2005). India (Republic of India). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 165-182). Ottawa: Forum of Federations.
- Mendes Ferreira Costa, V. (2005). Brazil (Federative Republic of Brazil). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 90-105). Ottawa: Forum of Federations.
- Moon, J. & Sharman, C. (eds.) (2003). *Australian Politics and Government. The Commonwealth, the States and the Territories*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Office of Legislative Drafting (2003). Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution).
- Patroni, V. (2005). Argentina. In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 16-30). Ottawa: Forum of Federations.

- Saunders, C. (2005). Australia (Commonwealth of Australia). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 31-44). Ottawa: Forum of Federations.
- Schram, S.F. (2005). United States of America. In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 372-391). Ottawa: Forum of Federations.
- Simeon, R. & Nugent, A. (2008). Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada: Exploring the Tensions. In *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy* (pp. 89-111). Oxford: Oxford University Press.
- Singh, A. (2010). *Cooperative Federalism in India*. Legal Service India. <http://www.legalserviceindia.com/article/l441-Cooperative-Federalism-In-India.html>.
- Singh, M.P. & Verney, D.V. (2003). Challenges to India's Centralized Parliamentary Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 33 (4), 1-20.
- South Africa (2009). Constitutional Law. Constitution of the Republic of South Africa.
- Stauffer, T., Töpferwien, N. & Thalmann-Torres, U. (2005). Switzerland (Swiss Confederation). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 342-356). Ottawa: Forum of Federations.
- Sturm, R. (2005). Austria (Federal Republic of Austria). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 45-57). Ottawa: Forum of Federations.
- Swenden, W., Brans, M. & De Winter, L. (2006). The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism. *West European Politics*, 29 (5), 863-873.
- Swiss Confederation (2011). Federal Constitution of the Swiss Confederation.
- United States. The Constitution of the United States.
- Watts, R.L. (1999). *Comparing Federal Systems*. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L. (2008). *Federal Second Chambers Compared. Institute of Intergovernmental Relations Working Paper, 2008-2*.
- Van der Westhuizen, J. (2005). South Africa (Republic of South Africa). In A. Griffiths & K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 309-323). Ottawa: Forum of Federations.
- Williams, J.M. & Macintyre, C. (2006). Commonwealth of Australia. In A. Majeed, R.L. Watts & D.M. Brown (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism* (pp. 8-33). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

## 2. Indicatoren subfederale vertegenwoordiging

Politiek systeem	Verkiezing tweede kamer	Dominant partijsysteem	Zetelverdeling tweede kamer	Vetorecht	Vertegenwoordiging van deelstaten in regering
Argentinië	Direct verkozen	Dominante federale partijen, maar belangrijke rol voor provinciale partijleiders	Alle deelstaten gelijk	Absoluut veto	Neen
Australië	Direct verkozen	Dominante federale partijen	Alle deelstaten gelijk	Absoluut veto gevolgd door dubbele ontbinding en gezamenlijke zitting	Neen
België	Indirect verkozen door deelstaatarlamenten	Enkel regionale partijen	Meerderheid deelstaten, gewogen	Gelijke machten voor beide kamers, soms <i>overruled</i> door eerste kamer	Ja, taalgroepen gelijk vertegenwoordigd
Brazilië	Direct verkozen	Dominante federale partijen	Alle deelstaten gelijk	Absoluut veto	Neen
Canada	Aangeduid door de Governor-General op advies premier	Combinatie federale en provinciale partijen die los verbonden zijn	Alle regio's gelijk (≠ provincies)	Wettelijk absoluut veto, maar niet in de praktijk	Ja, informeel
Duitsland	Indirect verkozen door deelstaatregeringen	Dominante federale partijen (uitzondering CSU)	Gewogen in vier categorieën	Opschortend veto op federale wetgeving, maar <i>overruled</i> door gelijkaardige meerderheid in lager huis. Absoluut veto voor alles met invloed op deelstaten	Neen
EU	Indirect verkozen door lidstaten	Partijfederaties, nog niet volledig ontwikkeld	Alle lidstaten gelijk in Raad en Raad van Ministers	Grote rol in de raad, zwakkere rol voor nationale parlementen. Meestal QMV, maar zoeken consensus	Ja
India	Indirect verkozen door deelstaten en territoria (238), aangeduid (12)	Dominantie regionale partijen, maar ook sommige federale	Gewogen in meerdere categorieën	Veto opgelost door gezamenlijke zitting	Neen

Politiek systeem	Verkiezing tweede kamer	Dominant partijsysteem	Zetelverdeling tweede kamer	Vetorecht	Vertegenwoordiging van deelstaten in regering
Oostenrijk	Indirect verkozen door deelstaatparlementen	Dominante federale partijen	Gewogen in meerdere categorieën	Opschortend veto, <i>overruled</i> door eenvoudige meerderheid in lager huis	Neen
Spanje	Indirect verkozen door provincies, assemblees of Autonome Gemeenschappen / Regio's	Dominante federale partijen, maar ook belangrijke regionale partijen	Minderheid deelstaten	Opschortend veto met beperking tot twee maanden	Neen
Verenigde Staten	Direct verkozen	Dominante federale partijen	Alle deelstaten gelijk	Absoluut veto met bemiddelingscomités	Neen
Zuid-Afrika	Beide kamers direct verkozen, maar Council of Traditional Leaders aangeduid	Dominante federale partijen	Alle deelstaten gelijk	Veto hangt af van wetgeving	Neen
Zwitserland	Hangt af van kantons	Dominante federale partijen, maar ook belangrijke regionale partijen	Twee categorieën kantons	Absoluut veto met bemiddelingscomités	Taalgroepen en regio's moeten vertegenwoordigd zijn

3. *Analyse van noodzakelijke voorwaarden*

## Noodzakelijke voorwaarden voor hoge subfederale vertegenwoordiging

Conditities	Consistency	Coverage
Grote heterogeniteit	0.67	0.64
~Grote heterogeniteit ( <i>i.e.</i> homogeen)	0.43	0.38
Centrifugaal federalisme	0.39	0.46
~Centrifugaal federalisme ( <i>i.e.</i> centripetaal federalisme)	0.61	0.46
Hoge nationale trots	0.73	0.66
~Hoge nationale trots ( <i>i.e.</i> lage nationale trots)	0.86	0.81
Hoge economische diversiteit	0.70	0.79
~Hoge economische diversiteit ( <i>i.e.</i> lage economische diversiteit)	0.86	0.67

## Noodzakelijke voorwaarden voor lage subfederale vertegenwoordiging

Conditities	Consistency	Coverage
Grote heterogeniteit	0.41	0.46
~Grote heterogeniteit ( <i>i.e.</i> homogeen)	0.67	0.71
Centrifugaal federalisme	0.38	0.54
~Centrifugaal federalisme ( <i>i.e.</i> centripetaal federalisme)	0.62	0.54
Hoge nationale trots	0.83	0.87
~Hoge nationale trots ( <i>i.e.</i> lage nationale trots)	0.68	0.74
Hoge economische diversiteit	0.64	0.84
~Hoge economische diversiteit ( <i>i.e.</i> lage economische diversiteit)	0.84	0.77

4. *Analyse van voldoende voorwaarden*

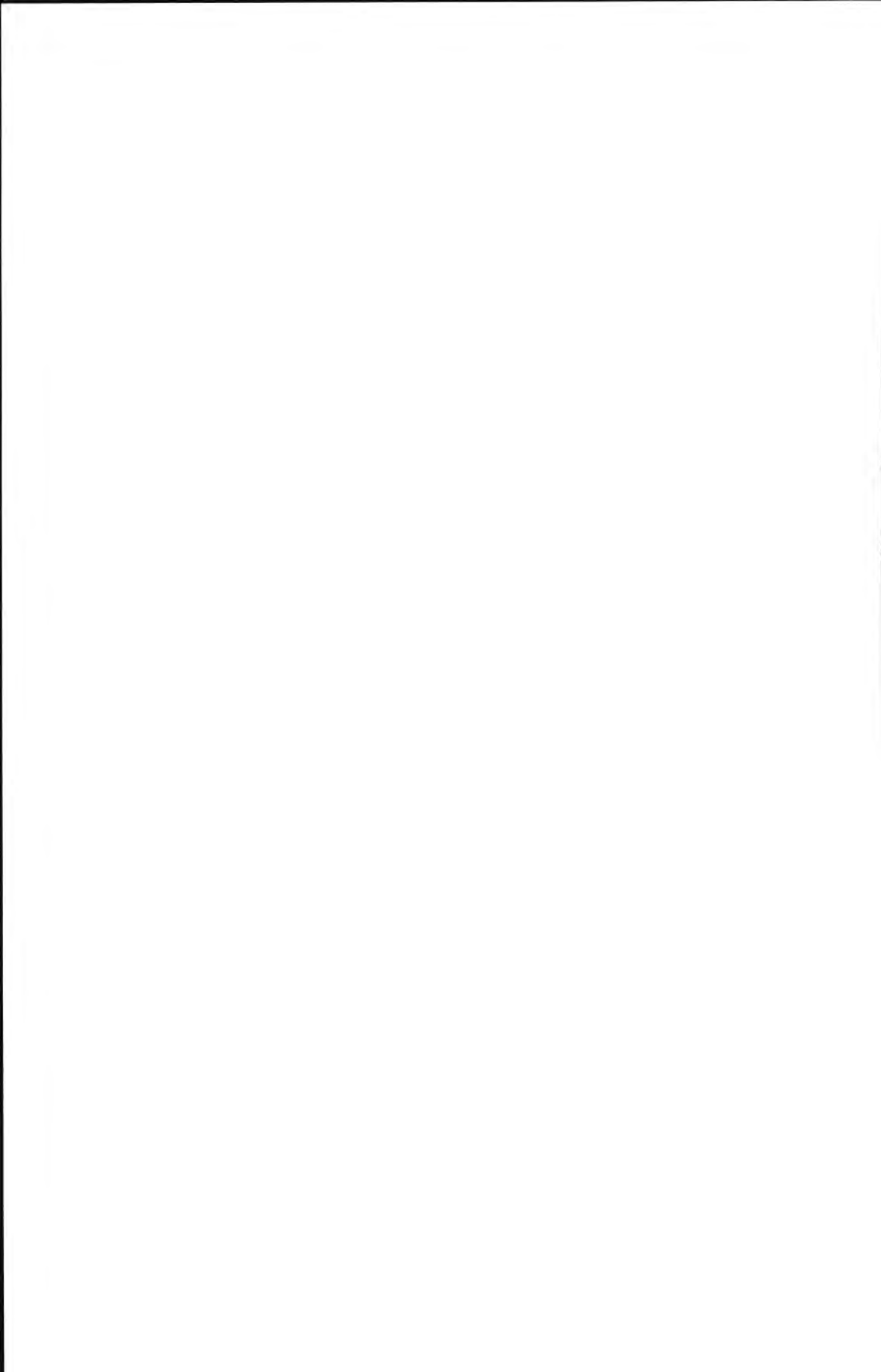
Model	Configuratie	Consistency	Coverage	Cases
Parsimonious	Heterogeen * ~Trots	0.93	0.59	België, EU, Zwitserland
	+			
Complex	Heterogeen * Economisch divers	0.97	0.48	België, India
	+			
	Heterogeen * Centrifugaal * Economisch divers			België, India
Intermediate	Heterogeen * ~Centrifugaal * ~Economisch divers * ~Trots	0.97	0.48	EU, Zwitserland
	+			
	Heterogeen * Centrifugaal * Economisch divers			België, India
	Heterogeen * ~Centrifugaal * ~Economisch divers * ~Trots			EU, Zwitserland

\* = logical EN

+ = logical OF

Vet = Subfederale vertegenwoordiging &gt; 0.5

Consistency cut-off: gebaseerd op 'gaten' tussen consistency scores, met een minimum van 0.85



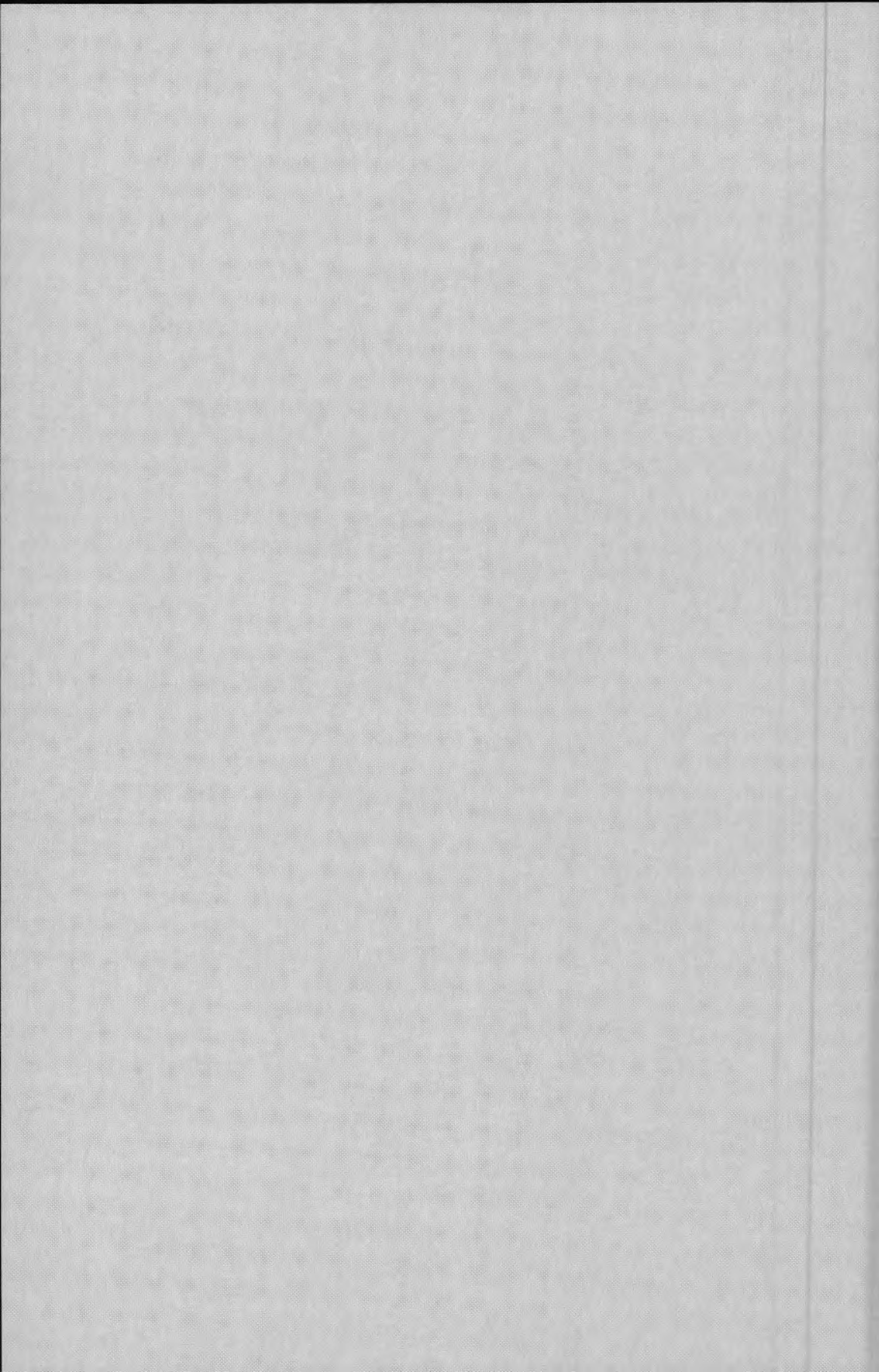
## DEEL 2

# RUBRIEKEN

## INHOUD

---

ESSAY:	
<b>Van sprookjesverklaringen voor de eurocrisis naar reëel inzicht: waaraan schort het werkelijk in de eurozone?</b>	<b>231</b>
Geoffrey R.D. Underhill	
SYMPOSIUM:	
<b>Waarheen met de verzorgingsstaat?</b>	<b>253</b>
Romke van der Veen, Judith van der Veer en Mieke Vogels	
ONDERZOEK UITGELICHT:	
<b>De veranderende invloed van Europese integratie op het nationale migratiebeleid</b>	<b>269</b>
Saskia Bonjour en Maarten Vink	
<b>De perceptie van etnische diversiteit en negatieve houdingen ten opzichte van immigranten: een multilevelanalyse van Belgische gemeenten</b>	<b>272</b>
Marc Hooghe en Thomas de Vroome	
<b>Het immigratie- en integratiedebat in Nederland: reacties op de opkomst van anti-immigratiepartijen</b>	<b>275</b>
Sjoerdje van Heerden, Sarah L. de Lange, Wouter van der Brug en Meindert Fennema	
AUTEURSINFO	<b>279</b>





# Van sprookjesverklaringen voor de eurocrisis naar reëel inzicht: waaraan schort het werkelijk in de eurozone?<sup>1</sup>

Geoffrey R.D. Underhill

In Europa en met name in de eurozone bestond tussen medio 2007 tot eind 2009 een hosannastemming over de manier waarop de instituties van een soms fragiele EU en de gezamenlijke munt de wereldwijde financiële crisis wisten te trotseren. De crisis sloeg over vanuit de Verenigde Staten, waar de gevaren van het toegepaste liberale en gedereguleerde model van financiële markten en inadequate *governance* onvoldoende waren onderkend. De Europese banken, op een paar na,<sup>2</sup> gedroegen zich meer solide dan hun Amerikaanse sectorgenoten. Ook banktoezicht was over het algemeen effectiever, met name in landen als Italië, Spanje en het kleine Cyprus. Door middel van een innovatieve en snelle reactie had de Europese Centrale Bank een leidende rol in het aanpakken van de crisis: het Europees wettelijk kader voor noodleningen werd aangepast en grensoverschrijdende coördinatie werd opgevoerd. Cruciaal was dat, op landen als België, Griekenland en Italië na, de meeste EU- en eurozonelanden met dank aan het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag van Maastricht hun schulden onder controle hadden. Het gevolg

was dat de meeste Europese landen niet zo hard geraakt werden door de recessie als de Verenigde Staten. Het Anglo-Amerikaanse kapitalisme presteerde matig, terwijl het Europese systeem zich (voor het eerst) weerbaar had getoond.

De hierboven geschetste kijk op Europa en de positieve benadering waarop *het oude continent* zich door de financiële crisis sloeg, werden in 2010 plotseling ingeruild voor een compleet tegengestelde visie. De Europese beleidsmakers en nationale wetgevers hadden vanaf dat moment een zeer kritische en pessimistische kijk op het verleden en de toekomst van Europa. Zonder de moeilijkheden van een fragiel Amerikaans herstel te onderschatten, bevonden de Europese banken zich in een hachelijke situatie die almaar verslechterde. Door tekortkomingen in het banktoezicht waren huizenbubblen en overmatige kredietverstrekking in sommige perifere landen over het hoofd gezien. Europees banktoezicht was al geruime tijd inadequaet, zeker in Italië en Spanje (Ierland en Griekenland nog daargelaten). Het liquiditeitstekort van banken is een groot probleem dat alleen maar ver-

der in omvang lijkt te groeien. De recessie in de eurozone houdt langdurig aan en lijkt af te stevenen op een tweede dip. Daarnaast brengt een schulden crisis van de soevereine landen het bestaan van de euro in gevaar. Hoewel de schulden van voor 2008 twee jaar eerder een stuk positiever werden geëvalueerd en nagenoeg onveranderd waren, sloeg het gevoel om naar het idee dat de Europeanen in het algemeen, en meer specifiek de eurolanden, al jaren inconsistent en slecht begrotingsbeleid hadden gevoerd. Deze langetermijndivergentie in begrotingsbeleid werd plots als de primaire oorzaak van de crisis beschouwd. Dat soevereine landen hun eigen huishoudboekje maar op orde moesten krijgen, was vanaf dat moment het credo. Al was de gemiddelde schuld in de EU en in de eurozone in de nasleep van de grote crisis nog toelaatbaar, enkele landen bevonden zich duidelijk in een onhoudbare situatie, waardoor het IMF en de EU tot de oprichting van reddingsfondsen overgingen.

Het contrast tussen deze nieuwe 'officiële' uitleg van de crisis in de eurozone kon niet groter zijn dan met het eerdere verhaal waarin Europa zichzelf zo loofde. Al is dit een karikaturale voorstelling van beide verhalen, ze kunnen niet alle twee juist zijn. In beide ziet men een hoge mate van eigenbelang en vleierij terug.

Tweedracht zaaiend en wars van de reële cijfers van voor en na het uitbreken van de crisis, slaagden politici en het publiek erin de eurozone in twee kampen te verdelen. Aan de ene kant stonden landen die economisch competitief zijn. Zij werden gekenmerkt door de deugdelijke eigenschappen: soberheid en hard werken.

Daartegenover bevonden zich de landen die onproductief en lui van aard zijn. Gewetenloos betaalden zij hun schulden niet af, leefden ver boven hun stand. Blijkbaar werden landen als schuldigen bestempeld wanneer zij in de nasleep van de financiële crisis in de problemen zaten. De eerstgenoemde groep, altruïstisch en integer van aard, werd opeens onterecht gevraagd om garant te staan voor de tweede groep landen. Zwaarbevochten competitiviteit en deugzaam verkregen welvaart zouden verspild worden aan degenen die er geen recht op hadden. Met gevolg dat de in het leven geroepen reddingsfondsen alleen zouden uitbetalen aan de zwakke broeders op voorwaarde dat zij hun onverantwoordelijke beleid zouden inruilen voor de deugden van de eerste groep landen. Hierbij werd geen rekening gehouden met het onvermijdelijke effect van een teruglopende algemene vraag als consequentie van dergelijke eisen. Aan de andere kant waren de perifere landen verontwaardigd over de verantwoordelijkheid die hun in de schoenen werd geschoven en de hebzucht (zoals we later zullen zien: ook de hypocrisie) waarmee hun Europese partners spraken over 'solidariteit' en de helpende hand die hun geboden werd. Opmerkelijk genoeg zijn de lidstaten nadien steeds slechter gaan presteren. Sommige surpluslanden zijn opnieuw in recessie beland en alle worden geteisterd door lage groei, stijgende werkloosheid en sociale ontevredenheid. Hierdoor worden populisme en politiek ressentiment almaar verder in de hand gewerkt. Ook de bankensector bevindt zich in een neerwaartse spiraal: het vertrouwen en investeringen voor de toekomst worden onder-

mijnd, terwijl de recessie de ellende in de bankensector alleen maar verergert.

Dit essay verschaft een verklaring voor de eurocrisis die meer in lijn is met beschikbaar bewijs dan de zojuist beschreven karikaturale voorstellingen van het 'Ministerie van Waarheid' die in Europa tegenwoordig gangbaar zijn. De analyse is verankerd in een historische verklaring van Europese monetaire samenwerking en de *trade-offs* en beleidsdilemma's van financiële openheid en kapitaalmobiliteit. Het eerste gedeelte van het artikel zal de context schetsen van de huidige 'financiële architectuur': de manier waarop het globaliseerde financiële systeem wordt bestuurd en vormgegeven. In het volgende gedeelte zullen deze bevindingen gekoppeld worden aan het institutionele en bestuurlijke ontwerp van de Europese Monetaire Unie, dat uiteindelijk resulteerde in de gemeenschappelijke munt. Hieruit zal het argument volgen dat de eurozone de zwakheden van de huidige financiële architectuur overdrijft. *Trade-offs* tussen economieën met een overschot en economieën met een tekort stonden lang centraal in het functioneren van de Europese monetaire integratie, maar werden opzijgeschoven in het Verdrag van Maastricht. Verder was er genoeg *ex ante*-bewijs dat de gekozen beleidsbenadering van Maastricht waarschijnlijk niet zou werken.

In het licht van deze argumenten zullen in de derde sectie de dynamieken die leidden tot de huidige crisis van de eurozone onderzocht worden. De eurocrisis was grotendeels een uitvloeisel van de mondiale financiële crisis en uiteindelijk leidden beleidsfouten, die ontstonden uit onderliggende aannames met betrekking

tot de *governance* van de eurozone, tot een sterk overdreven reactie van de beleidsbepalers. De bestaande 'federale' instituties en Europese beleidsmogelijkheden zijn onvoldoende om met asymmetrieën<sup>3</sup> in het valutagebied om te gaan. Dit is een probleem, omdat de economische uitkomsten wel degelijk collectief gegenereerd zijn door debiteuren- en crediteuren economieën in de eurozone. Het vertrouwen in een via de markt gegenereerde stabiliteit en de 'natuurlijke wetten' van macroeconomische aanpassingsmechanismen was te groot. Hierdoor waren er te weinig middelen beschikbaar in het systeem om een crisis van deze omvang op te vangen. In schuldencrisis van soevereine landen is de verwachting dat debiteuren<sup>4</sup> hun eigen problemen oplossen, ondanks de scheve verhouding dat overschoteconomieën en crediteuren veel meer voordelen ondervinden van een muntunie. Daarbij komt dat veel crediteuren private partijen zijn en hun overheden garant staan voor risicovolle investeringen. In de praktijk is de eurozone vrij effectief gebleken in het redden van banken, maar voelt zij een te beperkte verplichting om burgers en soevereine overheden te ondersteunen. De last valt op de schouders van de zwakkeren en de debiteureneconomieën, die in de basis al minder profiteren van het systeem van kapitaalmobiliteit dan de meer ontwikkelde economieën. Ook hebben zij veel minder invloed gehad op het ontwerp van Europese regelgeving zoals het Verdrag van Maastricht.

Tot slot wordt in dit essay gesteld dat men al veel eerder lessen had moeten trekken uit het beschikbare bewijs voor

het effectief functioneren van financiële en monetaire *governance*.

## 1. De opkomst van de op de markt gebaseerde financiële architectuur

Financiële openheid en marktliberalisering, de laatste dertig jaar door veel nationale economieën toegepast als een beleidsstrategie, initieerden verschillende belangrijke ontwikkelingen op monetair en financieel gebied. Het beleid leidde tot een grensoverschrijdende integratie van nationale financiële markten; de de-segmentatie van de aandelenmarkten en banken; de snelle securitisatie<sup>5</sup> van de financiële tak van de economie; creëerde een krachtige stimulans richting financiële innovatie en leidde tot de opkomst van reusachtige transnationale financiële conglomeraten die van fundamenteel belang zijn geworden voor het mondiale systeem. Deze ontwikkelingen brachten substantiële voordelen met zich mee: degenen die toegang tot de gemondialiseerde markten wisten te verkrijgen, zagen de kapitaalkosten afnemen en de variëteit aan producten substantieel toenemen. Kredietwaardige overheden en *corporate treasuries*<sup>6</sup> verkregen toegang tot grotere geldstromen en werden verlost van de beperkingen van nationale markten en arbitraire regulatie. Ook voor ontwikkelingslanden werd de deur opengezet naar (weliswaar volatiele) kapitaalstromen. Toen de welvaart in de wereldeconomie toenam, konden private spaarders en pensioen- en verzekeringsfondsen hun

investeringen diversifiëren en een hoger rendement tegemoetzien. Verder verkregen de lagere inkomensgroepen gemakkelijker krediet: in overvloed werden door de banken risicovolle hypotheeklen aan hen verstrekt.

Aan deze absolute voordelen moeten echter de gevaren van kapitaalmobiliteit worden toegevoegd. Financiële liberalisering blijkt vanuit historisch perspectief ver van stabiel te zijn en het gevaar van crises in de hand te werken (Bordo *et al.* 2001). Open kapitaalmarkten in het mondiale monetaire systeem en het nationale macro-economische beleid vallen moeilijk met elkaar te rijmen, zeker voor economieën met (structurele) tekorten. Ontwikkelingslanden en soms zelfs de meer welvarende economieën werden afwisselend onderworpen aan perioden van overvloedig binnenstromend kapitaal of plotse onttrekking ervan. De aanpassingsmechanismen van onevenwichten in het mondiale systeem werden niet langer gedreven door de dynamieken van internationale handel maar door kapitaalmobiliteit. Zwevende wisselkoersen, geïntroduceerd om het hoofd te bieden aan dit systeem, werden geteisterd door hoge of lage *overshooting*.<sup>7</sup>

Maar hoe is dit systeem ontstaan en hoe werkt het eigenlijk? Belangrijke vragen die hiermee gepaard gaan, zijn “wie profiteert ervan?” en “wie bepaalt eigenlijk de regels?” Grensoverschrijdende coalities van statelijke en marktactoren stimuleerden hun eigen en buitenlandse overheden om te participeren in de financiële liberalisering. Dit bleek een effectieve alliantie voor de promotie van financiële integratie. Toch herinnerde de toenemende financiële instabiliteit

(Reinhart & Rogoff, 2009) zelfs de optimisten eraan, dat beleidsverbeteringen hoog op de internationale agenda moesten staan.

### 1.1 *Instabiliteit en de vraag naar governance*

De eerste grote crisis van het nieuwe geïdealiseerde systeem van kapitaalmobiliteit was de Latijns-Amerikaanse schulden crisis van de jaren 80. Deze werd gevolgd door toenemende instabiliteit in de financiële architectuur en creëerde een vraag naar nieuwe systemen van *governance* die gericht waren op toekomstige crisisbestrijding en -management. Met de totstandkoming van het *Basel Committee on Banking Supervision* in 1974 en de vernieuwde soevereine schuldenaanpak van het IMF, werden de eerste serieuze pogingen gedaan om deze nieuwe en hybride vormen van mondiale financiële *governance* toe te passen.

Deze nieuwe en vanuit samenwerking gestuurde fora en instituties hadden een tweeledige functie. Zij versterkten regulering en toezicht door mondiale gedragsregels en standaarden te verschaffen. Daarnaast werden er universele limieten gesteld voor het niveau waarop overheden hun economieën mochten reguleren. Door risico's te reduceren en publieke functionarissen veel invloed te laten hebben op de financiële architectuur, zorgden zij er echter ook voor dat er verdere marktintegratie plaatsvond en dat private partijen invloed konden uitoefenen op deze publieke functionarissen om het financiële toezicht en de regulatie naar hun

hand te zetten. Men moet niet vergeten dat kapitaalkrachtige partijen met een competitief marktbelang er veel aan gelegen was invloed uit te oefenen op het financiële raamwerk dat gecreëerd werd voor opkomende mondiale markten. Ook wilden zij het toezicht op het financiële systeem inrichten op een manier die het best strookte met hun eigen belangen. De publieke en private spelers vormden uiteindelijk een transnationale politieke alliantie, waarbij zelfs overheden sleutelposities in de financiële centra innamen. Zij rechtvaardigden met behulp van academische claims en argumenten dat de door de markt gestuurde *governance*-aanpak uiteindelijk leidde tot meer stabiliteit op de financiële markten,<sup>8</sup> hoewel het praktische bewijs het tegendeel bewees. Hierdoor brachten de jaren 90 meer liberalisering en vanzelfsprekend nog meer crises voort. Niettemin werden er ook steeds meer pogingen ondernomen om grensoverschrijdende *governance* te ontwikkelen.

### 1.2 *Crisis resulterend in een hervorming en gevolgd door een nieuwe crisis: qui bono?*

Terwijl private en publieke actoren niet stonden te springen om met elkaar samen te werken, wisselden in de jaren 90 periodes van financiële crises en pogingen om het kader van financiële *governance* te verbeteren elkaar af. Beide groepen pleitten voor een op de markt gebaseerd proces van aanpassingen, al betekende dit veelal dat de zwakkere schakels in het financiële systeem zich maar moesten

aanpassen aan de mechanismen van de markt en niet andersom. Staten en hun inwoners kregen steeds meer verantwoordelijkheden wat de markt betreft en overheidsbeleid werd vrijwillig afgestemd op de voorkeuren van private actoren.

Er ontstond een voortdurende race om bij te blijven bij de laatste uitbraak van financiële instabiliteit en daarbij niet onderuit te gaan. Dit resulteerde in de ‘nieuwe financiële architectuur’, ingezet na het uitbreken van de Aziatische financiële crisis. De nadruk kwam te liggen op het faciliteren van de natuurlijke werking van de markt en op bedrijven beter te laten omgaan met, en meer verantwoordelijkheid te geven in, risicomanagement in een steeds complexer wordende markt-omgeving. Los van perioden waarin het publiek zijn woede kenbaar maakte na het uitbreken van een nieuwe crisis, bleef het aandeel dat mee mocht discussiëren beperkt tot de gesloten groep van overheidsinstellingen en grote bedrijven die in eerste instantie het pad naar financiële mondialisering hadden uitgestippeld en bewandeld. Het mag niet verbazen dat een deel van deze grote bedrijven, zoals de grote internationale banken, uiteindelijk zelf ook profiteerde van het nieuwe systeem (Claessens, Underhill & Zhang, 2008).

Hoewel *financieel* crisismanagement grotendeels de taak bleef van nationale centrale banken, was voor schuldenaanpak – die vaak voortkwam uit de *spillovers* van financiële crises en overging in de totstandkoming van instabiele valuta – de hulp van de internationale gemeenschap nodig. Het IMF verstrekke nog enkel leningen aan landen die hun buitenlandse

schulden niet meer individueel konden afbetalen als zij voldeden aan dwingende condities die verder gingen dan begrotings- en betalingsdoelstellingen. Landen werden gedwongen tot omvangrijke structurele economische hervormingen, waardoor de nationale economie meer zou congrueren met de door de markt gedreven druk van kapitaalmobiliteit. Het kwalijkste kenmerk van dit *governance*-model is dat er zeer weinig bewijs bestaat dat dergelijke hulpprogramma’s werkelijk bijgedragen hebben aan welvaarts-groei in de landen waar ze zijn toegepast (Vreeland, 2003).

Er ontstond op alle niveaus van bestuur een hybride vorm van publiek-private *governance* waarin zonder enige vorm van reflectie een crisis ‘opgelost’ werd met een hervorming die al snel gevolgd werd door een nieuwe crisis. Diegenen die de nadelen ondervonden van dit model werden volledig uitgesloten van het beleidsmatige proces. Bovendien bestond de overtuiging dat het nieuwe model een periode van relatieve rust en groei had voortgebracht tussen 2001 en 2007. Deze relatieve rust sukkelde de publieke en private racers in slaap. Zij zetten hun fietsen aan de kant en verplaatsten zich naar het café waar zij ongeoorloofd veel dronken, zonder zich af te vragen wat er nog om hen heen gebeurde of wie uiteindelijk de rekening zou gaan betalen. De publieke autoriteiten hadden gefaald om de drank aan het feest te onttrekken voordat de schadelijke climax werd bereikt.<sup>9</sup>

## 2. Financiële integratie binnen de EU raakt de Economische en Monetaire Unie: het gebruik van steroïden in een door de marktinzichten gedreven *governance*

De Europese Unie is het meest geavanceerde voorbeeld van gecombineerde financiële en monetaire integratie tussen nationale economieën dat er in de wereld bestaat. Het voert ook de op marktinzichten gebaseerde *governance* verder door dan de mondiale financiële architectuur. Zodoende zijn de problemen van deze *governance*-aanpak en macro-economische aanpassing in de EU groter dan in andere regio's van de mondiale economie. In deze paragraaf wordt ten eerste onderzocht wat een monetaire unie in algemene termen inhoudt. Op de tweede plaats wordt geanalyseerd hoe de Economische en Monetaire Unie (EMU) als systeem van *governance* gestructureerd is met betrekking tot crisisaanpak, waarbij specifiek gekeken wordt naar het mandaat van de Europese Centrale Bank.

### 2.1 Wat houdt een monetaire unie in?

Het belangrijkste doel van monetaire samenwerking en een gezamenlijke munt was "een gebied van monetaire stabiliteit te creëren in Europa" dat los stond van fluctuerende wisselkoersen in het mondiale systeem. Hierdoor zou de gemeenschappelijke markt kunnen functioneren zonder hinder te ondervinden van door

wisselkoers gedreven competitieve grillen in het betalingsverkeer. Dit had als gevolg moeten hebben, dat nationale staten verbeterde mogelijkheden kregen om hun economieën in een mondiaal monetair systeem van kapitaalmobilititeit te managen. De EU stelde zich op hetzelfde moment echter volledig open voor kapitaalverkeer, terwijl volledige kapitaalmobilititeit het interne probleem van tekorten op de betalingsbalansen niet kon oplossen. Nationale monetaire doelen konden in een tijd van inflatie moeilijk behaald worden. Nee, het monetaire vraagstuk in Europa moest radicaler worden opgelost dan met het European Monetary System van 1978. Ondertussen realiseerde een aantal landen zich dat volhardend devalueren de nationale competitiviteit terugbracht noch de externe schulden reduceerde. Deze landen, met Frankrijk als vaandeldrager, probeerden met voor hen onorthodoxe methoden hun inflatiepercentages omlaag te brengen naar het niveau van de best presterende landen in de EU. De gewijzigde houding ten aanzien van economisch beleid zorgde ervoor dat een brede consensus ontstond over de manier waarop monetaire integratie vormgegeven moest worden.

De doelen waren duidelijk: monetaire integratie zou leiden tot een verhoogde efficiëntie en ze zou lidstaten weerbaar maken tegen toegenomen kapitaalmobilititeit en instabiele financiële en valutamarkten. Ook zou de nieuwe muntunie een sterke externe balans hebben. Er bestond echter een impliciete *trade-off* die op gespannen voet stond met de collectieve inzet om de verscheidenheid van de economieën in het systeem te overwinnen: zo zouden

zwakkere economieën zich in stabiele economische tijden verplicht moeten aanpassen richting het economisch model van sterkere landen. Ook zou gezamenlijk kapitaal beschikbaar moeten zijn om de zwakkere economieën in tijden van crisis te helpen. Verder zouden zij nimmer de mogelijkheid mogen hebben om hun munt te devalueren, anders zouden exporteconomieën geschaad worden in hun competitieve positie. De EMU was een specifieke set oplossingen voor beleidsproblemen die lidstaten op nationaal niveau hadden ervaren, maar omdat het behoud van nationale autonomie voor lidstaten hoog op de agenda stond, werden andere noodzakelijke opties niet in het ontwerp opgenomen.

Monetaire eenheid bestond zodoende uit de vervanging van nationale beleidsinstrumenten door een nieuwe collectieve 'machinerie'. Staten zonder eigen munt kunnen nu eenmaal niet autonoom geld bijdrukken, de rentestand bepalen, of hun schulden in tijden van crisis relatief reduceren via devaluaties. Deze functies moeten collectief worden uitgevoerd. In een grote muntunie moet monetair beleid logischerwijs voor een groot aantal verschillende economieën passend gemaakt worden. Impliciet werd bij de vorming van de EMU gesteld dat de nationale economische grenzen met betrekking tot het meten van onevenwichten opeens ophielden te bestaan, terwijl ze *de facto* nog steeds aanwezig waren binnen de muntunie. Eigenlijk had de aandacht moeten gaan naar het overkomen van de onevenwichten tussen nationale economieën. Er zijn gemakkelijk waarneembare onevenwichten zowel tussen nationale

economieën als tussen verschillende steden of regio's. De post-EMU-focus lag niet langer op de nationale economische eenheden, maar op hoe belangrijke economische actoren (bedrijven, investeerders, consumenten, werknemers en financiële instituties) interageerden in de nieuw gecreëerde economische ruimte: "het is nodig om de aandacht die uitgaat naar het fictieve verhaal van handelende landen te verplaatsen naar een focus op bedrijven en individuen" (Jones, 2011, p. 331).

De resultaten van een monetaire unie, waaronder de onevenwichten en de kosten en baten, zijn zodoende *per definitie collectief gegeneerd*. De resultaten kunnen niet geplaatst worden onder de eigen verantwoordelijkheid van een lidstaat, zoals ook een federale staat de schuld niet zou kunnen leggen bij zijn provinciën. Het is noodzakelijk dat de beleidsmakers dit principe inbouwen in het institutionele *governance*-raamwerk van de EMU: het monetaire en macro-economische beleid moeten vormgegeven en uitgevoerd worden zonder het belang van individuele lidstaten voorop te stellen. Dit betekent niet dat het er weinig toe doet hoe individuele staten handelen of dat nationale identiteiten zouden moeten verdwijnen; integendeel. De EMU was meer dan impliciet een eenheid van burgers en economische belangen. De kans dat een muntunie beter zal functioneren is een stuk groter in een context waarin landen een grote mate van collectief belang en solidariteit ontwikkelen en actief naar *trade-offs* en compromissen zoeken om hun verschillen te overwinnen. Dit wordt kracht bijgezet door institutionele mechanismen te ontwikkelen waarin gesproken wordt met



een stem en waarin de distributionele kosten die gepaard gaan met noodzakelijke aanpassingen in een geïntegreerd systeem worden behandeld. Dit impliceert dat ‘federale’ instituties voldoende mogelijkheden en legitimiteit genieten, maar ook dat soevereine staten genoeg bewegingsruimte hebben om hun nationale beleid op eigen wijze uit te voeren *binnen* het geschetste gemeenschappelijke kader.

Jammer genoeg is het gekozen institutionele en normatieve beleidskader niet op deze wijze vormgegeven. Het komt zelfs niet eens in de buurt. De economische en beleidsmatige voordelen van een muntunie kunnen aanzienlijk zijn, maar kunnen alleen bereikt worden wanneer nationale beleidsautonomie wordt opgegeven. Hierdoor zouden het institutionele design en het beleidsmatige kader op solidariteit gebouwd moeten zijn en *zou de koers niet bepaald moeten worden door één lidstaat of een kleine groep lidstaten*. Pas dan heeft een muntunie het vermogen om te gaan met de volatiliteit en crises in de financiële en valutamarkt. *Stabiliteit* was per slot van rekening de belangrijkste reden voor het vormen van een muntunie. Hierdoor zouden ook de economische asymmetrieën de kop worden ingedrukt en de legitimiteit van de nationale en Europese niveaus van *governance* zouden worden versterkt. Het institutionele design en het beleidsmatige kader zouden meer *ruimte* aan nationale overheden geven om hun eigen begrotingsbeleid vorm te geven, waardoor structurele economische verschillen en uiteenlopende nationale beleidsvoorkeuren niet meer als primaire problemen van de muntunie zouden gelden. Dit is nog

essentiëler door de afwezigheid van een groter EU-budget dat automatische begrotingsafdrachten mogelijk zou maken.

## 2.2 EMU in de praktijk

In deze paragraaf wordt beoordeeld of het feitelijke ontwerp en de huidige *governance* van de EMU werden aangepast aan de bestaande doelstellingen van de Europese monetaire samenwerking. De EMU kwam tot stand via een reeks van institutionele en beleidsmatige lacunes. Beleidsverantwoordelijkheden werden oneerlijk verdeeld en waren niet coherent in het nieuwe institutionele raamwerk. Dit werd door de ontwerpers van de EMU onderkend, maar het idee heerste dat deze problemen vanzelf zouden verdwijnen wanneer praktische en integratieproblemen zouden optreden.

Misschien nog belangrijker: het systeem was grotendeels een product van de beleidsnormen van de vroege jaren 90. Bovendien waren de mogelijkheden om de EMU anders vorm te geven wel degelijk aanwezig. Het gekozen ontwerp van EMU was dus een enorme gemiste kans. Zoals eerder beschreven, was het systeem gebouwd op de problematische assumpties van de op marktinzichten gebaseerde *governance*: marktwerking, gepaard met de opkomst van een stabiliteitscultuur in de eurozone, zou een sterke munt en stabiele monetaire en begrotingscondities opleveren (Underhill, 2002). We hebben gezien dat juist deze marktwerking in een context van kapitaalmobiliteit leidt tot instabiliteit en crises. Bovendien zorgde het macro-economische raamwerk van de EMU ervoor dat nationale overheden be-

perkt werden in het maken van hun eigen begrotingsbeleid: het tegenovergestelde van wat er moest gebeuren.

Het besef van een stabiliteitscultuur lag achter een aantal lacunes in de monetaire en financiële *governance* van de eurozone. Het eerste probleem was de scheve machtsverhouding die ontstond door de ECB te bombarderen tot het machtigste en 'federale' instituut. Het mandaat van de ECB legde onevenredig veel nadruk op prijsstabiliteit als belangrijkste doelstelling. Eventuele *trade-offs* voor andere beleidsdoelstellingen, zoals groei en werkgelegenheid, konden niet gemaakt worden wanneer het inflatiespook zou opduiken. De ECB kreeg ook een grotere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van overheden dan welke andere centrale bank ook in die tijd (zelfs de Bundesbank was nooit zo autonoom geweest). In tegenstelling tot andere centrale banken was de ECB weinig verantwoordelijkheid schuldig aan het politieke proces en valt het door de wet voorgeschreven mandaat maar moeilijk te veranderen. Dit impliceert een merkwaardig begrip van hoe een "zone van monetaire stabiliteit" gerealiseerd kon worden: stabiliteit betekende eigenlijk *prijsstabiliteit* en wanneer die werd bereikt "in overeenstemming met het principe van de open markteconomie en vrije competitie", zouden er gunstige omstandigheden voor groei en aanpassing ontstaan. Gezond monetair beleid en voorzichtig macro-economisch beleid van lidstaten (tot uitdrukking gebracht in het SGP) zouden leiden tot stabilisatie van de financiële en valutamarkten en de weg wijzen naar een aanpassingsproces dat zou kunnen

omgaan met de onevenwichten in het systeem.

Economisch onderzoek had dit inderijd al geïdentificeerd als een zorgwekkende formule om beleidsproblemen in de EMU te managen. Op marktinzichten gedreven *governance* van grensoverschrijdende financiële integratie en kapitaalmobiliteit werden nauwelijks geassocieerd met stabiliteit. Waarom zou dit niet opgaan voor de eurozone? Monetaire eenheid zou de interne financiële marktintegratie en kapitaalmobiliteit versnellen, doordat interne wisselkoersbarrières werden opgeheven. Er werd echter niet over nagedacht om lidstaten die onderworpen werden aan externe schokken, voortkomend uit onevenwichten of instabiele financiële en valutamarkten, hiertegen te beschermen. Bovendien zou deze geïntensiveerde kapitaalmobiliteit de onevenwichten van de interne betalingsbalansen en de financiering hiervan in de eurozone juist verergeren en niet de bedoelde corrigerende werking hebben (Jones, 2003). De noodzakelijke verbanden tussen monetair en wisselkoersbeleid, gedegen toezicht, onevenwichten en het management van begrotingstekorten werden volledig genegeerd in het project. Het vertrouwen werd gelegd in de 'vermarkting' van het aanpassingsproces en het systeem werd bewust ontdaan van beleidsinstrumenten om met onvoorziene omstandigheden om te gaan die niet in het 'model' pasten. Stabiliteit zou voortkomen uit een stabiliteitscultuur, oftewel: prijsstabiliteit en beperkingen op excessieve begrotingstekorten.

Misschien is de grootste institutionele en beleidsmatige lacune die voortkomt

uit het eigenaardige ontwerp van de EMU wel, dat er geen crisismanagementmechanisme bestaat voor *twin crises*: financiële markten- en bankencrises gecombineerd met acute schuldenproblemen die zich door de financiële mondialisering zo frequent hadden voorgedaan. Zij zijn het resultaat van een afwezig verband tussen bovengenoemde beleidsdomeinen. Alle geldstromen worden namelijk beïnvloed door de synthese van de verschillende beleidsdomeinen, terwijl die in de EMU juist niet gecoördineerd zijn. Zoals Hyman Minsky lang geleden al benadrukte: de interactie tussen monetair beleid, *leverage* in het bankensysteem en de krachten van de financiële markten creëren een onderliggende instabiliteit, zelfs wanneer het voor het oog lijkt dat het systeem efficiënt en stabiel functioneert. Zoals ik schreef bij de start van de EMU: “de joker in het kaartenpak kan een vorm van mondiale monetair- of financiële onrust zijn waar de stabiliteitscultuur maar nauwelijks bescherming tegen kan bieden. [impliciterend] dat Europa’s lange experiment met monetaire samenwerking met argusogen moet worden bekeken en grote kans loopt niet te slagen” (Underhill, 2002, pp. 50-51).

Hoewel de eurozone en ECB een functioneel equivalent van een nieuwe nationale munt creëerden, misten de statuten van de ECB en het Verdrag van de Monetaire Unie noodzakelijke bepalingen voor het succesvol functioneren van nationale monetaire systemen, federaal of op welk niveau dan ook. Ten eerste draagt de ECB noch een ander EU-instituut de verantwoordelijkheid voor actief toezicht op het financiële systeem en de gehele economische sector (de ECB krijgt wellicht binnenkort dit man-

daat op basis van een unanieme beslissing van de Europese Raad van Ministers en de ECB zelf<sup>10</sup>). De ECB kan naast monetair beleid en haar *note issuance*-rol, kapitaal in waarborg nemen van private banken, leningen verstrekken en handelen in *securities*. De Bank kan ook minimumreserves van kredietverlenende instellingen verlangen, heeft buitenlandse valuta in bezit en heeft de mogelijkheid tot transacties met andere centrale banken, kredietinstellingen of internationale organisaties (zoals met het IMF of de Bank for International Settlements). De ECB heeft dus genoeg bevoegdheden en instrumenten in huis om de liquiditeit van de financiële instituties van de private sector te ondersteunen wanneer de markt instabiel is. Vanuit dit perspectief lijkt de ECB zeer veel op een typische centrale bank.

Er bestaat echter een grote ‘maar’: de rol van de Bank in relatie tot overheden. In tegenstelling tot typische centrale banken kreeg de ECB niet de bevoegdheid om enige vorm van krediet te faciliteren aan overheidsinstituties van de EU of nationale lidstaten. De ECB is daardoor niet in staat de overheidsschulden binnen de eurozone te financieren of als een gemeenschappelijk probleem te behandelen zoals ‘nationale’ centrale banken dat in de rest van de wereld wel kunnen. Bovendien was er een *no bail-out*-clausule voor EU- en eurozonalidstaten. De schuldenproblematiek van soevereine of lokale overheden was de verantwoordelijkheid van individuele lidstaten, hoewel zij niet langer hun eigen munt of een onafhankelijke centrale bank hadden. De *no bail-out* werd in 1997 bekrachtigd in het SGP. Hierin werd een limiet op begrotingstekorten vastgesteld

en werd voorzien in een systeem waarin de *excessive deficit procedure* werd ingezet wanneer een land zich niet aan de begrotingsafspraken hield. De maatregelen die tot doel hadden monetaire en financiële stabiliteit te verschaffen, waren hoofdzakelijk preventief van aard: er bestond blind vertrouwen in de op marktinzichten gebaseerde *governance* van de stabiliteitscultuur.

Het is de moeite waard om hier kort de politieke economie van beleidsnormen en -assumpties die hier in het spel waren in kaart te brengen. Deze bepaling uit het SGP werd natuurlijk ingevoerd om overschotlanden (en met name Duitsland) tevreden te stellen en om een *moral hazard*-probleem te omzeilen: competitieve overschotlanden wilden de verantwoordelijkheid niet dragen voor de schuldenproblemen van andere landen en boven alles vermijden dat in goede of slechte tijden in de EMU begrotingsafdrachten zouden plaatsvinden. Hoe collectief gegenereerd de resultaten van de EMU ook mogen zijn, de kosten en baten van wat bekend stond als een zeer asymmetrische aangelegenheid werden aan de overschot- en tekortlanden individueel toegerekend. Indien debiteurenlanden in de problemen raakten, stelden de normen van de stabiliteitscultuur dat zij dit over zichzelf hadden afgeroepen door het niet naleven van de regels. Andere potentiële redenen pasten niet in het gangbare beleidsdiscours. Bovendien waren er geen andere middelen beschikbaar om met de grillen van kapitaalmobiliteit om te gaan. Zodoende werd een van de cruciale *trade-offs* voor Europese monetaire samenwerking tussen zwakke en sterke economieën uitgesloten

in Maastricht en bestond er geen uitgebreid collectief crisisbeheermechanisme buiten hetgeen waarover de Raad van Ministers *ad hoc* zou kunnen beslissen.

De euro werd daarom een federale munt zonder een federale machinerie die de steeds groter en sterker wordende problemen van het mondiale monetaire en financiële systeem niet het hoofd kon bieden. De EMU kan simpelweg niet worden opgevat als een collectief functionerende entiteit. In het SGP werd ervoor gekozen om de bewegingsruimte voor begrotingsbeleid te beperken, terwijl lidstaten eigenlijk handvatten hadden moeten krijgen om hun economieën aan te passen en op elkaar af te stemmen. Er bestond geen mechanisme dat met de negatieve collectief gegenereerde uitkomsten van debiteuren- en crediteurenregio's kon omgaan.

### 3. De eurocrisis

In deze paragraaf wordt onderzocht hoe de EMU vanuit beleidsmatige financiële crisisaanpak opereerde in de periode van acute tumult die uitbrak na de Grote Recessie van 2007. Het doel is om de resultaten – wat ging er mis – te koppelen aan de eigenaardige mix van beleid en het systeem van *governance* dat door de lidstaten werd gehanteerd in de context van de monetaire unie.

De stabiliteitscultuur impliceert dat marktwerking pas kan floreren als overheden zich houden aan de specifieke richtlijnen van begrotingsbeleid. De beleidsnormen bepalen dat het faciliteren van de markt het belangrijkste deel van de

oplossing is, maar stellen tegelijkertijd dat overheden de potentiële bron van het probleem zijn, ondanks hun complexe verantwoordelijkheden tegenover hun samenlevingen in een democratische context. Het beperken van hun mogelijkheden om actie te ondernemen was vanuit deze visie een noodzaak. Daarbij vindt men in de benadering waarbij schuldenreductie per land behandeld wordt de lijn van het door het IMF ontwikkelde systeem van de mondiale financiële architectuur terug. Deze benadering wordt in de EMU nog radicaler toegepast. De voorwaarden werden steeds harder opgedrongen aan lidstaten, terwijl weinig aandacht werd geschonken aan de intrinsieke defecten van de aanpak zelf. Waar moderne centrale banken wel de cruciale instrumenten hebben om in dergelijke situaties op te treden, zijn die niet meer beschikbaar voor leden van de eurozone. Oftewel: *de op marktinzichten gebaseerde governance in de EMU was in strijd met de realiteit van een wereld van versnellende kapitaalmobiliteit en economische ongelijkheden.*

Wat verworden is tot de 'standaardverklaring' was in feite een zichzelf waarmakende voorspelling: problemen werden de fouten van degenen die ze ondervonden. Toen de schulden van soevereine landen vorm begonnen te krijgen tegen het einde van 2009, wezen de crediteurenlanden inderdaad de vinger richting degenen die grote schulden hadden gemaakt via de financiële markten. Het beleidsdiscours bood echter geen antwoord op de problemen van dat moment: de minimale condities die nodig waren voor het succesvol opereren van een muntunie en de oplossingen voor het overkomen van de crisis.

Crediteuren- en debiteurenlanden waren schuldig aan het gebrekkige beleid: de economische resultaten waren namelijk collectief gegenereerd, niet eens zozeer door de nationale overheden als voornamelijk door het handelen van belangrijke economische actoren, zoals de banken, waarop een zeer gebrekkig toezicht bestond. Niettemin hebben bepaalde beleidsmaatregelen van landen de collectieve situatie zonder twijfel verder doen verslechteren.

De gegevens uit Tabel 1 tonen de onjuistheden van het Europese verhaal aan. Sommige van de landen (zoals Spanje en Ierland) die plotseling hevig in de problemen kwamen, behoorden voor het uitbreken van de crisis tot de best presterende landen (op zowel het begrotingstekort als de overheidsschuld). De situatie van landen met een relatief hoge schuldenlast was sterk verbeterd tijdens en vlak na de implementatie van de EMU. Ook was de schuldenlast van sommige landen, zoals het structurele gebrek aan transparantie van Griekenland over de staatsschuld en het begrotingstekort, al juist voorspeld door het IMF in de zomer van 2009. Voor de Europese leiders kwam dit vraagstuk dus niet als een echte verrassing. De begrotingsproblemen konden de start van de crisis niet verklaren, maar wel de effecten ervan verergeren. Bovendien hadden bijvoorbeeld België en Duitsland, die niet direct geraakt werden door de crisis, een vrij hoge schuldenlast. Verder bestond er op onder andere de Nederlandse en Duitse banken slecht toezicht; zij werden hard geraakt door de financiële malaise. Als er een land is dat momenteel een huizenbubbel heeft die op barsten staat, is

TABEL 1. Bruto geconsolideerde overheidsschulden en jaarlijkse begrotingstekorten, eurozone en Groot-Brittannië (% van BBP, Eurostat).

*General government gross consolidated debt as a percentage of GDP for eurozone and UK*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgium	113.6	107.8	106.5	103.4	98.4	94.0	92.0	88.0	84.1	89.2	95.7	95.5	97.8
Germany	61.3	60.2	59.1	60.7	64.4	66.3	68.6	68.1	65.2	66.8	74.5	82.5	80.5
Estonia	6.5	5.1	4.8	5.7	5.6	5.0	4.6	4.4	3.7	4.5	7.2	6.7	6.1
Ireland	46.6	35.1	35.1	31.9	30.7	29.4	27.2	24.5	24.8	44.5	64.9	92.2	106.4
Greece	94.0	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	107.4	112.9	129.7	148.3	170.6
Spain	62.4	59.4	55.6	52.6	48.8	46.3	43.2	39.7	36.3	40.2	53.9	61.5	69.3
France	58.9	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	64.2	68.2	79.2	82.3	86.0
Italy	113.0	108.5	108.2	105.1	103.9	103.4	105.4	106.1	103.1	106.1	116.4	119.2	120.7
Cyprus	59.3	59.6	61.2	65.1	69.7	70.9	69.4	64.7	58.8	48.9	58.5	61.3	71.1
Luxembourg	6.4	6.2	6.3	6.3	6.1	6.3	6.1	6.7	6.7	14.4	15.3	19.2	18.3
Malta	57.1	54.9	60.9	59.1	67.6	71.7	69.7	64.4	62.3	62.0	67.6	68.3	70.9
Netherlands	61.1	53.8	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.3	58.5	60.8	63.1	65.5
Austria	66.8	66.2	66.8	66.2	65.3	64.7	64.2	62.3	60.2	63.8	69.2	72.0	72.4
Portugal	51.4	50.4	53.5	56.6	59.2	61.9	67.7	69.3	68.3	71.7	83.2	93.5	108.1
Slovenia	24.1	26.3	26.5	27.8	27.2	27.3	26.7	26.4	23.1	22.0	35.0	38.6	46.9
Slovakia	47.8	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.9	35.6	41.0	43.3
Finland	45.7	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.6	35.2	33.9	43.5	48.6	49.0
United Kingdom	43.7	41.0	37.7	37.5	39.0	40.9	42.5	43.4	44.4	52.3	67.8	79.4	85.0

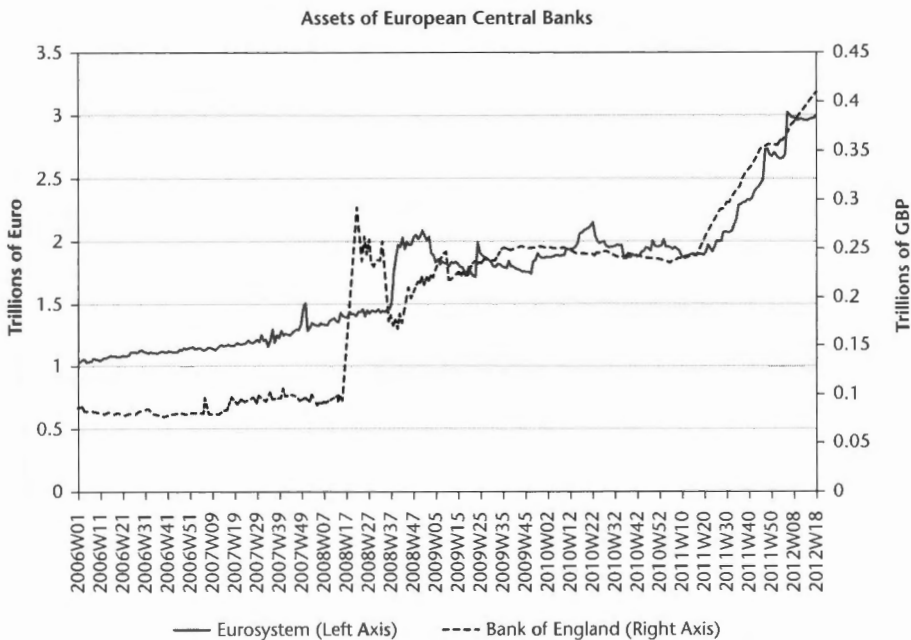
*General government net lending or net borrowing as a percentage of GDP for eurozone and UK*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgium	-0.6	0.0	0.4	-0.1	-0.1	-0.1	-2.5	0.4	-0.1	-1.0	-5.5	-3.8	-3.7
Germany	-1.6	1.1	-3.1	-3.8	-4.2	-3.8	-3.3	-1.6	0.2	-0.1	-3.1	-4.1	-0.8
Estonia	-3.5	-0.2	-0.1	0.3	1.7	1.6	1.6	2.5	2.4	-2.9	-2.0	0.2	1.1
Ireland	2.7	4.7	0.9	-0.4	0.4	1.4	1.7	2.9	0.1	-7.4	-13.9	-30.9	-13.4
Greece	:	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5	-5.2	-5.7	-6.5	-9.8	-15.6	-10.7	-9.4
Spain	-1.2	-0.9	-0.5	-0.2	-0.3	-0.1	1.3	2.4	1.9	-4.5	-11.2	-9.7	-9.4
France	-1.8	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.1	-5.2
Italy	-1.9	-0.8	-3.1	-3.1	-3.6	-3.5	-4.4	-3.4	-1.6	-2.7	-5.4	-4.5	-3.9
Cyprus	-4.3	-2.3	-2.2	-4.4	-6.6	-4.1	-2.4	-1.2	3.5	0.9	-6.1	-5.3	-6.3
Luxembourg	3.4	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.1	0.0	1.4	3.7	3.2	-0.8	-0.8	-0.3
Malta	-7.7	-5.8	-6.4	-5.8	-9.2	-4.7	-2.9	-2.8	-2.4	-4.6	-3.9	-3.6	-2.7
Netherlands	0.4	2.0	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	0.5	0.2	0.5	-5.6	-5.1	-4.5
Austria	-2.3	-1.7	0.0	-0.7	-1.5	-4.4	-1.7	-1.5	-0.9	-0.9	-4.1	-4.5	-2.5
Portugal	-3.1	-3.3	-4.8	-3.4	-3.7	-4.0	-6.5	-4.6	-3.1	-3.6	-10.2	-9.8	-4.4
Slovenia	-3.0	-3.7	-4.0	-2.4	-2.7	-2.3	-1.5	-1.4	0.0	-1.9	-6.0	-5.7	-6.4
Slovakia	-7.4	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.7	-4.9
Finland	1.7	6.9	5.1	4.1	2.6	2.5	2.8	4.1	5.3	4.4	-2.5	-2.5	-0.6
United Kingdom	0.9	3.6	0.5	-2.1	-3.4	-3.5	-3.4	-2.7	-2.7	-5.1	-11.5	-10.2	-7.8

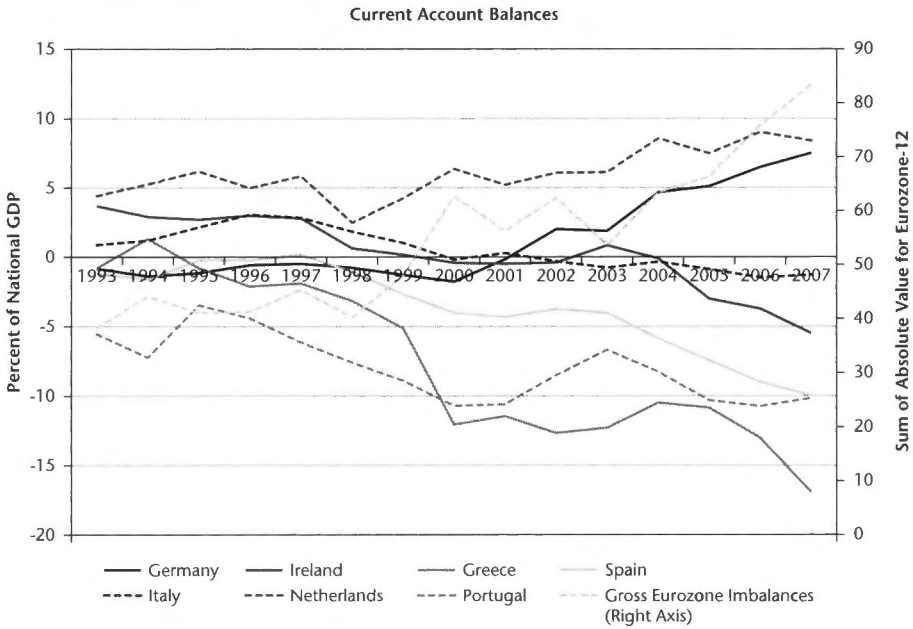
het Nederland wel. Nog niet zo lang geleden was het Duitsland dat kampte met een enorme overheidsschuld en een groot begrotingstekort. Duitsland brak voortdurend de SGP-regels en interpreteerde ze in zijn eigen voordeel. Het is zodoende onwaarschijnlijk dat overheidsschulden en huizenbubbels *an sich* de oorzaak van de crisis zijn, terwijl hierop vandaag de dag wel wordt gefocust. Het is plausibel dat de beleidsstandpunten van voor de crisis relatief weinig te maken hebben met de situatie.

Een meer logische reden voor het uitbreken van de Europese crisis is de financiële crash, aangezien landen met zowel grote als lage structurele en budgettaire problemen hun schuldenlasten zagen toenemen als gevolg van de crisis. Om de

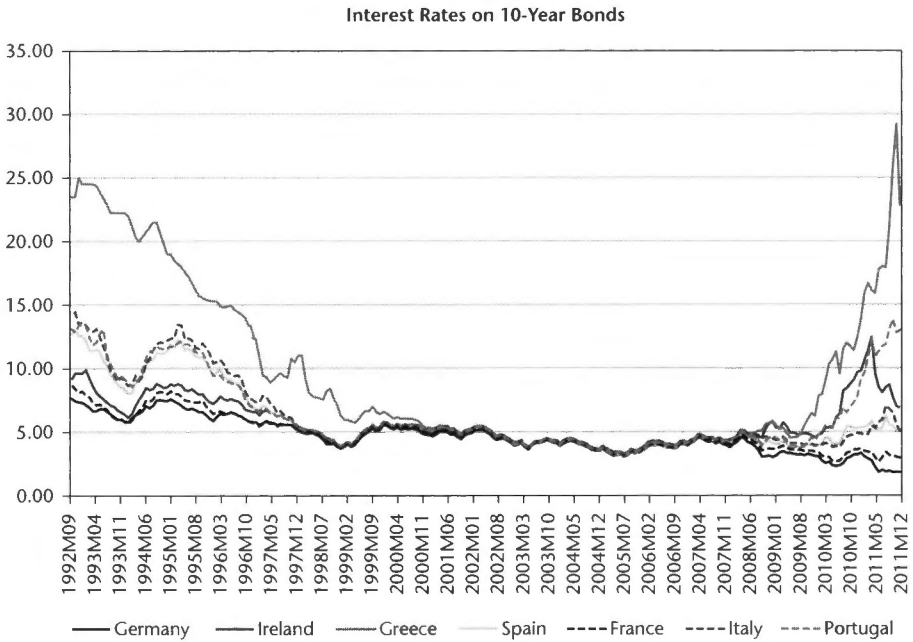
banken overeind te houden, transfereerden overheden van geavanceerde economieën triljoenen euro's van private schulden naar de publieke betalingsbalans (zie figuur 1), terwijl de langdurige recessie belastinginkomsten liet slinken en de uitgaven voor de verzorgingsstaat door de oplopende werkloosheid verder stegen. De recessie en de verslechterde vastgoedmarkt (gerelateerd aan een bubbel of niet) hebben de situatie voor de banken beslist verergerd, zelfs in landen die in het begin niet geraakt werden door de crisis. Uiteindelijk lijkt een degelijk begrotingsbeleid van nationale overheden intuïtief de juiste keuze. Goed of slecht begrotingsbeleid verklaart echter niet duidelijk of een land al dan niet hard geraakt wordt door de crisis.



FIGUUR 1. De jaarbalans van de Centrale Bank voor en na de crisis (bron: Bank of England; ECB).



FIGUUR 2. Versnelde voordelen – de betalingsbalansen van overschot- en tekortlanden voor en na de invoering van de monetaire unie (bron: AMECO).<sup>11</sup>



FIGUUR 3. Convergentie en divergentie van rentes op staatsobligaties in de monetaire unie (bron: Eurostat).



Er is een meer geloofwaardige verklaring voor de Europese crisis te geven: de nadruk moet minder op statelijk beleid en meer op de effecten van kapitaalmobiliteit komen te liggen. Wanneer in een monetaire unie, waar het wisselkoersrisico afwezig is, kapitaalmobiliteit in intensiteit toeneemt, zullen lidstaten verschillende voordelen en risico's ondervinden. De meest competitieve exportlanden ondervinden de grootste voordelen van het verdwijnen van devaluatiemogelijkheden. Voor de EMU wordt dit bewijs geleverd door de verdere toename in overschotten op de betalingsbalansen van exportlanden ten opzichte van de periode voor de euro (zie figuur 2). Ondertussen vloeiden via hun banken de overvloedige spaartegoeden in surpluslanden naar waar de winstmarges hoger waren. Dit was meestal de snel groeiende periferie met haar structurele economische zwakheden. In figuur 3 ziet men dat voor de crisis de EMU tot een stormachtige convergentie van de rentes op staatsobligaties van kern- en periferie-economieën in de eurozone leidde. De publieke en private leners in perifere economieën verkregen hierdoor goedkoper kapitaal en ondervonden zodoende minder beperkingen in het financieren van hun tekorten op de lopende rekening (Jones, 2003). De instroom van kapitaal stimuleerde groei en investeringen maar ook inflatie. Deze effecten verergeren mogelijk de concurrentiepositie en kunnen een toekomstige vastgoedbubbel en bankproblemen tot gevolg hebben in een nieuwe periode van laagconjunctuur.

In het stijgende deel van de cyclus ziet de situatie er van beide kanten positief en duurzaam uit – een teken dat beleggers

vertrouwen hebben – maar de goede tijden maskeren de onderliggende onhoudbare en groeiende breekbaarheid van het systeem voor het uitbreken van de crisis. In laagconjunctuur of recessie worden de zwakkere economieën harder geraakt, omdat zij nu eenmaal slechter ontwikkeld en zwakker zijn. Deze uitkomst is inherent aan de aard van een monetaire unie en staat gelijk aan een federale staat met economische regio's die zeer gedifferentieerd ontwikkeld zijn (zoals Duitsland met zijn vijf oostelijke *Länder* uit de voormalige DDR als uitgelezen voorbeeld).

De institutionele lacunes en het falen van de *governance* in de eurozone waren eveneens belangrijke verklarende factoren in de soevereine schulden crisis. Het strikt volgen van de regels uit het SGP zou bijvoorbeeld fataal geweest zijn in de financiële crisis. Gevolg was dat dan ook geen enkel land dit exact deed.<sup>12</sup> De marktwerking, die eigenlijk op eigen kracht zou moeten functioneren, leidde in feite tot onevenwichten, financiële kwetsbaarheid in de bankensector en tot groeiende competitiviteitsproblemen tijdens hoogconjunctuur. Vervolgens brak een door de markt gedreven crisis uit die gevolgd werd door een dure redding van de banken, een recessie en uiteindelijk meer schulden voor de overheden. De ECB en de nationale overheden hadden het bij het juiste eind om het financiële systeem in 2008-2009 overeind te houden, maar betaalden een hoge prijs door het tekort op de publieke betalingsbalans op te laten lopen (tabel 1; figuur 1).

Sinds de invoering van de euro heerst er ambiguïteit over wat er zou moeten gebeuren als een land zich bevindt tussen

de brede marges van liquiditeitsproblemen en insolventie. Zou de *no-bail-out*-clausule altijd gerespecteerd worden? De voormalige Duitse minister van Financiën Peer Steinbrück gaf ooit al aan dat dit “waarschijnlijk niet het geval zou zijn”.<sup>13</sup> Nieuwe EU-lidstaten die geraakt werden door de crisis werden al snel geholpen in 2008-2009. Zou de ECB interveniëren als een ‘normale centrale bank’ om overheden te helpen, zoals het had gedaan met de redding van commerciële banken? De crisis van soevereine landen was immers het gevolg van de fragiele positie van de banken en iedereen was hiervan op de hoogte, zeker de financiële markten zelf. Zou het failliet verklaren van landen een optie zijn? Zouden economieën die onderworpen waren aan de druk van zware aanpassingen de euro verlaten en overgaan tot devaluaties?

Zoals we weten, was het mandaat van de ECB toegespitst op het voorkomen van inmenging in een actieve crisisaanpak voor de schulden van soevereine landen. Ook kwamen crediteurenlanden die de *no-bail-out*-clausule en de regels uit het SGP steunden, met bondskanselier Merkel en haar nieuwe minister van Financiën Schäuble voorop, steeds meer in opstand tegen dit idee. Toen de crisis begin 2010 losbarstte door de Griekse malaise, waren er geen glasheldere antwoorden op deze vragen. Er bestond enkel ambiguïteit en onenigheid tussen de lidstaten. Op het moment dat de financiële markten in paniek raakten, werd er een op leningen gebaseerde *bail-out* voor Griekenland verstrekt die de situatie voor het land alleen maar zou verslechteren, wat ook de markten inzagen. De rentes op Griekse

staatsobligaties stegen na dit besluit harder (figuur 3). Ook werd de prijs die betaald moest worden om het land te redden almaar hoger nadat er twijfel ontstond of Griekenland ooit zijn schulden nog kon terugbetalen aan de banken die de leningen verstrekt hadden. Ierland en Portugal volgden snel op: andere landen werden besmet met dezelfde financieringsproblemen. Aan de andere kant werden de crediteurenlanden onderworpen aan rentepercentages op hun staatsobligaties die rond de nul lagen of zelfs negatief waren. Daarbovenop vroegen zij in ruil voor steun aan de debiteurenlanden hoge rentes op de verstrekte leningen. Dit alles zorgde via de banken voor een verdere afdracht van kapitaal van de debiteuren naar de crediteurenlanden. De banken, tenminste daar leek het op, zouden door de ECB altijd weer gered kunnen worden met belastinggeld. Hoe langer dit proces doorging, des te onduidelijker werden de standpunten van de overheden binnen de eurozone. De maatregelen die zij voorstelden waren geen crisismaatregelen maar oplossingen voor de lange termijn.<sup>14</sup>

Debiteuren- of crediteurenoverheden kozen vanaf dat moment hetzelfde discours: de schuld voor de crisis lag bij henzelf en ze beloofden (te ongespecificeerde) hervormingen door te voeren op landelijk en Europees niveau. Marktvolatiliteit en paniek bleven aan de orde van de dag en de schuldenlast groeide tot een alarmerend niveau, ondanks de stringente bezuinigingsmaatregelen. Het electoraat binnen Europa schaarde zich achter deze vanuit ‘eigenbelang’ handelende overheden, terwijl de politieke elite steun had moeten zoeken onder het volk voor

verdere Europese samenwerking en opbouw van gedegen instituties. In Europa ontbrandde een hevige discussie over de huidige en toekomstige monetaire unie en de macro-economische aanpassingsmechanismen. Ondertussen bleven de voordelen van de EMU doorvloeien naar de overschotlanden, maar naarmate de economische groei stagneerde, kreeg de recessie greep op de gehele Unie. Deze besmetting en een ontoereikend financieel raamwerk hebben de problemen veel groter gemaakt. Een daadkrachtige interventie vanuit centrale instituties had dit kunnen voorkomen.

Op het moment van het schrijven van deze tekst is er nog steeds geen direct mechanisme voor crisisresoluties opgezet. Als het mandaat van de ECB en de op leningen gebaseerde noodpakketten onveranderd blijven, kan de crisis in de eurozone nog langer voortduren. Hervormingen voor de lange termijn, zoals het *Fiscal Compact* en de Bankenunie, zijn al wel voorgesteld, maar het doortastende optreden dat vanuit de centrale bank zou moeten komen, is nog steeds afwezig in Europa.

#### 4. Conclusie

De Europese Raad van Ministers en soevereine overheden hebben een Europese Centrale Bank gecreëerd die ten opzichte van een normale centrale bank in een federale economie een te beperkt mandaat heeft. Dit idee kwam voort uit aannames over het functioneren van de op marktinzichten gebaseerde *governance* en de

automatische aanpassingsmechanismen die dit tot gevolg zou hebben. Empirisch onderzoek wees uit dat dit instabiliteit, asymmetrieën en een disfunctioneel mechanisme voor schuldenreductie zou genereren. De aloude *trade-offs* die bestaan voor monetaire samenwerking tussen overschot- en tekorteconomieën werden in Europa doelbewust opzijgeschoven, terwijl het systeem ook de mechanismen voor een functionele crisisaanpak ontbeert. Overschoteconomieën zouden de voordelen ondervinden van vaste wisselkoersen maar waren tegelijkertijd niet verplicht *ex ante* of *ex post* te betalen voor de kosten van asymmetrieën in de muntunie waaraan zij zelf hadden bijgedragen. De ECB kreeg talrijke bevoegdheden en instrumenten om banken te redden, maar er werd doelbewust voor gekozen de Bank geen instrumenten te verschaffen om in crisistijd de bevolking te ondersteunen, ondanks de expliciet geformuleerde langetermijndoelstellingen van de Unie en haar systeem van monetaire samenwerking. Men weet nu dat de EMU in crisistijd de kosten voor het redden van banken bij de belastingbetaler legt en dat deze als de ultieme garantstelling voor risicovolle investeringen dient. Hierbij worden de armere landen en hun armste inwoners het hardst geraakt. Vanuit democratisch oogpunt moet een halt toegeroepen worden aan deze ontwikkeling. De Europese *governance* met betrekking tot crisisbestrijding is een van de grootste mondiale probleemvraagstukken van het moment. Het is hoog tijd om deze tekortkomingen van zowel de EU als de mondiale financiële crisis te overwinnen.

## Noten

1. Dit essay is een verkorte en aangepaste versie van twee eerder gepubliceerde artikelen van dezelfde auteur: The Governance of Global Financial Crises: A Focus on Europe, in A.J. Payne & N. Phillips (eds.), *Handbook of the International Political Economy of Governance* (ter perse) en Paved with Good Intentions: Global Financial Integration, the Eurozone, and the Hellish Road to the Fabled Gold Standard, in D.H. Claes & C.H. Knutsen (eds.), *Governing the Global Economy: Politics, Institutions and Development* (Routledge, 2011, pp 110-130). In deze beide artikelen wordt uitgebreid gerefereerd aan data en literatuur, in tegenstelling tot in dit essay.
2. Dit geldt in het bijzonder voor de banken in het Verenigd Koninkrijk: zij handelden nagenoeg op dezelfde manier als de Amerikaanse banken en niet als gedegen Europese banken.
3. Economische schokken die een verschillend, meestal tegengesteld, effect hebben op verschillende economieën.
4. Lees hier: staten, al zijn zij nauwelijks aansprakelijk te stellen voor de grote hoeveelheid transacties in zowel de financiële als handelssector.
5. Hypotheken en andere activa worden samengevoegd en verkocht als verhandelbare effecten.
6. Zij beheren de geldstromen van een bedrijf zo efficiënt en rendabel mogelijk. Ook voorspellen ze toekomstige behoeften aan financiering en zoeken naar de beste alternatieven om die te verwerven.
7. Dit fenomeen maakt duidelijk waarom wisselkoersen vaak meer volatiel zijn dan men verwacht. Sommige economen hebben aangevoerd dat volatiliteit louter het gevolg was van speculanten en inefficiënties in de buitenlandse valutamarkt. Het model van *overshooting* stelt echter dat de wisselkoers tijdelijk sterk reageert op veranderingen in monetair beleid om te compenseren voor prijsstarheid in de economie. Zodoende bestaat er meer volatiliteit in de wisselkoers door *overshooting* dan men normaal zou verwachten.
8. Bekend als de efficiënte-markthypothese.
9. Referentie aan de uitspraak van de voormalige voorzitter van de Federal Reserve William McChesney Martin (1970) dat het de rol van de Centrale Bank is “om de alcohol aan het feest te onttrekken juist wanneer het feest net op gang komt”.
10. Dit idee valt onder de recente stappen om een bankenunie in de EU te vormen.
11. De lijn ‘Gross Eurozone Imbalances’ gebruikt de schaal op de rechteras en representeert het nominale totaal van de bruto onevenwichten, tekorten en overschotten van alle landen in de eurozone. De lijn laat zien dat rond de start van de monetaire unie in 1999 de groei in onevenwichten van debiteuren en crediteuren zeer hoog is. Zodoende speelde de EMU een belangrijke rol in de ontstane verschillen tussen lidstaten. De andere lijnen in de grafiek maken gebruik van de linker as en illustreren de ont-

wikkeling van onevenwichten tussen debiteuren- en crediteureneconomieën. Men ziet hier de versnelde verandering sinds 1999 en de asymmetrische distributie van kosten en baten van de EMU: de crediteuren doen het beter, terwijl de debiteuren slechter presteren en deze trend accelereert. Er zijn geen data beschikbaar die een soortgelijke vergelijking mogelijk maken van intra-eurozoneonevenwichten voor respectievelijk de overschot- en tekortlanden.

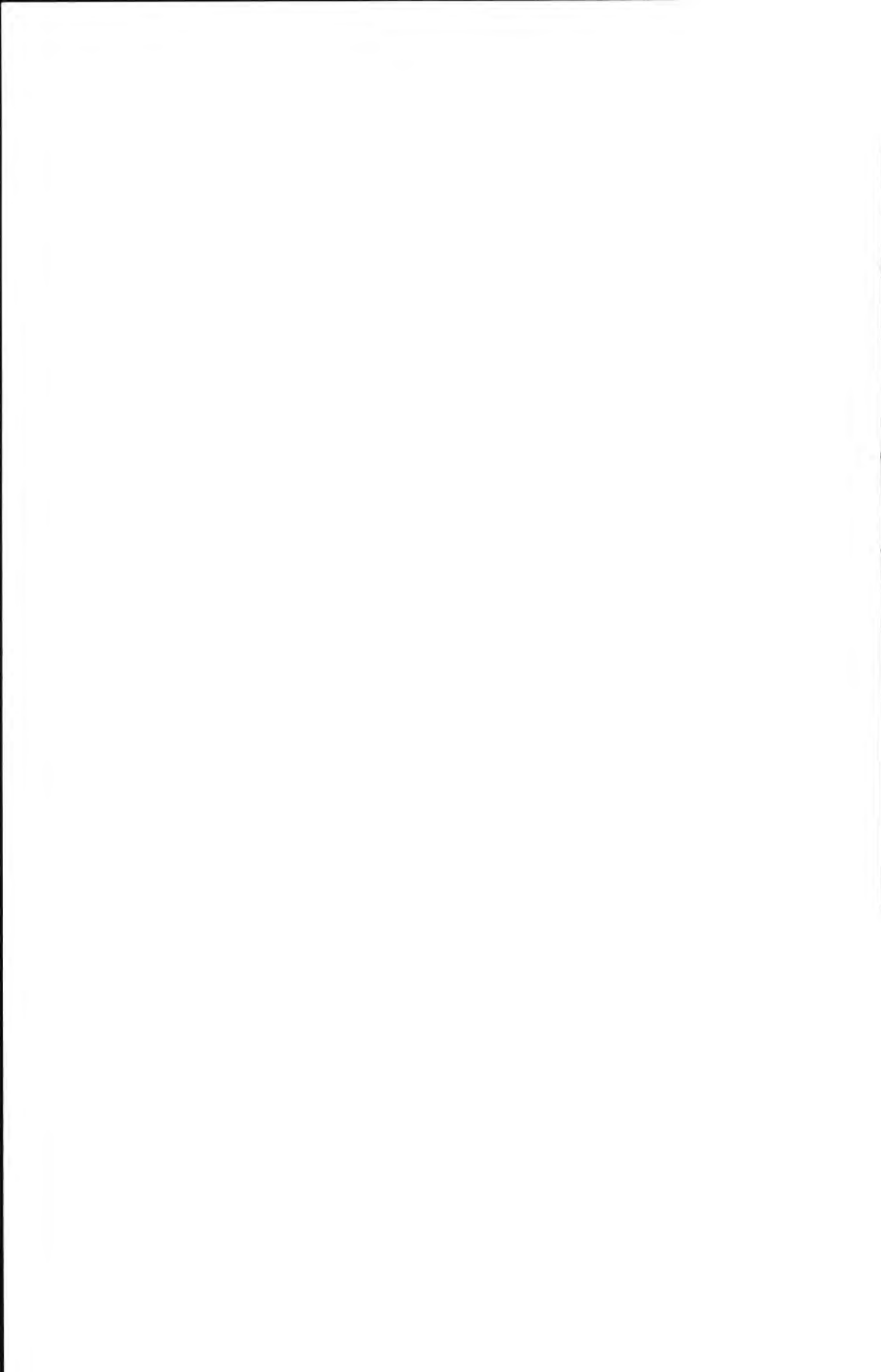
12. En sommige, inclusief overschoteconomieën, namen ze überhaupt niet al te serieus in eerste instantie.

13. Bertrand Benoit & Tony Barber, Germany Ready to Help Eurozone Members, *Financial Times*, 18 februari 2009.

14. Hoewel de *Outright Monetary Transactions* (OMT), op 2 augustus 2012 bekendgemaakt door Mario Draghi, dit wellicht hebben veranderd. Met het OMT-programma zou de Bank voor het eerst *ongelimiteerd* staatsobligaties gaan opkopen van landen die onhoudbare rentes moeten betalen om geld te lenen op de financiële markten. Dit wordt echter alleen uitgevoerd onder strenge eisen en condities.

## Bibliografie

- Bordo, M., Eichengreen, B., Klingebiel, D. & Martínez-Peria, M.S. (2001). Is the Crisis Problem Growing More Severe? *Economic Policy*, 16 (32), 51-82.
- Claessens, S., Underhill, G. & Zhang, X. (2008). The Political Economy of Basle II: The Costs for Poor Countries. *The World Economy*, 31 (3), 313-344.
- Jones, E. (2003). Liberalized Capital Markets, State Autonomy, and European Monetary Union. *European Journal of Political Research*, 42 (2), 197-222.
- Jones, E. (2011). Europe and the Global Economic Crisis. In R. Tierskey & E. Jones (eds.), *Europe Today* (pp. 327-350), 4th edition. Lanham MA: Rowman and Littlefield.
- Reinhart, C.M. & Rogoff, K.S. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Underhill, G.R.D. (2002). Global Integration, EMU, and Monetary Governance in the European Union: The Political Economy of the "Stability Culture". In K. Dyson (ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Convergence, and the Single Currency* (pp. 31-52). Oxford: Oxford University Press.
- Vreeland, J.R. (2003). *The IMF and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.



# Waarheen met de verzorgingsstaat?

Romke van der Veen, Judith van der Veer en Mieke Vogels

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.” Aldus koning Willem-Alexander in het meest besproken deel van zijn eerste troonrede. Premier Rutte typeerde de overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving als een beweging van onderop, door burgers gewild en door de overheid gefaciliteerd. Voor deze aflevering van het Symposium vroegen we kenners van de verzorgingsstaat om te reflecteren op de door de koning aangeduide overgang. Romke van der Veen plaatst de ontwikkeling in Nederland in een aantal grootschalige trends en laat vervolgens zien dat we op een kruispunt van wegen staan, waar we verschillende kanten uit kunnen. Judith van der Veer bespreekt een van die kanten: de transitie van verzorgingsstaat naar activeringsstad. In de derde bijdrage beschrijft de Vlaamse politica Mieke Vogels (Groen, de Vlaamse groene partij) hoe zij al eind jaren 90 probeerde om

de participatiesamenleving in te voeren in België en hoe de door haar ingezette beweging werd teruggedraaid door latere ministers.

## Een wankel toekomst: De verzorgingsstaat in een open samenleving

Romke van der Veen (Erasmus Universiteit  
Rotterdam)

De moderne samenleving en de moderne kenniseconomie zijn open systemen waarin mobiliteit niet alleen mogelijk maar ook wenselijk is. De sociologische basis van een dergelijke open samenleving en economie is gelegen in langetermijnprocessen van individualisering en globalisering. Hoewel de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat mede vorm gaf aan een open samenleving, is hij feitelijk gebouwd op gesloten systemen. Verzorgingsstatelijke arrangementen zijn georganiseerd binnen het in de negentiende eeuw tot volle wasdom gekomen systeem van de natiestaat. De collectiviteiten waarbinnen risico's worden gedeeld en dus (administratieve) solidariteit vorm krijgt, worden begrensd door de *imagined community* van de natiestaat. Ook de fordistische arbeidsrela-

tie – de vaste en langdurige band tussen werkgever en werknemer – is een gesloten systeem waaromheen arrangementen van risicodeling in de verzorgingsstaat zijn gebouwd. Een voorbeeld van het laatste is het systeem van de bedrijfspensioenfondsen. Een dergelijk pensioen is tegenwoordig bijna een anachronisme geworden. In Nederland kennen de meeste pensioenfondsen daarom ook twee keer zo veel zogenaamde ‘slapers’ (mensen die ooit aan het pensioenfonds hebben deelgenomen maar inmiddels in een ander bedrijf of in een andere sector werken en dus niet meer participeren in het betreffende bedrijfspensioenfonds) dan premiebetalende deelnemers. Ook het corporatisme, een van de instituties waarop de meeste Europese verzorgingsstaten zijn gebouwd, is ontstaan binnen een gesloten economisch systeem en wordt kwetsbaar wanneer werknemers en bedrijven steeds mobieler worden. De organisatiegraad van werknemers neemt hierdoor af en bedrijven verplaatsen hun productie steeds makkelijker naar landen die lagere productiekosten mogelijk maken.

Naast op het gesloten systeem van de natiestaat en de fordistische arbeidsrelatie is de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat ook gebouwd op de notie van wederkerige solidariteit en een zeker eigenbelang van de middenklasse bij verzorgingsstatelijke arrangementen. Processen van globalisering en individualisering resulteren niet alleen in het openbreken van gesloten sociale en economische systemen, maar tasten ook de solidariteit en het eigenbelang waarop verzorgingsstatelijke arrangementen zijn gebouwd aan. In een moderne open-kenniseconomie lijken

nieuwe en harde scheidslijnen te ontstaan tussen kansarmen en kansrijken (Esping-Andersen, 1999), waardoor de wederkerigheid vermindert en het eigenbelang van de kansrijken bij verzorgingsstatelijke arrangementen afneemt (Elchardus, 2003). Deze externe bedreigingen van de verzorgingsstaat worden verder versterkt door interne problemen van beheersbaarheid.

Op de voorgaande ontwikkelingen liggen een aantal antwoorden voor de hand. In de eerste plaats het herstellen van de sluiting van het systeem waarbinnen verzorgingsarrangementen functioneren. Dat kan globaal op drie verschillende manieren. In de eerste plaats door arrangementen niet meer op het niveau van de natiestaat te organiseren en uit te voeren, maar op een lager schaalniveau waar nog een zekere ‘beleeftde’ gemeenschap bestaat, bijvoorbeeld op het niveau van de gemeente. In Nederland is deze route gekozen in de herziening van de ouderenzorg. Een tweede mogelijkheid is het organiseren van arrangementen op een hoger schaalniveau waar nog sprake is van een zekere geslotenheid: bijvoorbeeld de Europese Unie. In het domein van de verzorgingsstatelijke arrangementen krijgt deze optie slechts op voorzichtige wijze vorm in een Europese sociale agenda gericht op participatie en inclusie onder eerbiediging van lokale institutionele verschillen. Ingrijpender is soms de indirecte invloed van de open markt, die bijvoorbeeld op het domein van de gezondheidszorg de ruimte tot inrichting van nationale zorgstelsels beperkt, omdat zorgaanbieders en ook zorgverzekeraars soms als gewone marktpartijen worden gezien waaraan bepaalde eisen kunnen worden gesteld.



Een derde mogelijkheid is uiteraard het versterken van de grenzen van de natie-staat, hetgeen in Europa tot een politieke agenda van terugtreden uit de Europese Unie leidt.

Een tweede mogelijke reactie op de problemen die verzorgingsstatelijke arrangementen in een open samenleving en economie ondervinden, kan gevonden worden in het beperken van de reikwijdte van verzorgingsstatelijke arrangementen. Ook dit kan weer op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door het universele karakter van arrangementen te verminderen en meer keuzevrijheid te bieden. Het feit dat men zelf kiest voor een bepaald arrangement – bijvoorbeeld een bepaalde pensioenvorm – zal de legitimiteit van het arrangement onder de deelnemers vergroten. Ook is het mogelijk de reikwijdte van arrangementen te beperken tot de ‘vaste kern’ van een gemeenschap die nog nadrukkelijk een ook als zodanig ervaren band met de gemeenschap heeft. We krijgen dan burgers of werknemers met en zonder recht op bepaalde arrangementen. Een zekere dualisering treedt dan op tussen mensen die wel of niet (of gedeeltelijk) onder de paraplu van de beschermende arrangementen van de verzorgingsstaat kunnen schuilen. Een dergelijke dualisering is bijvoorbeeld waarneembaar op de arbeidsmarkt in Duitsland, waar de rechten van de *insiders* en die van de *outsiders* sterk verschillen (Thelen, 2012).

Een derde reactie betreft het versterken van de wederkerigheid waarop verzorgingsstaten zijn gebouwd. Ook dit kan weer op verschillende wijzen vorm krijgen. De belangrijkste zijn het versterken van de voorwaardelijkheid van arrange-

menten en het vergroten van de investering in mensen om ze zodoende meer kansen te bieden zelfstandig maatschappelijk te participeren. Wanneer de voorwaardelijkheid wordt vergroot – meer plichten, hogere instroomeisen – kan het gebruik van het arrangement zoveel mogelijk tot de kern van behoeftigen en verdienstelijken worden beperkt. Voor deze groepen – ouderen, zieken – is de solidariteit in het algemeen nog vrij robuust (Van der Veen, Achterberg & Yenkes, 2012). Investeren in menselijk kapitaal – door scholing, werkervaring of andere vormen van begeleiding te bieden – verhoogt in beginsel de capaciteiten van burgers om zelfstandig in het eigen onderhoud te voorzien en zodoende, door vergroting van bijvoorbeeld het fiscale draagvlak, ook weer een bijdrage aan de instandhouding van de arrangementen van de verzorgingsstaat te leveren.

De verschillende antwoorden op de problemen die verzorgingsstatelijke arrangementen ondervinden in een open samenleving en economie zijn niet op alle terreinen van collectieve zorg even goed toepasbaar en hebben ook een nogal verschillende politiek-ideologische achtergrond. Decentralisatie past bij een meer christendemocratische benadering van sociale arrangementen; meer keuzevrijheid en selectiviteit bij een liberale, en sociale investering bij een sociaaldemocratische. In veel gevallen leiden de aanpassingen van arrangementen tot een aantasting van de bestaande rechten van burgers, waardoor een politieke reactie van behoud en tegen vernieuwing is te verwachten. Om het beeld nog complexer te maken, dienen herzieningen van de verzorgingsstatelijke arrangementen vaak twee doelen: vernieuwing

wordt gecombineerd met maatregelen om de beheersing te versterken, waardoor de politiek-ideologische verwarring verder toeneemt en de reactie tot behoud van het bestaande wordt versterkt.

In een recente studie naar de reactie van overheden in hun arbeidsmarktbeleid op processen van globalisering heeft Thelen (2012) laten zien dat deregulering, resulterend in een zogenaamde *race to the bottom*, zeker niet onvermijdelijk is. Instituties passen zich aan, aan de nieuwe omstandigheden. Deze reactie wordt in hoge mate gestuurd door de institutionele logica die in de bestaande arrangementen zit opgesloten. Thelen onderscheidt, naast de reactie van deregulering, de beleidsalternatieven van *embedded flexibilisation* en *dualisation*. *Embedded flexibilisation* betreft flexibilisering van arbeidsverhoudingen, terwijl die toch ingebed blijven in een omvattend systeem van arbeidsbescherming. *Dualisation* impliceert een toenemende scheiding in de bescherming en de sociale rechten van *insiders* en *outsiders* op de arbeidsmarkt.

Ik verwacht dat ten aanzien van verzorgingsstatelijke arrangementen in bredere zin vergelijkbare reacties te verwachten zijn en dat die zich ook al voltrekken. Omdat de institutionele structuur van beleidsterrein tot beleidsterrein verschilt, zullen de aanpassingen niet alleen nationaal maar ook sectoraal verschillen. Wanneer we deze institutionele logica combineren met een politiek-ideologische benadering, ontstaat een gefragmenteerd en gedifferentieerd beeld. Het resultaat van deze ontwikkelingen is daardoor verwarrend en dat op zich kan de legitimiteit van en de steun voor verzorgingsstatelijke

arrangementen verder aantasten. Een Europa-breed stelsel van basisvoorzieningen gecombineerd met sectorale en lokale aanvullende arrangementen lijkt op het eerste gezicht een rationele gulden middenweg, maar politiek meer dan een brug te ver.

### Bibliografie

- Elchardus, M. e.a. (2003). De nieuwe sociale kwesties: begripsverduidelijking en hypothesevorming. In B. Cantillon, M. Elchardus e.a., *De nieuwe sociale kwesties* (pp. 11-30). Antwerpen: Garant.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2012). Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. *Annual Review of Political Science*, 15, 137-159.
- Veen, R. van der, Achterberg, P. & Yerkes, M. (2012). *The Transformation of Solidarity. Changing Risks and the Future of the Welfare State*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## Van verzorgingsstaat naar activeringsstad

Judith van der Veer

(Vrije Universiteit Amsterdam)

### *De Wmo: sociale en bestuurlijke vernieuwing*

Ondersteuning van mensen met beperkingen is een hoeksteen van de Nederlandse

verzorgingsstaat. Het is onderdeel geworden van ons beschavingsideaal dat de overheid mensen verzorgt die niet (meer) voor zichzelf kunnen zorgen (WRR, 2006, p. 115). Vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft de rijksoverheid haar bemoeienis uitgebreid, met als mijlpaal de invoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in 1968. De AWBZ is een volksverzekering, die elke inwoner van Nederland zeker stelt van langdurige zorg en begeleiding, thuis of in een instelling. In de jaren zestig van de twintigste eeuw werden bovendien steeds meer welzijnsgerelateerde vormen van ondersteuning onder de hoede van de rijksoverheid gebracht en ontstond een veelzijdige professionele sector, met specialisaties als buurt- en opbouwwerk, ouderenwerk en maatschappelijk werk (Duyvendak, 2002).

Tegen de achtergrond van toenemende vergrijzing en een stijgend beroep op zorg- en welzijnsvoorzieningen, staan de omvang en de toegankelijkheid van verzorgingsstaatarrangementen de laatste decennia ter discussie. Opeenvolgende regeringen vragen burgers om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen redzaamheid en die van naasten. Waar de traditionele verzorgingsstaat aan burgers louter vroeg om premies en belastingen af te dragen, in ruil voor de waarborg van overheidssteun in geval van ziekte of werkloosheid, wordt hen tegenwoordig om een actieve bijdrage gevraagd. *Passieve* solidariteit transformeert naar *actieve* solidariteit (Trappenburg, 2009; Ossewaarde, 2007).

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit 2007 is in dit opzicht

een casus *par excellence*. De wet heeft als oogmerk dat alle mensen meedoen in de samenleving. In eerste instantie moeten hulp van naasten en vrijwilligersorganisaties uitkomst bieden als het iemand niet (meer) lukt om zelfstandig te wonen en te reizen; pas daarna komt de overheid in beeld. In de Memorie van Toelichting op de wet staat dat "sociaal kapitaal gekoesterd moet worden, behouden moet blijven en zelfs versterkt moet worden" (Tweede Kamer, 2004/2005, p. 2). De overheid formuleert daarmee voor zichzelf de verantwoordelijkheid om naastenzorg te stimuleren; het is niet langer een particuliere aangelegenheid.

De Wmo was ook vanuit bestuurlijk perspectief vernieuwend. De wet schetst een richtinggevend raamwerk en er is een aantal vormeisen, maar het toezicht op het naleven van deze eisen vindt horizontaal plaats, in en door de lokale samenleving. Door het ontbreken van verticale verantwoordingslijnen beschikken gemeenten over een hoge mate van beleidsvrijheid bij het vormgeven van maatschappelijke ondersteuning.

### *Verscheidenheid in de uitvoering van de Wmo*

Hoe zien de lokale ondersteuningspraktijken op basis van de Wmo eruit? Zijn ze vernieuwend, zijn ze verschillend? In mijn recent afgeronde promotieonderzoek heb ik deze vragen proberen te beantwoorden door middel van een analyse van landelijke patronen en een dieptestudie in de gemeenten Almere, Dordrecht en Enschede (Van der Veer, 2013). Uit het mate-

riaal kan worden opgemaakt dat de Wmo een impuls geeft aan verzorgingsstaats-hervorming, maar dat gebeurt geleidelijk en in kleine stappen. In het beleid groeit de aandacht voor activering, bijvoorbeeld met programma's om vrijwilligerswerk en buurtinitiatieven te stimuleren. Gemeenten nemen ook een steeds duidelijker regierol in, bijvoorbeeld met het inrichten en aansturen van sociale wijkteams. Bij de aanvraag van een Wmo-voorziening is er toenemende aandacht voor de aard en de oorzaken van participatieproblemen. In het Wmo-loket of thuis bij de aanvrager van een voorziening, proberen ambtenaren de "vraag achter de vraag" helder te krijgen. De combinaties van beleid, bestuur en voorzieningen die zich in gemeenten ontwikkelen, wijzen op een toekomstscenario van een *activerende verzorgingsstaat*. In zo'n verzorgingsstaat worden burgers aangesproken op hun individuele verantwoordelijkheid, maar wel onder toezicht en sturing van de overheid (Van der Veen, 2011, p. 16).

Mijn promotieonderzoek leert bovendien dat 'de' uitwerking van de Wmo niet bestaat. Gemeenten maken weliswaar veelvuldig gebruik van de modellen van koepelorganisaties als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en er ontstaan gedeelde 'best practices', maar in het lokale Wmo-beleid is ook een *couleur locale* te herkennen. In de manier waarop de wet in Almere wordt uitgewerkt is een redenering over zelfregie en 'eigen kracht' te herkennen. Daarmee verbindt de gemeente de Wmo aan de pioniersmentaliteit waarmee de stad werd opgebouwd. Met het idee van een kleine overheid naast een grote 'civil society' wijst

Dordrecht erop dat de actieve bijdrage die de Wmo van burgers vraagt, helemaal niet zo nieuw is, maar aansluit bij de aloude maatschappelijke initiatieven in de stad, van verenigingen en kerken. In Enschede vormt de vertaling van de wet naar ideeën over preventie de verbinding tussen de Wmo en de bestuurscultuur van een krachtige gemeente die burgers die dat nodig hebben ondersteunt. In de feitelijke uitwerking van de Wmo-beleidsplannen tenderen de gemeenten naar elkaar en vervaagt de lokale kleur, maar ze verdwijnt niet. De gemeenten nemen voorbeelden van elkaar over en presenteren hun beleid in een landelijk herkenbaar vocabulaire, maar de exacte betekenis en uitwerking ervan verschillen per gemeente. Zo introduceert Almere een digitale vragenlijst waarmee burgers zelf hun ondersteuningsvraag kunnen analyseren, borduurt Dordrecht voort op de traditie van wijkgericht werken en is Enschede een van de eerste gemeenten die sociale wijkteams introduceert, met wijkcoaches die "achter de voordeur" komen. Dergelijke lokale constellaties zijn niet uniek voor de casus van de Wmo of voor de drie onderzochte gemeenten. Jos van der Lans (2013) bijvoorbeeld constateert dat er in tal van Nederlandse steden "kleine laboratoria ontstaan waarin de basis wordt gelegd voor andere institutionele arrangementen waarop een lokaal georiënteerde verzorgingsstaat kan worden gegrondvest" (2013, p. 35) en Duco Bannink, Hans Bosselaar en Willem Trommel (2013) zien diverse 'zorgland-schappen' ontstaan, die uiting geven aan lokale omstandigheden, partnerschappen en preferenties.

### *Verandering als een weg uit het verleden*

De gemeentelijke uitwerking van de Wmo laat zich uitleggen als een *weg uit het verleden*. Enerzijds heeft de Wmo lokale tradities doen herleven, anderzijds worden ze in een heel nieuw jasje gestoken. Dat verandering en continuïteit hand in hand gaan, is theoretisch goed te verklaren. Met iedere nieuwe zorgwet of sociale voorziening heeft de verzorgingsstaat een vastere politieke, maatschappelijke en economische inbedding gekregen. Overheidsbeleid vraagt immers om een uitvoeringsapparaat en het mobiliseert belanghebbenden en zo ontwikkelt zich een pad, waar volgende beleidskeuzes van afhankelijk worden (*padafhankelijkheid*; Pierson, 1994; 2004). Het effect hiervan is tweeledig. Enerzijds constitueert de verzorgingsstaat, als een sociale institutie, de handelingscapaciteiten van actoren. De gedachte dat hulpbehoevenden recht hebben op overheidssteun, bijvoorbeeld, maakt mensen minder afhankelijk (van familie, van burens) en heeft er tegelijkertijd voor gezorgd dat tal van zorgtaken een professioneel karakter kregen (sociaal werk, pedagogische hulpverlening). Anderzijds beperkt de verzorgingsstaat, als een regulatieve institutie, de handelingscapaciteiten van actoren. Wetten en regels bieden de gebruikers van voorzieningen zekerheid en maken de toekenning ervan rechtvaardig, maar eenmaal ingevoerd, begrenzen ze het aantal alternatieve beleidsopties (Hemerijck, 2013).

Voor de bestuurder met veranderzinnig zorgt de tweeledige werking van verzorgingsstaatsinstituties voor een spanning.

Om instituties te kunnen hervormen, is immers de hulp nodig van de mensen die binnen de bestaande structuren handelen. Het object (dat veranderd moet worden) en het subject (dat verandering moet realiseren) zijn één. Bestuurders zullen zich moeten committeren aan de routines van ambtenaren, professionals, politici en burgers. Gebeurt dat niet, dan kan een opgelegde hervorming worden verstoten als onbekend en ongewenst. Wordt er echter te veel aangesloten bij de bestaande routines, dan verandert er niets. Om de weg vrij te maken voor verzorgingsstaatsverandering, is het dus noodzakelijk om het midden te vinden tussen 'oud' en 'nieuw' en verandering herkenbaar te maken. Dat heeft consequenties voor de aard van verandering. Wat herkenbaar is, hangt immers af van de specifieke context en tradities en dat impliceert dat gemeenten een lokale kleur aanbrengen in een opgelegde verandering als de Wmo. Het *nieuwe* Wmo-gedachtegoed vormt een katalysator om *oude* tradities nieuw leven in te blazen.

### *Een pleidooi voor geregisseerde lokalisering*

De uitwerking van de Wmo laat een ontwikkeling zien van verzorgingsstaat naar een *activeringsstad*. Het is aan landelijke bestuurders en politici om te bepalen waar zo'n stad precies over gaat, en wat een nationale taak blijft. In Den Haag ligt de belangrijke en lastige taak om de afweging te maken tussen maatwerk en rechtsgelijkheid en tussen lokale vrijheid en centrale sturing. Met de voorgestelde nieuwe taken voor gemeenten op het

gebied van zorg, jeugd en arbeidsparticipatie lijkt die afweging uit te vallen in de richting van lokaal maatwerk. Dat kan ervoor zorgen dat de contouren van de activeringsstad steeds scherper worden, maar er liggen grote gevaren op de loer. Gemeenten moeten “meer doen met minder”. De budgetkorting en snelheid waarmee verandering wordt verwacht, maken het verleidelijk om slechts met een financiële bril naar de nieuwe taken te kijken en standaardmodellen te kopiëren. Om tot werkbare hervormingen te komen, is het echter cruciaal om aansluiting te vinden bij bestaande initiatieven en praktijken en dat kost tijd. Tijd om te experimenteren, tijd om te leren. De nationale politiek kan dat proces ondersteunen door zich een terughoudende rol aan te meten en verwachtingen te temperen. Als er al (financieel) succes te behalen is door decentralisatie, dan lukt dat alleen als gemeenten het vertrouwen krijgen om lokaal te leren.

Landelijke bestuurders en politici hebben wel een cruciale rol in het *regisseren van lokalisering*. Om effectief en integraal lokaal sociaal beleid te kunnen ontwikkelen, is het allereerst van belang om samenhang in decentrale wetgeving te creëren. De doelstelling “meedoen van iedereen” uit de Wmo komt nu in conflict met de doelstelling “werk boven inkomen” uit de Wet werk en bijstand (Wwb) en het emancipatiebeleid dat pleit voor de economische zelfstandigheid van vrouwen (Knijn, 2007). De eenzijdige prikkel op de uitstroom van werklozen belemmert onvermijdelijk het gemeentelijke beleid om mantelzorgers te ondersteunen en vrijwilligerswerk te stimu-

leren. Naast samenhang in wetgeving is begeleiding in de vorm van expertise en financiering nastrevenswaardig, zoals tijdens de invoering van de Wmo is gebeurd met ‘proeftuinen’ of ‘ontwikkelpilots’. In experimenten kunnen de consequenties van verschillende mogelijke beleidskeuzes worden verkend. Ze bieden gemeenten de mogelijkheid om door de rijksoverheid geïnitieerde beleidsinnovaties toe te snijden op de lokale omstandigheden en die vrijheidsgraden zijn cruciaal voor het succes van zowel decentralisatie als lokale innovatie (Jans *et al.*, 2013). Landelijke bestuurders spelen ten slotte een cruciale rol in het leggen van verbindingen tussen lokale praktijken, waardoor gemeenten van elkaar kunnen leren en de doelmatigheid van hun lokale praktijken kan worden vergroot. Onder deze landelijke condities heeft lokalisering van sociaal beleid toekomst, niet alleen als doel op zichzelf, maar ook als middel om institutionele verandering van de verzorgingsstaat mogelijk te maken.

### Bibliografie

- Bannink, D., Bosselaar, H. & Trommel, W. (eds.) (2013). *Crafting Local Welfare Landscapes. The Dutch Experience*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Duyvendak, J. (2002). Welzijn. In L. Verplanke, R. Engbersen, J. Duyvendak, E. Tonkens & K. van Vliet (eds.) *Open deuren. Sleutelwoorden in lokaal sociaal beleid* (pp. 235-241). Utrecht: NIZW/Verwey-Jonker Instituut.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

- Jans, W., Denters, S., van Gerven, M. & Need, A. (2013). Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda. *Bestuurskunde*, 22 (3), 21-44.
- Knijn, T. (2007). De koersvastheid van de Nederlandse overheid: omgaan met arbeid, zorg en zekerheid. *Bestuurskunde*, 16 (3), 30-40.
- Lans, J. van der (2013). De stad als branie-schopper. *De Groene Amsterdammer*, 137 (13), 32-35.
- Ossewaarde, R. (2007). The New Social Contract and the Struggle for Sovereignty in the Netherlands. *Government and Opposition*, 42 (4), 491-512.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Staatsblad* (2006). WET van 29 juni 2006, nr. 351, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), 1 augustus 2006.
- Trappenburg, M. (2009). *Actieve Solidariteit*. Amsterdam: Vossius Pers.
- Tweede Kamer (2004/2005). Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); voorstel van Wet en Memorie van Toelichting, 30 131, nrs. 2-3.
- Tweede Kamer (2008/2009). Toekomst AWBZ. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Rapportage AWBZ-pakketmaatregel, 30 597, nr. 79.
- Veen, R. van der (2011). *De toekomst van de langdurige zorg. Achtergrondstudie ten behoeve van het College voor zorgverzekeringen*. Diemen: CVZ.
- Veer, J. van der (2013). *Weg uit het verleden. Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wmo*. Amsterdam: VU University Press.
- Veer, J. van der, Schalk, J. & Gilsing, R. (2011). Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit? Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten. *Beleid en Maatschappij*, 38 (3), 265-282.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat heroverwoegen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## De rekening van de verzuiling

Mieke Vogels (Vlaams volksvertegenwoordiger en senator voor Groen)

De verzorgingsstaten die tot stand kwamen na Wereldoorlog II staan zwaar onder druk. In de bijdragen van Judith van der Veer en Romke van der Veen schetsen beide auteurs hoe Nederland zoekt naar nieuwe uitwegen om het verzorgingsniveau van zijn burgers te garanderen. Zo is Nederland in de ban van de 'activerende verzorgingsstaat'. In Vlaanderen maakt men gelijkaardige analyses en vind je in recente beleidsnota's de 'vermaatschappelijking van de zorg' als centraal thema. Maar terwijl in Nederland duidelijk gekozen wordt om die activerende verzorgingsstaat uit te bouwen vanuit het lokale niveau, houdt Vlaanderen vast aan een centralistische en verkokerde uitbouw van zorg en ondersteuning. Dit leidt tot

verzuilde verstening, verspilling en kille bureaucratische afstandelijkheid.

*Nog meer professionele zorg is niet haalbaar, niet betaalbaar en niet wenselijk*

Vlaams minister voor Welzijn Jo Vandeurzen illustreerde het treffend: om een antwoord te geven op de zorgbehoefte van de steeds grotere groep van hoogbejaarden, moeten we vanaf nu en tot 2030 elke maand drie grote voorzieningen openen. Nog meer professionele zorg is niet haalbaar, niet betaalbaar en niet wenselijk, aldus de minister. In alle recente beleidsnota's wordt dan ook het principe van de 'vermaatschappelijking van zorg' naar voor geschoven. Er moet terug meer zorg worden opgenomen door het gezin, het informele netwerk... de parallel met de Nederlandse 'activerende verzorgingsstaat' is duidelijk.

Bij het vermaatschappelijken van die zorg vertrekt men echter nog te veel vanuit het beeld van het traditionele gezin en de klassieke mantelzorger. In de realiteit zijn steeds meer mensen alleenstaand, wat betekent dat ze geen beroep kunnen doen op een 'natuurlijke' mantelzorger. Onderzoek (Dedry, 2001) toont aan dat de mantelzorger in 50 procent van de gevallen inwonend is: vaak gaat het om de partner of de ouder. In nog eens 25 procent van de gevallen wordt de mantelzorg gedragen door de kinderen, de broers of de zussen van de zorgvrager. Ook deze vorm van mantelzorg wordt steeds minder evident. Een mantelzorger moet immers op 'wandellafstand' van de zorgvra-

ger wonen. Ook de zorg die vorige eeuw door de verzuilde verenigingen en kerken werd opgenomen, zoals 'ziekenzorg', verdwijnt.

Het Nederlandse model speelt in op deze nieuwe realiteit. In haar bijdrage verwijst Judith van der Veer naar de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit 2007. "De wet heeft als oogmerk dat alle mensen meedoen in de samenleving. In eerste instantie moet hulp van naasten en vrijwilligersorganisaties uitkomst bieden als het iemand niet (meer) lukt om zelfstandig te wonen en te reizen, pas daarna komt de overheid in beeld."

*Vlaanderen, de verzuiling niet voorbij*

Eind jaren 80 woedde zowel in Nederland als in Vlaanderen het debat over de verzuiling en de verzuilde organisatie van de zorg. Dit leidde bij onze noorderburen tot ontzuiling. Geleidelijk werd de overstap gemaakt van een verzuilde naar regionaal georganiseerde zorg. Vlaanderen zette die stap niet. Het organiseren van zorg wordt verder uitbesteed aan het verzuilde middenveld. Luc Huyse publiceerde in 1987 zijn boek *De verzuiling voorbij*. In dit boek beschrijft hij hoe de oude zuilen vervellen tot nieuwe politieke concerns.

26 jaar later blikt hij in het artikel 'De ontzuiling nog niet verteerd' (2013) terug:

"De staat gaf een hele reeks maatschappelijke activiteiten in onderaanneming aan de zuilverenigingen. Zo waren die baas in eigen huis,



maar het huis bleef wel ten laste van de gemeenschap. Dit maakte hen als het ware aandeelhouders in de staatszaak. Toen kwamen de jaren 1960 en 1970. Ontkerstening en, breder nog, de algemene verving van levensbeschouwelijke en ideologische credo's beschadigden het morele draagvlak waarop de verzuiling rustte. Toen gebeurde er iets waarvan de fall-out tot op vandaag voelbaar is. De overgrote meerderheid van katholieke, socialistische en liberale organisaties wist te overleven...In de band met de achterban gingen markteconomische argumenten een steeds grotere rol spelen. Kwaliteit, een breed aanbod van producten en diensten, vrije keuze, privé-initiatief, rendement, faam en reputatie, dat was het dat mensen aan de zuil moest binden. Leden vervaagden tot klanten. Financiële en bestuurlijke vervlechtingen, gemeenschappelijke leidersfiguren, gezamenlijke bewaking van marktposities moesten binnen elk netwerk voor schaalvoordelen zorgen... Ze leken nu op een politieke versie van wat in de economie een concern heet... Zelfbehoud werd ook vergemakkelijkt omdat wetten en decreten het verzuild verenigingswezen als het ware in de samenleving verankerd hadden. Tickets voor mandaten in overleg- en adviesorganen en overheidsgeld gingen bij voorrang naar wie deel uitmaakte van de gevestigde netwerken. Dat maakte oligopolievorming op de markt van welzijn en geluk mogelijk. Het was

het oude verhaal van *j'y suis, j'y reste*. De ontzuiling van de geesten leidde dus niet of nauwelijks tot machtsverlies. De nalatenschap van de zuilen, een enorm kapitaal aan materiële en niet-materiële goederen, is geruisloos overgeheveld naar de organisaties van de politieke concerns".

In het begin van deze eeuw was nochtans ook in Vlaanderen de omslag van verkerde naar buurtgebonden zorg een politiek thema. In 1999 werd voor het eerst sinds 1954 een regering gevormd zonder christendemocraten. In de paarsgroene regering (1999-2004) was ik minister van Welzijn, de enige niet christendemocratische minister ooit op dit departement. Met het Zorgregiodecreet, het decreet Lokaal Sociaal Beleid en de versterking van de Lokale Dienstencentra werden de bouwstenen gelegd voor de omslag naar regiogebonden zorg.

### *Het Zorgregiodecreet*

Toen ik in 1999 minister van Welzijn werd, was de eerste vraag van het werkveld: "Alstublieft, schep orde in de chaos". Welzijnswerkers ontmoetten mekaar steeds weer rond andere overlegtafels die over steeds weer anders ingedeelde regio's gingen. Dat leidde tot een enorme tijdverspilling, ten koste van de aandacht voor de cliënt. Het ontstaan van deze verschillende regionale omschrijvingen was het resultaat van de typische CVP-visie die stelt dat samenwerking van onderuit moet groeien en dat je mensen

die behoren tot verschillende zuilen toch niet kan verplichten tot samenwerking. Zo waren op basis van de toevallige aanwezigheden of politieke kleur van de gemeentes grote en kleinere samenwerkingsverbanden ontstaan en vielen sommige gemeenten gewoon ook uit de boot.

Ook de programmatievoorstellen per regio voor bijvoorbeeld het aantal rusthuisbedden of plaatsen in de opvang in dagcentra, het aantal plaatsen in de kinderopvang... hadden betrekking op steeds weer andere regio's. Waarom met deze of gene regio werd gewerkt, was niet duidelijk. Er was geen transparantie. Het schuiven met regio's maakte het wel mogelijk om op maat van bepaalde voorzieningen te werken.

Redenen genoeg om een meer transparant en klantvriendelijk beleid te voeren gebaseerd op zorgregio's. Na heel wat tegenstand en lange parlementaire debatten werd in 2003 het Zorgregiodecreet goedgekeurd.

### *Decreet Lokaal sociaal beleid*

Het lokale bestuur kan het best inschatten hoe in de gemeente het lokaal sociaal beleid moet ingevuld worden. Met het decreet Lokaal sociaal beleid (2004) wilde ik daarom het lokaal niveau versterken. Lokale besturen werken samen met alle actoren actief op het terrein van de gemeente een lokaal sociaal beleidsplan uit. Vlaamse subsidies voor bijkomende kinderopvang, ouderenzorg worden toegelikt aan de gemeenten op basis van het goedgekeurde plan. In dit plan worden

ook duidelijke afspraken gemaakt over welke partner de uitbreiding van zorg zal realiseren.

### *Kiezen voor lokale dienstencentra*

Op basis van het eerstelijnsdecreet uit 1998 werden regionale en lokale dienstencentra erkend en gesubsidieerd. Regionale dienstencentra waren verbonden aan een ziekenfonds. In België is een ziekenfonds een instelling die in het kader van de sociale verzekeringen zorg draagt voor (gedeeltelijke) terugbetaling van de ziektekosten en daarnaast extra diensten aanbiedt zoals thuiszorg, hulpmiddelen, maar ook jeugdreizen, terugbetaling van diëtisten, zelfs saunabeurten... Het ziekenfonds is verbonden met de traditionele zuilen; het christelijke ziekenfonds is veruit de grootste. Ziekenfondsen ontwikkelen extra diensten en gebruiken die om leden aan te trekken. Wie werkt, moet zich verplicht aansluiten bij één van de verzulde ziekenfondsen.

Lokale dienstencentra zijn wijkgebonden; elke buurtbewoner kan er terecht voor een warme maaltijd, kan er deelnemen aan activiteiten of wordt er geholpen wanneer zelfzorg moeilijk wordt. Deze lokale dienstencentra zijn van kapitaal belang in de strijd tegen de vereenzaming, en dat belang kan met de aanrollende vergrijzing alleen maar toenemen. Ik koos uitdrukkelijk voor de lokale dienstencentra en wilde ze versterken en uitbouwen tot het kloppende hart van de inclusieve aanpak. Het lokale dienstencentrum is ook de draaischijf voor de organisatie van de mantelzorg in de buurt. Als iemand uit

de buurt ziek is, kan via het lokale dienstencentrum een vrijwilliger worden ingeschakeld om bijvoorbeeld boodschappen te doen.

Ik vroeg mijn administratie Welzijn om een besluit op te maken om de regionale dienstencentra om te bouwen en de subsidies te heroriënteren voor de uitbreiding van het aantal lokale dienstencentra. Ik ben er uiteindelijk wel in geslaagd om de subsidies voor de lokale dienstencentra te verdubbelen, maar niet om de regionale dienstencentra om te bouwen.

### *De grote restauratie*

De opluchting in de zuilgebonden organisaties was hoorbaar, toen na 2004 de CD&V (de nieuwe naam van de christendemocratische partij) opnieuw in de regering kwam en als vanouds de minister van Welzijn mocht leveren.

Eind 2008 werd een nieuw Zorgregio-decreet aangenomen dat mijn oorspronkelijke decreet totaal ontmantelde. Enkele maanden later, in het voorjaar van 2009, stemde het parlement over het nieuwe Woonzorgdecreet. Dat nieuwe Woonzorgdecreet kiest opnieuw voor een verzuilde en niet voor een lokale aanpak. In een eerste versie van het Woonzorgdecreet worden de lokale dienstencentra bijna afgeschaft. De regionale dienstencentra en de diensten van maatschappelijk werk van het ziekenfonds worden versterkt en uitgebreid, en krijgen een sleutelrol bij de organisatie van de zorg voor een patiënt. Ze moeten het overleg rond de patiënt organiseren en worden hier ook voor vergoed. Ze krijgen ook de opdracht om

vraag en aanbod van vrijwilligers op elkaar af te stemmen. Sommige ziekenfondsen zijn beter uitgebouwd dan andere. De vraag rijst of de zorg zal ingevuld worden op maat van de diensten die het ziekenfonds heeft dan wel op maat van wat de zorgbehoevende echt nodig heeft.

Het decreet lokaal sociaal beleid ten slotte wordt niet uitgevoerd en het lokaal sociaal beleidsplan wordt onder het mom van te veel 'planlast' voor de gemeente afgevoerd. Het illustreert duidelijk wat Luc Huyse reeds in *De verzuijing voorbij* schreef:

“De politieke concerns zijn virtuozen in het beveiligen van hun marktaandeel op het terrein van de behartiging van beroepsbelangen, de welzijnsvoorzieningen en het sociaal-cultureel werk. Zij schakelen de facto de concurrentie van derden uit. Twee technieken spelen daarbij een cruciale rol: kartelvorming en het uitlokken van voor hen vriendelijke 'vestigingswetten'. De sociale kosten van deze gang van zaken zijn groot”.

Die sociale kosten worden trouwens groter en groter. Omdat ze hun markt afschermen, fnuiken de concerns innovatie en privé-initiatief. Terwijl de behoefte aan gemakkelijke toegang tot ouderenzorg, jongerenzorg, gehandicaptenzorg en kinderopvang in onze samenleving zich steeds meer opdringt, worden nieuwe decreten aangenomen die nieuwe sectorale toegangspoorten invoeren, zodat de toegang tot gespecialiseerde zorg moeilijker wordt. Mensen worden verwezen naar

niet-bestaande eerstelijns hulpverlening. Vermaatschappelijking van zorg wordt steeds meer synoniem van 'zoek het zelf maar uit'. Steeds weer worden grootse veranderingen of 'transities' aangekondigd, waarbij het hele werkveld wordt gemobiliseerd, projecten worden opgezet en veranderingsmanagers worden aangesteld, om uiteindelijk na jaren onder een andere vorm of naam alleen maar te bevestigen wat er al was.

### *Radicaal kiezen voor de lokale organisatie van zorg en ondersteuning*

In mijn boek *De rekening van de verzui-ling* illustreer ik aan de hand van de evolutie in de verschillende sectoren dat steeds weer dezelfde mechanismen worden gebruikt om de *status quo* te bevestigen. Daarnaast formuleer ik zeven hefboomen voor verandering en toon ik aan dat we in Vlaanderen met dezelfde overheidsmiddelen meer en betere zorg kunnen verlenen als we de oude verzuilde gewaden durven afgooien. Een voorbeeld uit de thuiszorg maakt veel duidelijk.

*De Rozenweg in Scheldewindeke is een straat met veel oudere bewoners die nood hebben aan ondersteuning aan huis. Aan Rozenweg nummer 10 stopt om 10.00 uur de auto van de 'thuiszorg' van de socialis-tische mutualiteit, om 10.30 staat de auto van 'familiehulp' voor huisnummer 12 en een half uur later vinden we de auto van 'solidariteit van het gezin' voor nummer 20. Even later stopt ten slotte de 'thuiszorgwa-gen van het OCMW' voor huisnummer 19.*

Momenteel worden in Vlaanderen meer dan 15 miljoen uren thuiszorg gesubsidi-eerd. Met hetzelfde aantal uren kan meer en betere zorg georganiseerd worden. De meeste thuiszorgdiensten organiseren de zorg op hun maat en niet op maat van de hulpbehoevende. Zij bepalen de zorg-zwaarte en bepalen ongeacht de aanwe-zige mantelzorg wanneer ze zullen komen helpen. Dit is meestal in blokken van drie of vier uur, één of meer dagen per week. Wanneer de mantelzorger van een licht dementerende bejaarde vraagt om niet één dag vier uur maar vier dagen één uur langs te gaan, zodat er elke voormid-dag iemand langskomt (de mantelzorger loopt elke dag in de vooravond langs na zijn werk), dan blijkt dat niet haalbaar. Extra verplaatsingskosten worden immers niet gesubsidieerd en met de toenemende verkeersdrukke duren de verplaatsingen langer.

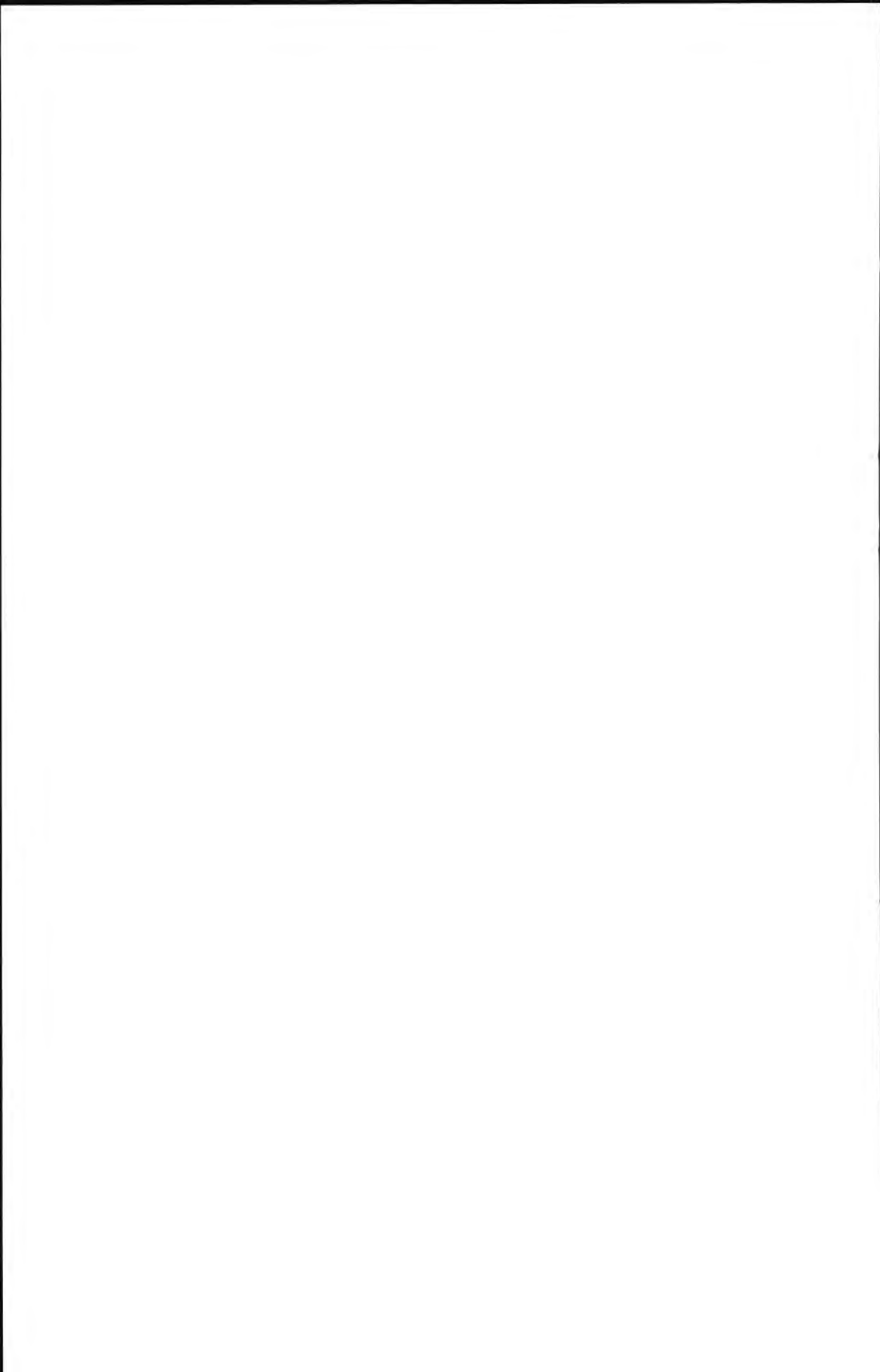
De verzuilde organisatie van de thuis-zorg biedt geen meerwaarde aan de thuis-zorg, integendeel. Waarom niet één thuis-zorgdienst per wijk erkennen? Die dienst hoeft zich zelfs niet noodzakelijk per wa-gen te verplaatsen en kan veel flexibeler inspelen op de zorgvraag en veel meer re-kening houden met de mogelijkheden van de andere zorgpartners zoals de mantel-zorger. De zorg rond de persoon wordt ge-coördineerd door het lokaal dienstencentrum. De verzorgende kan er ook terecht voor steun en overleg voor bijvoorbeeld de aanpak van een cliënt met psychische problemen. De verzorgende is zo beter omringd voor het uitvoeren van een job die vaak onderschat wordt.

Vlaanderen moet net als Nederland de keuze maken voor een radicale omslag

van een verkokerde naar een buurt- en regiogebonden zorg. We moeten naar een beleid van betrokkenheid in plaats van afstandelijkheid, naar transparantie en efficiëntie in plaats van belangenvermenging. In alles moet het invullen van de behoeften van de klant centraal komen te staan.

### *Bibliografie*

- Dedry, A. (2001). *Mantelzorgers, doorbloei-ers in het zorglandschap*. Leuven: uitgeverij Ons zorgnetwerk vzw.
- Huyse, L. (1987). *De verzuiling voorbij*. Leuven: Kritak.
- Huyse, L. (2013). De verzuiling nog niet verteerd. *Tijdschrift voor samenleving en politiek SAMPOL*, 20 (2), 20-39.
- Vlaams Parlement (2003) *Zorgregiodecreet, decreet betreffende de indeling in zorgregio's en samenwerking en programma-tie van welzijns en gezondheidsvoorzieningen*. *Handelingen Vlaams Parlement* 23 mei 2003.
- Vlaams Parlement (1998). *Thuiszorgdecreet*. *Handelingen Vlaams Parlement* 7-8 juli 1998.
- Vlaams Parlement (2004). *Decreet lokaal sociaal beleid*. *Handelingen Vlaams Parlement* 3 maart 2004.
- Vlaams Parlement (2008). *Decreet tot wijziging van het decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's*. *Handelingen Vlaams Parlement* 9 juli 2008.
- Vlaams Parlement (2009). *Woonzorgdecreet*. *Handelingen Vlaams Parlement* 4 mei 2009.
- Vlaams Parlement (2012). *Decreet tot wijziging van het decreet lokaal sociaal beleid van 3 maart 2004*. *Handelingen Vlaams Parlement* 4 juli 2012.
- Vogels, M. (2014). *De rekening van de verzuiling*. Leuven, Lannoocampus.



## De veranderende invloed van Europese integratie op het nationale migratiebeleid

Saskia Bonjour en Maarten Vink

---

### SAMENVATTING VAN

Bonjour, S. & Vink, M. (2013). When Europeanization Backfires: The Normalization of European Migration Politics, *Acta Politica*, 48 (4), 389-407.

---

Dit artikel onderzoekt de invloed van Europese integratie op nationale beleidsvorming op het gebied van migratiebeleid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) hebben lidstaten de macht over het migratiebeleid grotendeels afgestaan aan de supranationale instellingen. De regeringen van de lidstaten lijken zich echter nog niet volledig reukenschap te geven van deze nieuwe situatie. Hetzelfde geldt voor de academische literatuur over de europeanisering van migratiebeleid waarin – in tegenstelling tot in de bredere EU-studiesliteratuur – nog steeds het intergouvernementalistisch perspectief domineert. Dit artikel zoomt in op de invloed van de Gezinsherenigingsrichtlijn van 2003 op beleidsvorming en politiek in Nederland. Deze Nederlandse casus laat zien dat de realiteit van migratiebeleid in de EU in toenemende mate in strijd is met intergouvernementalistische veronderstellingen en dat het hoog tijd is dat onderzoekers van migratiebeleid hun theoretisch perspectief verbreden.

Het welbekende beeld van ‘Fort Europa’ is grotendeels gebaseerd op wetenschappelijk werk uit de jaren negentig, waarin werd beschreven hoe nationale regeringen gebruikmaakten van de Europese arena om hun restrictieve beleidswensen te verwezenlijken. Dankzij een dergelijk *venue shopping*, zoals Virginie Guiraudon het noemde, konden bezwaren van nationale parlementen en rechtbanken worden omzeild. Dit intergouvernementalistische perspectief gaat er vanuit dat lidstaten op Europees niveau geen politieke, juridische of andere weerstand ontmoeten. In de jaren negentig was dit inderdaad grotendeels het geval, maar sinds de communautarisering van het Europees asiel- en migratiebeleid door het Verdrag van Amsterdam liggen de kaarten anders. Lidstaten moeten de wetgevende macht op dit terrein nu delen met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Bovendien ziet het Hof van Justitie van de EU toe op de naleving door de lidstaten van de asiel- en migratiewetgeving

van de EU die sinds de eeuwwisseling is ingevoerd. Desalniettemin blijft een meerderheid onder de onderzoekers van de europeanisering van migratiebeleid intergouvernementalistische analytische kaders hanteren. Alternatieve theoretische perspectieven die in het bredere veld van EU-studies al lang gangbaar zijn, zoals het historisch institutionalisme en *multilevel governance*, zijn echter veel beter geschikt om de nieuwe realiteit van migratiebeleid in Europa te doorgronden.

Zowel het laatste Paarse kabinet als de eerste twee kabinetten-Balkenende waren warme voorstanders van de introductie van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn. Onze analyse toont aan dat die steun niet voortkwam uit de wens om beleidsplannen te verwezenlijken die op verzet van Nederlandse Kamerleden of rechters stuitten. Een enkele uitzondering daargelaten konden alle restrictieve hervormingen die sinds de jaren negentig zijn doorgevoerd namelijk op een zeer comfortabele parlementaire meerderheid van rond de negentig procent rekenen. Ook de Nederlandse rechters lieten de overheid veel ruimte om de voorwaarden voor gezinsmigratie te bepalen. De Nederlandse regering hoefde dus niet naar Brussel om haar restrictieve beleidswensen te verwezenlijken, zoals intergouvernementalistische perspectieven veronderstellen. Op een subtiele manier heeft de Nederlandse regering het EU-niveau gebruikt om de legitimiteit van hervormingen te versterken, namelijk door te streven naar horizontale diffusie van innovatieve en radicale beleidsideeën, zoals de Wet Inburgering in het Buitenland van 2005, die stelt dat gezinsmigranten pas worden toegelaten, wanneer ze geslaagd

zijn voor een examen over de Nederlandse taal en samenleving. Een dergelijke maatregel bestond in geen enkel ander Europees land. De Nederlandse regering heeft er actief op ingezet om de regeringen van andere lidstaten van de meerwaarde van integratie in het buitenland te overtuigen. Dat vijf landen dat inmiddels inderdaad hebben gedaan, hielp de regering om haar beleid niet als een radicale restrictieve uitzondering in Europa maar als rolmodel te presenteren.

In tegenstelling tot intergouvernementalistische veronderstellingen heeft de invoering van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn Nederlandse beleidsmakers niet geholpen hun beleidsruimte te vergroten, maar heeft die invoering juist tot een wezenlijke beperking van hun beleidsruimte geleid. Nederland was in 2010 de eerste lidstaat die door het EU-Hof werd veroordeeld voor inbreuk op de richtlijn: als gevolg van de Chakroun-uitspraak moest de Nederlandse regering de inkomenseis bij gezinsmigratie verlagen van 120% naar 100% van het minimumloon. Er is bovendien een niet-denkebeeldige kans dat het Hof in de nabije toekomst inburgerings-eisen in het buitenland als strijdig met de Richtlijn verwerpt.

Wij opperen twee verklaringen voor het feit dat de invoering van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn, waarvan Nederland zo'n warme voorstander was, tot zulke wezenlijke beperkingen van de nationale beleidsruimte heeft geleid. In de eerste plaats hebben supranationale instituties een autonome rol gespeeld in het Europees integratieproces, zoals het historisch institutionalistisch en *multilevel governance*-perspectief voorspellen. Met



name het EU-Hof heeft aan de tekst van de Richtlijn, die lidstaten veel ruimte leek te bieden om hun eigen beleid te blijven voeren, een zeer precieze en bindende betekenis gegeven, gebaseerd op de interpretatie door het Hof van de Richtlijn als een instrument om het recht op gezinshereniging van migranten te beschermen.

Zoals historisch institutionalisten voorspellen, vormen verschuivende preferenties van nationale politici de tweede verklaring voor de onverwachte en onbedoelde beperkende werking van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Die richtlijn legt minimumnormen vast: lidstaten mogen wel soepeler maar geen strengere voorwaarden stellen. Het kabinet-Balkenende II, dat de richtlijn ondertekende, maakte al vrijwel maximaal gebruik van de ruimte voor restrictie die de richtlijn biedt. Sindsdien hebben Nederlandse politici echter steeds restrictiever beleidsvoorkeuren ontwikkeld op het gebied van gezinshereniging. Elk kabinet sinds Balkenende IV heeft een deel van zijn gewenste restrictie-

ve hervormingen niet kunnen uitvoeren, omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn dat niet toestaat. De politici die de Gezinsherenigingsrichtlijn ondertekenden, hebben zich beperkt tot het kortetermijnperspectief door zeker te stellen dat zij hun eigen plannen konden uitvoeren, maar hebben geen rekening gehouden met de gevolgen voor toekomstige kabinetten met mogelijk meer restrictieve wensen.

Nederlandse politici hebben ondervonden dat het zoeken van legitimiteit op EU-niveau een dure aangelegenheid kan zijn: EU-wetgeving bevriest de *status quo* en beperkt daarmee de mogelijkheden voor toekomstige hervormingen. Inmiddels is het Europees asiel- en migratiebeleid, dat tot voor kort vrijwel unanieme steun genoot bij Nederlandse politieke partijen, zelf onderwerp van controversen geworden. Waar de PvdA Europese samenwerking op dit terrein als noodzakelijk blijft zien, is er niet alleen bij de PVV maar ook bij de VVD steeds meer interesse voor een *opt out*.

# De perceptie van etnische diversiteit en negatieve houdingen ten opzichte van immigranten: een multilevelanalyse van Belgische gemeenten

Marc Hooghe en Thomas de Vroome

---

## SAMENVATTING VAN

Hooghe, M. & De Vroome, T. (2013). The Perception of Ethnic Diversity and Anti-immigrant Sentiments: A Multilevel Analysis of Local Communities in Belgium. *Ethnic and Racial Studies*, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2013.800572>.

---

In het maatschappelijk debat wordt vaak uitgegaan van de veronderstelling dat negatieve houdingen ten opzichte van etnisch-culturele diversiteit gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van immigranten. Een veel gemaakte veronderstelling in de migratieliteratuur is daarom dat negatieve houdingen ten opzichte van immigranten direct of indirect gerelateerd zijn aan etnisch-culturele diversiteit, wat in de meeste West-Europese landen in de afgelopen decennia is toegenomen. Deze aanname wordt echter niet altijd ondersteund door empirische bevindingen. Een belangrijk thema in de literatuur spitst zich toe op de vraag of de dreiging die wordt ervaren door de komst en aanwezigheid van immigranten, bijvoorbeeld in termen van economische concurrentie, een reële of toch vooral een ingebeelde dreiging is. In dit onderzoek leveren wij een bijdrage aan dit debat.

Het belangrijkste doel is vast te stellen of etnisch-culturele diversiteit op het niveau van gemeenten verband houdt met negatieve houdingen ten opzichte van immigranten.

Conflicttheorie (*realistic group conflict theory*) gaat uit van de aanname dat vijandigheid en discriminatie jegens minderheidsgroepen een reactie zijn op de relatieve omvang van deze groepen. Het mechanisme in deze relatie is de competitie die ontstaat tussen groepen om een zo groot mogelijk deel van schaarse middelen te bemachtigen. Het belangrijkste voorbeeld van deze middelen zijn werk en inkomen. Naarmate de omvang van een minderheidsgroep groter is, zullen leden van deze groep meer aanspraak maken op schaarse middelen, ten koste van de meerderheidsgroep. Vanuit het perspectief van de meerderheidsgroep vormen immigranten dan een economische dreiging,

die aanleiding kan geven tot negatieve houdingen en discriminatie.

Er kunnen twee kanttekeningen gemaakt worden bij de conflicttheorie. In de eerste plaats bestaat er ook een tegengesteld mechanisme, namelijk positief contact. Contacttheorie stelt dat, onder bepaalde voorwaarden, positief contact met individuele leden van een andere groep leidt tot een meer positieve evaluatie van die andere groep. Een positieve ervaring met iemand van een andere groep wordt, met andere woorden, gegeneraliseerd naar alle leden van zijn of haar groep. Omdat een grotere omvang van minderheidsgroepen de kans op positief contact vergroot, leidt, volgens deze redenering, een relatief groter aantal immigranten tot meer positieve houdingen ten opzichte van immigranten.

In de tweede plaats moet de vraag gesteld worden of de (economische) dreiging die van immigranten wordt ervaren wel zo realistisch is. Het is heel goed mogelijk dat de relatieve omvang van deze minderheidsgroep en de mate waarin zij een beroep doet op schaarse middelen overschat wordt door leden van de meerderheid. Er is dan eerder sprake van een ingebeelde of waargenomen dan van een reële dreiging.

De bedoeling van ons onderzoek is om deze drie alternatieve verklaringen (reële dreiging, ingebeelde dreiging en positief contact) op hun waarde te schatten. We verwachten dat zowel de daadwerkelijke proportie immigranten in de omgeving (de reële dreiging) als de waargenomen proportie immigranten (de ingebeelde dreiging) kunnen leiden tot een meer negatieve houding ten opzichte van im-

migranten. Daartegenover staat de verwachting dat meer sociaal contact met immigranten leidt tot een meer positieve houding.

Wij maken in onze analyse gebruik van twee typen gegevens: de resultaten van een vragenlijstonderzoek bij ruim 1800 respondenten (de *Social Cohesion Indicators Flanders*, SCIF-2009) en gegevens over de bevolkingssamenstelling van 40 gemeenten in Vlaanderen (Nationaal Instituut voor de Statistiek). In tegenstelling tot veel eerdere studies kunnen wij beschikken over de mate van etnisch-culturele diversiteit op een relatief kleine geografische schaal, de gemeente, en kunnen wij deze gegevens koppelen aan internetnisch contact en de perceptie van diversiteit op individueel niveau. Deze gegevens gebruiken wij voor een multilevelanalyse van negatieve houdingen ten opzichte van immigranten waarin wij naast de daadwerkelijke etnisch-culturele diversiteit, de waargenomen diversiteit en contact, rekening houden met de noodzakelijke controlevariabelen, zoals leeftijd, inkomen, opleidingsniveau en religiositeit.

Om te beginnen geven de resultaten aan, dat de relatieve omvang van de groep immigranten in België gemiddeld sterk wordt overschat. Terwijl in de veertig onderzochte gemeenten het percentage immigranten feitelijk rond de vijf procent ligt, met een uitschieter tot drieëntwintig procent, is de gemiddelde schatting van het percentage immigranten achtentwintig procent. Deze overschatting is een eerste indicatie dat de dreiging die van immigranten ervaren wordt wellicht meer een ingebeelde dan een reële grondslag heeft.

Het belangrijkste resultaat van ons onderzoek is dat er geen significante relatie is tussen het feitelijke percentage immigranten in de gemeente en negatieve houdingen ten opzichte van immigranten. Om de validiteit van deze uitkomst uitvoerig te testen, hebben wij de invloed van de aanwezigheid van meerdere categorieën immigranten onderzocht, namelijk zij die afkomstig zijn uit andere landen dan België, uit landen binnen of buiten de EU of specifiek uit Turkije of Marokko. De verschillende operationalisering van het percentage immigranten geven nagenoeg dezelfde resultaten: mensen die in een meer etnisch-cultureel diverse gemeente wonen, hebben geen meer negatieve houding, in tegenstelling tot de verwachting op basis van de conflicttheorie. De perceptie van etnisch-culturele diversiteit houdt daarentegen wel verband met meer negatieve houdingen ten opzichte van immigranten. Ook de verwachting dat interetnisch contact verband houdt met meer positieve houdingen wordt bevestigd door de resultaten.

Wat betreft de relatie tussen diversiteit en negatieve houdingen ten opzichte van immigranten, is de conclusie dat perceptie een grotere rol lijkt te spelen dan de soci-

ale werkelijkheid. Niet het daadwerkelijke aantal immigranten, maar de perceptie van dit aantal lijkt de belangrijkste verklaring te zijn van discriminatie en vooroordelen. Om verschillende redenen dient deze conclusie echter verder onderzocht te worden. Causale verbanden, bijvoorbeeld wat betreft de relatie tussen contact en negatieve houdingen, kunnen met onze gegevens niet aangetoond worden. Dit betekent ook dat we geen rekening kunnen houden met een mogelijk selectie-effect; het is mogelijk dat mensen met een meer negatieve houding wegtrekken uit gemeenten waar meer immigranten wonen. Dit zou op gemeenteniveau wellicht een grotere rol kunnen spelen dan op landeniveau. Bovendien zou vervolgonderzoek kunnen uitwijzen of deze resultaten evenzeer geldig zijn in andere (West-Europese) landen. Ons onderzoek laat in ieder geval zien dat het waardevol is om in toekomstig onderzoek zowel rekening te houden met de daadwerkelijke als met de gepercipieerde etnisch-culturele diversiteit. Zoals vaak geldt blijktbaar de regel dat als mensen een situatie als een vorm van realiteit beschouwen, deze perceptie reële gevolgen heeft.

# Het immigratie- en integratiedebat in Nederland: reacties op de opkomst van anti-immigratiepartijen

Sjoerdje van Heerden, Sarah L. de Lange,  
Wouter van der Brug en Meindert Fennema

---

## SAMENVATTING VAN

Van Heerden, S., de Lange, S.L., van der Brug, W. & Fennema, M. (2014). The Immigration and Integration Debate in the Netherlands: Discursive and Programmatic Reactions to the Rise of Anti-Immigration Parties. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (1), 119-136.

---

Het artikel laat zien welke posities Nederlandse politieke partijen de afgelopen jaren hebben ingenomen in het immigratie- en integratiedebat. Deze posities werden vastgesteld aan de hand van een Multidimensionale Schaalanalyse (MDS) uitgevoerd op data afkomstig van een inhoudsanalyse van de partijprogramma's behorende bij de landelijke verkiezingen van 1994, 1998, 2002, 2006 en 2010. Het artikel toont aan, dat aandacht voor immigratie en integratie, gemeten aan de hand van het aantal zinnen met daarin beleidsvoorstellen op gebied van immigratie en/of integratie, tussen 1994 en 2006 is toegenomen: in 1994 werd er gemiddeld 1,8 procent van het partijprogramma besteed aan deze thematiek, in 2006 was dit 3,5 procent. In 2010 is de aandacht voor immigratie en integratie weer gezakt tot gemiddeld 2,3 procent. Deze afname valt waarschijnlijk grotendeels te verklaren

door de grote nadruk op de financiële crisis tijdens de verkiezingen van 2010.

Zoals verwacht, besteden de anti-immigratiepartijen *Centrumdemocraten* (CD), *Lijst Pim Fortuyn* (LPF) en de *Partij voor de Vrijheid* (PVV) veruit de meeste aandacht aan immigratie en integratie. De CD besteedt in 1994 6,1 procent van het verkiezingsprogramma aan immigratie en integratie en in 1998 5,0 procent. In 2002 besteedt nieuwkomer LPF 5,0 procent van het partijprogramma aan deze vraagstukken. In 2006 besteedt de PVV 14,9 procent van het partijprogramma aan immigratie en integratie; in 2010 is dit 7,1 procent.

Wat betreft andere partijen valt het op, dat het *Christelijk Democratische Appèl* (CDA), *GroenLinks* en de *Socialistische Partij* (SP) relatief veel ruimte geven aan deze thema's. Tevens is het opvallend dat bij het CDA de aandacht voor immigratie en integratie al in 1998 sterk toeneemt

ten opzichte van 1994 (3,1 procent versus 1,4 procent). Dit weerspreekt de populaire aanname dat succesvolle anti-immigratiepartijen zoals LPF en de PVV de thematiek op de politieke agenda hebben gezet. Kennelijk was de aandacht voor dit thema bij het CDA al gaan schuiven voor de doorbraak van de LPF. De rechtsliberale *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) gaat pas in 2002 beduidend meer aandacht aan deze vraagstukken besteden (3,3 procent) en de sociaaldemocratische *Partij van de Arbeid* (PvdA) toont pas in 2006 een relatieve toename in aandacht (2,4 procent).

Naast naar aandacht voor immigratie en integratie in het algemeen is er ook gekeken naar de mate van aandacht voor immigratie enerzijds en integratie anderzijds. Het blijkt dat gedurende de gehele periode ongeveer 40 procent van de aandacht voor immigratie en integratie naar immigratie uitgaat en 60 procent naar integratie. De aandacht voor immigratie is vervolgens onderverdeeld in twee categorieën: een streng immigratiebeleid en een soepel immigratiebeleid. Het artikel laat zien dat alle partijen vanaf 1998 meer nadruk leggen op een strenger immigratiebeleid.

De aandacht voor integratie is onderverdeeld in drie subthema's: culturele integratie, juridische integratie en sociaaleconomische integratie. Ieder subthema kent twee categorieën. Bij het culturele aspect van het integratievraagstuk staan partijen die de nadruk leggen op assimilatie tegenover de partijen die voorstander zijn van multiculturalisme. Bij het juridische aspect staan de partijen die de nadruk leggen op rechtsongelijkheid tussen allochtonen en autochtonen tegenover

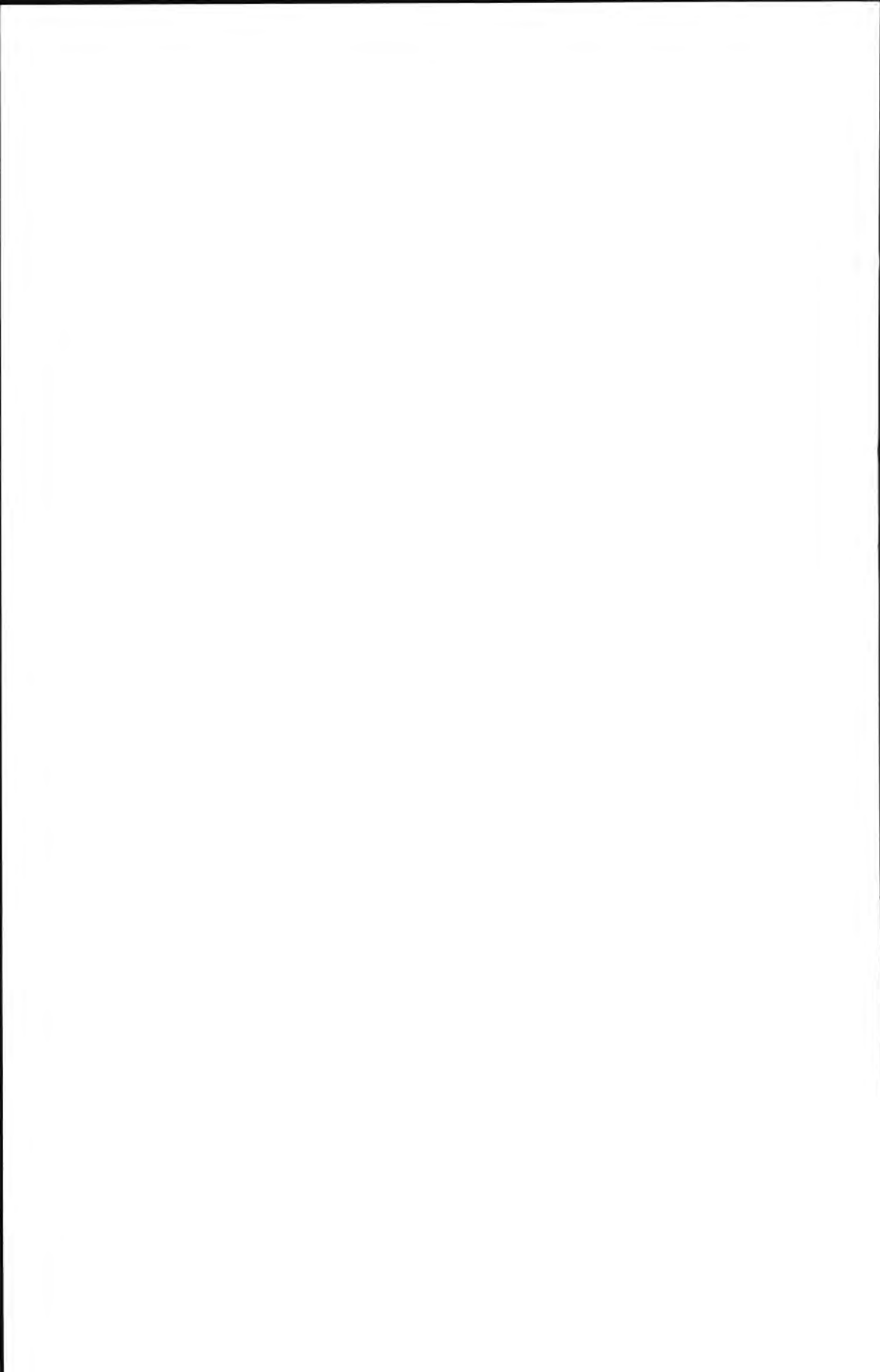
partijen die de nadruk leggen op rechtsgelijkheid (een voorbeeld van de eerste positie is het voorstel om criminelen naar hun land van herkomst terug te sturen bij wetsovertreding). Bij het sociaaleconomische aspect staan partijen die de nadruk leggen op de eigen verantwoordelijkheid van immigranten om hun sociaaleconomische positie te versterken tegenover partijen die benadrukken dat het een taak van de overheid is om migrantengroepen te verheffen.

Het artikel laat zien dat partijen steeds meer aandacht besteden aan de culturele aspecten van integratie. Gedurende de gehele periode leggen partijen daarin overwegend de nadruk op assimilatie van immigranten, en de relatieve aandacht hiervoor neemt in de loop der tijd verder toe. Er gaat relatief weinig aandacht naar het juridische aspect van het integratievraagstuk, al neemt de aandacht tussen 1994 en 2010 wel toe. Daarin wordt er vanaf 2002 gemiddeld meer beleid voorgesteld waarbij allochtonen en autochtonen *geen* gelijke rechtspositie zouden moeten hebben. Ten slotte neemt tussen 1994 en 2010 aandacht voor het sociaaleconomische aspect van integratie sterk af. In steeds mindere mate formuleren de partijen beleidsvoorstellen waarbij de overheid verantwoordelijk wordt gesteld voor de sociaaleconomische positie van migranten. De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van migranten blijft goeddeels gelijk.

Er is ook gekeken in hoeverre de posities van partijen inzake de thema's integratie en immigratie zich voegen in een links-rechtsdimensie. De multidimensionale schaalanalyses laten een tweedimen-

sionale structuur zien. De meest spectaculaire verschuiving op de links-rechtsschaal is te zien bij het CDA, dat tussen 1994 en 2010 steeds meer aandringt op beperking van immigratie. De enige partijen die in dat opzicht blijvend tegenwicht bieden, zijn *GroenLinks* en de SP. Daarnaast zijn er grote fluctuaties in aandacht en oriëntatie zichtbaar in de programma's van alle partijen. De SP is naar links verschoven, vooral op het punt van de verruiming van de toelating (immigratie); de PvdA en de VVD zijn naar rechts verschoven, vooral op het punt van de culturele integratie. Na 2002 pleiten VVD en PvdA vaker voor assimilatie. Het CDA was al vóór 2002 de

weg van een restrictiever immigratiebeleid ingeslagen, maar houdt het multiculturalisme langer vast. De *ChristenUnie* schuift in de loop van de jaren op naar een ruimhartiger immigratiebeleid en bevindt zich in ideologisch opzicht in 2010 dichtbij de SP en *GroenLinks*. Zoals verwacht bevindt de PVV zich op de uiterste rechtervleugel, zowel op het punt van de immigratie als op het punt van de assimilatie. Ondanks deze individuele verschuivingen laten de analyses zien dat de thema's van immigratie en integratie gedurende de gehele periode grotendeels geordend zijn langs een links-rechtsdimensie, zowel op de punten van integratie als van immigratie.





**Dirk De Bièvre** is professor internationale politiek en internationale politieke economie aan het departement politieke wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep ACIM. Zijn onderzoek concentreert zich op de Wereldhandelsorganisatie, de Europese handelspolitiek, en de invloed van belangengroepen. E-mail: [dirk.debievre@uantwerpen.be](mailto:dirk.debievre@uantwerpen.be).

**Saskia Bonjour** is onderzoeker aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden. Haar onderzoek richt zich op migratiebeleid in Nederland en Europa, met bijzondere aandacht voor gezinsmigratiebeleid, inburgeringsbeleid, europeanisering, en gender. Website: <http://www.hum.leiden.edu/history/staff/bonjoursa.html>. E-mail: [s.a.bonjour@hum.leidenuniv.nl](mailto:s.a.bonjour@hum.leidenuniv.nl).

**Wouter van der Brug** is hoogleraar Algemene Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op electorale processen, veranderingen in partijstelsels, mede ten gevolge van de opkomst van anti-immigratiepartijen, media en verkiezingscampagnes en politiek vertrouwen. E-mail: [w.vanderbrug@uva.nl](mailto:w.vanderbrug@uva.nl).

**Meindert Fennema** is emeritus hoogleraar Politieke Theorie. Hij onderzocht anti-immigratiepartijen en politieke participatie van migrantengroepen. Ook deed hij onderzoek naar economische elites. Hij schreef biografieën van H.M. Hirschfeld (2007) en Geert Wilders (2010). Fennema is columnist van [Volkskrant.nl](http://Volkskrant.nl). E-mail: [M.Fennema@uva.nl](mailto:M.Fennema@uva.nl).

**Benny Geys** is als onderzoeksprofessor verbonden aan de vakgroep APEC (Applied Economics) van de Vrije Universiteit Brussel en als Associate Professor in Economics aan de Norwegian Business School (BI) in Oslo. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op lokale overheidsfinanciën, de interactie tussen verschillende overheidsniveaus en sociaal kapitaal. E-mail: [Benny.Geys@vub.ac.be](mailto:Benny.Geys@vub.ac.be); [Benny.Geys@bi.no](mailto:Benny.Geys@bi.no).

**Sjoerdje van Heerden** promoveert op de demonisering van Nederlandse politieke partijen. Zij kijkt onder meer naar het effect van demonisering op het electorale succes van anti-immigratiepartijen. Daarnaast heeft zij gepubliceerd over de huisvestingsvoorkeuren van verschillende bevolkingsgroepen in Berlijn. E-mail: [s.c.vanheerden@uva.nl](mailto:s.c.vanheerden@uva.nl).

**Bruno Heyndels** is als hoogleraar verbonden aan de vakgroep APEC (Applied Economics) van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn onderzoek richt zich op de interactie tussen economie & politiek, economie & cultuur en economie & sport. E-mail: [Bruno.Heyndels@vub.ac.be](mailto:Bruno.Heyndels@vub.ac.be).

**Marc Hooghe** is gewoon hoogleraar Politieke Wetenschappen en directeur van het Centre for Citizenship and Democracy aan de KU Leuven. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op de thema's van sociaal kapitaal, sociale cohesie en politieke participatie.

Hij is houder van een ERC Advanced Grant voor een onderzoek naar de verbindingsmechanismen tussen burgers en de staat in West-Europa. E-mail: Marc.Hooghe@soc.kuleuven.be.

**Sarah L. de Lange** is universitair hoofddocent aan de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek concentreert zich op Europese partijfamilies en partijsystemen en in het bijzonder op de opkomst van het radicaal rechts populisme in zowel West- als Oost-Europa. E-mail: s.l.delange@uva.nl.

**Bram Mahieu** is als assistent verbonden aan de vakgroep APEC (Applied Economics) van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn onderzoek richt zich op de interactie tussen bedrijven en non-profitorganisaties. Daarnaast is hij betrokken bij onderzoeksprojecten rond lokale fiscaliteit. E-mail: Bram.Mahieu@vub.ac.be.

**Arlo Poletti** geeft les aan de LUISS School of Government in Rome en is verbonden aan de onderzoeksgroep ACIM van het Departement Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Hij is de auteur van *The European Union and Multilateral Trade Governance: The Politics of the Doha Round*, London: Routledge. E-mail: arlo.poletti@uantwerpen.be.

**Geoffrey R.D. Underhill** is hoogleraar International Governance aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op internationale samenwerking en beleidskwesties rondom het globale monetaire en financiële stelsel. Zijn interesses gaan onder andere uit naar de gevolgen van financiële integratie op Europees niveau. E-mail: g.r.d.underhill@uva.nl.

**Romke van der Veen** is hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Zijn onderzoek richt zich op de werking, effecten en evolutie van arrangementen van de verzorgingsstaat op het terrein van de arbeid, de sociale zekerheid en de zorg. E-mail: vanderveen@fsw.eur.nl.

**Judith van der Veer** is postdoc onderzoeker en docent aan de Afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Haar recent afgeronde promotieonderzoek gaat over de invoering van de Wmo en momenteel ondersteunt ze het Kennisatelier lokale verzorgingsstaat, een werkplaats waar professionals en wetenschappers kennis bijeenbrengen over lokaal sociaal beleid. E-mail: j.c.v.vander.veer@vu.nl.

**Matthias Vileyn** is doctor in de Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek focust op democratische legitimiteit in federale politieke systemen, waarbij hij zich enerzijds richt op de vertegenwoordiging van deelstaten en anderzijds op democratische tevredenheid bij burgers. Hij onderzoekt onder meer het effect van institutionele keuzes zoals decentralisering en federalisme. E-mail: matthias.vileyn@uantwerpen.be.

**Maarten Vink** is universitair hoofddocent Politieke Wetenschap aan de Universiteit Maastricht, waar hij het Maastricht Center for Citizenship, Migration and Development (MACIMIDE) coördineert. Hij is tevens deeltijd hoogleraar aan het Robert Schuman Centre for Advanced Studies van het European University Institute, waar hij het European Union Democracy Observatory on Citizenship (EU DO CITIZENSHIP) coördineert. Zijn onderzoek richt zich op politiek sociologische vraagstukken rond immigratie en burgerschap in vergelijkend perspectief. E-mail: [m.vink@maastrichtuniversity.nl](mailto:m.vink@maastrichtuniversity.nl).

**Mieke Vogels** is Vlaams volksvertegenwoordiger en senator voor Groen, gewezen Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen en auteur van het recent verschenen *De rekening van de verzuiling* (2014). E-mail: [vogels.mieke@telenet.be](mailto:vogels.mieke@telenet.be).

**Thomas de Vroome** is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Centre for Citizenship and Democracy aan de KU Leuven. Zijn onderzoek richt zich op migratie en integratie, interetnische relaties en democratische attitudes. Enkele recente publicaties gaan over etnisch-culturele groepsverschillen in sociaal vertrouwen, politiek vertrouwen en subjectief welbevinden. E-mail: [Thomas.deVroome@soc.kuleuven.be](mailto:Thomas.deVroome@soc.kuleuven.be).

# Auteursrichtlijnen *Res Publica*

**I.** Voor ALLE BIJDAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar [res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be).
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

**II.** Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**

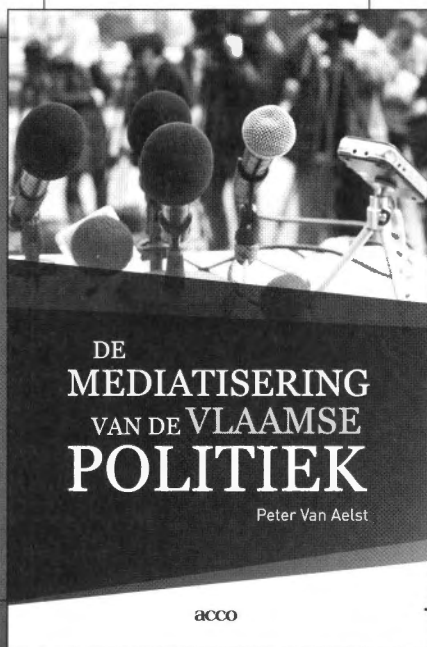
- maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
- bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
- Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
- Engelstalige keywords: maximum 6
- corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
- enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
- titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
  - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
  - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
  - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
  - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
  - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
- het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
- tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
- artikels worden in Word-versie ingediend
- auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
- aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
- auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
  - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
  - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
  - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
  - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
  - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicalogisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicalogisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
  - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

**Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:**

**[www.respublica.be](http://www.respublica.be)**



Van Aelst Peter

## De mediatisering van de Vlaamse politiek

ISBN 9789033495502

128 blz.

€ 19,95 (excl. verzendingskosten)

Dit boek gaat over de relatie tussen media en politiek. De centrale stelling is dat de politiek in sterke mate is gemediatiseerd en dat dit belangrijke gevolgen heeft voor de manier waarop politiek vandaag wordt bedreven. Tegelijk neemt de auteur afstand van het beeld van de "almachtige media". Het boek minimaliseert de politieke impact van de media niet, maar wil veeleer een kader aanreiken om die rol beter te begrijpen. Mediatisering betekent in de eerste plaats dat de politiek zich structureel heeft aangepast aan de media en haar logica. Om dit proces te beschrijven voor de Vlaamse casus steunt de auteur op het theoretisch kader waarin mediatisering wordt opgevat als een vierfasenmodel.

In een eerste fase zijn de media de belangrijkste bron van informatie geworden voor burgers om zich te informeren

over politiek; in een tweede fase zijn de media onafhankelijk geworden van de politiek; in een derde fase bepalen de media autonoom hoe ze hun berichtgeving over politiek invullen; in een vierde fase passen politieke actoren en instituties hun politiek gedrag aan de media en haar logica aan. Deze laatste en meest cruciale fase impliceert dus ook een invloed op het werk van politici en het beleid dat ze voeren. Voor elke fase zal op basis van onderzoek en actuele voorbeelden worden aangetoond in welke mate de Vlaamse politiek gemediatiseerd is.

*"[Ik ben] blij met de analyse die Peter Van Aelst in dit boek maakt – een genuanceerde, evenwichtige, realistische beschrijving van de relatie tussen politiek en politieke journalistiek, die toelaat de sterktes en zwaktes ervan te onderkennen."* – Tom Naegels in het voorwoord

### Pluspunten

– Het boek benadert op objectieve wijze de complexe

relatie tussen media en politiek

- Erg toegankelijke analyse, in een vlot leesbare taal
- Aangevuld met actuele voorbeelden uit de Belgische en Vlaamse politiek

### Over de auteurs

**Peter van Aelst** is onderzoeksprofessor aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Leiden. Hij onderzoekt de oorzaken en gevolgen van de mediatisering van de politiek. Door samen te werken met buitenlandse collega's wordt de relatie tussen media en politiek vergeleken tussen landen. Daarnaast doet Van Aelst ook onderzoek naar verkiezingscampagnes, nieuwe media en Belgische politiek. Zijn onderzoek verschijnt in toonaangevende internationale tijdschriften, maar ook in publicaties voor een breder publiek.

# acco

VAN BOEKEN GA JE DENKEN

Blijf als eerste op de  
hoogte van **relevante  
publicaties** binnen sociale  
wetenschappen.

Ontvang **exclusieve  
kortingen** en neem deel aan  
**wedstrijden.**



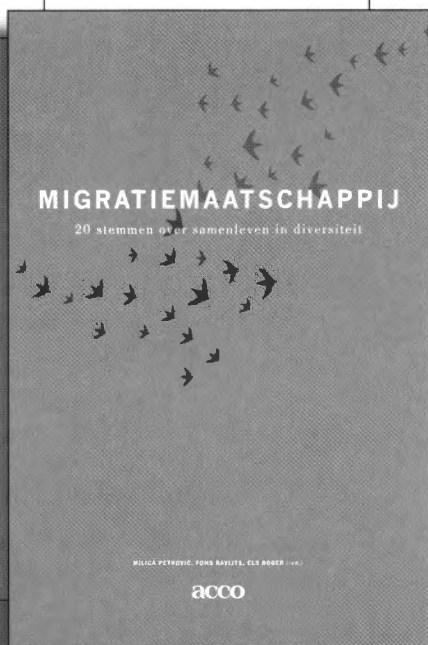
Schrijf u in op onze maandelijkse **nieuwsbrief** via [www.acco.be/nieuwsbrief](http://www.acco.be/nieuwsbrief)



facebook.com/ UitgeverijAcco



twitter.com/ uitgeverijacco



Petrovic Milica, Ravijts Fons,  
Roger Els (Red.)

## Migratiemaatschappij. 20 stemmen over samenleven in diversiteit

ISBN 9789033495571

160 blz.

€ 19,95 (excl. verzendingskosten)

België is vandaag een migratieland. Eén op vijf inwoners is van buitenlandse herkomst, in sommige steden bijna de helft. Er worden meer dan honderd talen gesproken. Veel gezinnen zijn dan ook meertalig.

Hoe gaan we om met al die veranderingen? Hoe kunnen we met elkaar samenleven? Wat zijn de gevolgen in onderwijs en werk? Wat wordt onze omgangstaal? Moeten we aandacht hebben voor 'identiteit'?

In *De migratiemaatschappij* openen 20 experts perspectieven op de toekomst. Vanuit heel verschillende achtergronden bespreken ze de complexe nieuwe realiteit. Hoe zien ze de samenleving evolueren? Hoe gaan we er met zijn allen op vooruit? Wat betekent 'integratie' als de meerderheid uit 'minderheden' gaat bestaan?

#### Pluspunten

– Theoretische en beschouwende stukken worden afgewisseld met interviews

#### Over de auteurs

De essays in deze bundel zijn van Vincent Corluy, Gerlinde Doyen, Dirk Geldof, Norah Karrouche, Joris Michielsen, Ninke Mussche, Jo Noppe, Pascal Rilof en Ina Vandenberghe.

Interviews met: Ahmet Arkan, María Arredondo, Mohamed Chakkar, Oscar Gonzalez, Zehra Karademir, Bleri Lleshi, Sam Mampaey, Darius Mihai, Zirak Qayoum, Nadina Raysa en Philippe Scherpereel.

**acco**

Uitgeverij Acco  
Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven  
tel. 016/62 80 00 – fax 016/62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)





Steeds meer professionals lezen en raadplegen hun vakliteratuur op tablet, smartphone of e-reader. Handig, want op die manier kunnen ze het boek altijd en overal raadplegen. Eenvoudig ook, want je kan informatie makkelijk doorzoeken en annoteren. Onlangs staken we heel wat van onze bestsellers uit je vakgebied in een **digitaal jasje**.

E-books zijn eenvoudig en snel te downloaden op onze website. Daar vind je een **superhandige handleiding** die je helpt bij het kopen en installeren van een e-book. Zo ben je zeker dat je e-book ook echt raadpleegbaar is op verscheidene toestellen en levenslang beschikbaar blijft. Je kan meteen na aankoop beginnen met lezen! Bovendien zijn e-books milieuvriendelijk en gemiddeld **30% goedkoper** dan hun gedrukte tegenhanger.



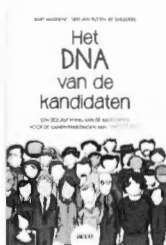
### De mediatisering van de Vlaamse politiek

13,99 EUR



### De migratiemaatschappij. 20 stemmen over samenleven in diversiteit

17,99 EUR



### Het DNA van de kandidaten. Een doorlichting van de kandidaten voor de Kamerverkiezingen van 1987 tot 2010

12,90 EUR



### Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit

19,90 EUR



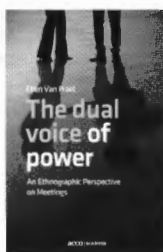
Steeds meer professionals lezen en raadplegen hun vakliteratuur op tablet, smartphone of e-reader. Handig, want op die manier kunnen ze het boek altijd en overal raadplegen. Eenvoudig ook, want je kan informatie makkelijk doorzoeken en annoteren. Onlangs staken we heel wat van onze bestsellers uit je vakgebied in een **digitaal jasje**.

E-books zijn eenvoudig en snel te downloaden op onze website. Daar vind je een **superhandige handleiding** die je helpt bij het kopen en installeren van een e-book. Zo ben je zeker dat je e-book ook echt raadpleegbaar is op verscheidene toestellen en levenslang beschikbaar blijft. Je kan meteen na aankoop beginnen met lezen! Bovendien zijn e-books milieuvriendelijk en gemiddeld **30% goedkoper** dan hun gedrukte tegenhanger.



**Ontwikkelingshulp faalt.**  
Is participatie het redmiddel?

20,50 EUR



**The dual voice of power.**  
An Ethnographic Perspective on Meetings

23,80 EUR



**De impact van de Europese Unie.**  
Beleidsreinen, strijdpunten en uitdagingen

14,00 EUR

### Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
  - Politiek essay: max. 7000 woorden
  - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
  - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

**Res Publica is abstracted in the following journals:** ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



## Inhoud

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Fiscale onrechtvaardigheid als argument in het belastingbeleid van de Vlaamse gemeenten

*Bram Mahieu, Bruno Heyndels en Benny Geys*

Juridische kwetsbaarheid en onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie

*Arlo Poletti en Dirk De Bièvre*

Subfederale vertegenwoordiging in federale systemen: de rol van diversiteit en nationale trots

*Matthias Vileyn*

### Deel 2 — Rubrieken

Essay: Van sprookjesverklaringen voor de eurocrisis naar reëel inzicht: waaraan schort het werkelijk in de eurozone?

*Geoffrey R.D. Underhill*

Symposium: Waarheen met de verzorgingsstaat?

*Romke van der Veen, Judith van der Veer en Mieke Vogels*

Onderzoek uitgelicht:

De veranderende invloed van Europese integratie op het nationale migratiebeleid

*Saskia Bonjour en Maarten Vink*

De perceptie van etnische diversiteit en negatieve houdingen ten opzichte van immigranten: een multilevelanalyse van Belgische gemeenten

*Marc Hooghe en Thomas de Vroome*

Het immigratie- en integratiedebat in Nederland: reacties op de opkomst van de anti-immigratiepartijen

*Sjoerdje van Heerden, Sarah L. de Lange, Wouter van der Brug en Meindert Fennema*