



Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

Themanummer:

Subsidiariteit in de EU en verder

| Afdelingskantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | januari-maart 2012 | P 702166 |

Volume 54

2012/1

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

Redactiesecretaris

Josje DEN RIDDER (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Redactie

Peter BURSENS (Universiteit Antwerpen), Rik DE RUITER (Universiteit Leiden), Carl DEVOS (Universiteit Gent), Gustaaf GEERAERTS (Vrije Universiteit Brussel), Eelke HEEMSKERK (Universiteit van Amsterdam), Herman LELIEVELDT (Roosevelt Academy Middelburg), Petra MEIER (Universiteit Antwerpen), Jan ORBIE (Universiteit Gent), Paul VAN DER BIJL (Hogeschool van Amsterdam), Henk VAN DER KOLK (Universiteit Twente)

Redactieadres

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

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
www.uitgeverijacco.be
tel. +32 16 62 80 00
fax +32 16 62 80 01
e-mail: 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

Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 45	€ 110	€ 35
Abroad (EC members)	€ 85	€ 115	/
Abroad (non EC members)	€ 135	€ 135	/

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.

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 54 – 2012/1

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Waar en wanneer praten mannen en vrouwen over politiek? – *Didier Caluwaerts* 5

Themanummer — Subsidiariteit in de EU en verder

Gasthoofdredactie: Ferdi De Ville en Jan Loisen

Inleiding: Subsidiariteit in de EU en verder – *Ferdi De Ville en Jan Loisen* 27

Strijden voor of om de publieke omroep? Hoe subsidiariteit de Europese
Commissie en de lidstaten verdeelt in het staatssteunbeleid – *Karen Donders* 39

De impact van *multi-level governance* op de democratische input in het
EU-handelsbeleid onder het Verdrag van Lissabon – *Fabienne Bossuyt* 63

Deel 2 — Rubrieken

Essay: Radicale subsidiariteit – *Hugo Durieux* 87

Symposium: Internationale politieke economie in de Lage Landen: afwezig in
tijden van crisis? – *Angela Wigger, Bastiaan van Apeldoorn en Stijn Oosterlynck* 99

Onderzoek uitgelicht

Tegen het establishment of onderdeel van het establishment?
Anti-politieke-establishmentpartijen en de prijs van meeregeren in
gevestigde democratiën – *Joost van Spanje* 115

De eliminatie van kernwapens: de rol van raketafweersystemen – *Tom Sauer* 118

Gendermainstreaming in ontwikkelingshulp van de Europese Unie:
conservatieve Europeesheid? – *Petra Debusscher* 121

Call for Papers 124

Auteursinfo 127

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

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van
Esbroeck

© 2012 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fo-
tokopie, 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 per-
mission in writing from the publisher.



DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELN

INHOUD

- Waar en wanneer praten mannen
en vrouwen over politiek? 5
Didier Caluwaerts

Themanummer

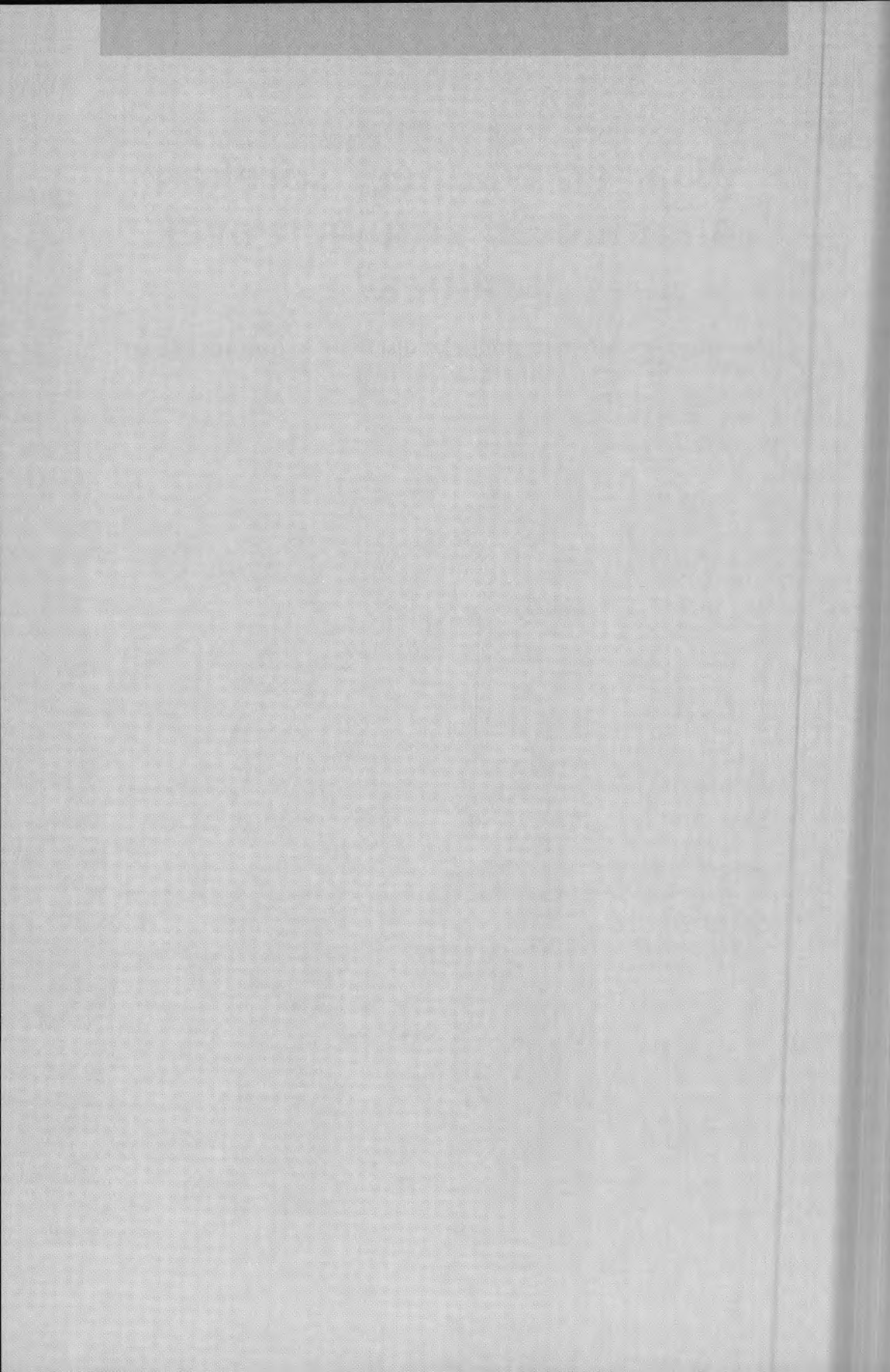
Subsidiariteit in de EU en verder

Gasthoofdredactie:
Ferdinand De Ville en Jan Loisen

- INLEIDING:
Subsidiariteit in de EU en verder 27
Ferdinand De Ville en Jan Loisen

- Strijden voor of om de
publieke omroep? 39
Hoe subsidiariteit de
Europese Commissie en de lidstaten
verdeelt in het staatssteunbeleid
Karen Donders

- De impact van *multi-level
governance* op de democratische
input in het EU-handelsbeleid
onder het Verdrag van Lissabon 63
Fabienne Bossuyt



Waar en wanneer spreken mannen en vrouwen over politiek?

De sekseverschillen in politieke discussie in hun sociale en politieke context

Didier Caluwaerts¹

ABSTRACT: Where and When Do Men and Women Discuss Politics? The Social and Political Context of Gender Differences in Political Talk

Deliberative democrats claim that political deliberation among citizens increases the legitimacy of and support for democratic decision-making. The question is, however, whether deliberative democracy can realize its added value in the real world of politics where political discussion is characterized by persisting inequalities. This paper tries to contextualize the gender gap in political talk by taking into account the social (*i.e.*, discussion networks) and political context (*i.e.*, campaign effects) in which political debate takes place. Based on previous research we argue that women prefer to discuss politics in relatively like-minded, cohesive networks, while men prefer more confrontational networks. Moreover, we expect the gender gap to depend on the electoral context, in that the gender gap disappears in later campaign phases. These two arguments were tested and confirmed using data gathered in the Partirep Regional Election Survey in 2009.

KEYWORDS: deliberative democracy, political talk, gender differences, Belgium

1. Inleiding

Sinds haar deliberatieve wending heeft de politieke filosofie steeds meer aandacht voor de zogeheten discursieve basis van het politieke leven. Politieke deliberatie en het zorgvuldig afwegen van argumenten worden als de manier bij uitstek gezien om tot goede politieke beslissingen te komen. De kwaliteit van democratische besluitvorming hangt vanuit een deliberatief oogpunt dus niet langer af van het optel-

len van individuele preferenties; ze is bepaald door de intensiteit van de publieke discussie die aan het stemmen voorafgaat (vgl. Gutmann & Thompson, 2004).

Deliberatieve democraten verschuiven echter niet enkel de klemtoon van stemmen naar praten, maar ze verzetten zich tevens tegen het elitisme dat eerdere democratische modellen karakteriseert. Ze benadrukken veeleer het belang van het politieke debat in de ruimere publieke sfeer, dat wil zeggen tussen gewone burgers (Akkerman, 2007, p. 272). Het deliberatieve model wordt daarom als inclusiever en legitiemer beschouwd, omdat het ervan uit gaat dat politieke beslissingen in de formele politieke instellingen gevoed moeten worden door de brede waaier van opinies en meningen die leven onder de bevolking.

Deliberatieve democratie als ideaal claimt aldus een duidelijke meerwaarde, maar de vraag rijst of ze haar potentieel waar kan maken in de dagelijkse politieke praktijk. Daar bestaat twijfel over. Van zodra deliberatieve democratie de overgang maakte van een normatieve theorie naar een empirische discipline werd immers snel duidelijk dat deliberatieve capaciteiten en kansen ongelijk verdeeld zijn onder burgers. Een van de meest opvallende bevindingen is dat mannen en vrouwen in ongelijke mate deelnemen aan politieke discussies (Hansen, 1997). Deze genderverschillen in het praten over politiek ondermijnen de ambities en pretenties van het deliberatieve model: wanneer sekse een primaire bron van ongelijkheid in politieke discussies is, zullen deliberatieve uitkomsten de genderongelijkheid reproduceren. Deliberatieve democratie lijkt in de praktijk dan ook minder aantrekkelijk dan het theoretische ideaal ons voorhoudt.

Toch mogen we geen voorbarige conclusies trekken. Hoewel eerder onderzoek erin slaagde om sekseverschillen in het praten over politiek nauwgezet in kaart te brengen (Burns, Schlozman & Verba, 2001; Verba, Burns & Schlozman, 1997), merken we dat dit onderzoek erg gedecontextualiseerd is. Daardoor mist het een nuance die wel aan bod komt in meer recent onderzoek naar politieke participatie, namelijk dat politiek handelen ook altijd sociaal handelen is (Zuckerman, 2005; Zuckerman, Dasovic, & Fitzgerald, 2007). Praten over politiek doen we niet in een sociaal vacuüm maar altijd met iemand, en dat doen we daarenboven in een specifieke politieke context.

Dit artikel neemt deze recente inzichten als vertrekpunt en wil de relatie tussen sekse en het praten over politiek contextualiseren vanuit twee perspectieven. Aan de ene kant willen we het praten over politiek in zijn sociale context plaatsen. De eerste onderzoeksvraag luidt of sekseverschillen in politieke discussie variëren naar gelang van de personen met wie burgers praten over politiek. Hangt het verschil tussen mannen en vrouwen af van het sociale netwerk waarbinnen ze politieke discussies voeren?

Aan de andere kant is politieke discussie omwille van haar onderwerp afhankelijk van de politieke context. Wanneer politieke thema's sterk in de kijker lopen, zal er vaker over gediscussieerd worden. Daarom zijn we geïnteresseerd in het

antwoord op de vraag of sekseverschillen vatbaar zijn voor campagne-effecten. Verschilt de sterkte van sekseverschillen in politieke discussies voor en tijdens de verkiezingscampagne?

Voor we resultaten bespreken, moeten we duidelijk maken waarom het nuttig is om alledaags praten over politiek vanuit een deliberatief kader te bekijken. Dit doen we in de volgende paragraaf. Daarna gaan we in op het feit dat het praten over politiek, en de sekseverschillen daarin, gecontextualiseerd moet worden. Vervolgens tonen we de resultaten van de analyse. Ten slotte gaan we in op de implicaties van deze resultaten voor de deliberatieve theorie.

2. Sekseverschillen in democratische deliberatie

De theorie van de deliberatieve democratie hecht veel belang aan politieke discussie in de brede publieke sfeer. Toch is dit slechts een deel van het verhaal. De theorie had initieel veel aandacht voor de deliberatieve kwaliteiten van de besluitvorming binnen formele instituties. Al snel kwam echter het belang van deliberatie tussen gewone burgers op de voorgrond (Elster, 1998; Schudson, 1997). De aanvankelijke aandacht voor deliberatie in formele besluitvormingsarena's deed immers geen eer aan het theoretische ideaal, dat eiste dat politieke deliberatie geworteld is in de dagelijkse interacties tussen burgers (Kim & Kim, 2008; Schauer, 1999; Wolf & Ikeda, 2010).

Hoewel dergelijke publieke dialogen een geringere kans hebben om te voldoen aan het deliberatieve ideaaltype (Dryzek, 2000; Eliasoph, 1998), versterken ze het politieke leven door burgers de kans te geven hun ideeën te onderwerpen aan de zogenoemde 'test van de publiciteit'. Publiciteit heeft in een deliberatieve context overigens niet te maken met het al dan niet voeren van discussies achter gesloten deuren, maar met het feit dat opinies aan zoveel mogelijk tegengestelde of althans andere opinies blootgesteld moeten worden (Bohman, 1996, p. 26; Goodin & Niemeyer, 2003). Enkel door hun eigen opinies in het publieke debat te brengen, komen burgers te weten waar ze staan in het bredere publieke spectrum. Opdat een deliberatie publiek is, volstaat het dus niet om enkel met gelijkgestemden te delibereren maar moeten discussiepartners diverse tot zelfs radicaal tegengestelde invalshoeken hebben met betrekking tot het thema dat ter discussie staat (Bächtiger & Pedrini, 2010; Thompson, 2008).

Deze "exploration of mutuality through conversation" (Barber, 1984, p. 185), zoals informele politieke discussies tussen burgers gezien worden, levert de grondstof die de formele deliberatie tussen politici voedt en voortstuwt. Anders gesteld: door het praten over politiek met anderen bepaalt de burger waar institutionele deliberatie tussen politici over moet gaan (Gastil, 2000).

Ondanks de normatieve aantrekkingskracht van dit model komt deliberatieve theorie op een moment waarop haar potentieel voor democratische vernieuwing onder druk staat. De brede academische eensgezindheid over de stratificatie van politieke discussie – en politieke participatie in het algemeen – zaait twijfel over de meerwaarde die democratische deliberatie kan realiseren. Idealiter zouden de preferenties van alle burgers moeten circuleren in het publieke debat om tot goede politieke beslissingen te komen, maar een sociaal gedifferentieerd engagement in politieke discussie ondermijnt de goede bedoelingen van het deliberatieve model in de praktijk (Young, 1996). In die politieke realiteit leiden feitelijke ongelijkheden onder burgers tot ongelijke deliberatieve capaciteiten en kansen. De grote ambities van de deliberatieve democratie staan bijgevolg op gespannen voet met de schijnbaar onuitwisbare ongelijkheden die het model plagen.

Een van de opvallendste ongelijkheden betreft de vaststelling dat vrouwen minder vaak praten over politiek dan mannen (Burns *et al.*, 2001; Conover, Searing & Crewe, 2002; Hansen, 2010; Ulbig & Funk, 1999). En aangezien deliberatieve democratie zulke hoge eisen stelt aan de gelijke participatie van alle burgers, ondermijnen deze sekseverschillen de zogeheten inclusiviteit van politieke discussie (Bohman, 1996, p. 111). Wanneer de politieke discussie onder burgers de deliberatie in de formele arena's voedt, zullen sekseverschillen onder de bevolking zich vertalen in een *genderbias* in de formeel politieke uitkomsten. Als dusdanig is het medicijn zeker zo erg als de ziekte: deliberatieve democraten fulmineerden oorspronkelijk tegen vormen van uitsluiting die diep geworteld zijn in formele instituties, maar als ze toelaten dat basisongelijkheden zich vertalen in ongelijke politieke uitkomsten, zijn ze zelf net zo 'schuldig' aan de reproductie van machtsongelijkheden.

Hoewel eerder onderzoek aantoonde dat er verschillen zijn tussen mannen en vrouwen in hun deelname aan politieke discussie, zag dit onderzoek stevast over het hoofd dat die discussie altijd plaatsvindt in een sociale en politieke context. Inzicht in het praten over politiek wint bij contextualisatie, te meer omdat onderzoek naar andere vormen van politieke participatie het belang van de context benadrukt (voor een overzicht zie: Zuckerman, 2005; Zuckerman, Dasovic & Fitzgerald, 2007). Op deze context gaan we hierna dieper in.

3. De sociale context van politieke discussie: discussienetwerken

Ondanks het feit dat de literatuur rond politieke participatie en stemgedrag herhaaldelijk het belang van sociale contextualisatie benadrukt, blijft het onderzoek naar politieke discussie steken in overwegend atomistische assumpties over politiek gedrag. Aandacht voor de sociale inbedding van het praten over politiek, voor

de vraag met wie mensen politiek bespreken, kan daarom interessante perspectieven bieden. Elke burger maakt deel uit van meerdere discussienetwerken, die elk hun eigen kenmerken hebben. In navolging van Granovetter (1973) maken we in dit verband een onderscheid tussen zwakke en sterke netwerken. Sterke netwerken bestaan uit gelijkgezinde mensen met (sterk) overlappende opinies. Familieleden worden algemeen beschouwd als discussiepartners in dergelijke sterke netwerken. De zwakke netwerken omvatten een veel grotere diversiteit aan perspectieven en opinies en bestaan voornamelijk uit vrienden en collega's (McClurg, 2003; Zuckerman, 2005).

Beide netwerktypes hebben hun eigen democratische merites. Sterke netwerken hebben een belangrijke integratieve functie: ze stellen burgers gerust, kweken het noodzakelijke zelfvertrouwen, en geven betekenis in het praten over complexe politieke thema's. Of, zoals Knoke (1990, p. 1042) stelt: "the recurrent communications within these small, intimate networks construct the grand interpretive schemas that anchor people to larger social systems". Niettemin zijn sterke netwerken problematisch vanuit een deliberatief perspectief. Deliberatieve democraten eisen immers dat argumenten en posities aan de test van de publiciteit worden onderworpen; argumenten moeten betwist en bestreden worden om te bepalen in welke mate ze de kracht van het betere argument kunnen weerstaan. In sterk samenhangende netwerken staan de meeste neuzen echter in dezelfde richting. "Even the richest and most satisfying family life", aldus Hannah Arendt (1958, p. 57), "can offer only the prolongation and multiplication of one's own position." Politieke discussie onder gelijkgestemden biedt aldus relatief weinig meerwaarde om tot weloverwogen opinies te komen (Scheufele, 2004; zie echter Mutz, 2002).

Discussie in zwakke netwerken kan daarentegen deliberatieve meerwaarde bieden. Door hun interne diversiteit stimuleren zwakke netwerken een proces van betwisting en contestatie. Netwerkheterogeniteit voedt het proces van over en weer argumenteren. Dit proces zorgt ervoor dat burgers standpunten van anderen cognitief incorporeren (Arendt, 2005, p. 303) en voorkomt "informational inbreeding among politically like-minded citizens" (Huckfeldt, 2001, p. 426).

Hoewel politieke discussie in zwakke netwerken voldoet aan de publiciteitsvereiste, heeft zij moeite met inclusiviteit. Het proces van argumenteren vereist dat mensen hun mening blootstellen aan kritiek en dat ze openlijk een kant kiezen (Mutz, 2002; Scheufele, 1999, p. 29). Het antagonistische karakter van politieke discussie in zwakke netwerken werpt sociale drempels op voor vrouwen, in die zin dat het vrouwen sterker afschrikt dan mannen (Margolis, 1992). Vandaar dat vrouwen veeleer de veilige setting van de familie verkiezen om politiek te bespreken, terwijl mannen veeleer met vrienden en collega's over politiek praten (Burns *et al.*, 2001, p. 193; Miller, Wilford & Donoghue, 1999, p. 288; Pattie & Johnston, 2000, p. 58; Zuckerman, Dasovic & Fitzgerald, 2007, p. 144). Bijgevolg verwachten we dat sekseverschillen in politieke discussie groter zijn in antagonistische settings

(met vrienden en collega's) en vervagen in homogene, familiale netwerken (Bennett, Flickinger & Rhine, 2000, p. 111). Om van empirische steun te kunnen spreken voor deze hypothese moet de genderkloof in politieke discussie het grootst zijn met collega's en vrienden, terwijl ze het kleinst is in de familiesetting.

4. De politieke context van politieke discussie: campagne-effecten

Politieke discussie vindt niet alleen plaats in sociaal verband, maar is ook politiek ingebed. Westerse democratieën kennen hun hoogtijdagen rond verkiezingen en dat heeft als gevolg dat de omzetting van publieke voorkeuren naar de institutionele arena voornamelijk plaatsvindt in het stemhokje. De keuze die burgers tijdens verkiezingen maken bepaalt, althans tot op zekere hoogte, hun politieke lot voor de daaropvolgende jaren en bepaalt mede in welke mate hun belangen en voorkeuren vertegenwoordigd worden. Desondanks kan in een representatief systeem het optellen van individuele preferenties – door te stemmen – enkel betekenisvol zijn wanneer burgers hun belangen – door te praten – achterhalen (Geenens & Tinnevelt, 2007, p. 50). Een representatief systeem heeft waarschijnlijk op geen enkel moment meer behoefte aan goed geïnformeerde burgers en doordachte publieke opinies dan tijdens het politieke kantelpunt van de verkiezingen (Iyengar & Simon, 2000).

In die zin zouden politieke of verkiezingscampagnes, waarin de massamedia uitgebreid berichten over politieke thema's, burgers in staat moeten stellen om weloverwogen politieke beslissingen te nemen (Parry-Giles & Parry-Giles, 2005, p. 45). Het is juist tijdens de campagne dat er een proliferatie van publieke posities en argumenten plaatsvindt en dat het duidelijk wordt waar partijen en politici voor staan. Electorale campagnes mediatiseren de politieke strijd en intensifiëren de uitwisseling van opinies tussen burgers. Politici verschijnen vaker op de televisie, opiniepeilingen worden georganiseerd, politieke posities worden nadrukkelijker belicht, en burgers worden geconfronteerd met de veelheid aan publieke opinies over een thema.

Intense media-aandacht is volgens deze optiek de motor van de toename in politieke discussie tussen burgers (Campus, 2010, p. 253). Eerder onderzoek rapporteerde dat deze toename de sekseongelijkheden in het praten over politiek kan uitvlakken, al is het maar tijdelijk (Faas & Schmitt-Beck, 2010). Met andere woorden, zelfs al geven vrouwen aan minder vaak over politiek te praten in het dagelijkse leven, dan nog is het mogelijk dat de verschillen tussen mannen en vrouwen verdwijnen tijdens de campagne omdat *iedereen* op dat moment over politiek praat. Het bestuderen van de genderkloof in het praten over politiek vereist dan ook een in de tijd gedifferentieerde aanpak, waarbij het de verwachting is dat verschillen tussen mannen en vrouwen in participatie aan politieke discussies verdwijnen tijdens de verkiezingscampagne.

5. Data en sleutelvariabelen²

De sekseverschillen in politieke discussie in verschillende sociale en politieke contexten werden geanalyseerd aan de hand van het Regionale Verkiezingsonderzoek van het Partirep Consortium uit 2009.³ Voor deze panelstudie werden respondenten op volledig willekeurige wijze gekozen uit officiële bevolkingslijsten; ze werden geïnterviewd voor en tijdens de verkiezingscampagne. De eerste golf van vraaggesprekken betrof 2331 face-to-face interviews en werd enkele maanden voor de verkiezingen afgerond, zodat we campagne-effecten kunnen uitsluiten. De tweede golf werd in de weken net voor de verkiezingen georganiseerd en bestond uit 1845 telefonische interviews met respondenten uit de eerste golf. Deze beschikbaarheid van paneldata (op individueel niveau) laat ons toe om het effect van campagnes te bepalen.

5.1. *Afhankelijke variabelen*

De afhankelijke variabele voor onze analyse is het praten over politiek. Meer specifiek stelden we respondenten de volgende vraag: “Mensen praten af en toe wel eens over politiek. Kan u aangeven hoe vaak u de afgelopen maand met volgende mensen gesproken hebt over politiek?”. Drie vooraf bepaalde discussienetwerken werden voorgelegd in beide golven van de survey, namelijk vrienden, collega’s en familie. De frequentie van deelname aan politieke discussie werd gemeten aan de hand van een vierpuntsschaal gaande van ‘nooit’ via ‘zelden’ en ‘soms’ tot en met ‘vaak’.⁴

5.2. *Onafhankelijke (socio-demografische) variabelen*

De gebruikelijke set van socio-demografische achtergrondkenmerken werd opgenomen in de analyses. De voornaamste variabele was uiteraard de sekse van de respondent, een dummy waarbij ‘0’ staat voor man en ‘1’ duidt op vrouw. De leeftijd van de respondenten werd gemeten met een open vraag naar het geboortjaar. Hun onderwijsniveau werd bevraagd met vooraf bepaalde antwoordcategorieën, die gehercodeerd werden in drie groepen: geen, lager of lager secundair onderwijs; hoger secundair onderwijs; en hoger onderwijs.

Ten slotte gingen we ervan uit dat sociale klasse invloed kon hebben. De vragenlijst bevatte echter geen vraag naar subjectieve sociale klasse, waardoor we aangewezen waren op een zogeheten proxivariabele, te weten de professionele situatie van de respondent. Hierbij onderscheidde we tussen niet-actieven, leden van het lagere kader en arbeiders, het middenkader, en het hogere kader.⁵

5.3. *Controlevariabelen*

Voortbouwend op het zogeheten *Civic Voluntarism Model* (Verba, Schlozman & Brady, 1995) onderscheiden we twee specifieke types van controlevariabelen, namelijk middelen en attitudes. Een eerste belangrijk middel is politieke kennis (Salmon & Neuwirth, 1990). Burgers met kennis van politiek zullen sneller ingaan op discussies en beter de politieke gevoeligheden aanvoelen. Volgens conventionele metingen scoren vrouwen lager op vragen over politieke kennis, waardoor ze zich minder comfortabel zouden voelen in politieke discussies (Frazer & Macdonald, 2003; Mondak & Anderson, 2004). Politieke kennis werd gemeten door aan respondenten vijf meerkeuzevragen voor te leggen over onder andere de bevoegdheidsverdelingen en de samenstelling van het parlement. De juiste scores op deze vragen werden vervolgens opgeteld.

Kansen om over politiek te praten zijn eveneens een belangrijk middel. Aangezien zulke kansen vooral samenhangen met de mate waarin iemand sociaal verankerd is, vroegen we de respondenten of ze lid waren van middenveldorganisaties. Dit is weliswaar (wederom) een proxivariabele, maar het vormt een indicator voor de mate waarin een persoon zich in verschillende maatschappelijke netwerken bevindt. Dit werd gemeten door een dummy waarbij '0' aanduidt dat de respondent van geen enkele organisatie deel uitmaakt, terwijl dat bij '1' wel het geval is.

Ten slotte speelt het gebruik van politieke informatie een rol. Daarom maakten we een index die weergeeft hoe vaak de respondent in de afgelopen twee weken voorafgaand aan het interview een krant had gelezen of het nieuws op televisie, internet of de radio had meegepikt. Het gebruik van partijgebonden media werd daarenboven gemeten door een index te maken van het aantal keer dat de respondent de website van een partij of politicus bezocht of politiek drukwerk bekeek.

Behalve van deze middelen hangt het praten over politiek af van houdingen ten aanzien van politiek (Burns *et al.*, 2001, p. 33; Verba *et al.*, 1997, p. 1057). Eén van die attitudele vereisten is politiek zelfvertrouwen. Als vrouwen (relatief veel) twijfels hebben bij hun politieke competentie, zullen ze misschien minder sterk geneigd zijn om deel te nemen aan politieke discussies. Bijvoorbeeld de vrees om geridiculeerd te worden zal hen daarvan weerhouden. Politiek zelfvertrouwen werd gemeten aan de hand van een standaardbatterij van vragen met een Likert-antwoordschaal.

Een andere attitude die effect kan hebben op publieke deliberatie is politieke interesse. De motivatie om over politiek te praten zal lager zijn wanneer de interesse in het onderwerp ontbreekt (Verba, Schlozman & Brady, 1995). Politieke interesse werd gemeten door aan respondenten te vragen op een schaal van 0 (niet geïnteresseerd) tot en met 10 (zeer geïnteresseerd) aan te geven hoe sterk hun interesse in politiek is.

Tot slot kan politieke discussie enkel slagen wanneer burgers vertrouwen hebben in degenen met wie ze spreken. Sociaal wantrouwen zou een serieuze rem kunnen zetten op het potentieel voor politieke discussie. Om sociaal vertrouwen te

meten legden we de respondenten twee stellingen voor, waarbij ze op een schaal van 0 tot en met 10 konden aangeven hoeveel vertrouwen ze hadden in anderen. Deze twee stellingen werden vervolgens omgevormd tot een schaal.

6. Descriptieve analyse

Om een eerste indruk te krijgen van de empirische waarschijnlijkheid van onze theoretische claims, is een bivariate analyse uitgevoerd. Tabel 1 toont het relatieve aantal vrouwen en mannen dat aangaf gesproken te hebben over politiek in de drie discussienetwerken en over de twee golven. De tabel toont enkele interessante bevindingen. Eerst en vooral is het duidelijk dat onze vraag naar de sekseverschillen in politieke discussie zeer relevant is: het relatieve aantal mannen dat in de maand voor het interview over politiek sprak is steevast hoger dan het percentage vrouwen. Deze verschillen zijn statistisch significant in elk netwerk en op elk moment, behalve voor politieke discussie met familie tijdens de campagne. Daarbij aansluitend is het interessant te zien dat in de eerste golf (voor de campagne) de sekseverschillen in de familiesetting slechts significant zijn op het .05 niveau. Het verband tussen sekse en politieke discussie is aldus het zwakste in de relatief samenhangende omgeving van de familie.

TABEL 1. Percentage mannen en vrouwen dat sprak over politiek (naar discussienetwerk en campagnetijdstip).

	Golf 1 (voor de campagne)		Golf 2 (tijdens de campagne)	
	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen
Familie	66%	72%*	77%	80% (n.s.)
Vrienden	59%	74%***	69%	78%***
Collega's	55%	67%***	65%	74%***

Sign. ***: $p < ,001$; *: $p < ,05$.

Wanneer we, ten tweede, het sekseverschil uitsplitsen naar discussienetwerk, verschijnt een genuanceerder beeld. Zowel mannen als vrouwen praten het minst vaak met collega's en dit zowel in de eerste als de tweede golf. Ondanks deze gelijkens verschildt de favoriete sociale locus voor politieke discussie tussen mannen en vrouwen. Vrouwen kiezen ervoor om politiek met familieleden te bespreken, terwijl mannen voor de campagne iets meer met vrienden praten en tijdens de campagne meer teruggrijpen naar familieleden.

Daarenboven moeten we het tijdsaspect in kaart brengen. Het verschil in deelnamepercentages tussen beide tijdstippen (golven) is het sterkst bij vrouwen. Het

aandeel vrouwen dat deelneemt aan politieke discussie neemt tijdens de campagne met tien procentpunten toe, terwijl de toename bij mannen beperkter is. De sterke toename van het aandeel vrouwen dat zegt te praten over politiek brengt een interessante dynamiek aan het licht. Als in latere analyses zou blijken dat de sekseverschillen afnemen tussen de eerste en de tweede golf, dan is dit waarschijnlijk voornamelijk te danken aan de sterkere toename van het aantal vrouwen dat politiek bediscussieert.

Dit zien we in tabel 2. Deze tabel toont het aandeel respondenten, opgesplitst volgens sekse, dat in de eerste golf aangaf nooit over politiek te praten maar actieve spreker werd in de tweede golf. Zowel met vrienden als met collega's ligt het aantal vrouwen dat actief over politiek begint te praten significant hoger dan het aantal mannen. In de familiesetting is de toename in het aantal actieve sprekers echter grotendeels dezelfde voor mannen en vrouwen. Dit betekent dat, als uit latere analyses blijkt dat sekseverschillen verdwijnen in de late campagnefase, dit waarschijnlijk een gevolg is van de toename van vrouwelijke participatie.

TABEL 2. **Percentage mannen en vrouwen dat een actieve spreker wordt tijdens de campagne.**

	Vrouwen	Mannen
Familie	55% ^a	45% (n.s.)
Vrienden	62%	38% ^{***}
Collega's	57%	43% ^{**}

Sign. **: $p < ,01$; ***: $p < ,001$.

^a De cellen geven het percentage mannen en vrouwen weer dat aangaf:

- (1) dat ze *nooit* over politiek praatten in de eerste golf; en
- (2) dat ze *minstens af en toe* over politiek praatten in de tweede golf.

Deze resultaten ondersteunen onze verwachtingen dat de sociale en politieke inbedding ertoe doen. Maar bivariate analyses controleren natuurlijk niet voor het effect van andere, derde variabelen. We zullen daarom de verschillen tussen vrouwen en mannen in het praten over politiek verkennen in een omvattender aanpak, door de impact van socio-demografische variabelen, plus middelen, vaardigheden en attitudes in acht te nemen.

7. De sociale en politieke context van het praten over politiek

Gegeven het ordinale meetniveau van de afhankelijke variabele gebruiken we een logistische regressie om de sociale en politieke inbedding van politieke discussie te

onderzoeken. Dit creëert een probleem, want de afhankelijke variabele heeft vier antwoordcategorieën, wat een multinomiale logistische regressie noodzakelijk zou maken. De bruikbaarheid van deze techniek is echter beperkt. Gezien het grote aantal categorische onafhankelijke variabelen en het relatief beperkte aantal cases, zou een multinomiale regressie onstabiele resultaten genereren. Een binomiale logistische regressie is daarom toepasselijker, maar dat betekent dat we 'praten in politiek' moeten dichotomiseren, waarbij '0' betekent dat de respondent nooit praatte over politiek in de afgelopen maand, terwijl '1' aangeeft dat dit wel gebeurde.⁶

Een tweede probleem betreft het modelleren van de relatie tussen onze variabelen. Het doel van dit onderzoek is na te gaan of de sociale en electorale contexten invloed hebben op de sekseverschillen in het praten over politiek. Aangezien het modelleren van deze relaties complex is en omdat we geen metingen hebben voor alle achtergrondkenmerken in beide golven, moeten we voor een relatief simpel verklarend model opteren en het effect van geslacht op het praten over politiek indirect afleiden. Dit betekent concreet dat we zullen zien of sekse een residueel effect heeft op deelname aan politieke discussie na controle voor derde variabelen. Dit model zullen we voor alle settings en beide golven bekijken (voor dezelfde procedure, zie bv. Verba *et al.*, 1997). Als sekse een significante verklarende variabele is in een bepaalde context maar niet in een andere, concluderen we dat de contextuele variatie het verschil veroorzaakt.

Tabel 3 toont het resultaat van de multivariate analyse en biedt interessante inzichten vanuit drie perspectieven. Eerst en vooral blijkt dat de verschillen in het praten over politiek tussen mannen en vrouwen niet in elke setting en op elk moment volledig herleid kunnen worden tot verschillen in middelen, vaardigheden en attitudes: het effect van sekse blijft significant, zelfs na controle voor de in de literatuur relevant geachte middelen en attitudes.

Wanneer we in detail naar de bevindingen kijken, zien we dat de rol van de beroepssituatie en politieke participatie van de respondenten niet overschat moet worden. Zij oefenen geen significante invloed uit op het al dan niet praten over politiek. Het is overigens enigszins contra-intuïtief om te zien dat het onderwijsniveau slechts een zwakke verklaring biedt voor politieke discussie. We voegden een interactie-effect toe tussen sekse en opleidingsniveau, omdat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in de hoogste en laagste onderwijsklassen (Derks & Vermeersch, 2002). Het feit dat deze interactieterm significant is in twee settings wijst erop dat onderwijsniveau een verschillend effect heeft naar gelang van de sekse van de respondent. Voor vrouwen speelt het onderwijsniveau voor de campagne een belangrijke rol in het stimuleren van politieke discussie met collega's. Tijdens de campagne heeft het een positieve impact in de familiesetting. De tabel toont ook dat politieke interesse een consistent en positief effect heeft op politieke discussie, terwijl het gebruik van nieuwsmedia veeleer zwak is. Het gebruik van partijmedia is sterker.

TABEL 3. Binomiale logistische regressie ter verklaring van praten over politiek in drie discussienetwerken voor en tijdens de campagne.

	Golf 1 (voor de campagne)			Golf 2 (tijdens de campagne)		
	Familie Exp. β	Vrienden Exp. β	Collega's Exp. β	Familie Exp. β	Vrienden Exp. β	Collega's Exp. β
Sekse						
Man (ref)						
Vrouw	1,150 (ns)	,639**	,479*	,828 (ns)	,810 (ns)	,639 (ns)
Socio-demografie						
Leeftijd	,991**	,990**	,989 (ns)	,983***	,995	,988 (ns)
Onderwijsniveau						
Geen, lager of lager secundair (ref)						
Hoger secundair	1,454*	1,317 (ns)	,813 (ns)	,694 (ns)	1,019 (ns)	,702 (ns)
Hoger	1,657*	1,314 (ns)	,672 (ns)	1,049 (ns)	1,685*	,859 (ns)
Sekse * onderwijsniveau						
Vrouw*hoger secundair	,994 (ns)	1,036 (ns)	1,067 (ns)	2,410**	1,308 (ns)	,818 (ns)
Vrouw*hoger	1,305 (ns)	1,609 (ns)	2,375*	2,300*	,911 (ns)	1,304 (ns)
Professionele situatie						
Hoger kader (ref)						
Middenkader	,921 (ns)	1,040 (ns)	1,105 (ns)	1,142 (ns)	1,376 (ns)	1,243 (ns)
Lager kader en arbeiders	1,149 (ns)	,873 (ns)	,882 (ns)	1,369 (ns)	1,120 (ns)	,778 (ns)
Niet-actieven	,874 (ns)	,853 (ns)	/ ^a	1,180 (ns)	1,215 (ns)	/ ^a
Regio						
Wallonië (ref)						
Vlaanderen	,823 (ns)	,917 (ns)	1,532**	,797 (ns)	1,316*	1,068 (ns)
Middelen en vaardigheden						
Politieke kennis	1,083*	1,036 (ns)	1,038 (ns)	1,110*	,972 (ns)	,959 (ns)
Lidmaatschap organisaties						
Geen lid (ref)						
Lid van minstens één vereniging	1,027 (ns)	1,163 (ns)	,746 (ns)	1,218 (ns)	1,065 (ns)	1,107 (ns)
Gebruik van nieuwsmedia	1,083**	1,087**	1,113**	1,035*	1,039 (ns)	1,059 (ns)
Gebruik van partijmedia	1,314***	1,421***	1,211***	1,309***	1,379***	1,216***
Attituden						
Politiek zelfvertrouwen	1,136***	1,143**	1,076 (ns)	1,087*	1,098**	1,057 (ns)
Politieke interesse	1,168***	1,192***	1,235***	1,206***	1,156***	1,160***
Sociaal vertrouwen	1,045 (ns)	1,062*	1,038 (ns)	1,033 (ns)	1,057 (ns)	,975 (ns)
Constant	,276***	,255***	,543 (ns)	,122***	,190***	,885 (ns)
Nagelkerke R²	24,7%	30,8%	23,5%	26,7%	21,7%	15,5%
N	2265	2265	1190 ^a	1804	1805	994 ^a

Sign. *: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

^a Niet-actieve respondenten werden uitgesloten van de analyse omdat ze geen collega's hebben.

Een tweede belangrijke conclusie die we uit tabel 3 trekken is dat het sekseverschil varieert naar gelang van het discussienetwerk. Voor elke 100 mannen zijn er slechts 64 vrouwen die praten over politiek met vrienden, en 48 vrouwen die praten met collega's voor de verkiezingscampagne, terwijl er geen significant verschil

is wat betreft praten met familie. Sekse blijkt daardoor een van de belangrijkste determinanten voor politieke discussie in de eerste golf, zelfs na controle voor middelen en attitudes.

Deze resultaten ondersteunen onze hypothese dat vrouwen gespreksomgevingen met een hoog conflictpotentieel in sterkere mate vermijden dan mannen (Burns *et al.*, 2001; Lipsitz, 2004). Het sekseverschil verdwijnt immers binnen de familiekring, wat een relatief veilige omgeving is omdat de meeste familieleden een gelijkaardig perspectief op politieke thema's delen. De werkvloer daarentegen combineert een hoge kans om mensen met tegengestelde meningen te vinden met sterke sekseverschillen. Onze resultaten bevestigen dus eerder onderzoek (Margolis, 1992; Miller, Wilford & Donoghue, 1999) en duiden erop dat het antagonistische karakter van politieke discussie in heterogene netwerken een sterkere drempel opwerpt voor vrouwen om te praten over politiek. Dit toont aan dat de sociale definities van mannelijkheid en vrouwelijkheid bepalen of, en in welke mate beide seksen praten over politiek. Sekse als biologische categorie verhult met andere woorden een hele set van sociale genderattributen die de bereidheid tot deelname aan politieke discussie bepalen (Knobloch-Westerwick & Alter, 2007, pp. 752-753).

De derde en laatste conclusie die we trekken is dat de sekseverschillen variëren in sterkte naargelang de electorale context. Er bestaan verschillen in het praten over politiek voor de campagne, maar deze kloof verdwijnt tijdens de verkiezingscampagne. De toegenomen berichtgeving over politieke feiten, opinies en persoonlijkheden functioneert als een katalysator voor het verdwijnen van de sekseverschillen in het praten over politiek (Huckfeldt, Sprague & Levine, 2000; Pan *et al.*, 2006). Hoewel het niveau van discussie tijdens de campagne zowel bij mannen als vrouwen stijgt, toonden de eerste twee tabellen aan dat het verdwijnen van sekseverschillen voornamelijk het resultaat is van toegenomen politieke discussie van vrouwen tijdens de campagne. Het feit dat vrouwen op dat moment een inhaalbeweging maken, zorgt ervoor dat de verschillen hun statistische significantie verliezen. Dit is een interessante bevinding, omdat ze aantoont dat praten over politiek zich niet in een politiek en electoraal vacuüm afspeelt.

8. Implicaties voor deliberatieve theorie

De bevinding dat politieke discussie varieert naar gelang van de politieke en sociale context waarin deze zich voltrekt, heeft implicaties voor de mate waarin de deliberatieve theorie haar meerwaarde kan realiseren. Ten eerste toont de sociale inbedding in discussienetwerken dat het de moeite loont om te kijken naar degenen

met wie burgers praten over politiek. Politieke discussie is een sociaal proces en de participatie in zulke discussie hangt mede af van wie de discussiepartners zijn.

Daarenboven tonen de data aan dat er een *trade-off* bestaat tussen twee van de deliberatieve kernvereisten, namelijk publiciteit en inclusiviteit. Hoe strenger de publiciteitsvereiste is, des te sterker de inclusie van burgers in het gedrang komt. Vrouwen vermijden volgens onze analyse netwerken die hoog zijn in termen van publiciteit, dat wil zeggen netwerken waarin sterk verschillende opinies over politiek naar boven komen en botsen. Als dusdanig vindt hun praten over politiek en bijgevolg hun politieke identiteitsvorming voornamelijk plaats in de relatief gelijkgezinde omgeving van de familie. Vrouwen – en mogelijk andere groepen die zich minder comfortabel voelen bij het hoge conflictpotentieel van deliberatie – lopen aldus het risico uitgesloten te worden uit het proces van collectieve preferentievorming dat in de publieke sfeer plaatsvindt. In die zin slaagt het deliberatieve ideaaltype er niet in om te erkennen dat niet iedereen zich even goed voelt bij, of zich opgewassen voelt tegen de ‘taak’ om met sterk verschillende anderen te praten over politiek. Maar deliberatieve democratie gaat verder dan dat: het versterkt deze uitsluiting en geeft ze een schijn van legitimiteit. De theorie claimt immers dat de uitkomsten van deliberatie legitiemer zijn dan de uitkomsten van een stemming, omdat iedereen tenslotte de kans heeft gehad om volwaardig deel te nemen aan het proces dat heeft geleid tot die beslissing. Wat de theorie hier over het hoofd ziet, is dat participatie in informele deliberatie gekenmerkt wordt door diepe structurele ongelijkheden. Aangezien zulke publieke dialogen de deliberatie op het institutionele niveau voeden, zullen politieke uitkomsten een sterke *genderbias* bevatten.

Ook uit de politieke contextualisering kunnen we belangrijke conclusies trekken. Op het moment dat de representatieve democratie wellicht de grootste behoefte heeft aan weloverwogen opinies en doordachte argumenten – in het stemhokje – verdwijnen de sekseverschillen in het praten over politiek. Zoals de analyses in deze bijdrage toonden, neemt politieke discussie een egalitaire wending tijdens de campagne. Op dat moment praten mannen en vrouwen even vaak over politiek en als dusdanig kunnen mannelijke en vrouwelijke stemmen beschouwd worden als even goed geïnformeerd. De negatieve impact van de sekseverschillen in het dagelijks praten over politiek moet daarom niet overschat worden, noch moet hij genegeerd worden.

Ten slotte, op een meer algemeen niveau houden onze resultaten een waarschuwing in voor deliberatieve democraten die een al te radicale en snelle transformatie van het politieke systeem in een deliberatieve polis verdedigen. Hoewel de idee van een politieke besluitvorming gebaseerd op de omvatting of inclusie van alle standpunten en de publiciteit van alle maatschappelijk posities normatief aantrekkelijk is, worden moderne democratieën nog steeds geconfronteerd met grootschalige feitelijke ongelijkheden. En ondanks het feit dat deze ongelijk-

heden misschien verdwijnen tijdens de campagne, mogen we er niet blind voor zijn dat politieke discussie in de jaren tussen de verkiezingen nog altijd sterk *gegended* is. Bij een al te haastige implementatie van deliberatieve principes in de politieke praktijk zou deliberatieve democratie snel op haar grenzen stoten (Sanders, 1997; Young, 2000). Voorstanders van deliberatieve besluitvorming doen er goed aan om het fundamentele probleem van inclusiviteit voor ogen te houden voor ze een al te radicale transformatie van de democratie bepleiten of verdedigen.

9. Conclusie

De laatste jaren hebben politieke filosofen meer aandacht voor het belang van publieke discussie voor de democratie. De omvorming van onze samenleving in een volmaakt deliberatieve polis is echter een ver doel, en gezien de resultaten van ons onderzoek is het misschien maar beter zo. Het deliberatieve model kan zijn potentieel immers maar in beperkte mate waarmaken in de politieke praktijk, aangezien sekseongelijkheden onder burgers nog steeds in sterke mate bepalen wanneer en met wie zij over politiek praten. Niettemin moet deze bevinding gekwalificeerd worden vanuit twee perspectieven.

Aan de ene kant is het waar dat sekse een relatief sterke en significante verklaring blijft voor het praten over politiek met vrienden en collega's, zelfs na controle voor andere factoren, maar diezelfde genderkloof bestond niet in de familiesetting. De sociale definities van wat het betekent om vrouw en man te zijn, bepalen mede in welke mate mannen en vrouwen deelnemen aan politieke discussie. Daarom is het belangrijk en voor verder onderzoek van belang om de sociale inbedding in discussienetwerken mee te nemen. Een dergelijke gedifferentieerde aanpak toont een genuanceerder beeld dan de loutere vaststelling dat vrouwen minder frequent over politiek praten dan mannen.

Aan de andere kant is niet enkel een differentiatie tussen sociale netwerken noodzakelijk, maar moeten analyses ook de politieke context in acht nemen waarin burgers praten over politiek. Electorale campagnes met hun sterke mediatisering van publieke posities, preferenties en persoonlijkheden kunnen een egalitaire werking hebben. De sekseverschillen in politieke discussie verdwijnen op het moment dat individuele preferenties omgezet worden in collectieve preferentieordeningen. Aangezien mannen en vrouwen vlak voor de verkiezingen even vaak praten over politiek, lopen ongelijkheden minder risico om vertaald te worden in politieke beslissingen met een *genderbias*. Het in acht nemen van de sociale en politieke context waarin burgers praten over politiek kan nieuwe, hoopvolle perspectieven bieden voor een sterke(re) democratie.

Appendix: Constructie van de variabelen

Sekse: dichotome variabele waarbij '0' staat voor man en '1' voor vrouw.

Leeftijd: gemeten in jaren aan de hand van het geboortejaar. Gemiddelde = 48,25; standaardafwijking = 17,69.

Onderwijsniveau: trichotome variabele waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen (1) geen, lager of lager secundair onderwijs (bso, tso en aso), (2) hoger secundair onderwijs (bso, tso en aso), en (3) hoger onderwijs.

Professionele situatie: variabele bestaande uit vier categorieën: (1) niet-actieven (gepensioneerden, werklozen, studenten, en huisman/-vrouw); (2) lager kader en arbeiders; (3) middenkader (ondernemer met minder dan zes werknemers en bedienden); (4) hoger kader (ondernemers met zes werknemers of meer, vrije beroepen, directieleden en leden van het hogere kader).

Regio: dichotome variabele die werd gehercodeerd op basis van de postcode. '0' betekent Wallonië en '1' staat voor Vlaanderen.

Politieke kennis: schaal geconstrueerd op basis van vijf meerkeuzevragen over de feitelijke kennis van de respondent over de bevoegdheidsverdeling, de samenstelling van het parlement, het politieke personeel en de partijen. De schaal werd geconstrueerd door de juiste antwoorden op te tellen, en er werd geen correctie toegepast voor foute antwoorden. De schaal varieert daardoor van 0 tot en met 5, met een gemiddelde van 2,16 en een standaarddeviatie van 1,53. Cronbachs α bedraagt ,603.

Lidmaatschap organisatie: dichotome variabele waarbij '0' staat voor lid van geen enkele organisatie, en '1' aanduidt dat de respondent lid is van minstens één van de volgende organisaties: jeugdbeweging, milieubeweging, algemene hulpdiensten, hobbyclub, vrouwenbeweging, socio-culturele beweging, sportvereniging, politieke vereniging, religieuze vereniging, buurtcomité, vredesbeweging, vakbond of beroepsvereniging, gezondheidsvereniging, gepensioneerdenvereniging of gezinsvereniging.

Gebruik van nieuwsmedia: index van vier vragen die de frequentie meten van het gebruik van de volgende nieuwsmedia: kranten, tv-journaal, nieuwswebsites of radionieuws. Deze vier vragen werden in beide golven gesteld en de antwoordcategorieën voor elk van deze media gingen van 1 (nooit) tot 6 (systematisch elke dag). De index werd herleid tot een schaal van 0 tot en met 10, met een gemiddelde

in de eerste golf van 5,86 en een standaarddeviatie van 2,22. Het gemiddelde in de tweede golf was 5,61 met een standaardafwijking van 2,15.

Gebruik van politieke media: index van vier vragen die de frequentie meten van het gebruik van de volgende partijmedia: de website van een politieke partij, de website van een politicus, drukwerk van een politieke partij, of reclame van een politieke partij in de media. Deze vier vragen werden in beide golven gesteld en de antwoordcategorieën voor elk van deze media gingen van 1 (nooit) tot en met 4 (vaak). De index werd herleid tot een schaal van 0 tot en met 10, met een gemiddelde in de eerste golf van 1,81 en een standaarddeviatie van 1,78. Het gemiddelde in de tweede golf was 8,39 met een standaardafwijking van 2,21.

Politiek zelfvertrouwen: somschaal van vier vragen: 'Ik beschouw mezelf in staat om aan politiek deel te nemen'; 'ik denk dat ik even goed werk zou leveren als de meeste politici die we verkiezen'; 'ik denk dat ik beter geïnformeerd ben over politiek en de regering dan de meeste mensen'; en 'Ik denk dat ik een vrij goed begrip heb van de belangrijke thema's waarmee onze maatschappij geconfronteerd wordt'. Voor elk van deze vragen werd een Likert-schaal aangeboden, gaande van 1 (helemaal oneens) tot en met 5 (helemaal eens). De somschaal werd herleid tot een schaal gaande van 0 tot en met 10, met een gemiddelde van 4,09, en een standaardafwijking van 2,07. Cronbachs α bedraagt ,678.

Politieke interesse: schaal gebaseerd op één item: 'In welke mate heeft u belangstelling voor politiek in het algemeen?' De antwoordcategorieën varieerden van 0 (helemaal geen belangstelling) tot en met 10 (heel veel belangstelling), met een gemiddelde van 4,65 en een standaardafwijking van 2,46.

Sociaal vertrouwen: somschaal gebaseerd op twee items: 'Denkt u, over het algemeen, dat de meeste mensen te vertrouwen zijn, of dat je niet voorzichtig genoeg kunt zijn in de omgang met mensen?'; en 'Denkt u dat de meeste mensen zouden proberen misbruik van u te maken als zij daartoe de kans krijgen, of zouden zij proberen eerlijk te zijn?'. De antwoorden varieerden van 0 (je kan niet voorzichtig genoeg zijn resp. de meeste mensen zouden proberen misbruik van mij te maken) tot en met 10 (de meeste mensen zijn te vertrouwen resp. de meeste mensen zouden proberen eerlijk te zijn). Deze somschaal werd herleid van 0 tot en met 10, met een gemiddelde van 5,18 en een standaardafwijking van 2,05. Cronbachs α bedraagt ,760.

Noten

1. De auteur dankt Silvia Erzeel en Petra Meier voor hun bijdrage aan eerdere versies van dit artikel, alsook Kris Deschouwer, Jurg Steiner, en de anonieme reviewers voor hun opmerkingen.
2. Voor gedetailleerde beschrijvingen van de gebruikte variabelen, zie appendix.
3. Voor meer informatie, zie www.partirep.eu, of Deschouwer *et al.*, 2010.
4. Zoals we zullen zien werd deze schaal voor de analyse gehercodeerd in een dummyvariabele waarbij mensen die nooit gepraat hebben over politiek een '0' krijgen en de anderen een '1'.
5. Aanvullend hierop was het interessant geweest na te gaan of de gendersegregatie op de arbeidsmarkt de mogelijkheid tot praten met collega's belemmert. Vrouwen komen misschien meer terecht in posities waarin ze minder collega's hebben, waardoor zich minder kansen tot politieke discussie aandienen. Er was in de vragenlijst echter geen meting opgenomen van het aantal collega's, waardoor we hiervoor niet kunnen controleren.
6. Deze drempelwaarde werd gekozen om het onderzoek optimaal vergelijkbaar te maken met eerder onderzoek (bv. Faas & Schmitt-Beck, 2010; Giddenhil *et al.*, 2003; Scheufele, 1999). We hebben de analyses echter opnieuw uitgevoerd met een andere drempel ('nooit en zelden praten' versus 'soms en vaak praten') en de resultaten bleken robuust te zijn: dezelfde controlevariabelen bleven statistisch significant, en de sterkte van de sekseverschillen was stabiel.

Bibliografie

- Akkerman, T. (2007). De rol van de burger. Het probleem van burgerparticipatie. In R. Geenens & R. Tinnevelt (eds.) *De Stem van het volk. Democratie als gesprek* (pp. 269-288). Leuven: Lannoo Campus.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (2005). Truth and Politics. In J. Medina & D. Wood (eds.), *Truth. Engagements across Philosophical Traditions* (pp. 295-314). Oxford: Blackwell.
- Bächtiger, A. & Pedrini, S. (2010). Dissecting Deliberative Democracy. A Review of Theoretical Concepts and Empirical Findings. In M.R. Wolf, L. Morales & K. Ikeda (eds.), *Political Discussion in Modern Democracies. A Comparative Perspective* (pp. 9-25). London: Routledge.

- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bennett, S.E., Flickinger, R.S. & Rhine, S.L. (2000). Political Talk Over Here, Over There, Over Time. *British Journal of Political Science*, 30 (1), 99-119.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Burns, N., Schlozman, K.L. & Verba, S. (2001). *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Campus, D. (2010). Political Discussion, Views of Political Expertise and Women's Representation in Italy. *European Journal of Women's Studies*, 17 (3), 249-267.
- Conover, P.J., Searing, D.D. & Crewe, I.M. (2002). The Deliberative Potential of Political Discussion. *British Journal of Political Science*, 32 (1), 21-62.
- Deeks, A. & Vermeersch, H. (2002). "Studeren is voor mietjes!" Een analyse van de genderverschillen in schools presteren. In M. Elchardus & I. Glorieux (eds.), *De symbolische samenleving* (pp. 215-240). Tiel: Lannoo.
- Deschouwer, K., Delwit, P., Hooghe, M. & Walgrave, S. (eds.). (2010). *De stemmen van het volk. Een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*. Brussel: VUBPress.
- Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Eliasoph, N. (1998). *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy In Everyday Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1998). Introduction. In J. Elster (ed.) *Deliberative Democracy* (pp. 1-18). Cambridge: Cambridge University Press.
- Faas, T. & Schmitt-Beck, R. (2010). Voters' Political Conversations during the 2005 German Parliamentary Election Campaign. In M.R. Wolf, L. Morales & K. Ikeda (eds.), *Political Discussion in Modern Democracies. A Comparative Perspective* (pp. 99-116). London: Routledge.
- Frazer, E. & Macdonald, K. (2003). Sex Differences in Political Knowledge in Britain. *Political Studies*, 51 (1), 67-83.
- Gastil, J. (2000). Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity? *Political Communication*, 17 (4), 357-361.
- Geenens, R. & Tinnevelt, R. (2007). Het deliberative model van democratie. In R. Geenens & R. Tinnevelt (eds.), *De stem van het volk. Democratie als gesprek* (pp. 15-63). Leuven: Lannoo Campus.
- Giddenhil, E., Blais, A., Nevitte, N. & Nadeau, R. (2003). Priming and Campaign Context: Evidence from Recent Canadian Elections. In D.M. Farrell & R. Schmitt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums* (pp. 76-91). London: Routledge.
- Goodin, R.E. & Niemeyer, S.J. (2003). When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 51 (4) 627-649.

- Granovetter, M.S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Hansen, S.B. (1997). Talking About Politics: Gender and Contextual Effects on Political Proselytizing. *The Journal of Politics*, 59 (1), 73-103.
- Hansen, K.M. (2010). The Equality Paradox of Deliberative Democracy: Evidence from a National Deliberative Poll. In M.R. Wolf, L. Morales & K. Ikeda (eds.) *Political Discussion in Modern Democracies. A Comparative Perspective* (pp. 26-43). London: Routledge.
- Huckfeldt, R. (2001). The Social Communication of Political Expertise. *American Journal of Political Science*, 45 (2), 425-438.
- Huckfeldt, R., Sprague, J. & Levine, J. (2000). The Dynamic of Collective Deliberation in the 1996 Election: Campaign Effects on Accessibility, Certainty, and Accuracy. *American Political Science Review*, 94, 641-651.
- Iyengar, S. & Simon, A.F. (2000). New Perspectives and Evidence on Political Communication and Campaign Effects. *Annual Review of Psychology*, 51, 149-169.
- Kim, J. & Kim, E.J. (2008). Theorizing Dialogic Deliberation: Everyday Political Talk as Communicative Action and Dialogue. *Communication Theory*, 18 (1), 51-70.
- Knobloch-Westerwick, S. & Alter, S. (2007). The Gender News Use Divide: Americans' Sex-typed Selective Exposure to Online News Topics. *Journal of Communication*, 57 (4), 739-758.
- Knocke, D. (1990) Networks of Political Action: Toward Theory Construction. *Social Forces*, 68 (4), 1041-1063.
- Lipsitz, K. (2004). Who Cares about Deliberation and Why it Does and Doesn't Matter. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 15-18, Chicago.
- Margolis, J. (1992). Piranhas, Monsters, and Jugglers: the Psychology of Gender and Academic Discourse. *On Teaching and Learning*, 4 (1), 5-26.
- McClurg, S.D. (2003). Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation. *Political Research Quarterly*, 56 (4), 449-464.
- Miller, R.L., Wilford, R. & Donoghue, F. (1999). Personal Dynamics as Political Participation. *Political Research Quarterly*, 52 (2), 269-292.
- Mondak, J.J. & Anderson, M.R. (2004). The Knowledge Gap: A Reexamination of Gender-Based Differences in Political Knowledge. *Journal of Politics*, 66 (2), 492-512.
- Mutz, D. C. (2002). The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation. *American Journal of Political Science*, 46 (4), 838-855.
- Pan, Z., Shen, L., Paek, H.J. & Sun, Y. (2006). Mobilizing Political Talk in a Presidential Campaign: An Examination of Campaign Effects in a Deliberative Framework. *Communication Research*, 33 (5), 315-345.

- Parry-Giles, T & Parry-Giles, S.J (2005). An Optimistic Reassessment of Political Communication in the United States. In M.S. McKinney, L.L. Kaid, D.G. Bystrom & D.B. Carlin (eds.), *Communicating Politics. Engaging the Public in Democratic Life* (pp. 41-58). New York: Peter Lang.
- Pattie, C.J. & Johnston, R.J. (2000). "People Who Talk Together Vote Together": An Exploration of Contextual Effects in Great Britain. *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (1), 41-66.
- Salmon, C.T. & Neuwirth, K. (1990). Perceptions of opinion 'climates' and willingness to discuss the issue of abortion. *Journalism Quarterly*, 67 (3), 567-77.
- Sanders, L. M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25 (3), 347-376.
- Schauer, F. (1999). Talking as a Decision Procedure. In S. Macedo (ed.) *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (pp. 17-27). Oxford: Oxford University Press.
- Scheufele, D.A. (1999). Deliberation or Dispute? An Exploratory Study Examining Dimensions of Public Opinion Expression. *International Journal of Public Opinion Research*, 11 (1), 25-58.
- Scheufele, D.A. (2004). Social Structure and Citizenship: Examining the Impacts of Social Setting, Network Heterogeneity, and Informational Variables on Political Participation. *Political Communication*, 21 (3), 315-338.
- Schudson, M. (1997). Why Conversation Is Not the Soul of Democracy. *Critical Studies in Mass Communication*, 14 (4), 297-309.
- Thompson, D.F. (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*, 11, 497-520.
- Ulbig, S.G. & Funk, C.L. (1999). Conflict Avoidance and Political Participation. *Political Behavior*, 21 (3), 265-282.
- Verba, S., Burns, N. & Schlozman, K.L. (1997). Knowing and Caring about Politics: Gender and Political Engagement. *Journal of Politics*, 59 (4), 1051-1072.
- Verba, S., Schlozman, K.L. & Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wolf, M.R. & Ikeda, K. (2010). Introduction. Political Discussion in Modern Democracies from a Comparative Perspective. In M.R. Wolf, L. Morales & K. Ikeda (eds.) *Political Discussion in Modern Democracies. A Comparative Perspective* (pp. 1-6). London: Routledge.
- Young, I.M. (1996). Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference* (pp. 120-135). Princeton: Princeton University Press.
- Young, I.M. (2000). Activist Challenges to Deliberative Democracy. Paper presented at the conference 'Deliberating about Deliberative Democracy', 2-6 August 2000, Austin.
- Zuckerman, A.S. (ed.). (2005). *The Social Logic of Politics: Personal Networks as Contexts for Political Behavior*. Philadelphia: Temple University Press.

Zuckerman, A.S., Dasovic, J. & Fitzgerald, J. (2007). *Partisan Families. The Social Logic of Bounded Partisanship in Germany and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inleiding: Subsidiariteit in de EU en verder

Ferdi De Ville en Jan Loisen

ABSTRACT: Introduction: Subsidiarity in the European Union and beyond

This introductory article sketches the *problématique* of this special issue on 'Subsidiarity in the European Union and beyond'. It starts with a short historical overview of the origins, meanings and implementation of the subsidiarity principle within the EU. Subsequently, it problematizes the concept and application of subsidiarity in a multilevel governance context by examining two fundamental characteristics of this essentially contested concept that render it fascinating to study: its complexity and power-relevance. The relatively new concept of global subsidiarity is briefly discussed to situate the intra-EU discussion in a wider context. This introduction ends by discussing some of the findings of the special issue's two substantial articles – that both deal with policy topics in which different competence regimes meet – in light of the subsidiarity *problématique*.

KEYWORDS: European Union, subsidiarity, multilevel governance, complexity, power

1. Subsidiariteit in de Europese Unie ...

Weinig concepten hebben in de voorbije twee decennia evenveel aandacht gekregen met betrekking tot de Europese Unie (EU) als 'subsidiariteit'. De verdieping van het Europese integratieproces in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw ging gepaard met een toenemende bezorgdheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese instellingen en de lidstaten. Ondanks de op het eerste gezicht nette opdeling tussen gedeelde bevoegdheden enerzijds en exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap dan wel de lidstaten anderzijds, vreesden verschillende partijen in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht dat de macht van de Gemeenschap te uitgebreid zou kunnen worden (Colombo, 2004, pp. 8-9). Ten gevolge van deze spanning werd in het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag) de notie

van subsidiariteit (art. 3B in oorspronkelijke nummering) ingevoegd: “De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken”.

Subsidiariteit was evenwel geen nieuw concept en kende een lange voor geschiedenis. Na vermeldingen door onder anderen Aristoteles, Thomas van Aquino, Johannes Althusius of Alexis de Tocqueville, werd het principe, opgenomen in de pauselijke encycliek *Quadragesimo Anno* (Pius XI, 1931), een centraal onderdeel van de christendemocratische sociale doctrine om individuele burgers te beschermen tegen dreigende totalitaire krachten (Lamberts, 2012). Ook in de EU-context schreef artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) reeds voor dat de Gemeenschap enkel (beperkte) actie zal ondernemen die noodzakelijk is voor de realisatie van de Verdragsdoelstellingen. Wanneer de notie in het Verdrag van Maastricht geïntroduceerd wordt, blijken er intussen echter evenveel verschillende invullingen van het begrip te bestaan als het voor- en tegenstanders kent. Naast de christendemocratische benadering zijn zowel de invulling vanuit de Duitse *Bund-Länder*praktijk als vanuit Britse eurosceptische kringen het vermelden waard (Lamberts, 2012).

Hoewel subsidiariteit, in ondertussen artikel 5 van het EU-Verdrag, als een formeel, procedureel en dus juridisch principe in het Gemeenschapsrecht geïntroduceerd werd, heeft het tegelijk en vooral een duidelijke politieke betekenis, waarop dit themanummer de focus legt: “dit beginsel mag niet worden gereduceerd tot procedureregels, het is in de eerste plaats een geesteshouding die, om concrete vorm te kunnen krijgen, een antwoord van politieke aard vereist met betrekking tot de fundamentele vragen die de toepassing van de subsidiariteit zeker zal doen rijzen bij de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie” (Europese Commissie, 1993, p. 2).

Het subsidiariteitsprincipe erkent dat alle partijen deel uitmaken van het Europese integratieproces en elkaars actieterrein moeten respecteren en completeren. Het is erop gericht dat beleidsbeslissingen zo dicht mogelijk bij de burger genomen worden, terwijl communautaire actie pas gerechtvaardigd is indien de mogelijkheden op nationaal, regionaal of lokaal niveau onvoldoende en ontoereikend zijn. Wanneer nodig en toegelaten, moet elke partij evenwel haar verantwoordelijkheid opnemen. Voor de Gemeenschap betekent dit dat zij

pas actie mag, maar tegelijk moet, ondernemen wanneer de lidstaten bepaalde doelstellingen niet kunnen realiseren. Als bestuursprincipe heeft het subsidiariteitsbeginsel bijgevolg twee dimensies. Enerzijds moet de Gemeenschap zich zoveel mogelijk van interventie onthouden. Anderzijds moet ze, indien hiertoe de noodzakelijkheid is aangetoond, effectief optreden. Ze is dus zowel tot onthouding als hulpverlening verplicht (Europese Commissie, 1993, p. 2; Schütze, 2009, pp. 249-250).

Het is evident dat subsidiariteit aldus omschreven geen precieze handleiding vormt die voor eens en voor altijd toelaat taken aan één van de beslissingsniveaus in de Europese Unie toe te wijzen. Integendeel, subsidiariteit is een *essentially contested concept* (Gallie, 1956) en vormt een eindeloze bron voor (her) interpretatie en meningsverschillen die moeilijk kunnen worden uitgeklaard door empirisch bewijsmateriaal of rationele logica. Subsidiariteit is geen rigide noch precies (Carozza, 2003, p. 39) maar een hoogst complex, fluïde (de Búrca, 1999, p. 9) en polysemisch (Donati, 2009, p. 211) begrip. Verschillende ambivalenties zowel op het conceptuele vlak als in de concrete implementatie kenmerken het principe: "The problem, one might conclude, is that such a principle is too imprecise and soft, and therefore entirely open to disagreement [...] we must remember that subsidiarity is a general principle, not a clear rule. Even within the existing uses of subsidiarity in the law and politics of the European Union the principle is clearly not a 'hard' enough concept to resolve by itself the complex and multifaceted issues of unity and pluralism that underlie it" (Carrozza, 2003, pp. 78-79).

Zo heerst er onduidelijkheid over het antwoord op de vragen waar en wanneer het subsidiariteitsartikel ingeroepen kan worden. Het subsidiariteitsbeginsel viseert in artikel 5 EU-Verdrag weliswaar enkel de beleidsdomeinen die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Maar door de groei van beleidsdomeinen waarin de Unie actie onderneemt en de interdependentie van diverse beleidsdomeinen waarin mogelijk verschillende bevoegdheidsverdelingen van tel zijn, lijken vragen over subsidiariteit in talloze beleidskwesties aan de orde te zijn. Zo ging een van de bekendste bevoegdheidsgeschillen (Europees Hof van Justitie advies 1/94) tussen de Europese Commissie en de lidstaten midden jaren 90 over de vraag welk niveau bevoegd was voor de Wereldhandelsorganisatie-akkoorden over handel in diensten en intellectuele eigendomsrechten, ondanks de exclusieve EU-bevoegdheid voor handel sinds het Verdrag van Rome. De onvermijdelijke evolutie van beleidsproblemen en -uitdagingen en een gedetailleerde en definitieve invulling van beleidscompetenties van de verschillende niveaus laten zich niet rijmen.

Bovendien sijpelt het subsidiariteitsprincipe door in andere Verdragsartikelen. Illustratief hiervoor is het cultuur- en mediabeleid in een Europese context. Cultuur is een beleidsdomein waarvoor de lidstaten of regio's in principe exclusief

bevoegd zijn en de Unie slechts aanvullende bevoegdheden kent (art. 6 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, VWEU). Beleid met betrekking tot cultuur ontstaat evenwel niet in een vacuüm. Wanneer de Unie optreedt in beleidsdomeinen waarvoor ze wel rechtstreeks verantwoordelijk is (bv. handel), kan dit belangrijke consequenties hebben voor het cultuurbeleid. Vos (2008, pp. 79-80) stelt dat de verticale structuur van de Europese besluitvorming het niet eenvoudig maakt overwegingen die centraal staan in één beleidsdomein (bv. cultuur) volledig te behartigen in overige domeinen (bv. handel). Aldus “blijft het een cruciale uitdaging om ervoor te zorgen dat cultuurbekommernissen aandacht krijgen in het beleid van andere sectoren. Als de cultuurpolitiek van de lidstaten doorkruist wordt door Europese regels inzake interne markt, fiscaliteit of handel, dan wordt *de facto* de autonomie van de lidstaten op het culturele vlak toch weer ernstig ingeperkt” (Vos, 2008, p. 80). Het beleidsdomein cultuur is bijgevolg fundamenteel verbonden met het subsidiariteitsbeginsel (Neuwirth, 2006, p. 448). In dat verband is artikel 167 VWEU specifiek toegespitst op cultuur. Het artikel vertaalt het principe van subsidiariteit naar de beleidsvorming omtrent culturele ontwikkeling, diversiteit en erfgoed. De Unie dient enerzijds bij te dragen aan de ontplooiing van de culturen van de lidstaten. Hierbij moet rekening gehouden worden met de nationale en regionale verscheidenheid van de culturen. Anderzijds dient ze ook de nadruk te leggen op het gemeenschappelijke Europese culturele erfgoed. Artikel 167.4 VWEU stelt hierop volgend dat de Unie, wanneer zij bijvoorbeeld optreedt in de context van onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord waarin culturele goederen en diensten besproken worden, hierbij rekening zal houden met culturele aspecten met het oog op de eerbiediging en bevordering van culturele diversiteit. Met andere woorden, wanneer aspecten van cultuurbeleid aan bod komen in de acties van de Unie, moet er naar een evenwicht gestreefd worden; een evenwicht tussen de doelstellingen van het beleidsdomein waarin actie ondernomen wordt (bv. het sluiten van een bilateraal vrijhandelsakkoord) en doelstellingen inzake cultuurbeleid en culturele diversiteit (Loisen & De Ville, 2011). In de praktijk is een synergetisch beleid echter allerminst evident, zoals ook de bijdrage van Karen Donders over de toepassing van de Europese concurrentieregels (exclusieve bevoegdheid van de Unie) op het publieke-omroepbeleid (exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of regio's) zal illustreren.

Het is bovendien nog maar de vraag of subsidiariteit eerder impliciet dan wel op expliciete wijze op de agenda geplaatst wordt. Enerzijds hebben de lidstaten een wettelijk argument in handen om ongewenste inmenging in vraag te stellen of te verwerpen. Anderzijds maakt het subsidiariteitsbeginsel de besluitvorming mogelijk ingewikkelder. Zowel de lidstaten als de instellingen van de Unie kunnen het subsidiariteitsbeginsel misbruiken door zich erachter te verschuilen en niet op te treden of door noodzakelijke communautaire actie te verhinderen of

te vertragen (Pauwels, 1995, p. 436). De ruimte voor creatieve interpretatie van subsidiariteit is bijgevolg erg groot. Bovendien zorgt de vaagheid omtrent subsidiariteit ervoor dat de politieke dimensie van het concept door lijkt te wegen tegenover de juridische. Zo blijken de Europese hoven weigerachtig gebruik te maken van het principe en de toepassing ervan eerder door te verwijzen naar de Europese Commissie en de Raad (Barber, 2005, pp. 324-325; Pollack, 2000, p. 526).

2. ... en verder

Subsidiariteit is niet alleen een complex concept. Als politiek principe dat een steeds onstabiel antwoord biedt op de vraag 'wie beslist wat, wanneer en hoe?' heeft het ook belangrijke machtsrelevante gevolgen. Meer dan tien jaar geleden werd in dit tijdschrift door Devos (2001) gewezen op het feit dat een meerlagige bestuursvorm (die de uitkomst vormt van bevoegdheidsallocatie op basis van onder meer het subsidiariteitsprincipe) *jumping of scales* toelaat, en dat sommige actoren daar beter gebruik van kunnen maken dan andere. Tot een gelijkaardige kritische conclusie komt Scharpf (1997; 2006; 2010) met betrekking tot de Europese Unie: de EU vertoont een constitutionele asymmetrie waarbij marktcorrecterend beleid (positieve integratie) veel moeilijker realiseerbaar is dan marktbevorderend beleid (negatieve integratie). Volgens het artikel van Bossuyt verder in dit nummer zet zich dat door in het externe beleid van de Unie. Harmes (2011) stelt dat *multilevel governance* zelfs de uitkomst van een bewuste strategie van het neoliberalisme is om de schaal waarop de economie opereert zo ver mogelijk af te zonderen van het niveau waarop politieke besluitvorming plaatsvindt, een argument dat ook door van Apeldoorn expliciet met betrekking tot de EU is gemaakt (2009, zie ook verder in dit nummer in het symposium). Met betrekking tot mondiaal bestuur heeft Gill (1995) een gelijkaardig argument gemaakt, dat sommige vrijemarktprincipes zijn 'geconstitutionaliseerd' in internationale organisaties als de Wereldhandelsorganisatie (zie ook *infra* het argument van Howse & Nicolaïdis over globale subsidiariteit als antwoord op deze 'constitutionaliseringsdynamiek'). Nog anderen benadrukken de mogelijkheid van *forum shopping* die de overvloed aan jurisdicties op en tussen niveaus biedt (bv. Busch, 2007; de Bièvre & Thomann, 2012).

De Europese Unie is in het licht van het voorgaande om minstens twee redenen een onevenaarbaar interessant object voor de studie van subsidiariteit. Ten eerste, door de verdeling van bevoegdheden over minstens drie belangrijke niveaus (supranationaal, nationaal en subnationaal) in de Europese Unie kunnen we niet alleen onderzoeken wat de drijfveer is voor deze allocatie, maar ook welke de

gevolgen ervan zijn. Daarbij is de interactie tussen beleidsdomeinen die de bevoegdheid zijn van verschillende niveaus in de EU (en waarop afzonderlijk het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast) tot nog toe, op enkele van de in bovenstaande paragraaf vermelde werken na, niet diepgaand onderzocht. Beide artikels in dit themanummer gaan in op dergelijke beleidsdomeinen en maken hieromtrent enkele rake observaties. Bijvoorbeeld is het volgens het artikel van Donders niet erg omstreden dat concurrentiebeleid in de EU de exclusieve bevoegdheid van het supranationale niveau is (zoals in het Verdrag van Rome al werd beslist), net zoals er een ruime consensus bestaat dat het cultureel beleid een bevoegdheid is die voornamelijk bij de lidstaten en op het subnationale niveau thuishoort, met enkel aanvullende taken voor de Unie. Maar de exclusieve bevoegdheid van de EU voor concurrentiebeleid brengt haar, onder meer door de commercialisering (of 'vermarkting') van cultuur en media, onvermijdelijk op het terrein van het nationale en subnationale cultuurbeleid, en brengt zo een 'transversale subsidiariteitskwes-tie' aan de oppervlakte.

Een gelijkaardig 'probleem' duikt op in het artikel van Bossuyt over handelsbeleid. Om redenen van efficiëntie en relevantie is de Unie met het Verdrag van Lissabon 'eindelijk' exclusief bevoegd gemaakt voor alle onderwerpen die tot de huidige handelsagenda worden gerekend. Dat betekent dat lidstaten en hun parlementen niet langer een vetorecht hebben om EU-handelsakkoorden tegen te houden. Op het eerste gezicht is dit de logische voltooiing van de historische exclusieve bevoegdheid van het supranationale niveau voor handelsbeleid, het herstel van een aberratie sinds EHJ advies 1/94 (zie *supra*). We moeten echter vaststellen dat in de huidige wereld van quasi volledig vrij verkeer van goederen en (vooral) kapitaal en de opkomst van *emerging economies* het handelsbeleid van de Europese Unie een niet onbelangrijke impact heeft op de levensvatbaarheid van sociale modellen in de Europese Unie. Zo werd de Lissabon Agenda en de nadruk op 'modernisering' van Europese welvaartsstaten (voornamelijk door activering en flexibilisering van arbeidsmarkten) expliciet als 'noodzakelijk' erkend in het licht van de kwalitatieve verandering aan de beleidscontext die de mondialisering mede veroorzaakt heeft. Het bewustzijn van de interdependentie van beleidsdomeinen lijkt ook een nieuwe impuls te krijgen in de nasleep van de eurocrisis, die heeft blootgelegd dat een gemeenschappelijke munt (hoe efficiëntielogisch *an sich*) niet geschikt is zonder de toevoeging van een fiscaal en economisch beleid op hetzelfde niveau. We kunnen dus verwachten dat de aandacht voor transversale kwesties van subsidiariteit en meerlagig beheer, zowel beleidsmatig als academisch, zal toenemen. Dit themanummer biedt alvast enkele interessante bijdragen hieromtrent.

De Europese Unie vormt, ten tweede, een interessant studieobject vanwege haar dubbele aard als internationale organisatie en internationale actor. Het is zowel een omgeving waarbinnen subsidiariteit een principe is als een actor in

het alsmaar aan belang toenemende mondiale beheer. Of zoals Manuel Castells het stelt: “European integration is, at the same time a reaction to the process of globalization, and its most advanced expression” (2000, p. 348). Ondanks alle mogelijke problemen van conceptuele en praktische aard duikt het subsidiariteitsconcept op in reflecties over globale beleidsproblematieken. In denken over het heruitvinden van *embedded liberalism* (Ruggie, 1982) – weliswaar aangepast aan de huidige kenmerken van globalisering – en van de toekomstige rol van de Wereldhandelsorganisatie ten aanzien van convergerende beleidsmateries in het bijzonder, kijken auteurs als Howse en Nicolaïdis (2003) naar de EU voor inspiratie: “the spirit of embedded liberalism needs to be recovered and reinterpreted under the new conditions of globalization. Again inspiration can come from the European Union, not in its constitutional guise, but by incorporating some of the institutional and political features associated with subsidiarity” (Howse & Nicolaïdis, 2003, p. 86).

‘Globale subsidiariteit’ bestaat voor Howse en Nicolaïdis (2003, pp. 86-90) uit drie essentiële kenmerken. Ten eerste institutionele gevoeligheid, wat verwijst naar een flexibele behandeling van beleidszaken teneinde de verhoogde complexiteit van convergerende beleidsmateries te kunnen aanpakken. Vaak heeft één organisatie niet voldoende legitimiteit en expertise om beleid te organiseren en ontwikkelen in domeinen waarin verschillende partijen elkaar ontmoeten op verschillende beleidsniveaus en vanuit verschillende invalshoeken. Ten tweede politieke inclusie, die erop gericht moet zijn om meerdere belanghebbenden een stem te geven, zodat politieke en maatschappelijke discussie aangezwengeld wordt. Dat kan een kentering begeleiden in wat nu vaak legalistische discussies over internationaal beleid zijn en zowel transparantie als publieke steun voor dat beleid verhogen. Ten slotte, *empowerment* van lokale actoren (bv. ngo’s) in functie van hen een stem te geven in internationale beleidsdiscussies en het globale democratische deficit te overbruggen, maar tegelijk de verantwoordelijkheid van alle actoren te onderstrepen. Vooraleer subsidiariteit zomaar naar globale beleidsdiscussies te transfereren, dient evenwel de vraag te worden beantwoord of subsidiariteit, zoals geoperationaliseerd in de EU-context, inderdaad als inspiratiebron kan fungeren voor internationale beleidsmateries.

De titel van dit themanummer ‘Subsidiariteit in de EU en verder’ heeft zo een dubbele betekenis: hij verwijst niet alleen naar het feit dat discussies over subsidiariteit in de EU steeds meer ingebed zijn in vraagstukken van mondiaal beheer, maar ook dat de lessen die we kunnen trekken met betrekking tot de rol van het principe in de EU inspiratie kunnen bieden over hoe op nog grotere schaal interdependentie en pluralisme te verzoenen. Om hieraan te voldoen zou de eerder ‘instrumentele’ invulling van subsidiariteit, die hoofdzakelijk gericht lijkt op welke actor al dan niet in de eerste plaats bevoegd is voor beleidsvorming in deze of gene materie, op zijn minst aangevuld moeten worden met een

meer inhoudelijke invulling: “The European principle of subsidiarity is important because it is one of the key constitutional principles that serve to set the character of the EU. As a legal principle, a justiciable constraint on the power of the Community Institutions, subsidiarity has had little obvious effect. [...] But the principle stands as a declaration of how the EU perceives itself, and as the sort of political community the authors of the Treaties intended it to be. In particular, it represents a commitment to democracy, to de-centralised power and, most importantly, opposition to nationalist ideals of state legitimacy” (Barber, 2005, pp. 324-325).

3. Bijdragen aan het themanummer

De bijdragen aan dit themanummer illustreren de in deze inleiding geschetste complexiteit en machtsrelevantie van het subsidiariteitsprincipe. Met focus op de EU *en* verder, diepen ze deze kwesties uit. Ze analyseren het gebruik en de gevolgen van subsidiariteit in twee bevoegdheidsdomeinen: cultuur en handel. Terwijl het eerste voornamelijk gaat over de intra-Europese kwestie van subsidiariteit, betreft het in het geval van handel ook de rol van de Europese Unie in de wereld en dus vraagstukken van globale subsidiariteit. Handelsbeleid vormt de interface tussen interne beleidskeuzes en -problemen en die van derde landen, zo wist ook Pascal Lamy als Handelscommissaris: “Trade is the natural point of intersection for different systems of collective preferences” (2004, p. 3). Beide artikelen gaan in op kwesties van transversale subsidiariteit, waarbij supranationale competentieregimes zoals in het geval van concurrentie en handel in contact komen met lidstaatcompetenties als cultuur- en sociaal beleid.

Beide artikelen tonen aan dat in een interdependente Europese en globale ruimte onderwerpen die traditioneel als ‘binnenlands’ beschouwd worden (zoals cultuur- en sociaal beleid) een extern aspect verkrijgen. Via regels van vrij verkeer en concurrentie dringt het buitenland binnen in deze interne aangelegenheden en dwingt het (sub)nationale actoren enerzijds tot internalisering van externe gevolgen en anderzijds tot het ontwikkelen van een instrumentarium om internationaal mee op te treden. Buitenlands beleid krijgt zo alsmaar meer ‘zachte’ dimensies. Een vaststelling die ook in het artikel van Bossuyt terugkomt, is dat marktcorrigerende daarbij achter marktscheppende beleidsdomeinen hollen. Ministeries van sociale zaken en cultuur staan inderdaad vaak nog mijlenver van hun collega’s op financiën en economie in het ontwikkelen van Europese en internationale standpunten, netwerken, enz.

Donders onderzoekt de impact van het subsidiariteitsbeginsel op het verloop van staatssteunonderzoeken (onderdeel van het supranationale concurrentiebe-

leid) naar de financiering van publieke omroepen (onderdeel van nationaal of sub-nationaal cultuurbeleid). Ze besluit dat het principe door de relevante actoren op de verschillende niveaus enkel wordt gebruikt om competenties te maximaliseren. Op die manier leidt het tot een conflictueus machtsspelletje, waarbij de discussies gaan over de juiste interpretatie van subsidiariteit in plaats van tot een consensuszoekende, deliberatieve relatie waarbij een inhoudelijke discussie over de toekomst van de publieke omroep centraal staat.

In het volgende artikel onderzoekt Bossuyt de impact van subsidiariteit en meerlagig bestuur op het EU-handelsbeleid sinds de ingang van het Verdrag van Lissabon. Handel is een interessante uitzondering op de anticentralistische tendens die sinds de introductie van subsidiariteit in de Verdragen vaak wordt vastgesteld. Met Lissabon werd de exclusieve bevoegdheid voor handel vervolledigd met diensten en investeringen. Dit zou de efficiëntie en effectiviteit van de EU in het internationale handelsregime ten goede komen en tegelijk de democratische legitimiteit versterken door de nieuwe medebeslissende rol van het Europees Parlement. Bossuyt nuanceert deze optimistische aanname door enerzijds te wijzen op de overbenadrukking van outputgerichte legitimiteit en technische efficiëntie, waarbij inputlegitimiteit en machtsrelevante gevolgen verwaarloosd worden. Anderzijds gaat Bossuyt dieper in op de in deze inleiding aangekaarte gevolgen van vrijhandel voor de levensvatbaarheid van andere maatschappelijke preferenties. Doordat nationale parlementen geen inspraak meer hebben in handelsbeleid, riskeren zij dat beslissingen die buiten hun wil om genomen worden de realisatie van objectieven in beleidsdomeinen waarvoor zij wel bevoegd zijn (zoals sociaal beleid) hypothekeren. Het is daarbij opvallend dat meteen na het in werking treden van het Verdrag van Lissabon verschillende nationale parlementen protesteren tegen hun (in lijn met de nieuwe Verdragsbepalingen) gebrek aan beslissingsmacht over handelsakkoorden en deze opnieuw willen claimen. Alsof men tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon heeft zitten slapen. Of meer waarschijnlijk, zoals boven aangehaald en door Bossuyt getheoretiseerd, reageren nationale actoren pas na de confrontatie met het besef dat ze de controle over gevoelige gevolgen van handelsakkoorden hebben verloren.

Graag willen we ten slotte de aandacht vestigen op het essay van de hand van Durieux over 'radicale subsidiariteit'. Hoewel ook de wetenschappelijke artikelen aandacht hebben voor de ruimere context waarbinnen hun analyses gelden, wordt in dit essay een veel abstracter perspectief aangenomen. De auteur plaatst subsidiariteit in het kader van het wereldwijde neoliberalisme. Hij exploreert de mogelijkheden van radicale subsidiariteit als subversieve idee en organisatievorm, maar waarschuwt tegelijk voor de mogelijke recuperatie van dit principe door de dominante krachten van het *Empire*. In de goede traditie van het essay legt Durieux dwarsverbanden tussen soms erg verschillende politiek-filosofische tradities

en tussen de abstracte politieke theorie en de concrete politieke praktijk, zoals die zich bijvoorbeeld voordoet in een dorp op de grens van de Belgische provincies Luik en Luxemburg.

Bibliografie

- Apeldoorn, B. van (2009). The Contradictions of “Embedded Neoliberalism” and Europe’s Multilevel Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits. In B. van Apeldoorn, J. Drahokoupil & L. Horn (eds.), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance – From Lisbon to Lisbon* (pp. 21-43). London: Palgrave.
- Barber, N.W. (2005). The Limited Modesty of Subsidiarity. *European Law Journal*, 11 (3), 308-325.
- Busch, M.L. (2007). Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. *International Organization*, 61 (4), 735-761.
- Carozza, P.G. (2003). Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *The American Journal of International Law*, 97 (1), 38-79.
- Castells, M. (2000). *End of Millennium* (2nd ed.). Oxford: Blackwell.
- Colombo, A. (2004). *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*. Milaan: Vita e Pensiero.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (24 november 1993). Verslag van de Commissie aan de Europese Raad over de aanpassing van de bestaande wetgeving aan het subsidiariteitsbeginsel (COM(93)545 def.). Brussel: Europese Commissie.
- De Bièvre, D. & Thomann, L. (2012). Judicialization and Forum Shopping. The Case of Global Intellectual Property Rights Protection. In J. Loisen & F. De Ville (eds.), *Subsidiarity and Multilevel Governance* (in druk). Brussel: KVAB.
- de Búrca, G. (1999). Reappraising Subsidiarity’s Significance after Amsterdam. Harvard Jean Monnet Working Paper 7/99. Cambridge: Harvard Law School. Online raadpleegbaar/geraadpleegd op 30 september 2011 via <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/99/990701.html>.
- Devos, C. (2001). Machtsrelevantie van Multi-level Structuren: Een Algemene Verkenning. *Res Publica*, 43 (1), 81-101.
- Donati, P. (2009). What Does ‘Subsidiarity’ Mean? The Relational Perspective. *Journal of Markets & Morality*, 12 (2), 211-243.
- Gallie, W.B. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Gill, S. (1995). Globalisation, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium*, 23 (3), 399-423.
- Harmes, A. (2006). Neoliberalism and Multilevel Governance. *Review of International Political Economy*, 13 (5), 725-749.

- Howse, R. & Nicolaidis, K. (2003). Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16 (1), 73-94.
- Lamberts, E. (2012) Historical Reflections on the Principle of Subsidiarity in the European Union. In J. Loisen & F. De Ville (eds.). *Subsidiarity and Multilevel Governance* (in druk). Brussel: KVAB.
- Lamy, P. (2004). The Emergence of Collective Preferences in International Trade: Implication for Regulating Globalisation. Speech gegeven op de conferentie "Collective Preferences and Global Governance: What Future for the Multilateral Trading System?" Brussel: Europese Commissie.
- Loisen, J. & De Ville, F. (2011). The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Towards Cultural Diversity or Cultural Deficit?. *International Journal of Communication*, 5, 254-271. Online raadpleegbaar/geraadpleegd op 30 september 2011 via <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/882/522>.
- Neuwirth, R.J. (2006). *The Cultural Industries in International Trade Law. Insights from the NAFTA, the WTO and the EU*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Pauwels, C. (1995). *Cultuur en economie: de spanningsvelden van het communautair audiovisueel beleid. Een onderzoek naar de grenzen en mogelijkheden van een kwalitatief cultuur- en communicatiebeleid in een economisch geïntegreerd Europa. Een kritische analyse en prospectieve evaluatie aan de hand van het gevoerde Europees audiovisueel beleid*. Onuitgegeven doctorale scriptie, Vakgroep Communicatiewetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.
- Pollack, M.A. (2000). The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht. *Journal of Common Market Studies*, 38 (3), 519-538.
- Ruggie, J.G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism and the Post-war Economic Order. *International Organization*, 36 (2), 379-415.
- Scharpf, F.W. (1997). Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance. *Journal of European Public Policy*, 4 (4), 520-538.
- Scharpf, F.W. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44 (4), 845-864.
- Scharpf, F.W. (2010). The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a 'Social Market Economy'. *Socio-Economic Review*, 8 (2), 211-250.
- Schütze, R. (2009). *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Vos, H. (2008). *De impact van de Europese Unie. Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen*. Leuven: Acco.



Strijden voor of om de publieke omroep?

Hoe subsidiariteit de Europese Commissie en de lidstaten
verdeelt in het staatssteunbeleid

Karen Donders

ABSTRACT: The Battle for Public Service Broadcasting: How Subsidiarity Opposes the European Commission and the Member States in the Application of the State Aid Rules

Since the early 1990s, the European Commission applies the State aid rules (part of European competition law) to the funding of national and subnational public broadcasters. This article analyzes to what extent discussions on the regulation and funding of public service broadcasting are determined by a conflictual notion of subsidiarity. Focusing on encounters between the European Commission on the one hand and Germany, the Netherlands and Flanders on the other hand, the article concludes that Member States and the European Commission focus more on competence divisions than on substantive discussions about the future of public service broadcasting. This is particularly regrettable as the digital age requires a thorough re-thinking of the role of public broadcasters in Western European democracies.

KEYWORDS: state aid, public service broadcasting, cultural objectives, media policy

1. Inleiding

Het Verdrag van Maastricht (1992) introduceerde subsidiariteit in de juridische orde van de Europese Unie en is sinds de implementatie van het Verdrag een bouwsteen van Europees beleid. Simplifiërend gesteld bepaalt het subsidiariteitsbeginsel dat beslissingen genomen worden op het laagst mogelijke niveau, het niveau dat het dichtst bij de burger staat. Dit betekent dat de Europese instellingen in domeinen die buiten hun exclusieve bevoegdheid liggen enkel initiatieven kunnen nemen indien de doelstellingen van het Verdrag niet bereikt kunnen worden door de

lidstaten van de Europese Unie of de regio's. In dat geval is er een legitieme basis voor acties van de Gemeenschap (Hay & Menon, 2007, p. 444).

In theorie slaagt het subsidiariteitsbeginsel erin om een evenwicht te creëren tussen de verzuchtingen en gevoeligheden van de lidstaten van de EU en de Europese instellingen. Volgens Barber (2005) reflecteert het subsidiariteitsbeginsel de poging om Europese politiek in een meer democratisch kader te plaatsen en “[om] beslissingen te laten nemen door hen die erdoor worden beïnvloed” (Barber, 2005, p. 323, eigen vertaling). In de praktijk blijkt het echter bijzonder moeilijk te zijn om de ongetwijfeld nobele ideeën die ten grondslag liggen aan het subsidiariteitsbeginsel te verenigen met het bijna intrinsieke verlangen van overheden en overheidsinstellingen om hun macht in bepaalde domeinen te behouden of zelfs te vergroten. Dat verlangen staat haaks op het subsidiariteitsbeginsel dat gelijkstaat aan machtsdeling en niet zozeer aan machtsstrijd. Met andere woorden: het subsidiariteitsbeginsel vertrekt vanuit de idee dat er gezocht moet worden naar complementariteit en consensus tussen verschillende beleidsniveaus, terwijl er op die beleidsniveaus instellingen en beleidsmakers zijn die een eerder conflictueuze benadering van subsidiariteit hanteren waarbij beleid op één niveau gelijkgesteld wordt met een verlies van bevoegdheden op een ander niveau.

In domeinen zoals media lijkt subsidiariteit eerder gelieerd te zijn aan conflict en machtsstrijd tussen instellingen dan aan machtsdeling. Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) stelt dat: “de Unie bevoegd [is] om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen”, onder andere op het gebied van cultuur (art. 6c VWEU). Het is onduidelijk en bovendien gecontesteerd welke acties gedekt zijn door artikel 6c VWEU. Barnett (2001, pp. 412-414) stelt bijvoorbeeld dat het subsidiariteitsbeginsel in geen geval aangegrepen kan worden door de Europese instellingen om verregaande bevoegdheden op het vlak van cultuur te claimen. Integendeel, hij meent dat het subsidiariteitsbeginsel aangeeft en beklemtoont dat de eerste verantwoordelijkheid voor initiatieven op het gebied van cultuur en media bij de lidstaten van de EU ligt. Harcourt (2002, p. 738) schuift een gelijkaardig idee naar voren als ze zegt dat de praktijken van de Europese instellingen (in het bijzonder van de Europese Commissie) “onmenselijk zijn omgegaan met culturele overwegingen van de lidstaten, ondanks de roep om subsidiariteit” (eigen vertaling).

Het subsidiariteitsbeginsel wordt in wetenschappelijk onderzoek naar Europees mediabeleid vaak aangewend om een argument te geven tegen Europese interventie in de culturele en mediasectoren. Dit is zeker het geval wanneer de Europese instellingen zich ‘moeien’ met cultuur of media op basis van het interne marktbeleid of het mededingingsrecht (bv. Bardoeel & Vochteloo, 2009; Holtz-Bacha, 2005; Moe, 2008). Een van de meest levendige discussies over het subsidiariteitsbeginsel, meer bepaald over de kwestie of het gerespecteerd wordt of niet,

betreft de controle door de Europese Commissie (hierna 'Commissie') van de publieke financiering van lidstaten van de EU aan publieke omroepen (Donders, 2012). Sinds de jaren 1990 klagen private omroepen bij de Commissie over de legitimiteit van de publieke financiering aan de publieke omroepen. Deze klachten werden en worden op protest onthaald bij de lidstaten van de EU en bij de verschillende Europese publieke omroepen. Die stellen immers dat de lidstaten exclusieve bevoegdheden hebben als het gaat over cultuurbeleid (Plasterk, 2008; EBU, 2008), terwijl de Commissie stelt dat ze enkel haar exclusieve bevoegdheid op het vlak van mededinging in de praktijk omzet (Commissie, 2001; 2009). Heel wat onderzoekers scharen zich echter achter de positie van de lidstaten en de publieke omroepen. Zij stellen dat de Commissie intervenieert op een beleidsdomein dat volgens het subsidiariteitsbeginsel onder de bevoegdheden van de lidstaten valt (Donders, 2010, p. 58). In die zin wordt de oppositie tussen een conflictueuze benadering van supranationaal beleid in de Europese Unie enerzijds en een eerder consensus- en complementariteitsgerichte benadering 'aangevuld' met een bijkomende dimensie: die tussen een eerder marktgerichte (impliciet veronderstelde, Europese) en een meer cultuurgerichte (impliciet veronderstelde, nationale) beleidsagenda.

Dit artikel onderzoekt niet zozeer of de Commissie al dan niet buiten haar bevoegdheid gaat in het controleren van de nationale financiering aan publieke omroepen (zie hiervoor Donders, 2012; Moe, 2008). Het richt zich daarentegen op de vraag hoe verschillende noties van het subsidiariteitsbeginsel het verloop van staatssteunonderzoeken naar de financiering van publieke omroepen beïnvloed hebben. Het artikel bestaat uit vier delen. Ten eerste worden de belangrijkste regels en concepten van het Europese staatssteunrecht besproken. Ten tweede volgt een historisch perspectief op de contacten tussen de Commissie en de lidstaten inzake staatssteunonderzoeken naar de financiering van publieke omroepen. Ten derde is er een meer diepgaande analyse van het verloop van staatssteunzaken en meer bepaald van de conflicten tussen de Commissie en de betrokken lidstaten. Voor dit artikel werden drie zaken geselecteerd waarin Duitsland, Nederland en Vlaanderen betrokken waren. Deze landen en regio waren betrokken bij vrij recente procedures (die afgesloten werden in respectievelijk 2007, 2010 en 2008). In elk van deze procedures was de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de betrokken lidstaat of regio bijzonder gecontesteerd. Deze conflicten en de uiteenlopende ideeën over wie het voor het zeggen had, beïnvloedden het verloop van de procedures en de uitkomst ervan. Tot slot volgen enkele conclusies.

De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op een analyse van documenten (onder andere persberichten, uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Gerecht, beschikkingen van de Europese Commissie) en uitgebreide experteninterviews die werden afgenomen tussen september 2006 en juni 2011. De

geïnterviewde experts vertegenwoordigden de Commissie (DG's Mededinging, Cultuur en Onderwijs, Informatiemaatschappij en Media), belangengroepen, nationale mediaministeries, publieke omroepen, private omroepen en krantenuitgevers. De interviews waren semigestructureerd. Aangezien heel wat staatssteunonderzoeken nog lopende waren tijdens de afname van de experteninterviews, zijn de respondenten anoniem.

Het artikel komt tot het besluit dat discussies over de financiering van publieke omroepen vooral over subsidiariteit en de institutionele invulling ervan gaan en in mindere mate over de publieke omroep en zijn toekomst zelf. Lidstaten en de Commissie zijn vaak meer bezorgd geweest over bevoegdheidsverdelingen in dit domein dan over het eigenlijke onderwerp van het nationale of regionale cultuurbeleid.

2. Dubbelzinnige regels en concepten

2.1. *Bepalingen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: een speciale vermelding voor de publieke omroep*

Een beperkt aantal regels bepaalt het kader waarbinnen de Commissie de financiering van publieke omroepen kan controleren. Artikel 107, eerste lid van het VWEU stelt dat steunmaatregelen van de staten die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, in principe verboden zijn. Subsidies zijn niet de enige vorm van steunmaatregelen van de staten. Ook belastingvrijstellingen, regeringswaarborgen op leningen, enz. worden beschouwd als staatssteun, gezien hun impact op de overheidsfinanciën (Lasok, 2001; Schütte, 2006).

Er bestaan verschillende uitzonderingen op het algemene verbod op staatssteun. Voor subsidies aan publieke omroepen is vooral artikel 106, tweede lid van belang. Dit artikel voorziet in een speciaal regime van staatssteun voor zogenoemde diensten van algemeen economisch belang. Algemeen gesteld gaat het om publieke diensten die worden aangeboden binnen een marktsituatie. Openbaar vervoer, bepaalde postdiensten, hoger onderwijs, enz. kunnen worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang (Nicolaidis, Kekeleki & Buyskes, 2005, p. 48). De meeste socialezekerheidsdiensten zijn dat niet. Artikel 106, tweede lid van het VWEU stelt dat de toepassing van mededingingsregels de verlening van diensten van algemeen economisch belang niet verhindert. Hiervoor is een meer soepele toepassing van de regels nodig. Rekening houdend met het belang van diensten van algemeen economisch belang voor de Europese democratische samenlevingen, moet de Commissie de doelstellingen van de mede-

dingingswet afwegen tegen de doelstellingen van publiek belang die gedefinieerd zijn op het niveau van de lidstaten. Het is niet de taak van de Commissie om te bepalen welke diensten geldig kunnen worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang en, bijgevolg, welke diensten vallen onder de uitzondering van artikel 106, tweede lid van het VWEU. Gezien het verankerde karakter van diensten van algemeen economisch belang, zijn de lidstaten bevoegd (Commissie, 2005). De Commissie mag alleen tussenbeide komen in geval van een manifeste fout; dat betekent: lidstaten die diensten subsidiëren die zonder enige twijfel volledig commercieel van aard zijn. Het hoeft geen betoog dat, zelfs indien men zou uitgaan van een eerder consensus- en complementariteitsgerichte benadering van subsidiariteit, de scheidingslijn tussen een manifeste fout en de autonomie van de lidstaten om te bepalen wat een dienst van algemeen economisch belang is, heel dun is. Bovendien is staatssteun aan diensten van algemeen economisch belang niet *per se* aanvaard. Deze diensten moeten voldoen aan een aantal voorwaarden, die ervoor zorgen dat het gaat om 'goede' staatssteun of, in minder populaire termen, dat ze verenigbaar zijn met de bepalingen van de interne markt. Het is aan de Commissie om te bepalen of deze beginselen worden nageleefd en om mogelijke afwijkingen van de doelstellingen van openbaar belang die ze niet zelf vooropstelt, in evenwicht te brengen. Nogmaals, dit is een moeilijke evenwichtsoefening – zowel op het institutionele als op het inhoudelijke vlak (Hoe publieke doelstellingen en mogelijks schadelijke effecten op de interne markt afwegen?) – tussen uiteenlopende doelstellingen of, zoals Buendia Sierra (2006, p. 543) het stelt, “tectonische platen die in tegengestelde richtingen bewegen” (eigen vertaling).

De Commissie heeft in haar zogeheten ‘Omroepmededeling’ (2001) duidelijker omschreven hoe zij de generische regels van artikelen 107, eerste lid van het VWEU en 106, tweede lid van het VWEU toepast op de financiering van publieke omroepen. De mededeling gaat uit van de regels van het Verdrag maar ook van het Protocol van Amsterdam. Dit laatste werd in 1997 aangenomen en maakt sedertdien integraal deel uit van het Verdrag van Amsterdam. Het erkent het belang van publieke omroepen voor Europese democratische samenlevingen en kent de bevoegdheden om publieke omroepen te organiseren en te financieren toe aan de lidstaten. “VAN OORDEEL dat het publieke-omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden. De bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te voorzien in de financiering van de publieke omroep, voorzover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, en voorzover deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in

de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad, waarbij rekening wordt gehouden met de verwezenlijking van de opdracht van deze publieke dienst.”

Het Protocol van Amsterdam werd pas aangenomen na zwaar lobbywerk van voormalig Belgisch premier Dehaene en voormalig Duits bondskanselier Kohl. Het was een reactie op de eerste klachten van de private sector tegen de financiering van publieke omroepen begin jaren 1990. Het protocol vormt een mijlpaal door de uitdrukkelijke erkenning van het belang van openbare omroepen en de autonome bevoegdheden van lidstaten op dit gebied. Het verwijst vaak naar de autonomie van lidstaten en het belang van publieke omroepen, wat de ultieme erkenning van de culturele bevoegdheden van de lidstaten betekent (Donders, 2012). Het Protocol van Amsterdam wordt vaak gezien als een *lex specialis* voor de publieke omroep en een erkenning van het subsidiariteitsbeginsel in het voordeel van de lidstaten. Het legt, aldus onder meer Holtz-Bacha (2005) en Moe (2008), het institutionele zwaartepunt in staatssteunzaken bij de lidstaten en doet de inhoudelijke balans overslaan naar culturele en publieke doelstellingen.

2.2. *De Omroepmededeling: een evenwichtsoefening tussen de plichten van de Europese Commissie en de rechten van de lidstaten*

De Commissie moet evenwel de regels betreffende staatssteun aan publieke omroepen toepassen (Gerecht van eerste aanleg, 1998; 1999; 2000). Hiervoor moet ze zorgvuldig overwegen hoe ver haar bevoegdheden reiken. Voor publieke omroepen worden drie hoofdbeginselen toegepast en beschreven in de Omroepmededeling. Ten eerste moet de publieke taak van publieke omroepen (of ‘publieke opdracht’) duidelijk gedefinieerd worden. Het moet duidelijk zijn welke diensten door nationale overheden als publiek worden beschouwd en publieke financiering verdienen, en welke diensten bijgevolg commercieel zijn en niet mogen worden gefinancierd. Ten tweede moeten publieke omroepen behoorlijk worden gecontroleerd, bij voorkeur door een onafhankelijke instantie. Ten derde moet de financiering proportioneel zijn. Met andere woorden: regeringen mogen niet meer geld geven dan werkelijk nodig is om de toegekende publieke taken uit te voeren. Zodra de financiering van publieke omroepen voldoet aan deze drie beginselen, is ze verenigbaar met de bepalingen van de interne markt (Commissie, 2001, §29).

De toepassing van de criteria van de Omroepmededeling is het voorwerp van heftige discussies tussen de Commissie en de lidstaten. Vooral bij de toepassing van het eerste criterium stellen de lidstaten dat de bevoegdheid van de Commissie tot het uiten van kritiek beperkt is, aangezien zij zelf bepalen welke diensten van

algemeen economisch belang zijn. Met name met betrekking tot technologische ontwikkelingen in de mediasector heeft de Commissie het publieke karakter van een aantal online en mobiele diensten van publieke omroepen in vraag gesteld. Hierdoor werd ze geconfronteerd met weerstand van lidstaten. Die lidstaten zijn namelijk van mening dat de Commissie mee de publieke opdracht definieert wanneer ze twijfelt of bepaalde diensten wel publieke diensten zijn (Donders, 2010). Dit valt buiten haar bevoegdheden om manifeste fouten vast te stellen en is bijgevolg strijdig met het hanteren van het subsidiariteitsbeginsel bij de toepassing van de regels betreffende staatssteun.

Kortom, alle hoofdregels en concepten die de contouren van Europese controle van staatssteun uittekenen, hebben tot gevolg dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen doelstellingen van publiek belang en doelstellingen van de Gemeenschap met betrekking tot de interne markt. Ze zijn evenwel niet doorslaggevend voor de resultaten van een dergelijke evenwichtsoefening. Ondanks een aantal uniforme bepalingen moet de Commissie geval per geval een evenwicht zoeken. Dit evenwicht heeft niet alleen betrekking op de spanning tussen publieke en economische belangen. Het heeft ook rechtstreeks te maken met het respecteren of overschrijden van de dunne lijn tussen de bevoegdheden van lidstaten en van de Commissie en maakt duidelijk dat subsidiariteit verre van een statisch gegeven is, maar in de praktijk eerder voortdurend in flux is.

3. Een terugblik op 15 jaar staatssteuncontrole van de publieke omroep

Hoewel vaak wordt verondersteld dat de Commissie beschikte en nog steeds beschikt over een soort 'masterplan' tegen publieke omroepen (bv. Bardoel & Vochteloo, 2009; Holtz-Bacha, 2005; Moe, 2008; Wheeler, 2010), bewijst de recente geschiedenis van de betrokkenheid van de Commissie bij het onderwerp het tegendeel.

3.1. *Private omroepen verrassen iedereen met klachten tegen publieke omroepfinanciering (1990-2000)*

Toen private omroepen begin jaren 1990 voor het eerst klacht indienden tegen de financiering van publieke omroepen, reageerden lidstaten en publieke omroepen woedend (Donders, 2012). Ze lobbyden met succes voor de aanvaarding van de Resolutie van Praag (1994), tot bevestiging van hun "verbintenis om een sterk publieke-omroepstelsel te behouden en te ontwikkelen in een omgeving die geken-

merkt is door een steeds meer concurrerend aanbod van programma's en snelle technologische evoluties". Nog indrukwekkender was het feit dat de lidstaten in 1997 het Protocol van Amsterdam aannamen (*cf. supra*), dat – ook al is het geen sterk juridisch instrument (Nitsche, 2001) – een stevig politiek signaal is voor de autonomie van de lidstaten op het gebied van publieke omroepen.

Vanwege het lobbywerk van de lidstaten was de Commissie aanvankelijk terughoudend om beslissingen te nemen over de ingediende klachten. Haar laksheid bracht private omroepen ertoe een klacht in te dienen bij het Gerecht (*ex Gerecht van eerste aanleg*). Dit laatste vond de houding van de Commissie onaanvaardbaar en drong er, verwijzend naar de plicht van de Commissie de concurrentieregels te implementeren, op aan dat ze de klachten in kwestie grondig zou onderzoeken. Het was dan ook het Gerecht dat de Gemeenschap ertoe aanspoorde actie te ondernemen betreffende publieke omroepen. Want, zoals Levy (1999, p. 96) opmerkt: "De betrokkenheid van DG IV bij disputen tussen commerciële en publieke omroepen markeerde een eerder onwillige en zelfs nog meer controversiële vorm van interventie" (eigen vertaling). Smith (2001, p. 30) komt tot dezelfde conclusie, waarbij hij opmerkt dat "de trage respons niet alleen een kwestie van bureaucratische nalatigheid was; de vertraging weerspiegelde de weerstand van de Commissie om oordelen te vellen over hoe staatssteun op het gebied van publieke omroepen kan worden afgedwongen" (eigen vertaling). In deze beginfase valt al op in welke mate institutionele spanningen het staatssteunbeleid op het vlak van de publieke omroep bepalen. Interessant hierbij is dat het Gerecht 'zaken op orde' stelt door erop te wijzen dat de uitgebreide bevoegdheden van de lidstaten op het vlak van cultuur niets afdoen aan de bevoegdheden van de Commissie op het vlak van mededinging.

3.2. Zoeken naar een uniforme benadering (2001-2004)

Toen de Commissie geconfronteerd werd met de uitspraak van het Gerecht, was ze verplicht de klachten over de financiering van publieke omroepen grondig te onderzoeken. Hierbij vond ze dat een meer algemene aanpak om deze zeer gevoelige en zichtbare gevallen te behandelen, gepast was. De uitwerking van een dergelijke algemene aanpak – de uiteindelijke Omroepmededeling (*cf. supra*) – bleek zeer moeilijk, aangezien de lidstaten aandrongen op een individuele behandeling van de klachten. Hoewel de Commissie het eens was met de behoefte aan een flexibele aanpak, pleitte ze tegelijkertijd vurig voor een aantal gezamenlijke richtlijnen, die de juridische zekerheid voor alle betrokken belanghebbenden zouden uitbreiden. Toch moest commissaris Karel Van Miert in 1998 toegeven dat "gezien de houding van de lidstaten, de richtsnoeren inzake steun aan publieke televisie dood zijn" (Agence Europe, 1998, eigen vertaling). De chaos was compleet toen de lidstaten

zich verzetten tegen actie van de Gemeenschap, terwijl de Commissie verplicht was om op te treden.

Pas in 2001 nam de Commissie uiteindelijk een mededeling aan over de toepassing van staatssteunregels aan publieke omroepen, en zelfs toen bleven de lidstaten weigerachtig. Geleidelijk aan nam de Commissie een aantal beslissingen. Deze zorgden voor een weloverwogen en zorgvuldig evenwicht tussen de bevoegdheden van de lidstaten en van de Commissie. “Het financieringsmechanisme dat de lidstaten kiezen, mag het handelsverkeer niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad. Bijgevolg, hoewel de organisatie van de financieringsmechanismen een bevoegdheid is van de lidstaat, is de beoordeling van de impact ervan op de mededinging een taak voor de Commissie. [...] Ik ben van plan een grondige analyse uit te voeren om criteria te bepalen om de impact op mededinging te meten en om richtsnoeren voor te bereiden die in de nabije toekomst moeten worden besproken met de lidstaten. Ik heb er alle vertrouwen in dat deze richtlijnen tegemoet zullen kunnen komen aan de behoefte aan gelijke spelregels, terwijl ze tegelijkertijd niet raken aan de primaire rol van de publieke omroep, met name democratie, pluralisme, sociale cohesie en culturele diversiteit” (Monti geciteerd in Nikolinakos, 2006, p. 400, eigen vertaling).

Ook al was de Commissie zich bewust van de gevoeligheden van de lidstaten, toch stelde ze twee vrij belangrijke, inhoudelijke beginselen op in deze fase van ‘zoeken naar een aanpak’ (eind jaren 1990 – halverwege 2004). Ten eerste werden publieke omroepen in de beoordelingen van de Commissie beschouwd als marktverstoorders. Publieke omroepen zijn een anomalie. Ze zijn niet vergelijkbaar met andere ondernemingen en daarom moet hun werking van nabij worden gevolgd om ervoor te zorgen dat marktvervormingen, die onvermijdelijk voortvloeien uit de aparte positie van publieke omroepen, tot een minimum worden beperkt. Bijgevolg heeft staatseigendom een negatieve bijklank (Szyszczak, 2004).

Ten tweede wordt er met argusogen gekeken naar nieuwe online en mobiele diensten. De Commissie is er niet zeker van of deze diensten wettig vallen onder de publieke opdracht en vraagt zich bijgevolg af of ze geen manifeste fouten vormen. De Commissie twijfelt eraan of de regels voor financiering van traditionele omroepdiensten automatisch van toepassing zijn op nieuwemediadiensten (bijvoorbeeld, streamen van radioprogramma’s, iPadapplicaties voor het bekijken van audiovisuele content van publieke omroepen), waarbij ze verwijst naar de afnemende schaarste van het spectrum, de veranderende betekenis van het universaliteitscriterium en het duidelijke overaanbod op de markt. Ze stelt dat lidstaten moeten herbekijken of bepaalde diensten wel kunnen worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang (Depypere & Tigchelaar, 2004, pp. 20-21).

Het verwondert niet dat lidstaten en publieke omroepen over beide elementen van mening verschillen. Verwijzend naar het Protocol van Amsterdam stellen zij dat publieke omroepen geen uitzondering zijn op de interne markt. Integendeel, ze maken integraal en fundamenteel deel uit van Europese democratieën. Met het oog op nieuwemediadiensten wijzen zij – nogmaals – op de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie. Voormalig functionaris Europese Zaken van ARD, Verena Wiedemann (2004), is scherp in haar kritiek, wanneer ze het volgende stelt: “Eenvoudig gesteld zorgt het Protocol van Amsterdam voor een duidelijke en onmiskenbare verdeling van verantwoordelijkheden. De lidstaten hebben de verantwoordelijkheid om de opdracht van publieke omroepen te bepalen en te beslissen over de financiering ervan: de Commissie heeft de verantwoordelijkheid om te bepalen of, in een bepaald geval, de beslissingen van de lidstaten in strijd zijn met het algemene belang [...] Door het Protocol van Amsterdam niet toe te passen op de online diensten van openbare omroepen, overtrad de Commissie de primaire Europese wetgeving” (eigen vertaling).

Globaal gezien stelt de Commissie al een aantal beginselen op over de financiering van publieke omroepen. De praktijkgevallen blijven evenwel beperkt: er werden amper 6 beslissingen genomen tussen eind jaren 1990 en 2003. De meeste beslissingen gaan over ad-hocfinancieringen voor openbare omroepen in Italië, Spanje en Portugal – bijgevolg hebben ze geen betrekking op het belangrijkste spanningsveld, met name de definitie van de publieke opdracht. Deze beslissingen zijn immers vrij ‘beperkt’ in omvang. Ze betreffen één deelaspect van publieke omroepbeleid in de betrokken lidstaat: vaak gaat het over bijkomende subsidies aan een publieke omroep om schulden in te lossen. Er is een tiental ‘whole package’-beschikkingen. Deze bestrijken de volledige regulering en financiering van een publieke omroep en zijn dus veel ingrijpender op het beleid van de lidstaten. In deze tweede fase is in slechts twee beslissingen de publieke opdracht als zodanig een twistpunt. Ze hadden allebei betrekking op de financiering van de Britse openbare omroep BBC en werden, ondanks uitgebreide kritiek van waarnemers, eerder gemakkelijk en pragmatisch opgelost met de Britse overheid. Die laatste was (aldus geïnterviewde experten) niet zo bezorgd over de interventie van de Commissie *as such*, maar wilde vooral de reikwijdte van haar impact beperken. Daarom ging de Britse regering akkoord met het besluit van de Commissie dat een educatieve, online website van de BBC geen ‘publieke omroepdienst’ was mits die dienst dan wel als een dienst van algemeen economisch belang werd gecategoriseerd en op die manier staatssteun kon ontvangen. Onder andere Wiedemann (2004) bekritiseerde die pragmatische houding. Ze stelde dat een dergelijke categorisering tegen het primaire gemeenschapsrecht gaat. Dat laat het immers aan de lidstaat om diensten als publieke omroepdienst te categoriseren of niet.

3.3. *Consolidatie van het beleid van de Europese Commissie ten aanzien van de publieke omroep (2004-...)*

Pas sedert 2004 neemt het aantal beslissingen toe (met bijna 20 beslissingen tot nu toe), die allemaal een stevige basis vinden in de criteria van de Omroepmededeling. Vijf hoofdbeginselen (Donders, 2010) komen naar voren:

1. De definitie van de publieke taak van publieke omroepen, in het bijzonder wanneer ze betrekking hebben op nieuwemediadiensten, moet nauwkeuriger zijn en een onderscheid maken tussen commerciële en publieke diensten. Er is een duidelijke definitie nodig om publieke financiering van commerciële diensten en, hiermee verwant, de door de regering ongewilde uitbreiding van de publieke opdracht (ook 'mission creep' of doelverschuiving genoemd) te voorkomen.
2. Als publieke omroepen hun activiteiten willen uitbreiden naar nieuwe activiteiten, moeten deze worden beoordeeld voordat ze worden gelanceerd. De Commissie verwijst naar de Britse *Public Value Test*. Deze procedure voorziet een beoordeling van marktimpact en publieke waarde van nieuwe diensten. Zo evalueert 'objectief' of een nieuwe dienst een toegevoegde publieke waarde biedt (en dus onder de publieke opdracht van de BBC valt) en welke negatieve en positieve effecten op de markt te verwachten zijn. De uitkomst van beide oefeningen wordt in rekening genomen om de dienst al dan niet toe laten.
3. De activiteiten van publieke omroepen en marktconform gedrag moeten worden gecontroleerd door een onafhankelijke instantie, die bij voorkeur buiten de publieke omroep staat.
4. De financiële en organisatorische structuur van publieke zenders moet zo transparant mogelijk zijn om een beoordeling mogelijk te maken van de proportionaliteit van toegekende steun. Zonder deze transparantie is het onmogelijk te weten of de steun wel degelijk beperkt is tot de nettokost van publieke dienstverlening.
5. De accumulatie van reserves moet worden beperkt tot 10% van de jaarlijkse regeringssubsidies.

De praktijk van de Commissie werd geconsolideerd in de Omroepmededeling van 2009. De gewijzigde versie van de Mededeling van 2001 werd aangenomen op 2 juli 2009 na intense besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten. Deze besprekingen waren toegespitst op de bepalingen die de Commissie had opgesteld over de 'ex ante'-test (naar model van de Britse *Public Value Test*, cf. *supra*) van nieuwemediadiensten. Heel wat lidstaten gingen er niet mee akkoord dat een dergelijke test gevraagd kon worden op basis van het Europese primaire recht. Zij beweerden dat er een 'uitbreiding van bevoegdheden' was vanwege de Commissie (interview, februari 2008). Daarnaast vonden ze dat het strookte met hun bevoegdheden om nieuwe diensten te overwegen die deel uitmaken van de publieke taken van publieke omroepen zonder dat er een voorafgaande beoordeling plaats-

vindt (bv. Plasterk, 2008). Uiteindelijk werd er min of meer overeengekomen dat “een uitbreiding van publiek gefinancierde activiteiten gepaard moet gaan met de gepaste waarborgen om volledige naleving van het Verdrag te verzekeren” (Commissie, 2009, §56, eigen vertaling). De ‘ex ante’-test als algemene bepaling werd opgenomen in de Omroepmededeling van 2009 – hoewel de Commissie niet dieper inging op de specifieke kenmerken van een dergelijke test.

Het is opvallend dat telkens wanneer er zich inhoudelijke conflicten tussen een meer cultuur- en eerder marktgerichte benadering manifesteren, lidstaten de bovenhand willen halen door te verwijzen naar hun uitgebreide bevoegdheden aangaande het publieke omroepbeleid. De lidstaten gaan niet akkoord met een marktgerichte benadering waarbij de publieke omroep als anomalie gezien wordt (*cf. supra*): ze keuren het Protocol van Amsterdam goed en verwijzen vooral naar de erkenning van hun bevoegdheden door het Protocol; de lidstaten willen geen ‘ex ante’-test voor nieuwe diensten en opnieuw stellen ze dat een dergelijk instrument niet nodig is, niet omdat het niet nuttig zou zijn voor het optimaliseren van het publieke omroepbeleid, maar omdat ze van mening zijn dat het hun bevoegdheid is om al dan niet te beslissen over de publieke aard van nieuwe diensten. De lidstaten geven dus zelden een inhoudelijk argument – uiteraard ook omdat de institutionele benadering meer juridisch houvast biedt.

4. Publieke conflicten als standaardscenario

De spanningen rond gevallen van staatssteun aan publieke omroepen zijn uiterst voelbaar wanneer we dieper graven in afzonderlijke gevallen. De krachtmetingen van de Duitse, Vlaamse en Nederlandse regeringen met de Commissie zijn opgenomen in de beoordeling van deze bijdrage. De drie regeringen waren betrokken bij zogenoemde ‘whole package’-cases, die te maken hebben met een waaier van aspecten van de jaarlijkse financiering van openbare omroepen (*cf. supra*). Ze bieden een zeer uitgebreide blik op het standpunt van de Commissie ten opzichte van staatssteun aan publieke omroepen en zijn, vanwege hun uitgebreide omvang, zeer gevoelig wat betreft de vraag hoe ver de Commissie kan gaan in haar vraag om de steunmechanismen in kwestie aan te passen.

4.1. *Duitsland: federalisme versus supranationalisme*

In 2003 dienden de Duitse private omroepen een formele klacht in tegen de financiering van ARD, zijn ledenorganisaties en ZDF. Krantenuitgevers hadden de Europese Commissie in 2002 al informeel op de hoogte gebracht van hun ongerust-

heid over de activiteiten op het vlak van nieuwe media van de publieke omroepen. In feite klaagden private mediabedrijven al op het einde van de jaren 1990 de lancering aan van de thematische kanalen Phoenix en Kinderkanal (respectievelijk een documentairekanaal en een kinderkanal). De frustraties van private media over de status van publieke omroepen in Duitsland waren algemeen gekend, met beweringen van oneerlijke concurrentie die regelmatig de kop opstaken, over een hele reeks onderwerpen, onder meer reclame, sportrechten, teletekstdiensten (Humphreys, 1994, p. 69) en later nieuwemediadiensten. Toch hadden de private media het gevoel dat hun klachten niet ernstig werden genomen door de Duitse Länder. Ze beslisten met hun zaak naar 'Brussel' te trekken. Bijgevolg werd de Europese controle van staatssteun in het leven geroepen om binnenlandse beleidswijzigingen af te dwingen.

De Commissie begon in 2004 haar onderzoek naar de jaarlijkse financiering van de Duitse publieke omroepen (ARD, de regionale leden van ARD, en ZDF). Ze werd meteen geconfronteerd met de complexiteit van het Duitse publieke omroepbestel dat niet onder bevoegdheid van de federale regering valt, maar onder die van de afzonderlijke Länder (Cole, 2009, p. 90). Na Wereldoorlog II werd het omroepbeleid in Duitsland gedecentraliseerd om de onafhankelijkheid van de media ten aanzien van de staat te verhogen (Baringhorst, 2006, p. 227). Er zijn verschillende publieke omroepen, waarvan sommige onder de jurisdictie van één deelstaat vallen, andere worden gefinancierd door één tot drie kleinere deelstaten. ARD en ZDF vallen onder de gezamenlijke bevoegdheid van de Länder, die ook samen een omroepwet opmaken (in tegenstelling tot België waar de deelstaten elk hun publieke omroep en een volledig apart omroepbeleid hebben). De federale overheid heeft regelmatig getracht haar macht over het media- en omroepbeleid terug te winnen (Humphreys, 1994), maar is hier – onder andere door tussenkomsten van het Duitse grondwettelijke hof – niet in geslaagd. Concreet betekent dit dat de Commissie met alle Länder (vier Länder werden afgevaardigd) onderhandelde over de toekomst van de publieke omroepen in Duitsland. De Länder verschilden op heel wat vlakken van mening, wat de onderhandelingen bemoeilijkte. Op één punt waren ze het echter eens: de Commissie kon zich niet verder dan de federale staat mengen in het publieke omroepbeleid.

Toen de Commissie tot de conclusie kwam dat er problemen waren met de compatibiliteit van de steun in kwestie, vroeg ze verschillende aanpassingen in de Duitse regelgeving voor publieke omroepen. De belangrijkste aanpassing bestond erin dat de publieke opdracht opnieuw moest worden gedefinieerd en dat er een 'ex ante'-test voor nieuwemediadiensten moest worden ingevoerd. Hoewel de Duitse Länder het op een aantal punten niet eens waren met de Commissie (bv. door hun systeem van interne controle van publieke omroepen te verdedigen, waardoor de noodzaak van een marktimpactbeoordeling voor nieuwe diensten in vraag werd gesteld), gingen de uiteindelijke aanpassingen die ze aanbrachten verder dan wat

de Commissie had gevraagd. De redenen hiervoor zijn terug te vinden in de economische belangen van bepaalde Länder, die grote takken van private mediagroepen herbergen, en de reeds langer bestaande verlangens van een aantal Länder om publieke omroepen meer van dichtbij te regelen – iets wat mogelijk werd gemaakt door de tussenkomst van de Commissie.

Een blijvend twistpunt tussen de Commissie en de Duitse Länder, die betrokken waren bij moeilijke onderhandelingen tot er in april 2007 uiteindelijk een besluit werd uitgevaardigd (Commissie, 2007), was wie bevoegd was op dit gebied. Hoewel men zich terdege bewust was van de frustraties van de private sector, waren de klachten en de reacties van de Commissie toch een verrassing – en geen prettige verrassing: “Toen we de eerste brief van de Europese Commissie [maart 2003] kregen, schudde ik simpelweg mijn hoofd. Ik dacht dat ze gek geworden waren daar in Brussel. Ze bemoeiden zich echt met binnenlandse bevoegdheden. Maar de meningen hierover liepen duidelijk uiteen” (interview, april 2009, eigen vertaling).

Tot aan het einde van de staatssteunprocedure legden de Duitse Länder de nadruk op het gebrek aan bevoegdheden van de Commissie om op te treden. Op basis van subsidiariteitsargumenten werd er voortdurend op gewezen dat cultuurbeleid onder de bevoegdheden van de lidstaten valt (Bundesregierung Deutschland, 2005). Dörr (2006, p. 15) gaat akkoord met een dergelijk standpunt, door te stellen dat het Protocol van Amsterdam duidelijk heeft “bevestigd dat de financiering van publieke omroepen niet door het mededingingstoezicht mag getorpedeerd worden” (eigen vertaling). Met andere woorden: als de mededingingsregels in strijd zijn met de Duitse regels voor publieke omroepen, hebben deze laatste voorrang op de verzoeken van de Commissie. In het besluit dat de Commissie uitvaardigde, drong Duitsland aan op de opname van een zin die het overduidelijk maakte dat de beslissing op zich niet kon worden beschouwd als een erkenning van de bevoegdheden van de Commissie op dit gebied (Commissie, 2007, p. 323).

De hardnekkigheid van kwesties die te maken hebben met subsidiariteit tijdens de procedure is niet uniek (*cf. infra*). De essentie van controle van staatssteun is hoe ze het financieringsgedrag van lidstaten inperkt. Hoewel lidstaten het hier meestal mee eens zijn, blijven er wrijvingen in de alledaagse realiteit van het beleid betreffende staatssteun. Wrijvingen op het gebied van staatssteun en publieke omroepen hebben evenwel de neiging zeer groot en zeer goed zichtbaar voor het publiek te zijn. In het Duitse geval was dit nog duidelijker. De Länder zijn zeer gevoelig over hun bevoegdheden op het gebied van publieke omroepen, nadat ze te maken hadden met een federale wetgever die op bepaalde momenten meer dan bereid was om tussen te komen en bepaalde bevoegdheden over te nemen (Humphreys, 1994). Ondanks hun overtuiging dat de Commissie uitermate beperkte tot geen bevoegdheden had om zich te mengen met het publieke om-

roepbeleid in Duitsland, gingen de Länder niet verder met hun bezorgdheden ter zake: ze stelden geen preliminaire vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. *In retrospect* is het duidelijk dat dit te maken heeft met de inhoudelijke agenda van sommige Länder. Die zagen, ondanks institutionele bezwaren, wel wat in een meer marktgerichte benadering ten opzichte van de publieke omroep en gebruikten, net zoals de private omroepen, de interventie van de Europese Commissie om hun eigen agenda te realiseren. De lijn tussen institutionele en meer inhoudelijke dimensies van subsidiariteit is dus zeker niet op alle momenten even éénduidig. Waar de literatuur (onder andere Moe, 2008; Wiedemann, 2004) wijst op een marktgerichte Europese Commissie die haar bevoegdheden te buiten gaat in de Duitse staatssteuncase, leren experteninterviews dat sommige Länder de inhoudelijke agenda van de Commissie *off the record* deelden en in die optiek, ook al vindt dit geen formele neerslag in de beschikking, akkoord wilden gaan met een aantal van de gevraagde aanpassingen van het publieke omroepbeleid.

4.2. *Vlaanderen: team Vlaanderen-VRT v Commissie*

In juni 2004 leidden klachten van diverse private radio-omroepen en Vlaanderens grootste televisiemaatschappij VMMA tot een onderzoek naar de financiering van de Vlaamse publieke omroep VRT. Ook hier waren de frustraties van de private media algemeen gekend. In het bijzonder de lancering van een specifiek sportkanaal (Sporza), veronderstelde oneerlijke prijsstrategieën op de markt voor radioreclame en een te grote vergoeding voor de publieke omroep waren een doorn in het oog van de klagers. De Commissie, die verplicht was de ingediende klachten te onderzoeken, begon een procedure waarbij ook de nieuwemedia-activiteiten van de VRT werden opgenomen.

De Vlaamse regering, die bij momenten zelf zeer kritisch was voor haar publieke omroepbestel, vreesde de tussenkomst van de Commissie. Ze geloofde dat de Commissie de activiteiten van de publieke omroep wilde beperken tot diensten die niet onmiddellijk beschikbaar waren op de markt. Volgens de Vlaamse regering riskeert een dergelijke aanpak het publieke omroepbestel, zoals het erkend is door het Protocol van Amsterdam, onomkeerbaar te beschadigen. Bovendien zou de 'bemoeienis' van de Commissie ingaan tegen de bevoegdheden die het Protocol heeft toegekend aan de lidstaten en de Commissie (Bonte, 2008).

De Vlaamse bezorgdheid over de tussenkomst van de Commissie en haar permanente nadruk op haar autonome bevoegdheden met betrekking tot publieke omroepen werden op drie manieren duidelijk gemaakt. Ten eerste kwam de Vlaamse regering met haar publieke omroep overeen dat het Protocol van Amsterdam een *lex specialis* was voor publieke omroepen, waardoor ze worden vrijgesteld van

te verregaande interventies van de Commissie (Commissie, 2008, pp. 66-67, 87). Volgens een vertegenwoordiger van de Vlaamse regering was dat standpunt niet verbazingwekkend, aangezien de Vlaamse regering een van de initiatiefnemers was van het Protocol (interview, juni 2008).

Ten tweede weigerde ze bij de bijwerking van haar raamovereenkomst voor de publieke omroep tijdens de onderhandelingen met de Commissie, deze wijzigingen aan te brengen in deze overeenkomst. Om de vijf jaar wordt de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VRT bijgewerkt. Ze bevat een lijst van bepalingen over wat er van de VRT wordt verwacht in termen van financieel beheer, resultaten, transparantie, enz. De beheersovereenkomst werd uiteindelijk bijgewerkt op 20 juli 2006 – dezelfde dag als die waarop de Commissie een brief naar de Vlaamse regering stuurde om een reeks aanpassingen aan te kondigen die nodig waren om haar steunmechanisme verenigbaar te maken met de bepalingen van de interne markt. Het hoeft geen betoog dat de Commissie niet gelukkig was met de proactieve houding van de Vlaamse regering. Deze laatste betwistte dat er een probleem was, door te stellen dat ze de goedkeuring van de Commissie niet nodig had om de wetgeving van haar eigen rechtsgebied te herzien. Bovendien deelde Vlaanderen mee dat de bijgewerkte versie reeds “duidelijk de meeste van de bezorgdheden van de Europese Commissie wegwerkte” (interview, november 2008). De publieke omroep zelf ging akkoord, door te stellen dat het contract voor publieke dienstverlening werd aangenomen “in de mate van het mogelijke rekening houdend met de wensen van de Commissie”. De omroep was “ervan overtuigd dat het nieuwe publieke contract de bezorgdheden van de Europese Commissie met betrekking tot de financiering van de publieke omroep zou wegnemen” (VRT, 2006). In hun mededelingen en acties hebben de Vlaamse regering en de VRT de Commissie volledig links laten liggen. Dat hebben ze bewust gedaan, door de Vlaamse bevoegdheden te markeren en door alleen een vrijwillige bereidheid te tonen om ‘rekening te houden met’ de bezorgdheden van de Commissie.

Ten derde, en hiermee verwant, werkten de Vlaamse regering en de VRT samen tegen de Commissie tijdens de hele procedure. Toen de Vlaamse regering werd geconfronteerd met interventies in haar beleid betreffende publieke omroepen, slikte ze veel eigen punten van kritiek op de VRT in en werden de barrières tegen de ‘buitenstaander’ Commissie opgetrokken. Pas op het einde van de procedure, toen publieke omroep VRT nog lobbyde tegen elk mogelijk besluit, sloot de Vlaamse regering een pragmatisch compromis met de Commissie. Het uitgevaardigde besluit bevatte eerder beperkte verbintenissen om de naleving van de staatssteunmechanismen te waarborgen. Private mediabedrijven besloten dat het geen zin had de Commissie te gebruiken om de regelgeving op binnenlands gebied aan te passen. Het enige ‘succes’ dat ze hadden bereikt, was dat ze de VRT en de Vlaamse regering in elkaars armen hadden gedreven (interview, oktober 2008).

Samengevat: subsidiariteitskwesities lagen aan de basis van de Vlaamse ontmoetingen met de Commissie. Er waren weinig essentiële besprekingen. Wat de ‘ex ante’-test betreft, waren er wel besprekingen over de inhoud van de verzoeken van de Commissie. Vlaanderen vond dat het onmogelijk was een dergelijke uitgebreide oefening in te passen in een kleine markt met amper 6 miljoen inwoners. “We wilden geen *Public Value Test*. Een dergelijke test is absurd voor een kleine markt als Vlaanderen. Het is ook belachelijk dat de VRT informatie over nieuwe diensten zou moeten geven aan concurrenten. De VRT is inderdaad een publieke omroep, maar hij werkt op een concurrerende markt. Dat wilden we dus niet [een *Public Value Test*]” (interview, juni 2008).

De ‘ex ante’-test werd opgenomen, zij het in een minimale vorm, en voormalig Minister van Media Bourgeois besloot dat alle maatregelen die werden genomen in het licht van de procedure “gemakkelijk uit te voeren waren, niemand kwetsten en niets kostten” (Vlaamse Regering, 2008). Met andere woorden, hij deelde mee dat Vlaanderen de strijd tegen de ‘boze’ Commissie had gewonnen. Hoewel Vlaanderen tijdens het onderzoek van de Commissie en de hierop volgende onderhandelingen overwegend wees op de beperkte bevoegdheden van de Commissie, dient opgemerkt te worden dat deze soms rigide en dominant institutionele benadering van subsidiariteit niet werd aangehouden op het moment dat een pragmatische (inhoudelijke) oplossing voor het grijpen lag. Dit wijst, net zoals in de Duitse zaak, op een compromisbereidheid bij lidstaten of hun deelstaten, mits er een inhoudelijke convergentie met de Commissie mogelijk is. Voor de Duitse Länder lag die convergentie in de implementatie van een strengere regulering van de publieke omroep mits de autonomie van de Duitse Länder formeel erkend werd in de beschikking van de Commissie; Vlaanderen ging akkoord met zeer beperkte aanpassingen van haar publieke omroepwetgeving die het beleid van de Vlaamse Regering ter zake niet of nauwelijks veranderen.

4.3. *Nederland: The Last Dutchman Standing*

Op 26 januari 2010 vaardigde de Commissie een besluit uit voor de jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroepen. Nadat er al in 2002 klachten waren van private omroepen en hevige acties van de krantensector, werd de zaak gesloten na 8 jaar moeilijke onderhandelingen waarbij de Nederlanders hun bevoegdheden betreffende publieke omroepen hevig verdedigden.

Het Nederlandse publieke-omroepstelsel is complex, want het heeft zich ontwikkeld in lijn met de politieke, religieuze en ethische verzuiling in de Nederlandse samenleving. Verschillende sociale organisaties met licenties zijn belast met de uitzending van radio- en televisieprogramma’s en de verlening van andere mediadiensten (Bardoel, 2008, p. 200). De Nederlandse publieke omroep werd voortdurend

hervormd, gedwongen om efficiëntietrajecten te volgen en veelvuldig bekritiseerd omwille van zijn verzuilde organisatie (Brants, 2004, p. 146). Die verzuiling is geënt op de idee van pluralisme als het fundament van het Nederlandse publieke-omroepstelsel, maar werkt complexiteit en inefficiëntie in de hand. In haar onderzoeken werd de Commissie geconfronteerd met dit complexe Nederlandse omroepsysteem, dat werd verdedigd door een regering die het in feite heviger had bekritiseerd dan de Commissie ooit had gedaan.

Er waren twee redenen voor de langdurige procedure tussen de Nederlandse regering en de Commissie: het hevige Nederlandse verzet tegen tussenkomst van de Commissie enerzijds en de hardnekkige houding van de Commissie in deze zaak anderzijds. Ten eerste verzetten de Nederlanders zich met alle middelen tegen interventie van de Commissie. Ze waren verbaasd over de klacht van RTL, een bedrijf dat in Luxemburg gevestigd is en bijgevolg niet valt onder Nederlandse mediawetten. Dit zorgde voor veel frustratie en was al een indicatie van de Nederlanders om de controle te behouden over 'hun' mediasector. Op een meer principieel niveau, en in lijn met de Duitse en Vlaamse standpunten (*cf. supra*), waren de Nederlanders van mening dat de Commissie niet bevoegd was om tussen te komen op het gebied van publieke omroepen. Dit gevoel werd nog versterkt toen de Commissie in 2006 besloot dat een aantal *ad hoc* en nieuwe, kleine steunmechanismen voor de publieke omroepen illegale steun waren en moesten worden terugbetaald. De Nederlandse publieke omroepen moesten bijna €80 miljoen terugbetalen aan de Nederlandse regering (Commissie, 2006, §179). De Nederlanders verkozen een procedure waarin bestaande en nieuwe steun samen zouden worden behandeld. De Commissie was niet bereid om een dergelijke inspanning te doen en splitste haar bezorgdheden over de Nederlandse publieke omroep op in twee parallelle procedures, waarvan de tweede pas werd afgesloten in januari 2010, deels vanwege de beslissing die werd genomen over de ad-hocfinancieringen in 2006. Wat daarna volgde, was een intens gevecht tussen Nederland en de Commissie. Voormalig minister van Media Plasterk zei zelfs in een publieke bijeenkomst dat hij marktvervorming een noodzakelijk kwaad vond als men kiest voor een volwaardig publieke omroepsysteem. Bovendien – en vooral dit druiste in tegen de belangen van de Commissie – zei hij dat alle regeringen autonoom kunnen beslissen of zij marktverstoringen al dan niet aanvaardbaar vinden. Met andere woorden: de Commissie had niets te zeggen over regeringen die beslissen over publieke omroepen en bijgevolg marktverstoringen.

Het interessante is dat het ongenoegen van de Commissie over de Nederlanders eveneens vrij intens was. Terwijl de Commissie in de Duitse en Vlaamse procedures zeker niet bereid was om op alle punten toe te geven, nam ze in het Nederlandse geval een wel zeer hardnekkig standpunt in. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste speelden de Nederlanders hun kaarten publiek uit, wat de Commissie niet kon appreciëren, want zij wil gevallen van staatssteun bekij-

ken als eerder juridisch-technische ontmoetingen waarbij zij louter een geheel van bestaande richtsnoeren toepast. De Nederlanders maakten er evenwel een zeer politieke zaak van. Ten tweede was de Nederlandse Neelie Kroes commissaris van mededinging toen de Nederlanders met de Commissie onderhandelden over een sluiting van de zaak. Uiteraard is het moeilijk voor een commissaris om toegevend te zijn in een zaak waar het eigen land bij betrokken is. Ten derde, toen de Commissie haar regels voor publieke omroepen in 2008 en 2009 bijwerkte, organiseerden de Nederlanders een verzet van lidstaten tegen deze plannen (Plasterk, 2008). De Commissie beschouwde dit als uiterst ongepast, want de Nederlanders waren rechtstreeks betrokken partij. Het georganiseerde verzet verlengde de besprekingen in de Nederlandse casus aanzienlijk en betekende een zware last voor de medewerkers van de Commissie.

Hoewel de Nederlanders een aantal substantiële problemen hadden met voorstellen van de Commissie (in het bijzonder over de 'ex ante'-testen), gingen veel aspecten van de procedure over wie welke bevoegdheden had. Het debat hierover loopt door nu private omroepen en uitgevers hebben aangekondigd nieuwe klachten bij de Commissie in te dienen over ontoereikende ex-ante-evaluaties. De Nederlandse en Vlaamse gevallen van staatssteun zijn vrij gelijklopend; beide overlegden ook regelmatig over de stand van zaken in de eigen procedure. Er zijn evenwel verschillen: Vlaanderen was veeleer pragmatisch met het oog op het komen tot een beschikking die een beperkte impact op het Vlaamse publieke omroepbeleid had; Nederland was veel principiëler en bleef bijzonder lang (in ieder geval langer dan Vlaanderen) bij zijn punt dat de Commissie geen bevoegdheden heeft om bepaalde veranderingen van het publieke omroepbeleid te vragen. Er bleek bijzonder weinig inhoudelijke convergentie om de bezorgdheden over institutionele bevoegdheidsverdelingen weg te werken. Dat maakte dat de Nederlandse procedure uiteindelijk moeilijker af te sluiten bleek dan de Duitse en de Vlaamse procedures. De reden voor het afsluiten van de procedure lag vooral in institutionele oorzaken zoals het eindigende commissarisschap van Neelie Kroes: geen van de betrokken partijen zag heil in het voortzetten van de onderhandelingen onder een andere commissaris. Dit zette Nederland ertoe aan de 'ex ante'-test te aanvaarden – hiermee haalde de Commissie haar slag thuis – en de Commissie ging er op haar beurt mee akkoord dat de Minister of Staatssecretaris voor Media, en niet een onafhankelijk orgaan, de 'ex ante'-test in handen houdt.

5. Conclusie

Dit artikel onderzocht niet zozeer of de Europese Commissie al dan niet buiten haar bevoegdheid gaat in het controleren van de nationale financiering aan publie-

ke omroepen (zie hiervoor Donders, 2012; Moe, 2008). Het richtte zich daarentegen op de vraag hoe verschillende noties van het subsidiariteitsbeginsel het verloop van staatssteunonderzoeken naar de financiering van publieke omroepen beïnvloed hebben. In wezen kunnen de ontmoetingen tussen Commissie en lidstaten bij staatssteunmechanismen betreffende publieke omroepen worden gezien als een machtsstrijd tussen de partijen. De opsplitsing van bevoegdheden wordt niet gezien in het licht van een soort consensuele omgang met staatssteunmechanismen voor publieke omroepen. Integendeel, de lidstaten beschouwen elke interventie van de Commissie als een beperking van hun eigen bevoegdheden. Deze perceptie leidde tot staatssteunprocedures die meer begaan zijn met de oplossing van onenigheden tussen de Commissie en de lidstaten over wie wat mag doen, dan met de eigenlijke inhoud van de procedure – al moet wel gezegd worden dat twee van de onderzochte staatssteunprocedures (nl. Duitsland en Vlaanderen) afgesloten werden op het moment dat er een inhoudelijke convergentie tussen de agenda van de Commissie en de betrokken lidstaat gevonden werd. Dit is begrijpelijk maar toch jammer, want hierdoor mist men kansen om de beleidsvorming op het gebied van publieke omroepen te verbeteren.

Een dergelijk her-denken is fundamenteel in het hedendaagse digitale tijdperk. Technologische vooruitgang en de voortdurende opkomst van markteconomieën vormen een uitdaging voor de toekomst van publieke omroepen. Iosifidis (2011, p. 634) argumenteert dat publieke omroepen “moeten veranderen om zich aan te passen aan de technologische, sociale, culturele en andere verschuivingen” (eigen vertaling). Er is niet alleen actie nodig van publieke omroepen zelf. Beleidsmakers en onderzoekers moeten nadenken over de onderliggende logica van publieke omroepen om ze te versterken voor de toekomst. Deze bedenking werd al in 1991 gemaakt door de Duitse onderzoeker Hoffmann Riem (1991, p. 44), die stelde dat “het cruciaal blijft om steeds opnieuw na te denken over de mediapolitieke legitimatie van publieke omroepen” (eigen vertaling). Nationale regeringen mogen de nodige besprekingen over publieke omroepen dus niet uit de weg gaan; ze mogen ook niet doen alsof ze onvoorwaardelijke bondgenoten zijn van publieke omroepen wanneer ze worden geconfronteerd met Europese betrokkenheid, wanneer ze tegelijk met de interventie van de Commissie maatregelen aannemen die de publieke omroep verzwakken. Wetenschappelijk onderzoek mag niet meegaan in oppositionele verhalen waarbij een marktgerichte Commissie de zogenoemde autonome bevoegdheden van de lidstaten – die vooral over de publieke en culturele doelstellingen van de publieke omroep bezorgd zouden zijn – met voeten treedt. De institutionele en inhoudelijke dimensies van subsidiariteit moeten steeds in relatie tot elkaar bekeken worden, waardoor meer inzicht in de motivaties van actoren verkregen kan worden.

Bibliografie

- Agence Europe (22 november 1998). Karel Van Miert Drops Plans for Guidelines on Aid to Public Televisions but Will Directly Attack Aid that Seems Irregular. Brussel.
- Barber, N.W. (2005). The Limited Modesty of Subsidiarity. *European Law Journal*, 11 (3), 308-325.
- Bardoel, J. (2008). Dutch Television: Between Community and Commodity. In D. Ward (ed.), *Television and Public Policy: Change and Continuity in an Era of Global Liberalization* (pp. 199-222). New York: Lawrence Erlbaum.
- Bardoel, J. & Vochteloo, M. (2009). Media Policy between Europe and the Nation-state: The Case of the EU Broadcast Communication 2009. Paper voorgesteld op de EC-REA-CLP-workshop over 'New Directions for Communication Policy Research', 6-7 november, Zürich.
- Baringhorst, S. (2006). Germany: Functional Differentiation or Decline: The Impact of Media Liberalization on German PSB. In I. Banerjee & K. Seneviratne (eds.), *Public Broadcasting in the Age of Globalization* (pp. 227-244). Singapore: AMIC.
- Barnett, C. (2001). Culture, Policy and Subsidiarity in the European Union: From Symbolic Identity to the Governmentalisation of Culture. *Political Geography*, 20 (4), 405-426.
- Bonte, L. (2008, 25 augustus). Europa zet het publieke omroepbestel op de helling. *De Standaard*.
- Brants, K. (2004). The Netherlands. In M. Kelly, G. Mazzoleni & D. McQuail (eds.), *The Media in Europe: The Euromedia Handbook* (pp. 145-156). Londen: Sage.
- Buendia Sierra, J.L. (2006). An Analysis of Article 86(2) EC. In M.S. Rydelski (ed.), *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade* (pp. 541-574). Londen: Cameron May.
- Bundesregierung Deutschland (2005). *Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission*, 6 mei.
- Cole, M.D. (2009). Rechtsgrundlagen der elektronischen Medien. In D. Dörr, J. Kreile & M.D. Cole (eds.), *Handbuch Medienrecht: Recht der elektronischen Massenmedien* (pp. 83-104). Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Commissie (2001). *Communication on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting*. 15 november, [2001]OJ C320/5.
- Commissie (2005). *Community Framework for State Aid in the Form of Public Service Compensation*, 2005/C 297/04.
- Commissie (2006). *Ad Hoc Financing of Dutch Public Service Broadcasters*. 22 juni, NN170/2003.
- Commissie (2007). *Licence Fee Funding of German Public Broadcasters ARD and ZDF*. 24 april, E3/2005.
- Commissie (2009). *Communication on the Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting*. 2 juli, [2009]OJ C257/1.

- Depypere, S. & Tigchelaar, N. (2004). The Commission's State Aid Policy on Activities of Public Service Broadcasters in Neighbouring Markets. *Competition Policy Newsletter*, 2, 19-22.
- Donders, K. (2010). The Benefits of Introducing European Competition Principles into National Public Broadcasting Policy. *Info*, 12 (6), 56-68.
- Donders, K. (2012). *Public Service Media and Policy in Europe*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Dörr, D. (2006). Ohne Ende? Die EU-Kommission und ihre Prüfung der deutschen Rundfunkfinanzierung. In: *Funkkorrespondenz*, (19), 13-20.
- EBU (2008). Response to the Commission's Questionnaire on the Revision of the Broadcasting Communication. Genève: EBU.
- Gerecht van eerste aanleg (1998). *Telecinco v Commission*. 15 september, T-95/96.
- Gerecht van eerste aanleg (1999). *TF1 v Commission*. 3 juni, T-17/96.
- Gerecht van eerste aanleg (2000). *SIC v Commission*. 10 mei, T-46-97.
- Harcourt, A. (2002). Engineering Europeanization: The Role of the European Institutions in Shaping National Media Regulation. *Journal of European Public Policy*, 9 (5), 736-755.
- Hay, C. & Menon, A. (2007). *European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoffmann-Riem, W. (1991). Rundfunk als public service – ein überaltertes Konzept. In R. Weiss (ed.), *Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens* (pp. 21-47). Hamburg: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Holtz-Bacha, C. (2005). The EU, the Member States and the Future of Public Broadcasting. *Doxa*, (3), 231-237.
- Humphreys, P. (1994). *Media and Media Policy in Germany: The Press and Broadcasting since 1945*. Oxford: Berg.
- Iosifidis, P. (2011). The Public Sphere, Social Networks and Public Service Media. *Information, Communication & Society*, 14 (5), 619-637.
- Lasok, K.P.E. (2001). *Law and Institutions of the EU*. London: Butterworths.
- Moe, H. (2008). Between Supranational Competition and National Culture? Emerging EU Policy and Public Broadcasters' Online Services. In I. Bjondeberg & P. Madsen (eds.), *Media, Democracy and European Culture* (pp. 215-239). Bristol: Intellect Books.
- Nicolaidis, P., Kekelelis, M. & Buyskes, P. (2005). *State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Nikolinakos, N. (2006). *EU Competition Law and Regulation in the Converging Telecommunications, Media and IT Sectors*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Nitsche, I. (2001). *Broadcasting in the European Union: the Role of Public Interest in Competition Analysis*. Den Haag: TCM Asser Press.
- Plasterk, R. (2008). Letter: Broadcasting Communication/State Aid for Public Service Broadcasting.
- Rechtbank van Amsterdam (2010). AWB 10/1169, 10/1181, 10/1195, 10/1291, 10/1293, 10/1294, 10/1295, 10/1296, 10/1297, 10/1298, 10/1299, 10/1300, 10/1301, 10/1302,

- 10/1303, 10/1304, 10/1305, 10/1306, 10/1307, 10/1308, 10/1310, 10/1311, 10/1312, 10/1313, 10/1314, 10/1316, 10/4954, 10/4955 en 10/4956 BESLU, 24 December.
- Schütte, M. (2006). The Notion of State Aid. In M. Sanchez-Rydelski (ed.), *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade* (pp. 23-54). London: Cameron May.
- Szyszczak, E. (2004). Public Services in the New Economy. In C. Graham & F. Smith (eds.), *Competition, Regulation and the New Economy* (pp. 185-206). Portland: Hart Publishing.
- VRT (2006). Persbericht: Voorlopig oordeel Europese Commissie stelt de VRT gerust. Klachten POF en VMMA niet aangetoond. Brussel: VRT.
- Wheeler, M. (2010). The EU's Competition Directorate: State Aids and Public Service Broadcasting. In P. Iosifidis (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and beyond* (pp. 49-62). New York: Palgrave Macmillan.
- Wiedemann, V. (2004). Public Service Broadcasting, State Aid and the Internet: Emerging EU Law. Online gepubliceerd (door de EBU) op http://www.ebu.ch/en/union/diffusion_on_line/pub_broadcasting/ en geraadpleegd op 18 januari 2011.



De impact van *multi-level governance* op de democratische input in het EU-handelsbeleid onder het Verdrag van Lissabon

Fabienne Bossuyt

ABSTRACT: The Impact of Multi-level Governance on Democratic Input in EU Trade Policy under the Lisbon Treaty

This article examines the impact of multi-level governance (MLG) on the democratic input into European Union (EU) trade policy under the Lisbon Treaty. Focusing on two recently concluded EU trade agreements, *i.e.* the multi-party agreement with Colombia and Peru and the association agreement with Central America, the article traces several dangers and risks that MLG entails for democratic accountability and participation, which are closely tied to the strong output-oriented nature of MLG and its emphasis on technical efficiency. These dangers of MLG – the article argues – are not accidental, but are firmly rooted within an underlying hegemonic social-economic trend, characterised by an intentional (neo-liberal dominated) attempt to de-politise, and even de-democratise, European political policy-making.

KEYWORDS: multi-level governance, subsidiarity, EU trade policy, legitimacy, participation

1. Inleiding

Dit artikel onderzoekt de impact van *multi-level governance* (MLG) op de democratische input in het EU-handelsbeleid onder het Verdrag van Lissabon en vertrekt daarbij vanuit de vaststelling van Peters en Pierre (2004, p. 75) dat er behoefte is aan een kritische discussie van MLG als een democratisch proces. Zowel in de literatuur als door beleidsmakers wordt aangenomen dat het Verdrag van Lissabon

het democratische gehalte van het EU-handelsbeleid versterkt, namelijk door het Europees Parlement meer wetgevende bevoegdheid te geven inzake handel (zie bv. Kleimann, 2011; Woolcock, 2010). Dit artikel nuanceert deze aanname en problematiseert de algemene stelling dat het democratische deficit met betrekking tot het handelsbeleid verkleint door de institutionele hervormingen die onder het Verdrag van Lissabon zijn doorgevoerd. Die hervormingen waren namelijk hoofdzakelijk gericht op het verhogen van de 'efficiëntie' van het (neo-liberaal geïnspireerde) EU-handelsbeleid. Dat het Europees Parlement meer parlementaire controle verwierf moet in dit opzicht gezien worden als een noodzakelijk gevolg eerder dan als een doel op zich. Er heerste slechts één prioriteit: de bevoegdheid voor handel moest volledig worden overgeheveld naar het EU-niveau, weg van de (sub)nationale parlementaire controle, met als inzet een verhoogde efficiëntie van het gemeenschappelijk handelsbeleid.

Dit artikel ziet in deze recente ontwikkeling een rechtstreeks verband met enkele meer diepgaande factoren die ingebed zijn in het meerlagige bestuursstelsel van de EU, in de Angelsaksische literatuur geconceptualiseerd als *multi-level governance* (o.a. Bache & Flinders, 2004b; Hooghe & Marks, 2001). De traditionele conceptualisering ziet MLG als "een vernieuwde, efficiënte, gedecentraliseerde bestuursvorm die op een haast natuurlijke wijze uit het Europees integratie- en binnenlands federaliseringproces is totstandgekomen" (Devos, 2001, p. 87). In navolging van kritische auteurs binnen de MLG-literatuur (bv. Peters & Pierre, 2004, p. 75) nemen wij echter aan dat MLG als bestuursstelsel gevaren en risico's inhoudt voor democratische verantwoording en participatie in het bestuur. Een specifiek gevaar schuilt in het sterk 'output'-gerichte karakter van MLG en de nadruk op technische efficiëntie. Dit heeft op zijn beurt consequenties voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, dat moet garanderen dat Europese politieke kwesties beslist worden op het meest efficiënte politieke niveau. Het gevaar dreigt ook dat *multi-level 'governance'* in de praktijk neerkomt op *multi-level 'participatie'*, wat inhoudt dat er wel een grotere betrokkenheid is van niet-statelijke actoren (zoals vakbonden en ngo's), maar geen effectieve invloed. Tegelijkertijd is er een vervaging merkbaar van de scheiding tussen publieke actoren en private actoren, met name door het creëren van netwerken met belangengroepen die betrokken worden bij de totstandkoming van het EU-beleid.

Om de impact en dynamieken van deze gevaren en risico's van MLG te begrijpen is het belangrijk om ze te plaatsen binnen de bredere politico-ideologische context van dit bestuursstelsel. Deze gevaren zijn namelijk geen toevalligheden, maar ze zijn onlosmakelijk verbonden met de vaststelling dat MLG een impliciete normatieve dimensie heeft. MLG kadert immers in een hegemonisch politiek-ideologisch discours en denken, dat is voortgekomen uit de overgang van het fordisme naar het post-fordisme, of de overgang van "de rigide, nationale Keynesiaanse welvaartsstaat naar de flexibele en post-nationale Schumpeteriaanse workfarestaat",

een transformatie “waarvan flexibilisering en de desintegratie van de nationale constellatie essentiële onderdelen vormen” (Devos, 2001, p. 87; zie ook Harmes, 2006). In het hegemonische discours en denken ligt de nadruk op samenwerking ten koste van sociale strijd en conflict, op efficiëntie ten koste van inspraak en op netwerken ten koste van formele instellingen.

Dit discours en denken verbergt echter fundamenteel tegengestelde belangen en antagonismen en niet in het minst de sociale conflicten die eigen zijn aan de klassieke strijd tussen kapitaal en arbeid (Devos, 2001). Dit helpt om aan te tonen dat MLG, als een meerlagige opbouw van politieke processen, niet machtsneutraal is, maar gepaard gaat met *empowering/disempowering*-processen. Concreet betekent dit dat de beslissing “in welke mate op welk niveau de *who gets what when and how* vraag beslecht wordt geen louter door efficiëntie ingegeven beslissing is, maar onvermijdelijk politiek relevante gevolgen heeft in termen van de machts(her)verdeling tussen sociale actoren met uiteenlopende middelen, desiderata, agenda's, etc.” (Devos, 2001, p. 90).

Het artikel past deze kritische benadering ten aanzien van MLG toe op het EU-handelsbeleid. Het onderzoek richt zich daarbij op twee recentelijk afgesloten vrijhandelsakkoorden, met name het akkoord met Colombia en Peru en het handelsluit van het associatieakkoord met Centraal-Amerika. Om ook het niveau van de (sub)nationale parlementen te kunnen bestuderen wordt op lidstatenniveau gekeken naar vijf lidstaten, namelijk Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België, Ierland en Nederland.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding maken we gebruik van inzichten uit kritische theorieën om de ‘risico’s’ en ‘gevaaren’ van MLG als een democratisch proces uit te diepen. Om deze gevaren en risico’s concreet te schetsen kijken we daarna enerzijds naar de impact van MLG op maatschappelijke participatie en anderzijds naar de impact op parlementaire controle en inspraak. We belichten hierbij ook wat precies de consequenties zijn voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel binnen het handelsbeleid van de Unie. Daarna onderzoeken we de democratische input in de multipartiete handelsovereenkomst met Colombia en Peru en het biregionale akkoord met Centraal-Amerika. Om dit te doen kijken we opnieuw enerzijds naar maatschappelijke participatie en anderzijds naar parlementaire inspraak, en dit zowel tijdens als na de onderhandelingen. Het artikel wordt afgesloten met enkele slotopmerkingen op basis van de belangrijkste onderzoeksresultaten.

2. Kritische discussie van MLG als democratisch proces

Het artikel vertrekt vanuit de vaststelling van Peters en Pierre (2004, p. 75) dat er behoefte is aan een kritische discussie van MLG als een democratisch proces.

Onze studie volgt dan ook hun assumptie dat MLG als bestuursstelsel gevaren en risico's inhoudt voor democratische verantwoording en participatie in het bestuur. Kritische vragen rond de impact van MLG op de democratische input in het EU-bestuur vloeien voort uit de bezorgdheid dat de bevoegdheidsoverdraging naar het EU-niveau niet gepaard gaat met een evenredige uitbouw van de nodige politico-institutionele voorzieningen voor parlementaire controle en de democratische verantwoording die besluitvormers dienen af te leggen (Bovens, Curtin & 't Hart, 2010; Bursens & Baetens, 2006). Volgens Peters en Pierre (2004, p. 85) dreigen de *problem-solving*-capaciteit van MLG en het bereiken van doeltreffende beleidsresultaten voorrang te krijgen op democratische inspraak en verantwoording.

2.1. *Kritische blik op Europese integratie: de EU als een proces van de-democratisering*

Kritische perspectieven binnen het debat over het democratische deficit van de EU stellen dat de Europese integratie een proces is dat gekenmerkt wordt door een uitdrukkelijke poging om de Europese politieke besluitvorming te depolitiseren, of anders gezegd te 'de-democratiseren' (Bonfeld, 2001; Mair, 2005; 2007). Zo argumenteert Rancière (2006, pp. 81-82) dat supranationale integratie dient om "politieke zaken te depolitiseren en te behouden voor plaatsen die niet-plaatsen zijn, plaatsen die geen enkele ruimte laten voor de democratische uitvinding van polemiek en contestatie". Via de verplaatsing van de besluitvorming naar het supranationale niveau, waar democratische participatie geconfronteerd wordt met verschillende obstakels, slagen de Europese politieke elites erin om de ruimte voor (mogelijk tegenwerkende) democratische participatie te beperken (Bailey, 2010).

Vanuit een neomarxistische invalshoek is dit proces van de-democratisering onlosmakelijk verbonden met de marktgerichte, neoliberale agenda die domineert op het EU-niveau. Zo beschouwt Bailey (2010) de EU als een poging van de Europese politieke elite om haar greep op de Europese maatschappij veilig te stellen door het toepassen van een gede-democratiseerde vorm van democratie die grotendeels bestuurd wordt door de bevordering van het marktmechanisme als basisbeginsel voor de regulering van sociale interactie. Opdat dit technocratische model van marktgericht bestuur zou werken, moet democratische participatie in of mobilisering tegen dit mechanisme beperkt blijven. Volgens dezelfde neomarxistische logica creëert de centrale focus op marktliberalisering van de EU de nood om marktuitwisseling en liberalisering uit te breiden buiten de EU (Baily & Bossuyt, 2012; Boyer, 2011; Streeck, 2011). Zonder verdere marktuitbreiding – en dus zonder de voordelen die zo'n marktexpansie kan opleveren – zou het beginsel van

marktuitswisseling niet (of minder) kunnen dienen om sociale interactie te stimuleren, waardoor het geproblematiseerd zou worden als middel voor regulering van sociaal gedrag. Als de EU zich in stand wil houden als een gede-democratiseerd, marktgericht bestuursstelsel, dan dient dus ook het marktuitbreidingsproces – dat gerealiseerd wordt door het gemeenschappelijk handelsbeleid – voldoende gedepoliteerd te worden (voor een discussie over depoliteering, zie bv. Shields, 2011). Volgens deze redenering kunnen we verwachten dat het EU-handelsbeleid, dat onder druk staat om marktexpansie te realiseren, evenzeer gekenmerkt wordt door een proces van depoliteering, waarbij de Europese politieke elites proberen om democratische participatie in en maatschappelijke mobilisering tegen het EU-handelsbeleid te vermijden of op zijn minst te beperken (Bailey & Bossuyt, 2012, zie ook van Apeldoorn in dit nummer van *Res Publica*).

2.2. ‘Jumping of scales’: de machtsverdelingseffecten van MLG

Devos (2001) en Harmes (2006) gaan verder in op dit proces van de-politeering en de-democrativering door gebruik te maken van de ‘jumping of scales’-theorie (het verspringen van beleidsniveau/schaal). De verhouding tussen de ‘schalen’ of bestuursniveaus is geen natuurlijk gegeven maar het gevolg van eerdere sociale verhoudingen en strijd, niet in het minst tussen kapitaal en arbeid (zie ook Oosterlynck in dit nummer van *Res Publica*). “De machtsverdelingseffecten die de mobiliteit van kapitaal, goederen en sommige diensten en de hypermobiliteit van informatie over verschillende schalen met zich meebrengen ontstaan louter door de ongelijkheid inzake mobiliteit, doordat sommige sociale groepen relatief immobiel zijn, zich m.a.w. op een andere – in regel ‘hogere’ – schaal veel moeilijker kunnen organiseren” (Devos, 2001, p. 91). Concreet betekent dit dat ondernemingen en belangengroepen macht onttrekken uit de relatief grotere mobiliteit die ze hebben over verschillende schalen in vergelijking met werknemers en vakbonden, die relatief verankerd zitten op het (sub)nationale niveau.

Net als Devos (2001) plaatst Harmes (2006) MLG binnen een bredere, mondiale tendens die gerelateerd is aan de transformatie naar de post-fordistische economie, waarin neoliberale en progressieve sociale krachten tegenover elkaar staan. Harmes (2006) ziet in MLG een proces waarbij neoliberale beleidsmakers en denkers strijd leveren ten voordele van verdere handelsliberalisering. Ze doen dit door enerzijds economische, marktbevorderende aangelegenheden zoveel mogelijk over te hevelen naar het supranationale niveau en anderzijds sociale, marktbeperkende zaken zoveel mogelijk op het (sub)nationale niveau te houden. De logica hierachter is dat ‘economie’ dient te worden gescheiden van ‘politiek’ via een verticale as, waarbij economische aangelegenheden altijd op minstens één hoger beleidsniveau moeten worden bestuurd dan marktbeperken-

de zaken om zo een neoliberale vooringenomenheid te kunnen inbouwen in het (sub)nationale niveau. Door de 'exit-optie' die ondernemingen hierdoor genieten ontstaat een situatie van competitieve deregulering tussen (sub)nationale overheden: ondernemingen kunnen aan 'regime shopping' doen en (sub)nationale overheden tegen elkaar uitspelen door te dreigen het grondgebied te verlaten als de (sub)nationale marktbeperkende regelgeving verstrengd wordt (Harmes, 2006, p. 743). Terwijl kapitaal (individuele ondernemingen en belangroepen) bevoordeeld wordt op het supranationale niveau dankzij zijn relatieve mobiliteit, zit arbeid (werknemers en vakbonden) vast op het (sub)nationale niveau, dat ondanks de marktbeperkende bevoegdheden geen dreiging vormt voor verdere handelsliberalisering, omdat de respectievelijke overheden niet gebaat zijn met het doorvoeren van strengere marktbeperkende regelgeving, ten minste als ze willen concurreren met andere lidstaten (of regio's) om bedrijven te behouden of aan te trekken.

Hieronder geven we aan hoe deze inzichten uit de kritische literatuur zich concreet vertalen met betrekking tot de impact van MLG op de democratische input in het EU-bestuur in het algemeen en, vervolgens, in het EU-handelsbeleid meer specifiek.

2.3. *Impact van MLG op parlementaire inspraak en maatschappelijke participatie*

Om de gevaren en risico's te schetsen die MLG als bestuursstelsel inhoudt voor democratische inspraak in het bestuur kijken we enerzijds naar de impact van MLG op maatschappelijke participatie en anderzijds naar de impact op parlementaire controle en inspraak.

2.3.1. *Maatschappelijke participatie*

Bache en Flinders (2004a, p. 205) waarschuwen dat participatie binnen de context van MLG niet automatisch macht betekent. Hiermee willen ze erop wijzen dat de opkomst van MLG als het heersende bestuursstelsel van de EU niet noodzakelijk ten goede komt van de zwakkere maatschappelijke groepen en dat MLG de macht concentreert in de handen van die groepen en actoren die over de nodige middelen beschikken om heel doeltreffend te kunnen werken in een complexe context. Peters en Pierre (2004, p. 87) halen twee kenmerken aan van MLG die volgens hen vragen doen rijzen over het vermogen en de wil van de bestuurders om binnen het MLG-systeem voldoende gehoor te geven aan de belangen van de zwakkere sociale actoren, met name het gebrek aan een duidelijk regelgevend kader voor instituti-

onele contacten en het gebruik van informele onderhandelingen en netwerken. De auteurs wijzen op het gevaar dat *multi-level 'governance'* in de praktijk niet veel meer betekent dan *multi-level 'participatie'*. Daarmee bedoelen ze dat maatschappelijke actoren wel betrokken worden bij het beleid, maar dat ze niet noodzakelijk een effectieve invloed of noemenswaardige inspraak hebben. Deze these werd bevestigd in recente studies, die specifiek nagingen of niet-statelijke actoren, waaronder ngo's en commerciële belangengroepen, hun stem kunnen laten horen op het EU-niveau (Dür & De Bièvre, 2007; Hannah, 2011; Jarman, 2008; Trommer, 2011). Of een maatschappelijke actor al dan niet invloed kan uitoefenen op het EU-niveau, blijkt enerzijds af te hangen van zijn organisatorisch (lobby)vermogen en anderzijds van de mate waarin zijn belangen overeenstemmen met die van de supranationale actoren.

Tegelijkertijd is er een vervaging merkbaar van de scheiding tussen publieke actoren en private actoren. Binnen het MLG-systeem uit zich dit onder meer in het creëren van informele netwerken met belangengroepen die actief betrokken worden bij de totstandkoming van het EU-beleid. Om terug te keren op de neo-marxistische logica die we hierboven beschreven hebben, kan vastgesteld worden dat de EU in het bestendigen van haar marktexpansie nauwe banden onderhoudt met exportgerichte belangengroepen, die een bevoorrechte participatie genieten die niet evenredig is met de inspraak die andere maatschappelijke actoren krijgen (Dür, 2008b; Siles-Brügge, 2010). Dit sluit aan bij het argument van Devos (2001) en Harmes (2006) dat kapitaal in het MLG-systeem bevoordeeld wordt dankzij zijn relatieve mobiliteit en zijn vermogen om op verschillende niveaus (lobby) middelen in te zetten, in tegenstelling tot arbeid die relatief verankerd zit op het (sub)nationale niveau en niet over de capaciteit beschikt om het EU-niveau danig te beïnvloeden.

2.3.2. *Parlementaire inspraak*

Een ander gevaar voor het democratische gehalte van MLG schuilt in het sterk 'output'-gerichte karakter van MLG en de nadruk op (technische) beleidsefficiëntie, wat ten koste dreigt te gaan van legitimiteit. Inderdaad, volgens Peters en Pierre (2004, p. 85) dreigen de *problem-solving*-capaciteit van MLG en het bereiken van doeltreffende beleidsresultaten voorrang te krijgen op democratische inspraak en verantwoording. De kernwaarden van democratisch bestuur dreigen te worden ingeruild voor accommodatie, consensus en efficiëntie, waarbij informele patronen van politieke coördinatie mogelijk een strategie zijn voor politieke belangen om het soort regelgeving te omzeilen dat net de taak heeft om zo iets te voorkomen. Kortom, het gevaar dreigt dat via MLG getracht wordt om de formele bestuursstructuren te omzeilen die centraal

hebben gestaan bij klassieke bestuursvormen (2004, p. 88). Greven (2005) wijst erop dat supranationale politieke regimes de ideale omstandigheden bieden voor informele besluitvorming en *problem-solving*, waarbij *networking*, onderhandelen en informele coördinatie centraal staan. Greven toont op een heel overtuigende manier aan hoe de dynamieken van die informele politieke processen erin slagen de vereisten voor verantwoord en legitiem bestuur te omzeilen. Terwijl 'informalisering' bedoeld is om de problem-solving-capaciteit en doeltreffendheid van supranationale bestuurssystemen te verhogen, en daar vaak ook in slaagt, tast het tegelijkertijd de transparantie, verantwoording en dus legitimiteit van de Europese politiek aan (Greven, 2005, p. 264).

Perraton en Wells (2004) merken in hun studie over MLG en Europees fiscaal beleid een dergelijke *trade-off* op tussen democratische participatie en verantwoording en efficiëntie. Binnen fiscaal beleid heerst namelijk de overtuiging dat een verhoogde (maatschappelijke) participatie in gecentraliseerde bestuurssystemen nadelig zou zijn voor economische efficiëntie (2004, p. 182). Terwijl er weinig bewijzen voor handen zijn om deze hypothese te ondersteunen of te weerleggen, blijkt het wel zo te zijn dat de vorm van politieke instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus, en in het bijzonder maatschappelijke participatie in die instellingen, een invloed kan hebben op de efficiëntie. Maar zoals reeds heel wat studies hebben aangetoond is het moeilijk om de juiste balans te vinden tussen verantwoording en efficiëntie (Bellone & Goerl, 1992; Moe, 1994; Oughton, 1995; Roth, 1996).

Bache en Flinders (2004a, p. 204) leiden hieruit af dat het grootste probleem in de context van MLG (een gebrek aan) legitimiteit is. Terwijl MLG in zijn verschillende vormen kan bijdragen tot de legitimiteit van het overheidsbeleid door een verhoogde efficiëntie, kan het de legitimiteit – in de vorm van democratische verantwoording – beperken, tenzij er nieuwe manieren worden gevonden om de mensen meer in verbinding te brengen met de veranderende machtsstructuren.

De discussie rond de *trade-off* tussen democratische input en efficiëntie houdt rechtstreeks verband met de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, dat moet garanderen dat Europese politieke kwesties beslist worden op het meest geschikte politieke niveau. Volgens de standaarddefinitie van subsidiariteit dient dit beginsel om te kunnen oordelen over een geschikte bevoegdheidsverdeling: beleidskeuzes moeten zo dicht mogelijk bij de burger gemaakt worden om de democratische legitimiteit te garanderen en mogen enkel naar een hoger bestuursniveau overgedragen worden als dat niveau meer efficiënt en doeltreffend is om de beleidsdoelstelling te bereiken (De Ville, 2012). Hieronder bekijken we wat precies de consequenties zijn voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel binnen het gemeenschappelijk handelsbeleid van de Unie.

2.4. *MLG en handelsbeleid: efficiëntie versus democratische input/legitimiteit*

In het EU-handelsbeleid draait de discussie over subsidiariteit vooral om het antwoord op de heikele vraag hoe de efficiëntievoordelen van vrijhandel dienen te worden verenigd met het recht van de regionale, nationale en subnationale overheden om normatieve en sociale doelstellingen na te streven, waaronder milieubehoud, gezondheids- en consumentenbescherming, welvaartsherverdeling, sociale zekerheid en arbeidsnormen (De Ville, 2012). De vraag die rijst is wie er op welk niveau het meest geschikt is om over deze *trade-off* beslissingen te maken (De Ville, 2012). Het subsidiariteitsbeginsel leent zich niet tot een gemakkelijk antwoord op deze vraag, niet in het minst gezien de afweging die het veronderstelt tussen legitimiteit en efficiëntie (*supra*). Terwijl het internationale niveau logischerwijze het meest adequate is om het doel van vrijhandel te bereiken, zijn lagere bestuursniveaus vaak meer geschikt om normatieve en sociale doelstellingen te verwezenlijken of zijn ze het meest legitiem omdat preferenties tussen maatschappijen vaak te veel verschillen om op internationaal niveau een consensus te vinden (De Ville, 2012).

Problematischer is echter dat er een institutionele discrepantie ingebed zit in het huidige MLG-systeem tussen enerzijds bevoegdheden over marktbeperkende (in het bijzonder sociale) maatregelen en bevoegdheden over marktbevorderende maatregelen, die grotendeels ingegeven zijn door het neoliberale hegemonische denken dat vandaag het Europese politieke landschap domineert (*supra*). Op basis van het subsidiariteitsbeginsel mag het volkomen verantwoord lijken dat het EU-niveau steeds meer beleidsbevoegdheid heeft verworven over marktbevorderende aangelegenheden, terwijl de bevoegdheid over marktbeperkende zaken (en vooral over sociaal beleid) op het (sub)nationale niveau blijft. Dit verbergt echter de destructieve neoliberale vooringenomenheid die ingebouwd zit in het MLG-systeem en die het steeds moeilijker maakt voor het (sub)nationale niveau om zich op te stellen als de hoeder van de welvaartstaat (*supra*) (zie ook Wigger in dit nummer van *Res Publica*).

Omwille van de doeltreffendheid en efficiëntie die het hoogste bestuursniveau garandeert voor handelsliberalisering, is handelsbeleid reeds sinds de start van het Europese integratieproces een supranationale bevoegdheid binnen de EU, waarbij de Unie gaandeweg meer exclusieve bevoegdheid heeft verworven over het handelsbeleid. Die evolutie culmineerde met het Verdrag van Lissabon, dat ervoor zorgde dat het handelsbeleid nagenoeg volledig is ondergebracht bij het supranationale niveau. De EU is nu exclusief bevoegd over handel in goederen en in diensten, de commerciële aspecten van intellectueel eigendomsrecht en investeringen. Deze verdere bevoegdheidsoverdracht stoelt op de overtuiging dat de lagere bestuursniveaus minder efficiënt zijn om beslissingen te nemen over handelslibe-

ralising, waarbij vaak wordt verwezen naar de geringe interesse die (sub)nationale parlementen blijken te hebben voor handelsdossiers (De Ville, 2012). Nu de EU exclusief bevoegd is over handel, worden de lidstaten niet langer vereist om elk afzonderlijk de onderhandelde vrijhandelsakkoorden te ratificeren, tenzij het om een overeenkomst gaat die als 'gemengd' geldt, omdat er bepalingen in staan waarover de EU slechts deels bevoegd is. Concreet betekent dit dat het (sub)nationale niveau onder het Verdrag van Lissabon een groot deel van zijn parlementaire controle over het EU-handelsbeleid verliest, weliswaar ten voordele van het Europees Parlement, dat meer wetgevende bevoegdheid over handel krijgt toevertrouwd (De Ville 2012; Fritz, 2010, pp. 20-22; Ulmer, 2010).

Handelsexperten en beleidsmakers beschouwen deze verandering onder het Verdrag van Lissabon als een win-winsituatie, aangezien volgens hen niet alleen de efficiëntie maar ook de legitimiteit van het EU-handelsbeleid versterkt wordt (zie bv. Kleimann, 2011; Woolcock, 2010, p. 14). Doordat het Verdrag van Lissabon de bevoegdheden van het Europees Parlement als medewetgever en politiek controleorgaan aanzienlijk verruimt, staat het volgens hen buiten kijf dat het Verdrag het EU-handelsbeleid democratischer maakt. Vanuit puur handelsperspectief kan dit misschien een goede zaak zijn, namelijk omdat het EU-niveau verondersteld wordt het meeste inzicht te hebben in handelsaangelegenheden en het Europees Parlement hierdoor dus meer legitimiteit ter zake geniet dan de (sub)nationale parlementen. Dit belet echter niet dat de *trade-off* (waarrond subsidiariteit draait in handelsbeleid) tussen enerzijds de voordelen van vrijhandel en anderzijds de sociale doelstellingen en gevolgen die aan handel verbonden zijn, door de hervormingen onder het Lissabon-verdrag in het nadeel uitdraait van laatstgenoemde, doordat de (sub)nationale parlementen – die verondersteld worden meer geschikt te zijn om over sociale doelstellingen te beslissen en dus een grotere legitimiteit ter zake genieten – schaakmat zijn gezet.

Wij zien in deze recente hervormingen dan ook een verderzetting van de neoliberal gestuurde tendens binnen de EU om het handelsbeleid verder te depolitiseren en te de-democratiseren, met name door het (sub)parlementaire niveau volledig de controle over handelsbeleid te ontzeggen, zodat de beoogde handelsliberalisering minder hoeft te vrezen voor marktbeperkende sociale doelstellingen. Deze bevinding sluit aan bij het neomarxistisch geïnspireerde argument van Bailey en Bossuyt (2012) dat de EU niet in staat is om een normatieve handelsagenda te verwezenlijken. Zoals we hierboven gezien hebben, staat het EU-handelsbeleid volgens de auteurs onder druk om verdere handelsliberalisering en marktexpansie na te streven, waardoor het zich genoodzaakt ziet om het beleid verder te depolitiseren (Bailey & Bossuyt, 2012). Dit betekent dat de politieke elites, om hierin te slagen, moeten proberen om democratische participatie in en maatschappelijke mobilisering tegen het handelsbeleid te verhinderen of op zijn minst te beperken. Bailey en Bossuyt (2012) stellen dat de institutionele

configuratie van het EU-handelsbeleid – dat weinig inspraak in en geringe controle van de burgers en zelfs van verkozen politici duldt over zijn besluitvorming – op verschillende manieren toelaat om zo’n uitkomst te garanderen. Orbie (2008, p. 62) van zijn kant wijst erop dat de Europese Commissie, waaraan het EU-handelsbeleidssysteem veel macht en belang verleent, automatisch voorrang geeft aan marktversterkende (waaronder regulerende niet-interventionistische) doelstellingen, eerder dan aan marktcorrigerende, interventionistische doelstellingen.

3. Handelsbeleid onder het Verdrag van Lissabon: versterking of verzwakking van de democratische input?

In wat volgt gaan we met behulp van de kritische inzichten die we hierboven verworven hebben concreet na of het Verdrag van Lissabon de (negatieve) impact van MLG op de democratische input in het EU-handelsbeleid versterkt of verzwakt. We richten ons hierbij op twee recentelijk afgesloten vrijhandelsakkoorden, met name het akkoord met Centraal-Amerika en het akkoord met Colombia en Peru. Om de impact op de inspraak van (sub)nationale parlementen te kunnen onderzoeken wordt aandacht besteed aan de parlementen van vijf lidstaten, namelijk Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België, Ierland en Nederland. Opdat de selectie van lidstaten voldoende representatief zou zijn voor de totale ‘populatie’ van EU-lidstaten en om de mogelijke invloed van andere verklarende factoren uit te sluiten of te beperken, werd er bij de selectie voor gezorgd dat er voldoende variatie is op een aantal belangrijke variabelen: (i) omvang van handelsbelangen: lidstaten met aanzienlijke handelsbelangen in de respectievelijke handelspartners (Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland) versus lidstaten met geringe handelsbelangen in de respectievelijke landen (Ierland en België); (ii) staatsstructuur: federale staten (Duitsland, België en Verenigd Koninkrijk)¹ versus eenheidsstaten (Ierland en Nederland); en (iii) substatelijke bevoegdheid inzake handel: lidstaten waarvan (bepaalde) deelstaten exclusief bevoegd zijn voor handel (België) versus lidstaten waarvan de deelstaten niet (of niet exclusief) bevoegd zijn voor handel (Duitsland en Verenigd Koninkrijk).

3.1. *De nieuwe generatie handelsakkoorden van de EU*

Het akkoord dat de EU onderhandeld heeft met Colombia en Peru is de tweede handelsovereenkomst, na het akkoord met Zuid-Korea, die de EU afsloot sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het associatieakkoord tussen de

EU en de landen van Centraal-Amerika² is op zijn beurt de eerste associatieovereenkomst die de EU succesvol heeft afgerond sinds de inwerkingtreding van het Verdrag. De aanzet tot het onderhandelen van deze nieuwe reeks bilaterale en regionale handelsovereenkomsten werd gegeven in de Mededeling 'Global Europe' waarmee het Directoraat-Generaal Handel (DG Handel) in 2006 naar buiten kwam om de competitiviteit van de Europese economie via het handelsbeleid te vergroten. Terwijl de nieuwe strategie vooral de groeiemarkten in Azië viseerde, bracht de lancering van de strategie de bestaande plannen om de Europese markttoegang tot de regionale markten van de Andesgemeenschap³ en Centraal-Amerika te verbeteren in een stroomversnelling. Bijgevolg werden de onderhandelingsmandaten voor het handelsluit van de associatieakkoorden met de respectievelijke regio's heel gelijkaardig aan de mandaten die de Raad goedkeurde voor de onderhandelingen met de Aziatische handelspartners. Terwijl de biregionale onderhandelingen met Centraal-Amerika goed vlotten, moesten de onderhandelingen met de Andesgemeenschap al gauw worden stilgelegd wegens interne verdeeldheid binnen het Andesblok over enkele van de door de EU voorgestelde bepalingen in het handelsluit van het akkoord. Belust op de voordelen die het handelsluit kon opleveren, keurde de Raad het voorstel van het DG Handel goed om het handelsluit af te splitsen van het associatieakkoord en zo een apart multipartiete handelsovereenkomst te onderhandelen met de Andeslanden die dit wilden, *in casu* Peru en Colombia.

Eigen aan de nieuwe generatie van bilaterale en regionale handelsakkoorden van de EU is dat ze thema's aanboren die – in de woorden van het DG Handel – 'nog niet rijp zijn voor multilaterale onderhandelingen' (Europese Commissie, 2006, p. 10). Ze worden 'WTO-plus-akkoorden' genoemd, omdat ze verder gaan dan de marktopening die momenteel in het kader van de WTO kan worden bereikt. Naast de afschaffing van invoerrechten op goederen en een verregaande vrijmaking van de handel in diensten bevatten deze overeenkomsten bepalingen over investeringen (in de diensten- en de industriële sector) en strenge regels inzake niet-handelsaspecten zoals openbare aanbestedingen, de bescherming van intellectuele eigendom (inclusief geografische aanduidingen), mededingingsregels, transparantie van de regelgeving en duurzame ontwikkeling.

De onderhandelingen met Peru en Colombia en de Centraal-Amerikaanse landen zijn beide tijdens het Spaanse EU-Voorzitterschap in 2010 afgerond. In 2011 werden de overeenkomsten door de hoofdonderhandelaars geparafeerd en in de loop van 2012 zullen ze, nadat zij ondertekend zijn, ter goedkeuring voorgelegd worden aan de Raad en vervolgens aan het Europees Parlement.

3.2. *Democratische input in de handelsovereenkomsten met Colombia en Peru en Centraal-Amerika*

3.2.1. *Maatschappelijke participatie*

De aanpak van de Europese Commissie ten aanzien van maatschappelijke participatie zowel in de aanloop naar de twee akkoorden als tijdens de onderhandelingen laat weinig aan de verbeelding over in die zin dat de participatie van maatschappelijke actoren vrij hoog was maar dat de toegang tot die participatie duidelijk discrimineerde tussen commerciële belangengroepen en niet-commerciële belangengroepen. Dat commerciële belangengroepen bevoordeelde participatie genieten in het EU-handelsbeleid is niet nieuw. Zoals Siles-Brügge (2010) illustreert, zijn commerciële pro-liberaliseringsbelangengroepen (met andere woorden vooral exportgerichte belangengroepen) sinds de lancering van de Markttoegangstrategie van de Europese Commissie in 1996 geleidelijk aan steeds meer betrokken bij het handelsbeleid. Zoals de auteur aangeeft, “one of the cornerstones of this new strategy was a concerted effort on behalf of the Commission to involve business interests in policy-making. [...] This allowed, in the light of the Market Access Strategy’s emphasis on engagement with pro-liberalization business groups, the services lobby to emerge as a key player in trade policy-making, which came to be closely allied to policy-makers in the Commission” (Siles-Brügge, 2010, p. xx; zie ook Dür, 2008a; 2008b). Zowel tijdens het draftingproces van de *Global Europe*-strategie (Siles-Brügge, 2010) als tijdens de respectievelijke handelsgesprekken (Eberhardt & Dharmendra, 2010) konden deze exportgeörienteerde, pro-liberaliseringbelangengroepen, waaronder *BusinessEurope* en het *European Services Forum*, steunen op hun bevoordeelde toegang tot het beleidsapparaat via de informele contactfora en netwerken die ze in de loop der jaren hebben opgebouwd met het DG Handel.

De participatiekanalen van niet-commerciële belangengroepen, daarentegen, waren grotendeels beperkt tot de *Civil Society Dialogue*, een geïnstitutionaliseerd contactforum van het DG Handel waarin maatschappelijke organisaties en belangengroepen geraadpleegd worden over bepaalde thema’s van het handelsbeleid. Buiten dit geïnstitutionaliseerde contactforum werden de visies van de niet-commerciële belangengroepen grotendeels genegeerd, inclusief die van Europese ngo’s en overkoepelende vakbondgroeperingen, waaronder European Trade Union Confederation (ETUC), die in Brussel gevestigd zijn specifiek om bij de EU-instellingen te lobbyen. Ondanks de talrijke campagnes en mobilisering van een groot aantal maatschappelijke organisaties die hun bezorgdheid uitten ten aanzien van de mogelijke schadelijke impact van de handelsovereenkomsten voor het milieu, de duurzame ontwikkeling en de sociale context in de betrokken Latijns-Amerikaanse partnerlanden, hebben de organisaties in kwestie weinig of geen impact gehad op de beleidsagenda in verband met de handelsovereenkomsten (Agence Europe,

2010a; Bossuyt, 2009; Eberhardt & Dharmendra, 2010; Olivet & Novo, 2011; Specht, 2006). Ook pogingen van maatschappelijke groeperingen uit Latijns-Amerika, waaronder *Enlazando Alternativas*,⁴ om de mogelijk destructieve impact van deze 'neoliberale' handelsovereenkomsten op hun fragiele micro-economie en samenleving aan de kaak te stellen, werden door het DG Handel genegeerd (Fritz, 2010; Icaza, 2010).

3.2.2. *Parlementaire inspraak*

Zoals reeds vermeld, is de macht van het Europese Parlement inzake handel aanzienlijk versterkt onder het Verdrag van Lissabon. Het Parlement is 'mede-beslisser' over het handelsbeleid, samen met de Raad. Terwijl het vroeger de Raad was en alle lidstaten afzonderlijk die een handelsovereenkomst moesten ratificeren, is die bevoegdheid nu in handen van de Raad en het Europees Parlement. Het kan niet ontkend worden dat die verhoogde macht voor het Europees Parlement het democratisch gehalte van het debat op EU-niveau versterkt. De europarlementariërs hebben dan ook niet nagelaten om zich een kritische houding aan te meten ten aanzien van het multi-partijtete handelsakkoord met Peru en Colombia, dat volgens hen niet voldoende aandacht schenkt aan de erbarmelijke mensenrechtensituatie in Colombia (zie bv. Agence Europe, 2010c). Hoewel dit pas het tweede handelsakkoord is dat afgesloten is sinds de inwerkingtreding van het Lissabon-verdrag en het af te wachten valt hoe het Parlement zich ten aanzien van andere handelsakkoorden zal positioneren, voedt de kritische houding van het Parlement inzake mensenrechten in het Colombia-akkoord bij velen de verwachting dat het EU-handelsbeleid meer gepolitiseerd zal worden nu het Europees Parlement meer zeggingschap heeft over handel (bv. Kleimann, 2011). Dit doet volgens ons echter niets af aan de redenering dat de hervormingen onder het Lissabon-verdrag kaderen binnen een geleidelijke (neoliberaal gestuurde) trend om het handelsbeleid verder te de-politiseren en te de-democratiseren door het volledig over te hevelen naar het EU-niveau. Onze redenering heeft namelijk vooral betrekking op de onderliggende sociale strijd die aan de bevoegdheidsbeslissingen binnen het MLG-systeem voorafgaat en, in het geval van het EU-handelsbeleid, op de sociale dimensie van handel. Zoals we hierboven geargumenteed hebben, is het Europese Parlement niet het meest geschikte parlementaire forum om te beslissen over de sociale doelstellingen en gevolgen die aan handel gekoppeld zijn. Doordat de beleidsaspecten die de welvaartstaat in stand houden (begroting, fiscaal beleid, werkgelegenheid, ...) een aangelegenheid zijn van de lidstaten, staat het Europees Parlement niet dicht genoeg bij de burgers om voldoende geïnformeerd te zijn over de mogelijk uiteenlopende maatschappelijke preferenties ten aanzien van de negatieve sociale impact die ongebreidelde vrijhandel met zich mee kan brengen, en kan het dus niet voldoende legitimiteit

garanderen op het vlak van de sociale dimensie van het handelsbeleid, iets wat de (sub)nationale parlementen wel zouden kunnen (De Ville, 2012).

De parlementaire discussies binnen het Europees Parlement over de handelsakkoorden met Colombia en Peru en Centraal-Amerika lijken deze assumptie te bevestigen. Terwijl bezorgdheid over de mogelijke schadelijke gevolgen van het handelsakkoord met Centraal-Amerika voor de fragiele Centraal-Amerikaanse economieën en eco-systemen nog prominent aanwezig was in de parlementaire resolutie in 2007 over het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie voor het akkoord, mede door toedoen van de fractie van de Groenen, is deze bezorgdheid vandaag veel minder hoorbaar in het Europees halfroed (European Parliament, 2007; Agence Europe, 2010c; persoonlijk interview, 20 januari 2012). De verwachting is dan ook dat het akkoord zonder al te veel tegenstemmen zal worden goedgekeurd, ondanks de talrijke pogingen van maatschappelijke organisaties om het Parlement bewust te maken van de mogelijke negatieve impact op de partnerlanden (persoonlijk interview, 20 januari 2012). Dit suggereert heel ostentatief dat het Parlement – in navolging van zijn ratificatie van het akkoord met Zuid-Korea – grotendeels instemt met de sterke pro-handelsliberaliseringsagenda die het DG Handel voor de EU heeft uitgestippeld. Dit wordt enkel bevestigd wat het akkoord met Colombia en Peru betreft, al is de toekomst van dit akkoord minder sterk verzekerd omwille van de aanhoudende oppositie in het Parlement inzake het mensenrechtenaspect van het akkoord. Ook hier blijkt namelijk dat slechts een beperkt aantal, vooral linksgezinde, parlementsleden blijven stilstaan bij de sociale implicaties van het akkoord, ondanks verwoede pogingen van ontwikkelingsngo's om hierover een groter debat te voeren (persoonlijk interview, 20 januari 2012).

Als het Europees Parlement aldus niet voldoende legitimiteit kan garanderen op het vlak van de sociale dimensie van het handelsbeleid, dan zouden de (sub)nationale parlementen dat moeten kunnen (De Ville, 2012). Terwijl de (sub)nationale parlementen de vaak bijzonder technische aspecten van handelsbeslissingen en wederzijdse toegevingen inzake markttoegang zouden kunnen of moeten overlaten aan het EU-niveau, dat het meest geschikte niveau is om efficiënt en doeltreffend met deze handelsdoelstellingen om te gaan, zouden ze hun rol moeten opnemen als democratische instelling waar het vereiste debat plaatsvindt over de kwestie hoe handelsbeleid zich verhoudt tegenover het sociale doel dat democratische samenlevingen voor zichzelf voor ogen hebben (De Ville, 2012). Uit ons eigen onderzoek bij vijf lidstaten blijkt dat de meeste parlementen effectief deze rol willen opnemen, of beter: 'terugeisen'. Inderdaad, in vier van de vijf onderzochte lidstaten, namelijk in Duitsland, Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, hebben de bevoegde parlementen pogingen ondernomen (meer bepaald door een motie in te dienen en door verschillende parlementaire discussies) om de besluitvorming over het vrijhandelsakkoord met Peru en Colombia terug te politiseren of te democrati-

seren, door via hun regering de EU te verzoeken om het akkoord als ‘gemengd’ te doen gelden, zodat het ter ratificatie wordt voorgelegd aan de parlementen van de lidstaten en ze de kans krijgen om te delibereren over de niet-handelsgerelateerde aspecten van het akkoord (Deutscher Bundestag, 2010; Irish Dáil 2010, 2011; Olivet & Novo, 2011, p. 2; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011; UK Parliament, 2010). In de motie die door Duitse parlamentsleden werd ingediend, bijvoorbeeld, riep men de *Bundestag* op “om zijn wetgevende plicht op te nemen en te eisen dat het een beslissing kan nemen over de ratificatie van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Colombia en Peru, dat niet louter handelsaangelegenheden aangaat maar ook zaken over structureel, grondwettelijk en mensenrechtenbeleid” (Deutscher Bundestag 2010).

Hoewel het DG Handel tot op het laatste moment is blijven volharden dat het akkoord met Colombia en Peru een puur vrijhandelsakkoord is en het dus niet nodig was om het als ‘gemengd’ te doen kwalificeren, is de Raad ingegaan op het verzoek van verschillende nationale parlementen om de precieze aard van het akkoord te doen bepalen door daartoe aangestelde juristen uit het juridische comité van de Raad. Het juridische advies luidde dat het om een gemengd akkoord ging. Maar nog voor de Raad in december 2011 het juridische advies opvolgde en unaniem besliste dat het akkoord effectief als gemengd moest worden gekwalificeerd, rees er al een nieuwe bezorgdheid onder verschillende nationale parlementen, dit keer over de optie van ‘voorlopige inwerkingtreding’ van het vrijhandelsakkoord (bv. Irish Dáil, 2010, 2011; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011). Het akkoord met Colombia en Peru – net als de andere nieuwe EU-vrijhandelsakkoorden – voorziet namelijk in de mogelijkheid om voorlopig ofwel geheel ofwel gedeeltelijk in werking te treden in afwachting van de ratificatie van het akkoord door het Europees Parlement en de (sub)nationale parlementen. De optie van voorlopige toepassing, die voor het eerst werd gebruikt bij het akkoord met Zuid-Korea, werd door de EU geïntroduceerd om te vermijden dat men door de soms jarenlang slepende parlementaire ratificatieprocedures naast de aanzienlijke commerciële voordelen grijpt die het akkoord kan opleveren. Als het Europees Parlement het akkoord niet goedkeurt, eindigt de voorlopige toepassing voor de EU als geheel. Als een (sub)nationaal parlement het akkoord niet goedkeurt, eindigt de voorlopige toepassing van het akkoord enkel voor wat betreft deze lidstaat of regio. Maar de betreffende lidstaat of regio is dan nog steeds gebonden aan de bepalingen in het handelsakkoord die vallen onder exclusieve EU-bevoegdheden, kortom het merendeel van de bepalingen. Het lijkt ons vrij duidelijk wat die optie van voorlopige toepassing betekent in termen van de trade-off tussen (economische) efficiëntie en legitimiteit.

4. Slotopmerkingen

Dit artikel had tot doel de impact te onderzoeken van MLG op de democratische input in het EU-handelsbeleid onder het Verdrag van Lissabon en vertrok daarbij vanuit de vaststelling van Peters en Pierre (2004, p. 75) dat er behoefte is aan een kritische discussie van MLG als democratisch proces. MLG als bestuursstelsel houdt namelijk een aantal gevaren en risico's in voor democratische verantwoording en participatie, die onder meer voortkomen uit het sterk 'output'-gerichte karakter van MLG en de nadruk op technische efficiëntie.

Het voornaamste besluit van het artikel is dat de dominante aanname in de literatuur dient te worden genuanceerd, namelijk de intussen wijdverspreide assumptie dat het Verdrag van Lissabon het democratische gehalte van het EU-handelsbeleid versterkt door het Europees Parlement meer wetgevende bevoegdheid te geven inzake handel. De toegenomen wetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement komt ten gunste van de democratische input in het beleid, maar enkel in de zin dat het EU-niveau het meest geschikt is om efficiënt en doeltreffend om te gaan met de technische, economische aspecten van het handelsbeleid. Het Europees Parlement geniet namelijk minder legitimiteit als het om de sociale doelstellingen en gevolgen van handel gaat, in tegenstelling tot de (sub)nationale parlementen. Doordat de beleidsaspecten die de welvaartstaat in stand houden een aangelegenheid zijn van de lidstaten, staat het Europees Parlement niet dicht genoeg bij de burgers om voldoende geïnformeerd te zijn over de mogelijk uiteenlopende maatschappelijke preferenties ten aanzien van de negatieve sociale impact die ongebreidelde vrijhandel met zich mee kan brengen.

Zoals we in het geval van de handelsakkoorden met Colombia-Peru en Centraal-Amerika geobserveerd hebben, betekent de verdere machtsverschuiving naar het EU-niveau inzake handelsbeleid ook dat de participatie van niet-staatelijke actoren enerzijds beperkt blijft, in het bijzonder voor niet-commerciële belangengroepen, en anderzijds discriminerend, met name ten gunste van commerciële belangengroepen. Dit sluit aan bij het argument dat de verhouding tussen de bestuursniveaus – of 'schalen' – binnen het MLG-systeem geen natuurlijk gegeven is maar het gevolg is van eerdere sociale verhoudingen en strijd, niet in het minst tussen kapitaal en arbeid. Hierbij wordt kapitaal in het MLG-systeem bevoordeeld dankzij zijn relatieve mobiliteit en zijn vermogen om op verschillende niveaus (lobby) middelen in te zetten, in tegenstelling tot arbeid die relatief verankerd zit op het (sub)nationale niveau en niet over de capaciteit beschikt om het EU-niveau danig te beïnvloeden.

Anders gezegd: de gevaren en risico's van MLG als bestuursstelsel verbergen een meer diepgaande tendens die gekenmerkt wordt door een uitdrukkelijke (neoliberaal gestuurde) poging om de Europese politieke besluitvorming te depolitiseren, of te 'de-democratiseren'. Via de verplaatsing van de besluitvorming

naar het supranationale niveau, waar democratische participatie geconfronteerd wordt met verschillende obstakels, slagen de Europese politieke elites erin om de ruimte voor (mogelijk tegenwerkende) democratische participatie te beperken. Dit proces van de-democratisering is verbonden met de marktgerichte, neoliberale agenda die domineert op het EU-niveau. Vanuit dit opzicht kan de EU zelfs beschouwd worden als een poging van de Europese politieke elite om haar greep op de Europese maatschappij veilig te stellen door het toepassen van een gede-democratiseerde vorm van democratie die grotendeels bestuurd wordt door de bevordering van het marktmechanisme als basisbeginsel voor de regulering van sociale interactie.

Noten

1. Formeel is het Verenigd Koninkrijk in principe een eenheidsstaat, maar *de facto* is het een federale staat.
2. De groep van Centraal-Amerikaanse landen omvat Costa Rica, Panama, Guatemala, Honduras, El Salvador en Nicaragua.
3. De Andesgemeenschap bestaat uit Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru.
4. <http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/ea-en.pdf>.

Bibliografie

- Agence Europe (2010a). South American NGOs Say Human Rights Need Greater Protection in EU Free Trade Deals with Colombia and Peru, 19 March.
- Agence Europe (2010b). European Parliament Plenary Session, 24 April.
- Agence Europe (2010c). Greens Criticise Free Trade Agreements with Central America, Colombia and Peru, 20 May.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004a). Conclusions and Implications. In I. Bache & M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 195-206). Oxford: Oxford University Press.
- Bache, I. & Flinders, M. (eds.) (2004b). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bailey, D.J. (2010). The European Rescue, Recommodification, and/or Reterritorialization of the (Becoming-Capitalist) State? Marx, Deleuze, Guattari, and the European Union. *Journal of International Relations and Development*, 13 (4), 325-53.

- Bailey, D.J. & Bossuyt, F. (2012). The European Union as a Conveniently Conflicted Counter-hegemon through Trade. *Journal of Contemporary European Research*, 8 (2), forthcoming.
- Bellone, C. & Goerl, G. (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administrative Review*, 52 (2), 130-34.
- Bonefeld, W. (2001). European Monetary Union: Ideology and Class. In W. Bonefeld (ed.), *The Politics of Europe: Monetary Union and Class* (pp. 64-106). Basingstoke: Palgrave.
- Bossuyt, F. (2009). The Social Dimension of the New Generation of EU Free Trade Agreements with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence. *European Foreign Affairs Review*, 14 (5), 703-742.
- Bovens, M., Curtin, D. & 't Hart, P. (eds.). (2010). *The Real World of EU Accountability. What Deficit?* Oxford: Oxford University Press.
- Boyer, R. (2011). Are there Laws of Motion of Capitalism? *Socio-Economic Review*, 9 (1), 59-81.
- Bursens, P. & Baetens, M. (2006). Transformatie van soevereiniteit door Europese integratie. Op zoek naar de legitimiteit van een meerlagig politiek systeem. In M. Hooghe (ed.), *Op zoek naar politiek. Democratie en de verplaatsing van de politiek* (pp. 65-84). Leuven: Acco.
- Bursens, P. & Wouters, J. (2001). De Verklaring van Laken en daarna: Institutionele aspecten van het 'post-Nice' proces', Instituut voor Internationaal Recht, *Working Paper*, Nr. 1, Mei, Online raadpleegbaar via <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP01n.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2010). Freihandelsabkommen EU Kolumbien-Peru: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags sichern. Deutscher Bundestag, Fraktion DIE LINKE, Drucksache 17/1970, 9 juni.
- De Ville, F. (2012). Subsidiarity and EU Trade Policy: Overview of the Complex Discussion, Treaty of Lisbon, and Implications for Flanders. In J. Loisen & F. De Ville (eds.), *Subsidiarity and Multilevel Governance* (in druk). Brussel: KVAB.
- Devos, C. (2001). Machtsrelevantie van multi-level structuren: een algemene verkenning. *Res Publica*, 43 (1), 81-101.
- Dür, A. (2008a). Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making. *British Journal of Politics and International Relations*, 10 (1), 27-45.
- Dür, A. (2008b). Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? *West European Politics*, 31 (6), 1212-1230.
- Dür, A. (2010). *Protection for Exporters: Power and Discrimination in Transatlantic Trade Relations, 1930-2010*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dür, A. & De Bièvre, D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*, 27 (1), 79-101.

- Eberhardt, P. & Dharmendra, K. (2010). *Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India Free Trade Negotiations*. Brussels: Corporate Europe Observatory; Delhi: India FDI Watch.
- Enlazando Alternativas, <http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/ea-en.pdf>.
- European Commission (2006). *Global Europe: Competing in the World*, Brussels, 4 October, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf.
- European Parlement (2007). *European Parliament Recommendation of 15 March 2007 to the Council on the Negotiating Mandate for an Association Agreement between the European Union and its Member States, of the One Part, and the Countries of Central America, of the Other Part, 2006/2222(INI)*, Strasbourg, 15 March.
- Fritz, T. (2010). *The Second Conquest – The EU Free Trade Agreement with Colombia and Peru*. Berlin: FDCL; Amsterdam: TNI.
- Greven, M.T. (2005). The Informalization of Transnational Governance: A Threat to Democratic Government. In E. Grande & L.W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century* (pp. 261-284). Toronto: University of Toronto Press.
- Hannah, E.N. (2011). NGOs and the European Union: Examining the Power of Epistemes in the EC's TRIPS and Access to Medicines Negotiations. *Journal of Civil Society*, 7 (2), 179-206.
- Harlow, C. & Rawlings, R. (2006). Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach. *European Governance Papers*. No. C-06-02. Online raadpleegbaar via www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-02.pdf.
- Harmes, A. (2006). Neoliberalism and Multilevel Governance. *Review of International Political Economy*, 13 (5), 725-749.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Icaza, R. (2010). Global Europe, Guilty! Contesting EU Neoliberal Governance for Latin America and the Caribbean. *Third World Quarterly*, 31 (1), 123-139.
- International Trade Committee of the European Parliament (INTA) (2010). Discussion on the EU Trade Agreement with Colombia and Peru between Trade Commissioner Karel De Gucht and INTA, 16 March.
- Irish Dáil (2010). *Written Answers in Dáil*, 24 June, Question 179, raised by Michael D Higgins (Galway West, Labour), 27381/10.
- Irish Dáil (2011). *Priority Questions*, 20 January, Question 2, raised by Michael D Higgins (Galway West, Labour), 2996/11.
- Jarman, H. (2008). The Other Side of the Coin: Knowledge, NGOs and EU Trade Policy. *Politics*, 28 (1), 26-32.
- Kleimann, D. (2011). Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Era, *CEPS Working Document*, No. 345, April.
- Klemmt, M. (2011). Business Interests before Human Rights. The EU Free Trade Agreement with Colombia, Position Paper, Forum Umwelt und Entwicklung, Misereor,

- Oxfam Deutschland e.V., WEED e.V., Online raadpleegbaar via http://www.docs.forumue.de/positionspapiere/FS_ColombiaENG.pdf.
- Lord, C. & Harris, E. (2006). *Democracy in the New Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Mair, P. (2005). Popular Democracy and the European Union Polity, *European Governance Papers*, No. C-05-03, Online raadpleegbaar via <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>.
- Mair, P. (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition*, 42 (1), 1-17.
- Moe, R. (1994). The 'Reinventing Government' Exercise. *Public Administration Review*, 54 (2), 111-122.
- Olivet, C. & Novo, P. (2011). Time for Europe to Put Values and Human Rights above Commercial Advantage. Why EU-Colombia/Peru Free Trade Agreements Should not be Ratified, *Policy Brief*, Transnational Institute, March.
- Orbie, J. (2008). The European Union's Role in World Trade: Harnessing Globalisation? In J. Orbie (ed.), *Europe's Global Role* (pp. 35-66). London: Ashgate.
- Oughton, D. (1995). Accountability versus Control – Rust never Sleeps. *Public Sector*, 17 (3), 2-6.
- Perraton, J. & Wells, P. (2004). Multilevel Governance and Economic Policy. In I. Bache & M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 179-194). Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G. & Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In I. Bache & M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 75-91). Oxford: Oxford University Press.
- Rancière, J. (2006). *Hatred of Democracy*. London: Verso.
- Roth, D. (1996). Finding the Balance: Achieving a Synthesis between Improved Performance and Enhanced Accountability. In *OECD Performance Auditing and the Modernisation of Government* (pp. 249-259). Paris: OECD.
- Shields, S. (2011). From the Washington Consensus to the Brussels Consensus ... and beyond: Neoliberalisation by Depoliticisation in Post-communist Poland. *Socialism and Democracy*, 25 (2), 81-103.
- Siles-Brügge, G. (2010). Bringing Politics Back in: Economic Interests and the Shift Toward Bilateralism in EU Trade Policy. Paper presented at the ECPR 'Fifth Pan-European Conference on EU Politics', Porto, 24-26 June.
- Specht, B. (2006). Mandelson Trades away Gender Justice and Sustainable Development: New EC Communication: Global Europe: Competing in the World', No. 9, WIDE News.
- Streeck, W. (2011). Taking Capitalism seriously: Towards an Institutional Approach to Contemporary Political Economy. *Socio-Economic Review*, 9 (1), 137-67.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011), Online raadpleegbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-1062.html>, 27 april 2011.

UK Parliament (2010). Early Day Motion 261, EU Free Trade Agreement with Colombia and Peru. London, 16 June, Online raadpleegbaar via <http://www.parliament.uk/edm/2010-11/261>.

Ulmer, K. (2010). EU Trade Policy under Lisbon Treaty. APRODEV Brief, March.

Vlaamse Regering (2009). Beleidsnota 2009-2014: buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking.

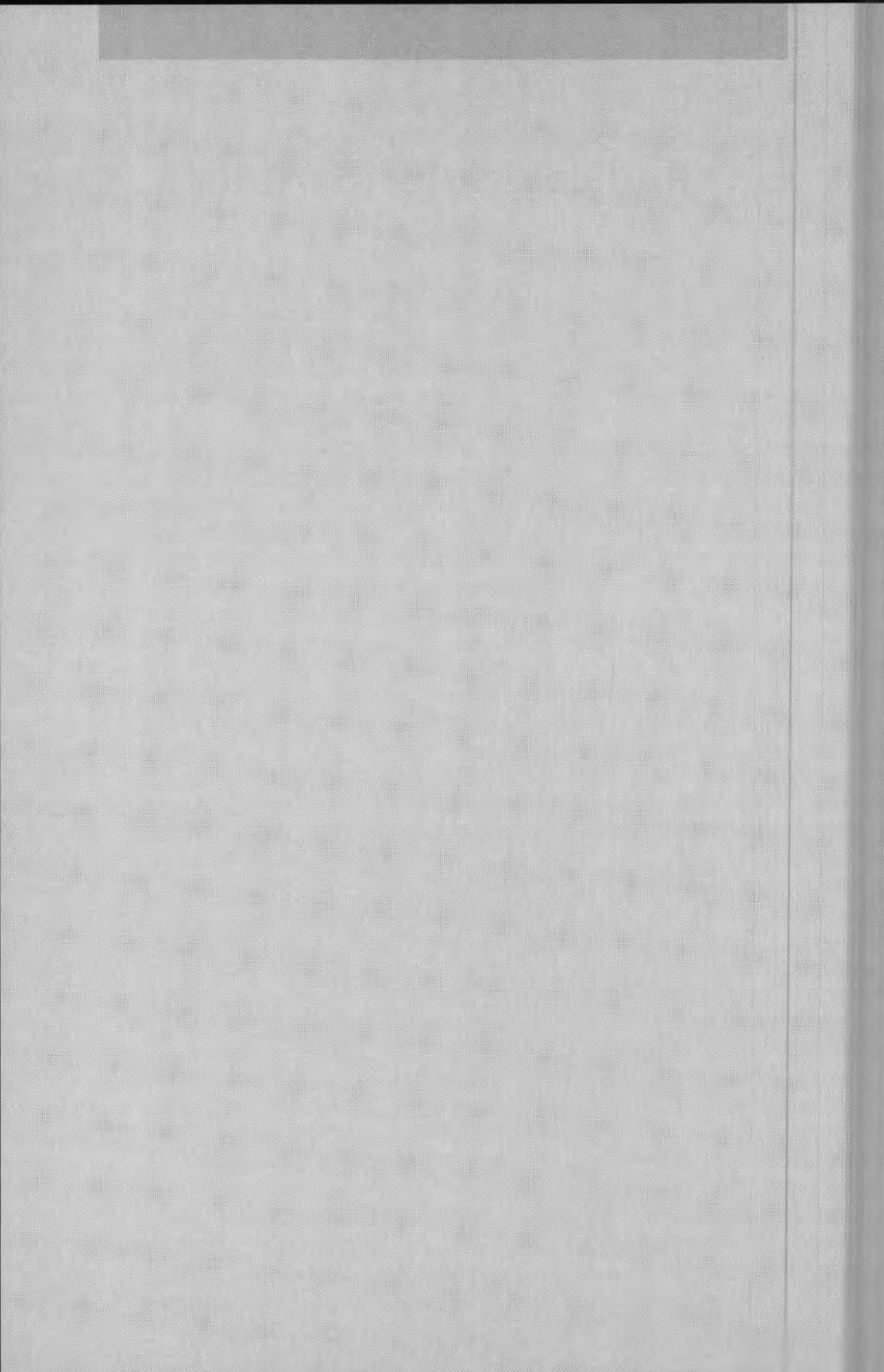
Woolcock, S. (2010). The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade. ECIPE Working Paper, 01/2010.

DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:	
Radicale subsidiariteit	87
Hugo Durieux	
SYMPOSIUM:	
Internationale politieke economie in de Lage Landen: afwezig in tijden van crisis?	99
Angela Wigger, Bastiaan van Apeldoorn en Stijn Oosterlynck	
ONDERZOEK UITGELICHT:	
Tegen het establishment of onderdeel van het establishment?	115
<i>Anti-politieke-establishmentpartijen en de prijs van meeregeren in gevestigde democratieën</i>	
Joost van Spanje	
De eliminatie van kernwapens: de rol van raketafweersystemen	118
Tom Sauer	
Gendermainstreaming in ontwikkelingshulp van de Europese Unie: conservatieve Europeesheid?	121
Petra Debusscher	
CALL FOR PAPERS	124
AUTEURSINFO	127



Radicale subsidiariteit

Hugo Durieux

Na zijn optreden in Brussel, december vorig jaar, zei Slavoj Žižek in *De Standaard*: "... de twintigste eeuw is voorbij. Dat wil zeggen: de oude recepten, ook de communistische, werken niet meer. Een terugkeer naar dat programma is onzin. [-] Voor mij is 'communisme' de naam van een probleem, niet van de oplossing: communisme in de zin van hoe we moeten omgaan met de gemeenschappelijke goederen, bijvoorbeeld met de enorme ecologische uitdaging waar we voor staan. Ook intellectuele eigendom is zo'n gemeenschappelijk goed: er zit iets wezenlijks communistisch in kennis. Kennis gedijt slecht als privé-eigendom, informatie leeft juist van verspreiding".

Ze zijn zeldzaam, de hedendaagse filosofen die zich beroepen op het communisme. Ja, er is Toni Negri natuurlijk. In 1985 schreef hij samen met Félix Guattari (mijn vertaling): "Het woord communisme draagt een stigma van infamie. Waarom? Hoewel het verwijst naar de mogelijkheid van collectieve creatie om zich te bevrijden van de arbeid, is het synoniem geworden voor het verpletteren van de mens onder het gewicht van het collectivisme. Wij, van onze kant, beschouwen het als de weg van de *bevrijding van de singuliere en collectieve eigenheden*, het tegenovergestelde dus van de onderwerping van gedachten en verlangens" (p. 16).

In 2000 eindigen Negri en Michael Hardt hun *Empire* enigszins geëxalteerd, en zelfs met een verwijzing naar Franciscus van Assisi (die ik hieronder weglaat): "Militancy today is a positive, constructive, and innovative activity. This is the form in which we and all those who revolt against the rule of capital recognize ourselves as militants today. Militants resist imperial command in a creative way. In other words, resistance is linked immediately with a constitutive investment in the biopolitical realm and to the formation of cooperative apparatuses of production and community. Here is the strong novelty of militancy today: it repeats the virtues of insurrectional action of two hundred years of subversive experience, but at the same time it is linked to a new world, a world that knows no outside. It knows only an inside, a vital and ineluctable participation in the set of social structures, with no possibility of transcending them. This inside is the productive cooperation of mass intellectuality and affective networks, the productivity of postmodern biopolitics. This militancy makes resistance into counterpower and makes rebellion into a project of love. [-] This is a revolution that no power will control – because biopower and communism, cooperation and revolution remain together, in love, simplicity, and also innocence. This is the irrepressible lightness and joy of being communist" (p. 413).

Een verrassend slot, na vierhonderd bladzijden *hardcore* politieke filosofie, zoekende naar een synthese van Marx en Engels met Foucault, Deleuze en Guattari. En ja, het is toch een andere benadering van de term 'communist' dan die wij kennen uit de periode van de Sovjet-Unie en 'de polemiek', of van de bestuursstructuren van het democratisch centralisme, of de KPb en de CPN.

Hoezeer Negri c.s. en Zizek het soms filosofisch en politiek oneens zijn, toch is er een aandachtspunt dat bij beiden voorkomt, en dat ik 'radicale subsidiariteit' zal noemen. Het is te vinden in hun standpunten over zaken als 'gemeenschappelijke goederen', 'intellectuele eigendom', of '*cooperative apparatuses*'. Ook hun 'communisme' heeft deels te maken met die bekommernis om het maatschappelijk goed, *the commons*. Zizek werkt in *In Defense of Lost Causes* zelfs verder de omschrijving van Hardt en Negri uit (pp. 428-429). De *commons* staat dan voor "the shared substance of our social being whose privatization is a violent act which should also be resisted with violence, if necessary". Het gaat om 'cognitief' kapitaal (taal, communicatie en opvoeding), de gedeelde infrastructuur van onder meer openbaar vervoer, elektriciteit en post, natuurlijke bronnen die bedreigd worden door vervuiling en ontginning, maar ook de biogenetische erfenis van de mensheid. "It is this reference to 'commons' – this substance of productivity which is neither private nor public – which justifies the resuscitation of the notion of communism."

1. Een essay over subsidiariteit en revolutie

Een essay is in mijn ogen een poging om weifelend en twijfelend een gedachtegang te beschrijven, terwijl die zich ontvouwt – en dat in de hoop en verwachting dat er lezers zullen zijn die dat interessant vinden. In die zin is deze tekst een essay. Maar anders dan voor Montaigne, is het nu veel makkelijker om achteraf tussenkoppen aan te brengen en aan te geven hoe het essay zal blijken te verlopen en waar het uitkomt.

Ik vertrek van enkele noties, zoals zij ingevuld en gebruikt worden door politiek filosofen als Antonio Negri, Félix Guattari, Michael Hardt of Slavoj Zizek (op de achtergrond zoemen Foucault en Deleuze mee). Het gaat in hoofdzaak om twee verwante begripscategorieën: de *commons* en communisme. Sinds enige tijd is er een nieuwe belangstelling, vaak ook bij een nieuw en jong politiek publiek, voor het belang, de verdediging en het beheer van maatschappelijke goederen. Het pamflet van Stéphane Hessel, *Indignez-vous!*, heeft daarbij blijkbaar als een katalysator gewerkt.

En hoewel ook Hessel in laatste instantie geweld niet per se veroordeelt, is de retoriek van de revolutie bij de anderen veel explicieter. De oproep van Zizek om desnoods met geweld de privatisering van maatschappelijke goederen tegen te gaan, kan men misschien nog beschouwen als een voor hem typische provocatie. Bij Negri ligt dat anders; hij was van in het begin van de jaren 1970 nauw en actief betrokken bij organisaties als *Potere operaio* en *Auto-*

nomia operaia, die soms met de wapens de strijd aangingen tegen de Italiaanse staat, en hij heeft daarvoor uiteindelijk dertien jaar in de gevangenis doorgebracht. Toch is hun ‘communisme’ niet te herleiden tot de dictatuur van het proletariaat, die zal tot stand gebracht worden door de arbeiders- en boerenmassa’s onder leiding van de partij, die immers de georganiseerde voorhoede is van de arbeidersklasse. Veel eer gaat het erom dat diegenen van en voor wie de maatschappelijke goederen zijn, wij allen dus, als burgers, de bevoegdheid terug moeten nemen om zelf te beslissen hoe wij die goederen, diensten en waarden zullen beheren: “a constitutive investment in the biopolitical realm and [–] the formation of cooperative apparatuses of production and community”.

Dat deed mij denken aan een andere notie, waarmee ik de afgelopen jaren regelmatig geconfronteerd werd in de politieke en bestuurskundige literatuur over *multi-level governance*, namelijk subsidiariteit, heel in het algemeen op te vatten als: de bevoegdheid om een bepaalde materie te beheren zo dicht mogelijk leggen bij diegenen voor wie zij beheerd moet worden. Elders (in Durieux, 2012) heb ik mij afgevraagd wat dit begrip te maken zou kunnen hebben met hedendaagse opvattingen van anarchisme; hier wil ik hetzelfde doen met het begrip communisme, zoals gehanteerd door Zizek en Negri c.s.

Maar eerst nog even over subsidiariteit.

Traditioneel wordt het subsidiariteitsprincipe ingeroepen om het juiste beleidsniveau te bepalen waarop beslissingen

het meest adequaat kunnen worden genomen. Meer specifiek: subsidiariteit is volgens Paolo Carozza het principe dat iedere sociale of politieke groep kleinere of lokale groepen moet helpen hun doelen te bereiken, zonder evenwel hun die taak uit handen te nemen. Voortgaande op de Italiaanse grondwet kan die kleinere groep zelfs bestaan uit individuele burgers, tenminste wanneer zij activiteiten van algemeen belang ondernemen.

Dat is verticale subsidiariteit, die tegelijkertijd negatief en positief kan werken. Zij werkt negatief, wanneer zij de ‘hogere’ organisatie verbiedt taken over te nemen, die doeltreffend en doelmatig kunnen worden uitgevoerd door de ‘lagere’ groep; zij werkt positief, wanneer zij de tussenkomst rechtvaardigt van de grotere organisatie, indien de kleinere groepen hun doel niet zelf kunnen bereiken. De kern van het onderscheid is de mate waarin de (territoriale) machtspositie van een organisatie groter of kleiner is op een bepaald terrein.

In het kader van de ‘postmodernisering’ van de samenleving en de beleidsmatige erkenning van complexiteit is er echter ook meer en meer ruimte gegroeid voor horizontale subsidiariteit. Enerzijds ziet men die in het ontstaan van politiek-bestuurlijke archipels en zelfsturende beleidsuitvoerende organisaties; anderzijds in de keuze of ofwel de overheid, of ‘de markt’, of zelfs het ‘maatschappelijk middenveld’ het best geschikt zijn om het algemeen belang te realiseren. Hier ligt het onderscheid niet meer noodzakelijk in de machtspositie van de organisatie, maar in de vraag wie qua competenties het best

geschikt is om het doel te bereiken: het gaat om functionele decentralisatie.

Er is nog een subsidiariteitsvariant mogelijk, namelijk die waarbij territoriale onderverdeling en functionele decentralisatie ineengeschoven worden. Die noem ik radicale subsidiariteit, enerzijds omdat deze benadering teruggrijpt naar de negentiende-eeuwse wortels van het hedendaagse subsidiariteitsbegrip, anderzijds omdat het hier gaat om een benadering die niet vertrekt vanuit een delegatie van bevoegdheden, maar vanuit de kracht en de competenties van de betrokken belanghebbenden zelf, vanuit de *grassroots*, zogezegd.

Het neocalvinistische beginsel van *soevereiniteit in eigen kring*, dat in de negentiende eeuw door de theoloog en politicus Abraham Kuyper werd geformuleerd, stelt dat maatschappelijke sferen die zich organisch hebben ontwikkeld, zoals de familie, nering, wetenschap, onderwijs of kunst, niet mogen onderworpen worden aan regelgeving door de staat. Slechts Gods wetten mogen hier gelden. Maar een belangrijker inspiratiebron voor radicale subsidiariteit is de anarchistische theorie en praktijk, zoals die zich sinds het begin van de negentiende eeuw en tot vandaag de dag ontwikkeld hebben. Het uitgangspunt daarbij is steeds dat 'vrije individuen' zich vrijwillig associëren, territoriaal en functioneel, om hun belangen te verdedigen en het maatschappelijk goed te bevorderen. Die associaties kunnen zich verenigen in federaties, en die weer in nog grotere verbanden, maar het uitgangspunt blijft liggen bij de autonomie van de zelfbeherende basisgroep. Bijvoorbeeld Voline (Vsevolod Mikhailovich Eik-

henbaum), die actief was in de Russische revoluties aan het begin van de twintigste eeuw, had daar een duidelijke visie op. Om machtsconcentraties te vermijden, zou de nieuwe maatschappelijke organisatie vrij, sociaal, en vooral van onderuit moeten ontstaan. Organisatieprincipes zouden niet afkomstig zijn van een vooraf gecreëerd centrum dat eventueel bevoegdheden zou delegeren. Integendeel, overal in de samenleving zouden knooppunten ontstaan, waar de coördinatie zou plaatsvinden van de groepen die op natuurlijke wijze zouden groeien om in eerste instantie hun eigen belangen te dienen, maar steeds in solidariteit met anderen. Deze benadering, de vrijwillige federatievorming van functioneel en territoriaal bepaalde organisaties, vindt vandaag nog steeds een uitdrukking, zowel in de 'anarchistische staatsopvatting' van de Nederlandse jurist Thom Holterman, als in de door *Mille plateaux* geïnspireerde visie van de Franse socioloog Daniel Colson. Sterker nog, er groeit opnieuw een praktijk, die met deze principes van radicale subsidiariteit experimenteert. Daarover later.

2. *Multi-level governance* en neoliberalisme

De context waarin vandaag over het algemeen gepleit wordt voor subsidiariteit, territoriale en functionele decentralisatie en *multi-level governance* is die van het neoliberalisme. Een groot gedeelte van het betoog in *Empire* gaat erover dat de fase die het kapitalisme wereldwijd nu heeft bereikt, gekenmerkt wordt door het inkapse-

len van contingentie, differentie, mobiliteit en flexibiliteit. Dit uit zich structureel in het werken vanuit een subsidiariteitsprincipe, waarbij de erkenning en het 'zelfbestuur' van een grote verscheidenheid van groepen juist geïncorporeerd en gemanaged worden. Maar dat uit zich ook in een 'biopolitieke' metamorfose van de samenleving, waarin mechanismen van macht, waarheid en de vorming van subjectiviteiten continu in zelfreflexieve processen interageren en iedereen – individuen en groepen – tot radertjes maken in het systeem van het *Empire*. Bij Zizek heet het dat het tolerante multiculturalisme de perfecte ideologie is voor het wereldkapitalisme, omdat het de depolitisering van de economie onderbouwt. Hij noemt dat in *Pleidooi voor intolerantie* "de wereldomvattende kapitalistische zelfkolonisatie" (p. 49).

In Nederland leidt dit alles nu tot de ideologie van het 'in je eigen kracht staan'. Volgens Bas Heijne komt de bezuinigingslogica van de regering-Rutte-Verhagen-Wilders erop neer dat hoe meer de overheid zich terugtrekt uit de samenleving, er des te beter weer een gemeenschap ontstaat. De mantra van 'mensen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid' en 'oog hebben voor de eigen kracht van mensen' is eigenlijk een manier om als overheid afstand te doen van alle activiteiten, diensten en goederen "waarvan het rendement duidelijk veel meer bij het individu dan bij de samenleving ligt: theaterbezoek, openbaar vervoer en hoger onderwijs", zoals hij sarcastisch parafraseerde.

Cultuur, openbaar vervoer, hoger onderwijs? Zaken waarvan het rendement niet

(overwegend) bij de samenleving ligt? Geef dan de samenleving maar helemaal op. Nou ja, misschien is dat wel de kern van het neoliberalisme. Neoliberalisme is immers niet simpelweg een economische theorie. Het is vooral een maatschappijvisie, een politiek van de samenleving, waarvan de gevolgen nog tastbaar zullen zijn lang nadat de financiële en economische aberraties van dit ogenblik zullen zijn verwerkt. Michel Foucault heeft aan het eind van de jaren 1970 gewezen op de vernietigende werking die het neoliberalisme heeft op de samenleving. Voor neoliberalen is 'de markt' niet iets wat er van nature is; zij moet voortdurend geconstrueerd en geïnstrueerd worden. Daarvoor dient de staat. Die moet op macroniveau ingrijpen, via zijn economische politiek, om de competitie te bewaken, eigendomsrechten te garanderen, een balans te vinden tussen loonkost en koopkracht, ... kortom om een optimaal functioneren van het kapitaal mogelijk te maken. Daarnaast wordt verwacht dat de staat op microniveau ervoor zorgt dat er van de burgers steeds een voldoende aanbod van inzetbare werkkrachten beschikbaar is. Die burgers moeten daarom, individueel en collectief, net als 'de markt', geconstrueerd en geïnstrueerd worden. Dat gaat via mechanismen als de individuele begeleiding 'op maat', of het stimuleren van het individu als een uiting van ondernemerschap (*human capital*) in een permanente concurrentiepositie (bijvoorbeeld door levenslang en levensbreed leren). Niet voor niets heette Foucaults cursus van 1976 aan het *Collège de France* al '*Il faut défendre la société*' (tegen de neoliberale *gouvernementalité*).

In zekere zin is het neoliberalisme de weerwraak op de *New Deal* en op de sociale zekerheid die daaruit gegroeid is. De twee elementen van die term worden vernietigd: het sociale en de zekerheid. Een steeds groter deel van de mensen wordt afhankelijk van precair werk en inkomen, terwijl aan het andere eind van het spectrum een kleine elite zich schaamteloos verrijkt met speculatie, bonussen en gouden parachutes. Pensioen en andere voorzieningen voor de oude dag worden zo klein en laag mogelijk gehouden; mensen moeten zich individueel maar verzekeren via pensioenfondsen – of een eigen huis, dat steeds vaker wordt voorgesteld als het best mogelijke pensioen. Diensten van het OCMW (de Sociale Dienst/SoZaWe), zoals rusthuizen, strijkdiensten, maaltijdbeiding, kinderopvang of schoonmaakhulp worden uitbesteed aan de privésector of simpelweg stopgezet, omdat zij niet rendabel zouden zijn. En dat alles wordt goedgepraat met het argument dat burens elkaar zo weer gaan helpen, net als in de goede oude tijd, toen er nog gemeenschapsgevoel was. Het gaat hier niet om uitbuiting door de karikaturale kapitalist met hoge hoed en sigaar. Ook die kleine elite is tenslotte slechts een radertje in de zichzelf reproducerende machine van beurskoersen, politiek, *rating*-agentschappen, migratie, oorlog(sdreiging), mondiale organisaties en indoctrinatie.

Kortom, neoliberalisme is op de eerste plaats een maatschappijmodel, waarin de samenleving niet beschouwd wordt als een geheel van burgers, maar als een verzameling van elkaar beconcurrerende individuen, die allen een marktwaarde

hebben. In die zin is het bezuinigen door de overheid op maatschappelijke goederen en diensten (zoals cultuur, openbaar vervoer of hoger onderwijs) niet meer dan logisch: laat iedereen die daar deel aan wil hebben er zelf maar voor zorgen. Tja, dat is subsidiariteit en *multi-level governance* doorgetrokken tot op het individuele microniveau, zeker?

3. Maatschappelijk goed

In de gemeente waar ik woon, op de grens van de provincies Liège en Luxemburg, heeft het bestuurscollege afgelopen zomer beslist om de procedures te starten voor de bouw van twee windmolenparken. Een ervan komt op een afgelegen en onbewoonde heuvel, waar zich verder alleen een memoriaal bevindt voor de Amerikaanse stakkers die er in de eerste dagen van januari 1945, ploeterend door veertig centimeter sneeuw, gesneuveld zijn toen zij de heuvel probeerden te veroveren op de Duitsers. Het andere komt op de heuvel aan de andere zijde van de vallei waar wij op uit kijken. Daar is overigens vlakbij wel bewoning, want omdat de vereiste afstand tussen de windmolens en bewoning over de grond gemeten wordt, kan in een sterk glooiend landschap het effect toch zijn dat je bij wijze van spreken neus aan neus staat.

Het college heeft deze beslissing genomen op de laatste gemeenteraadszitting vóór de vakantie, en amper een week nadat de bevolking met folders op de hoogte was gesteld van het voornemen daartoe. Dat is raar, want in veel gemeenten in Wallonië

(en vooral in Duitsland) is inmiddels de traditie ontstaan dat de bevolking zoveel als mogelijk mee in bad getrokken wordt bij de beslissing over de aanleg van windmolenparken. Onder de kop *'Bitte in meinem Garten'* wist een Duitse krant zelfs te melden: *"Wenn die Bürger selbst bestimmen, werden sie nicht protestieren"*.

Er is inderdaad in de westerse, postindustriële wereld een tendens om de burgers het gevoel te geven dat zij zelf over hun lot kunnen beschikken op het moment dat overheden beslissingen nemen die wel eens op weerstand zouden kunnen stuiten. Zizek heeft het over de repressieve tolerantie van het multiculturalisme, maar het mechanisme speelt net zo goed wanneer een beroep kan gedaan worden op ecologische waarden, de opwarming van de aarde, duurzame energie, en alles wat tegenwoordig 'groen' genoemd wordt om het de mensen door de strot te duwen.

Waalse burgers die dat willen, kunnen maandelijks via de (web)publicatie *renouveau* op de hoogte blijven van *'l'actualité de l'énergie durable'*. Daarin wordt voortdurend de lof gezongen van participatieve windmolenprojecten en van de verschillende coöperatieën die grensoverschrijdend (Luxemburg, Frankrijk) de bedoeling hebben de bevolking te betrekken bij de ontwikkeling van duurzame energieën. Zo zouden burgers controle kunnen uitoefenen op 'het beheer, de exploitatie, de productie en de voorziening' van energie. Mooi zo.

De *Association pour la promotion des Energies Renouvelables* die deze oproe-

pen tot burgerparticipatie uitzendt, wordt echter gefinancierd door de federatie van windmolenproducenten, de Waalse overheid en de Europese Commissie. Met andere woorden, praten wij hier over een uiting van radicale subsidiariteit en burgerzin, die gesubsidieerd wordt door belanghebbende overheden en industrie? Of gaat het om een samenspel van industrie en overheden om zonder al te veel tegenstand van de burgers hun eigen doelen na te streven? In Italië blijkt alleszins dat het grondwettelijk geformuleerde beginsel van subsidiariteit, waarbij alle mogelijke overheden de opdracht krijgen autonome burgerinitiatieven te bevorderen wanneer zij in het algemeen belang zijn, toch overwegend neerkomt op besparingen. Dat is geen radicale subsidiariteit meer, maar een delegatie van bevoegdheden en kosten naar de kleinste groep in de maatschappij, de (associatie van) individuele burgers.

En toch lijken zich, wanneer het gaat om het bevorderen van het maatschappelijk goed, steeds meer initiatieven te ontplooiën van onderuit, door betrokken burgers zelf, buiten de overheid en de markt. Ondersteund door zowat de hele politieke filosofie van de moderne tijd, is er wereldwijd een systeem gegroeid waarin alles maatschappelijks ofwel valt onder het exclusieve eigendomsrecht van het individu, ofwel onder dat van de soevereine staat. Langzaam is tussen het particulier bezit en de overheid een soort *zero sum*-verhouding ontstaan, waarbij geen ruimte overblijft voor dat wat van iedereen is, omdat het van niemand is. Lucht, water, onderwijs, cultuur, veiligheid, ruimte, creativiteit ... zijn zoveel als mogelijk tot

economische waren gemaakt, en vervolgens, afhankelijk van de verwachte rendabiliteit, verdeeld tussen particuliere eigenaren en de overheid. Maar schone lucht en water, onderwijs en cultuur, pleinen en bossen, mobiliteit, kennis of energie zijn gemeenschapsgoederen of -waarden, *commons* of *biens communs*, die belangrijk zijn voor iedereen in een samenleving. Zij zijn *common goods* omdat zij evident ter beschikking moeten staan van alle mensen, en omdat hun waarde alleen maar kan uitgedrukt worden in termen van het gemis dat ontstaat wanneer zij niet meer ter beschikking staan.

Interessant daarbij is dat door de processen van globalisering en schaalvergroting van na de Tweede Wereldoorlog zowel de gemeenschapsgoederen zelf, als de soevereine overheden en de particuliere eigenaars de oude grenzen van de staatssoevereiniteit hebben overschreden. De private eigenaars zijn consortia, holdings en multinationals geworden, die wereldwijd opereren, en die amper nog aanspreekbaar zijn op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. En de manier waarop overheden – die verondersteld worden het algemeen belang te dienen – kunnen beschikken over de maatschappelijke goederen die niet ‘vermarkt’ zijn, wordt steeds meer bepaald door in wezen ondemocratische instellingen als de Europese Commissie, de Wereldbank, het IMF of de WTO. Maar ook de *beni communi* zijn grensoverschrijdend geworden: een schoon milieu, energiezekerheid, onderwijs, cultuur en mobiliteit zijn geen maatschappelijke goederen waarvan de relevantie en het belang bepaald worden door staatsgrenzen.

Dus openen zich nieuwe perspectieven voor het beheer van die maatschappelijke goederen. Een van de meest verrassende vaststellingen die men vandaag kan maken, in deze periode van *indignados*, *Occupy this* en *Occupy that* en zelforganisaties allerhande voor het beheer van windmolens, speeltuinen, biolandbouw, ruilhandel (*local exchange trading systems*), enz. is “het onbuigzame verzet van het lokale tegen het mondiale, het specifieke tegen het algemene”, zoals Bas Heijne het formuleerde. De Amerikaanse politicologe Elinor Ostrom ontving in 2009 de Nobelprijs voor economie vanwege haar studies naar het beheer van maatschappelijke goederen, zowel in stedelijke als in rurale gebieden. Zij kwam daarin onder meer tot de conclusie dat het systeem dat de grootste kans biedt op succesvol beheer van *beni communi* uitgaat van solide, lokale publieke economieën, die zich bundelen in federaties. Dat zijn dan geen markteconomieën, maar ook geen hiërarchisch gestructureerde overheden; het gaat eerder om beslissingsstructuren, waarin een groot aantal autonome verenigingen en overheidsorganen van verschillende niveaus op voet van gelijkheid tot gezamenlijk beleid komen. Zo ontstaan meerdere horizontale netwerken, eerder dan een centrale, verticale beslissingsstructuur. Polycentrisme in plaats van centralisme.

Tegen deze achtergrond (waarbij niet altijd duidelijk is wat de rol en de functie is van die horizontale, polycentrische structuren binnen *Empire*), zien wij de laatste jaren een – vandaag snel groeiend – aantal netwerken ontstaan of terugkeren van coöperatieven, Raiffeisenbanken,

bedrijven in arbeiderszelfbeheer, landbouwcommunes ... Voor wat het waard is: de Verenigde Naties hebben 2012 zelfs uitgeroepen tot *International Year of Cooperatives*. De bedoeling is de positieve antwoorden voor het voetlicht te brengen, die allerlei vormen van coöperaties bieden op globale uitdagingen, zoals duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, en kwaliteitsvolle woonomgeving. Een mooi lokaal voorbeeld is de Belgische nieuwssite van *Apache*, die de eerste twee jaar draaide op de vrijwillige bijdrage van journalisten. *Apache* heeft wel overheids-subsidie ontvangen voor een welbepaald, in de tijd beperkt, onderzoeksproject, maar wilde verder autonoom blijven en niet afhankelijk zijn van advertenties of reguliere overheidssteun. Met de recente oprichting van een coöperatieve vennootschap, waarin elke burger of rechtspersoon een (beperkt) aantal aandelen kan nemen, hoopt men de volledige zelfbeschikking over het journalistieke proces te behouden.

Is dit radicale subsidiariteit? Gaat het hier om het principe dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen, en dat het concreet die burgers zelf zijn, die hun leven in handen nemen? Nou, de mensen van *Apache* willen in ieder geval zelf de zeggenschap houden over de informatie en duiding die zij verzamelen en publiceren, en daarvan ook kunnen leven. Het verschil met een gewoon commercieel bedrijf is dat winst en groei niet het eerste streefdoel vormen, en dat de lezers die 'geloven in écht onafhankelijke journalistiek' deelgenoot kunnen worden in de structuur die hen dat moet leveren. Het

is een voorbeeld van hoe een maatschappelijk goed, namelijk kwaliteitsvolle journalistiek, in handen genomen wordt door de producenten en de consumenten van dat goed, buiten de logica van overheid of markt.

4. Een emancipatorisch concept

Hardt en Negri zijn voor hun analyse van het neoliberalisme behoorlijk schatplichtig aan Foucault. Subjectiviteit en autonomie zijn geen ontologische gegevens maar productieprocessen, en dus zijn zij onderworpen aan sturing of zelfsturing (los van de kwestie in hoeverre zelfsturing zelf weer gestuurd wordt). De auteurs van *Empire* gaan wel een andere richting uit, wanneer zij 'de bevolking' vervangen door 'de menigte' (en dus niet klassiek marxistisch door 'de massa'). Hiermee komt veel meer de nadruk te liggen op de singulariteit van alle individuen. Bovendien houdt hun invulling van biopolitiek niet alleen in dat de menigte in dienst staat van het kapitaal; biopolitiek biedt bij hen ook aanknopingspunten voor revolutie, 'vluchtlijnen' (Deleuze/Guattari) en nieuwe vormen van zelforganisatie. Ja, Toni Negri was een van de belangrijkste theoretici van het door het Italiaanse *operaismo* (arbeiderisme, *travallisme*) beïnvloede *autonomist Marxism*.

Het verdampen van de staatssoevereiniteit en de wederopkomst van autonoom zelfbestuur en participatieve democratie vinden niet plaats in een psychologisch

vacuüm. Enerzijds zijn er de mechanismen en effecten van biopolitiek en neoliberalisme, anderzijds kan het zoeken naar alternatieven (niet *buiten* het systeem, maar als *inside counterpower*) niet anders dan samengaan met een heroriëntatie op gemeenschapswaarden. Want, zoals Murray Bookchin al zei, het verwarrende is dat noch decentralisatie, noch zelfvoorziening op zich democratisch zijn. Het ideaal van Plato's republiek was zelfvoorziening, maar dan wel om een filosofische en krijgselite in stand te houden. En dat kon alleen door de ondermijnende invloed van andere culturen tegen te gaan. En ook decentralisatie leidt niet noodzakelijk tot een ecologische samenleving. Dat bleek bijvoorbeeld in de Europese en oriëntaalse feodale systemen, waarin erfelijke hiërarchieën hun basis hadden in sterk gedecentraliseerde gemeenschappen. Bookchin: "With all due respect to Fritz Schumacher, small is not necessarily beautiful".

Dat is ook de vaak terugkerende kritiek op de vele lokale kleinschalige initiatieven van zelfbeheer. Als zelforganisatie alleen dient om de rechtstreekse belangen van de groep te dienen, is het niet meer dan een hobby. Als zelforganisatie niet gepaard gaat met een wijziging van materiële productieomstandigheden en tegelijk van zelfbewustzijn, zal zij het *Empire* niet ondergraven. Zowel voor Negri c.s. als voor Zizek is op de eerste plaats een nieuw bewustzijn vereist dat maatschappelijke goederen niet 'in goede handen' zijn in de huidige verdeling tussen overheid en markt, maar dat iedereen juist verantwoordelijk is voor de *commons*.

Het communisme dan, de verdediging en het beheer van het maatschappelijke, is op de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de zelforganisatie van de menigten van singulariteiten, die 'vluchtlijnen' trekken om binnen het *Empire* situaties te creëren van biopolitiek verzet. Als dit radicale subsidiariteit kan heten, dan is het niet een principe om bevoegdheden te verdelen en toe te kennen, maar het principe om zelf die bevoegdheden te nemen, te verdedigen en uit te breiden.

Subsidiariteit is een concept dat in het algemeen niet echt een emancipatorische lading meekrijgt in de politieke en bestuurskundige literatuur. Het wordt veelal gebruikt in de zin van een principe om doelmatiger en doeltreffender bestuur mogelijk te maken, zonder echter iets wezenlijks te willen wijzigen aan de machtsverhouding tussen bestuursstructuren en de menigten van burgers, die bestuurd worden. Anarchisme en communisme lijken verdoemde termen in de politieke, politologische en bestuurskundige literatuur over *multi-level governance* of over het beheer van de *commons*. Misschien is het radicale gebruik van een term als 'subsidiariteit' wel acceptabel om in die literatuur na te denken over de emancipatorische potentie van de strijd om de maatschappelijke goederen.

Uiteindelijk is het echter weer Zizek die in *In Defense of Lost Causes* het idee van radicale subsidiariteit in vraag stelt, via een kritiek op Negri. Hij verwijt deze laatste 'eurocentrisme', omdat zijn hele gedachtegang gebaseerd is op de tegenstelling tussen de logica van representatie en die van

expressie (dat is volgens Negri “the constructive experience of what is common to many things”, 2000, p. 163). Representatie staat dan voor de staat, of politieke partijen, die mensen vertegenwoordigen, terwijl expressie staat voor sociale bewegingen die de vrije creativiteit van de menigte uitdrukken. Het is duidelijk dat voor Negri alleen de zelfsturende organisatie van de menigten van individualiteiten (*singularities*) het potentieel inhoudt om de wereld te veranderen. Maar, schrijft Zizek, “The theoretical problem here is: can one imagine a society fully organized in terms of expression of the multitude, a society of ‘absolute democracy’, a society without representation? A society of permanent mobilization, a society in which every objective structure is a direct expression of subjective productivity?” (p. 364).

Bibliografie

- Bookchin, M (1990). The Meaning of Confederalism. *Green Perspectives*, (20), online te raadplegen/geraadpleegd op 23 april 2009, http://dwardmac.pitzer.edu/anarchist_archives/bookchin/gp/perspectives20.html.
- Bultinck, B. (2011, 3-4 december). ‘Occupy Wall Street? Die ongewassen lieden in hun vuile tenten?’ – De verontwaardiging van Slavoj Zizek, *De Standaard*, 26-29.
- Carozza, P. (2003). Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *The American Journal of International Law*, 97 (1), 38-79.
- Durieux, H. (2012). Subsidiarity, Anarchism, and the Governance of Complexity. In: J. Loisen & F. De Ville (eds.). *Subsidiarity and Multilevel Governance* (te verschijnen voorjaar 2012). Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Kunsten en Wetenschappen.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique – Cours au Collège de France 1978-1979*. Paris: Gallimard Seuil.
- Hardt, M. & Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge (MA) & London: Harvard University Press.
- Heijne, B. (2011, 17 september). Geluksmachine. *nrc.nl*, online te raadplegen/geraadpleegd op 18 september 2011, <http://www.nrc.nl/heijne/2011/09/17/geluksmachine/>.
- Hessel, S. (2010). *Indignez-vous!* Montpellier: Indigène éditions.
- Negri, A. & Guattari, F. (1989). *Le verità nomadi – Per nuovi spazi di libertà*. Roma: Antonio Pellicani Editore. (Orig. *Les nouveaux espaces de liberté*, 1985).
- Negri, A. (2000). Kairòs, Alma Venus, Multitudo. In A. Negri (2005), *Time for Revolution* (Trans. M. Mandarini) (pp. 131-241). London: Continuum.
- NN (2011-2012, 31 december 2011-1 januari 2012). Bitte in meinem Garten, *TAZ.die Tageszeitung*, 7.
- Ostrom, E. (2010). Beni comuni, economia e ambiente, *Lettera internazionale*, (106), 2010, 35-40. (Orig. ‘The Contribution of Community Institutions to Environmental Problem-Solving’, 2009).
- Zizek, S. (1998). *Pleidooi voor intolerantie*. Amsterdam: Boom.
- Zizek, S. (2008). *In Defense of Lost Causes*. London, New York: Verso.



Internationale politieke economie in de Lage Landen: afwezig in tijden van crisis?

Angela Wigger, Bastiaan van Apeldoorn en Stijn Oosterlynck

Inleiding

Jan Orbie (Universiteit Gent)

De 'symposium'-rubriek van *Res Publica* publiceert afwisselend bijdragen over de politiek-wetenschappelijke discipline en over actuele debatten in de politieke wereld. In dit symposium komen beide invalshoeken samen. Wat begon als een uiteenzetting over de kritische Internationale Politieke Economie (IPE) in de Lage Landen, is uitgemond in een breder verhaal over de huidige economische en – zo wordt benadrukt – politieke crisis. De auteurs geven dus niet alleen hun reflecties over de toestand van de IPE-discipline in Nederland en Vlaanderen, maar laten hun licht tevens schijnen over de internationale, Europese, en zelfs regionale en lokale dimensie van de huidige crisis. Het is kenmerkend en misschien ook een van de sterke kanten van de kritische politieke-economiediscipline om zich niet met een microscopische blik op nauw afgebakende thema's te richten, zoals dit bij *mainstream*-benaderingen vaak het geval is. De auteurs plaatsen hun onderwerp in een breder historisch geheel, komen stevast geëngageerd uit de hoek en benadrukken de emancipatorische focus van de wetenschap.

De aftraptekst van Angela Wigger schetst een somber beeld van de IPE in onze continenten. Ze betreft de afwezigheid van politicologen uit de Lage Landen in de belangrijke politiek-economische debatten, zowel op academisch vlak als in de media. Kritische analyses over de crisis zijn tot zover nog marginaal. Dit geldt trouwens niet alleen voor Vlaanderen en Nederland, maar voor het hele Europese continent. Ook in het onderwijslandschap blinken IPE-vakken uit in afwezigheid. In het tijdschrift *Acta Politica* en op het Politicologenetmaal vallen nauwelijks IPE'ers te bespeuren. Hoewel, is er beterschap op komst? Voorzichtige indicaties zijn misschien dit symposium van *Res Publica* (dat voor het overige ook nauwelijks IPE-bijdragen publiceerde) en de organisatie van een IPE-workshop op het voorbije etmaal. Bastiaan van Apeldoorn is meer optimistisch over de toestand van de IPE-discipline. Nederlandse politicologen blijven misschien eerder afwezig in maatschappelijke debatten over de crisis, waar ze zich wat pro-actiever en zelfbewuster zouden mogen opstellen. Maar ze zijn wel prominent aanwezig op internationale academische fora en in wetenschappelijke publicaties, zoals ook blijkt uit de referentielijst.

Deze conclusie gaat echter moeilijk op voor de Vlaamse politicologen. De redactie had behoorlijk wat moeite om een Vlaamse politicoloog te vinden die zich als volbloed kritische IPE'er laat kennen. Laat staan dat er een Vlaams equivalent zou bestaan van de befaamde 'Amsterdam School',¹ waarmee onderzoekers als Bastiaan van Apeldoorn, Angela Wigger, Laura Horn, Kees Van der Pijl, Henk Overbeek, Otto Holman, Hans-Jürgen Bieling en Hubert Buch-Hansen zich verwant voelen. De Vlaamse bijdrage tot dit symposium komt dan ook vanuit een onverwachte hoek, namelijk de discipline van de 'menselijke geografie', die evenmin sterk vertegenwoordigd is in de inhoudstabellen van *Res Publica*. Stijn Oosterlynck stipt overigens aan dat de Vlaamse geograaf Eric Swynghedouw – naar wie vaak verwezen wordt vanuit IPE-hoek – een vooraanstaand wetenschapper is binnen de geografische politieke economie. Hij begint evenwel met het plaatsen van enkele vraagtekens bij het 'internationale' van de IPE. De auteur benadrukt de meerlagige aard van de politieke economie en suggereert dat de IPE-discipline een te homogeen beeld schetst van de neoliberale globalisering. In haar aftraptekst had Angela Wigger trouwens ook al gesteld dat 'Global Political Economy' beter dan 'International Political Economy' de lading dekt. Bij de menselijke geografie ligt de nadruk echter op de interactie tussen diverse schalen en op het fenomeen van 'herschaling' binnen het kapitalistische systeem. Aandacht voor de geografische verscheidenheid van het neoliberalisme en de diverse experimenten op nationaal, regionaal en lokaal vlak is niet zozeer nodig omwille van het 'em-

pirisch detail', maar des te meer omdat de uiteenlopende varianten van politiek-economische configuraties *zelf* mee vorm geven aan de neoliberale globalisering. Interessante voorbeelden komen niet alleen uit het stedenbeleid (of beter, de 'logica van concurrentie') in Rotterdam, Brussel of Turijn, maar ook het streven naar Vlaamse autonomie wordt geduid vanuit het internationale competitiviteitsstreven. Niet toevallig zijn de grootste voorstanders van meer Vlaamse autonomie tegelijk de felste pleitbezorgers voor een strikte Europese begrotingscontrole.

Waarmee we terecht komen in het debat over de EU. Het behoeft geen betoog dat alle auteurs de huidige crisis situeren binnen de inherente contradicties van het kapitalisme en kritisch staan tegenover de besparingsjiver van Europese overheden. Ze wijzen op een bredere crisis van politieke legitimiteit, waarbij ze zich afzetten tegen *mainstream* economische analyses. In de eerste paragraaf zet Angela Wigger meteen de toon: het idee van een Europees sociaal model is definitief begraven zonder dat het ooit een eerlijke kans kreeg. Bastiaan van Apeldoorn gaat in op haar uitdagende stelling dat kritische IPE'ers hun visie onvoldoende laten horen en slaagt erin om in 1500 woorden een politiek-economische analyse van de eurocrisis te geven. Hier wordt duidelijk hoe deze stroming oog heeft voor de achterliggende sociale en machtsstructuren, voor de ideologische dimensie en voor de bredere (historische en meerlagige) context van de politieke economie. In essentie ziet van Apeldoorn de huidige perikelen als een mislukt liberaal project dat is

begonnen als reactie op de crisis in de jaren 1970. Stijn Oosterlynck benadrukt dat de neoliberale voortvarendheid niet eens voortvloeit uit een ideologische overtuiging, maar eerder vanuit pragmatische budgettaire overwegingen die beleidsmakers maken en vanuit de structurele verankering van de logica van de concurrentie in het politiek-economische systeem. Hij spreekt dan ook over het neoliberalisme als 'zombie'. Zijn er dan geen alternatieven? Angela Wigger doet een oproep om constructief na te denken over politieke alternatieven, maar concrete suggesties en nieuwe visies blijven uit.² We zien meer dan ooit uit naar verder werk van kritische onderzoekers voor uitdagende voorstellen op de hervorming van het politiek-economisch systeem.

Crisis in Europa! Maar waar zijn de politicologen? Een verkenning van de kritische politieke economie in de Lage Landen

Angela Wigger (Radboud Universiteit Nijmegen)

De EU bevindt zich in staat van ernstige crisis: wat in 2007 begon als een crisis in de financiële markten is verworden tot een crisis van de eurozone en een staatsschuldencrisis. Het politiek protest tegen het gevoerde neoliberale crisisbeleid groeit in de zwaarst getroffen zuidelijke lidstaten, waardoor de al langer sluimerende legitimiteitscrisis van het Europese integratieproces in een nieuwe fase is terechtgekomen. Of en hoe de EU deze crisis zal doorstaan is nog niet duidelijk. Twintig jaar na Maas-

tricht en twaalf jaar na de introductie van de euro voorspellen politici en media apocalyptisch de instorting van de Economische en Monetaire Unie en daarmee van de euro. De zogenoemde 'redders' van de eurozone leggen de oorzaken bij de getroffen lidstaten zelf. Zij zouden op onverantwoordelijke wijze geleend hebben. Onder het juk van de voorwaarden opgelegd door de EU-IMF-tandem worden forse bezuinigingen op de welvaartsstaat, de publieke sector en verdere privatiseringen afgedwongen. Regeringen verliezen meer en meer de controle over hun begrotingen, terwijl sociale, culturele en politieke burgerrechten met voeten worden getreden. Dat het neoliberale crisismanagement de dictatuur van financiële markten en haar 'rating agencies' verder ondersteunt moge inmiddels duidelijk zijn. Het idee van het 'Europese Sociale Model' van de Lissabonstrategie uit 2000 is daarmee definitief begraven zonder dat het ooit een echte kans kreeg om in substantieel beleid omgezet te worden.

Op dit moment zijn nog niet eens de contouren van een alternatief nieuw Europees project zichtbaar. Politiek links is overal in Europa verdeeld en verrassend stil, terwijl rechts-populistische (en een enkele keer zelfs fascistische) groeperingen met hun reactionair en anti-Europees beleid in landen als Finland, Denemarken, Hongarije, maar ook in Nederland en België floreren. Demonstraties daartegen in de straten van Athene, Dublin, Lissabon, Parijs of Rome zijn beslist niet genoeg. Politieke weerstand moet ook Brussel zien te bereiken. Sociale wetenschappers en met name politicologen kunnen hierin een be-

langrijke rol innemen. Kritische analyses over de huidige ontwikkelingen en de systeeminterne tegenstrijdigheden van het neoliberale kapitalistische model die aan deze crisis ten grondslag liggen zijn tot zover marginaal. Waar zijn de talrijke wetenschappelijke bijdragen van de politieke economen die de conservatief neoliberale politici en ook mediaberichtgeving intellectueel tegengewicht kunnen bieden? Waarom is het zo stil op het academisch front? Waar zijn de politiek economen van de Lage Landen?

Internationale Politieke Economie (IPE) – een puur trans-Atlantisch gebeuren?

Het zal veel politicologen niet zijn ontgaan dat binnen het vakgebied Internationale Politieke Economie (IPE) sinds een paar jaar fervente debatten over de ‘state of the art’ gaande zijn. Ook al is men het nog oneens over de juiste naamgeving – Global Political Economy is in vele opzichten een veel geschikter term – zo lijkt de relatief jonge discipline toch in een staat van volwassenheid terecht te zijn gekomen. Zoals Susan Strange, een van de grote wegbereiders van de discipline, reeds in de jaren zeventig bepleitte, wordt IPE niet meer categorisch ingedeeld als een subdiscipline van het grotere en veel meer omvattende gebied der Internationale Betrekkingen (IB). IPE ontstond immers als gevolg van een algehele frustratie over de staatscentrische en vaak ahistorische focus van de destijds dominante theoretische IB-stromingen. Deze konden geen verklaring bieden voor opkomende fenomenen zo-

als de transnationalisering van productie en de toenemende politieke rol van grote transnationale bedrijfsconglomeraten en financiële markten. Inmiddels is IPE een volwaardige, gediversifieerde en dynamische discipline, die voortbouwt op eigen theorievorming en die verder gaat dan het slechts integreren van politicologie met economie. Zo bestaan er gespecialiseerde IPE-tijdschriften en -boekenreeksen van vooraanstaande uitgevers. De ‘IPE’ers zijn georganiseerd in eigen netwerken en conferenties en voeren sinds kort ook hun eigen debatten. Wat door sommigen is afgedaan als academisch navelstaren, wordt door anderen gezien als een belangrijk ijkpunt in de wetenschappelijke zelfreflectie van het vakgebied. Des te meer reden om ook onder de politicologen in de Lage Landen een bloeiende IPE-gemeenschap te vermoeden.

Het tegendeel is het geval. Dit wordt onder meer bevestigd door de afwezigheid van politicologen uit de Lage Landen in het recente debat rondom de zogenoemde trans-Atlantische kloof. Dit debat werd geïnitieerd door Benjamin J. Cohen (2007) die zich in een lezing op de startconferentie van de *International Political Economy Society* afvroeg waarom de Amerikaanse en Britse IPE zo verschillend zijn. Cohen onderscheidt aan de ene kant de empiristische of positivistische Amerikaanse school, die naast een voorkeur voor rationele keuzetheorieën een sterk staatscentrische focus aanhoudt, en aan de andere kant de breder georiënteerde heterodoxe Britse school, die de starheid van het Amerikaanse positivisme verwerpt en daarmee kunstmatige begrippen als neutraliteit en wetenschap-

pelijke objectiviteit ter discussie stelt. De hevige controverses die zijn ontstaan rondom deze karikaturen zijn met name sterk epistemologisch van aard. Ze hebben geleid tot een serie artikelen in gerenommeerde IPE-tijdschriften en tientallen reacties en vervolgartikelen daarop (cf. *Review of International Political Economy* 2009; *New Political Economy* 2009; Blyth 2009; *Journal of International Relations and Development* 2011). Ook al werd telkens weer betoogd dat de geografische dekkingsgraad van de Britse school het Verenigd Koninkrijk ontstijgt, zo is het doodzwijgen van een mogelijke IPE-gemeenschap op het Europese continent, en daarmee in de Lage Landen, toch opvallend. Een korte inventarisatie leert ons inderdaad dat IPE'ers – en daarmee de IPE – in de Lage Landen inderdaad dun gezaaid zijn.

De afwezigheid van een sterke IPE-poot in de Lage Landen tekent zich onder andere af bij het jaarlijkse Nederlands-Vlaamse Politicologenetmaal. Met uitzondering van het Politicologenetmaal van afgelopen jaar, waarop voor het eerst een sessie over 'De politieke economie van de Europese Unie' werd georganiseerd, zijn er in het verleden nauwelijks IPE-panels bijeengeroepen. In het onderzoeksprogramma van het Netherlands Institute of Government (NIG), dat bijna alle Nederlandse politicologieafdelingen omvat, is geen verwijzing naar IPE-gerelateerde onderwerpen te vinden en biedt de bijbehorende onderzoeksschool voor promovendi ook geen IPE-cursussen. *Acta Politica*, het tijdschrift van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, opgenomen in de ISI Social Science Citation Index, bevat

zelden IPE-artikelen noch richt de redactie zich expliciet op IPE'ers. Daarnaast is het aanbod aan IPE-vakken als onderdeel van het curriculum politicologie aan universiteiten in Nederland en België bedroevend laag. IPE-Masteropleidingen zoals deze bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk vaak te vinden zijn, bestaan al helemaal niet. IPE in de Lage Landen is dus nog lang niet volwassen. Dit is niet alleen zeer betreurenswaardig voor het vakgebied, maar heeft repercussies op de wijze waarop de academie de huidige economische crisis tegemoet treedt.

Kritische IPE – noodzakelijk vooral in tijden van crisis

Binnen het vakgebied IPE bestaat ook een kritische stroming. Kritisch onderzoek bestaat in navolging van Robert Cox (1996) uit twee componenten: het poogt ten eerste, en zulks in tegenstelling tot probleemoplossingsgericht onderzoek, niet alleen de heersende wereldorde en machtsrelaties te analyseren, maar vraagt daarbij hoe deze is ontstaan. Naast het blootleggen van machtsstructuren en het plaatsen ervan in een historische context, heeft kritisch onderzoek een emancipatorische focus: het tracht de mogelijkheid voor 'transformative action' te bevorderen. Kenmerkend voor kritische onderzoekers is dat zij zich niet beperken tot het ter discussie stellen van bepaalde orthodoxe manieren van wetenschap bedrijven en het uiten van kritiek op de bestaande politieke orde, maar daarnaast constructief werken aan politieke alternatieven. De momenteel gevolgde neoliberale koers van het Europese

crisismanagement biedt geen uitweg uit deze crisis. De sociale ongelijkheid binnen en tussen de lidstaten wordt alleen maar groter. Laat dit een oproep zijn voor meer IPE-onderwijs en met name kritisch IPE-onderzoek in de Lage Landen. Het adagium zou moeten zijn: er zijn alternatieven!

Bibliografie

- Cohen, B.J. (2007). Comment: The Transatlantic Divide: Why Are American and British IPE so Different? *Review of International Political Economy*, 14 (2), 197-219.
- Cox, R.W. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Journal of International Relations and Development (2011). Forum, 14 (3).
- New Political Economy (2009). Special Issue: *The 'British School' of International Political Economy*, 14 (3).
- Review of International Political Economy (2009). Special Issue: *Not So Quiet on the Western Front: The American School of IPE*, 16 (1).

De eurocrisis en de IPE in de Lage Landen: kritische "IPE'ers" verenigt u!

Bastiaan van Apeldoorn
(Vrije Universiteit Amsterdam)

Steeds meer waarnemers komen tot het correcte inzicht dat met de aanhoudende eurocrisis het Europese project in een existentiële crisis geraakt is. Wat echter

in het publieke debat en in de representatie door de media onvoldoende belicht wordt, is dat de eurocrisis deel uitmaakt van een mondiale crisis van het liberale kapitalisme. En waar zijn de politicologen en met name de beoefenaren van de Internationale Politieke Economie (IPE) om hier een kritische analyse van te geven? In haar prikkelende opening van dit symposium stelt Angela Wigger dat de politieke economen van de Lage Landen opvallend stil blijven op zowel het academische front als op het mediafront, en roept zij op tot meer kritische IPE in deze crisistijd. Met dit laatste kan ik alleen maar instemmen. Het eerste behoeft misschien enige nuancering maar noopt – schrijf ik als iemand die zich rekent tot de kritische IPE in Nederland – ook tot zelfreflectie.

Om met de stilte in de media te beginnen. Zeker, men zou wensen dat niet alleen van (kritische) IPE-beoefenaren maar ook van politicologen überhaupt over deze crisis meer in de media te horen zou zijn. Ondanks de veelgehoorde bewering dat dit ook een politieke crisis is, zijn het bijna uitsluitend economen die in de Nederlandse media de eurocrisis aan de veront-ruste burgers uitleggen. Maar de eurocrisis is hier geen uitzondering. Politicologen in Nederland hebben over het algemeen geen grote zichtbaarheid in het publieke debat. Alleen bij nationale verkiezingen komt een enkele politicoloog in beeld. Bij overige (politieke) onderwerpen zijn kennelijk anderen deskundiger.³ Ongetwijfeld moeten politicologen en politiek economen hier ook de hand in eigen boezem steken. Maar tegelijkertijd moeten we ons geen illusies maken. In de eerste plaats:

zoveel politicologen en zeker 'IPE'ers' zijn er niet in deze contreien. Ten tweede, terecht of niet, het vakgebied geniet ook zeker niet het aanzien van bijvoorbeeld de economie – ondanks het feit dat deze laatste discipline, met al haar wiskundige modellen, de crisis niet zag aankomen en ook nu op geen enkele manier in staat is de sociale en politieke machtsverhoudingen te doorgronden die deze crisis mogelijk hebben gemaakt.

Dit is natuurlijk geen excuus om stil te blijven zitten. Tegelijkertijd dient opgemerkt te worden dat de IPE in de Lage Landen, hoe klein ook, wel degelijk haar (internationale) steentje bijdraagt. Op het academische front is het in ieder geval minder stil dan Wiggers artikel suggereert. Zo hebben zich in het door Wigger aangehaalde debat over de trans-Atlantische kloof in de IPE wel degelijk enkele politicologen uit de Lage Landen gemengd. Zo was er een bijdrage van Geoffrey Underhill (2010), sinds jaar en dag hoogleraar IPE aan de Universiteit van Amsterdam. Ook is er aan de bundel waarin in een aantal artikelen uit het eerdere debat zijn samengebracht (Philips en Weaver 2010) een bijdrage toegevoegd van onder meer ondergetekende over de relevantie van de kritische IPE (van Apeldoorn *et al.*, 2010). Dat de Lage Landen niet vertegenwoordigd zijn in dit debat klopt dus niet helemaal.

Dit laat onverlet dat meer specifieke wetenschappelijk analyses van de huidige eurocrisis zeer welkom zouden zijn. En hopelijk komen die er. In ieder geval is een van de eerste bijdragen die ik hierover heb gezien afkomstig van wederom

een collega uit de Lage Landen en een leidend onderzoeker binnen de kritische IPE (Overbeek, 2012). Zo bezien doet het kleine IPE in Nederland het nog niet eens zo slecht. En misschien is het wel vooral een institutioneel probleem, dat wil zeggen dat IPE'ers in de Lage Landen slecht vertegenwoordigd zijn in de nationale politicologische organen. Dat komt mogelijk doordat Nederlandse IPE-beoefenaars De Kring en het Politicologenetmaal bewust links laten liggen juist omdat de focus daar een andere is en buitenlandse fora dus relevanter zijn. Misschien doen IPE'ers hiermee zichzelf maar ook de Nederlands-Vlaamse politicologie inderdaad tekort en zouden ze zich ook in de nationale context proactiever moeten opstellen, en meer moeten interveniëren in debatten hier te lande. Laat ik me in die zin aansluiten bij de oproep van Wigger en in de rest van deze bijdrage om de daad bij het woord voegen door in (zeer) kort bestek weer te geven hoe de eurocrisis bezien zou kunnen worden vanuit het perspectief van de kritische IPE.

*Aanzet tot een kritische
politiek-economische analyse
van de eurocrisis*

Voor zover de politieke crisis 'achter' de economische crisis al geanalyseerd wordt in het publieke debat, komt men niet verder dan dat het aan politieke wil ontbreekt, dat politici geen leiderschap durven te vertonen en zich in plaats daarvan laten leiden door de angst de kiezersgunst te verliezen. Bij die kiezer is Europa immers verre van populair. Deze analyse is

weliswaar correct maar blijft ook aan de oppervlakte. De vraag naar het waarom van de impopulariteit van Europa wordt nauwelijks gesteld. Vanuit een kritisch politiek-economisch perspectief zouden we mijns inziens echter moeten beginnen met een analyse van de aard van het Europese project. Dit is in de kern van de zaak een *politiek* project, maar wel een project met een bepaalde sociaal-economische inhoud. Waar Europese integratiestudies en integratietheorieën zich traditioneel vooral richten op een analyse van de politieke vorm van het eenwordingsproces en de (institutionele) strijd daarover, zouden we moeten erkennen dat er daarnaast nog een andere dimensie is: die van de politiek-economische ordening en de belangen die met die ordening gediend worden (van Apeldoorn, 2002).

Vanuit een dergelijk perspectief zouden we sterk samengevat tot de volgende analyse kunnen komen. In de eerste plaats is de 'politieke crisis' waar vaak naar verwezen wordt een meerlagige legitimiteitscrisis, waarvan de eerste tekenen al zichtbaar waren in de tweede helft van de jaren negentig en die zich verder openbaarde in de jaren na de eeuwwisseling (van Apeldoorn, 2002; 2009). Deze crisis gaat dus aan de eurocrisis vooraf maar is in de context van de huidige wereldwijde en voortwoedende financiële, economische en nu schulden crisis tot een volledige eruptie gekomen. In de tweede plaats moeten zowel deze legitimiteitscrisis als de eurocrisis – crises die elkaar versterken – gezien worden als een gevolg van een mislukt neoliberaal project. Dit neoliberale project, voortgedreven door een

transnationale economische elite, was op zijn beurt weer een antwoord op de economische crisis van de jaren zeventig en – zoals Overbeek (2012) betoogt – de contradicties van het kapitalisme die zich toen openbaarden en die het neoliberalisme met succes voor zich uit heeft weten te schuiven, dat wil zeggen, tot de huidige crisis. De eurocrisis kan daarmee gezien worden als de specifieke uitingsvorm van een meer algemene crisis van het ook in en mede door de Europese Unie (EU) dominant geworden neoliberale groeimodel.

Dat de Europese eenwording in de jaren negentig tot een neoliberaal project is geworden zou eigenlijk nauwelijks betoog behoeven in het licht van het algemeen bekende feit dat Europa vanaf de tweede helft van de jaren 80 vol heeft ingezet op de eenwording van de interne markt plus een muntunie, zonder een verdere politieke integratie die de markt en haar vier vrijheden had kunnen inbedden in een marktcorrigerend regulerend kader. Hierdoor is een Europa van asymmetrische regulering (Holman, 2004) ontstaan, waarin het transnationale kapitaal vrij spel heeft terwijl nationale verzorgingsstaten steeds meer onder druk worden gezet om de investeringen van het mobiele kapitaal te behouden. In deze neoliberale supranationale constructie primeert de 'vrije mededinging' quasigrondwettelijk boven elke democratische sociaaleconomische ordening (zie ook Buch-Hansen en Wigger, 2011). De al even asymmetrische Economische en Monetaire Unie (EMU) – feitelijk alleen een muntunie – heeft de neoliberale discipline van het Europese regime van sociaaleconomische *governance*

alleen maar versterkt. Bovendien was de invoering van de euro een hoeksteen van het proces van financiële liberalisering waardoor het geldkapitaal meer dan ooit alle vrijheid kreeg met, zoals we nu kunnen constateren, alle gevolgen van dien.

Het neoliberale Europese beleid heeft vanaf het begin geleden aan een gebrek aan zowel input- als outputlegitimiteit (vergelijk met Scharpf, 1999). Wat betreft het eerste moet opgemerkt worden dat het hier om meer gaat dan om het zogenoemde (institutionele) democratische deficit maar ook om het feit dat het hele neoliberale project vanaf het begin voortgedreven is geweest door een elite van het transnationale bedrijfsleven die hiermee vooral de belangen van het transnationale kapitaal heeft weten te waarborgen (van Apeldoorn, 2002). Nu is het Europese integratieproces al vanaf de dagen van de kolen- en staalgemeenschap een elite-project geweest. Het genoot in de eerste decennia wel outputlegitimiteit in zoverre dat de Europese markt gezien werd als een positieve bijdrage aan vrede en welvaart in Europa. De passieve consensus waar de Europese integratie aanvankelijk op rustte, is, zoals Gary Marks en Liesbet Hooghe (2009) hebben betoogd, na het Verdrag van Maastricht echter omgeslagen in een actieve dissensus, niet alleen omdat Europa steeds meer is gaan ingrijpen in het dagelijks leven van de Europese burgers maar mijns inziens vooral vanwege de wijze waarop dat is gebeurd, namelijk op basis van het primaat van de markt in plaats van dat van de politiek – een primaat gedictieerd door de belangen van de grootste spelers op die markt, de

transnationale ondernemingen. Daardoor heeft Europa zich steeds meer vervreemd van zijn burgers en mede daardoor is het steeds meer onderdeel geworden van de grote en snel veranderende ‘boze buitenwereld’, net als de globalisering een bedreiging voor identiteit en (sociale) bestaanszekerheid. Zo is de problematiek van het gebrek aan inputlegitimiteit dus nauw verbonden met een gebrekkige outputlegitimiteit. De toenemende ongelijkheid, sociale onzekerheid in naam van de ‘flexibilisering’ – een uitkomst die we niet los kunnen zien van de Europese Lisabonstrategie (van Apeldoorn en Hager, 2010) – heeft deze legitimiteit verder erodeerd. En net nadat de verliezen van de banken op grote schaal gesocialiseerd waren terwijl de private winsten alweer hersteld zijn zonder dat de banken alsnog hun basisfunctie – het faciliteren van productie en consumptie – goed vervullen, moeten diezelfde banken opnieuw uit de brand geholpen worden met via Griekenland en andere landen uit de periferie van de eurozone gesluisd publiek geld. Logisch dat de rapen nu gaar zijn.

De transnationale economische en politieke elite ziet zich voor een groot dilemma geplaatst. Men weet dat men de weef fouten van Maastricht nu eigenlijk zou moeten herstellen door de ‘E’ in de EMU te versterken door in ieder geval een minimale begrotingsunie te creëren en daarmee een sterkere politieke eenheid (dat wil zeggen een begrotingsunie in de zin van *fiscal federalism*, dus niet het überbezuinigingspact dat Merkel onder die noemer met succes heeft weten te verkopen). Duidelijk is dat men dit beter twintig jaar

geleden (voor de laatste uitbreiding ook) had kunnen doen. Maar anno 2012 lijkt de legitimiteit voor een dergelijke verdere supranationalisering simpelweg te ontbreken, vooral niet als dit tot doel zou hebben een daadwerkelijke transnationale solidariteit binnen de EU te realiseren, een solidariteit die nodig zal zijn om de ongelijke ontwikkeling tussen kern en periferie, die de eurozone uiteen dreigt te rijten, deels terug te draaien. In plaats daarvan is Merkozy nu gekomen met het door nog 24 andere lidstaten overgenomen pact voor meer begrotingsdiscipline, een nieuw verdrag buiten de huidige EU om, dat weliswaar ook de nationale soevereiniteit verder uitholt en fundamenteel antidemocratisch is maar de illusie in stand houdt dat 'wij' van de kernlanden niet ons goede geld kwijt zullen zijn aan de verkwistende en corrupte zuidelijke zwakke broeders. Of dit pact er komen gaat, ondanks de groeiende weerstand in zowel noord als zuid, moet nog maar blijken, maar duidelijk is dat het niets aan de eurocrisis zal oplossen maar deze alleen zal verergeren door een nieuwe grote recessie een stuk dichterbij te brengen. Een echte Europese uitweg uit de crisis, voor zover nog mogelijk, zou daarentegen de echte oorzaken moeten aanpakken, die zoals gesteld te vinden zijn in de neoliberale aard van het Europese integratieproces zoals dat zich in de afgelopen twee decennia ontwikkeld heeft. Een radicale aanpak van de financiële sector zou bovenaan de agenda van zo'n nieuw Europees project moeten staan. Maar dat zou betekenen – en dit zou inderdaad een kans kunnen bieden de legitimiteit van het Europese project weer op te vijzelen in plaats van die nog ver-

der te ondermijnen – dat men niet alleen moet durven te kiezen voor meer in plaats van minder democratie in de EU maar ook voor een herstel van het primaat van de politiek – boven dat van de markt en bovenal van het kapitaal – en daarmee voor het definitief verlaten van de neoliberale weg. Maar een kritische politiek-economische analyse kan ons leren dat dit direct indruist tegen de belangen van diegenen die tot nog toe het meest geprofiteerd hebben van het Europese project en het mede zo geconstrueerd hebben. Zie hier het dilemma dat het huidige onvermogen van Europa's politieke elite mede verklaart.

Laat ik afsluiten met de opmerking dat het pleidooi van Wigger alle weerklink verdient. Er is zeker behoefte aan meer (kritische) IPE in onderwijs en onderzoek en binnen de Nederlandse en Vlaamse politicologie. Een kritische analyse van de onderliggende sociale en economische machtsstructuren is inderdaad noodzakelijker dan ooit, om inzicht te verwerven in de aard van de crisis maar ook om beter uitgerust te zijn voor het denken over (alternatieve) oplossingen. Hier is zeker nog veel werk aan de winkel. Hopelijk is dit symposium het begin van een levendig debat waarin de Nederlands-Vlaamse IPE zich van alle kanten mengt.

Bibliografie

- Apeldoorn, B. van (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London en New York: Routledge.

- Apeldoorn, B. van (2009). The Contradictions of 'Embedded Neoliberalism' and Europe's Multilevel Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits. In B. van Apeldoorn, J. Drahokoupil & L. Horn (eds.) *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance – From Lisbon to Lisbon* (pp. 21-43). London: Palgrave.
- Apeldoorn, B. van, Bruff, I. & Ryner, M. (2010). The Richness and Diversity of Critical IPE Perspectives: Moving Beyond the Debate on the 'British School'. In: N. Phillips & C. Weaver (eds.) *International Political Economy Debating the Past, Present and Future* (pp. 215-22). London en New York: Routledge.
- Van Apeldoorn, B. & Hager, S. (2010). The Social Purpose of New Governance: Lisbon and the Limits of Legitimacy. *Journal of International Relations and Development*, 13(3), 209-38.
- Buch-Hansen, H. & Wigger, A. (2011). *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*. London and New York: Routledge.
- Holman, O. (2004). Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union. *Review of International Political Economy*, 11 (4), 714-35.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2009). A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23.
- Overbeek, H. (2012, te verschijnen). Sovereign Debt Crisis in Euroland: Implications for European Integration. *The International Spectator*.
- Phillips, N. & Weaver, C. (eds.) *International Political Economy Debating the Past, Present and Future*. London en New York: Routledge.
- Scharpf, F. (1999). *Governing Europe: Democratic or Effective?* Oxford: Oxford University Press.
- Underhill, G. (2010). Political Economy, the 'US School', and the Manifest Destiny of Everyone Else. In: N. Phillips & C. Weaver (eds.), *International Political Economy Debating the Past, Present and Future* (pp. 150-9). London en New York: Routledge.

Over de problematische 'I' in Internationale Politieke Economie: een meerschallig perspectief op de kritische politieke economie van de crisis

Stijn Oosterlynck (Universiteit Antwerpen)

"Waar zijn de politiek economen van de Lage Landen?", zo vraagt Angela Wigger zich af in haar inleidende bijdrage aan dit symposium over kritische politieke economie en de globale financieel-economische crisis. Kritische politieke economen zijn inderdaad niet dik gezaaid in de Lage Landen, terwijl hun analyses het wetenschappelijk – en wie weet ook politiek en maatschappelijk – inzicht in de oorzaken en gevolgen van de crisis zeker kunnen verrijken. In deze bijdrage zoeken we de kritische politieke economie in Vlaanderen en haar mogelijke bijdrage tot een meer fundamentele analyse van de crisis in een ietwat onverwachte hoek, namelijk die van de menselijke geografie. Niet omdat die in de Vlaamse politicologie afwezig zou zijn, maar wel omdat de kritische politieke eco-

nomie zoals die onder meer door Vlaamse geografen beoefend wordt een belangrijke bijdrage kan leveren aan de analyse van de sociaal-ruimtelijke dynamiek van de neoliberale globalisering en de globale financieel-economische crisis.

In de geografische politieke economie, waartoe onder meer de Vlaamse geograaf Eric Swyngedouw een fundamentele bijdrage leverde (Swyngedouw, 1997), heeft de discussie over globalisering zich sterk geënt op het concept 'herschaling' (Swyngedouw, 1997). Herschaling verwijst naar de fundamentele verschuivingen in de geografische schaalniveaus waarop de sociale contradicties van het kapitalistische politiek-economische systeem bij voorkeur gereguleerd worden (Smith, 2003). De nationale staat was het vanzelfsprekende niveau waarop dat in de hele naoorlogse periode gebeurde, maar in de jongste decennia eisen steden, regio's en internationale instituties zoals de Europese Unie nadrukkelijk hun rol op in het creëren van een stabiel kader voor economische groei en ontwikkeling (Swyngedouw 1989; 1992). Dit fenomeen wordt ook wel geduid met de ietwat belegen term 'globalisering', die de complexe geografie van de politieke economie van het huidige kapitalisme probeert te vatten.

Vanuit een geografisch perspectief op kritische politieke economie is de 'I' in Internationale Politieke Economie dus alderminst vanzelfsprekend. Het is de verdienste van de kritische IPE om aan te tonen hoe politieke en economische actoren en processen op supranationale schaal in belangrijke mate de parameters bepalen

waarbinnen nationale, regionale en stedelijke actoren vorm kunnen geven aan hun sociaaleconomisch ontwikkelingstraject (Brenner, Peck & Theodore, 2010b). Dit gebeurt, zoals onder meer de IPE-term 'nieuw constitutionalisme' aangeeft, op een weinig democratische, eenzijdige en disciplinerende wijze. Alleen leidt een eenzijdig op de internationale schaal gefocuste analyse tot een te homogeen beeld van de neoliberale globalisering, een beeld dat geen analyse toelaat van de diverse ruimtelijke trajecten waarlangs neoliberalisering plaatsvindt. Denken we maar aan stedelijke experimenten met neoliberalisme (zie David Harvey's analyse van de fiscale crisis van New York in de jaren 1970 (Harvey, 2005) en neoliberale vormen van (subnationale) regionalisering (voor een analyse van het Vlaams regionaliseringsproces, zie Oosterlynck, 2011)) en de discussie over nationale varianten van het kapitalisme. Op die manier mist kritische IPE één van de essentiële modaliteiten van de neoliberale globalisering, namelijk de systematische productie van geografisch ongelijke ontwikkeling en de geografische differentiatie van de institutionele vormen die die ongelijke ontwikkeling reguleren (Brenner, Peck & Theodore, 2010a). Het is net die geografisch ongelijke ontwikkeling en de 'geo-institutionele differentiatie' die het neoliberalisme toestaat de concurrentiologica waarop ze drijft verder te verdiepen, ook – of juist net – als antwoord op de crisissen die ze zelf veroorzaakt.

Uit eigen lopend onderzoek naar de ongelijke impact van de financieel-economische crisis op steden en de ongelijke reactie van die steden op de ongelijke impact van de

crisis⁴ blijkt hoe fundamenteel die ruimtelijke dimensie is voor een kritisch begrip van de financieel-economische crisis en het quasi ontbreken van coherente alternatieven voor het neoliberalisme in het maatschappelijk debat over die crisis. De impact van de crisis op diverse Europese steden is geografisch erg gedifferentieerd, met als gevolg dat ook de stedelijke beleidsreacties op de crisis sterk verschillen (Oosterlynck & Gonzalez, 2012). Sommige steden zetten verder in op lokale ontwikkelingsstrategieën die ze in vorige crises ontwikkelden (bv. Jyväskylä's op de ICT-sector gerichte ontwikkelingsstrategie), terwijl andere steden mikken op preventieve arbeidsmarktprogramma's om jeugdwerkloosheid te vermijden (bv. Rotterdams Jongeren Actie Plan) of strategische publiek-private partnerschappen opzetten (bv. innovatiepolen in Turijn). Andere steden, zoals Brussel, reageren zelfs amper op de crisis, omdat de effecten ervan – althans tot nog toe – weinig zichtbaar zijn in het licht van de lokale asielcrisis of de al langer bestaande hoge structurele jeugdwerkloosheid bij Brusselse jonge allochtonen.

Door in verspreide slagorde te reageren en interstedelijke samenwerking te beperken tot de uitwisseling van 'best practices' (zie bijvoorbeeld de Recession Watch van het Europese stedenprogramma URBACT), bevestigen steden eerder hun positie als sites voor in meer of minder mate neoliberale experimenten. Steden gebruiken interstedelijke netwerken niet om zich te organiseren om de supranationale neoliberale institutionele parameters waarbinnen ze hun ontwikkelingstraject vormgeven in progressieve zin om te buigen. Bij gebrek

aan intellectueel en moreel leiderschap, is het neoliberalisme verworden tot een zombie (Peck, Theodore & Brenner, 2010). Het blijft enkel leven omdat het ingebed zit in de macro-economische en macro-institutionele structuren. Zo wordt er niet zozeer bespaard omwille van een geloof in het neoliberalisme, maar op basis van pragmatische, budgettaire argumenten. De supranationale actoren van de neoliberale globalisering zoals ratingbureaus, de Europese Unie en internationale financiële instellingen liggen zwaar onder vuur, maar doordat landen, regio's en steden structureel in een logica van concurrentie blijven zitten in hun reactie op de crisis, behoudt het neoliberalisme zijn greep. Een analyse van de ongelijke reacties van steden geeft aan dat net de ongelijke impact van de crisis de Europese cohesie ondermijnt en een vereende Europese reactie van steden bemoeilijkt (Oosterlynck & Gonzalez, 2012).

Een kritische politiek-economische analyse van de financieel-economische crisis en de reacties erop vergt dus zeker aandacht voor de disciplinerende werking van actoren en processen op supranationale schaal, maar ook voor de diverse beleidsexperimenten op nationaal, regionaal en stedelijk vlak en de manier waarop uit die experimenten 'best practices' ontstaan die via allerlei netwerken uitgewisseld worden tussen jurisdicties. Geografisch ongelijke ontwikkeling en de geografische differentiatie van de institutionele vormen die die ongelijke ontwikkeling reguleren voeden voortdurend de weerbaarheid van het neoliberalisme. Aandacht voor de nationale, regionale en stedelijke schaal is dus niet zozeer nodig om empirisch de-

tail toe te voegen aan de analyse van een allesomvattend wereldwijd neoliberaal systeem, maar omdat actoren en processen op die geografische schaal evengoed constitutief zijn aan de dynamiek van het neoliberalisme.

Vanuit een dergelijk meerschallig perspectief maakt ook de hervorming van de Belgische staat integraal deel uit van de neoliberale globalisering. De Belgische staat wordt in zijn beleid niet alleen gedisciplineerd door de Europese Unie en hypermobiele transnationale economische actoren, zijn ruimtelijke organisatie en de recente hervormingen daarvan construeren evengoed mee die neoliberale globalisering. De decentralisering van de Belgische staat heeft haar wortels in de 'territorialisering' van de Vlaamse taalstrijd en de ongelijke regionale economische ontwikkeling tussen het Noorden en het Zuiden van het land, maar sinds de jaren 1980 heeft het Vlaamse project van natiestaatsvorming een uitgesproken neoliberale inhoud gekregen (Oosterlynck, 2011). De dominante stroming achter dit project streeft de uitholling van de solidariteit met de andere Belgische regio's na. Het wil Vlaanderen losweken uit het Belgische staatsverband waar nog een zekere tegenkracht tegen het verder flexibiliseren van de arbeidsmarkt en de transformatie van de welvaartsstaat in een 'workfare'-staat institutioneel verankerd zit. De creatie van een internationaal competitieve en gedereguleerde Vlaamse economie is niet zozeer een gevolg van de neoliberale globalisering die zich op internationale schaal voltrekt, maar *is zelf* mee die neoliberale globalisering.

Door processen en actoren niet enkel op internationale schaal, maar op verschillende geografische schalen tegelijkertijd te bestuderen komen ook de interacties daartussen beter in beeld. Zo zijn bijvoorbeeld de grootste verdedigers van Vlaamse autonomie en soevereiniteit ook diegenen die het meest fervent de vergroting van de Europese controle op de nationale begrotingen verdedigen. Die positie lijkt vanuit een inhoudelijk politiek-ideologisch standpunt schizofreen, maar is vanuit een meerschallig politiek-strategisch standpunt goed te duiden. Een kritische politiek-economische analyse van de crisis die de veranderende verhouding tussen staat en economie centraal stelt, mag die staat dus niet apart in zijn internationale, Europese, Belgische, Vlaamse of stedelijke vorm analyseren, maar moet de staat als een fundamenteel meerschallig gegeven benaderen. Die gevoeligheid voor de meerschalligheid van politieke en economische processen mag dan wel geworteld zijn in de relatief unieke conditie van het Belgische staatsbestel, meerschalligheid is een fundamenteel kenmerk van de politieke economie van een geglobaliseerd kapitalisme. Vandaar dat de 'I' in Internationale Politieke Economie beter vervangen kan worden door de 'G' van geografische politieke economie.

Bibliografie

- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010a). After Neoliberalization?. *Globalizations*, 7, 327-345.

- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010b). Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways. *Global Networks*, 10, 1470-2266.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Oosterlynck, S. (2011). Regulating Regional Uneven Development and the Politics of Reconfiguring Belgian State Space. *Antipode*, 42, 1151-1179.
- Oosterlynck, S. & Gonzalez, S. (2012). 'Don't Waste a Crisis': Opening up the City yet again for Neoliberal Experimentation. *International Journal of Urban and Regional Research*, forthcoming, 15.
- Peck, J., Theodore, N. & Brenner, N. (2010). Postneoliberalism and its Malcontents. *Antipode*, 41, 94-116.
- Smith, N. (2003). Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-national and Post-national Europe (pp. 227-238). In: N. Brenner, B. Jessop, M. Jones & G. MacLeod (eds.), *State/Space: A Reader*. Oxford: Basil Blackwell Publishers.
- Swyngedouw, E. (1989). The Heart of the Place: The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace. *Geographiska Annaler; B*, 31-42.
- Swyngedouw, E. (1992). The Mammon Quest. Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales. In: M. Dunford & G. Kafkalas (eds.), *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale (pp. 137-166). In: K. Cox (ed.), *Spaces of Globalisation*. New York: The Guilford Press.

Noten

1. In verband met de 'Amsterdam School', zie *Journal of International Relations and Development*, 2004, (7).
2. Voor een alternatieve visie, zie het laatste hoofdstuk in Buch-Hansen, H. & Wigger, A. (2011) *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*, Abingdon and New York: Routledge.
3. Ik moet hieraan toevoegen dat ik niet weet of het wat dat betreft in de Vlaamse media beter gesteld is. Ik beperk me hier dus tot de Nederlandse situatie.
4. 'Towards a Post-neoliberal Urban Deal? Uneven Local Responses to the global recession', gefinancierd met een Leverhulme Trust International Networking Grant. Het onderzoek wordt uitgevoerd samen met Sara Gonzalez (Leeds University), Ugo Rossi (University of Cagliari), Ramon Ribera-Fumaz (Universitat Oberta de Catalunya) en Martin Jones (Aberystwyth University).



Tegen het establishment of onderdeel van het establishment?

Anti-politieke-establishmentpartijen en de prijs van meeregeren in gevestigde democratieën

Joost van Spanje

SAMENVATTING VAN

Spanje, J. van (2011). Keeping the Rascals in: Anti-political-establishment Parties and their Cost of Governing in Established Democracies. *European Journal of Political Research*, 50 (5), 609-635.

Politieke partijen in een gevestigde democratie betalen vaak een electorale prijs voor regeringsdeelname. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze electorale prijs berekend op basis van de verkiezingsresultaten van alle regeringspartijen tezamen. Als de regering uit meer dan één partij bestaat, kan de mate waarin coalitiepartners dergelijke verliezen incasseren sterk variëren. Zo'n variatie lijkt zeker te bestaan, gezien het feit dat sommige partijen opmerkelijk veel kiezers hebben verloren na regeringsdeelname. Zo verloor de Franse Communistische Partij (PCF) meer dan zes procentpunten na haar deelname in de regering in de jaren 80. Een ander voorbeeld, twintig jaar later, is de electorale klap die de Partij voor de Vrijheid van Oostenrijk (FPÖ) kreeg na haar regerings-

deelname. Zijn er partijen die stelselmatig een hogere electorale prijs betalen dan andere partijen? En zo ja, waarom?

Partijen die tegen het 'politieke establishment' zijn, blijken niet zelden een relatief hoge prijs te betalen. In dit artikel betoog ik dat deze 'anti-politieke-establishmentpartijen' in de ogen van kiezers de zuiverheid van hun boodschap verliezen in geval van samenwerking met het politieke establishment, en als gevolg extra verlies lijden. Op basis van 594 observaties betreffende 51 partijen in zeven West-Europese landen, laat ik zien dat de electorale kosten van het besturen hoger zijn voor anti-politieke-establishmentpartijen dan voor andere partijen. Hiermee ga ik een stapje verder dan de bestaande literatuur,

waarin zulke electorale kosten niet per partij zijn berekend (maar per regerings-coalitie) en waarin kosten ook niet zijn onderzocht per soort partij.

Mijn conclusies zijn niet alleen van belang voor de wetenschap maar ook voor de maatschappij in bredere zin. Door aan te tonen dat anti-politieke-establishmentpartijen een extra electorale prijs betalen voor meeregeren, draag ik bij aan het maatschappelijke debat omtrent hoe om te gaan met partijen die een gevaar vormen voor de kwaliteit van de democratie – of zelfs voor het voortbestaan van de democratie. Mijn bevindingen impliceren dat het voor haar politieke tegenstanders in sommige omstandigheden een effectieve strategie kan zijn om een anti-politieke-establishmentpartij uit te nodigen om tot een regeringscoalitie toe te treden. Zo'n uitnodiging stelt een dergelijke partij voor een strategisch dilemma. Als ze niet op de uitnodiging ingaat, zou de partij niet in staat zijn haar beleid uitgevoerd te krijgen en tevens afzien van de zichtbaarheid en legitimiteit die gepaard gaan met de status van regeringspartij. Als het aanbod wordt aanvaard, dan zou dit waarschijnlijk tot aanzienlijke electorale kosten voor de anti-politieke-establishmentpartij leiden.

In dit artikel baseer ik me op het concept van de 'anti-politieke-establishmentpartij' zoals ontwikkeld door Andreas Schedler. Anti-politieke-establishmentpartijen zijn partijen die de politieke wereld indelen in drie elementen: de politieke klasse, de burgers en zichzelf. Hierbij leven burgers en anti-politieke-establishmentpartijen op harmonieuze wijze samen en is de rela-

tie van beide groepen met het politieke establishment juist antagonistisch. Voor de classificering van partijen als anti-politieke-establishmentpartijen gebruik ik de gezaghebbende categorisering van Amir Abedi. Anti-politieke-establishmentpartijen zoals door Abedi geïdentificeerd hebben regeringsverantwoordelijkheid gedeeld in slechts enkele gevestigde democratieën wereldwijd, alle in West-Europa. Voor dit artikel bestudeer ik 18 regeringsdeelnames door anti-politieke-establishmentpartijen in België, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Oostenrijk. Deze gevallen omvatten het hele universum van vergelijkbare electorale scores voor en na regeringsdeelname van anti-politieke-establishmentpartijen in gevestigde democratieën tot op heden. Hoewel overwegend negatief varieert de verandering in de electorale prestaties na regeringsdeelname van anti-politieke-establishmentpartijen sterk, van de FPÖ in Oostenrijk in 2002 (-16,9%) tot de Nationale Alliantie (AN) in Italië in 1996 (+2,2%). In genoemde zeven landen zijn voor de analyse alle partijen opgenomen die sinds de Tweede Wereldoorlog aan ten minste zes opeenvolgende verkiezingen op nationaal niveau hebben meegedaan – zowel regerings- als oppositiepartijen. Van al deze partijen zijn de verkiezingsresultaten sinds 1945 in de beschouwing betrokken, in totaal 594 observaties aangaande 51 partijen.

De resultaten van de analyses bevestigen eerder empirisch bewijs dat regeringsdeelname gemiddeld stemmen kost. Verder blijkt dat de kosten verschillen per type partij: anti-politieke-establishmentpartijen

incasseren gemiddeld meer electorale kosten dan andere partijen. De intuïtie hierachter is dat deze partijen stemmen verliezen voor zover zij worden beschouwd als veranderd van 'echt anti-politieke-establishment' tot een 'deel van het politieke establishment'. De analyses wijzen uit dat de extra kosten voor anti-politieke-establishmentpartijen niet te wijten zijn aan een relatief gebrek aan bestuurservaring ten opzichte van andere partijen: andere onervaren partijen deden het gemiddeld beter (gecontroleerd voor andere relevante factoren). Ook blijkt niet dat de extra kosten verband houden met beleidscompromissen die deze partijen moeten maken bij het delen van de macht: andere partijen die veel water in de wijn moesten doen verloren in het algemeen minder stemmen (rekening houdend met andere relevante invloeden). Bij deze bevindingen moet wel worden aangetekend dat mijn bevindingen alleen betrekking hebben op anti-politieke-establishmentpartijen in naoorlogse westerse democratiën. Of deze conclusies ook gelden voor anti-politieke-establishmentpartijen in andere tijdsperiodes of in andere landen is vooralsnog onbekend.

Mijn bevindingen kunnen, onder andere, gevolgen hebben voor theorieën over coalitievorming. Coalities met anti-politieke-establishmentpartijen komen minder vaak voor dan coalities zonder die partijen. Er is wel gesuggereerd dat de reden hiervoor is dat gevestigde partijen stemmen verlie-

zen als ze in een regering met een anti-politieke-establishmentpartij stappen. Mijn resultaten wijzen erop dat gevestigde partijen geen reden hebben om zich hierover zorgen te maken. Uit de analyses blijkt dat gevestigde partijen die samenwerken in een regering met een anti-politieke-establishmentpartij gemiddeld geen stemmen verliezen; integendeel, ze doen het beter dan te verwachten zou zijn. Het zijn juist de anti-politieke-establishmentpartijen die, gemiddeld gesproken, electoraal 'last' van zulke coalities hebben en er in dat opzicht belang bij hebben om deze te mijden.

Tot slot, de bevindingen van deze studie zijn van belang voor partijstrategie. Als het doel van gevestigde partijen is om bepaalde anti-politieke-establishmentpartijen te dwarsbomen, bieden mijn bevindingen hun een interessante optie. Voor zover het wenselijk zou zijn om anti-politieke-establishmentpartijen in regeringscoalities op te nemen, kunnen gevestigde partijen, zonder zelf extra electoraal risico te lopen, een anti-politieke-establishmentpartij voor een dilemma plaatsen door haar uit te nodigen voor regeringsdeelname. In plaats van te proberen hem te verslaan, lijkt het dus vaak een betere strategie om de uitdager te dwingen tot het maken van een keuze tussen enerzijds een irrelevante speler blijven met betrekking tot beleidsinvloed, en anderzijds een irrelevante speler worden met betrekking tot electorale steun.

De eliminatie van kernwapens: de rol van raketafweersystemen

Tom Sauer

SAMENVATTING VAN

Sauer, T. (2011). *Eliminating Nuclear Weapons. The Role of Missile Defense*. Hurst & Co/Columbia University Press.

Binnen de polemologie staat de vraag naar oorlog en vrede centraal. De rol die kernwapens hebben gespeeld in het tot stand komen van de *Long Peace* sinds 1945 is zowel onder academici als beleidsmakers behoorlijk controversieel. Volgens sommigen (zoals Kenneth Waltz) zijn kernwapens de meest stabiliserende veiligheidsinstrumenten die ooit werden uitgevonden; volgens anderen (zoals sinds kort Henry Kissinger) weegt dat mogelijk stabiliserend effect niet op tegen de nadelen, zijnde het potentieel gebruik van die massale vernietigingskracht, de proliferatie, en de kans op ongelukken. Een van de alternatieven voor nucleaire afschrikking die door deze critici werd bedacht zijn raketafweersystemen. Deze technologie werd voor het groter publiek vooral bekend door de fameuze *Star War*-speech van President Reagan. De technologie stond tot voor kort echter niet op punt en daardoor werd het idee van raketafweersystemen nooit echt serieus genomen.

Het vertrekpunt van het boek is de samenloop van omstandigheden die maken dat sinds kort ook de hoogste beleidsma-

kers (inclusief President Obama) kernwapens niet langer aanzien als de *deus ex machina* om oorlogen voorgoed naar de geschiedenisboeken te bannen, en tegelijkertijd de technologie van raketafweersystemen behoorlijk meer gevestigd lijkt en deze in relatief grote getallen door de VS worden gestationeerd. Voor het eerst sinds 1945 lijkt een verbod op kernwapens, hoewel nog niet voor morgen, politiek kans te maken, misschien mede door het feit dat er zich een alternatief aandient, met name *missile defense*. Het boek beschrijft de recente evoluties van beide fenomenen afzonderlijk – kernwapens en raketafweer – om te besluiten met een prescriptieve analyse van de mogelijke gevolgen van het samenbrengen van beide technologieën. Het is een eerste aanzet tot een maatschappelijk (inclusief academisch) debat dat er ongetwijfeld zit aan te komen.

In het eerste deel worden volgende vragen beantwoord: op welke manier is het concept nucleaire afschrikking geëvolueerd doorheen de tijd? Zullen we moeten leren leven met kernwapens, zoals een beroemde Harvard Study uit het begin van de ja-

ren tachtig stelde? Of heeft het einde van de Koude Oorlog een verschil gemaakt op dit vlak? Hoe utopisch is een wereld zonder kernwapens? Kortom, is een kernwapenvrije wereld wenselijk en haalbaar? In het boek trekt Kissinger aan het langste eind: de voordelen van kernwapens wegen niet op tegen de nadelen, inclusief de verdere verspreiding van kernwapens naar andere staten (Iran, Saudi-Arabië, enz.) en niet-staatsactoren (lees: terroristen). Het is volgens hem, terecht, in ons belang om deze inherente verspreiding verder te gaan. Dit beleid is op termijn enkel houdbaar als ook de kernwapenstaten afzien van kernwapens. Verder kunnen we niet naast de vaststelling dat het gebruik van dergelijke massavernietigingswapens inherent tegenstrijdig is met het moderne oorlogsrecht, inclusief het principe van proportionaliteit, en discriminatie tussen burgers en militairen. Als chemische en biologische wapens (of zelfs landmijnen en clustermunitie), naast genocides, verboden zijn, is het de logica zelf dat de meest vernietigende wapensoort eveneens op de zwarte lijst terechtkomt. Tot slot bepaalt het Nucleair Non-Proliferatie Verdrag (1968), nog steeds de hoeksteen van het bestaande nucleair non-proliferatieregime, dat kernwapens dienen geëlimineerd te worden.

Vragen omtrent raketafweer staan centraal in het volgende deel: wat is concreet de dreiging waartegen deze systemen worden ingezet? Staat de technologie op punt? Is een defensieve interceptor van de huidige generatie in staat om een offensieve intercontinentale ballistische raket in de lucht te neutraliseren? Ondermijnen deze

defensieve systemen, bedoeld tegen een mogelijke aanval vanuit Iran of Noord-Korea, de resterende nucleaire afschrikingsmacht van Rusland en China? En hebben deze gevolgen op vlak van strategische stabiliteit negatieve neveneffecten op de te verwachten verdere reducties van de nucleaire arsenalen? En hoe zit het met het kostenplaatje? Het voornaamste punt in dit deel is dat het op basis van publicaties van 'exacte' wetenschappers duidelijk wordt dat bestaande raketafweersystemen, wat sommige ambtenaren en politici ook beweren, helemaal nog niet voldoende ontwikkeld zijn om opgesteld te worden. Meer nog, ook in de verdere toekomst zal het relatief eenvoudig zijn om valse kernkoppen met een offensieve raket de lucht in te sturen, waarbij defensieve interceptoren niet de tijd hebben om valse van echte kernkoppen te onderscheiden. Het is de rol van politologen om te verklaren waarom de VS ondanks deze wetenschap vandaag de dag alsnog 10 miljard dollar per jaar blijven uitgeven aan systemen die per definitie niet (kunnen) werken. De auteur ziet een belangrijke verklaring in de onder het stof verzeilde Militair-Industrieel-Complex (MIC)-theorie.

Het slothoofdstuk tracht een eerste aanzet tot antwoord te geven op de vraag in welke mate raketafweersystemen nuttig, of zelfs noodzakelijk, zijn om uiteindelijk over te gaan tot het elimineren van alle kernwapens. Eerst wordt een opdeling gemaakt tussen recente abolitionisten die raketafweersystemen overbodig vinden om tot eliminatie over te gaan ('the ABM crowd') en abolitionisten die diezelfde defensieve systemen noodzakelijk (of althans zeer

wenselijk) achten om over te kunnen gaan tot nucleaire eliminatie ('the BMD gurus'). Tot slot worden op basis van het onderscheid enerzijds tussen unilaterale raketafweer (door de VS), mondiale raketafweer, of de afwezigheid van raketafweer en anderzijds tussen de middellange (nucleaire) termijn en lange (niet-nucleaire) termijn zes verschillende scenario's uit de doeken gedaan, waarvan vier als realistisch worden beschreven, de ene al wat wenselijker dan de andere. Een unilateraal Amerikaans raketafweersysteem is

niet houdbaar op lange termijn. Mondiale raketafweer lijkt op het eerste gezicht te voldoen aan ieders noden, maar is niet haalbaar op korte of middellange termijn. Van de aanname uitgaande dat we ooit een wereld zonder kernwapens zullen realiseren, lijkt het scenario waarbij op dat moment ook de middellange (*cf.* bilateraal INF-akkoord) en de langeafstandsraketten op de zwarte lijst worden gezet het meest wenselijke en haalbare. Dit laatste scenario neemt tegelijkertijd de nood aan raketafweer op lange termijn weg.

Gendermainstreaming in ontwikkelingshulp van de Europese Unie: conservatieve Europeesheid?

Petra Debusscher

SAMENVATTING VAN

Debusscher, P. (2011). *Mainstreaming Gender in European Commission Development Policy: Conservative Europeanness? Women's Studies International Forum*, 34 (1), 39-49.

De eerste inspanningen om gendergelijkheid in het Europese ontwikkelingsbeleid te integreren dateren van het VN-decennium van de vrouw (1975-1985) en de VN-Vrouwenconferentie in Nairobi in 1985. Naar aanleiding van de wereldwijde aandacht voor dit thema ontwierp de Europese Commissie haar 'Women in Development' (WID)-beleid. Dit beleid wilde de uitsluiting van vrouwen van ontwikkelingsamenwerking aanpakken door specifieke projecten op te zetten om hun situatie te verbeteren. De achterliggende redenering hierbij was dat vrouwen een economische bijdrage konden leveren aan ontwikkeling, bijvoorbeeld via toegang tot werk of microkrediet, in plaats van hun tijd 'onproductief' te besteden. Het WID-paradigma werd echter steeds meer bekritiseerd door feministische academici, die argumenteerden dat geïsoleerde projecten, in de marge van de 'mainstream'-ontwikkelingssamenwerking, weinig effectief zijn om het hoofd te bieden aan het onderliggende maatschappelijke probleem van ongelijke genderrelaties. Omdat deze

benadering het 'gender status quo' niet uitdaagt, wordt deze methode beschouwd als een conservatieve benadering. Naar aanleiding van de VN-Vrouwenconferentie in Peking – waarin de EU een grote rol speelde – stapte de internationale gemeenschap over van het conservatieve WID-paradigma naar het transformatieve 'Gender and Development' (GAD)-paradigma en de strategie van gendermainstreaming die dit paradigma implementeert. Het vernieuwende aan GAD en gendermainstreaming is dat de reikwijdte wordt verruimd van kleinschalige projecten gericht op vrouwen naar de integratie van een gendergelijkheidsperspectief in elk facet van ontwikkelingssamenwerking. Deze benadering wordt transformatief genoemd, omdat ze via een holistische aanpak de discriminerende genderrelaties en structuren in de maatschappij wil veranderen. Waar het WID-beleid zich enkel op vrouwen richtte om meer gelijke genderrelaties te verwezenlijken, richt het GAD-beleid zich zowel op mannen als vrouwen in de analyse en programma's.

Dit artikel onderzoekt gendermainstreaming in ontwikkelingshulp van de Europese Unie en beantwoordt twee onderzoeksvragen. Ten eerste wordt nagegaan of de verschuiving van de conservatieve WID-benadering naar de transformatieve GAD-benadering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Ten tweede wordt onderzocht of de Europese Unie een 'Europeesheid' (= een specifiek en uniform model voor gendergelijkheid) promoot in haar genderbeleid ten opzichte van ontwikkelingslanden, of dat zij daarentegen gevarieerde benaderingen toelaat.

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve analyses van een honderdtal beleidsdocumenten van de Europese Commissie waarin de ontwikkelingshulp voor elk land afzonderlijk en in detail gepland wordt. Door de gemengde onderzoeksmethode wordt een genuanceerd beeld geschetst van het Europese genderbeleid in de hulpprogrammering. De kwantitatieve analyse legt formele aspecten van gendermainstreaming (taal, *format* en budget) bloot, terwijl de kwalitatieve analyse substantiële aspecten van gendermainstreaming (*frame*, rolverdeling en participatie) doorlicht. Dit levert zowel hard cijfermatig bewijs als een kritische ontleding van hoe gender(on)gelijkheid inhoudelijk wordt geïnterpreteerd door de Europese Commissie. De beleidsdocumenten worden bovendien getoetst aan documenten van de civiele maatschappij over genderongelijkheid, waardoor via een inclusieve methode lacunes in de hulpprogrammering worden opgespoord ('wat wordt niet gezegd?').

Uit dit onderzoek kunnen twee grote lessen worden getrokken. Ten eerste blijkt dat de verschuiving van een conservatieve WID-naar een transformatieve GAD-benadering slechts gedeeltelijk heeft plaatsgevonden. Uit de data blijkt dat gender *formeel* vrij goed gegendermainstreamd is: er wordt gelijkmatig naar gendertopics verwezen in zowel analyse als strategie en gender is bovendien geïntegreerd in een vrij groot aandeel van het EU-ontwikkelingsbudget. Uit de analyse van taal, *frame*, rolverdeling en participatie blijkt echter dat de gehanteerde benadering inhoudelijk nog zeer sterk neigt naar de conservatieve WID-benadering. De bestaande programma's richten zich vooral op vrouwen en op een aantal typische beleidsdomeinen. Veel verder dan vrouwen veiliger laten bevallen en integreren in onderwijs en werk gaat het niet. Er wordt bovendien vrij traditioneel naar genderrollen gekeken en er zijn geen programma's die genderstereotypen of discriminerende structuren proberen uit te dagen.

Ten tweede is de gehanteerde benadering erg gefocust op de interne doelstellingen en denkwijzen binnen de Europese Commissie. Gendermainstreaming wordt in de praktijk op een expertbureaucratische manier ingevuld. Dit betekent dat de manier waarop de EU gender(on)gelijkheid interpreteert in een land vaak ver afstaat van wat de civiele maatschappij naar voor schuift. Doordat er geen plaats is voor de meningen van vrouwen en van hun organisaties om de prioriteiten en strategieën van ontwikkeling mee vorm te geven, wordt de realisatie van een transformatief gendermainstreamingsbeleid ernstig be-

lemmerd. We kunnen dan ook een duidelijke Europeesheid afbakenen in het gendermainstreamingsbeleid van de Europese Unie tegenover ontwikkelingslanden. Deze Europeesheid omvat een interne en een externe dimensie. Enerzijds wordt gender in het EU-ontwikkelingsbeleid, net zoals in het interne EU-beleid, geframed als een instrumentele strategie waarin de integratie van vrouwen in onderwijs en werk de ontwikkeling en economische groei ten goede komt. Gelijkheid tussen mannen en vrouwen is dan geen doelstelling op zich maar is functioneel in het bereiken van andere doelstellingen. Anderzijds zien we dat gender voornamelijk gemainstreamd is in die sectoren die bijdragen aan het behalen van de VN-Millenniumdoelstellingen (met name het bestrijden van armoede, het reduceren van moedersterfte

en HIV/AIDS en het integreren van meisjes in onderwijs). Het is echter geen toeval dat de Europese Unie hier op inzet. De Europese Unie heeft al langer de ambitie om een belangrijke speler te zijn op wereldvlak en zij heeft zich in verschillende van haar beleidsdocumenten uitgeroepen tot een voorvechter van de MDG's in de wereld. Het promoten van de MDG's staat echter niet gelijk aan een transformatief gendermainstreamingsbeleid. De MDG's zijn daarom reeds veelvuldig bekritiseerd door genderactivisten over heel de wereld omdat gendergelijkheid niet te reduceren valt tot enkele minimaal geïnterpreteerde doelstellingen en omdat ze de aandacht afleiden van het meer verregaande VN-Actieprogramma dat in 1995 in Peking op de Wereldvrouwenconferentie was overeengekomen.

Themanummer

Res Publica (2013/1) Jongeren en politiek

Gastredacteurs: Marc Hooghe (KU Leuven, Marc.Hooghe@soc.kuleuven.be) en Kaat Smets (Università degli studi di Siena, Smets@unisi.it).

Het garanderen van de stabiliteit van politieke systemen vergt dat elke nieuwe generatie opnieuw gesocialiseerd wordt in de politieke cultuur die kenmerkend is voor dat specifieke systeem. Die vorm van intergenerationele stabiliteit is in de huidige context van snelle veranderingen echter lang niet meer evident. Traditionele breuklijnen en ideologische stelsels hebben veel van hun wervende kracht verloren bij jongere generaties. Zowel in Nederland als in België hebben de politieke partijen het dan ook steeds moeilijker om nog aansluiting te vinden bij jongere kiezers. Dat betekent echter niet dat die jongeren als politiek passief kunnen worden gekenmerkt. Protestorganisaties zoals de 'Indignados' kunnen op behoorlijk wat aanhang rekenen bij jongeren en ook rond de huidige economische crisis leeft er duidelijk heel wat maatschappelijke bezorgdheid. Sommigen gewagen in dit verband zelfs van een nieuw generatieconflict, tussen de babyboomers die wel nog volop hebben kunnen profiteren van de verwezenlijkingen van de verzorgingsstaat, en de huidige generatie jongeren die zich voorbereidt op moeilijkere economische tijden.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat intergenerationele stabiliteit inzake po-

litieke oriëntaties niet langer als evident kan worden beschouwd. We moeten ervan uitgaan dat toekomstige generaties burgers op een eigen manier zullen omgaan met het politiek systeem, met een preferentie voor andere participatievormen, andere issues en specifieke ideologische gevoeligheden. De vraag rijst dan op welke manier politieke systemen kunnen omgaan met deze veranderingen. Sociale netwerken als Facebook worden steeds meer gebruikt om ook politieke standpunten naar voor te brengen, maar we weten niet hoe politieke systemen op een adequate manier met dergelijke signalen kunnen omgaan. En hoeveel politiek gewicht moet gehecht worden aan een Twitterbericht?

In dit themanummer willen we de problematische relatie tussen jongeren en het politiek systeem belichten vanuit een aantal perspectieven. De bedoeling daarbij is dat er niet alleen aandacht gaat naar het niveau van de jongeren zelf (veranderende waardepatronen en interactievormen), maar ook naar het politiek systeem. Hoe gaan politieke partijen en politici om met nieuwe verwachtingen vanuit de samenleving? Hoe rekruteren ze jongeren als kiezers, partijleden en toekomstige politici?

Voor dit themanummer verwelkomen we zowel theoretische bijdragen als empirische artikelen. Hoewel het themanummer overwegend aandacht zal besteden aan de

situatie in de Lage Landen, is er ruimte voor een aantal bijdragen die een ruimer geografisch perspectief hanteren.

Abstracts moeten voor 15 april 2012 naar beide gastredacteuren worden gestuurd. Bijdragen worden uiterlijk 1 september 2012 verwacht. Daarna is voor alle weten-

schappelijke bijdragen de normale review-procedure van *Res Publica* van toepassing (zie www.respublica.be). Geaccepteerde bijdragen dienen in hun definitieve vorm uiterlijk 15 januari 2013 gereed te zijn. Publicatie van het betreffende themanummer is voorzien in het voorjaar van 2013 (*Res Publica* 2013/1).



Bastiaan van Apeldoorn is universitair hoofddocent internationale betrekkingen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op de internationale politieke economie van het Europese integratieproces en de politieke economie van de Amerikaanse geopolitiek. Hij is de auteur van onder meer *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration* (Routledge, 2002) en *Neoliberalism in Crisis* (gередigеerd met Henk Overbeek, Palgrave, 2012). E-mail: e.b.van.apeldoorn@vu.nl.

Fabienne Bossuyt is doctor-assistent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Haar onderzoek richt zich op het extern beleid van de Europese Unie, waaronder de sociale dimensie van het EU-handelsbeleid. E-mail: fabienne.bossuyt@ugent.be.

Didier Caluwaerts is postdoctoraal onderzoeker in de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de VUB. Zijn onderzoek gaat over deliberatieve democratie in diep verdeelde samenlevingen. E-mail: didier.caluwaerts@vub.ac.be.

Petra Debusscher is postdoctoraal onderzoeker van het Bijzonder Onderzoeksfonds. Zij is verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent. Haar onderzoek richt zich op gendergelijkheid in het beleid van de Europese Unie. E-mail: petra.debusscher@ugent.be.

Ferdi De Ville is als doctor-assistent verbonden aan het Centrum voor EU-Studies, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent. Hij doceert over en doet onderzoek naar Europese economische en monetaire integratie en Europees handelsbeleid. E-mail: Ferdi.deville@ugent.be.

Karen Donders doceert European Media Policy en European Information Society aan de Vrije Universiteit Brussel. Ze is senior onderzoeker bij het IBBT-SMIT (Vrije Universiteit Brussel). Haar postdoctorale onderzoek wordt gefinancierd door het FWO. Ze is gespecialiseerd in publiek omroepbeleid, Europees mededingingsbeleid in de mediasector en Europees mediabeleid. E-mail: karen.donders@vub.ac.be.

Hugo Durieux is filosoof en jurist en was directeur van het Steunpunt Buitenlands Beleid 2007-2011. E-mail: durieux@durieux.eu.

Jan Loisen is als senior onderzoeker verbonden aan IBBT-SMIT, een onderzoekscentrum van de Vrije Universiteit Brussel, en als docent aan de vakgroep communicatiewetenschappen van dezelfde universiteit. Zijn onderzoek richt zich op de vormgeving van media- en cultuurbeleid in internationale instellingen en de Europese Unie en op vraagstukken over handels- en mediabeleid in het bijzonder. E-mail: jan.loisen@vub.ac.be.

Stijn Oosterlynck is docent stadsociologie aan de Universiteit Antwerpen en woordvoerder van het Centrum OASeS (Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad). Zijn onderzoek richt zich op de politieke sociologie van stedelijke ontwikkeling en beleid, gemeenschapsofbouw in achtergestelde stadswijken en de ruimtelijke herstructurering van de (welvaart)staat. E-mail: stijn.oosterlynck@ua.ac.be.

Tom Sauer is hoofddocent Internationale Politiek aan de Universiteit Antwerpen en hoofd van de onderzoeksgroep International Politiek. Zijn onderzoek richt zich op internationale veiligheid, meer in het bijzonder wapenbeheersing en proliferatie van massavernietigingswapens. E-mail: tom.sauer@ua.ac.be.

Joost van Spanje is universitair docent politieke communicatie en kwantitatieve methodologie bij de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op electorale effecten van verkiezingscampagnes, van cordons sanitaires en van strafvervolging van politici voor 'hate speech'. E-mail: j.h.p.vanspanje@uva.nl.

Angela Wigger doceert Global Political Economy, Internationale Betrekkingen en Europese Integratie aan de vakgroep Politicologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. Ze doet onderzoek vanuit een kritisch politiek-economisch perspectief en richt zich op het verklaren van marktregulerend beleid op EU en mondiaal niveau tegen de achtergrond van kapitalistische ontwikkelingen en crisissen. E-mail: a.wigger@fm.ru.nl.

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, 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.
- **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 5 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**

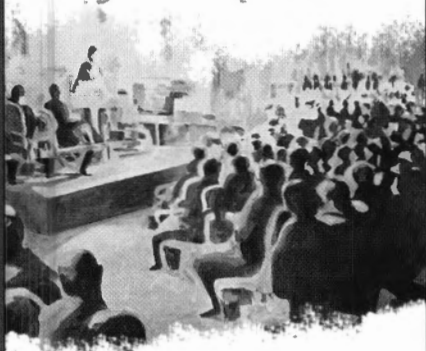
- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen 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

Jongeren, politiek en burgerschap

Politieke
socialisatie
bij Belgische
jongeren



Marc Hooghe (Red.)

acco

Marc Hooghe

Jongeren, politiek en burgerschap

*Politieke socialisatie bij
Belgische jongeren*

ISBN 978 90 334 8557 2

112 blz.

€ 19,50 (excl. verzendingskosten)

In de media duikt vaak het beeld op van een nieuwe generatie jongeren die geen of weinig politieke belangstelling heeft. Maar klopt dit wel? Of gaat het om een vooroordeel dat niets te maken heeft met de realiteit?

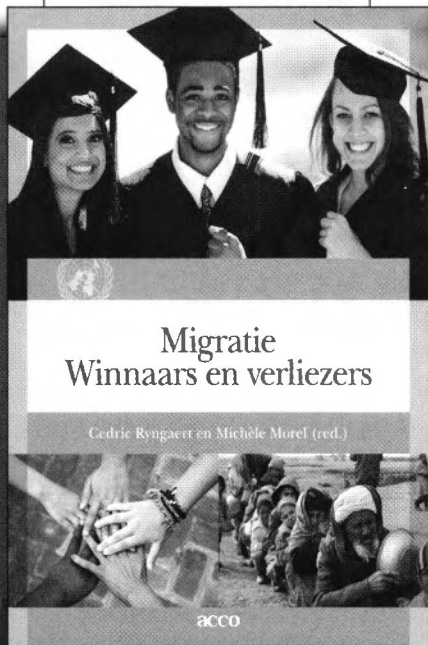
In dit boek wordt gepeild naar de politieke socialisatie bij Belgische jongeren. Het is gebaseerd op een bijzonder omvangrijk onderzoek bij 6.300 jongeren die gedurende vijf jaar werden gevolgd. De auteurs gaan na welke invloed burgerschapsvorming heeft op politieke waarden, en op welke manier jongeren tegenwoordig aan politiek doen. Tevens wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van racisme en op de invloed die de schoolcontext hierop heeft.

De resultaten tonen aan dat er nog behoorlijk wat belangstelling is voor politiek bij de Belgische jongeren. Tegelijk wordt echter op basis van een uitgebreide panelanalyse aangetoond dat de invloed van de school op de totstandkoming van democratische normen en

waarden zeker niet overschat mag worden.

Hoewel het boek gebaseerd is op gesofisticeerde statistische analysetechnieken, hebben de auteurs gezorgd voor een grote mate van leesbaarheid, ook voor de niet-statistisch-geschoolde lezer.

MARC HOOGHE is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven. Hij publiceerde in diverse internationale tijdschriften rond politieke participatie, democratie, sociale bewegingen en culturele verschuivingen.



Michèle Morel en Cedric Ryngaert

Migratie

Winnaars en verliezers

ISBN 978 90 334 8651 7

192 blz.

€ 22,00 (excl. verzendingskosten)

Migratie staat volop in de belangstelling. Onder invloed van demografische en economische factoren en in het bijzonder de hedendaagse globaliseringstendensen, verlaten steeds meer mensen hun thuis om elders te gaan leven. De wereld telt vandaag meer dan 214 miljoen migranten en hun aantal zal in de toekomst blijven stijgen.

Migratie is een complex fenomeen en omvat een veelheid aan dimensies. Deze monografie gaat in op enkele van deze dimensies, waaronder multiculturalisme en integratie, brain drain, terugkeer en circulaire migratie. De bijdragen in deze monografie zijn geschreven door auteurs met verschillende achtergronden en diverse ervaring op het ge-

bied van asiel en migratie. Dit levert een boeiende variatie aan perspectieven op.

MICHÈLE MOREL is aspirant-onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de UGent.

CEDRIC RYNGAERT is docent internationaal recht aan de K.U.Leuven en hoofddocent internationaal recht aan de Universiteit Utrecht. Hij is ook ondervoorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN).



Hendrik Vos

Besluitvorming in de Europese Unie

Een survival kit

ISBN 978 90 334 8415 5
216 blz.

€ 26,00 (excl. verzendingskosten)

Als een beslissing van de Europese Unie in de media komt, dan begint het bericht vaak met het zinnetje 'Europa heeft beslist dat...'. Het lijkt erop alsof de besluiten ergens boven de hoofden worden genomen en op een gegeven moment gewoon neerdalen. Dat beeld klopt niet. De Europese Unie is wel degelijk een politieke machine, met vergaderzalen en wandelgangen, lobbyisten en parlementsleden, adviesorganen en administraties. Er komt veel diplomatie aan te pas en er zijn permanent conflicten, links tegen rechts, klein tegen groot, hard tegen onzacht. Kortom, er wordt politiek bedreven.

Dit boek probeert de dynamiek bloot te leggen die speelt bij de Europese besluitvorming. Wie is erbij betrokken en hoe verhouden

de spelers zich tegenover elkaar? Hoe worden conflicten beslecht? Wie heeft er macht? Welke rol spelen de instellingen en hoe werken ze? Er gaat uiteraard aandacht naar de formele procedures, maar vooral naar de manier waarop die in de praktijk worden toegepast. Op zoek naar trends en machtsverhoudingen in dit politieke proces, wordt er een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten Europese beslissingen: de grote, historische afspraken komen immers op een andere manier tot stand dan 'gewone' wetgeving of uitvoeringsbe-

sluiten. Talrijke voorbeelden lichten de realiteit van de besluitvorming toe.

Het Verdrag van Lissabon, dat eind 2009 in werking is getreden, heeft verschillende aspecten van de besluitvorming veranderd. De juridische realiteit is gewijzigd en politici, ambtenaren, belangengroepen en andere betrokkenen passen hun gedrag aan. In dit boek zijn al die nieuwe spelregels opgenomen. Met deze survival kit is de lezer gewapend om zijn weg te vinden in de Europese doolhof.

HENDRIK VOS is professor in de Europese politiek en is directeur van het Centrum voor EU-Studies van de U.Gent.

vlaams
vredesinstituut



Jongeren en geweld

Evi Verdonck, Diederik Cops, Stefaan Pleysier en Johan Put

acco

Evi Verdonck, Diederik Cops,
Stefaan Pleysier en Johan Put

Jongeren en geweld

ISBN 978 90 334 8489 6

248 blz.

€ 20,00 (excl. verzendingskosten)

'Jongeren en geweld' is een thema dat niet zelden aanleiding geeft tot ongerustheid en verhitte discussies. Media, politici en wetenschappers besteden ruim aandacht aan het fenomeen. Jongeren komen hierbij in hoofdzaak als probleem in beeld. Bovendien lijkt de overtuiging dat jongeren steeds gewelddadiger worden algemeen aanvaard. Als antwoord op die maatschappelijke bezorgdheid worden door beleidsmakers allerlei initiatieven genomen, zowel preventief als repressief. De mening dat jongerengeweld de laatste jaren is toegenomen, is echter zelden gestoeld op een wetenschappelijk onderbouwde analyse. Bovendien wordt in het debat de mening en perceptie van jongeren zelf niet of onvoldoende betrokken.

In dit boek brengen onderzoekers van de KU Leuven in opdracht van het Vlaams Vredesinstituut alle recente gegevens samen die in Vlaanderen beschikbaar zijn over jongerengeweld. Naast een kritische kijk op dit bestaande cijfermateriaal, worden ook nieuwe diepgravende analyses uitgevoerd op cijfers van het Jeugdonderzoekplatform (JOP) en de Veiligheidsmonitor. Dit kwantitatief luik schetst een beeld van de

omvang, aard en evolutie van de problematiek. Bovendien worden ook de resultaten van nieuw kwalitatief onderzoek naar de attitudes en perceptie van jongeren zelf gepresenteerd. Dit maakt van deze studie een belangrijke aanvulling op het beschikbare onderzoek. Het boek Jongeren en geweld geeft beleidsmakers en iedereen met een hart voor jongeren een actueel en genuanceerd beeld van jongerengeweld.

EVI VERDONCK is doctoraatsbursaal. Zij bereidt een doctoraat voor over de betekenis en verklaring van fysiek geweld bij jongeren.

DIEDERIK COPS is als doctoraatsbursaal werkzaam op het Jeugdonderzoekplatform (JOP) en bereidt een doctoraat voor over de onveiligheidsbeleving van jongeren.

STEFAN PLEYSIER is docent jeugdcriminologie.

JOHAN PUT is hoogleraar jeugden welzijnsrecht en vicedecaan onderwijs.



Peter Vermeersch

Het vredefront

*Etnisch conflict en
internationale interventie*

ISBN 978 90 334 8110 9

192 blz.

€ 24,90 (excl. verzendingskosten)

In 1989 eindigde de Koude Oorlog, nog geen twee jaar later barstten de oorlogen in Joegoslavië uit. Sindsdien zijn de beelden van etnisch conflict nauwelijks uit het wereldnieuws geweest. Diverse plaatsen op de wereld – van Oost-Timor tot Rwanda – werden de afgelopen twintig jaar geteisterd door etnisch geweld. Het perspectief verschuift van machtsblok naar burger, van ideologie naar identiteit, van macropolitieke orde naar micropolitieke chaos.

Wat hebben politicologen en sociologen in de voorbije twee decennia bijgeleerd over dit onderwerp? Welke verklaringen hebben ze naar voor geschoven, welke inzichten hebben ze verworven, en welke vooronderstellingen hebben ze moeten bijstellen? Dit boek gidst de lezer door de huidige academische literatuur. Het buigt

zich onder meer over de ongrijpbare term 'etniciteit' en gaat op zoek naar de theorie die het best het ontstaan van etnisch geweld verklaart. Het verkent ook mogelijke oplossingen. Wanneer er veel burgerslachtoffers vallen, klinkt de roep om internationale inmenging vaak luid en dwingend. Hoe kan en mag de internationale gemeenschap interveniëren? Hoe kan

na het geweld de maatschappij weer worden opgebouwd ondanks blijvende verdeeldheid en trauma's? En hoe groot is het risico dat een internationaal optreden de scheidslijnen verhardt en het conflict verergert?

Het vredefront onderzoekt deze vragen aan de hand van tal van voorbeelden uit de actualiteit.

PETER VERMEERSCH is slavist en politicoloog en doceert over etnisch conflict en nationalisme aan de KU Leuven. Hij is er verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid. In 2007 en 2008 was hij gastonderzoeker aan Harvard University. Hij doceert ook regelmatig aan de Central European University in Boedapest. Eerder publiceerde hij onder meer *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe* (Oxford, New York, 2007). Ander werk van hem – over etniciteit, minderheden, en politieke ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa – verscheen in talloze academische tijdschriften. Meer informatie daarover is terug te vinden op zijn website: www.petervermeersch.net.

vlaams
vredesinstituut



Vuurwapens

Handel, bezit en gebruik

Nils Duquet & Maarten Van Alstein

acco

Nils Duquet en Maarten Van Alstein

Vuurwapens

Handel, bezit en gebruik

ISBN 978 90 334 8491 9

244 blz.

€ 22,00 (excl. verzendingskosten)

Vuurwapens laten weinig mensen onberoerd. Door criminaliteit, incidenten en gewapend geweld zijn vuurwapens omstreden, maar ze betekenen voor veel mensen ook een hobby, een waardevol object of een vorm van bescherming. België is op het vlak van vuurwapens een bijzondere land: het behoort tot de wereldwijde top van vuurwapenexporteurs, in eigen land komen een aanzienlijk aantal burgers in contact met vuurwapens in de schietclub of bij de jacht, en ook de beleidscontext is specifiek doordat verschillende overheden bevoegd zijn. Hoewel fel gedebatteerd wordt over vuurwapens en over de wetgeving ter zake, ontbreken opmerkelijk genoeg dikwijls objectieve gegevens of analyses die een totaalbeeld schetsen. Met dit boek vult het Vlaams Vredesinstituut die leemte door

een brede waaier aan aspecten van het verhandelen, bezitten en gebruiken van vuurwapens te belichten. De analyses steunen niet alleen op een uitgebreide literatuurstudie, maar ook op nieuwe data uit de meest recente statistieken. Voor dit onderzoek werd bovendien een unieke bevraging van alle stakeholders en een enquête bij meer dan 1000 burgers uitgevoerd. Het resultaat is een boek

dat voor het eerst in België alle activiteiten met vuurwapens omvattend in kaart brengt, de wapenwet evalueert, het maatschappelijk draagvlak onderzoekt en de relatie met mortaliteit verkent. Dit boek wil niet enkel het debat tussen experts en beleidsmakers informeren, maar ook elke burger wegwijs maken in dit complex en controversieel thema.

NILS DUQUET is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut. Hij studeerde sociologie en politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel. Binnen het onderzoeksprogramma 'Wapenhandel en -productie' van het Vredesinstituut onderzoekt hij o.a. de analyse van de Vlaamse handel in militair materieel en dual-use producten, de vuurwapenproblematiek in België en illegale wapenhandel.

MAARTEN VAN ALSTEIN is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut. Hij studeerde geschiedenis en doctoreerde in de politieke wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Binnen het onderzoeksprogramma 'Wapenhandel en -productie' van het Vredesinstituut onderzoekt hij het bezit en het gebruik van vuurwapens in België.

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.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Waar en wanneer praten mannen en vrouwen over politiek?

Didier Caluwaerts

Themanummer:

Subsidiariteit in de EU en verder

Gasthoofdredactie: Ferdi De Ville en Jan Loisen

Inleiding: Subsidiariteit in de EU en verder

Ferdi De Ville en Jan Loisen

Strijden voor of om de publieke omroep?

Hoe de subsidiariteit de Europese Commissie en de lidstaten verdeelt in het staatssteunbeleid

Karen Donders

De impact van *multi-level governance* op de democratische input in het EU-handelsbeleid onder het Verdrag van Lissabon

Fabienne Bossuyt

Deel 2 — Rubrieken

Essay: Radicale subsidiariteit

Hugo Durieux

Symposium: Internationale politiek in de Lage Landen: afwezig in tijden van crisis?

Angela Wigger, Bastiaan van Apeldoorn en Stijn Oosterlynck

Onderzoek uitgelicht:

Tegen het establishment of onderdeel van het establishment?

Anti-politieke-establishmentpartijen en de prijs van meeregeren in gevestigde democratieën

Joost van Spanje

De eliminatie van kernwapens: de rol van raketafweersystemen

Tom Sauer

Gendermainstreaming in ontwikkelingshulp van de Europese Unie: conservatieve Europeesheid?

Petra Debusscher