

Res Publica

32

Themanummer

De wegdeemsterende staat?

Gasthoofdredacteur: Hendrik VOS

Volume XLVII	2005 / 1
--------------	----------

Tijdschrift voor politieke wetenschappen

Revue de science politique

Journal of political science

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur – Rédacteur en chef – Editor

Bart MADDENS

Redactiesecretaris – Secrétaire de rédaction – Assistant editor

Stefaan FIERS

Redactie – Comité de rédaction – Editorial Board

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Ben CRUM, Carl DEVOS, Marc HOOGHE,
Petra MEIER, Herwig REYNAERT, Patrick STOUTHUYSEN, Stefaan WALGRAVE

Redactieadres – Adresse de la rédaction – Editor

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven
res.publica@soc.kuleuven.ac.be

Uitgever – Publié par – Publisher

Uitgeverij Acco, Brusselsestraat 153, B-3000 Leuven
www.uitgeverij.acco.be
tel. +32 16 62 80 00
fax +32 16 62 80 01
e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Kemper Conseil, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam
tel. +31 70 386 80 31
fax +31 70 386 14 98
e-mail: kemperconseil@dataweb.nl

Abonnementsprijzen – Prix d'abonnement – Subscription rates

	Individu Individual	Instelling Institution	Student
België – Belgique & Nederland	€ 35	€ 80	€ 25
Abroad (EC members)	€ 65	€ 80	/
Abroad (non EC members)	€ 95	€ 95	/

Los nummer – numéro simple – single issue

€ 15

Dubbel nummer – numéro double – double issue

€ 30

Rekening – Compte – Bank account

België – Belgique / Abroad

Postrekening 000-0964500-29,
Acco-Boekbestellingen, Brusselsestraat 153, B-3000 Leuven
IBAN-code: BE26000096450029
SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,
Acco-Boekbestellingen, Brusselsestraat 153, B-3000 Leuven

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politieke wetenschappen
Revue de science politique
Journal of political science

Driemaandelijks tijdschrift
Revue trimestrielle
Published quarterly

THEMANUMMER
DE WEGDEEMSTERENDE STAAT
Gasthoofdredacteur: Hendrik Vos

INHOUD – SOMMAIRE – CONTENTS

- Hendrik VOS
De wegdeemsterende staat? 2
- Harmen BINNEMA en Noël P. VERGUNST
De uitgeholde staat: de invloed van Europese integratie op politieke partijen en de staat 5
- Koenraad DE CEUNINCK, Carl DEVOS, Herwig REYNAERT, Sofie STAELRAEVE, Kristof STEYVERS, Tony VALCKE en Dries VERLET
Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers? 19
- Elodie FABRE, Bart MADDENS, Wilfried SWENDEN en Robertas POGORELIS
Partis politiques nationaux en crise? Organisation des partis et décentralisation. Une comparaison de l'Espagne et du Royaume Uni 36
- Peter BURSENS
Het Europese beleid in de Belgische federatie. Standpuntbepaling en vertegenwoordiging van de Belgische belangen 58
- Michel HUYSEUNE en Theo JANS
De praktijk van regionale vertegenwoordigingen te Brussel 80
- Dries LESAGE, Jan ORBIE, Tine VANDERVELDEN en Sara VAN BELLE
De staat in drie generaties van *global governance* 102

Verantwoordelijke uitgever:

Politologisch Instituut v.z.w.
K.U. Leuven
E. Van Evenstraat 2B
3000 Leuven

ISSN 0486-4700

Omslagontwerp:

Danny Juchtmans en Stefaan Fiers

© 2005 by Acco

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

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

De wegdeemsterende staat?

Hendrik VOS

Docent aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Universiteit Gent
Gasthoofdredacteur van dit themanummer

De politieke wetenschap heeft zich lange tijd voornamelijk bezig gehouden met de studie van de staat. De autonome, soevereine en unitaire staat was tegelijk het kader waarbinnen politiek zich afspeelt en de basiseenheid in de internationale politiek. Voor politologen was de staat meestal het ultieme referentiepunt.

Vandaag lijkt die nationale staat terrein te hebben verloren. In de politieke wetenschap zijn er nieuwe begrippen en analysemethodes opgedoken, waarbij de traditionele staat niet meer in het centrum staat. Voor het bestuderen van de politiek is er vandaag een uiterst brede waaier aan concepten en invalshoeken. In het denken over de staat zélf is er ook heel wat veranderd en sinds een aantal jaren is het debat over de uitholling van de staat (opnieuw?) actueel.

Vele argumenten ondersteunen de wegdeemsteringsthese. Het gaat om factoren die zich voordoen op het internationale, nationale, regionale/subnationale en lokale niveau. De meeste indruk maakt de globalisering. De deterritorialisering van culturele, technologische en vooral economische processen beperkt, zo is uitvoerig beschreven, de handelingsvrijheid van de staten.

Ook de politiek globaliseert, zij het over het algemeen meer aarzelend en aan een wat langzamer tempo. Internationale en supranationale organisaties leggen regels op en staten worden geacht om zich daaraan te houden. Dit gebeurt met wisselend succes. De Europese Unie is waarschijnlijk het meest duidelijke voorbeeld van een organisatie die regels maakt die boven de nationale wetten staan: Europese regelgeving kan niet ongestraft genegeerd worden. Ook de regels van de Wereldhandelsorganisatie hebben een vrij grote afdwingbaarheid.

Tegelijk neemt binnen de staten het belang van het centrale niveau af. Lokale besturen nemen een aantal taken van de staat over. Ze zouden meer voeling hebben met de bevolking en dus beter in staat om een aantal opdrachten te vervullen dan het centrale niveau. Uiteraard zijn er daarnaast de regio's: de voorbije decennia werd gerijmd over de 'devolution revolution': in meer en meer staten ontstond een subnationaal niveau, met volwaardige parlementen en regeringen die functies vervulden die voorheen autonoom door de nationale staat werden uitgeoefend. Geleidelijk ontwikkelen zich zelfs grensoverschrijdende regio's.

Maar er zijn niet enkel de schaalvergroting en de schaalverkleining die een bedreiging lijken te vormen voor de traditionele staat. Want verweven doorheen de net geschetste ontwikkelingen is er ook het fenomeen waarbij beslissingsmacht verschuift van de publieke naar de private of semi-publieke sector. In de meest uiteenlopende sectoren, van sociaal beleid tot veiligheidsbeleid, voeren private of semi-publieke actoren taken en opdrachten uit die voorheen staatsmaterie of tenminste publieke aangelegenheden waren. De macht van belangrijke economische spelers in een geglobaliseerde wereld is misschien niet concreet meetbaar, maar wel latent en manifest aanwezig.

Anders gezegd, diverse fenomenen dragen ertoe bij dat de traditionele staat aan macht en invloed lijkt te verliezen. Het Dertiende Politologisch Congres boog zich op 3 december 2004 over deze thematiek, waarbij vanuit verschillende invalshoeken de impact van de hoger geschetste fenomenen op de positie van de staat werd onderzocht.

Harmen Binnema en Noël Vergunst bestuderen de veranderingen waaraan de nationale staat onderhevig is nog vrij algemeen, maar leggen een sterke klemtoon op de rol die de Europese Unie in dit verhaal speelt. De fundamentele vraag naar de gevolgen van deze transformaties voor de legitimiteit van het bestuur komt ook aan bod in deze bijdrage.

Koenraad De Ceuninck, Carl Devos, e.a. maken een meer concrete studie, met de 'Vlaamse staat' als onderwerp. Ze merken op dat de devolutiebewegingen van de voorbije decennia ertoe geleid hebben dat bevoegdheden van niveau verschoven, maar dat er aan deze verticale beweging ook (onder)grenzen zijn. Bovendien leidt het verschuiven van bevoegdheden in een meerlagige structuur niet tot het verdampen van deze bevoegdheden.

Elodie Fabre, Bart Maddens, e.a. onderzoeken of de decentralisatie van bevoegdheden in Spanje en het Verenigd Koninkrijk ook leidt tot de ontmanteling van nationale politieke partijen, die immers in diverse regio's geconfronteerd worden met regionalistische partijen.

Met de bijdrage van Peter Bursens klimmen we een trede hoger in de verticale dimensie: er wordt aan de hand van twee cases bestudeerd of er in België een weg loopt van het regionale niveau naar Europa, dan wel of deze weg door de centrale overheid wordt afgesneden. Het antwoord is genuanceerd en slechts een combinatie van uiteenlopende theoretische modellen kan de complexe praktijk vatten.

De aanwezigheid van regionale overheden in Brussel wordt bestudeerd door Michel Huysseune en Theo Jans. Op basis van een uitgebreide bevraging van regionale informatiekantoren stellen ze vast dat regio's via deze kantoren invloed willen uitoefenen op het Europees beleid in diverse domeinen.

Al deze bijdragen besteden voornamelijk aandacht aan de verticale dimensie van de wegdeemsteringstheorie: bevoegdheden die vroeger op het niveau van de staten

werden uitgeoefend, verhuizen van niveau. Dit leidt tot complexe verbanden en wisselwerkingen tussen de bevoegdheidslagen. Belangrijke politieke actoren (zoals partijen) reageren op uiteenlopende manieren op dit verschijnsel. De meeste bijdragen wijzen erop dat de traditionele natiestaat wel onder druk komt te staan, maar daarmee niet noodzakelijk verdwijnt. Het verschuiven van bevoegdheden leidt er al helemaal niet toe dat de rol van de 'overheid' ook per definitie raakt uitgespeeld. De transformaties die zich voordoen maken de studie ervan wel ingewikkelder.

Sommige bijdragen wijzen daarnaast zijdelings op de horizontale dimensie: functies die vroeger door de staat werden uitgeoefend verschuiven naar private spelers, en dan vooral de markt. Het uitoefenen van politieke controle op bepaalde processen wordt daardoor heel wat moeilijker.

Dries Lesage, Jan Orbie, e.a. gaan in hun bijdrage nog een trap hoger op de verticale ladder, en zij brengen tegelijk ook deze horizontale dimensie in beeld: ze bekijken hoe de macht van de staat evolueerde in de naoorlogse periode, ten gevolge van een wijzigende internationale politieke en economische structuur. Na een tijdvak waarin de primauteit van de staat centraal stond, kenmerkt de periode van 1980 tot vandaag zich door een terugtrekken van de staat, ten voordele van de markt. Recent zijn er evenwel tekenen die erop wijzen dat de staat dan toch niet helemaal ten grave wordt gedragen: het besef groeit dat nieuwe uitdagingen een meer actieve overheid vereisen. Het kan gaan om vormen van internationaal bestuur, maar ook de traditionele staat zou als organisatievorm opnieuw een aantal functies kunnen opnemen.

Deze bundel verzamelt verschillende facetten van het debat over de wegdeemsterende staat. Het is evenwel duidelijk dat het debat niet voorbij is. Het zal de politieke wetenschap in Vlaanderen, in al zijn dimensies, zonder enige twijfel nog lang blijven bezighouden.

De uitgeholde staat: de invloed van Europese integratie op politieke partijen en de staat

Harmen BINNEMA

Doctoraal onderzoeker aan de Afdeling Politicologie,
Vrije Universiteit Amsterdam

Noël P. VERGUNST

Postdoctoraal onderzoeker aan de Afdeling Politicologie,
Vrije Universiteit Amsterdam

I. Inleiding

In de naoorlogse periode hebben internationale en transnationale processen, zoals toenemende internationale handel en Europese integratie, steeds sterker de dominantie van nationale politieke instituties ondermijnd. Er bestaat tegenwoordig brede consensus dat Europese integratie invloed heeft op het functioneren en de rol van de staat. Er is echter geen overeenstemming over de sterkte van deze invloed en waar deze invloed terug te vinden is. Daarom is het nog steeds van belang nieuw empirisch materiaal te verzamelen over de mate waarin de staat is uitgehold.

Wat is er gebeurd met de staat? Is de staat zwakker geworden of heeft de staat kunnen overleven ondanks of juist dankzij Europese integratie? Dit artikel bespreekt de theoretische achtergronden van de hypothese dat toenemende Europese integratie de staat uitholt. De Europese Unie krijgt steeds meer bevoegdheden die de formele en feitelijke handelingsruimte van lidstaten kan beperken. Dit artikel onderzoekt de veranderingen waaraan de nationale staat onderhevig is. Hierbij worden twee ontwikkelingen onderscheiden: de overdracht van bevoegdheden naar het Europese en naar het subnationale niveau en de taken die door de staat naar de markt gedelegeerd worden. Ten eerste komt de vraag aan de orde aan welke veranderingen de staat onderhevig is, met name of er sprake is van een uitholling van de staat als gevolg van externe en interne invloeden. Eén van de belangrijkste externe invloeden die in dit artikel aan de orde worden gesteld betreft EU integratie. Ten tweede zal worden gekeken naar de rol van partijen binnen de nationale staat en hoe zij (kunnen) reageren op een veranderende rol van de staat. De vraag is vervolgens wat deze ontwikkeling kan betekenen voor de legitimiteit van de staat en van politieke partijen zelf. Tot slot presenteert dit artikel

het theoretisch kader waarin de invloed onderzocht kan worden van Europese integratie op de staat en de gevolgen voor het functioneren van politieke partijen binnen een democratisch systeem.

II. De these van de uitgeholde staat

Door sommigen is gesuggereerd dat Europese integratie bijdraagt aan het uithollen van de staat (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk¹). Anderen hebben hierop gereageerd dat de formele soevereiniteit van staten juist heeft overleefd² of zelfs is versterkt.³ Dit paper is niet primair geïnteresseerd in de formele kenmerken van de traditionele staat, maar wil onderzoeken in hoeverre er sprake is van een verlies van controle van de staat en nationale politieke systemen op de mogelijkheden om zelfstandig besluiten te nemen en beleid te ontwikkelen. Het gaat hier dus niet om definitiekwesties, maar om de vaststelling van empirische ontwikkelingen.

Het uithollen van de staat richt zich op het verlies van controle door nationale regeringen. In hoeverre zijn competenties van nationale overheden verschoven naar andere actoren, zoals Europese, regionale en lokale overheden en naar niet-statelijke actoren? De diffusie van de politiek suggereert een verzwakking van nationale politieke systemen, inclusief de rol die politieke partijen en de media daarin spelen.

Uitholling van de staat en de diffusie van de politiek zijn nauw met elkaar verbonden. Een nationale regering is ingebed in een politiek systeem en een *governance*-structuur. Door de diffusie van de politiek wordt het politieke systeem verzwakt en wanneer de staat uitgehold wordt, neemt het belang van de nationale regering in besluitvorming af. De uitholling van de staat wijst op verschuivingen tussen actoren ten koste van de nationale regering, terwijl de diffusie van de politiek een verandering van de *governance*-structuur en het besluitvormingsproces inhoudt.

1. RHODES, R.A.W., *The Hollowing out of the State – the Changing Nature of the Public-Service in Britain*, *Political Quarterly*, vol. 65, 1994, pp. 138-151. RHODES, R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997, p. 53.
2. MORAVCSIK, A., *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, *Centre for European Studies Working Paper*, nr. 52, 1994; MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.
3. MILWARD, A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press, 1992.

Rhodes beschouwt de uitholling van de staat als een andere manier om managementproblemen van de Britse overheid te beschrijven.⁴ Hij stelt dat de publieke sector kleiner wordt en versplintert en dat het proces van uitholling leidt tot problemen van fragmentatie, sturing en verantwoordelijkheid. Volgens hem heeft er een verschuiving plaatsgevonden van *government* naar *governance*.⁵ Nationale regeringen ondervinden hierdoor problemen van gebrek aan sturing en controle.

Het toenemend belang van beleidsmakende Europese instellingen in Brussel vormt een potentiële bedreiging voor de nationale staat. Sinds 1985 is de mogelijkheid van de Europese Unie om beleidsopties van lidstaten te beïnvloeden, alsmede het leven van haar burgers, wezenlijk toegenomen. De Europese Akte (1985), het verdrag betreffende de Europese Unie (1992) en het Verdrag van Amsterdam (1997) hebben staten, organisaties en individuen ertoe aangezet om rekening te houden met de toenemende invloed van de Europese Unie in vele beleidsvelden. Bovendien is in andere beleidsvelden de voorheen zo populaire ontspanningsclausule van lidstaten om Europese afspraken te veto'en steeds moeilijker te gebruiken vanwege de sterke verwevenheid in Europa en het belang om op langere termijn samen te werken. Een obstructie in het ene beleidsveld vandaag kan morgen een veto van een andere lidstaat in een ander beleidsveld uitlokken. Als gevolg hiervan zouden lidstaten steeds minder mogelijkheden hebben om onafhankelijk over beleid te beslissen. Hierdoor zou de staat macht verliezen aan het Europese niveau.

Het subnationale niveau wordt ook belangrijker. Overal in Europa ziet men een druk om te decentraliseren. De nationale overheid lijkt ook grip te verliezen op de agendavorming, omdat deze in toenemende mate is overgenomen door de media. Tenslotte, kan gezegd worden dat de nationale overheid haar grip verliest op het beleidsvormingsproces door deregulering en vooral privatisering, zelfs van traditionele overheidstaken, zoals politie en veiligheid.

De these van de uitgeholde staat verwijst zowel naar de materiële of besluitvormingscapaciteit van de staat (bijv. subnationale instituties en private ondernemingen vergroten hun autonomie binnen de Europese context) als naar de democratische capaciteit (bijv. media die politieke debatten overnemen van partijen en partijen en regeringen die minder kunnen verantwoorden aan burgers). We onderzoeken dus in welke mate en op welke wijze Europese integratie de materiële capaciteit (d.w.z. mogelijkheid tot sturing) en de democratische capaciteit (d.w.z. participatie en vertegenwoordiging als invloedsmogelijkheden) van Europese lidstaten beïnvloeden.

Uitholling van de staat veronderstelt een terugtrekking van de nationale overheid in beleidsvorming. Diffusie van de politiek beïnvloedt de werking van de parlementaire democratie. Macht en invloed verschuiven tussen verschillende niveaus. Volgens het *multi-level governance* model verliezen nationale regeringen

4. RHODES, R.A.W., o.c. (1997), p. 54.

5. RHODES, R.A.W., o.c. (1997), p. 87.

hun monopolie op de relatie met de Europese Unie.⁶ Ook actoren op andere niveaus spelen een rol in het proces, zoals subnationale overheden en belangengroepen. Volgens *multi-level governance* is er niet alleen sprake van verschuivingen tussen niveaus van politieke besluitvorming, maar ook tussen statelijke en niet-statale actoren, zoals tussen staat en de markt en agendavorming.

III. Verschillende benaderingen

De invloed van de Europese Unie op de staat is niet onomstreden. Twee stromingen kunnen worden onderscheiden. Aan de ene kant wordt beweerd dat de EU bijdraagt aan uitholling van de staat, terwijl aan de andere kant beweerd wordt dat Europese integratie staten sterk houdt of zelfs sterker maakt.

Volgens Strange is de afnemende autoriteit van staten terug te vinden in de toenemende diffusie van autoriteit naar andere instituties en instellingen, alsmede naar lokale en regionale besluitvormingsorganen.⁷ Hooghe en Marks hebben een alternatief ontwikkeld voor het staatcentrische model.⁸ Volgens hun *multi-level governance* model, worden besluitvormingsbevoegdheden door actoren gedeeld op verschillende niveaus en worden ze niet langer gemonopoliseerd door nationale overheden. Ze claimen dat collectieve besluitvorming tussen staten bijdraagt aan een aanzienlijk verlies van controle door individuele nationale overheden. Schmidt beweert dat de nationale staat zoals we deze kennen in betekenis afneemt.⁹

In *The European Rescue of the Nation-State* beweert Milward dat de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap sinds 1945 een onlosmakelijk onderdeel is van de versterking van nationale staten en dat zonder het proces van integratie de West-Europese staat wellicht niet de steun en het vertrouwen van burgers meer had, zoals het die nu heeft.¹⁰ Volgens Weiss kan de staat zich aanpassen aan veranderende omstandigheden in de wereldeconomie.¹¹ Van Kersbergen, Lieshout en Lock stellen dat de Europese Unie nog steeds primair een samenwerkingsverband is van soevereine staten en dat het delegeren van bevoegdheden naar het

6. HOOGHE, L. & MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, p. 4.

7. STRANGE, S., *The Retreat of the Nation-State. The Diffusion of Power in the World Economy*, London, Harper Collins, 1996, p. 4.

8. HOOGHE, L. & MARKS, G., *o.c.*, p. 2-3.

9. SCHMIDT, V., *The New World Order, Incorporated: the Rise of Business and the Decline of the Nation-State*. *Daedalus*, nr. 124, 1995, p. 101.

10. MILWARD, A.S., *o.c.*

11. WEISS, L., *The Myth of the Powerless State*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 9.

Europese supranationale niveau de nationale staten eerder heeft versterkt dan verzwakt.¹²

Risse, Cowles en Caporaso stellen dat Europeanisering van belang is, omdat het heeft geleid tot duidelijk te identificeren veranderingen in de binnenlandse institutionele structuur van lidstaten.¹³ Desondanks denken zij dat nationale verschillen nog steeds een rol spelen.

We hebben hier dus te maken met een onopgelost vraagstuk over wat nu feitelijk de invloed is van Europese integratie op de staat. Is de staat inderdaad uitgehold of heeft de staat overleefd als sterke en onafhankelijke politieke entiteit in de 21ste eeuw?

De verschillen tussen de twee visies over de ondergang van de staat in een tijdperk van globalisering en Europese integratie, kan voornamelijk begrepen worden vanuit de manier waarop onderzoekers een staat definiëren en wat de positie van de staat is in de wereld. Zij die van mening zijn dat de staat overleefd heeft, benadrukken de formele bevoegdheden en soevereiniteit van een staat en de mogelijkheid om invloed uit te oefenen binnen een bepaald grondgebied. Zij die van mening zijn dat de staat zwakker is geworden, benadrukken de werkelijke *governance* structuren in plaats van formele autonomie. Zonder twijfel hebben deze structuren een meer transnationaal en supranationaal karakter gekregen. Het debat over de ondergang van de staat is niet zuiver gericht op de uiteindelijke conclusies, maar de verschillen zijn gedeeltelijk te verklaren door het gehanteerde theoretisch kader.

Sommigen kiezen hierbij het perspectief van soevereiniteit: is de nationale staat nog soeverein of wordt hierop inbreuk gedaan¹⁴? Anderen gaan uit van beleidsautonomie: kan een nationale overheid zelf nog besluiten nemen op diverse terreinen¹⁵? Van belang is ook dat Europese integratie wordt gezien als één van de vormen van globalisering en internationalisering. Het past binnen een bredere trend waarin grenzen en territoria aan betekenis inboeten.

Eenzijds stelt de staatgecentreerde benadering¹⁶ dat nationale regeringen ferme controle hebben over het integratieproces. Het mag zo zijn dat bevoegdheden zijn

12. VAN KERSBERGEN, K., LIESHOUT, R.H. and LOCK, G. (eds.), *Expansion and Fragmentation: Internationalization, Political Change and the Transformation of the Nation State*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1999, p. 14-15.
13. RISSE, T., GREEN COWLES, M. & CAPORASO, J.A., *Europeanization and Domestic Change: Introduction* (pp. 1-20). In M. Green Cowles, J.A. Caporaso & T. Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press, 2001.
14. PAUL, T.V., IKENBERRY, G.J. & HALL, J.A. (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press, 2003. VAN KERSBERGEN, K., LIESHOUT, R. H. & LOCK, G. (eds.), *o.c.*
15. HÉRITIER, A., *Differential Europe: the European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
16. MILWARD, A. S., *o.c.*; MORAVCSIK, A., *o.c.* (1998).

overgedragen naar het Europese niveau, dit betekent niet dat de cruciale positie van regeringen ter discussie staat. Integratie wordt gezien als eerst en vooral een proces van onderhandeling tussen regeringen, die opereren op twee afzonderlijke en niet gerelateerde niveaus: nationaal en Europees. Sterker nog, Europese integratie wordt voorgesteld als de redding van de natiestaat: de ontwikkeling van supranationale instituties stelt regeringen in staat om nationale beleidsdoelen via Europese weg te bereiken.

Anderzijds stelt de meerlagige benadering (*multi-level governance*) dat besluitvorming gedeeld wordt door een veelheid van actoren op verschillende onderling verbonden niveaus. Bevoegdheden worden verplaatst naar boven (de EU), naar beneden (het lokaal en regionaal niveau) en naar opzij (de markt). Rhodes heeft dit scala van ontwikkelingen treffend omschreven in zijn metafoor van de holle staat,¹⁷ waarop we hierna uitgebreider zullen ingaan. De kern van het argument is dat staten worden betrokken in een institutionele structuur met meerdere lagen waarin zij steeds minder in staat zijn om de supranationale instituties die zij zelf in het leven hebben geroepen, te controleren.¹⁸

Europese integratie, gericht op het slechten van (handels)barrières en het verdwijnen van grenzen tussen landen staat op gespannen voet met het project van de natiestaat, waarin die grenzen juist een wezenlijke betekenis hebben voor zelfbestuur en identiteit. Olsen wijst op deze spanning en schetst twee mogelijke scenario's voor de toekomst van de natiestaat.¹⁹ De centrale vraag daarbij is of EU integratie leidt tot radicale veranderingen van de natiestaat en zo ja, hoe deze veranderingen eruit zien. Het eerste scenario veronderstelt discontinuïteit, op basis van een functionalistische redenering. Efficiency bepaalt of problemen het beste op regionale, nationale of Europese schaal opgelost kunnen worden. Dit houdt tevens in dat de keuzemogelijkheden voor staten afnemen en er een toenemende harmonisatie en homogenisering plaatsvindt.

Het tweede scenario daarentegen gaat uit van continuïteit, in de zin dat de natiestaat van oudsher al is geconfronteerd met externe invloeden. In de loop van de tijd hebben zich bepaalde afweermechanismen gevormd. Bovendien gaat de functionalistische opvatting voorbij aan het belang van identiteit en verbondenheid: nationalisme blijft ook in tijden van economische globalisering van belang. Sterker nog, integratie en internationalisering leiden vaak tot tegenreacties op nationaal (of regionaal) niveau, die het eigene verder versterken.

17. RHODES, R.A.W., o.c. (1994); RHODES, R.A.W., *The New Governance: Governing Without Government*, *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652-667.
18. HOOGHE, L. & MARKS, G., *Types of Multi-Level Governance*, *European Integration Online Papers*, 5/11, 2001, pp. 27-28.
19. OLSEN, J. P., *Europeanization and Nation-State Dynamics*, in S. Gustavsson & L. Lewin (eds.) *The Future of the Nation-State: Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*, London, Routledge, 1996, pp. 245-285.

Een laatste interessant punt waarop Olsen wijst, is dat het denken in verschillende niveaus van besluitvorming niet moet leiden tot een *zero-sum* opvatting: wat Europa wint, verliest de nationale overheid. Integendeel, beide niveaus kunnen gelijktijdig sterker worden.²⁰ Zijn conclusie is dan ook dat een analyse die zich richt op de relatieve macht van Europese versus nationale actoren, een weinig zinvolle exercitie is. Olsen stelt dat gekeken moet worden naar de interactie en verknoping van de verschillende niveaus, en hoe de processen die zich binnen dat meerlagige systeem verandering van Europese en nationale instituties bewerkstelligen. Hiermee sluit hij naadloos aan bij wat ook in het model van *multi-level governance* wordt beoogd.²¹ Dehousse trekt een vergelijkbare conclusie: 'Rather than a retreat of the state, we are witnessing its redeployment'.²²

IV. Europeanisering

Recentelijk heeft het thema Europeanisering een grote opmars gemaakt in de literatuur over Europa. Hoewel over de definitie nog altijd geen overeenstemming bestaat,²³ wordt Europeanisering meestal opgevat als enigerlei invloed van Europese integratie op nationale politieke systemen. Dit is uiteraard een definitie die afhankelijk van het specifieke onderwerp nader ingevuld moet worden. Essentieel is wel dat het gaat om een nationale aanpassing. Beschouwen we de literatuur over Europeanisering zoals die zich de laatste tien à vijftien jaar heeft ontwikkeld, dan valt op dat de oorspronkelijke grote vragen uit beeld zijn verdwenen en hoezeer de nadruk is komen te leggen op specifieke beleidsthema's. Er wordt onderzoek gedaan naar de aanpassingen van het spoorwegaanpak,²⁴ af-

20. OLSEN, J. P., *o.c.*, pp. 270-71.

21. HOOGHE, L. & MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001; MARKS, G., HOOGHE, L. & BLANK, K., European Integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996, pp. 343-378.

22. DEHOUSSE, R., European Integration and the Nation-State, in M. Rhodes, P. Heywood & V. Wright (eds.), *Developments in West European Politics*, New York: St. Martin's Press, 1997, p. 52.

23. Vergelijk HARMSSEN, R. & WILSON, T.M., Introduction: Approaches to Europeanization (pp. 13-26) in R. Harmsen and T.M. Wilson (eds.) *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*, Amsterdam, Rodopi, 2000; RADAELLI, C.M., Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, *European Integration online Papers*, 4/8, 2000; VINK, M.P., What is Europeanisation? and Other Questions on a New Research Agenda, *European Political Science*, vol. 3, 2003, pp. 63-74.

24. KNILL, C. & LEHMKUHL, D. The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2002, pp. 255-280.

valbeleid²⁵ of financiële diensten.²⁶ Ook is er aandacht voor afzonderlijke elementen van het politieke systeem: de rol van nationale parlementen²⁷ of politieke partijen.²⁸ Met andere woorden, het grote overkoepelende thema – betekent Europese integratie een verzwakking of versterking van de nationale staat? – is in elk geval voor de auteurs binnen deze stroming op de achtergrond verdwenen.

V. De uitgeholde staat

Al eerder kwam de term holle staat naar voren, als metafoor voor een aantal processen waarmee de moderne staat wordt geconfronteerd. Rhodes noemt een aantal kenmerken hiervan, die, hoewel gedefinieerd vanuit de Britse situatie, algemeen toepasbaar zijn binnen de landen van de Europese Unie:

- 1) privatisering en beperking van de omvang en vorm van overheidsingrijpen
- 2) verlies van functies door centrale en lokale overheden aan (semi-)private partijen
- 3) verlies van functies door de (Britse) regering aan instituties van de Europese Unie
- 4) beperking van de beleidsvrijheid van ambtenaren vanwege *new public management*, met daarin een duidelijker scheiding tussen politiek en bestuur.²⁹

Het vierde kenmerk laten we in de verdere discussie buiten beschouwing, aangezien dit buiten het bestek van dit artikel gaat. De eerste drie kenmerken wijzen alle op een verzwakking van de nationale staat: zij verwijzen naar de verplaatsing zijwaarts, opwaarts en neerwaarts zoals ook beschreven in *multi-level governance*. Simpelweg betekent het dat de nationale overheid minder of vrijwel niets te zeggen heeft op een aantal beleidsterreinen en daarnaast bij een groot aantal beslissingen rekening moet houden met Europese regelgeving. Tegelijk blijft het universum van soevereine staten voortbestaan, oftewel: aan de buitenkant zijn staten nog evenzeer realiteit als voorheen. De holle staat wijst dan ook terecht op datgene wat binnenin de staat plaatsvindt.

Rhodes noemt een drietal consequenties van deze uitholling: versnippering, sturing en verantwoording. Bij het eerste begrip wordt bedoeld op de fragmentatie

25. HAVERLAND, M., National Adaptation to European Integration. The Importance of Institutional Veto Points, *Journal of Public Policy*, vol. 20, 2000, pp. 83-103.
26. HOWELL, K.E., Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services, *Politics*, vol. 24, 2004, pp. 20-25.
27. HOLZHACKER, R., National Parliamentary Scrutiny over EU Issues. Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties, *European Union Politics*, vol. 3, 2002, pp. 459-479.
28. POGUNTKE, T., AYLOTT, N., LADRECH, R. & LUTHER, K.R., The Europeanisation of National Political Parties: A Framework for Analysis, Paper presented at the 2nd ECPR General Conference, Marburg, 18-21 September 2003.
29. RHODES, R.A.W., o.c. (1996), p. 661.

als gevolg van de betrokkenheid van zelfstandige bestuursorganen, private organisaties, *quango's* en andere private partijen bij het totstandkomen van publieke goederen. Het tweede hangt nauw samen met die toegenomen versnippering: naarmate meer partijen betrokken zijn en de organisatie complexer wordt, is sturing vanuit het centrum van de nationale overheid moeilijker.

Bij het aspect van verantwoording staan we hier wat uitgebreider stil, in het licht van de discussie die hierna volgt over de legitimiteit van de staat en de rol van politieke partijen daarin. Waarom kan de holle staat een gevaar betekenen voor verantwoording³⁰? De eerste reden is dat door de toegenomen complexiteit de vraag 'wie waarvoor verantwoording schuldig is aan wie' steeds moeilijker te beantwoorden is. Ten tweede geldt dat binnen de (semi-)private partijen waarheen een deel van het beleid verplaatst wordt, andere normen wat betreft publieke verantwoording gelden dan in democratisch gekozen organen. Een derde reden is dat de overheid transparantie en het tegemoetkomen aan de wensen van burgers gelijkstelt aan verantwoording. Er moet niet zozeer een specifieke (institutioneel vastgelegde) tijd en plaats zijn voor verantwoording, maar het besluitvormingsproces moet zichtbaar en open zijn. Opvallend is dat dit idee ook door sommigen wordt gepropageerd in relatie tot Europese democratie.³¹

Voorts komen we in de *public policy* literatuur de term *hollow state* bijvoorbeeld tegen bij Milward en Provan. Zij omschrijven het als 'a metaphor for the increasing use of third parties, often nonprofits, to deliver social services and generally act in the name of the state'.³² Met andere woorden, de staat zorgt ervoor dat bepaalde diensten geleverd worden, zonder zelf die levering voor zijn rekening te nemen. De auteurs wijzen er tevens op dat in een holle staat de nadruk verschuift van *government* naar *governance*, een verschuiving die veelvuldig in de literatuur genoemd wordt. Tenslotte impliceert de holle staat ook dat netwerken een centrale rol spelen: er is een veelheid aan actoren die niet op hiërarchische wijze ten opzichte van elkaar staan, maar een meer gelijkwaardige rol hebben. De keerzijde van deze netwerken, zo stellen ook Milward en Provan, is de verminderde legitimiteit. Immers, taken kunnen overgedragen en gedelegeerd worden, maar dat geldt niet zondermeer voor legitimiteit.

30. RHODES, R.A.W., o.c. (1996), pp. 662-663.

31. ARBUTHNOTT, T., *Is Europe Reviving National Democracy?*, Foreign Policy Centre, 'Next Generation Democracy' Series, February 2003. COMMISSION, *European Governance. A White Paper*, COM, 2001, p. 428.

32. MILWARD, H. B. & PROVAN, K. G., *Governing the Hollow State*, *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 10, 2000, p. 359.

VI. Politieke partijen en legitimiteit

Het is essentieel eerst helder vast te stellen over welke legitimiteit we het eigenlijk hebben en op basis daarvan wat het probleem is en de eventuele remedie. Hierbij doelen we met name op het onderscheid dat Scharpf maakt tussen input- en outputlegitimiteit.³³ De eerste betreft de wijze waarop besluiten tot stand komen en wie daarbij betrokken zijn. De tweede verwijst naar de acceptatie van het beleid als eenmaal tot besluitvorming en uitvoering gekomen is. Het is goed mogelijk dat door de uitholling en fragmentatie van de staat en de bijbehorende rol van netwerken een gevaar is voor de invoerzijde van legitimiteit, maar dat anderzijds de effectiviteit en daarmee misschien ook de acceptatie van het beleid is toegenomen (uitvoerkant). Dit heeft consequenties voor de mate waarin het spreken over een legitimiteitscrisis gerechtvaardigd is.

Van de uitholling van de staat, dan wel de verschuiving van *government* naar *governance*, wordt verondersteld dat deze de legitimiteit van de staat negatief beïnvloedt. Twee factoren spelen daarbij een rol: de verminderde beleidsautonomie van de nationale overheid en de verschuiving van beleid naar (semi-)private partijen. Samengevat hebben we dus te maken een verticaal proces, waarin het erom gaat het meest geschikte niveau voor besluitvorming te vinden, en een horizontaal proces, waarin het gaat om de vraag of bepaalde taken door de staat of door de markt dienen uitgevoerd te worden. Het moge duidelijk zijn dat beide ontwikkelingen elkaar kunnen versterken. Bijvoorbeeld wanneer een overdracht van bevoegdheden aan de EU wordt gevolgd door liberalisering en privatisering vanaf het Europese niveau. Anderzijds kan ook afstoten van taken naar de markt gevolgd worden door een noodzaak voor Europese regelgeving.

Partijen worden van belang geacht omdat zij de schakel zijn tussen de wensen van burgers en de uitvoering van beleid.³⁴ Dankzij partijen zou datgene wat hoog op de publieke agenda staat ook hoog op de politieke agenda horen te komen. Tegelijk zijn partijen ook de organisaties die kandidaten rekruteren voor vertegenwoordigende en uitvoerende functies. Zowel de leden van nationale parlementen als van regeringen zijn voor het overgrote deel verbonden aan een bepaalde politieke partij. Hiermee wordt continuïteit gewaarborgd en ook een zekere selectie op kwaliteit. Mochten partijen falen op deze aspecten, dan garanderen verkiezingen dat ontevreden burgers partijen kunnen wegstemmen en een nieuwe politieke elite in hun plaats kunnen kiezen.³⁵

33. SCHARPF, F. W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

34. KLINGEMANN, H.-D., HOFFERBERT, R. I. & BUDGE, I., *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder: Westview Press, 1994.

35. We zullen niet ingaan op de – overigens zeer interessante – discussie of politieke partijen per se noodzakelijk zijn voor democratie (zie SCHATTSCHNEIDER, E.E., *Party Government*, New York: Holt Rinehart and Winston, 1942). De eenvoudige redenering in dit artikel zal zijn dat partijdemocratie de gebruikelijke en wenselijke vorm van democratie is.

Welke consequenties hebben de geschetste horizontale en verticale ontwikkelingen voor politieke partijen op nationaal niveau? Allereerst betekent een overdracht van bevoegdheden naar Europees of juist naar subnationaal niveau dat partijen zich opnieuw moeten bezinnen op hun standpunten. Immers, op een aantal onderwerpen kan alleen indirect, namelijk via de vertegenwoordigers op het betreffende niveau, invloed worden uitgeoefend. Ten tweede betekent het afstoten van bepaalde taken naar de markt ook een vermindering van de mogelijkheden voor politieke partijen. Sturing en controle worden bemoeilijkt, omdat de taken uit handen zijn gegeven aan niet-gekozen organen.

In de kern komt het er derhalve op neer dat partijen belemmerd worden in hun functie van schakel tussen burgers en beleid. Doordat een toenemend aantal besluiten wordt genomen buiten hun directe invloedssfeer, kunnen nationale partijen moeilijker voldoen aan de rol die hen toegekend wordt. Terwijl de rekrutering van politiek 'personeel' nog altijd een zeer belangrijke taak blijft, komt de voor partijen evenzeer kenmerkende functie van aggregatie van belangen, steeds meer in het gedrang. Betrekken we dit op het onderscheid tussen input- en outputlegitimiteit, dan heeft de verminderde rol van partijen vooral betrekking op het eerste element. Er is een veelheid van andere actoren naast en boven politieke partijen die besluiten nemen over onderwerpen die eens tot de competentie van de nationale staat behoorden. Anderzijds: als de nadruk verschuift naar de uitvoerkant en de mate waarin beleid een effectieve oplossing voor maatschappelijke problemen is, kan dit partijen ook ten goede komen. Immers, zelfs als besluiten binnen bredere netwerken tot stand komen, worden formele (publiek zichtbare) besluiten wel vaak door partijpolitieke actoren genomen.

VII. Analyse van de uitgeholde staat en de diffusie van de politiek

Van de 19de eeuw tot de Tweede Wereldoorlog, was de nationale staat de belangrijkste politieke entiteit. Gedurende deze periode werd in alle West-Europese landen algemeen kiesrecht ingevoerd en werden politieke partijen opgericht om regeringsmacht te veroveren. Op het nationale niveau werden democratische politieke stelsels ontwikkeld. Burgers kregen politieke rechten om te participeren in politieke besluitvorming en om zich te organiseren in vakbonden, politieke partijen en sociale bewegingen. Bovendien werden zij beschermd door de wet. In al deze politieke systemen werd een door het volk gekozen parlement de belangrijkste politieke macht.

Deze politieke systemen zijn niet alleen democratisch geworden, massamedia, zoals radio, televisie en kranten, hebben tevens gezorgd voor een grotere transparantie. Deze media hebben een belangrijke rol in het democratische proces, omdat ze in staat zijn het politieke systeem en actoren te controleren. Burgers hebben niet alleen het recht om hun vertegenwoordigers te kiezen, maar ze worden ook in staat gesteld om zich te informeren over de beslissingen die worden genomen

en het beleid dat wordt ontwikkeld. Burgers worden bovendien op de hoogte gebracht over de politici die uiteindelijk aan de macht zijn en over mensen die zich hiervoor kandidaat stellen.

Na de Tweede Wereldoorlog, is de rol van de staat in de meeste West-Europese landen niet alleen van belang voor politieke besluitvorming, maar heeft haar rol zich uitgebreid naar het economische leven. Onder druk van onder andere sociaal-democratische partijen en vakbonden, heeft men gepoogd negatieve effecten van het kapitalisme te verminderen door arbeidsomstandigheden en lonen te reguleren. Bovendien werd er sociaal beleid ontwikkeld om armoede onder arbeiders tengevolge van ziekte en werkloosheid te bestrijden. De invloed van de staat op de economie is steeds sterker geworden. Door de nationalisering van bedrijven, zoals telefoonbedrijven en spoorwegen, heeft de staat een sterke grip gekregen op veel onderdelen van de economie.

In de 20ste eeuw kenden alle West-Europese landen een sterk democratisch systeem, met politieke partijen als de belangrijkste schakel tussen burgers en de politieke arena. Massamedia deden verslag van belangrijke nationale politieke gebeurtenissen en de staat controleerde in sterke mate het economische leven. Het politieke partijstelsel verzwakte echter, de rol van de media is veranderd en veel staatsbedrijven werden vanaf de jaren '80 van de 20ste eeuw geprivatiseerd, inclusief onderdelen van de politie en taken van binnenlandse veiligheid. De nationale regering verloor een deel van haar invloed in beleidsontwikkeling en implementatie. Wij denken dat deze verschillende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht moeten worden: veranderingen van het partijstelsel en de media moeten worden onderzocht, alsmede verschuivingen tussen de markt en de staat en zelfstandige beleidsvoering van de staat.

Het uithollen van de staat heeft te maken met veranderingen van de klassieke functies van de staat:

- afname van de mogelijkheid tot zelfstandige nationale beleidsontwikkeling;
- afname van de macht van nationale politieke instituties.

De diffusie van politiek kan begrepen worden als een verandering van het democratisch systeem en een toenemende interdependentie met andere *governance* structuren en met private ondernemingen en belangengroepen.

Uitholling van de staat en de diffusie van politiek kan leiden tot verschuiving van *governance* naar verschillende gebieden. Nationale controle van beleid kan verschuiven naar het Europese niveau, naar private bedrijven en naar transnationale organisaties. In hoeverre is Europese integratie de drijvende kracht achter de verschuivingen van *governance* structuren?

Het analyseren van veranderingen van de staat in relatie tot Europeanisering kan gebeuren op twee niveaus. Het eerste niveau richt zich op de nationale staat en de Europese Unie als een autonome politieke entiteit en in welke mate de grenzen tussen de nationale staat en de Europese Unie zijn verschoven. Het tweede niveau richt zich op de functies van de staat als een democratisch systeem van be-

sluitvorming en beleidsontwikkeling en de mate waarin deze functies zijn veranderd door Europese integratie.

Autonomie/soevereiniteit van de nationale staat

Wat zijn de formele bevoegdheden van de nationale staat? Dit niveau richt zich op wetten, constituties en internationale verdragen. In welke mate zijn deze veranderd, hebben ze de formele bevoegdheden van de nationale staat aangetast en in hoeverre kunnen deze ontwikkelingen verklaard worden door Europese integratie?

Functioneren van het democratisch politieke systeem

In welke mate zijn de verschillende functies van de nationale staat veranderd en in welke mate zijn ze verschoven naar andere niveaus, zoals naar het Europese niveau of naar niet-statelijke actoren? Door het integreren van deze invalshoeken, die de cruciale elementen van democratische besluitvorming en beleidsontwikkeling bestrijken, kunnen we verschuivingen tussen de staat en de Europese Unie waarnemen vanuit verschillende perspectieven.

VIII. Tot slot

In de meest strikte zin is de formele soevereiniteit van nationale staten niet veranderd door Europese integratie. De Europese verdragen moeten gezien worden als intergouvernementele afspraken tussen soevereine staten. Aan de andere kant is het echter ook duidelijk dat Europese integratie wel degelijk verregaande invloed heeft op de mogelijkheden van nationale staten om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Op vele beleidsterreinen gelden Europese regels en verdragen die de zelfstandigheid van staten beperken. In formele zin betreffen het echter beperkingen die staten zich min of meer vrijwillig hebben opgelegd in Europees verband.

De verhouding tussen nationale staten en de Europese Unie moet niet als een *zero sum game* beschouwd worden. Het overdragen van bepaalde bevoegdheden van nationaal naar Europees niveau kan wel degelijk ten voordele uitwerken van lidstaten. Zo kunnen milieuregels op Europees niveau veel effectiever zijn dan op nationaal niveau.

Mede door Europese integratie zijn lidstaten uitgehold wat betreft hun zelfstandigheid en beleidsvrijheid. Een veel belangrijker proces dat in beschouwing moet worden genomen is de verandering van het gehele democratische systeem van politieke besluitvorming. De relaties tussen burgers, politieke partijen en hun programma's, de media, het bedrijfsleven en lokale, regionale en Europese overheden zijn duidelijk aan verandering onderhevig. En het belangrijkste aspect

daarbij is dat de centrale positie van de staat minder prominent is geworden en concurrentie heeft gekregen van actoren en instituties op andere niveaus en in andere besluitvormingsarena's. In die zin is er sprake van het wegglekken van feitelijke macht en invloed van de eens zo machtige natiestaat. Verder empirisch onderzoek moet uitwijzen in welke mate het primaat van de politiek aan erosie onderhevig is.

SUMMARY

The *Hollow State*: the influence of the European Integration on political parties and the State

The hollow state is a metaphor for the process in which the position of the nation-state is weakened, as authority is transferred to the EU level or regional level (horizontal shift) and to the private domain (vertical). We argue that the analysis of this process should not focus narrowly on formal rules and sovereignty, but that the most fruitful approach is a thorough empirical assessment of the changes taking place in various aspects of the nation-state. Moreover, the scope should be broadened to include the transformation of political decision making: from government to governance. In particular, we discuss the consequences for the functioning of political parties. We conclude that member states indeed lose policy autonomy to EU integration, and have to share authority with several other actors. Yet, because of its ability to adapt to external challenges, the state remains a relevant and important entity.

Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers?

Koenraad DE CEUNINCKⁱⁱⁱ

Carl DEVOSⁱ

Herwig REYNAERTⁱ

Sofie STAELRAEVEⁱⁱⁱ

Kristof STEYVERSⁱⁱ

Tony VALCKEⁱⁱⁱ

Dries VERLETⁱⁱ

Docentenⁱ en doctor-assistentenⁱⁱ en assistentenⁱⁱⁱ van de
Vakgroep Politieke wetenschappen, Universiteit Gent

I. Inleiding

Het 'wegdeemsteren' van de staat, een vaag en dus rekbaar begrip dat niet in een woordenboek terug te vinden is, komt vaak tot uiting in Europese integratie- of globaliseringsprocessen en/of regionaliserings- of federaliseringsprocessen. Beide verticale desintegratieprocessen zouden verantwoordelijk zijn, aldus de populaire these, voor het geleidelijk afslijten van de staat. Bovenstatelijke integratieprocessen, of ze nu supranationaal of intergouvernementeel georganiseerd zijn, komen in andere bijdragen aan bod. Maar wat met de neerwaartse, verticale desintegratie van de nationale staat?

De verticale wegdeemstering van de Belgische staat, in de gedaante van federalisme en dus toenemende autonomie voor deelstaten, is alvast onmiskenbaar. Hoewel de opeenvolgende staatshervormingen in België geenszins een logisch en rationeel proces vormen, is het eindproduct een *sui generis* federale staatsorganisatie. Overwegend daarin zijn centrifugale krachten, waardoor steeds meer bevoegdheden en financiële middelen van het centrum naar de deelstaten verschoven worden. Doorheen de staatshervormingen van 1970, 1980, 1988, 1993 en 2001 vormt de roep om homogene bevoegdheidspakketten een zwart gat dat steeds krachtiger de federale bevoegdheden opsloort en zodoende de Belgische staat doet wegdeemsteren. Het symbolische hoogtepunt van de toekenning van bevoegdheden aan de deelstaten vinden we in de staatshervorming van 1993, wanneer in de Belgische Grondwet het principe wordt ingeschreven dat de residuaire

bevoegdheden aan de deelstaten worden toegekend, een principe dat door de afwezigheid van uitvoeringswetten nog niet in werking is getreden.

Deze bevoegdheidsverschuiving gaat gepaard met een toename van de financiële en fiscale beleidsruimte van de deelstaten. Van alle financiële middelen die de federale overheid aan andere overheden, fondsen of organisaties doorstort, werd in 2004 73,9% aan de gemeenschappen en gewesten doorgestort. In 1991 bedroeg dit nog 81%.¹ Dit betekent dat de deelstaten enerzijds meer bevoegdheden ontvangen maar anderzijds minder federale middelen doorgestort krijgen. Dit impliceert dat ze voor de financiering van hun bevoegdheden steeds meer afhankelijk zijn van eigen belastingen en met andere woorden meer fiscale autonomie uitoefenen. Een andere illustratie van de financiële wegdeemstering van de federale overheid vinden we bijv. in de daling van de uitgaven van de federale overheid, sinds 1971, voor de bevoegdheden middenstand en landbouw. In 1971 ging het nog om zo'n 1.200 miljoen euro, in 2001 om 27 miljoen euro. In 2002 hoefde de federale overheid voor deze bevoegdheden geen middelen meer te voorzien omdat, door de staatshervorming van 2001, deze bevoegdheid volledig geregionaliseerd werd.² Kortom, de wegdeemstering van het Belgisch beleidsniveau behoeft nog weinig betoeg.

In deze bijdrage stellen wij ons de vraag in welke mate er ook sprake is van de wegdeemstering van de 'Vlaamse staat'? Het antwoord daarop is duidelijk minder evident. Is de stijging van de uitgaven van de Vlaamse overheid, tijdens de periode 1999-2004, voor de lokale overheden met 15% een bewijs dat de Vlaamse staat, zoals de federale, verticaal desintegreert³? Of misleiden deze cijfers ons over de wegdeemstering van de 'Vlaamse staat'?

Wat met het eventueel verschuiven van Vlaamse bevoegdheden naar sub-Vlaamse politieke overheden, zoals de steden en gemeenten? Het concept 'glocalisation' wordt vaak ingeroepen om de dubbele uitholling van de staat aan te geven, nl. opwaarts richting bovenstatelijke organisaties en neerwaarts richting substatelijke overheden. In dit verband wordt vaak gesteld dat de druk van de globalisering (en dus het wegvloeien van de staatsmacht 'naar boven') de democratische legitimiteit van het overheidsoptreden onder spanning zet. Om dit te ondervangen komt een dynamiek van 'new localism' op gang: een deel van de oplossing voor dat vraagstuk van legitimiteit zoekt men immers in het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger brengen en dus in het herwaarderen én hervormen van het

1. Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), Federale begroting (1999-2004). Zie: www.stat-bel.fgov.be/figures/d45_nl.asp.
2. Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), Federale begroting (1999-2004). Zie: www.stat-bel.fgov.be/figures/d45_nl.asp.
3. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling budgettering, Uitgaven ministerie Vlaamse Gemeenschap aan lokale overheden (1999-2004). In: *Vlaamse Regionale Indicatoren*, februari 2004. Zie: www.vlaanderen.be.

lokaal bestuur.⁴ Een logica van subsidiariteit die dit discours vaak onderbouwt, impliceert dan tevens een versterking van dat lokaal bestuur. Omdat de bevoegdheid met betrekking tot de lokale en provinciale overheid bij Vlaanderen berust dringt de vraag zich op of de algemene tendens van verschuiving van politieke bevoegdheden terug te vinden is in verhouding tussen de centrale en lokale overheid in Vlaanderen.

Het is niet onlogisch om een vergelijking te maken tussen de ontmanteling van de federale staat enerzijds en de evolutie van de Vlaamse staat anderzijds. We kunnen ons daarbij ook afvragen of de door de Vlaamse partijen op federaal niveau gebruikte argumenten voor meer Vlaamse autonomie nadien ook toegepast worden in de organisatie van de intern-Vlaamse beleidsruimte, met andere woorden in de relaties tussen de Vlaamse overheid en de lokale en intermediaire besturen. Met andere woorden, geven Vlaamse politici in hun eigen beleidsruimte consequent uitvoering aan de argumenten waarmee ze elders, in België, hun eigen beleidsruimte proberen te maximaliseren?

Dat betekent geenszins dat alle bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau moeten ingeschaald worden en dus uiteindelijk bij de steden en gemeenten terecht moeten komen. De vraag naar een consequente toepassing van principes en argumenten impliceert immers geen normatieve benadering. Het gaat enkel om de vraag of de door Vlaamse politici op federaal niveau beleden principes van subsidiariteit, respect voor de autonomie van 'onderliggende' besturen, ... ook in het eigen huishouden gerespecteerd worden, in casu in de omgang met steden en gemeenten. Dat geldt in het bijzonder voor de schijnbare evolutie in de centraal-lokale relaties die wij hieronder onderscheiden van een zuidelijk naar een noordelijk bestuursmodel. Beide modellen verwijzen veeleer naar verschillende tradities in de verhouding tussen centrale en lokale besturen dan naar een politiek preferentiële vorm ervan. Wel ontstond er in de nasleep van de regionalisering van de bevoegdheid over die lokale besturen een politiek (en dus normatief) discours dat de schijn deed ontstaan van een evolutie naar een noordelijk georiënteerde bestuursverhouding.

In de volgende paragraaf richten we ons specifiek op de verhouding tussen de lokale en de centrale Vlaamse overheid. In het bijzonder gaan we dus na hoe we die relaties kunnen plaatsen in of tussen een zuidelijk en noordelijk bestuursmodel. Het onderscheid tussen beiden hangt af van het belang van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener en dus van de formele bevoegdheden waarover gemeenten beschikken, van de legistische of financiële controle door de centrale overheid en van de toegang van lokale spelers tot de centrale overheid. Indien van een wegdeemsterende staat sprake zou zijn, dan zou de positie van Vlaanderen in die verhouding moeten verzwakken. Is dat het geval?

4. HAMBLETON, R., SAVITCH, H., & STEWART, M., *Globalism and Local Democracy* (pp. 2-16). In: Hambleton, R., Savitch, H., Stewart, M. (eds.), *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2002.

II. Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: het noorden kwijt?

Een aanzienlijk deel van de beeldvorming rond de 'wegdeemsterende staat' houdt verband met de institutionele meervoudigheid die de verticale dimensie van het hedendaagse *multi-level governance* kenmerkt. Vroeger monopoliseerde de Belgische nationale staat het publieke domein, vandaag strijden verschillende bestuursniveaus om een stukje van de statelijke koek. De interactie tussen nationale en (ontluikende) deelstatelijke bestuurslagen vormde lange tijd de enige inzet van deze strijd.

De nieuwe eeuw bracht echter ook een intraregionale tegenhanger met zich mee: binnen de deelstaten kwam het debat op gang over de verhouding met de onderliggende bestuurslagen. Hoewel de wortels van die kwestie wellicht verder strekken, kwam dat debat in volle wasdom ten gevolge van een uitloper van de bovenbeschreven regionalisering. Sinds 2002 zijn de gewesten immers grotendeels bevoegd voor de lokale besturen.⁵ Het daarvoor in Vlaanderen al op gang gekomen kerntakendebat richtte zich dan ook in de eerste plaats op de vraag naar een 'optimale' distributie van de overheidstaken tussen de verschillende bestuurslagen binnen die deelstaten. In deze paragraaf gaan we dieper in op de wijzigende relaties tussen de 'centrale' en de 'lokale' overheid die in het zog hiervan ontluiken. Daarbij maken wij gebruik van het comparatief analysekader van Page en Goldsmith.⁶

Bijkomend gaan wij ook een eigenheid voor de Belgische context na. We toetsen daarbij in welke mate de analogie tussen de intraregionale staatsvorming en haar historische pendant, de federalisering van België, opgaat. We stellen ons met andere woorden de vraag of Vlaamse politici, die op federaal niveau meer regionale bevoegdheden vragen opdat het beleid dichter bij de burger gevoerd zou kunnen worden, ook consequent zijn in hun eigen Vlaamse deelstaat. Trekken ze de redenering en argumenten die ze op federaal niveau hanteren en aandragen binnen hun eigen Vlaamse beleidsruimte door en waaieren de overheidsbevoegdheden ook in Vlaanderen verder uit? Wordt de bestuursmacht in Vlaanderen a.h.w. naar onderen toe verdeeld of houdt de heersende deelstaat die macht liever strak in eigen handen in plaats van ze op lokaal niveau in te schalen?? Met andere woorden, als verticale machtsspreiding als een vorm van wegdeemstering mag beschouwd worden, deemstert Vlaanderen dan weg?

5. Al maken we hier wat abstractie van een erg complexe materie: INGELAERE, F. & CLEMER, G., Een verkenning van de vijfde staatsvorming (pp. 207-221). In: Ingelaere, F., Clemer, G., Seutin, B. & Van Haegendoren, G. (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*. Brugge: Die Keure, 2001.
6. PAGE, E. & GOLDSMITH, M., Centre and locality: functions, access and discretion (pp. 1-11). In: Page, E. & Goldsmith, M., (eds.), *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987.
7. Die consequentie heeft niet alleen een logische maar ook een personele component: het zijn immers dezelfde politici en hun partijen die eerder het federaliseringsverhaal op federaal vlak brachten die dit ook in haar regionale tegenhanger beargumenteren.

In het beantwoorden van de bovenstaande vragen stellen we in de eerste plaats scherp op de verhouding tussen Vlaanderen en haar gemeentebesturen. We betogen daarbij dat de interne staats hervorming als hefboom fungeert voor een schijnbare evolutie in de richting van een meer noordelijk bestuursmodel. In het (voorlopige) resultaat ervan werken haar zuidelijke fundamenten echter door.

A. Tradities in lokaal bestuur: een kwestie van verhoudingen?

Page en Goldsmith bieden een analysekader aan waartegen de transformaties in de bovenbeschreven relaties kunnen worden geplaatst. In hun comparatief onderzoek naar de verhouding tussen centrale en lokale besturen onderscheiden de auteurs drie dimensies die de wisselwerking tussen beide niveaus schragen en tegelijkertijd het bestuurlijk uitzicht van de gemeente bepalen.⁸

In de eerste plaats is er de variatie in het belang van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener (*functions*). Dat hangt samen met de formele bevoegdheden waarover gemeenten beschikken. Die wettelijke verantwoordelijkheid zegt uiteraard niet alles over de praktische handelingsvrijheid van het lokaal bestuur in het gegeven domein (*discretion*). De legistische of financiële controle van haar centrale tegenhanger kan de slagkracht van de gemeenten aanzienlijk beperken. Tot slot tekent ook de toegang van lokale spelers tot de centrale arena de verhouding tussen beide niveaus (*access*). Waar de centrale besluitvorming mee door lokale actoren wordt bepaald, verloopt die toegang direct. Dat kan onder de vorm van informele contacten, maar vindt haar meest pregnante uitdrukking in de cumulatie van politieke mandaten op beide niveaus.

De bovenstaande dimensies blijken bovendien interdependent. Op grond van hun onderlinge samenhang kunnen dan ook twee bestuurstradities in het lokaal bestuur en haar verhouding met de centrale overheid worden onderscheiden.

Waar de precieze begrenzing van de functionele capaciteit van lokale besturen zich niet zo eenvoudig laat vatten, onderscheiden de auteurs twee polen op een continuüm van publieke dienstverlening. In het noordelijk model nemen lokale besturen een relatief groot deel van de publieke dienstverlening voor hun rekening. Daartoe beschikken zij over een ruime handelingsvrijheid: de centrale overheid stuurt enkel op de hoofdlijnen (*statutory regulation*).⁹ Rechtstreekse toegang

8. PAGE, E. & GOLDSMITH, M., o.c. Hun 'unitair' uitgangspunt is in deze context toch bruikbaar omwille van de grote dominantie van de deelstaat als centrale speler ten aanzien van de lokale besturen (politie uitgezonderd).
9. De auteurs benaderen met die tweedeling het vraagstuk van de handelsvrijheid op indirecte wijze. Zij wijzen erop dat deze sterk afhankelijk is van het onderzochte bevoegdheidsdomein en al naar gelang de context van het politiek systeem verschilt. Wel onderscheiden zij een patroon in de mate en de vorm waarin die handelsvrijheid door de centrale spelers wordt beperkt. Op die manier onderscheiden zij een *statutory* en *administrative* vorm van toezicht op de handelsautonomie van lokale besturen.

tot het centrale niveau is dan weer zeldzaam. Daartegenover staat het zuidelijk model: gemeenten hebben er beperktere takenpakketten, zijn aan een stringent voorgedijstelsel onderworpen (*administrative regulation*) maar compenseren die ondergeschikte positie door patronen van rechtstreekse toegang tot de centrale besluitvorming. Cumulatie van politieke mandaten is hier legio. Lokaal en centraal niveau zijn er dus veel sterker vervlecht. De grondslagen voor die tradities zijn divers. Zo kan het Zuiden bogen op een centralistisch georiënteerde napoleontische staat die een breuk vormde met het lange tijd vigerende feodalisme. Relatief kleine gemeenten behielden er wel de functie van politieke gemeenschap, waar centrale actoren het gros van de dienstverlening verzekerden. Dat de welvaartsstaat in het Zuiden later tot ontwikkeling kwam, versterkte die tendens.¹⁰

Waar het model van Page en Goldsmith door sommige auteurs ter discussie wordt gesteld omwille van de relatief beperkte landselectie (geënt op unitaire staten bovendien) en het dichotome karakter van hun typologie (andere auteurs onderscheiden meer dan twee bestuurstypes in de Europese ruimte) biedt hun model toch een goed aanknopingspunt om de centraal-lokale relaties te onderzoeken langsheen enkele onderling samenhangende kerndimensies.¹¹ België werd overigens traditioneel tot die zuidelijke systemen gerekend: relatief kleine gemeenten verlenen een beperkt deel van de publieke diensten, besteden een bescheiden deel van de nationale rijkdom, staan onder een uitgebreid toezicht maar verzekeren zich via partijpolitieke of personele kanalen van de toegang tot hun centrale tegenhanger.¹² In die context is het wel opvallend dat met het sleutelen aan de demografische perimeteer van de lokaliteiten met de gemeentelijke fusies van 1976 geen fundamentele verschuivingen in bevoegdheden, toezichtsregimes of toegangsmogelijkheden voor lokale besluitvormers tot de centrale overheid gepaard gingen.

De interne Vlaamse staatshervorming bracht een discussie met zich mee over elk van de drie dimensies die de relatie met de centrale overheid bepalen. Daarbij lijkt er op het eerste zicht sprake van een grondige breuk met de traditie: in het discours dat met de regionalisering, het kerntakendebat en de discussie rond het gemeentedecreet ontstond, wilde Vlaanderen de gemeenten omvormen tot basiscellen van de democratie, de autonome beslissingsruimte van de gemeente versterken en de personele toegang tot de centrale macht aan banden leggen. Een evolutie in de richting van een noordelijk bestuursmodel dus. Wat is daarvan in huis gekomen? Laten we het debat rond die dimensies eens van naderbij belichten.¹³

10. PAGE, E. & GOLDSMITH, M., Centre and locality: explaining cross-national variation (pp. 156-168). In: Page, E., Goldsmith, M. (eds.), *o.c.*

11. JOHN, P., *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001, pp. 31-32.

12. MAES, R. & PLEES, Y., De plaats van de gemeenten in de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie. In: Maes, R. & Boes, M. (red.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, pp. 59-70.

13. Sommige maatregelen hebben echter hun volle werkingskracht nog niet verkregen.

B. Hoogmis van de subsidiariteitsgedachte: voor het zingen de kerk uit?

In het kerntakendebat en de discussie rond het gemeentedecreet vormde subsidiariteit één van de centrale richtprincipes. Dat concept, dat zijn oorsprong vindt in een christelijk-organistische leer waarbij aan elk 'corpus' een voorbestemde functie wordt toegekend, kreeg een hedendaagse vertaling in een functionele bevoegdheidsverdeling die het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger moest brengen. Slechts die taken die het meest burgers nabije niveau niet kan uitoefenen, worden aan haar onttrokken.¹⁴ Waar bovenstaand principe best omgekeerd kan worden geïnterpreteerd, nam het in de praktijk van de Vlaamse staatshuishouding – overigens in lijn met de federalistische gedachte die ook haar Belgische tegenhanger kenmerkte – veelal de ideologische onderbouw op zich van een tendens tot decentralisatie. Dat toont dan weer aan hoe heersende machtsverhoudingen, de politieke cultuur, tradities en de normatief-ideologische ingesteldheid uitmaken hoe dat complex begrip kan worden geïnterpreteerd.¹⁵ Vanuit diezelfde logica werd immers aan gemeenten een rol als basiscel van de democratie en eerstelijnsbestuur toegekend. Van de piramidale architectuur die de Vlaamse bestuurlijke organisatie voor ogen had, dienden de gemeenten de basis te vormen. Wie er de regeerakkoorden of beleidsnota's uit die periode op naslaat, kan niet om de vaststelling heen dat het einddoel van een 'beter bestuurlijk beleid' in de eerste plaats op een verhoogde bestuurskracht voor de gemeente berust: die hebben een "... open taakstelling met uitgebreide algemene lokale bevoegdheden, [...] fungeren als basisniveau van de democratie [...] en zijn het eerste aanspreekpunt van de Vlaming in het contact met zijn overheid".¹⁶

Hoewel die gedachtegang het concept oproept van de gemeente als primaire publieke dienstverlener naar noordelijk model, toont de praktijk een ander beeld. Uit de subsidiariteitslogica zou men immers kunnen deduceren dat gemeenten een systematisch groter aandeel van de formele bevoegdheden in gegeven beleidsdomeinen verwerven om hun rol als eerstelijnsbestuur te vervullen. De hedendaagse praxis in Vlaanderen bevestigt dit echter niet. Noch in de alledaagse beleidsvoering van de Vlaamse centrale overheid noch in de discussie rond het

14. DEVOS, C. & REYNAERT, H., Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staatsvorming in het licht van subsidiariteit? (pp. 1-42) In: Reynaert, H. & Devos, C. (red.), *Het kerntakendebat in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2002.
15. Baldersheim toonde eerder al aan dat die differentiële interpretatie niet alleen voor de vergelijking tussen de bovenwaarts gerichte subsidiariteitsgedachte en haar neerwaartse tegenhanger opging. Ook binnen de verticaal gerichte subsidiariteit vertonen de Europese landen grote verschillen die samenhangen met de vigerende krachtenvelden tussen de voornaamste bestuursactoren. BALDERSHEIM, H., *Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries* (pp. 200-210). In: Caulfield, J. & Larsen, H. (eds.), *Local Government at the Millenium*, Opladen, Leske + Budrich, 2002.
16. STEYVERS, K. & REYNAERT, H., Het gemeentedecreet: gerealiseerde ambities? (pp. 6-12) In: Reynaert, H. & Steyvers, K. (red.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Brugge: Vanden Broele, 2003. De citaten komen uit het Vlaams Regeerakkoord (Dewael I) van 1999 en de beleidsnota van toenmalig minister Sauwens.

voorontwerp van gemeentedecreet was er op enig moment sprake van een substantiële bevoegdheidsoverdracht naar het lokale niveau. De onderlinge verhoudingen in de krijtlijnen van de publieke dienstverlening bleven dan ook zo goed als ongewijzigd. Dat blijkt overigens ook uit het aandeel van de nationale rijkdom die de gemeenten opsouperen: net als onder Belgische voogdij schommelt dat rond de 7%, de helft van het Europese gemiddelde.¹⁷

Waar het takenpakket van de lokale besturen toch werd verruimd, gebeurde dat via de zuidelijke logica van territoriale decentralisatie: een verbreding van de lokale publieke dienstverlening staat onder sterke curatele van de centrale toezichthouder. Dat gemeenten nochtans vragende partij zijn voor een uitbreiding van hun bevoegdheden, blijkt uit eigen onderzoek bij burgemeesters. Meer dan 90% van hen wil meer bevoegdheden in ten minste één van de voorgelegde domeinen. Sociale huisvesting (67%), lokale economische ontwikkeling (65%) en politie en misdaadbestrijding (50%) spannen daarbij de kroon onder de Vlaamse respondenten.¹⁸

De logica van subsidiariteit met de gemeente als functioneel eerstelijnsbestuur werd dus geenszins doorgetrokken in een concrete bevoegdheidsverruiming voor het lokale bestuursniveau. In dit verband kan nog gewezen worden naar een complicerend element op het niveau van de gemeenten zelf. Vaak zorgen veronderstelde schaalproblemen er immers voor dat (de invulling van) bepaalde bevoegdheden aan het gemeentelijke niveau worden onttrokken. Tegelijkertijd lijkt er weinig draagvlak te bestaan om via een nieuwe fusieronde tot een vergrote bestuurschaal (met het veronderstelde correlatief van een verhoogde bestuurskracht) te komen.¹⁹

Dat wijst op een impliciet spanningsveld dat inherent lijkt aan de bestuursvorm die Hesse en Sharpe in hun alternatieve typologie van lokale bestuursmodellen onder het 'Franco-label'²⁰ vatten en die overeenkomt met de zuidelijke variant in het model van Page en Goldsmith.²¹ In de Franco-groep opereren lokaliteiten

17. DEXIA, *Local Finance in the European Union. Trends 1996-2001*. Paris: Dexia, 2002, pp. 5-6.
18. Gegevens verzameld voor het Euroloc-onderzoek 'Political Leaders in European Cities'. Voor dit vergelijkend onderzoek in 17 Europese landen werden 249 burgemeesters in België bevroegd in 2003. De data zijn representatief naar gemeentegrootte en regio. Voor Vlaanderen N=138. De oorspronkelijke vraag luidde: "In welke van de onderstaande domeinen zouden gemeenten meer dan hun huidige bevoegdheden moeten krijgen?" Er werden 11 bevoegdheidsdomeinen onderzocht waarvan de Vlaamse burgemeester er gemiddeld 3,1 selecteerde.
19. Ook de door ons bestudeerde burgemeesters zijn het in meerderheid oneens tot sterk oneens met het idee dat kleine gemeenten moeten fuseren om de efficiëntie van de lokale administratie te verhogen.
20. HESSE, J.J. & SHARPE, L.J., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations* (pp. 603-621). In: Hesse, J.J. (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
21. Het verschil met Page en Goldsmith zit in de tweedeling die Hesse en Sharpe binnen het noordelijk bestuursmodel maken tussen een Anglo-bestuurstype en Centraal- en Midden-Europese variant (op grond van de constitutionele status van het lokaal bestuur die in het An-

veeleer in een politieke dan in een functionele betekenis: het lokaal bestuur stelt er scherp op de gemeenschappelijke politieke identiteit van een geografisch-sociaal omlinjende entiteit. Het centrale bestuur (meestal onder de vorm van gedeconcentreerde agentschappen) is de primaire dienstverlener en oefent een toezichthoudende functie uit. Dat centrale machtoverwicht wordt echter gemilderd door de 'kolonisatie' van haar instituties (partijen, verkozen mandaten, ...) door lokale elites. Waar een spanningsveld optreedt tussen de rol van de gemeente als *political community* enerzijds en functionele dienstverlener anderzijds wordt dit in dit bestuurstype meestal in het voordeel van de eerste functie opgeheven. Dat blijkt bijvoorbeeld duidelijk wanneer het verruimen van de gemeentelijke schaal als voorwaarde voor een vergrootte functionaliteit wordt gepostuleerd.²² In de Franco-types van bestuur – waartoe dus ook Vlaanderen mag worden gerekend – weegt lokale identiteit dan vaker door op functionele capaciteit. Opvallend is wel het opduiken van de 'milderende' formule van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in deze bestuurstypes. Gemeenten slaan dan de handen in elkaar om aan een taak het hoofd te bieden die hun lokale spankracht te boven gaat. Tegelijkertijd behouden ze echter de politiek-geografische omlijning van de gemeentelijke identiteit.²³

De in het Vlaamse debat vigerende subsidiariteitslogica dient o.i. dan ook een ander doel, dat aansluit bij de burgerdemocratische onderstroom die het debat rond politieke vernieuwing in de jaren '90 kenmerkte. Die vernieuwing was het antwoord op een gepercipieerde legitimiteitscrisis die gemeenzaam onder 'de kloof tussen burger en politiek' bekend staat. Om die te dichten moest de politiek 'weer dichterbij de burger' worden gebracht. Een burgerdemocratisch discours maakte daarbij opgeld waarbij institutionele vernieuwingen moesten toelaten de burger in zijn individuele hoedanigheid aan te spreken en hem meer 'rechtstreeks' bij de politiek te betrekken.²⁴ Dat de burger zich traditioneel het sterkst met dat lokale niveau identificeert en er bovendien het meeste vertrouwen in heeft, maken van de gemeente een geschikt proeflaboratorium voor het helen van die vermeende crisis.

glo-type minder uitgesproken is – cf. het ultra vires principe: lokaal bestuur ageert slechts binnen de grenzen van een welomschreven taakstelling door de centrale overheid en heeft dus geen residuair karakter).

22. Al gaat het ook hier om een moderniseringsdiscours dat niet noodzakelijk door de empirische realiteit moet worden bevestigd. DAHL, R. & TUFTE, E., *Size and Democracy. Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
23. De Franse situatie van de *communautés* is in dat verband kenschetsend: BORRAZ, O. & LE GALES, P., Lokaal bestuur in Frankrijk. De intergemeentelijke revolutie en nieuwe gemeentelijke bestuursvormen. In: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 2, pp. 131-135.
24. DEVOS, C., BOUCKE, T., STAELRAEVE, S., VERSTRAETE, T., De schizofrene jaren negentig. Over (schijn)bewegingen in de Belgische politiek (pp. 102-115). In: Devos, C. & Gaus, H. (red.), *Schijn of scharnier? Politieke trendbreuken in de jaren '90*. Gent: Academia Press, 2004.

C. Verschuivingen in controle: Fremdzwang wird zum Selbstzwang²⁵?

In lijn met de zuidelijke bestuurstraditie werd de relatie tussen de centrale en de lokale overheid in België lang gekenmerkt door een sterke en gedetailleerde controle vanwege het bovenlokale niveau. De handelingsvrijheid van de gemeenten werd in aanzienlijke mate beperkt door het stringente voogdijstelsel enerzijds en een specifiek fiscaal en financieel dotatiebeleid anderzijds. Met de regionalisering van de bevoegdheid over de lokale besturen en het voorontwerp van gemeentedecreet dat in het kielzog daarvan tot stand kwam, ondergingen deze twee regulatieve elementen echter veranderingen.

Hoewel Vlaanderen al vóór de eigenlijke regionalisering van de bevoegdheid op de lokale besturen het gros van de voogdij erover uitoefende, nam zij het strikte stelsel van haar federale voorganger lange tijd over: ook voor functioneel en territoriaal gedecentraliseerde taken bestond er een wettigheids- én een opportuniteitstoezicht. Terwijl die eerste toezichtsvorm zich beperkt tot de naleving van de wettelijke voorschriften (bevoegdheid, vorm, inhoud wetgeving) strekt de tweede verder: daarbij wordt nagegaan in welke mate een lokale beslissing geen schending van een hoger openbaar belang met zich meebrengt. In de gevallen die aan een goedkeuringstoezicht zijn onderworpen, wordt ook de mogelijke schending van het eigenlijke gemeentelijke belang getoetst, wat de discretionaire ruimte van de gemeente minimaliseert.²⁶

Achter die juridische constructie schuilt dus een sterk centralistische realiteit: de centrale overheid toetst de beslissingen van haar lokale tegenhangers niet alleen aan hun éénvormigheid met de (hogere) rechtsorde. Zij gaat ook na of de beslissingen van haar gemeenten niet in tegenspraak zijn met de belangen die op bovenlokaal vlak worden geïdentificeerd. Daarmee verkeren de Vlaamse gemeenten overigens in een unieke positie in Europa. Vooral onder plaatselijke druk won het idee veld dat de toetsing van de bestuurlijke opportuniteit (inzonderheid het goedkeuringstoezicht) het idee van lokale autonomie tegensprak. De Vlaamse beleidsmakers namen zich dan ook voor de verregaande externe controle door een interne tegenhanger te vervangen. Lokale *Selbstverwaltung* veronderstelt immers de nodige handelingsruimte. Daar zou men ook de parallel kunnen trekken met het federalistische principe van de *self rule*. Het opwaarderen van de 'deelstatelijke' actoren behelst dan eveneens het verruimen van hun handelingsvrijheid om de taken die ze krijgen opgedragen naar eigen inzicht in te vullen. Het kerntaken-debat maakte echter al duidelijk dat Vlaanderen een flinke vinger in de pap wil blijven brokken. Het opstellen van centrale kadernormen zou tot de prerogatie-

25. Zie hiervoor: ELIAS, N., *Über den Prozess der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel: Haus zum Falken, 1939.

26. In de gevallen die aan een goedkeuringstoezicht zijn onderworpen, wordt ook de mogelijke schending van het eigenlijke gemeentelijke belang getoetst wat de discretionaire ruimte van de gemeente nog verder minimaliseert. COENEN, A., *Les communes à la croisée des chemins. Entre la tradition démocratique et les défis de la modernité*. Brugge: La Charte, 2004, pp. 58-63.

ven van de bovenlokale bestuurder blijven behoren.²⁷ Toch vormde dat debat de aanzet voor enkele veranderingen aan het vigerende toezichtstelsel.

Met het decreet van 15 juli 2002 kwam immers al enige verandering in de discretionaire beperkingen van de gemeentelijke beleidsvoering. Zo werd het goedkeuringstoezicht in enkele belangrijke lokale bevoegdheidsdomeinen (personeelsformaties, schuldherschikkingen) vervangen door het veeleer facultatieve algemeen toezicht.²⁸ Dat laatste werd trouwens de norm in het licht van een beoogde vereenvoudiging van het voogdijstelsel. Het voorontwerp van gemeentedecreet gaat echter nog een aantal stappen verder. Van een echte verdwijning van het opportuniteitstoezicht is echter geen sprake.²⁹

Wel wordt het begrip 'algemeen belang' beperkt ingevuld: enkel belangen die groter zijn dan het louter gemeentelijke vallen eronder. Dat is niet onbelangrijk gezien de toezichtspraktijk die in het kader van die opportuniteitscontrole was ontstaan: de centrale overheid stelde zich daarbij in de plaats van haar lokale tegehangers wanneer zij meende dat het gemeentelijk belang zelf werd geschaad. In het verlengde daarvan werd ook het goedkeuringstoezicht tot een minimum herleid (autonome gemeentebedrijven, rekeningen en slechts facultatief voor begrotingen).³⁰

Ondanks die wijzigingen behoudt de centrale overheid toch haar grip op de gemeenten: waar het opportuniteitstoezicht in beperkte zin wordt ingevuld, blijft het principe ervan overeind. Bovendien scheppen specifieke toezichtsstelsels bijkomende problemen die een vereenvoudiging van hun algemene variant te boven gaan: telkens de (Vlaamse) centrale overheid nieuwe taken creëert voor gemeentelijke organen, gaat dat gepaard met het opzetten van nieuwe voogdijregels. Enkel de meest centralistische toezichtsmechanismen werden dus aan banden gelegd. Van een evolutie van een *administrative* naar een *statutory regulation* lijkt hier dan ook geen sprake.³¹

27. VENY, L., DE MAERTELAERE, J., BOULLART, S., De plaats van het bestuurlijk toezicht in het kerntakendebat (pp. 140-148). In: Reynaert, H. & Devos, C. (red.), *o.c.*, 2002.

28. Facultatief omdat het in de praktijk pas in werking treedt ingeval van een formele klacht bij de toezichthouder (met schorsing of vernietiging tot mogelijk gevolg). B.S. 15.10.2002.

29. Daarvoor is bovendien een wijziging van art. 162 G.W. nodig.

30. Voorontwerp van gemeentedecreet en Ontwerp van memorie van toelichting bij het voorontwerp van gemeentedecreet. Art. 270-286. Zie: <http://www.binneland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving.htm>.

31. Suykens bepleit dan ook een versterkte interne controle samen met het reduceren van haar externe variant tot de hoofdlijnen en temporele audits. SUYKENS, M., De regionalisering van de gemeentewet: naar een grotere bestuurskracht voor de Vlaamse gemeenten? In: Reynaert, H. & Devos, C. (red.), *Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21ste eeuw*. Brugge: Vanden Broele, 2001, pp. 19-20.

D. Fiscale en financiële controle: wiens brood men eet, ...?

Naast het uitoefenen van bestuurlijke voogdij kan de centrale overheid de handelingsvrijheid van haar lokale tegenhanger ook langsheen financiële weg beperken. De mate waarin de gemeente voor haar taakstelling afhankelijk is van middelen van die centrale overheid is in dat verband saillant, evenals de manier waarop centrale gelden aan de lokale besturen worden toebedeeld. Hier kan opnieuw de parallel met de federale staats hervorming worden getrokken. Als reactie op een vermeend consumptiefederalisme werden daar immers de principes van financiële en fiscale autonomie naar voren geschoven. Waar het eerste verwijst naar een vrije besteding van de aan de deelstaten toegewezen middelen slaat het tweede op de inkomstzijde van de geldelijke autonomie. Wie in een logica van subsidiariteit een rol als eerstelijnsbestuur krijgt toebedeeld mag ook geacht worden het eerste woord te hebben over de eigen portefeuille. Of om een oud principe om te keren: "... no representation without taxation". Blijkt dat nu ook uit de praktijk van de hedendaagse interne Vlaamse staatshuishouding?

De cijfers lijken dat in ieder geval niet echt te suggereren. In lijn met hun zuidelijke bestuurstraditie zijn gemeenten immers voor een groot deel afhankelijk van dotaties vanwege de centrale overheid. Eigen belastingen maken ook vandaag een minderheid van om en bij de 35% van de gemeentelijke inkomsten uit.³² Uit onderzoek blijkt dat een niet onbelangrijk deel van de Vlaamse burgemeesters dat aandeel in ieder geval wenst te verhogen. Iets minder dan 39% van onze respondenten wil meer bevoegdheden voor de gemeenten op het vlak van fiscaliteit. Naast die beperkte eigen inkomsten – die de gemeentelijke handelingsvrijheid in aanzienlijke mate onderwerpt aan bovenlokale controle – bepalen uiteraard ook de specificiteit en de verdeelcriteria van de centrale dotaties de regulatieve kracht van de centrale overheid op de gemeentelijke financiering.

Recent werd wel het gemeentefonds (dat de algemene dotaties aan de gemeenten omvat) hervormd in een richting die parallel lijkt te lopen met de normering van het algemeen toezicht. Verdeelcriteria werden herbekeken en de specificiteit van de bestaande regeling teruggevoerd.³³ Voor de specifieke dotaties die met concrete beleidsdomeinen samenhangen waar centrale en lokale overheden samenwerken, bleef het oude stelsel echter grotendeels van kracht. Net als bij het bestuurlijk toezicht het geval is, werd dus enkel de *algemene* financiële controle vanwege de centrale overheid in de richting van een *statutory administration* teruggebracht.

32. DEXIA, De financiën van de lokale overheden in 2003. Dexia, Brussel, 2003, pp. 8-9. Het gaat hier vooral over de aanvullende personenbelasting en de heffingen op onroerend goed. HEYNDELS, B. & VUCHELEN, J., Ideologie en belastingsbeleid. In: Buelens, J. & Deschouwer, K. (red.), *De dorpsstraat is de wetstraat niet*. Brussel: VUBPRESS, 1996, pp. 76-77.

33. Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds. B.S. 31.08.2002.

E. Cumulatie van politieke mandaten: *liaisons dangereuses*?

De beperkte rol van gemeenten als publieke dienstverleners en de administratieve regulering waaraan zij doorgaans zijn onderworpen, wordt in de zuidelijke bestuursmodellen gecompenseerd door mechanismen van toegang voor lokale bestuurders tot de centrale besluitvorming. In die systemen neemt die toegang vaak rechtstreekse en personele vormen aan.³⁴ De cumulatie van politieke mandaten zorgt dan voor kolonisatie van de centrale besluitvorming door lokale actoren. Bovendien is ook de carrièremobiliteit tussen verschillende machtsechelons relatief uitgesproken.

Hoewel de partijpolitieke verschillen terzake empirisch nog niet werden vastgesteld, blijkt België de verwachting i.v.m. mobiliteit tussen en het gelijktijdig uitoefenen van politieke mandaten op verschillende niveaus te bevestigen. Zo toonde onderzoek van Ackaert voor de periode 1961-1991 aan dat steeds meer dan 60% van alle parlementsleden er tevens een lokaal mandaat op nahielden. Voor 30% van hen gebeurde dat op uitvoerend vlak. Voor de Waalse parlementsleden lag dit cijfer nog beduidend hoger.³⁵ De institutionele vermenigvuldiging van *multi-level governance* in de jaren 1990 heeft die tendens in ieder geval niet omgebogen. Fiers toonde aan dat de cumulatie van parlementaire mandaten met lokale tegenhangers zowel in de Kamer als het Vlaams Parlement in de betrokken periode op hetzelfde niveau bleef. Ervaring op lokaal vlak bleek bovendien een goed opstapje in de 'cursus honorum' naar een bovenlokale carrière: meer dan 70% van de parlementsleden in de door de auteur onderzochte periode heeft die lokale ervaring.³⁶

Afgezien van de financiële motieven, wordt die cumulatie van mandaten vaak aangevoerd als een levensverzekering voor het communalisme: lokale mandatarissen kunnen centrale beleidsinitiatieven dan toetsen op hun weerslag voor de gemeenten en voor de belangen van de lokale besturen lobbyen.³⁷ Daarnaast ver-

34. Daarbij kennen noordelijke bestuursvormen ook wel toegangsmechanismen. Lokale spelers zoeken veeleer onrechtstreeks (belangenverenigingen) toegang tot of onderhouden een veel minder nauwe band (deels wegens minder vitaal) met de centrale overheid. In zekere zin verwijst die personele interdependentie ook naar een bredere mate van nationalisatie van de lokale politiek: nationale politieke partijen kunnen het lokale erf langsheen bovenlokale breuklijnen kleuren, lokale verkiezingsuitslagen kunnen nationale machtsverhoudingen beïnvloeden, ...
35. ACKAERT, J., De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In: (Anon.), *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1890-1970)*. 16de Internationaal Colloquium, Spa, 2-4 sept. 1994, Brussel, Gemeentekrediet, 1994, pp. 589-590.
36. FIERS, S., Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-1999). In: *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 178-186.
37. Al is het omgekeerde patroon ook allerminst ondenkbaar. De verwevenheid tussen lokale en nationale mandaten kan dan leiden tot conflictverzachting in het nadeel van de gemeenten. Door de afhankelijkheid van hun nationaal mandaat kunnen lokale mandatarissen gedwongen worden zich in centralistische initiatieven in te schrijven. Bij de politiehervorming werkte de communalistische lobby alleszins: PONSAERS, P., DE KIMPE, S., *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*. Leuven: Acco, 2001, pp. 141-212.

toont de cumulatie ook een particularistisch trekje: om de beperkte functionaliteit en autonomie van de eigen gemeente te compenseren, is de (ongelijke) toegang tot centrale middelen en collectief gefinancierde voorzieningen allerminst oninteressant. Uiteraard kan men die cumulatie ook anders interpreteren: zij zorgt voor ongelijkheid tussen verschillende gemeenten al naargelang bestuurders ervan de praktijk van cumulatie beoefenen. Omgekeerd kunnen bovenlokale belangen of machtsverhoudingen lokale besluitvormers met een mandaat in één van de andere politieke fora er juist toe bewegen zich aan standaarden te conformeren die niet noodzakelijk het belang van hun gemeente dienen.

Het regionaliseren van de bevoegdheid op de lokale besturen en de interne staats Hervorming die hiermee gepaard ging, fungeerde in Vlaanderen als hefboom voor een vernieuwd debat.³⁸ Vooral onder groene druk werd een deel uit het Vlaamse regeerakkoord in het voorontwerp van gemeentedecreet geschreven. Die regelde een meer verregaand verbod op cumulatie. Volkomen bleek de personele ontvlechtigingsgedachte echter niet: enkel lokale uitvoerende mandatarissen (schepenen en burgemeesters) zouden voortaan geen deel meer mogen uitmaken van de verschillende parlementen (Vlaams, federaal, Europees). De ingestelde onverenigbaarheid moet bovendien in een verhinderende en niet in een onverkiesbare betekenis worden begrepen: wie verkozen wordt als parlementslid is voor de duur van dat mandaat verhinderd in de uitoefening van zijn lokaal mandaat. De electorale wisselwerking tussen beide machtsniveaus blijft dan ook behouden.³⁹ Ook hier is dus geen sprake van een vergaande ontvlechting in de verhouding tussen centrale en lokale politici. De vraag is nog in welke mate dit al beperkte voornemen, gezien de andere samenstelling van de Vlaamse meerderheid, ook in het toekomstige gemeentedecreet ingang zal vinden.

Waar de toegang tot de centrale besluitvorming door Page en Goldsmith nog in personeel perspectief wordt geplaatst, biedt de federaliseringslogica nog een ander toetsingsmechanisme voor de slagkracht van het 'deelstatelijke bestuur' (i.c. het lokale niveau) ten aanzien van haar 'federale broertje' (i.c. Vlaanderen). De mate waarin formele en geïnstitutionaliseerde participatiemechanismen worden voorzien (bijv. overlegorganen waarbij lokale besturen als groep advies verlenen aan de centrale overheid of de weerslag van beleidsinitiatieven van die laatste op het lokale niveau toetsen) om de 'delen' inspraak te verlenen in het overkoepelende 'geheel' bepaalt dan de perimeter van 'shared rule' als richtprincipe van de federale staatsopbouw. Die lijkt vooralsnog vrij beperkt in de nieuwe Vlaamse staatshuishouding. Formele inspraakorganen voor lokale besturen – belangenorganisaties met een zekere impact op de centrale beleidsvorming niet te na gesproken – blijven uit op het Vlaamse bestuurstoneel. Allicht is juist het bestaan van die 'rechtstreekse' participatiekanalen – onder de vorm van personele en partijpo-

38. In Wallonië bestond hiervoor veel minder animo.

39. STEYVERS, K. & REYNAERT, H., o.c., 2004, pp. 24-28. Art. 48 en 67 van het voorontwerp van gemeentedecreet. In het licht van dit communalisme werd het behoud van de cumulatie tussen het mandaat van parlementslid en gemeenteraadslid vurig bepleit.

litieke vervlechting van de twee bestuursniveaus – niet vreemd aan die afwezigheid. In die zin zou men ook het gebrek aan analogie kunnen opmerken met de rol die de Senaat in de Belgische federatie ten dele heeft. Zij beoogt namelijk juist te fungeren als ontmoetingsplaats van de deelstaten in de federatie al voert men ook hier personele interdependentie (gemeenschapssenatoren) als voorwaarde daartoe aan.

Kortom, ondanks de schijnbare evoluties bracht de interne Vlaamse staatshervorming dus geen fundamentele wijziging in de relatie tussen centrale en lokale actoren in de richting van een noordelijk bestuursmodel met zich mee. De logica van subsidiariteit leek vooral een burgerdemocratisch discours te dienen dat niet gepaard ging met een functionele uitbouw van de gemeente als primaire dienstverlener. De controle op die gemeenten bleef bovendien grotendeels gehandhaafd, al ruimden de sterkste vormen van centralistisch bestuurlijk toezicht veld voor meer algemene varianten en werd de algemene gemeentelijke financiering hervormd. Daartegenover blijft het communalisme in termen van toegang tot de centrale overheid bestaan. Lokale uitvoerende mandatarissen annex parlementsleden zijn dan wel plaatselijk verhinderd, hun dubbele hoedanigheid verliezen ze echter niet. Ondanks enkele verschuivingen blijft het zuidelijk bestuursmodel dus ook in Vlaanderen overeind. De institutionele weerbaarheid van haar federale variant indachtig, toont ook de interne Vlaamse staatshervorming het bestaan van een kloof tussen de 'federalistische' logica en haar praktische gevolgtrekkingen.

Toch blijkt uit onderzoek bij burgemeesters dat bijna 46% van de Vlaamse respondenten de evolutie in de invloedsbalans tussen lokale en regionale actoren bij plaatselijke aangelegenheden in het voordeel van die eersten ziet doorslaan. Iets meer dan 38% is echter de omgekeerde mening toegedaan. Voor de resterende 16% bleef de situatie identiek.⁴⁰ Maar van een wegdeemsterende Vlaamse staat – in de verticale dimensie van dat veronderstelde proces af te lezen in het feit dat andere overheden binnen de Vlaamse beleidsruimte het overwicht zouden halen – blijkt in geen geval sprake te zijn.

40. Bron: Euroloc – PLEC. Oorspronkelijke vraag: "Zou u de veranderingen kunnen kenmerken in invloed tussen de onderstaande actoren in lokale aangelegenheden gedurende het laatste decennium?" De respondenten konden op een schaal tussen 1 en 7 hun score aanduiden per paar actoren die tegenover elkaar werden gesteld. Per paar kon de respondent kiezen uit de categorieën beetje meer, meer of veel meer voor de respectievelijke actor. Die laatste werden gehercodeerd tot één categorie. Ook een neutrale antwoordmogelijkheid was echter voorzien. De Waalse burgemeesters zijn overigens wat pessimistischer: daar zijn de categorieën 'regionaal' (41%) en 'identiek' (21%) beter vertegenwoordigd ten koste van de gemeenten (38%).

III. Conclusie

Het discours over het 'wegdeemsteren' van de staat sluit aan bij de traditionele focus op de klassieke (natie-)staat. In deze bijdrage wilden we deze tunnelvisie doorbreken en gingen we na of er sprake is van een wegdeemstering van de 'Vlaamse staat'.

Uit deze theoretische beschouwing en analyse kunnen we concluderen dat de 'Vlaamse' argumenten die met vuur ingezet worden om op federaal niveau meer regionale bevoegdheden te claimen, niet overeind blijven in het kader van de reorganisatie van het Vlaamse institutionele huishouden. Ondanks de schijnbare evoluties bracht de interne Vlaamse staatshervorming geen fundamentele wijziging in de verhouding tussen de Vlaamse centrale en lokale actoren met zich mee. Zo bleef een functionele uitbouw van de gemeente als primaire dienstverlener uit, blijft een sterk centralistisch bestuurlijk toezicht behouden en is het eveneens wachten op een grondige hervorming van de algemene gemeentelijke financiering. Het herschikken van het Vlaamse huishouden werd met andere woorden beperkt tot kleine veranderingen.

De verklaring voor die tot schijn beperkte wegdeemstering zou voor een deel kunnen gevonden worden in wat Sharpe 'the rise of the meso-government' heeft genoemd: "... the emergence of an intermediate level of government between the centre and the basic municipal or communal level". Die is in het bijzonder op de Vlaamse deelstaat van toepassing.⁴¹ De devolutive verticale desintegratie van de Belgische natiestaat heeft daarbij in de eerste plaats de aanzet gegeven tot de vorming van relatief sterke deelstaten die in de eerste plaats op de eigen machtsontplooiing (en -maximalisatie) gericht bleken. Waar het regionaliseren van de bevoegdheid op de 'ondergeschikte' besturen wel het discours van een machts-spreiding en bottom-up interne Vlaamse staatshervorming met zich meebracht, bleek de verticale 'wegdeemstering' van de traditionele staatsmacht op het meso-niveau haar ondergrens te hebben bereikt. Dat niveau lijkt dan ook grotendeels de evaporerende natiemacht te hebben opgezogen. 'New regionalism' duwt een de facto 'New Localism' dan naar de achtergrond.

Het verschuiven van bevoegdheden binnen de multi-level structuur van politieke overheden is niet de enige en wellicht niet eens de voornaamste component van het 'wegdeemsteren' of verdampen van de staat. Daar waar interne verticale herschikking van bevoegdheden deze bevoegdheden niet oplost – er is enkel sprake van verschuiving tussen overheidsniveaus – draagt de horizontale dimensie van wegdeemstering daarentegen wel de mogelijkheid in zich van het verlies van overheidsbevoegdheden en -controle. We denken terzake bijv. aan PPS als een

41. In zoverre zelfs dat de deelstaten voor de lokale besturen het nieuwe centrum zijn geworden. SHARPE, L.J., *The European Meso: An Appraisal* (pp. 1-39). In: Sharpe, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage, 1993.

vorm van *governance*. Met andere woorden, concentratie op de verticale dimensie – in casu de verhouding tussen de ‘Vlaamse staat’ en diens lokale ‘deelstaten’ – laat slechts een deel van de eventuele ‘wegdeemstering’ zien. Maar de verwachting dat het Vlaams pleidooi, op federaal niveau, voor subsidiariteit en bevoegdheidsverdeling naar de lagere overheden ook aanleiding geeft tot een Vlaams beleid van bevoegdheidsverdeling met de lokale overheden lijkt niet bevestigd te worden. De nieuwe ‘Vlaamse staat’ hanteert voorlopig het principe ‘hebben is houden’.

SUMMARY

Central-local relations in Flanders: divide and rule?

An important element in the debate on the hollowed State is the extent to which the subsidiary idea caused a decrease in dominance of the central State and lead to a multifaceted process of decentralisation. A case in point is the recent regionalisation of the competency to organise local government in Belgium. Based on Page and Goldsmith's three dimensions in intergovernmental relations between central and local government (functions, discretion and access), we test the discourse of the reform of the local government in Flanders to its practice. It is argued that the principles of a subsidiary founded municipal autonomy, a growing fiscal and functional discretion and a personal disentanglement of local and central decision-makers was inspired by northern European models of government relations. These, however, are only partially being confirmed by the praxis of the reforms, as the main principles of the existing southern European models persist.

Partis politiques nationaux en crise? Organisation des partis et décentralisation. Une comparaison de l'Espagne et du Royaume Uni

Elodie FABRE

Doctorante au Département de science politique à la
Katholieke Universiteit de Leuven

Bart MADDENS

Professeur en science politique à la Katholieke Universiteit de Leuven

Wilfried SWENDEN

Professeur en science politique à l'Université de Edimbourg, Ecosse

Robertas POGORELIS

Collaborateur scientifique au Département de science politique à la
Katholieke Universiteit de Leuven

I. Introduction

Les partis politiques sont un élément crucial du lien entre les citoyens et l'Etat.¹ Alors même que le lien entre partis politiques et citoyens s'affaiblit, les partis ont renforcé leur relation avec l'Etat.² La récente tendance à la décentralisation dans un certain nombre de pays européens (Espagne, France, Italie, Royaume Uni) et l'émergence ou le renouveau de partis régionalistes, notamment en Espagne et au Royaume Uni, confrontent certains Etats européens à la concurrence de leurs régions en matière de ressources politiques, politiques publiques et identification des citoyens.

1. Voir KIRCHHEIMER, O., *The Transformation of the Western European Party Systems*, in La-Palombara, J. & Weiner, M. (éds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966.
2. KATZ, R.S., & MAIR, P. (éds.). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994; KATZ, R.S., & MAIR, P. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, *Party Politics*, vol. 1, 1995, pp. 5-28.

La régionalisation de l'Etat a été suivie par l'émergence d'élites régionales et le développement de structures partisans régionales au sein de ces mêmes partis. Ces élites et ces structures ont gagné un certain pouvoir au sein des partis, au niveau régional, mais potentiellement aussi au niveau central. Ceci est donc potentiellement un facteur d'affaiblissement des structures centrales de ces partis. La question est de savoir si dans un tel contexte d'affaiblissement de l'Etat et de développement d'intérêts et d'enjeux régionaux, les partis nationaux sont demeurés des organisations cohérentes et intégrées qui articulent une vision commune de l'intérêt général, ou s'ils sont devenus une alliance de structures régionales qui coopèrent lors des élections générales mais expriment le plus petit dénominateur commun entre les régions.

La science politique compte de nombreux chercheurs qui étudient les partis politiques et le fédéralisme. Cependant, jusqu'à récemment, les spécialistes de ces deux sous-disciplines ont travaillé en relative isolation les uns par rapport aux autres. Les chercheurs en fédéralisme comparé ont rarement abordé la question du lien entre le caractère décentralisé d'un Etat et les caractéristiques de son système de partis ou la structure organisationnelle de ses partis politiques.³ De la même manière, les spécialistes des partis politiques ont souvent étudié les relations entre la direction et les militants des partis politiques,⁴ alors que la dimension territoriale des partis politiques, c'est-à-dire l'organisation verticale des partis du niveau central à la circonscription (ou même le canton ou la cellule), a inspiré assez peu d'études comparatives.⁵

Dans les Etats où les assemblées régionales sont élues au suffrage universel direct, les débats politiques sont structurés différemment selon qu'ils sont au niveau central ou au niveau régional. Alors que les débats, les priorités politiques, mais aussi les systèmes de partis, peuvent être différents entre le niveau central et le niveau régional mais aussi entre les régions, les partis nationaux sont confrontés à une difficulté particulière, celle de concilier l'unité du parti et les spécificités régionales. Cette difficulté est particulièrement évidente dans les Etats multinationaux, où ces partis peuvent en outre être confrontés à l'opposition de partis ethno-régionalistes, qui ont tendance à mettre en avant les problèmes lo-

3. Pour de rares exceptions, voir RIKER, W.H., *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston and Toronto: Little Brown, 1964, et CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *Federalism and Political Parties*, *European Journal of Political Economy*, vol. 3, 1987, pp. 87-108.
4. MICHELS, R., *Les Partis Politiques. Essai sur les Tendances Oligarchiques des Démocraties*, Paris: Flammarion, 1919; DUVERGER, M., *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Colin, 1951; KIRCHHEIMER, O., *o.c.*, pp. 177-200; PANEBIANCO, A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
5. Voir KATZ, R.S. & MAIR, P., *Party Organizations: A Handbook*, London: Sage, 1992; JEFFERY, C. & HOUGH, D., *Regional Elections in Multi-Level Systems*, *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003, pp. 199-212; DESCHOUWER, K., *Political Parties in Multi-Layered Systems*, *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003, pp. 213-226.

caux et à politiser les relations entre le centre et les régions.⁶ Ainsi, alors que l'élection directe des assemblées régionales procure aux partis de nouvelles structures d'opportunité grâce auxquelles ils peuvent obtenir des postes politiques, du prestige, de l'expertise et des ressources, elle peut également servir de forum pour l'expression des problèmes et intérêts régionaux, qui peuvent être différents des choix politiques des partis nationaux au niveau central. Les branches régionales de ces partis peuvent alors considérer que leur succès électoral dépend de leur capacité à développer leur propre programme électoral, au risque que celui-ci ne soit différent du programme du parti national pour les élections générales et que cela ne crée des tensions au sein du parti. Dans cette situation, tous les partis nationaux ne réagissent pas de la même façon: alors que certains partis concèdent à leurs branches régionales une certaine autonomie, notamment la possibilité d'élaborer leur propre programme et de sélectionner leur leader et leurs candidats, d'autres insistent davantage sur l'unité programmatique et la cohérence du parti au niveau national.

Cet article ne vise cependant pas à analyser la stratégie des partis nationaux face aux partis ethno-régionalistes. Nous cherchons à contribuer à l'étude de l'organisation des partis politiques nationaux dans un environnement décentralisé. Concrètement, nous étudions l'organisation territoriale des partis politiques dans deux Etats décentralisés à caractère multinational, en portant une attention particulière à l'articulation entre les niveaux régionaux et centraux. Nous définissons un parti national comme un parti qui participe aux élections législatives et régionales dans la quasi-totalité des régions d'un pays. Notre objectif est plutôt de démontrer dans quelle mesure la structure interne de ces partis est influencée par le caractère et le degré de décentralisation du système politique dans lequel ils agissent. Nous souhaitons tester la forte affirmation de William H. Riker selon laquelle "lorsque les partis sont relativement décentralisés... alors le système fédéral n'est que partiellement centralisé. En raison de cette corrélation parfaite, la conclusion est directe: on peut mesurer le fédéralisme en mesurant les partis. La structure des partis est donc un substitut à la structure de toute la constitution".⁷ Nous testons ici cette relation de manière inverse, évaluant l'impact de l'organisation territoriale de l'Etat sur l'organisation des partis nationaux.

A cet effet, nous étudions cinq partis nationaux situés dans deux Etats multinationaux et décentralisés: l'Espagne et le Royaume Uni. Plusieurs critères viennent expliquer ce choix. Tout d'abord, l'un comme l'autre ont une organisation institu-

6. DE WINTER, L. & TÜRSAN, H., *Regionalist Parties in Western Europe*, London: Routledge, 1998.

7. RIKER, W.H., *Federalism*, pp. 93-172 in F.I. Greenstein & N.W. Polsby, *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes*, Volume 5, Reading (MA): Addison-Wesley, 1974, p. 137. Propre traduction de "when parties are somewhat decentralized... then federalism is only partially centralized. Because of this perfect correlation... the inference is immediate: one can measure federalism by measuring parties. The structure of parties is thus a surrogate for the structure of the whole constitution...".

tionnelle décentralisée assez récente. Même si la constitution espagnole vient de fêter ses vingt-cinq ans alors que l'établissement du Parlement écossais et de l'Assemblée galloise est beaucoup plus récent, la distribution des compétences entre le gouvernement espagnol et les communautés autonomes a considérablement changé depuis 1979, et la forme de la décentralisation et la distribution des pouvoirs entre l'Etat et les régions continuent de changer. Ces deux pays sont donc tout deux dans une situation où leur structure étatique actuelle est à la fois récente et toujours susceptible d'évoluer.⁸ D'autre part, bien que ces deux pays partagent un même caractère décentralisé, la nature et le degré de cette décentralisation n'en sont pas moins différents, ce qui nous permet d'avoir une certaine variation de notre variable indépendante. L'organisation de ces deux pays est également asymétrique, c'est-à-dire que toutes les régions n'ont pas les mêmes pouvoirs. Ainsi, certaines régions ont plus de pouvoir et d'autonomie que d'autres dans un même pays. C'est ainsi le cas de la Catalogne et du Pays Basque en Espagne, et de l'Ecosse au Royaume Uni. Enfin, ces deux pays partagent également un même caractère multinational. En effet, l'Espagne et le Royaume Uni comprennent un certain nombre de régions qui affichent une identité, une langue et des coutumes différentes de celles du reste du pays. C'est par exemple le cas de la Catalogne, du Pays Basque, de la Galice et de la Navarre en Espagne, de l'Ecosse et du Pays de Galles en Grande Bretagne. Ce caractère multinational de l'Etat est à l'origine notamment du développement de partis politiques de type régionaliste ou ethno-régionaliste dans ces régions, comme le *Scottish National Party* (SNP) en Ecosse et le *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) au Pays Basque. Ces partis régionalistes intensifient le caractère unique de la région dont ils mettent en avant les intérêts et accentuent les pressions centrifuges sur les partis nationaux en imposant des thèmes et des intérêts spécifiques dans les campagnes électorales et en appelant directement aux sentiments régionalistes ou nationalistes des électeurs de ces régions. Nous étudions donc des partis qui sont dans un contexte politique et institutionnel comparable. Cependant, nous observons certaines différences entre ces deux pays, notamment dans le type de répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les régions, ou encore le degré de décentralisation. Ces différences devraient nous permettre d'observer si des variations dans l'environnement de ces partis produisent des types d'organisation différents.

En Espagne, les principaux partis nationaux sont le *Partido Popular* (PP, Parti Populaire) et le *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE, Parti Socialiste Ouvrier Espagnol). Le PSOE a une organisation tronquée en Catalogne, où le *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC-PSOE) est un parti séparé mais fédéré au PSOE et fait campagne à sa place.⁹ Au Royaume Uni, les partis nationaux sont le *Labour Party*

8. Voir les débats en Espagne sur le Plan Ibarretxe au Pays Basque et sur la réforme du statut d'autonomie catalan, et les revendications pour plus d'autonomie au Pays de Galles.
9. MÉNDEZ LAGO, M., *Federalismo y Partidos Políticos: Los Casos de Canadá y España*. Communication présentée lors de la Conferencia de l'Associación Española de Ciencias Políticas y Administración (AECPA), Barcelone, 18-20 Septembre 2003.

(Parti travailliste), le *Conservative Party* (Parti conservateur) et les *Liberal Democrats* (Libéraux Démocrates).

Cette analyse de l'organisation des partis politiques est basée sur une étude comparative de leurs statuts (ou constitutions). Ce choix n'est pas sans problème ni débat. En effet, Sartori considère que "les statuts des partis politiques ne sont jamais respectés que dans la mesure où ils servent les intérêts des parties intéressées".¹⁰ De plus, les statuts varient grandement en longueur et détail, et certains aspects de la *Realpolitik* des partis politiques sortent du cadre des statuts et ne peuvent être étudiés de cette manière. Il n'en demeure pas moins que les statuts offrent un bon point de départ pour mesurer la (dé)centralisation des partis politiques et constituent "un guide fondamental du caractère d'un parti donné".¹¹ Enfin, les statuts des partis constituent une rare source d'information comparable sur les règles qui gouvernent la vie des partis et constituent un cadre réglementaire contraignant l'action des acteurs politiques. Un autre problème méthodologique potentiel est le nombre relativement bas de cas d'étude (cinq). Conscients de ce problème, nous ne cherchons pas à élargir la portée de nos résultats à tous les pays décentralisés. Nous nous attachons au contraire à décrire de la façon la plus précise possible l'organisation des principaux partis nationaux dans ces deux pays, suivant une étude systématique de certains aspects de leur organisation.

Dans la première partie de cet article, nous formulons les hypothèses relatives à l'influence du type de structure étatique sur l'organisation des cinq partis mentionnés ci-dessus, et nous introduisons un système de codification pour mesurer l'organisation des partis nationaux et leurs relations avec leurs branches régionales. Dans la deuxième partie, nous testons notre hypothèse en analysant les constitutions des cinq partis. Enfin, dans la dernière partie, nous analysons les résultats et esquissons un programme pour de futures recherches.

II. Décentralisation de l'Etat et des partis politiques: un cadre d'analyse

A. Présentation du problème et du cadre théorique

Avant tester notre hypothèse, nous devons d'abord définir les concepts de décentralisation de l'Etat et des partis politiques. Pour l'Etat, nous pouvons utiliser les catégories analytiques développées par les chercheurs en fédéralisme comparé. En revanche, pour les partis politiques, nous introduisons notre propre système

10. SARTORI, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976, p. 95. Propre traduction de "party statutes are seldom complies with beyond the extent that suits the interests of the interested parties".

11. KATZ, R.S. & MAIR, P., *o.c.*, 1992, p. 7. Propre traduction de "a fundamental guide to the character of a given party".

de codification en établissant un parallèle entre la forme décentralisée de l'Etat et celle des partis.

La forme des systèmes fédéraux peut varier entre deux extrêmes, d'un côté 'très duelle', et de l'autre, 'très intégrative'. Dans un système duel, le centre et les régions ont des compétences législatives, exécutives et fiscales distinctes et clairement identifiables.¹² Les domaines de compétence sont répartis entre les deux niveaux, qui en ont chacun l'exclusivité. Par conséquent, chaque niveau étant autonome dans la gestion des domaines dont il a la responsabilité, les relations intergouvernementales sont généralement très réduites. A l'opposé, les fédérations de type intégratif sont marquées par une forte coopération entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux dans les domaines législatifs, exécutifs et fiscaux. Les systèmes intégratifs sont ainsi caractérisés par une division du travail plutôt que des domaines de compétence, entre les gouvernements central et régionaux.¹³ Afin d'assurer la prise en compte de leurs intérêts, les régions sont ainsi fortement impliquées dans le système décisionnel central à travers d'intenses relations intergouvernementales. Cette distinction entre arrangements institutionnels duels et intégratifs ne s'applique pas seulement aux systèmes fédéraux. Elle peut également s'appliquer à des systèmes décentralisés comme l'Espagne et le Royaume Uni. Dans ce cas, si le mode de répartition des compétences entre les régions et l'Etat correspond bien à un point sur le continuum duel-intégratif, le champ des compétences (ou les capacités fiscales et administratives qui l'accompagnent) est plus réduit. Il est cependant possible d'imaginer un Etat décentralisé dans lequel les régions contrôlent des capacités législatives dans un nombre limité de domaines, tout en ayant aussi les capacités fiscales et administratives de mettre en œuvre leurs politiques. Ainsi, même si la sphère des pouvoirs décentralisés reste limitée, le système n'en demeure pas moins de nature duelle plutôt qu'intégrative. On peut ainsi faire une distinction entre la *nature* (duelle ou intégrative) du système institutionnel et la *sphère* (limitée ou étendue) des pouvoirs décentralisés (ou *degré* de décentralisation).

B. Mesurer l'organisation des partis politiques nationaux

Concernant l'organisation régionale des partis politiques nationaux, on peut distinguer deux éléments qui permettent d'analyser les partis tout en les comparant à l'organisation de l'Etat dans lequel ils opèrent: le *degré d'autonomie* des branches régionales par rapport au parti national dans la gestion des affaires régionales, et le *degré de participation* des branches régionales dans les affaires du parti national. Ces deux dimensions font écho aux deux aspects des systèmes fédéraux ou simplement décentralisés: l'étendue des pouvoirs décentralisés et la nature des relations intergouvernementales entre l'Etat et les régions.

12. CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *o.c.*, p. 95.

13. CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *o.c.*, p. 94.

Les tentatives de coder l'organisation des partis politiques sont rares. Le *Data Handbook* (1992) de Katz et Mair offre nombre d'informations utiles sur l'organisation des partis dans douze pays occidentaux mais ne fournit aucune catégorie d'analyse. L'*International Comparative Political Parties Project* de Janda (1980) est de ce point de vue plus intéressant.¹⁴ Cette analyse exhaustive des partis politiques dans cinquante-trois pays code l'organisation de ces partis suivant un grand nombre de catégories et de variables. Le concept le plus utile pour notre analyse est celui de "centralisation du pouvoir", qui mesure "le lieu et la distribution de l'autorité décisionnelle effective au sein du parti".¹⁵ Janda a décomposé ce concept en huit variables, parmi lesquelles celle de "nationalisation de la structure", qui mesure "la distribution hiérarchique du pouvoir sans relation avec les différenciations fonctionnelles" au sein du parti.¹⁶ Janda mesure alors le degré de (dé)centralisation des partis politiques, et il pose même comme hypothèse que "le fédéralisme a pour conséquence principale la séparation entre les organes régionaux du parti et les organes nationaux".¹⁷ Cette catégorie inclut d'autres variables, comme la sélection du chef de parti et des candidats aux élections législatives générales, l'allocation des ressources entre les différents niveaux du parti, la formulation de la politique du parti et la discipline interne.¹⁸ Cependant, ce système de codification est un peu trop détaillé par rapport à nos besoins, décrivant tous les rouages des partis jusqu'au niveau de la circonscription, alors que notre analyse se concentre sur les relations entre deux niveaux seulement, le niveau central et le niveau régional.

Nous avons donc développé notre propre système de codification pour mesurer le type et le degré de (dé)centralisation régionale des partis nationaux. Nous appliquons ce système de codification à deux groupes d'indicateurs, chacun représentant l'un des axes d'analyse cités ci-dessus. Chaque indicateur représente quant à lui un processus interne des partis. Le premier groupe d'indicateurs mesure la participation des branches régionales dans le parti national (abrégé PART dans les tables suivantes). Ce groupe comprend cinq indicateurs: (1) la sélection du chef du parti national, (2) la sélection des candidats pour les élections législatives nationales, (3) la formulation du programme politique du parti, (4) la représentation garantie des branches régionales dans les organes du parti national (comme par exemple le nombre de délégués représentant les branches régionales au congrès, à la convention nationale ou au sein de la direction du parti, etc.), et (5) la garantie statutaire des compétences et de l'autonomie des branches régionales ainsi que leur participation dans le processus de révision des statuts.

14. JANDA, K. *Political Parties. A Cross-National Survey*, New York: The Free Press, 1980.

15. JANDA, K., *o.c.*, p. 108. Propre traduction de "location and distribution of effective decision-making authority within the party".

16. *Id.* Propre traduction de "hierarchical distribution of power without regard to the functional differentiation".

17. *Id.* Propre traduction de "federalism is expected to have its greatest impact in separating state party organs from national organs".

18. JANDA, K., *o.c.*, pp. 109-16.

Le second groupe comporte quatre indicateurs afin de mesurer le degré d'autonomie des branches régionales dans la gestion des affaires régionales du parti (AUTO). Ces indicateurs sont (6) la sélection des chefs des branches régionales, (7) la sélection des candidats pour les élections régionales, (8) la formulation des programmes politiques régionaux du parti et (9) la participation des branches régionales à l'administration de la discipline interne au parti (à l'exclusion de la discipline parlementaire).

Chaque parti reçoit un code entre 0 et 4 pour chaque indicateur (processus interne). Un score de 0 représente la forme d'organisation la plus centralisée, quel que soit le processus interne considéré. Pour le groupe PART, un score de 1 représente un arrangement dans lequel la participation des branches régionales dans le parti est très limitée. Un score de 2 signifie que le niveau d'implication des branches régionales dans le parti central est équivalent à celui d'autres groupes, comme les militants ou les représentants élus du parti; un score de 3 indique une forte implication des branches régionales dans le parti central; et un score de 4 représente une organisation de type confédérale, où les organes centraux seraient en fait des réunions entre les représentants des partis régionaux. En ce qui concerne le groupe AUTO, un score de 1 représente une situation dans laquelle l'autonomie des branches régionales est limitée par la participation des organes centraux du parti dans les affaires de politique régionale. Un score de 2 signifie que les branches régionales décident de la gestion des affaires régionales du parti, mais qu'elles doivent faire approuver ces décisions par le parti central. Un code 3 signifie que les branches régionales sont autonomes en matière de gestion des affaires régionales du parti; et enfin, un score de 4 correspond à une forme d'organisation bifurquée (ou tronquée), c'est-à-dire que le parti national ne participe pas à la vie politique d'une région donnée. C'est alors un autre parti, généralement de la même famille politique mais n'existant que dans cette région, qui remplace le parti national.

C. Présentation des hypothèses

Selon Scharpf, les systèmes fédéraux duels tendent à favoriser la mise en place de partis régionalisés, sinon tronqués, c'est-à-dire des partis qui ne participent pas aux élections régionales dans certaines régions.¹⁹ Les relations entre le centre et les branches régionales des partis nationaux peuvent être difficiles dans la mesure où dans certaines circonstances, les élites régionales peuvent estimer que les avantages à exploiter électoralement les conflits entre le centre et les régions sont supérieurs aux dommages potentiels que ce choix peut avoir sur les relations avec le parti central et sur la cohésion de l'ensemble du parti. Ainsi, alors que les relations entre le centre et les régions se politisent, les branches régionales

19. SCHARPF, F.W., *Federal Arrangements and Multi-Party Systems*, *Australian Journal of Political Science*, vol. 30, 1995, p. 32.

prennent leurs distances vis-à-vis du parti national. De plus, comme chaque niveau de gouvernement possède ses propres domaines de compétence, des questions et des problèmes différents font débat à chaque niveau, et il y a une différence claire entre les arènes politiques centrale et régionale. L'une des conséquences de cette distinction entre ces deux niveaux est que les élections régionales ne sont pas des élections de second ordre.²⁰ Un parti national n'a pas à maintenir ses branches régionales sous contrôle de peur que leur éventuelle impopularité ou leur bilan négatif n'affecte ses chances de succès électoral aux élections générales. Au contraire, cette situation encourage les partis nationaux à permettre les différences internes et interrégionales, et parfois même aussi la bifurcation entre niveaux central et régional, c'est-à-dire que des partis différents mais appartenant à la même famille politique opèrent à des niveaux de gouvernement différents. Ainsi, les partis politiques nationaux sont d'autant plus décentralisés au niveau régional qu'ils opèrent dans un système de type duel et que la sphère des pouvoirs législatifs, fiscaux et administratifs décentralisés est importante.

A l'inverse, nous nous attendons à ce que l'organisation des partis politiques soit moins décentralisée dans des Etats où la décentralisation est de type intégratif, mais nous postulons que les branches régionales sont plus impliquées dans la vie du parti national. Ceci concorderait avec le type de relations intergouvernementales qui prévalent dans les Etats décentralisés de type intégratif: la plupart des compétences législatives sont attribuées au gouvernement central, les revenus fiscaux sont partagés entre les niveaux, et les gouvernements régionaux sont principalement en charge de l'exécution des lois. Pour que les régions ne soient pas réduites au rôle d'exécutant du gouvernement central, elles doivent pouvoir participer au processus législatif national, par exemple lors du débat des lois de répartition des revenus fiscaux. En République Fédérale d'Allemagne, qui est le type même de la fédération intégrative, cette coopération prend la forme d'une seconde chambre législative fédérale composée de représentants des exécutifs régionaux.²¹ En conséquence, les politiques fédérales ne sont pas le résultat d'une simple décision du gouvernement central, mais plutôt le résultat d'une négociation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. Comme les lois sont décidées et mises en œuvre en coopération entre les différents niveaux, il est dans l'intérêt du parti ou de la coalition au pouvoir au niveau central de s'assurer que les branches régionales suivent la politique définie pour l'ensemble du parti; de la même manière, dans un tel contexte, les partis d'opposition ont intérêt à présenter un front uni sur l'ensemble du territoire. De plus, puisque les élections régionales influencent le processus législatif central, elles sont suivies de très près par les appareils partisans et les médias. Les élections régionales peuvent alors être vues comme des élections de second ordre et comme un test pour

20. HIX, S., Elections, Parties and Institutional Design: EU Democracy in Comparative Perspective, *West European Politics*, vol. 21, 1998, pp. 19-52.

21. STURM, R., *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budtich, 2001.

le gouvernement central.²² Cette connexion entre politique nationale et politique régionale rend la cohésion partisane encore plus nécessaire. Les partis nationaux tendent alors à renforcer leur contrôle sur leurs branches régionales afin de s'assurer de leur loyauté et de leur respect des politiques nationales du parti.²³ Ainsi donc, les partis nationaux auront d'autant plus tendance à contrôler leurs branches régionales que le système institutionnel est intégratif et que le degré de décentralisation est limité.

La distinction entre autonomie des branches régionales et participation dans le parti national nous permet d'affiner ces hypothèses. Ainsi, nous estimons que plus un système décentralisé est de nature duelle, moins les branches régionales participent à la vie du parti national et sont présentes dans les organes centraux du parti (H1). En revanche, toujours à propos de la participation des branches régionales dans le parti national, l'effet d'un plus grand nombre de domaines décentralisés paraît moins évident. L'exemple des Etats nous amènerait à penser que plus la décentralisation est poussée, moins les branches régionales sont impliquées dans le parti national, de la même manière que la distance entre régions et Etat semble plus importante lorsque le champ des domaines décentralisés est étendu. Cependant, si la décentralisation est importante, le pouvoir et la légitimité des branches régionales sont aussi susceptibles d'augmenter. L'existence de régions fortes et dotées de nombreux domaines de compétence aura donc tendance à augmenter le pouvoir et l'influence des branches régionales, et notamment de leurs élites, au sein des partis nationaux. Celles-ci se trouvent alors dans une position où elles peuvent imposer leur présence et leur influence. En conséquent, nous posons comme hypothèse une corrélation positive entre le champ des domaines de compétence décentralisés et la participation des branches régionales dans les organes centraux des partis nationaux (H2). En ce qui concerne l'autonomie des branches régionales dans la gestion de leurs affaires, nous posons que les branches régionales des partis nationaux sont d'autant plus autonomes que ceux-ci opèrent dans un Etat décentralisé de type duel (H3). D'autre part, nous posons comme hypothèse que les branches régionales sont d'autant plus autonomes que le champ des domaines décentralisés est important (H4).

Un autre élément doit être pris en compte parmi les variables indépendantes institutionnelles qui influencent l'organisation des partis politiques: l'asymétrie institutionnelle. Par asymétrie, on entend la différenciation légale entre les régions d'un même pays par rapport à leurs pouvoirs et domaines de compétence.²⁴ L'asymétrie permet à certaines régions d'avoir plus de pouvoirs que d'autres, qu'il s'agisse d'une plus grande capacité à décider seules dans un bloc de compétences identique ou d'un plus grand nombre de domaines de compétences

22. CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *o.c.*, p. 98.

23. DESCHOUWER, K. The European Multi-Level Party Systems: Towards a Framework of Analysis, *EUI Working Paper n° 2000/47*, 2000, p. 17.

24. FOSSAS, E. Asymmetry and Plurinationality in Spain, *ICPS Working Papers 167*, 1999.

décentralisés. Nous posons donc comme hypothèse que l'asymétrie institutionnelle se retrouve dans l'organisation des partis nationaux, certaines branches régionales bénéficiant de plus d'autonomie que d'autres et ayant des responsabilités différentes au sein des instances nationales du parti (H5). Ainsi les partis nationaux n'ont pas forcément la même organisation sur tout le territoire.

Table 1. Résumé des hypothèses et des scores attendus pour chaque groupe de variables (type et degré de décentralisation).

Degré de décentralisation	Type de décentralisation	
	Duelle	Intégrative
Limitée	PART: Bas AUTO: Moyen	PART: Moyen AUTO: Bas
Importante	PART: Moyen AUTO: Haut	PART: Haut AUTO: Moyen

La Table 1 résume les quatre hypothèses relatives à l'effet du type et du degré de décentralisation sur l'organisation des partis nationaux au niveau régional, auxquelles il faut ajouter l'hypothèse relative à l'effet de l'asymétrie institutionnelle. Nous pouvons maintenant passer à la partie empirique, en regardant d'abord l'organisation institutionnelle de l'Espagne et du Royaume Uni, ensuite en analysant l'organisation des partis nationaux de ces deux pays.

III. Tester la relation entre décentralisation de l'Etat et décentralisation des partis politiques

A. Dualisme et décentralisation des structures étatiques en Espagne et au Royaume Uni

Le système de communautés autonomes (c'est-à-dire les régions) espagnoles est un système relativement duel avec une sphère étendue de pouvoirs décentralisés aux régions. Les dix-sept communautés autonomes sont compétentes en matière d'agriculture, d'éducation, de santé publique, de développement économique régional, de culture, de recherche et de politique linguistique. On observe un certain nombre de différences interrégionales, mais le degré d'asymétrie a considérablement diminué entre 1978 et aujourd'hui.²⁵ A présent, la large autonomie fiscale du Pays Basque (en fait, de ses trois provinces) et de la Navarre sont les cas d'asymétrie les plus notables. Certaines des compétences que la constitution espagnole assigne (potentiellement) aux communautés autonomes sont *de facto* des

25. MORENO, L., *The Federalization of Spain*, London: Frank Cass, 2001.

compétences partagées, rendant le système espagnol moins duel que l'on ne peut le penser de prime abord. Il en est ainsi car la constitution espagnole et les différents statuts d'autonomie des communautés autonomes, que le gouvernement central a négocié avec chacune des régions, autorisent le parlement espagnol à développer des 'lois cadres' dans les domaines de compétences transférés aux régions. Dans la mesure où les communautés autonomes n'ont que très peu d'influence sur le processus décisionnel central, le gouvernement espagnol a souvent utilisé cette prérogative, parfois même au-delà de ce que les régions jugeaient acceptable.²⁶ A l'opposé, les régions ont souvent appliqué la législation nationale comme bon leur semblait. En dehors du Pays Basque et de la Navarre, les taxes prélevées au niveau régional sont assez peu nombreuses et ne représentent qu'une faible part des besoins financiers des régions: elles ne contribuent à couvrir que quinze pourcent des ressources régionales. La majeure partie des dépenses régionales est financée par un transfert de l'Etat, qui laisse aux régions une grande discrétion dans l'emploi des fonds.

En dépit des compétences législatives et administratives importantes des communautés autonomes, un des principaux obstacles à l'utilisation du terme 'fédéral' pour décrire l'Etat espagnol est "l'absence de tout mécanisme efficace de représentation collégiale des gouvernements régionaux au sein du processus décisionnel national".²⁷ En effet, contrairement au *Bundesrat* allemand, le Sénat espagnol n'est pas une chambre de représentation des régions, et le système de conférences gouvernementales n'est ni régulier et ni particulièrement efficace.²⁸ Cette absence de coordination multilatérale est en partie la conséquence de la stratégie de bilatéralisme que semblent préférer des Communautés Historiques (Pays Basque, Catalogne et Galice) dans leurs relations avec l'Etat espagnol.²⁹

Le Royaume Uni est lui caractérisé par une très forte asymétrie entre ses régions. La décentralisation (*devolution*) y est récente, mais étendue en Ecosse, moins au Pays de Galles et quasi-non existante en Irlande du Nord (en raison de la triple suspension du Parlement de Stormont, la dernière durant depuis le 14 Octobre 2002). De plus, en dépit des récents plans de régionalisation de l'Angleterre, qui

26. BÖRZEL, T.A., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 94.
27. HEYWOOD, A., *The Government and Politics of Spain*, Basingstoke: Macmillan, 1995, p. 162. Propre traduction de "lack of any effective mechanism for collegiate representation of regional governments in state-wide decision-making".
28. Il est à noter que le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero projette de reformer à la fois le Sénat, les relations intergouvernementales, le financement des régions et – lorsque les régions en expriment le souhait – les statuts d'autonomie. Lire La reforma del Senado comenzará a prepararse en Noviembre, *El Mundo*, 3 Juin 2004; Rojo apoya la propuesta del gobierno de conceder derecho de veto a la autonomías en el Senado, *El Mundo*, 25 Août 2004.
29. ROLLER, E., Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?, *West European Politics*, vol. 25, 2002, pp. 69-93; GRAU I CREUS, M., Spain: Incomplete Federalism, pp. 58-78 in U. Wachendorfer-Schmidt (ed.) *Federalism and Political Performance*, London & New York: Routledge, 2001.

représente tout de même 84 pourcent de la population britannique, la décentralisation ne concerne qu'une faible portion de l'Union. Au Pays de Galles, une forme de décentralisation particulièrement intégrative a été choisie, alors que le processus de dévolution en Ecosse s'approche du modèle dual. L'Ecosse a été dotée d'une large autonomie législative et administrative. Les institutions écossaises peuvent légiférer et exécuter leurs lois dans de nombreux domaines, dont la santé (avec quelques restrictions), les autorités locales, l'éducation, les arts et la culture, le logement, les transports, la sécurité intérieure, l'agriculture et le développement économique.³⁰ Les larges pouvoirs législatifs et exécutifs du gouvernement écossais ne sont cependant pas accompagnés d'une autonomie fiscale équivalente. L'Exécutif écossais peut varier les impôts de plus ou moins trois pourcent par rapport au taux d'imposition fixé par le gouvernement britannique. Le gouvernement écossais est presque entièrement financé par un transfert de l'Etat dont la valeur dépend des variations dans les dépenses en Angleterre et est calculée selon une formule déterminée par le gouvernement britannique (la formule Barnett). L'Ecosse est cependant libre de dépenser cette somme comme elle le souhaite. En comparaison, le champ des domaines décentralisés au Pays de Galles est un peu plus limité, et l'Assemblée galloise ne dispose pas de pouvoirs législatifs primaires.³¹ Elle ne peut qu'agir dans le cadre de la législation britannique et décider des détails non mentionnés dans la loi votée par le Parlement de Westminster. De plus, les institutions galloises ne disposent d'aucunes ressources autonomes et dépendent entièrement du transfert de l'Etat, qu'elles peuvent utiliser pour définir leurs propres priorités en matière de dépenses publiques.³² Enfin, il est à noter que les processus formels de coopération entre le gouvernement central et les régions demeurent très limités. Le gouvernement britannique compte en son sein un Ministre chargé de l'Ecosse (*Secretary of State for Scotland*) et un Ministre chargé du Pays de Galles (*Secretary of State for Wales*). Cependant, ceux-ci ne sont pas désignés par les autorités régionales mais au contraire par le Premier ministre. Ces ministres sont les représentants du gouvernement central et non pas les représentants des régions auprès du gouvernement britannique. Les deux niveaux de gouvernement se rencontrent occasionnellement lors des réunions du Comité Ministériel Conjoint (*Joint Ministerial Committee*). Enfin, s'il existe un certain niveau de coopération intergouvernementale entre le gouvernement central et les institutions écossaises et galloises, la forte asymétrie du processus de décentralisation ainsi que l'absence de décentralisation démocratique en Angleterre rendent l'établissement d'une seconde chambre basée sur la représentation des intérêts régionaux absolument impossible.

Si la structure des partis politiques nationaux reflète la structure des institutions du pays, nous devrions trouver que les partis espagnols sont plus régionalisés que les partis britanniques. Dans la mesure où le système espagnol n'est pas tota-

30. *Scotland Act*, London, HMSO, 1998.

31. *Government of Wales Act*, London, HMSO, 1999.

32. WEBB, P., *The Modern British Party System*, London: Sage, 2000, p. 27.

lement duel et nécessite un certain degré de coopération entre le niveau central et les régions, on peut s'attendre à ce que les branches régionales aient une certaine influence dans les organes centraux des partis nationaux. D'autre part, comme les communautés autonomes espagnoles bénéficient de pouvoirs relativement étendus, on peut prévoir que les branches régionales jouissent d'une autonomie substantielle. Étant donnée le type d'asymétrie que l'on trouve en Espagne, on peut supposer que les branches régionales dans les 'nationalités historiques' (Pays Basque, Catalogne et Galice) sont un peu plus autonomes que les autres, tout en étant un peu moins incluses dans les organes centraux des partis nationaux.

La question de l'organisation des partis britanniques est plus compliquée en raison de l'asymétrie plus grande entre les régions. Si l'on excepte la question des pouvoirs fiscaux des régions, l'Écosse bénéficie d'une autonomie à peu près équivalente à celle des régions espagnoles. On peut donc supposer que les branches écossaises des partis nationaux britanniques sont largement autonomes. Du fait de la nature duelle de la décentralisation en Écosse, on peut également s'attendre à ce que la participation des branches écossaises dans le parti national soit faible à modérée. En revanche, les branches galloises devraient être plus contrôlées par le centre tout en étant plus impliquées dans les organes centraux des partis nationaux, puisque les pouvoirs de l'Assemblée et de l'Exécutif gallois sont plus limités que ceux de leurs homologues écossais et que l'arrangement institutionnel y est plus intégratif.

B. Présentation des résultats

La table 2 présente les résultats de notre étude des statuts des partis nationaux. Chaque parti est présenté à son tour et ne compte plusieurs colonnes que si son organisation varie selon les régions. Ainsi, le Parti travailliste, les Libéraux Démocrates britanniques et le Parti populaire espagnol ayant une organisation symétrique, une seule colonne est présentée. En revanche, le Parti conservateur britannique et le PSOE espagnol ont une organisation asymétrique. Nous présentons donc deux colonnes pour le Parti conservateur, une pour l'Écosse et une pour le Pays de Galles (abrégé 'PdG' dans le tableau), et également deux colonnes pour le PSOE, qui a une organisation spéciale en Catalogne.

(PART 1) Sélection du chef du parti

Que ce soient les partis espagnols ou les partis britanniques, tous reçoivent un score de (0), car leurs branches régionales n'ont aucune influence formelle dans la sélection du chef du parti. Ainsi, le congrès du PP et celui du PSOE élisent le chef du parti, mais les organisations régionales n'y sont pas représentées. Seules les organisations sous-régionales (provinciales et locales) y sont représentées par des délégués. Le chef du Parti travailliste est quant à lui élu par un collège électoral qui inclut les députés nationaux et européens du parti, les militants et les

Table 2. Le caractère décentralisé du Parti Travailliste, Parti Conservateur et Libéraux Démocrates britanniques et du Parti Populaire et PSOE espagnols.

VARIABLE	ROYAUME UNI				ESPAGNE		
	Parti travailliste	Parti conservateur		Libéraux Démoc- crates	Parti populaire	PSOE	
Eco		PdG	Catalogne (PSC-PSOE)			Autres CA	
PART 1. Sélection du chef de parti	0	0	0	0	0	0	0
PART 2. Sélection des candidats, élections générales	0	3	0	3	0	3	0
PART 3. Formulation de la politique nationale	1	1	1	1	1	3	1
PART 4. Représentation garantie	0	1	1	1	2	2	2
PART 5. Garantie statutaire	0	0	0	3	0	0	0
Moyenne PART	0,2	1	0,4	1,6	0,6	1,6	0,6
		0,7				0,65*	
AUTO 1. Sélection des chefs régionaux	0	3	3	3	3	4	3
AUTO 2. Sélection des candidats, élections régionales	2	3	3	3	2	4	2
AUTO 3. Formulation de la politique régionale	3	3	3	3	2	4	2
AUTO 4. Discipline interne	0	3	0	2	1	4	2
Moyenne AUTO	1,25	3	2,25	2,75	2	4	2,25
		2,625				2,35*	
Moyenne générale¹	0,725	2	1,325	2,175	1,3	2,8	1,425
		1,6625				1,5*	
Moyenne par pays		1,52				1,4	

Abréviations: Eco: Ecosse; PdG: Pays de Galles; PSOE: Parti socialiste ouvrier espagnol; PSC: Parti socialiste de Catalogne; CA: communauté autonome.

¹ Dans le but de donner un poids égal à AUTO et à PART, moyenne générale = (moyenne AUTO + moyenne PART)/2.

* moyenne pondérée (Catalonia = 1/17).

organisations affiliées (comme les syndicats et les sociétés coopératives). Le chef du Parti conservateur est élu à l'issue d'un processus en deux étapes qui inclut les députés et les militants, mais qui exclut les branches régionales et les élus conservateurs au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise. Enfin, le chef des Libéraux Démocrates est élu par les seuls militants du parti. En outre, les chefs de parti britanniques sont élus parmi les députés du parti à Westminster.

(PART 2) Sélection des candidats aux élections générales

Les Libéraux Démocrates britanniques, le Parti conservateur en Ecosse et le Parti Socialiste Catalan (PSC), parti fédéré au PSOE, reçoivent tous trois un score de (3) car les processus de sélection des candidats aux élections générales est entièrement supervisé par les branches régionales. A contrario, le Parti travailliste et le Parti conservateur au Pays de Galles ont un système de sélection contrôlé par les organes centraux du parti; ils se voient donc attribuer un score de (0). Il est à noter que le Parti conservateur a une organisation asymétrique, avec un système de sélection spécifique à l'Ecosse, alors que la sélection des candidats dans le reste du pays est supervisée par le parti national. Enfin, les processus de sélection des candidats aux élections générales du PP et du PSOE sont identiques: chaque section provinciale³³ établit une liste de candidats, qui est ensuite soumise à l'approbation du parti national. A l'exception du PSC, qui choisit ses candidats librement, le processus de sélection des candidats aux élections générales des partis nationaux espagnols exclut les branches régionales du choix des candidats. Le PP et le PSOE reçoivent donc un score de (0).

(PART 3) Formulation de la politique générale (programme) du parti

Tous les partis étudiés ici donnent une voix à leurs branches régionales dans la définition de la politique et du programme de leur parti. Cependant, leur participation est généralement limitée à la présence de quelques délégués régionaux à la conférence nationale du parti (PP, PSOE, Parti travailliste) ou alors leur rôle est purement consultatif (Parti conservateur). Leur score est donc de (1). De plus, le rôle des conférences nationales est souvent d'approuver sans discussion les propositions qui leur sont présentées par l'exécutif national du parti. L'influence des délégués régionaux ne peut donc y être que marginale. A nouveau, le PSC est une exception, puisqu'il présente son propre programme pour les élections générales en Catalogne à la place du PSOE. Il reçoit donc un score de (3).

33. En général, les provinces sont un niveau de gouvernement local en dessous de la communauté autonome. Un certain nombre de communautés autonomes ne comptent qu'une seule province: la Cantabrique, les Iles Baléares, la Communauté de Madrid, Murcie, la Navarre, la Principauté des Asturies et La Rioja. Les provinces définissent également les limites des circonscriptions électorales pour les élections générales.

(PART 4) Représentation garantie des branches régionales dans les instances centrales

Cette variable mesure la présence des branches régionales au sein des organes centraux des partis nationaux comme le comité exécutif (organe principal de direction du parti), les comités politiques (comités en charge de la réflexion sur la politique du parti) et la conférence ou le congrès du parti. Etant donnée la fréquence relativement basse des conférences (une fois par an au Royaume Uni, tous les trois à quatre ans en Espagne), nous avons décidé de privilégier la représentation des branches régionales au sein des organes exécutifs des partis nationaux.

Le Parti travailliste est le seul parti à recevoir un score de (0) parce que ses statuts ne prévoient aucune représentation des régions dans son exécutif (*National Executive Committee*, NEC). De plus, le nombre de représentants régionaux à la conférence nationale est trop faible par rapport à celui des députés, représentants des circonscriptions et autres délégués syndicaux pour représenter un véritable poids au sein de la conférence. Le Parti conservateur ne permet qu'une faible représentation de ses branches régionales au sein de ses organes centraux, mais avec deux membres (sur dix-sept) dans l'exécutif du parti et la présence des élus conservateurs au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise à la conférence du parti, nous lui avons donné un score de (1). Les Libéraux Démocrates reçoivent le même score à cause de la présence de délégués régionaux à la conférence nationale du parti. Enfin, les partis espagnols reçoivent un score de (2) parce que la part des représentants régionaux au sein de l'exécutif national du PP et du PSOE est équivalente à celle des autres sections du parti (membres ordinaires, élus nationaux du parti, représentants des autres sub-divisions étatiques). En revanche, la participation des branches régionales à la conférence nationale est très limitée sinon inexistante.

(PART 5) Garantie statutaire des pouvoirs des branches régionales

Par garantie statutaire, nous entendons la sécurité des statuts, des pouvoirs et de l'autonomie des branches régionales dans le parti national. Il s'agit d'évaluer si les pouvoirs des branches régionales sont inclus dans les statuts du parti et la manière dont ceux-ci peuvent être changés, c'est-à-dire si tout changement de statut nécessite le consentement mutuel du parti national et des branches régionales ou si une décision du seul parti national suffit.

Les Libéraux Démocrates reçoivent un score de (3), car leurs statuts mentionnent les pouvoirs des branches régionales et leur donnent un droit de veto sur tout amendement qui altérerait l'équilibre des pouvoirs entre le parti national et les branches régionales. Les statuts de tous les autres partis ne mentionnent que quelques unes des responsabilités des branches régionales mais ne stipulent pas leurs pouvoirs de façon claire et détaillée. S'ajoute à cette ambiguïté le fait que les statuts de tous ces partis peuvent être amendés par le parti national sans que les branches régionales ne soient consultées. A part le Parti conservateur, qui a un collège constitutionnel spécial, les autres partis prévoient que leur constitution

peut être amendée par un vote de la conférence nationale. Ils reçoivent donc un score de (0).

(AUTO 1) Sélection du chef régional

Le Parti travailliste est un cas à part, dans la mesure où sa constitution ne mentionne pas l'existence de chefs des branches régionales. Ainsi, officiellement, les branches écossaise et galloise n'ont qu'un seul chef, le chef du Parti travailliste britannique. Le Parti travailliste reçoit donc un score de (0). Comme le PSC n'est qu'un parti fédéré au PSOE, il a l'entière liberté de choisir son chef. Comme l'organisation du parti est bifurquée en Catalogne, le PSC-PSOE reçoit un score de (4). Les branches régionales du PSOE dans les seize autres communautés autonomes, celles du PP, des Libéraux Démocrates et des Conservateurs choisissent leurs chefs lors de leurs conférences régionales respectives. Comme ces choix sont faits sans intervention du parti national, le PP, le PSOE (hors Catalogne), le Parti conservateur et les Libéraux Démocrates ils se voient attribuer un score de (3).

(AUTO 2) Sélection des candidats aux élections régionales

En raison de son organisation bifurquée en Catalogne, le PSOE reçoit un score de (4) dans la région. Les Conservateurs et les Libéraux Démocrates britanniques laissent leurs branches régionales libres de choisir leurs candidats aux élections régionales, les organes centraux du parti n'intervenant à aucun moment. Ils reçoivent donc un score de (3). Le Parti travailliste britannique, le PP et le PSOE reçoivent un score de (2): les branches régionales choisissent les candidats, mais ceux-ci doivent être approuvés par l'exécutif national du parti.

(AUTO 3) Formulation du programme régional

A nouveau, le PSOE reçoit un score de (4) en Catalogne. Les branches régionales des partis britanniques sont autonomes lorsqu'il s'agit de préparer les programmes électoraux pour les élections régionales. Ils reçoivent ainsi un score de (3). Les partis espagnols ont une plus forte tendance à insister sur l'unité programmatique du parti. Ils supervisent donc la rédaction des programmes électoraux régionaux et reçoivent un score de (2).

(AUTO 4) Discipline interne

Ici, nous considérons les questions disciplinaires relatives aux membres ordinaires du parti et à l'administration des unités sub-étatiques. En revanche, cette catégorie n'inclut pas la discipline parlementaire, qui est généralement sujette à des règles différentes et spécifiques au groupe parlementaire. Le système disciplinaire des Libéraux Démocrates se fait au niveau local, avec un système d'appel national. Cependant, la moitié des membres de cette commission d'appel

disciplinaire sont nommés par les branches régionales du parti. Ils se voient donc attribuer un score de (2). Alors que le PSOE donne à ses branches régionales un certain nombre de responsabilités en matière de discipline interne, les cas les plus graves sont pris en charge par le parti national, il reçoit donc un score de (2). En revanche, en Catalogne, le parti étant bifurqué, il reçoit un score de (4). Le PP n'autorise qu'une participation limitée des branches régionales au processus disciplinaire, et les sanctions disciplinaires sont prises par le parti national. Le PP reçoit un score de (1). Le Parti conservateur a à nouveau une organisation asymétrique: alors que la branche écossaise du parti a son propre comité disciplinaire qui est le seul à statuer sur de pareils cas, c'est le parti national qui est en charge des questions de discipline dans le reste du Royaume Uni, Pays de Galles inclus. Ainsi, le Parti conservateur reçoit un (3) en Ecosse et un (0) pour le Pays de Galles. Enfin, le Parti travailliste reçoit aussi un score de (0), parce que la discipline interne est administrée par le Comité Exécutif National.

C. Analyse des résultats

En ce qui concerne notre hypothèse générale, nous trouvons que l'organisation régionale de l'Etat et celle des partis politiques nationaux ne sont que partiellement corrélées. Les moyennes par pays montrent que de façon générale, les partis espagnols ont un indice de décentralisation légèrement inférieur à celui des partis britanniques, mais la différence est assez faible, et surtout les différences au sein d'un même pays sont assez marquées. Ainsi les branches régionales des Libéraux Démocrates sont aussi impliquées dans le parti national que l'est le PSC dans le PSOE et aussi autonomes que les branches régionales du PSOE (hors Catalogne). La figure 1 présente les scores des partis nationaux.

On retrouve des éléments d'asymétrie dans chacun des pays, mais de façon assez peu systématique. Au Royaume Uni, le Parti conservateur est le seul parti à établir une distinction formelle entre sa branche écossaise et le reste du parti. En Catalogne, le PSC-PSOE présente ses propres candidats et propose son propre programme à la place du PSOE aussi bien pour les élections générales que pour les élections régionales. Son seul lien organisationnel officiel avec le PSOE est la présence de représentants du PSC au sein des institutions centrales du PSOE.

De la même manière que l'hypothèse générale n'est que partiellement confirmée et que l'asymétrie n'est pas présente partout de la même façon, les résultats ne viennent que partiellement conforter les autres hypothèses. Tout d'abord, le dualisme ne conduit pas nécessairement à une plus faible participation des branches régionales dans les organes centraux des partis nationaux (comparer par exemple les résultats du Parti conservateur en Ecosse et au Pays de Galles). D'autre part, si le score du PSC-PSOE semble conforter l'hypothèse selon laquelle la décentralisation favorise la participation des branches régionales dans le parti (H2), les scores très bas du PP et du PSOE montrent que la participation des branches régionales dans les organes centraux des partis nationaux n'est pas nécessairement fonction

du niveau de centralisation de l'Etat. De façon générale, tous les partis, à l'exception notable des Libéraux Démocrates et du PSC, ont un score PART plutôt faible.

D'autre part, si le score AUTO du PSC-PSOE et celui du Parti conservateur (la branche écossaise est plus autonome que la branche galloise) vont dans le sens de l'hypothèse 3, qui veut que le dualisme encourage l'autonomie des branches régionales, le fait que le Parti conservateur gallois ait un score AUTO à peu près égal à celui du PP et du PSOE et que les Libéraux britanniques et les Conservateurs écossais aient un score bien supérieur à celui du PP et du PSOE va à l'encontre de cette hypothèse. Enfin, les partis semblent être plus sensibles à l'effet de la décentralisation sur l'autonomie des branches régionales (H4). Même si le Parti travailliste a un score plus bas que ce que l'on pouvait prévoir et que le PSC-PSOE a un score un peu plus élevé que prévu, les autres partis reflètent plutôt bien ce que nous prévoyions. Il est à noter que tous les partis, à l'exception du Parti travailliste, ont un score AUTO compris entre 2 et 4, indiquant ainsi que toutes les branches régionales bénéficient d'un certain degré d'autonomie.

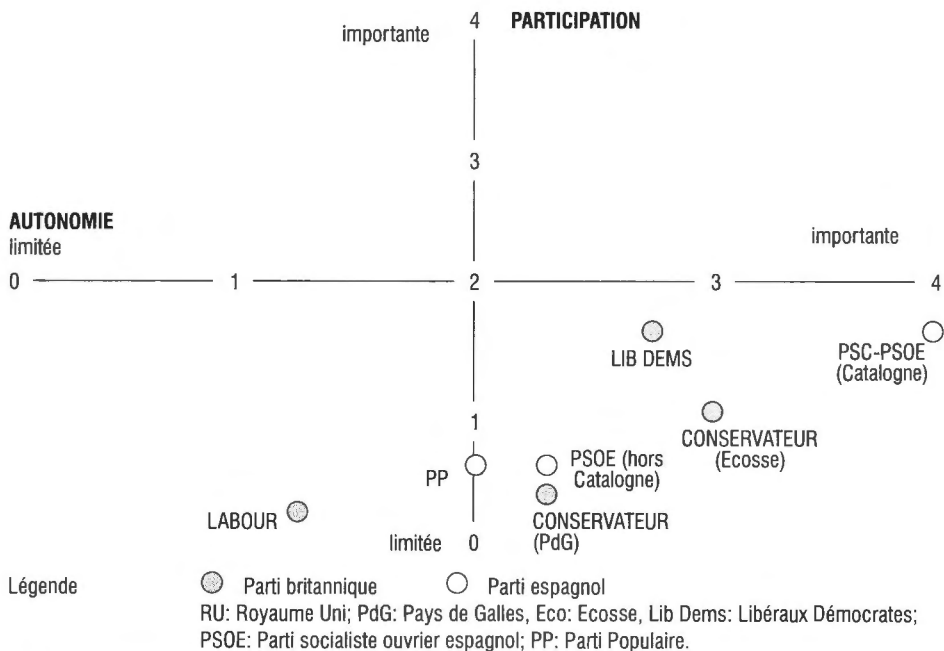


Figure 1. Scores des partis politiques en Espagne et au Royaume Uni.

IV. Conclusion

Dans aucun des deux Etats, la décentralisation n'a donné lieu à un démantèlement des partis nationaux. Notre analyse confirme seulement partiellement notre hypothèse générale selon laquelle les partis nationaux dans les Etats décentralisés sont aussi décentralisés. Deux choses sont à noter: quel que soit le pays et quel que soit le parti, la participation des branches régionales au sein du parti central reste limitée et un certain degré d'autonomie des branches régionales est assuré dans la plupart des domaines. Cependant, nous ne pouvons pas généraliser les résultats relatifs à cinq partis dans deux pays à l'ensemble des partis politiques présents dans des pays dont l'organisation aurait été décentralisée plus ou moins récemment, et nous devons garder à l'esprit que ces conclusions ne s'appliquent qu'à l'Espagne et au Royaume Uni.

Les résultats suggèrent que le caractère décentralisé de l'Etat ne peut pas expliquer à lui seul les différences entre partis. S'il est finalement peu surprenant que les partis politiques ne réagissent pas de façon mécanique et identique aux changements dans leur environnement institutionnel, il reste à voir comment les statuts sont appliqués dans la réalité. Ainsi, l'existence de chefs régionaux en Ecosse et au Pays de Galles au sein du Parti travailliste britannique montre que les règles informelles et les pratiques sur le terrain ont une grande importance.

D'autres variables ont enfin le potentiel d'affecter l'organisation régionale des partis politiques. Ainsi, il est peut-être possible d'imaginer que les partis britanniques et (dans une moindre mesure) espagnols ont manqué de temps pour ajuster leur structure organisationnelle aux changements institutionnels. Si les changements dépendent de la trajectoire et de l'histoire des partis (*path dependency*),³⁴ alors l'histoire de ces partis et des systèmes de partis dans lesquels ils opèrent doit être étudiée. De plus, les partis nationaux peuvent décider de (dé)centraliser leur organisation pour mieux adapter leurs stratégies dans les régions où ils sont confrontés à la concurrence de partis ethno-régionalistes. La façon dont les systèmes de partis régionaux sont influencés par les partis régionalistes et l'intensité des sentiments régionalistes dans une région est également un facteur à prendre en compte.

34. PANEBIANCO, A., *o.c.*, p. 50.

SUMMARY

National political parties in Crisis? Party organization and decentralization: A comparison between Spain and the United Kingdom

This article investigates the link between state decentralization and party decentralization. We study the impact of the type (dual, integrative, asymmetrical) and degree of decentralization on two dimensions of the relationship between a party's central party organs and its regional branches: the autonomy of the regional branches to manage their regional affairs and the degree of participation of the regional branches in the central party. We compare the organization of five state-wide parties in two decentralized multi-national polities, Spain and the UK. Our analysis of their party statutes partly confirms the link between degree and asymmetry of decentralization and party organization. However, the impact of the type of distribution of powers between the state and its regions is much less clear. This article shows the need to investigate the influence of other factors such as regional party competition and electoral rules on the type of central-regional relationships within state-wide parties.

Het Europese beleid in de Belgische federatie. Standpuntbepaling en vertegenwoordiging van de Belgische belangen

Peter BURSENS

Docent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de
Universiteit Antwerpen

I. Inleiding

Alle landen van de Europese Unie zijn vandaag het voorwerp van een dubbele aanval op hun soevereiniteit. EU-lidstaten worden geconfronteerd met twee aan elkaar tegengestelde processen die in de praktijk kunnen leiden tot een opwaartse en neerwaartse uitholling van hun bevoegdheden en beslissingsmacht. Er is ten eerste het proces van Europeanisering in de betekenis van de creatie van een Europese bestuurslaag die de bevoegdheid krijgt toegewezen om in aantal beleidsdomeinen beslissingen te nemen.¹ Daarnaast is er het proces van regionalisering in de betekenis van de creatie van subnationale bestuursniveaus die eveneens gedeeltelijk zeggingskracht krijgen over een reeks beleidssectoren.² Meer in het bijzonder wordt in dit artikel het proces van regionalisering geproblematiseerd tegen de achtergrond van het Europeaniseringsproces. Dit wil zeggen dat in de empirie zal worden getest of het neerwaartse proces van regionalisering daadwerkelijk leidt tot minder beslissingsmacht voor het statelijke bestuursniveau in zijn omgang met de Europese bestuurslaag. Concreet wordt nagegaan in hoeverre de positie van de federale bestuurslaag onder druk staat van de regionale bestuursniveaus met betrekking tot de standpuntbepaling en -vertegenwoordiging in de Europese Unie. Deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van een toetsing van twee concurrerende theoretische benaderingen – het *Liberal Intergovernmentalism* en het *Multi-Level Governance* perspectief – in twee verschillende sectoren – het milieubeleid en de verdragswijzigingen.

1. GREEN COWLES, M., J. CAPORASO. & TH. RISSE (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.
2. KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Elgar, 1998; JEFFERY, CH. (ed.) *The Regional Dimension of the EU*. London: Cass, 1997.

Al van bij het ontstaan van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1952 zijn politieke wetenschappers op zoek naar een allesomvattende theorie ter verklaring van het Europese integratieproces. Vaak stonden daarbij concurrerende benaderingen tegenover elkaar. Zo waren er in de jaren '60, '70 en '80 het intergouvernementalisme³ en het neo-functionalisme.⁴ Het laatste decennium wordt in dit verband onder meer gekenmerkt door een debat tussen *Liberal Inter-governmentalism* (LIG) en *Multi-Level Governance* (MLG), die als erfgenamen van beide oude theorieën kunnen beschouwd worden. Aanhangers van deze twee benaderingen beweren dat hun assumpties in staat zijn om het proces van Europese integratie te beschrijven en te verklaren. Ze stellen met andere woorden dat ze op basis van hun assumpties hypothesen kunnen formuleren over het verloop van het integratieproces en over de redenen waarom de integratie vordert zoals ze hebben beschreven. Dit artikel heeft tot doel de beschrijvende *claims* van beide benaderingen te toetsen met betrekking tot de betrokkenheid van de regionale bestuurslaag aan het interne proces van standpuntbepaling en -vertegenwoordiging in het Europese milieubeleid en ten aanzien van de Europese Conventie. Het probeert met andere woorden een antwoord te geven op de vraag welke (combinatie) van de twee theorieën het best in staat is te begrijpen hoe de Belgische preferentievorming en -vertegenwoordiging verloopt in de twee geselecteerde cases.⁵ Door deze analyse uit te voeren vanuit een focus op de rol van de subnationale bestuurslagen, wordt meteen ook een antwoord geboden op de empirische vraag in hoeverre het federale bestuursniveau in staat is de regionale aspiraties, om deel te nemen aan het Europese beleid, tegen te gaan en dus een zekere autonomie op dit vlak te bewaren.

De rest van dit artikel is als volgt opgebouwd. In de volgende sectie worden de twee theoretische modellen gepresenteerd en de concrete hypothesen met betrekking tot de rol van regionale actoren in preferentievorming en belangenvertegenwoordiging afgeleid. In de derde sectie wordt beknopt ingegaan op de constitutionele en institutionele positie van het regionale niveau in België. De vierde sectie behandelt de empirie van de twee cases: wat is de werkelijke rol van de Gewesten in het Europese milieubeleid en ten aanzien van de Europese Conventie? In de conclusie wordt ten slotte ingegaan op de vraag welke theoretische benadering in

3. HOFFMANN, S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 95, 1966; PUTNAM, R. D., *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, *International Organization*, vol. 42, 1988, pp. 427-460.
4. HAAS, E.B., *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces*. Stanford: Stanford UP, 1958; HAAS, E.B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organisation*. Stanford: Stanford UP, 1964; LINDBERG, L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford UP, 1963.
5. Theorieën kunnen getoetst worden aan de hand van verschillende criteria: de kracht van hun beschrijvingen, verklaringen en voorspellingen, en verder hun interne coherentie, hun reikwijdte en hun kritische zelfevaluatie. Zie hiervoor BURCHILL, S., LINKLATER, A. (eds.), *Theories of International Relations*. Basingstoke: Macmillan, 1996. Dit artikel focust op het eerste criterium.

staat is om de realiteit te beschrijven. Het antwoord op die vraag zal meteen ook een antwoord geven op de vraag in hoeverre het federale niveau de Europese standpuntbepaling en vertegenwoordiging (nog) domineert.

II. *Liberal Intergovernmentalism versus Multi-Level Governance*

Liberal Intergovernmentalism (LIG) argumenteert dat het proces van Europese integratie kan opgesplitst worden 'into a causal sequence of three stages: national preference formation, interstate bargaining and institutional choice.'⁶ Dit artikel houdt zich niet bezig met de onderhandelingen op het Europese niveau (de tweede stap) noch met het verklaren van het resultaat van het onderhandelingsproces (de derde stap). Het behandelt alleen de fase van de preferentievorming of standpuntbepaling en de wijze waarop de verdediging of de vertegenwoordiging van die standpunten georganiseerd wordt (de eerste stap). Met betrekking tot die eerste fase neemt LIG aan dat 'above all, [...] the primary political instrument by which individuals and groups in civil society seek to influence international negotiations is the nation-state, which acts externally as a unitary and rational actor on behalf of its constituents.'⁷ Uit dit globale perspectief van LIG⁸ kunnen meerdere concrete assumpties afgeleid worden over preferentievorming en belangenvertegenwoordiging. Ten eerste wordt verondersteld dat nationale regeringen de *gate-keepers* zijn tussen de binnenlandse en de Europese politieke arena's. Alle opwaartse en neerwaartse processen tussen subnationale en Europese actoren passeren zonder uitzondering langs de filter van de nationale/federale regeringen. Het centrale regeringsniveau is ook de enige vertegenwoordiger van de nationale belangen op het Europese niveau. Ten tweede wordt er vanuit gegaan dat binnenlandse publieke en private actoren betrokken zijn in een pluralistisch (*liberal*) politiek spel waarbij ze pogen zoveel mogelijk van hun eigen belangen te verkopen aan de nationale/federale regering die deze vervolgens in de Europese arena zal verdedigen. Ten derde wordt verondersteld dat nationale/federale regeringen in staat zijn om autonoom de binnenlandse belangen te aggregeren tot één enkel standpunt en dit vervolgens als unitaire actoren op het Europese niveau te verdedigen. Fairbrass en Jordan vatten de uitgangspunten van het LIG gevat samen: 'A state's core task is first to aggregate national societal preferences (the 'L'

6. MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 20.

7. MORAVCSIK, A., *o.c.*, p. 22.

8. Zie ook: MORAVCSIK, A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 473-524 en MORAVCSIK, A., *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, *International Organization*, vol. 51, 1997, pp. 513-553.

in LI[G]), then to take them to the international level, where the necessary policies are supplied through interstate negotiation (the 'LI' in LI[G]).'⁹

In scherp contrast met het bovenstaande bekijkt de MLG benadering de Europese integratie als een *polity-creating* proces waarin bevoegdheden en macht geleidelijk aan overgeheveld worden van het nationale/federale niveau naar andere bestuurslagen.¹⁰ MLG veronderstelt dat beslissingsbevoegdheden gedeeld worden door actoren uit verschillende bestuurlijke lagen in plaats van gemonopoliseerd door centrale regeringen. Europese instellingen zoals de Europese Commissie, het Europees Hof van Justitie en het Europees Parlement worden niet gezien als louter instrumenten van centrale regeringen, maar als actoren met onafhankelijke preferenties. Volgens het MLG model betekent het Europese model van collectieve (*joint*) besluitvorming voor de nationale/federale regeringen een aanzienlijk verlies van controle. Ook uit de MLG benadering kunnen een aantal meer concrete assumpties afgeleid worden met betrekking tot preferentievorming en belangenvertegenwoordiging. Ten eerste veronderstelt MLG dat door het integratieproces het statelijke niveau niet de enige *interface* is tussen de Europese en de binnenlandse politieke arena's. Staten hebben met andere woorden hun monopoliepositie als filter verloren. Daarnaast erkent MLG dat binnenlandse publieke en private actoren een binnenlands spel van belangenverdediging spelen, maar het voegt er onmiddellijk aan toe dat het daarbovenop een proces veronderstelt waarbij subnationale actoren de centrale overheden omzeilen en rechtstreeks aankloppen bij het Europese niveau om hun eigen belangen te verdedigen. Het resultaat hiervan is een derde veronderstelling die luidt dat centrale regeringen autonomie verliezen omdat ze niet steeds in staat zijn om alle binnenlandse belangen geaggregeerd naar buiten (i.c. naar Europa) te brengen.

In dit artikel worden concrete hypothesen uit de twee modellen afgeleid en getoetst aan de hand van twee cases: het Europees milieubeleid en de Europese Conventie. Waarom viel de keuze op deze twee cases? De Europese Conventie (en de daarop volgende Intergouvernementele Conferentie of IGC) is het typevoorbeeld van een belangrijke stap in het Europese integratieproces en kan dus perfect dienen als toets voor LIG dat oorspronkelijk ontworpen werd als een omvattende verklarende theorie voor het verloop van het integratieproces. Maar LIG heeft tijdens zijn ontwikkeling duidelijk meer aspiraties gekregen. Moravcsik zelf heeft de toepasbaarheid ervan op *day-to-day* besluitvorming aangekaart: 'Of course, it remains an open question to what extent the pattern of national preferences

9. FAIRBRASS, J., & A. JORDAN, Multi-level Governance and Environmental Policy (pp. 148-164) in I. Bache & M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 153.

10. MARKS, G., L. HOOGHE, & K. BLANK, European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996, pp. 341-378; HOOGHE, L., (ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford UP, 1996; HOOGHE, L. & G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

(...) remains a, perhaps the, decisive factor in daily decision-making or judicial interpretation.¹¹ De toepasbaarheid van LIG op doordeweekse besluitvorming is bovendien het meest in vraag gesteld ten aanzien van regulerend beleid.¹² Aangezien het milieubeleid kan beschouwd worden als het typevoorbeeld van Europees regulerend beleid, maakt de keuze een echte test van de beschrijvende *claims* van LIG mogelijk. Met andere woorden, indien LIG overleeft in beide cases, en in het bijzonder in de case van het milieubeleid, dan maakt het een uitstekende kans om uit te groeien tot de theorie met de meest sluitende beschrijving van de rol van subnationale actoren in de Europese besluitvorming.

Ook met betrekking tot het MLG perspectief zijn er goede argumenten om het milieubeleid en de Conventie te bestuderen. Als er één beleidsdomein is, naast het regionale beleid, waarin het MLG perspectief zou moeten in staat zijn om een gedetailleerde beschrijving te geven van de besluitvorming, dan is het wel het milieubeleid. Dit beleidsdomein wordt immers veelal gekenmerkt door erg technische dossiers waarvoor de bevoegdheden binnen de lidstaten vaak verspreid liggen over meerdere bestuurslagen. Trouwens, Marks and Hooghe maken expliciet het onderscheid tussen beslissingen over de reikwijdte van de integratie en beslissingen over regels die toepassing vergen binnen het Europese politieke systeem.¹³ Zij beweren dat het verlies aan controle door de centrale regeringen net in die tweede categorie aanzienlijk is. Met andere woorden, MLG zou zeker in het milieubeleid in staat moeten zijn een adequate beschrijving te geven van het besluitvormingsproces, in het bijzonder met betrekking tot de rol van de subnationale actoren. Als MLG bovendien in staat zou zijn ook het proces van preferentievorming en belangenverdediging met betrekking tot de Europese Conventie, als typevoorbeeld van de eerste categorie, te begrijpen, dan kan het als een ernstige concurrent van LIG beschouwd worden.

Voor allebei de cases geldt ten slotte dat de LIG assumptie dat een lidstaat vertegenwoordigd wordt door een unitaire centrale regering die in staat is om op autonome wijze binnenlandse belangen te aggregeren, nauwelijks beter kan op de proef gesteld worden in de context van de federale lidstaat België.

Uit de twee theoretische benaderingen kunnen vervolgens twee paar hypothesen gegeneerd worden: één paar over de rol van subnationale autoriteiten in het binnenlandse preferentievormingsproces en één paar over de rol van subnationale autoriteiten in de belangenvertegenwoordiging op het Europese niveau. Figuur 1 biedt een overzicht van de verwachtingen van beide modellen.

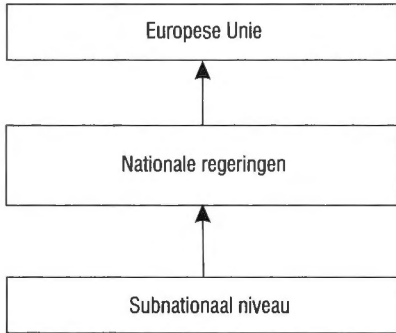
11. MORAVCSIK, A., Reply: The Choice for Europe, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, 1999, p. 179.

12. FAIRBRASS, J. & A. JORDAN, *o.c.*

13. HOOGHE, L. & G. MARKS, 2001, *o.c.*

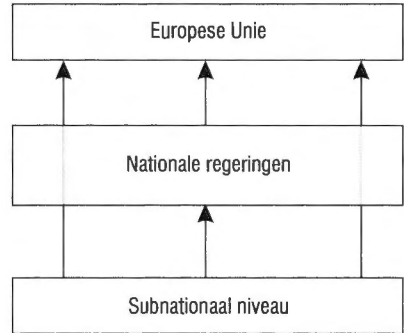
Liberal Intergovernmentalism

nationale regeringen aggregeren de binnenlandse preferenties en verdedigen deze op het EU-niveau



Multi-level Governance

het subnationale niveau beslist mee of zelfs alleen over preferentieaggregatie en kan zichzelf vertegenwoordigen op het EU-niveau



Figuur 1. Preferentievorming en belangenvertegenwoordiging volgens LIG en MLG.¹⁴

Uit de LIG en MLG benaderingen kunnen de volgende beschrijvende voorspellingen gedistilleerd worden, respectievelijk met betrekking tot preferentievorming (LIG-p en MLG-p) en vertegenwoordiging (LIG-v en MLG-v):

- (1) LIG-p: LIG veronderstelt dat het nationale/federale niveau de binnenlandse preferentievorming domineert en zijn autonomie inzake preferentievorming kan behouden ten aanzien van het regionale niveau.
- (2) LIG-v: LIG veronderstelt dat het subnationale niveau exclusief gebruik maakt van het intra-statelijke kanaal om zijn belangen te verdedigen en niet zelf op het Europese niveau actief is.
- (3) MLG-p: MLG veronderstelt dat het nationale/federale niveau en het regionale niveau allebei betrokken zijn bij de binnenlandse preferentievorming zonder dat het centrale niveau volledige controle uitoefent op het standpunt dat op het Europese niveau zal verdedigd worden.
- (4) MLG-v: MLG veronderstelt dat het regionale niveau, naast het intrastatelijke kanaal, ook gebruik maakt van directe kanalen naar het Europese niveau en daarbij het centrale niveau omzeilt.

14. Bron: FAIRBRASS, J. & A. JORDAN, *o.c.*, p. 501.

III. De constitutionele en institutionele positie van de Belgische regio's met betrekking tot de Europese besluitvorming

Alvorens de beschrijvende aspiraties van beide modellen te toetsen werpt deze sectie de schijnwerpers op de algemene institutionele Belgische context inzake de deelname van de deelstaten aan de Europese besluitvorming. Een goed begrip van de institutionele omgeving zal belangrijk blijken te zijn bij de beoordeling van de twee concurrerende modellen. De manier waarop België zich intern organiseert om een rol te kunnen spelen in de Europese besluitvorming is getekend door vijf opeenvolgende staatshervormingen (1970, 1980, 1988, 1993 and 2001) die België de afgelopen 35 jaar hebben omgevormd van een gecentraliseerde staat tot een volwaardige federale staat. Deze hervormingen hebben de context geschapen waarin de huidige Europese coördinatie en implementatiemechanismen uitgedacht en geïnstalleerd werden. Voor dit artikel zijn meer in het bijzonder vier kernaspecten van het Belgische federalisme erg relevant: de verticale en horizontale bevoegdheidsverdelingen, de bevoegdheden van de deelstaten op het vlak van buitenlands beleid en de nevenschikking van normen.

Ten eerste wordt het Belgische federalisme gekenmerkt door bevoegdheden die niet op een homogene wijze gespreid zijn over de verschillende bestuursniveaus. In de meeste beleidsdomeinen liggen de bevoegdheden gespreid over het federale en het regionale niveau. Daarbij is het belangrijk te vermelden dat elk niveau binnen de door de Grondwet toebedeelde bevoegdheden wel verantwoordelijk is voor de volledige beleidscyclus. Dit is in het bijzonder relevant voor de milieusector die een verschuiving van bevoegdheden in de richting van het regionale niveau heeft meegemaakt door de staatshervormingen van 1980, 1988 en 1993. Anno 2004 zijn de Gewesten bevoegd voor het overgrote deel van het milieubeleid. Het federale niveau is nog enkel bevoegd voor productstandaarden, bescherming tegen radioactieve straling (met inbegrip van radioactief afval), de doorvoer van afval en de bescherming van het mariene milieu. Dezelfde logica maakt de deelstaten ook onderhevig aan Europese verdragswijzigingen voor zover deze impact hebben op (exclusieve) deelstatelijke bevoegdheden.

Ten tweede wordt het Belgische politieke systeem ook gekenmerkt door een horizontale bevoegdheidsverdeling. Vele federale overheidsdiensten en regionale departementen zijn bevoegd voor meer dan één beleidssector. Deze *overlap* is het resultaat van een historische evolutie die gekenmerkt wordt door de voortdurende creatie en afschaffing van administratieve diensten zodat er bijna geen één op één relatie meer bestaat tussen een minister en een departement.¹⁵ De verticale en horizontale heterogeniteit hebben samen tot gevolg dat vele Europese dossiers relevant zijn voor verschillende departementen op verschillende niveaus tegelijk.

15. DIERICKX, G., P. BURSENS, & S. HELSEN, *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees Beleid in België*. Gent: Academia Press, 2003.

Een derde belangrijk kenmerk werd ingevoerd door de staatshervorming van 1993. Die bepaalde namelijk dat Gemeenschappen en Gewesten een buitenlands beleid kunnen voeren in de beleidsdomeinen die hen door de Grondwet zijn toegewezen. In zijn uitvoering houdt dit zogenaamde *in foro interno, in foro externo* principe ook in dat het regionale niveau formeel moet betrokken worden bij Europese dossiers die gevolgen hebben voor regionale bevoegdheden. Dit geldt niet enkel voor het milieubeleid, dat voor het grootste deel een regionale bevoegdheid is, maar ook voor de verdragswijzigingen omdat die aan zowat alle bevoegdheden raken. In dit verband moet ook melding gemaakt worden van artikel 203 (ex-146) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie dat het, mede op aandringen van België, mogelijk maakt dat een deelstaat de vertegenwoordiging van zijn lidstaat opneemt in de Raad van Ministers. Binnen België werd vervolgens een Samenwerkingsakkoord afgesloten tussen het federale niveau en de Gemeenschappen en de Gewesten waarin de participatie van het deelstatelijke niveau formeel, maar slechts gedeeltelijk, geregeld wordt.¹⁶

Een van de oorzaken voor de toekenning van een formele rol voor de deelstaten in de Europese besluitvorming ligt in de Belgische Grondwet die bepaalt dat er geen hiërarchie van normen is. Federale wetten en regionale decreten staan op voet van gelijkheid: ze kunnen elkaar niet opheffen. Deze nevenschikking betekent ook dat elk bestuursniveau de volledige beleidscyclus van een grondwettelijk toegewezen bevoegdheid moet beheren. Een en ander wordt formeel geregeld door de genoemde Samenwerkingsakkoorden. Hoe dat in de praktijk uitdraait maakt het voorwerp uit van de volgende sectie.

IV. Belgische EU-standpuntbepaling en -belangenverdediging in de praktijk

A. Het Europees milieubeleid¹⁷

De besluitvorming in het Europese milieubeleid is een typevoorbeeld van de *méthode communautaire*. Het beslissingsproces vindt in essentie plaats binnen de zogenaamde institutionele driehoek van Europese Commissie (Commissie), Eu-

16. Het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers van de Europese Unie (*Belgisch Staatsblad*, 17 november 1994), geamendeerd door het Samenwerkingsakkoord 13 februari 2003 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 (*Belgisch Staatsblad*, 25 februari 2003).
17. De data met betrekking tot de Belgische aanpak van het Europees milieubeleid zijn afkomstig van het onderzoeksproject 'Meerlagig Milieubeleid' dat uitgevoerd wordt in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen van de Vlaamse Gemeenschap. Dank gaat uit naar Kristof Geeraerts die de interviews afnam en de data analyseerde.

ropees Parlement (EP) en Raad van Ministers (Raad), en door middel van de medebeslissingsprocedure.¹⁸ Erg vereenvoudigd komt de standaardprocedure hier op neer. De Europese Commissie neemt het initiatief voor een nieuw Europees wetsvoorstel, waarna de Raad en het EP zich erover uitspreken. Vaak zijn beide organen het met elkaar oneens en spreken zij zich pas na een lange onderhandelingsprocedure definitief over het voorstel uit. Pas indien beide instellingen op het einde van de rit hun goedkeuring hechten aan het voorstel, is er een nieuwe Europese wet. De drie genoemde instellingen zijn alle doelwitten voor de lidstaten om hun belangen bij te verdedigen. Dit ligt het meeste voor de hand bij de Raad omdat daarin de lidstaten formeel vertegenwoordigd zijn en omdat het één van de twee wetgevende organen is. De Raad is daarom ook het belangrijkste voorwerp van deze paragraaf. Maar ook de Commissie en het EP verdienen de aandacht van lidstaten die hun preferenties op het Europese niveau willen waarmaken. Ik bekijk daarom eerst of ten aanzien van die twee instellingen de federale autonomie overeind blijft.

Aan het officiële voorstel van de Commissie gaat een intensief proces van formele en informele consultaties vooraf. Voor dit artikel zijn vooral de zogenaamde expertcomités relevant. Dit zijn officiële comités waarin experts van de lidstaten zetelen. De Commissie raadpleegt hen om inhoudelijke input te verwerven en om al een eerste idee te krijgen van de nationale standpunten. Omdat de Gewesten wegens hun bevoegdheden meer technische expertise in huis hebben dan het federale niveau, worden de Europese expertcomités van Belgische zijde vaak bevolkt door milieuambtenaren uit de Gewesten. Slechts zelden vindt er een coördinatievergadering plaats om de Belgische experts een mandaat mee te geven. De expertcomités worden ook niet vermeld in het Samenwerkingsakkoord van 1994 (cf. infra) dat de Belgische coördinatie regelt. De Belgische experts worden wel vaak door de Permanente Vertegenwoordiging gevraagd om aan Europese vergaderingen deel te nemen. Maar soms nodigt de Commissie ook rechtstreeks uit, zonder dat de federale diensten betrokken worden. Naast de formele consultaties vinden er regelmatig informele contacten plaats tussen federale en gewestelijke milieuambtenaren enerzijds en Europese milieudiensten anderzijds. Deze contacten gaan meestal uit van de ambtenaren die binnen België een bepaald Europees dossier beheren en coördineren – de zogenaamde piloten (cf. infra). Het informele overleg met de Commissie komt daarom vaak, maar niet altijd, neer op het communiceren en verdedigen van het globale Belgische standpunt. De rechtstreekse en maar zelden gecoördineerde betrokkenheid van Gewestelijke ambtenaren bij de vroegste fase van de Europese besluitvorming sluit erg nauw aan bij de ver-

18. Dit is een sterk vereenvoudigde weergave. De dagelijkse praktijk is veel complexer: er zijn nog meer organen betrokken (zoals het Comité van de Regio's (CvdR) en het Economisch en Sociaal Comité (ECOSOC) en niet alle milieudossiers volgen de medebeslissingsprocedure (zoals milieufiscaliteit). Voor een gedetailleerd overzicht van het Europees milieubeleid zie JORDAN, A. *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*. London: Earthscan, 2002; McCORMICK, J., *Environmental Policy in the European Union*. London: Palgrave, 2001.

wachtingen van het MLG-perspectief. Het Belgische regionale niveau is in deze fase in staat om over het federale niveau heen de Europese arena te betreden. De LIG-v hypothese met betrekking tot het federale *interfacemonopolie* moet in dit geval verworpen worden. Enige nuancering is echter op zijn plaats. Noch het regionale niveau noch het federale niveau hecht erg veel belang aan deze fase in de Europese besluitvorming. Bijna alle aandacht gaat uit naar de onderhandelingen in de Raad van Ministers. Dit is erg onterecht maar het relativeert wel sterk het gewicht van het regionale omzeilingsgedrag.

Een gelijkaardig beeld is er bij het EP. Als co-wetgever weegt het EP even zwaar door als de Raad. Het essentiële verschil is dat de Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten terwijl het Parlement bevolkt wordt door rechtsreeks verkozen parlementsleden die aan elke (formele) controle van de nationale (en regionale) regeringen ontsnappen. Van formele belangenverdediging bij het EP is er dan ook geen sprake, noch vanuit het nationale niveau noch vanuit het regionale niveau. Administraties beseffen echter dat het Parlement een belangrijke speler is en trachten op een delicate en erg informele manier de Belgische europarlementsleden te beïnvloeden. Dit gebeurt zowel door federale als regionale ambtenaren en ook hier gaat het initiatief vaak uit van de piloten. Betekenen deze – zeldzame – praktijken een barst in de federale autonomie? Strikt genomen gaat het ook hier om omzeilingsgedrag van regionale autoriteiten en beantwoordt het dus aan de MLG verwachtingen. Maar nog meer dan bij de Commissie moet hier het belang van deze tussenkomsten in perspectief geplaatst worden. Er is erg weinig aandacht vanuit eender welk Belgisch niveau voor deze fase van de besluitvorming en de rol van de piloten relativeert opnieuw het extrastatelijke karakter. De echte test voor de federale autonomie en voor de beschrijvende kracht van de twee modellen moet plaatsvinden door middel van een analyse van de Belgische coördinatie voor en vertegenwoordiging in de Raad. Ik maak daarbij een verder onderscheid tussen het politieke en het ambtelijke niveau.

De formele coördinatie van het standpunt dat België inneemt op ministerieel niveau in de Raad Milieu vindt plaats binnen het Directoraat-Generaal E (DGE of P11 in pre-copernicaanse tijden) van de Federale Overheidsdienst (FOD of vooreen Ministerie) van Buitenlandse Zaken (BUZA). De locus van de coördinatie is federaal en (een vertegenwoordiger van) de federale milieuminister is steeds aanwezig, net als vertegenwoordigers van de Permanente Vertegenwoordiging (PV). Ook in dossiers die binnen de categorie van de gedeelde bevoegdheden vallen en zelfs in dossiers die behoren tot de exclusieve regionale bevoegdheden speelt het federale niveau een rol. Daarnaast worden wel alle regionale milieuministers steeds uitgenodigd. Alle volgens het Samenwerkingsakkoord geselecteerde deelnemers genieten bovendien van een vetorecht, al belet een *gentlemen's agreement* dat dit gebruikt wordt wanneer een actor in een concreet dossier geen bevoegdheden heeft. De coördinatie van het Belgische standpunt voor de Raad Milieu kan nog het best omschreven worden als een intergouvernementeel onderhandelingsproces tussen de regeringen van de verschillende Belgische beleidsniveaus. De praktijk tijdens de paars-groene regering (1999-2003) heeft bovendien uitgewezen

dat in het geval de milieuministers van verschillende niveaus van dezelfde politieke kleur zijn, de regionale minister zich bescheiden opstelt.¹⁹ Wat betekent dit voor de beschrijvingskracht van de twee modellen? De LIG-p hypothese faalt omdat het binnenlandse intergouvernementele proces zeer duidelijk wijst op een gelijke positie van de verschillende binnenlandse bestuursniveaus. Het federale en het regionale niveau zijn samen verantwoordelijk voor het aggregeren van de binnenlandse milieubelangen in één (interfederaal) Belgisch standpunt, zoals verondersteld door de MLG benadering. De extreme veronderstelling van MLG over een omzeilingsgedrag wordt echter ook niet bewaarheid. In termen van lidstatelijke autonomie betekent het wel dat alvast met betrekking tot de standpuntbepaling van het milieubeleid op ministerieel niveau de Belgische federale regering geen volledige autonomie meer heeft.

België moet niet alleen een standpunt innemen op het ministeriële niveau binnen de Raad maar ook op de vergaderingen van de ambtelijke werkgroepen en van het diplomatieke Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER). Voor deze gremia vindt de formele standpuntbepaling niet plaats binnen het DGE van de FOD BUZA, maar binnen het Coördinatie Comité voor Internationaal Milieubeleid (CCIM), wiens plenaire voorzitterschap in handen is het federale niveau. De federale autonomie wordt wel uitgehold omdat de regionale milieuautoriteiten deel uitmaken van het bureau (dat de agenda bepaalt) en bovendien ook vaak de thematische werkgroepen voorzitten. De deelstatelijke input in het Belgische standpunt is bovendien in de praktijk nog veel groter omdat de deelstaten het informele 'piloten' coördinatiesysteem domineren. Een piloot is een ambtenaar die binnen het CCIM aangeduid wordt om één bepaald Europees dossier gedurende het hele traject op te volgen. Zo'n piloot wordt gekozen wegens zijn expertise. Aangezien het meeste milieu expertise op het niveau van de Gewesten zit, leveren de Gewesten ook de meeste piloten. Kortom, nog meer dan op het ministeriële niveau deelt de Belgische federale regering op administratief vlak de controle over de preferentievorming met het regionale niveau. Dit is een erg relevant gegeven omdat het in de Europese besluitvorming van doorslaggevend belang is om vroeg, dit wil zeggen in het stadium van de werkgroepen, het nationale belang te bepalen en te verdedigen. De autonomie van het federale niveau is met andere woorden op het niveau van de werkgroepen volledig opgegaan in een interfederale preferentievorming. Dit betekent ook dat de bevindingen over het ministeriële niveau nog versterkt worden. De LIG-p hypothese is niet in staat om de Belgische praktijk met betrekking tot standpuntbepaling in het Europese milieubeleid adequaat te voorspellen. Het is integendeel het MLG perspectief dat als afgetekende winnaar uit de bus komt, omdat het impliciet toelaat dat het federale niveau en het regionale niveau allebei betrokken zijn in een gezamenlijke (*joint*) binnenlandse preferentievorming.

19. GEERAERTS, K, Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over. De Vlaamse betrokkenheid bij de totstandkoming van EU-milieubeleid, *pswpapers*, 2003/7.

Om een oordeel te vellen over de positie van het federale niveau in de Europese milieubesluitvorming of om een uitspraak te doen over de kracht van de twee theoretische modellen met betrekking tot het Europese milieubeleid, volstaat het niet om alleen naar de interne standpuntbepaling te kijken. Een dergelijke oefening moet aangevuld worden met een analyse van de wijze waarop de preferenties in de Raad verdedigd worden. Ik maak hierbij opnieuw een onderscheid tussen het politieke en het ambtelijke niveau. Vooraf herinner ik aan de Europese bepaling dat een lidstaat mag vertegenwoordigd worden door een vertegenwoordiger van een regionale regering zolang die vertegenwoordiger maar de volledige lidstaat bindt en dus niet enkel het eigen regionale standpunt verkondigt (cf. supra).

Opnieuw is het Samenwerkingsakkoord van 1994 bepalend voor de manier waarop de Belgische vertegenwoordiging op het ministeriële niveau georganiseerd wordt. Via een systeem van categorieën wordt bepaald welk bestuursniveau een lid van de regering naar de Europese onderhandelingen zal afvaardigen.²⁰ Tot 30 juni 2003 behoorde het milieubeleid tot categorie II, wat betekende dat het federale niveau de Europese delegatie leidde en dat de Gewesten, bij toerbeurt, het federale niveau vergezelden als assessoren. Op 1 juli 2003 is het milieubeleid naar categorie III verschoven zodat de Belgische delegaties in de Milieuraad nu geleid worden door een regionale milieuminister die wordt bijgestaan door de federale milieuminister. Gezien de intra-Belgische bevoegdheidsverdeling op het vlak van milieu is de huidige situatie een betere afspiegeling van de realiteit. Maar het betekent wel dat de regionale ministers een grotere Europese rol zijn gaan spelen: ze hebben als delegatieleider formeel spreekrecht in de Europese politieke arena gekregen. Deze formele toegang tot de Europese besluitvorming houdt echter geen omzeiling in van het lidstatelijke niveau van de federale regering. Het regionale niveau loopt hiermee niet rond de federale wachters heen, maar het is deel gaan uitmaken van de federale wacht, die op die manier eigenlijk een interfederaal korps is geworden. Bevestigt dit nu de intergouvernementele of de meerlagige verwachtingen? Oppervlakkig bekeken zou je kunnen zeggen dat het Belgische vertegenwoordigingsstelsel de LIG-v hypothese bevestigt omdat het niveau van de lidstaat de enige *interface* blijft tussen het subnationale en het Europese ni-

20. Deze categorieën worden samengesteld op basis van de bevoegdheden van de Europese Raadsformaties en van de intra-Belgische bevoegdheidsverdeling. Samengevat komt het hier op neer: een niveau dat exclusief bevoegd is bevolkt alleen de delegatie, een niveau dat hoofdzakelijk bevoegd is leidt de delegatie en een niveau dat in mindere mate bevoegd is mag een assessor meesturen. Wanneer het regionale niveau meespeelt, bepaalt een rotatiesysteem welk Gewest of welke Gemeenschap in de delegatie zit. Uiteraard zijn er ook uitzonderingen op deze regels. Voor een meer gedetailleerde bespreking, zie VOS, H., Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-study milieubeleid), *Res Publica*, vol. 43, 2001, p. 127-146; BEYERS, J., P. BURSENS, & B. KERREMANS, Belgium, the Netherlands and Luxembourg: Diversity among the Benelux Countries, in Zeff, E.E. & E.B. Pirro, (eds.) *The EU and the Member States: Co-operation, Co-ordination and Compromise*. Boulder: Lynne Rienner, 2001, pp. 59-88; KERREMANS, B., Belgium, in Kassim, H., B.G. Peters & V. Wright, (eds.) *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*. Oxford: Oxford UP, 2000, pp. 182-200.

veau: de Gewesten gebruiken enkel het intrastatelijke kanaal naar de Raad. Een meer gedetailleerde blik op de Belgische praktijk verraadt echter dat de intrastatelijke route manifeste aspecten van directe vertegenwoordiging in zich draagt. De formele aanwezigheid van regionale ministers op het Europese niveau is immers een praktijk die eerder door het MLG perspectief verwacht wordt. De slot-som hier moet evenwel zijn dat er geen exclusieve regionale belangenverdediging plaatsvindt in de Milieuraad. LIG wint daarom het pleit, maar niet zonder hulp van MLG: op ministerieel niveau wordt de federale autonomie gekenmerkt door een zekere mate van interfederale interdependentie.

In termen van delegatiesamenstelling is het administratieve niveau het ministeriële niveau echter niet gevolgd. In de werkgroepen van de Raad is het ook na 1 juli 2003 nog steeds een lid van de PV, vaak een attaché van de FOD Milieu, die de Belgische preferenties verdedigt. Deze onderhandelaar wordt bijgestaan door de piloten (cf. supra) die wisselen per dossier in plaats van per Gewest. Omdat de piloten vaak uit de Gewestelijke administraties afkomstig zijn, hebben de Gewesten dus ook vaak formele toegang tot de Raadswerkgroepen. Voor hen geldt echter wel hetzelfde principe als voor de ministeriële vertegenwoordigers: niet de deelstatelijke preferenties mogen verdedigd worden, maar enkel het globale standpunt van de gehele Belgische federatie. Bovendien hebben de ambtenaren in vergelijking met de politici een kleinere formele rol omdat ze enkel assessor zijn en geen delegatieleider. Kortom, met betrekking tot de theoretische discussie tussen LIG en MLG komen we op het ambtelijke niveau tot een gelijkaardige conclusie, zij het iets meer in het voordeel van de intergouvernementele visie: de Gewesten hebben in de praktijk formele toegang tot het Europese niveau, maar het blijft de lidstaat België die het globale (interfederale) Belgische standpunt verdedigt in de diverse geledingen van de Raad van Ministers.

B. De Europese Conventie²¹

Om de aspiraties van LIG en MLG volwaardig te toetsen wordt in dit artikel niet alleen een domein onderzocht waarin de dagelijkse communautaire spelregels centraal staan, maar ook een case waarin die spelregels gemaakt worden. De Europese Conventie werd in het leven geroepen op de Europese Raad van Laken in december 2001. Volgens het Belgische EU-voorzitterschap moest de introductie van een Conventie, als voorbereiding op een Intergouvernementele Conferentie (IGC), de valkuilen ontwijken waarin de voorgaande verdragswijzigingen (de

21. De data over de Belgische aanpak van de Conventie komen uit interviews met Anne Van Lancker (lid van de Conventie voor het EP), Gerrit Spriet (assistent van Karel De Gucht, lid van de Conventie voor het Belgische Parlement), Pierre Ruyffelare (kabinetsmedewerker van Patrick De Wael, lid van de Conventie voor het CvdR), Jean-Luc Dehaene (vice-president van de Conventie), Peter Moors (adviseur van de premier) en Hadewich De Keulenaer (Administratie Buitenlands Beleid van de Vlaamse Gemeenschap).

Verdragen van Amsterdam en Nice) waren gevallen. Door een nieuwe IGC te laten voorbereiden via een breed samengestelde 'constituante' met nieuwe regels en met een open agenda, hoopte men een meer ambitieus resultaat te bereiken. De aan de IGC en het uiteindelijke Grondwettelijke Verdrag voorafgaande Conventie verschilde inderdaad op een paar essentiële punten van de traditionele aanpak. Zo kregen de vertegenwoordigers van de regeringen het gezelschap van Europese parlementsleden, nationale parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese Commissie (naast een reeks waarnemers van andere instellingen en sociale partners). De elkaar doorkruisende breuklijnen in deze heterogene groep zouden samen met de volledig open agenda en een sfeer van deliberatie in plaats van onderhandelingen moeten leiden tot een consensueel gedragen voorstel van Grondwettelijk Verdrag. Met maar liefst acht leden bokste België in de Conventie behoorlijk boven zijn gewicht: naast een regeringsvertegenwoordiger en twee parlementaire vertegenwoordigers leverde België één van de twee vice-presidenten. Verder maakte een Belgische deel uit van de delegatie van het Europees Parlement (EP) en waren er waarnemers van Belgische nationaliteit uit het Comité van de Regio's (CvdR) en van de werkgevers. Elders werd al uitvoerig ingegaan op de vraag in hoeverre de nieuwe spelregels van de Conventie de preferentievorming van de lidstaten hebben beïnvloed.²² In dit artikel focus ik op de rol van de Belgische subnationale overheden. Zijn zij er in geslaagd om tijdens deze hoogmis van de Europese integratie de autonomie van de federale regering te doorbreken? En wat betekent dit voor de beschrijvende aspiraties van de twee concurrerende modellen? In de volgende paragrafen zoom ik in op het Belgische coördinatieproces tijdens de Conventie en op de rol van de Gewesten en de Gemeenschappen tijdens dit proces.

Met betrekking tot het Europese milieubeleid was het al duidelijk geworden: de locus van de Belgische EU-coördinatie is de FOD BUZA. Dat is niet alleen het geval voor de technische beleidsdomeinen uit de communautaire pijler, maar ook voor de *high politics* van de verdragswijzigingen. Na een kort intermezzo tijdens het Belgische EU voorzitterschap in 2001 – toen de kanselarij de EU-coördinatie gedeeltelijk naar zich toe had getrokken²³ – stond de FOD BUZA vanaf 2002 – en dus ook tijdens de Conventie – weer stevig aan het roer. Anders dan in het milieubeleid, bepaalt het Samenwerkingsakkoord van 1994 niet expliciet hoe verdragswijzigingen moeten worden aangepakt. Voor de Conventie viel men bovendien niet terug op de bestaande gewoonten tijdens verdragswijzigingen,²⁴ maar werden relatief jonge en zelfs ad hoc structuren gebruikt. Een eerste *task force* was

22. BURSENS, P., Enduring Federal Consensus. An Institutional Account of Belgian Preferences regarding the Future of Europe, *Comparative European Politics*, vol. 2, 2004, pp. 320-338.
23. BURSENS, P., How Multilevel are IGCs? The Belgian Federation and the 2000 IGC, *Regional and Federal Studies*, vol. 12, 2002, pp. 181-204.
24. KERREMANS, B., o.c.; BURSENS, P., 2002, o.c.; BEYERS J. & B. KERREMANS, Diverging Images of Consensus: Belgium and its Views on European Integration (pp. 126-165), in Goldman, K. & K. Gilland (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National View of the Nation in Four EU Countries*. Stockholm: Department of Political Science, 2001.

de zogenaamde 'politieke groep' die al actief was onder het Belgische EU voorzitterschap van 2001, maar die tijdens de Conventie onder het voorzitterschap van de FOD BUZA opereerde. Hierin zetelden alle Belgische Conventieleden, met inbegrip van de vice-voorzitter en een aantal academici. Daarnaast bestond er een voorbereidende 'technische groep' die bestond uit de medewerkers van de *Conventionneers*. Ten slotte was er de zogenaamde 'non-groep' die achter de schermen de zaken opvolgde.²⁵ Al deze groepen hadden met elkaar gemeen dat ze nauwlettend door de FOD BUZA werden gecoördineerd, zelfs tot op het niveau van de voorstellen en de amendementen die in de Conventie ingediend werden. Om dit te bereiken zat de FOD BUZA alle vergaderingen voor en installeerde ze in haar eigen schoot een informeel superviserend comité. Deze strak geleide coördinatie slaagde er in de Belgische input in grote mate te regisseren, zelfs met inbegrip van tactische afspraken. De coördinerende inspanningen van Buitenlandse Zaken werden bovendien sterk gesteund door de premier. Hoewel hij de dagelijkse coördinatie uit de kanselarij had laten vetrekken, bleef de federale premier toch sterk betrokken bij de Belgische standpuntbepaling, onder meer door vertegenwoordigers in alle groepen, het BUZA comité inclusief. Op basis van deze foto van de Belgische coördinatie kan besloten worden dat het federale niveau alles in het werk stelde om de Belgische preferentievorming te controleren en dat het daarin ook erg succesvol was. Het federale niveau bepaalde duidelijk wie er mee rond de coördinatie zat. Het stond de Belgische Conventieleden weliswaar vrij om daarnaast ook individuele voorstellen in te dienen of amendementen te verdedigen, zonder daarbij de federale coördinatie in te lichten. Over het algemeen werd echter van het rechtstreekse kanaal niet al te veel gebruik gemaakt.²⁶ De federale autonomie leek gevrijwaard en daarmee het gelijk van LIG bevestigd.

Laat me de lens even inzoomen op het gedrag van de regio's om deze eerste indrukken te verifiëren. Vooreerst is het belangrijk te herhalen dat nergens de Belgische aanpak van de Conventie formeel geregeld werd. Het Samenwerkingsakkoord van 1994 vermeldt uiteraard niets over de intern-Belgische coördinatie in het geval van een Conventie. Het gevolg was de ad hoc aanpak zoals boven beschreven. Door deze werkwijze konden de Gewesten en de Gemeenschappen geen beroep doen op de bepalingen uit het Samenwerkingsakkoord die hen een formele toegang tot de Belgische coördinatie verzekerden. De ad hoc aanpak gaf integendeel de FOD BUZA de mogelijkheid om de regio's formeel buiten de Belgische preferentiebepaling te houden. Ook de spelregels van de Europese Conventie brachten geen soelaas: er was geen directe vertegenwoordiging voorzien van de subnationale autoriteiten. Slechts twee achterdeurtjes stonden open. Een eerste was de delegatie van het Comité van de Regio's. De Belgische regio's slaagden erin om twee van de zes vacatures voor vertegenwoordigers in te vullen. Dit

25. CROMBEZ, C. & J. LEBBE, *Policy Processes and Positions for Convention and IGC: Belgium, Luxembourg and the Commission*, ECPR Joint Sessions, Uppsala, 2004.

26. BURSENS, P., *Enduring Federal Consensus. An Institutionalist Account of Belgian Preferences regarding the Future of Europe*, *Comparative European Politics*, vol. 2, 2004, pp. 320-338.

lijkt een indrukwekkende stap in de richting van het omzeilen van de federale regering. Naast deelname aan de binnenlandse coördinatie opende dit immers de mogelijkheid om door middel van diverse transnationale netwerken, waarvan de delegatie van het CvdR de belangrijkste was, de regionale belangen te vertegenwoordigen. Van een echte omzeiling was in de praktijk echter nauwelijks sprake. De delegatieleden van het CvdR genoten enkel een waarnemersstatus. Bovendien vertegenwoordigden zij niet de belangen van hun Gewest, maar die van hun politieke groep in het CvdR. Ten slotte blijkt uit de aanwezigheidslijsten dat de twee Belgische CvdR-delegatieleden niet tot de meest actieve *Conventionnels* konden gerekend worden.

De tweede achterdeur kon potentieel geopend worden door het federale parlement. Aangezien elke lidstaat twee parlementsleden mocht afvaardigen was het voor België mogelijk geweest om naast een kamerlid ook een Gemeenschapssenator of zelfs een regionaal parlements lid naar de Conventie te sturen. Die mogelijkheid werd echter niet gegrepen.²⁷ België vaardigde met Karel De Gucht wel een regionaal parlements lid af, maar die mandatering gebeurde door het Federale Parlement in het kader van de politieke evenwichten aldaar. Het Vlaamse Parlement, laat staan de andere regionale parlementen, was met andere woorden niet vertegenwoordigd in de Conventie. Met betrekking tot de formele toegang tot de vertegenwoordiging ten aanzien van de Europese Conventie wordt daarom de LIG-v hypothese bevestigd: de federale regering is er sterk in geslaagd om de deuren gesloten te houden voor de deelstaten, terwijl de deelstaten zelf nauwelijks ernstige mogelijkheden hadden om het federale niveau te omzeilen en zelf aan de Conventiewerkzaamheden deel te nemen. De weinige mogelijkheden die de regio's wel werden geboden, werden bovendien nauwelijks benut. Met andere woorden, de combinatie van een eerder onverschillige instelling van de regio's met de beperkende Europese en Belgische besluitvormingsregels resulteerde in een dominante positie van het federale niveau.

Maar vertegenwoordiging is niet alles. De regio's liepen dan wel de formele deelname zo goed al helemaal mis, ze hadden wel een input in de voorbereidende comités op het federale niveau omdat die openstonden voor alle Belgische Conventieleden, inclusief de waarnemers van het CvdR. Op die manier kreeg zelfs de Vlaamse minister-president directe toegang tot de Belgische preferentievorming. Dit stelde allemaal opnieuw niet zoveel voor omdat de regionale vertegenwoordigers, zoals gezegd, een ondermaatse belangstelling koesterden voor de Conventie. En zelfs al zouden zij erg actief geweest zijn, dan nog zou dit de federale autonomie niet echt uitgehold hebben. De federale deelnemers aan de Belgische coördinatie stonden immers veel sterker in aantal en qua expertise. De LIG-p hypothese wordt er niet mee onderuit gehaald omdat de betrokkenheid van het re-

27. Het Duitse Parlement nam deze mogelijkheid bijvoorbeeld wel met open handen aan en duidde naast een lid van de *Bundestag* ook een lid van *Bundesrat* aan. Op die manier waren de *Länder* rechtstreeks in de Conventie vertegenwoordigd.

gionale niveau beperkt bleef tot de intrastatelijke route. De omzeilingspiste van de MLG benadering wordt echter evenmin bewaarheid. Om de beeldspraak aan te houden: de regio's zijn er niet in geslaagd de poortwachters te omzeilen, hooguit om ze te vervoegen. *If you can't beat them, join them*, als het ware.²⁸

V. Conclusie: op weg naar interfederaliteit en theoretische synergie?

Wat vertellen de twee casussen ons over de reële mate van federale autonomie en over het theoretische debat tussen *liberal intergovernmentalism* en *multilevel governance*? Wat de praktijk van de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging betreft, blijkt er een duidelijk onderscheid te blijven tussen technische besluitvorming in het milieudomein en *high politics*. De mate waarin het federale niveau er in slaagt om de formulering van de standpunten en de aanwijzing van de onderhandelaars te domineren is één van de manifeste verschillpunten. Terwijl de autonomie van de federale regering sterk aangetast is in het milieudomein, blijft ze vrijwel geheel intact in het geval van onderhandelingen over Europese verdragswijzigingen. In de milieusector slagen regionale actoren, zowel van het politieke als van het ambtelijke niveau, er duidelijk in om een sterke stempel te drukken op de posities die België inneemt op het Europese niveau. Hierbij werd een verder onderscheid duidelijk al naargelang het doelwit van de belangenverdediging. Ten aanzien van de verschillende geledingen van de Raad wordt de coördinatie gekenmerkt door een gezamenlijk streven naar één coherent Belgisch standpunt. Hier deelt de federale regering haar autonomie met de regionale regeringen. Ten aanzien van de Commissie en – in mindere mate – ten aanzien van het EP verliest het federale niveau veel meer macht: er is soms zelfs sprake van exclusief regionale preferenties zonder de inmenging van het federale niveau. Hetzelfde beeld duikt op met betrekking tot de standpuntverdediging op het Europese niveau. De Belgische delegaties in de Raad worden geleid door een regionale vertegenwoordiger, maar bestaan wel steeds uit afgevaardigden van zowel het federale als het regionale niveau. Anders is het ten aanzien van Commissie en – opnieuw in mindere mate – EP: ook hier is soms sprake van expliciet omzeilingsgedrag van de Gewesten: eigen preferenties worden zonder het federale niveau te doorlopen rechtstreeks verdedigd bij Europese ambtenaren en Europarlementsleden.

28. De LIG veronderstellingen mogen dan al niet echt gefalsifieerd worden door de subnationale praktijk, de volledigheid gebiedt te vermelden dat de autonomie van de federale regering wel onder vuur kwam te liggen door de rol van de vice-president van de Conventie. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze speler een erg grote invloed had op centrale aspecten van de Belgische positie. Omdat hij behoorde tot de federale oppositie wordt hiermee de LIG hypothese niet volledig bevestigd. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de Belgische deelname aan de Conventie, zie BURSENS, P., 2004, o.c.

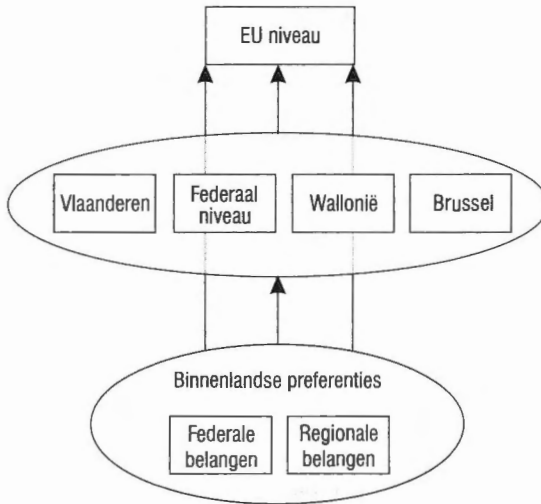
Dit alles staat in groot contrast met de praktijken tijdens de Europese Conventie. Ondanks de mogelijkheden die door de Conventieregels geschapen waren, vond de verdediging van de Belgische standpunten zo goed als alleen plaats via de vertegenwoordiging van de Belgische regering. De interne coördinatie zat bovendien stevig in handen van de FOD BUZA. De regionale autoriteiten kwamen er nauwelijks aan te pas en er waren ook maar erg weinig pogingen om eigen regionale preferenties via andere wegen in de Conventie binnen te brengen. De positie van de federale regering was met andere woorden erg sterk. Slotsom is dat, met uitzondering van het omzeilingsgedrag ten aanzien van Commissie en EP in het milieudomein, het lidstatelijke niveau nog lang niet verdwenen is. Dit betekent dat zelfs in het milieudomein de federale overheid niet zozeer haar autonomie verliest, maar eerder vergemeenschappelijkt of deelt met het regionale niveau. Je zou kunnen zeggen dat er een soort van interfederaliteit²⁹ is ontstaan, waarbij noch het federale niveau, noch het regionale niveau alleen, maar beide samen het Europeabeleid in handen hebben.

In dit artikel werd de praktijk van het Belgische Europeabeleid geanalyseerd tegen de achtergrond van de strijd tussen de beschrijvende aspiraties van twee concurrerende theorieën. Hoe werd het pleit op dit vlak beslecht? Parallel met de empirische bevindingen maak ik hier het onderscheid tussen het milieudomein en de Europese Conventie. De verwachting was dat MLG een thuiswedstrijd zou spelen in het milieudomein en dat de Belgische praktijk zou neerkomen op, ten eerste, een gedeelde betrokkenheid van het federale en het regionale niveau bij de binnenlandse preferentievorming zonder dat het centrale niveau daarbij volledige controle kan uitoefenen en op, ten tweede, het regionale aanwenden van zowel intrastatelijke kanalen als directe, omzeilende kanalen naar het Europese niveau. Uit de empirische bevindingen blijkt dat MLG inderdaad meer dan LIG in staat is om de Belgische praktijk te beschrijven. Regionale autoriteiten nemen op gelijke voet deel aan de interne preferentievorming en spelen vaak de hoofdrol in de Belgische EU-delegaties. Het MLG perspectief past in zoverre dat er sprake is van een vergemeenschappelijking (*pooling*) van preferentieaggregatie en -representatie, maar niet in de mate dat het een zuivere *second level player* is geworden.³⁰ Dit wil tegelijk zeggen dat het LIG perspectief niet volledig buiten spel staat. Met uitzondering van de directe contacten met Commissie en EP vertonen de regio's geen omzeilingsgedrag. Binnen de erg belangrijke instelling van de Raad worden bovendien geen regionale (of federale) maar Belgische standpunten verdedigd. Kortom, in technische sectoren zoals het milieubeleid heeft het meerlagige perspectief met succes het intergouvernementele perspectief uitgedaagd, maar het is er niet in geslaagd om het volledig te verdringen. Dat betekent meteen ook dat de ambities van LIG om naast voor *treatymaking decisions* ook voor *day-to-day deci-*

29. BURSENS, P. & S. HELSEN, Multilevel Governance in de praktijk: Strategieën ter optimalisering van de Belgische EU-coördinatie', *Studia Diplomatica*, vol. 55, 2003, pp. 3-34.

30. Cf. KERREMANS, B. & J. BEYERS, The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players, *Journal of Regional and Federal Studies*, vol. 2, 1996, pp. 41-54.

sion-making de dominante benadering te zijn, niet kunnen waargemaakt worden. Figuur 2 geeft een grafische voorstelling van de vergemeenschappelijkte vorm van preferentievorming en -vertegenwoordiging (*joint preference formation and representation*) in de milieusector.



Figuur 2. Vergemeenschappelijkte preferentievorming en belangenvertegenwoordiging in het milieubeleid.

Met betrekking tot de Europese Conventie werden tegenovergestelde verwachtingen vooropgesteld. Namelijk dat de intergouvernementele benadering over-eind zou blijven, of, meer concreet, dat, ten eerste, het federale niveau de binnenlandse preferentievorming zou domineren en zijn autonomie op het gebied van preferentievorming zou kunnen behouden en dat, ten tweede, het subnationale niveau exclusief gebruik zou maken van het intra-statelijke kanaal om zijn belangen te verdedigen en niet zelf op het Europese niveau actief zou worden. De casus van de Europese Conventie bevestigt dat LIG goed stand houdt in de *high politics* sfeer. Ondanks de openingen die op Europees niveau gecreëerd werden, hadden de regio's nauwelijks toegang tot de binnenlandse coördinatie en het Europese forum en hebben ze zelf bijzonder weinig pogingen ondernomen om de schaarse mogelijkheden die hen geboden werden, te benutten. Het MLG perspectief bleek niet in staat te zijn om een adequate beschrijving van de Belgische inbreng in de Conventie te geven.

Omdat er zo'n aanzienlijke verschillen werden waargenomen tussen de twee casussen, is het moeilijk algemene conclusies te trekken over de autonomie van het federale niveau in het Europebeleid. Zeker op empirisch vlak blijft het (voorlopig) belangrijk om de praktijk domein per domein te bekijken. Op theoretisch vlak kunnen wel nog enkele bijkomende conclusies getrokken worden. Aange-

zien beide modellen tekort schieten, lijkt het een aangewezen piste te zijn om ze aan te dikken met wat extra theoretische bagage. De belangrijkste tekortkoming van LIG is niet dat het geen uitgebouwde theorie zou zijn, maar dat het in zijn theoretische assumpties te sterk focust op de rationaliteit van belangenverdediging van de nationale/federale regeringen. Hiermee verliest deze benadering teveel uit het oog dat ook een rationele actor moet opereren in een institutionele omgeving die zijn gedrag kan faciliteren of aan banden kan leggen. Van MLG is het minder duidelijk of het in dezelfde mate de rationaliteit hoog in het vaandel draagt – al laat sommige literatuur wel uitschijnen dat het model erg actor-gecentreerd is.³¹ Volgens meerdere auteurs is het probleem van MLG vooral dat het niet echt een theorie kan genoemd worden omdat het geen causale hypothesen voorbrengt,³² en daarom nood heeft aan inbreng van andere, meer uitgebouwde theorieën.³³ De Belgische casussen wijzen alvast in de richting van een sterke toegevoegde waarde vanuit de neo-institutionalistische theorie en meer bepaald vanuit het historisch institutionalisme.³⁴ In essentie stelt deze theorie dat actoren weliswaar op een rationele wijze hun preferenties proberen te maximaliseren, maar dat hun strategieën en gedrag vorm gegeven worden door de harde en zachte institutionele context waarin ze dat doen. Deze context kan ten aanzien van actoren zowel mogelijkheden schenken als hindernissen opwerpen. Belangrijk is dat faciliterende of belemmerende instituties bestaan in een harde (vastgelegde en neergeschreven formele regels) en een zachte (tradities, geplogenheden, normen) variant en dat in het verleden genomen regels of tot stand gekomen tradities hun schaduw werpen op de rationaliteit waarmee in het heden gedrag ten toon gespreid wordt (de zogenaamde padafhankelijkheid).

Tegen deze gecombineerde theoretische achtergrond wordt de Belgische aanpak van de EU al heel wat meer begrijpelijk. In de casus van de Europese Conventie wordt het zo duidelijk dat de Europese Conventie een nieuwe institutionele context in het leven riep waarvan de regels, in tegenstelling tot vorige verdragswijzigingen, aan andere actoren dan de nationale regeringen de mogelijkheid boden om hun preferenties rechtstreeks te verdedigen. Europa liet met andere woorden potentieel Gewesten en Gemeenschappen toe tot de besprekingen over het nieuwe verdrag. De Europese institutionele context botste echter op de bestaande Bel-

31. MARKS, G., An Actor Centred Approach to Multi-Level Governance, *Journal of Regional and Federal Studies*, vol. 6, 1996, pp. 20-38.
32. JORDAN, A. The European Union. An Evolving System of Multilevel Governance or Government?, *Policy and Politics*, vol. 29, 2001, pp. 193-208.
33. BACHE, I. & M. FLINDERS, Multilevel Governance and the European Union in Bache, I. & M. Flinders (eds.), *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 107-126.
34. PIERSON, P., The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996, pp. 123-163. Voor een algemeen overzicht van de toepassing van neo-institutionalisme op de Europese Unie, zie SCHNEIDER, G. & M. ASPINWALL, (eds.) *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester UP, 2001; JUPILLE, J., J.A. CAPORASO & J.T. CHEKEL, *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union*, *Comparative Political Studies*, vol. 36, 2003, pp. 7-40.

gische institutionele context die de regio's de toegang grotendeels ontzegde. Binnenlandse instituties speelden zo een rol als interveniërende variabelen en bestendigheden daarmee de autonomie van de federale overheid. Cruciaal is hier de traditionele dominantie van de FOD BUZA en de afwezigheid van bepalingen over IGC's of Conventies in het Samenwerkingsakkoord. Ook andere, meer zachte instituties zoals de erg zwakke parlementaire controle en de traditioneel pro-Europese consensus bemoeilijkten een actieve deelname van de deelstaten.³⁵ Bovendien hebben de regio's zelf bij het verdedigen van hun belangen nauwelijks gekozen om de institutionele mogelijkheden tot omzeiling te benutten. Een gelijkwaardige interpretatie kan gegeven worden voor het milieubeleid. Ook hier zijn Europese en nationale instituties belangrijke factoren. Zo is er de verdragsrechtelijke bepaling dat deelstaten hun lidstaat mogen vertegenwoordigen in de diverse geledingen van de Raad zolang ze het standpunt van de volledige lidstaat verkondigen. Op die manier maakt een Europese regel het mogelijk dat niet alleen de Belgische federale regering maar ook een deelstaatregering aan de Europese onderhandelingstafel plaatsneemt, waardoor het lidstatelijke niveau zijn vertegenwoordigingsmonopolie verliest. Diezelfde regel beschermt echter meteen ook de federale autonomie omdat enkel geaggregeerde Belgische preferenties mogen verdedigd worden. Daarnaast is het de nationale institutionele context die vorm geeft aan de concrete invulling van het intra-Belgische coördinatiesysteem. In het bijzonder grondwettelijke bepalingen, zoals de nevenschikking van normen en het *in foro interno in foro externo* principe, en andere reglementen, zoals de Samenwerkingsakkoorden, zijn erg bepalend voor de interfederale kenmerken van de Belgische EU-coördinatie en vertegenwoordiging.

Samengevat, de Belgische preferentievorming en -vertegenwoordiging ten aanzien van de Europese Unie wijst in de richting van een zekere uitholling van de autonomie van het federale niveau. Deze uitholling is echter niet eenduidig: ze manifesteert zich sterk in een technische sector zoals het milieubeleid en veel minder in een *high politics* sector zoals verdragswijzigingen. Deze empirische vaststellingen geven op theoretisch vlak een even ambigu resultaat. LIG blijkt een sterke beschrijvende kracht te bezitten ten aanzien van verdragswijzigingen, terwijl MLG betere beschrijvingen toelaat van doordeweekse besluitvorming. Geen van beide benaderingen heeft echter een volledig monopolie in één van beide onderzochte domeinen. Mogelijks bieden elementen uit de neo-institutionalistische theorie hiervoor een oplossing.

35. BURSENS, P., 2004, o.c.

SUMMARY

The Belgian Federation and European Policy-making: preference formation and representation of Belgian interests

In this article we examine the organisation of European policy-making in Belgium. The core question is whether the federal level is hollowing out in favour of the regional level, with respect to European preference formation and interest representation. From a theoretical point of view, it tests the propositions of liberal intergovernmentalism and multi-level governance in two critical cases: environmental policy and the European Convention. The article concludes that neither of the approaches is able to fully understand the complex system of joint preference formation that takes place in Belgium and that they would both benefit from incorporating historical institutionalist insights.

De praktijk van regionale vertegenwoordigingen te Brussel¹

Michel HUYSSSEUNE

Vorser aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel

Theo JANS

Vorser aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding

Het Europa van de regio's heeft een tijdlang een van de sterkste alternatieven verzinnebeeld voor het Europa van de natie-staten. De politieke retoriek rond dit concept werd echter snel gecontrasteerd door wetenschappelijke literatuur die ontkende dat er van zulk een Europa sprake kon zijn. In een meer gematigde vorm werd de groeiende rol van het regionale niveau getheoretiseerd in het concept van multi-level governance, dat de ontwikkeling van een derde, subnationaal bestuursniveau in Europa vooropstelde.² Maar ook die theorie werd bekritiseerd omdat ze de rol van regionale besturen in Europa sterk zou overschatten. In de meeste Europese lidstaten zijn regio's institutioneel zwak verankerd, hun rol als dragers van economische ontwikkeling is wellicht minder belangrijk dan die van steden, en ze zijn zeker niet in staat een antwoord te bieden op het probleem van het democratisch deficiet van de Unie.³ Meer dan van een Europa van de regio's kan men hoogstens spreken van een Europa met regio's, of van een Europa met sommige regio's, in de eerste plaats de institutioneel sterk verankerde regio's van federale staten.

Dit scepticisme over de rol van regionale besturen heeft ongetwijfeld een nuttig tegengewicht geboden aan een initieel wellicht overdreven enthousiasme over

1. Het onderzoek waarop deze bijdrage is gebaseerd werd uitgevoerd in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verbindingsbureau Brussel-Europa. We wensen hierbij onze dank uit te drukken voor hun steun.
2. Zie bijvoorbeeld HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham (Md): Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001.
3. KEATING, M., Is There a Regional Level of Government in Europe? (pp. 11-29). In: Le Galès, P. & Lequesne, C. (eds.), *Regions in Europe*, London: Routledge, 1998; LE GALÈS, P., Conclusion – Government or Governance of Regions. Structural Weakness and New Mobilisations (pp. 239-267). In: Le Galès, P. & Lequesne, C., o.c.

hun rol. Maar het dreigt het wel degelijk groeiende belang van het regionale niveau in de Europese lidstaten en de wijze waarop deze groei verbonden is met de ontwikkeling van de Europese Unie over het hoofd te zien.⁴ Sedert de jaren 1980 is er een reële mobilisatie van regionale en lokale besturen naar de Europese Unie toe, anderzijds heeft de Europese Unie zelf in haar beleid het subnationale niveau meer erkenning gegeven. Dit laatste gebeurde meer bepaald door de oprichting van het Comité van de Regio's (CvR) in 1994, dat subnationale besturen een institutioneel verankerd forum binnen de Europese Unie verleent. Sommige regio's beschikken ook over andere kanalen om binnen de Europese instellingen te worden vertegenwoordigd. In een aantal federale Europese staten – België, Duitsland, Oostenrijk en in een nabije toekomst ook Spanje – werden formele mechanismen van vertegenwoordiging ontwikkeld waarbij in bepaalde omstandigheden de standpunten van de lidstaat op het niveau van de EU, binnen de Europese ministerraad, verdedigd worden door de deelstaten.⁵

Wat volgt is een analyse van een fenomeen dat deze Europeanisering van regio's symboliseert, namelijk het openen door subnationale besturen (in de eerste plaats regionale besturen, maar ook steden en subregionale besturen zoals Britse counties en Franse départements) van vertegenwoordigingen te Brussel, in de wetenschappelijke literatuur ook bekend als RIOs – Regional Information Offices.⁶ Het opzetten van deze vertegenwoordigingen doorbrak het monopolie van nationale regeringen op buitenlandse betrekkingen. Subnationale besturen hebben dan ook in de meeste lidstaten het wettelijk recht dienen af te dwingen zulk een vertegenwoordiging te openen (bijvoorbeeld in Spanje, in 1994; en in Italië, in 1996). Dit heeft ertoe geleid dat, althans op het niveau van vertegenwoordigingen te Brussel, er inderdaad een Europa met regio's (en ook sommige lokale besturen) is ontstaan. Inmiddels blijkt de uitbouw van zulke vertegenwoordigingen te Brussel de norm te zijn geworden. Regio's in federale staten, en/of in staten waar ze over wetgevende bevoegdheid beschikken zijn het meest systematisch vertegenwoordigd te Brussel. In de loop der jaren heeft zich een inhaalbeweging voorgedaan

4. VOS, H., De eigenheid van regio's in Europa – Een bijdrage tot het debat over regiovorming. *Res Publica*, vol. 41, 1999, pp. 87-99.
5. Voor een comparatieve analyse van de Belgische, Duitse en Oostenrijkse systemen van binnenlandse coördinatie en vertegenwoordiging op het niveau van de EU, zie KOVZIRIDZE, T. Europeanization of Federal Institutional Relationships: Hierarchical and Interdependent Relationship Structures in Belgium, Germany and Austria. *Regional and Federal Studies*, vol. 12, 2002, pp. 128-155.
6. JEFFERY, C., Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison. *Regional & Federal Studies*, vol. 6, 1996, pp. 183-203; NIELSEN, F., SALK, J. The Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union. *European Sociological Review*, vol. 14, 1998, pp. 231-254; HEICHLINGER, A., *A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?* Maastricht: European Institute for Public Administration, 1999; BADIELLO, L., *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles. Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 2000, nr. 1, pp. 89-119; MARKS, G., HAESLY, R., MBAYE, H., *What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?* *Regional & Federal Studies*, vol. 12, 2002, pp. 1-23.

met als gevolg dat, met uitzondering van de regio's van een aantal traditioneel sterk centralistische staten (Portugal, en deels Ierland en Griekenland) vrijwel alle regio's uit de 15 'oude' lidstaten te Brussel vertegenwoordigd zijn. Maar de aanwezigheid van vertegenwoordigingen van regionale besturen van de nieuwe lidstaten (in de eerste plaats de Poolse regio's) neemt ook toe, terwijl die uit kandidaat-lidstaten hun opwachting maken. Steden zijn veel minder frequent te Brussel vertegenwoordigd: eerder dan per stad (enkel een aantal grootsteden en hoofdsteden zijn zelfstandig aanwezig) gebeurt het proces van vertegenwoordiging eerder door nationale of Europese verenigingen van steden zoals Eurocities.

Als een fenomeen dat het monopolie op buitenlandse betrekkingen van de centrale overheden in vraag heeft gesteld, heeft de ontwikkeling van RIOs relatief veel wetenschappelijke aandacht getrokken. Hun voortdurende ontwikkeling impliceert dat een regelmatige update van zulk onderzoek noodzakelijk is om hun werking in een steeds evoluerende Unie op te volgen. In wat volgt analyseren we aan de hand van de resultaten van een schriftelijke enquête gehouden in juni 2004, een reeks interviews met RIO verantwoordelijken, gecombineerd met een literatuurstudie, deze vertegenwoordigingen in het kader van de Europeanisering van regio's en subnationale besturen. Natuurlijk vormen RIOs slechts een onderdeel van dit proces van Europeanisering van subnationale besturen. Het Europese beleid van regio's speelt zich immers deels in de thuisregio, deels te Brussel af, en de vertegenwoordigingen vormen slechts een (weliswaar belangrijk) onderdeel van de Europese strategie van regio's. Gezien ze in het hart van de Unie gelokaliseerd zijn, en doorgaans sterk betrokken zijn bij alle initiatieven die hun besturen te Brussel ondernemen, vormen ze een cruciaal element van de Europese strategie van subnationale besturen.

De hier geanalyseerde gegevens zijn gebaseerd op een bevraging van alle subnationale besturen aanwezig te Brussel, regio's, lokale overheden, een aantal verenigingen van steden en gemeenten. In wat volgt baseren we ons op de globale respons op deze bevraging, maar differentiëren we waar nodig de antwoorden naargelang het type bestuur dat vertegenwoordigd wordt: regio's, lokale overheden, regio's met wetgevende bevoegdheden, regio's en lokale besturen uit de nieuwe lidstaten, en regio's of steden die recht hebben op Objectief-I fondsen. De bedoeling hierbij is na te gaan of en in hoeverre de werking van deze vertegenwoordigingen te interpreteren valt binnen het perspectief van de wegdeemsterende staat. We zullen dit doen aan de hand van een aantal theoretische benaderingen, die er alle van uitgaan dat de Europese Unie aanzet tot belangrijke transformaties die niet door het intergouvernementele analysemodel kunnen worden verklaard. Na een korte schets van deze benaderingen zullen we nagaan in hoeverre ze ertoe bijdragen de werking van die vertegenwoordigingen, en meer bepaald hun eigen prioriteiten, hun lobbypraktijken en hun strategieën, te interpreteren, om te besluiten met het relateren van onze vaststellingen aan het perspectief van een wegdeemsterende staat.

II. Theoretische benaderingen

De rol van regio's (en subnationale besturen in het algemeen) in de Europese Unie wordt het meest beklemtoond door de multi-level governance (MLG) benadering. De benadering stelt dat de ontwikkeling van de Europese Unie gepaard gaat met de vorming van een derde subnationaal beleidsniveau, waarvan de actoren – in de eerste plaats de regio's – ook deelnemen aan de beleidsvorming van de Europese Unie. De rechtstreekse participatie van sub-nationale overheden in het Europees beleidsproces komt tot uiting in het CvR, de subnationale betrokkenheid in bepaalde Europese beleidsdomeinen (hoofdzakelijk maar niet uitsluitend de structuurfondsen) en de aanwezigheid van regionale ministers in de Raden van de Europese Unie. Naast de supranationale instellingen en de lidstaten, is er ook een subnationaal/regionaal beleidsniveau dat de nationale context overstijgt en een rol speelt in de Europese besluitvormingsprocessen. Het MLG perspectief onderkent dat er geen sprake is van nevenschikking of gelijkwaardigheid tussen de drie 'levels' (supra-, sub-, en nationaal) maar veronderstelt wel dat het regionale niveau, weliswaar in wisselende mate, weegt op Europese besluitvormingsprocessen. Vanuit het MLG perspectief kunnen RIOs beschouwd worden als actoren die via formele en informele kanalen aan de Europese beleidsvorming deelnemen. De beleidsoriëntatie van RIOs kan tot uiting komen in:

- de betrokkenheid en opvolging van CvR activiteiten
- het belang dat RIOs hechten aan brede Europese beleidsmateries
- de daadwerkelijke activiteiten en strategieën die RIOs aan de dag leggen om Europees beleid systematisch te beïnvloeden.

Het concept 'multilevel governance' benadrukt enerzijds de gelaagdheid van Europese besluitvorming en verwijst anderzijds naar een belangrijke 'governance' component. 'Governance' kan begrepen worden als de realisatie van publieke doelstellingen door vormen van publiek-private samenwerking. Vanuit dit aspect van de MLG benadering dienen RIOs niet louter beschouwd te worden als vertegenwoordigers van subnationale publieke belangen maar kan verwacht worden dat ze tevens door samenwerkingsverbanden of partnerschappen private actoren betrekken bij hun activiteiten te Brussel. De 'governance'-oriëntatie van RIOs kan tot uiting komen in:

- RIOs met gemengde publiek-private samenstelling
- de partnerschappen met private actoren
- de organisatie van RIO activiteiten die zich specifiek richten tot private actoren.

Naast de MLG benadering biedt het neo-functionalisme nuttige inzichten om het fenomeen RIOs te vatten. De Europese Unie, en in de eerste plaats de Europese Commissie, fungeert als een additionele opportuniteitsstructuur voor nationale maatschappelijke actoren. Machtverschuivingen van nationale naar supranationale instellingen worden gevolgd door aandachts- en loyauteitverschuivingen van belangengroepen naar de supranationale of Europese instellingen. Belangengroepen richten hun wensen en eisen naar het beleidsniveau dat de beleidsmate-

rie behandelt waar de groep een rechtstreeks belang in heeft. Om succesvol invloed uit te oefenen op het beleidsproces zullen belangengroepen hun organisatievorm en strategieën dienen af te stemmen op de gangbare handelingspatronen en procedures binnen de Europese instellingen. Haas en Lindberg voorzagen naast de aantrekkingskracht van supranationale instellingen op nationale belangengroepen ook een transformerende invloed op belangenvertegenwoordiging. Belangengroepen zouden zich strategisch aanpassen aan de supranationale instellingen, hetgeen ondermeer een trans-nationalisering van belangengroepen zou veroorzaken.⁷ We lichten kort enkele inzichten uit het neo-functionalistisch perspectief die rechtstreeks van toepassing zijn op de analyse van RIOs:

- *supranationale aantrekkingskracht*: het regionaal ontwikkelingsbeleid, en de mogelijkheid fondsen te vergaren, is onomstotelijk een belangrijke stimulans geweest voor de komst van RIOs te Brussel.
- *RIO als belangengroep*: RIOs kunnen beschouwd worden als behartigers van regionale belangen, ondanks hun publieke oorsprong ageren ze als vertegenwoordigers van regionale belangen en kan verwacht worden dat ze ageren en interacteren met de Europese instellingen zoals andere belangengroepen.
- *transnationalisering van belangengroepen*: RIOs verlaten nationale samenwerkingsverbanden te Brussel en vormen transnationale, thematische verbanden die beter aansluiten met de modus operandi van de belangrijkste te beïnvloeden instelling, namelijk de Europese Commissie.
- *socialiseringsprocessen*: impliceert dat de RIOs hun handelen aanpassen aan de politieke cultuur van de Europese instellingen, en aldus actoren worden die de Europese instellingen relevante (regionale) informatie aanbieden, en zich in netwerken organiseren om specifieke belangen te verdedigen. Het betekent echter ook dat hun aanwezigheid te Brussel gepaard gaat met een sociaal leerproces waarbij ze de waarden en normen van de Europese Unie zullen incorporeren.⁸
- *spill-over effecten*: neo-functionalisme poneert een bijna automatisch proces van toenemende integratie gegenereerd door spill-overs. Van RIOs kan verwacht worden dat de aanwezigheid van een RIO te Brussel andere (nationale) regio's aanzet om het voorbeeld te volgen.

MLG en de neo-functionalistische benadering kunnen complementair gebruikt worden. De benaderingen sluiten mekaar niet uit maar leggen andere accenten. De MLG voorstelling impliceert RIOs die de rol spelen van quasi besluitvormers of van institutionele actoren die zich rechtstreeks toeleggen op beleidsformulering. Het neo-functionalisme legt de nadruk op belangengroepen. RIOs zullen betrokken zijn bij Europese beleidsvorming maar veeleer als belangenbehartigers die besluitvormers pogen te beïnvloeden. RIOs zijn geen centrale actoren in het

7. HAAS, E.B. *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964, p. 35; LINDBERG, L.N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963, p. 9.

8. TONRA, B., Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach. *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, 2003, pp. 731-756.

beleidsproces, ze pogen, naast de meer klassieke belangengroepen, invloed uit te oefenen op de daadwerkelijke besluitvormers via lobbying strategieën.

Naast de theoretische perspectieven wees eerder onderzoek⁹ uit dat RIOs nog andere functies vervullen te Brussel. Allereerst fungeren ze als een doorgeefluik voor informatie tussen de regionale thuisbasis en de Europese instellingen. De informatieve functie verloopt in beide richtingen. Enerzijds leggen ze de EU uit aan de regio. RIOs berichten over legislatieve ontwikkelingen, co-financieringsmogelijkheden, en hoe beleidsontwikkelingen en projectvereisten dienen begrepen te worden. Anderzijds, leveren RIOs informatie over de thuisregio aan EU instellingen (vooral de Europese Commissie) en actoren. Ze leggen de regio uit aan de EU. De uitwisseling van 'best practices', het beschikbaar maken van regionale informatie, of de zoektocht naar projectpartners zijn voorbeelden van de informatie die door de RIOs aangeboden wordt.

Tevens blijkt dat de activiteiten van RIOs te Brussel niet enkel in functie van de Europese instellingen plaats hebben. De aanwezigheid van journalisten, media, NGOs, internationale instellingen, lobbies, en bedrijven maakt van Brussel een uitgelezen plaats om aan 'regio-marketing' te doen en de regio internationaal te profileren.

III. Beschrijving van het onderzoek

De hier aangeboden analyse van de RIOs is gebaseerd op een onderzoek uitgevoerd in 2004 door de Vakgroep Politieke Wetenschappen en het Institute for European Studies van de Vrije Universiteit Brussel, in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verbindingsbureau Brussel-Europa. In het kader van het onderzoek werd een schriftelijke bevraging van deze vertegenwoordigingen georganiseerd. Daarbij stelde zich het probleem de onderzoeksbevolking af te bakenen: het aantal vertegenwoordigingen is in voortdurende evolutie, en niet alle vertegenwoordigingen officialiseren hun status te Brussel, wat de telling van de vertegenwoordigingen bemoeilijkt. We gingen voor de bevraging uit van de ledenlijsten van het Verbindingsbureau Brussel-Europa en van het CvR. In totaal werden 234 vertegenwoordigingen aangeschreven, waarvan er 123 de enquête beantwoordden (een respons van 52,6%).¹⁰

9. JEFFERY, C., o.c.; SCHULTZE, C. J., Cities and EU governance. Policy-takers or Policy-makers? *Regional and Federal Studies*, vol. 13, 2003, pp. 121-147.
10. Het veldwerk toonde aan dat een aantal van de aangeschreven organisaties niet als regionale vertegenwoordigingen kunnen worden gecatalogiseerd. Deze organisaties werden vanzelfsprekend niet in het onderzoek opgenomen en worden evenmin in rekening gebracht in de non-respons. De respondenten corresponderen sterk met het universum op drie dimensies die we controleerden: 53,3% van de vertegenwoordigingen van regio's met wetgevende bevoegdheden beantwoordden de enquête, 53,8% van de vertegenwoordigingen uit nieuwe lidstaten, en 48,0% van de vertegenwoordigingen van territoria met recht op Objectief 1-fondsen.

Daarnaast werd een reeks diepte-interviews met verantwoordelijken van RIOs gehouden, waarbij een zo groot mogelijke verscheidenheid van vertegenwoordigingen werd betrokken: vertegenwoordigingen uit zoveel mogelijk lidstaten, van lokale en regionale overheden, van regio's met en zonder wetgevende bevoegdheden, van oude en nieuwe lidstaten, van regio's die recht hebben op structuurfondsen (zie lijst van interviews in annex).

IV. Korte historiek

Lokale en regionale overheden zijn sedert het midden van de jaren 1980 begonnen met het openen van vertegenwoordigingen te Brussel. Het grotendeels spontane ontwikkelingsproces van RIOs is duidelijk verbonden aan de toenemende rol die het proces van Europese integratie aan het subnationale niveau toebedeelt. Een aantal momenten hebben in dit proces een bijzondere plaats ingenomen¹¹:

- a) juli 1987: de Europese eenheidsakte: breidt de bevoegdheden van de EU uit tot terreinen zoals het verminderen van regionale ongelijkheid, en vormt dus een belangrijk moment in de ontwikkeling van een reëel regionaal beleid. De eenheidsakte heeft de EU bevoegdheid gegeven over leefmilieu, sociaal beleid, R&D en industrie, materies die in sommige lidstaten reeds lokale en/of regionale bevoegdheden waren. Dit stimuleerde die regio's vertegenwoordigingen te Brussel te openen. De daarop volgende hervorming van de structuurfondsen (rapport Delors II in 1988) bracht verschillende regio's (bv. Catalonië, Baskenland, Bretagne, Wales) ertoe kantoren te Brussel te openen om de verdeling van deze fondsen te beïnvloeden.¹²
- b) januari 1993: *het in voege treden van de interne markt*: een proces waarin ook regionale en lokale overheden betrokken zijn.
- c) november 1993: *Maastricht*: betreft regio's door het principe van subsidiariteit in te voeren, voorziet in de oprichting van een Cohesiefonds om de minst begunstigde regio's te ondersteunen, en leidt tot de vorming van het Comité van de Regio's.

Het ontstaan van RIOs te Brussel was in een eerste fase controversieel, omdat zulk een stap in de meeste lidstaten het monopolie van de nationale regering op buitenlandse vertegenwoordiging in vraag stelde. Deze paradiplomatieke activiteiten van regionale besturen ontwikkelden zich vaak min of meer clandestien, waarbij mantelorganen voor de vertegenwoordiging instonden. Hun aanwezig-

11. Deze historische schets is gebaseerd op BADIELLO, L., *o.c.*

12. PANEBIANCO, S. *Il lobbying europeo*. Milano: Giuffrè editore, 2000, p. 61; SCHMITTER, P.C., *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts* (pp. 121-150). In Marks, G., Scharpf, F.W. (et. al.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996. Zie p. 138.

heid is inmiddels echter duidelijk genormaliseerd: nationale overheden hebben (vooral in de jaren 1990) regio's het wettelijk recht gegeven zich bij de EU te laten vertegenwoordigen. Op het niveau van regio's is het uitbouwen van een vertegenwoordiging de norm geworden. Waar in een eerste fase vertegenwoordigingen uit landen met een sterke mate van regionalisatie of met een lobbycultuur (het Verenigd Koninkrijk) te Brussel vertegenwoordigingen openden, zijn heden ten dage vertegenwoordigingen van de meeste regio's uit vrijwel alle "oude" lidstaten (met uitzondering van Luxemburg en Portugal, en gedeeltelijk Ierland en Griekenland) te Brussel aanwezig.¹³ Deze vertegenwoordigingen hebben te Brussel dan ook een geconsolideerde aanwezigheid verworven, en worden zowel door de Europese instellingen als door de eigen nationale Permanente Vertegenwoordiging (PV) als volwaardige gesprekspartners aanzien.

V. Beschrijving van de vertegenwoordigingen

De groep *Regional Information Offices* kent in de praktijk een ruime verscheidenheid. De belangrijkste groep zijn onmiskenbaar vertegenwoordigingen van regionale autoriteiten (46,3%). Samen met consortia van regionale autoriteiten (10,6%) en partnerschappen tussen regionale autoriteiten en private actoren uit de regio (4,9%) vormen ze een ruime meerderheid van de RIOs. Lokale overheden (4,9% van de respondenten), consortia van lokale autoriteiten (7,9%) en partnerschappen tussen lokale autoriteiten en private actoren (1,6%) vormen een tweede groep. Verder is er ook belangrijke aanwezigheid van consortia van regionale en lokale autoriteiten (13,8%) van brede partnerschappen van lokale en regionale autoriteiten met private actoren, onderwijsinstellingen en NGOs uit de regio (6,5%). Op te merken valt dat de grote meerderheid van de RIOs enkel door lokale of regionale overheden wordt gesponsord (88,4%), publiek-private partnerschappen vormen slechts een kleine minderheid (11,6%).

We kunnen echter ook aannemen, op basis van de literatuur en de boven geschetste historiek, dat binnen de RIOs nog andere onderscheiden aanwezig zijn. De hypothese kan vooropgesteld worden dat regio's met wetgevende bevoegdheden¹⁴ een sterkere en mogelijk inhoudelijk ook andere invulling geven aan de

13. Lokale overheden zijn veel minder systematisch te Brussel aanwezig: enkel een aantal grootsteden hebben tot nog toe een zelfstandige vertegenwoordiging geopend. Steden zijn echter wel meestal onrechtstreeks vertegenwoordigd, door nationale verbanden van steden, of binnen een regionale vertegenwoordiging, of door internationale belangenverenigingen zoals Eurocities (dat steden met meer dan 250.000 inwoners verenigt).
14. We weerhielden als vertegenwoordigingen van regio's met wetgevende vertegenwoordigingen elke vertegenwoordiging waarin het bestuur van zulk een regio vertegenwoordigd is, d.i. inclusief publiek-private partnerschappen, maar geen vertegenwoordigingen van lokale overheden uit die regio.

werking van hun vertegenwoordigingen te Brussel. Het historische overzicht wees ook op de rol die het verwerven van subsidies, in het bijzonder in het kader van de structuurfondsen, speelde om regio's naar Brussel aan te trekken. Daarom zullen we nagaan in welke mate de werking van vertegenwoordigingen van regio's die beroep kunnen doen op structuurfondsen (Objectief 1)¹⁵ specifieke kenmerken vertoont. De vraag kan ook gesteld worden of de werking van RIOs van regio's uit de nieuwe lidstaten beïnvloed wordt door de beperktere middelen waarover deze armere territoria beschikken, en of ze een eigen visie hebben op de werking van RIOs (hetzij omdat ze hier kortere tijd aanwezig zijn, hetzij omwille van een andere politieke cultuur). Ook de nationale achtergrond beïnvloedt onmiskenbaar de werking van RIOs, die immers bepaald wordt door de institutionele structuur en de politieke cultuur van hun land.

Tabel 1. Materiële karakteristieken van de vertegenwoordigingen, per type vertegenwoordiging.¹⁶

Type vertegenwoordiging	<i>Personeelsleden</i>	<i>Kantoorruimte (m²)</i>	<i>Seminarie bezoekers</i>	<i>Budget (in 1000 Euro)</i>	<i>Bezoekers thuisregio</i>	<i>Leeftijd (in jaren)</i>
Regionale vertegenwoordigingen (n=76)	5,8	281	68	364	819	8,5
Lokale vertegenwoordigingen (n=17)	4,5	232	35	387	109	6,9
Regio's met wetgevende bevoegdheden (n=41)	8,0	397	75	519	1201	10,7
Vertegenwoordigingen nieuwe lidstaten (n=14)	1,8	71	34	127	177	1,9
Objectief I – regio's (n=49)	4,7	163	44	288	334	6,1
Gemiddelde alle vertegenwoordigingen	5,3	258	56	382	635	7,9

Op basis van onze onderzoeksresultaten blijkt dat de 123 vertegenwoordigingen van lokale en regionale autoriteiten die onze enquête beantwoordden in 2004 gemiddeld 5,3 personeelsleden telden, over 258m² kantoorruimte en over een jaar-

15. We weerhielden als vertegenwoordigingen van regio's, zowel uit oude als nieuwe lidstaten, die beroep kunnen doen op structuurfondsen (Objectief 1) elke vertegenwoordiging die in zulk een regio actief is. We weerhielden ook regio's waarvan slechts een deel van het territorium op die fondsen beroep kan doen, of waar die fondsen uitdovend zijn. Uit een toets, waarbij die regio's onderscheiden werden van regio's die ten volle van die fondsen gebruik kunnen maken, bleek het profiel van beide groepen niet noemenswaardig te verschillen.
16. Bij deze tabel dient te worden opgemerkt dat de verschillende types vertegenwoordigingen elkaar deels overlappen: een specifieke vertegenwoordiging kan met verschillende van deze types corresponderen, bv. regio, regio met wetgevende bevoegdheden, en Objectief I-vertegenwoordiging.

lijks budget van 381.705 Euro beschikken (zie tabel 1).¹⁷ De overgrote meerderheid (94,3%) van de vertegenwoordigingen beschikt over een ruimte om vergaderingen en seminaries te organiseren, die gemiddeld 56 deelnemers kan ontvangen, en ze ontvangen gemiddeld 635 bezoekers per jaar. Gemiddeld zijn ze bijna 8 jaar te Brussel aanwezig. De vertegenwoordigingen werken in sterk uiteenlopende materiële condities. Het aantal personeelsleden bijvoorbeeld varieert van 1 tot 35, maar meer dan 60% heeft minder dan 5 personeelsleden (voltijds en part-time werkrachten, en stagairs), en 15,4% werkt met slechts één personeelslid. Dezelfde variatie treffen we aan in de oppervlakte van hun kantoorruimte, van 10 tot 2.600m² (gemiddelde: 258m²), en hun budget, van 42.000 tot 1.981.700 Euro.¹⁸ Lokale vertegenwoordigingen zijn kleiner dan regionale, maar het verschil is niet uitgesproken. Vertegenwoordigingen uit nieuwe lidstaten onderscheiden zich daarentegen door hun kleinschaligheid, die van regio's met wetgevende bevoegdheden daarentegen doordat ze een groter aantal personeelsleden tellen, en over een grotere kantoorruimte en een hoger budget kunnen beschikken.

VI. Wat doen de RIOs? Een overzicht van hun activiteiten te Brussel

De verschillende theoretische benaderingen en de literatuur over RIOs suggereren dat ze een veelheid aan taken vervullen. Deze multifunctionaliteit van RIOs wordt bevestigd door de eigen onderzoeksresultaten en interviews. Tabel 2 toont dat ze aan een groot aantal taken en opdrachten belang hechten, zonder dat er nadrukkelijke prioriteiten te onderscheiden vallen (de respondenten werd gevraagd voor elk van die items een score op te geven van 1 = niet belangrijk tot 5 = zeer belangrijk). Informatie over de EU en de band tussen de regio en de EU blijken echter de meest gedeelde prioriteit te zijn. Netwerken vormen, invloed uitoefenen op het beleid van de EU, en het promoten van de regio worden als net iets minder belangrijk ingeschat. Van alle taken wordt aan de promotie van de regio naar private actoren toe het minst belang gehecht.

17. De variabele "budget" dient weliswaar met grote voorzichtigheid te worden gehanteerd, vanwege een sterke non-respons (slechts 56 van de 123 respondenten – 44,9% – gaven hieromtrent informatie) maar ook omdat de specifieke institutionele context van de vertegenwoordigingen het budget kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld indien bepaalde kosten door de nationale overheid gedekt worden, of indien de vertegenwoordiging eigenaar is van haar kantoorruimte.
18. Deze drie materiële items correleren ook sterk met elkaar. Correlaties: personen tewerkgesteld – oppervlakte kantoorruimte: **.903; personen tewerkgesteld – budget: **.823; oppervlakte kantoorruimte – budget: **.879 (**: significant op 0.01 niveau).

Tabel 2. Belang gehecht aan activiteiten naargelang type vertegenwoordiging.¹⁹

Item	Gemiddelde (n = 123)	Regio's (n = 76)	Lokale (n = 17)	Wetgevende (n = 41)	Nieuwe (n = 14)	Objectief I (n = 49)
To gain information about upcoming EU legislation relevant to your region	4,525	4,640	4,529	4,925	4,510	4,688
To gain information about funding opportunities for your region	4,516	4,573	4,647	4,650	4,929	4,438
To build ties with other regional or local representations	4,218	4,123	4,353	4,053	4,500	4,085
To act as liaison between groups in your region and EU institutions	4,504	4,554	4,471	4,625	4,429	4,354
To explain your region's position on issues to EC decision-makers	4,303	4,400	4,588	4,600	4,214	4,354
To promote awareness of your region in Brussels	3,942	4,027	3,941	4,205	4,385	3,979
To increase knowledge of the population of your region about the European Union	3,602	3,795	3,063	3,925	4,000	3,391
To respond to requests for information or assistance from people in your region	4,074	4,216	3,765	4,375	4,143	3,917
To influence decision-making in the EU in favour of your region	4,283	4,274	4,706	4,564	3,929	4,333
To gain more influence for your region <i>more generally</i> in the European political process	3,924	4,014	3,824	4,282	4,000	3,957
Promotion of region towards private actors	2,883	3,013	2,375	3,325	4,143	3,146

Deze uitgesproken multifunctionaliteit toont ten eerste dat de interventie van de RIOs zich sterk gediversifieerd heeft. Waar bijvoorbeeld de literatuur erop wijst dat ze (in sommige gevallen) ontstaan zijn met als eerste betrachting Europese fondsen te werven, blijft deze doelstelling belangrijk maar als onderdeel van een globalere strategie. Een respondent omschreef de transitie als een over-

19. De eerste 10 items werden hernomen uit een onderzoek uitgevoerd in 1999 door het onderzoeksteam van Gary Marks (MARKS, G. et al., *o.c.*), we voegden hier een elfde item aan toe over de dimensie regionale marketing, niet expliciet bevraagd in dat onderzoek. De resultaten van dat onderzoek (zie MARKS, G. et al., *o.c.*, p. 2) corresponderen in belangrijke mate met die van ons: de vertegenwoordigingen scoorden op alle items hoog. Op twee items wijken de resultaten af: aan het item "to increase knowledge of the population of your region about the European Union" werd meer belang gehecht (4,0), aan "to gain more influence for your region *more generally* in the European political process" minder (3,2). Misschien impliceert dit laatste dat tussen 1999 en 2004 RIOs inderdaad meer georiënteerd werden naar het verwerven van politieke invloed.

gang van "funding-driven policy" naar "policy-driven funding". De resultaten geven overigens slechts een gedeeltelijke bevestiging van het multi-level governance perspectief: het item dat het best dit perspectief uitdrukt, invloed verwerven voor de regio in het Europese beleidsproces, scoort relatief laag. Het item dat expliciet op publiek-private samenwerking wijst, de promotie van de regio naar private actoren toe, scoort bovendien het laagst. De data suggereren ook dat invloed verwerven voor de regio vooral belangrijk is voor regio's met wetgevende bevoegdheden. Dat zulk een engagement bestaat blijkt bijvoorbeeld uit de rol van Regleg²⁰ in het lobbyen voor een uitbreiding van de bevoegdheden van het Comité van de Regio's. De interviews suggereren inderdaad dat deze vertegenwoordigingen hier sterker op gericht zijn dan andere vertegenwoordigingen, die zich tevreden stellen met de informele invloed die ze als belangengroep kunnen verwerven. Opgemerkt dient echter te worden dat ook voor de regio's met wetgevende bevoegdheden invloed verwerven niet hun eerste prioriteit is. Bovendien onderscheiden ze zich doordat ze meer belang hechten aan vrijwel alle facetten van hun werking te Brussel. De institutionele capaciteit van die regio's heeft tot gevolg dat er voor hen te Brussel meer te winnen of te verliezen valt. Bovendien beschikken ze veelal over meer middelen, wat hen ook toelaat hun werking meer te diversifiëren.²¹

De items die het sterkst scoren beantwoorden eerder aan de logica van belangengroepen: het inwinnen en verstrekken van informatie, het beïnvloeden van het beleid door lobbyen, het aan de EU communiceren van regionale standpunten, het vormen van grensoverschrijdende netwerken. Tabel 2 toont ook dat de RIOs, ongeacht het type bestuur dat ze vertegenwoordigen, aan de verschillende activiteiten vrijwel hetzelfde belang toekennen, wat bevestigt dat er te Brussel een socialisatieproces optreedt. Een aantal andere elementen bevestigt deze socialisatiethese. Zo blijken de materiële karakteristieken van de RIOs (aantal personeelsleden, kantoorruimte, budget) niet gerelateerd te zijn aan hun doelstellingen. Nationale onderscheiden of onderscheiden tussen lokale en regionale besturen zijn ook weinig uitgesproken. RIOs uit de nieuwe lidstaten (die hier slechts een beperkte tijd aanwezig zijn) onderscheiden zich enigszins door hun sterkere oriëntatie op het verwerven van financiering, een houding die ook in het verleden bij pas opgerichte vertegenwoordigingen frequent was. Dat vertegenwoordigingen te Brussel snel een diversificatie van hun taken ontwikkelden, wordt onder meer weerspiegeld in de houding van regio's en lokale overheden die recht hebben op structuurfondsen: zij zijn niet meer dan gemiddeld op fondsenverwerving gericht.

De specificiteit van de RIOs, vergeleken met andere belangengroepen, komt vooral tot uitdrukking in de sterke band met hun eigen territorium. De vertegenwoor-

20. Regleg is de vereniging van regio's met wetgevende bevoegdheden.

21. Op te merken valt echter dat er geen rechtstreekse correlatie bestaat tussen de middelen waarover vertegenwoordigingen beschikken, en de doelstellingen die ze stellen.

digingen vormen entiteiten die ingebed zijn in een eigen lokale en regionale context, en een deel van hun werkzaamheden te Brussel betreft hun relatie met de thuisregio of -stad. Vertegenwoordigingen dienen op allerlei wijzen ambtenaren, lokale bestuurders, belangengroepen en NGOs uit de regio ten dienste te zijn. Informatie over Europa naar de thuisregio communiceren vormt een belangrijke dimensie van hun opdracht. De RIOs beschikken allen over meerdere kanalen om dit te doen, en verschillende van die kanalen (zoals de websites waarover veel RIOs beschikken) zijn openbaar. De verantwoordelijken van RIOs leggen doorgaans regelmatig bezoeken aan de regio af, om hun overheden of belangengroepen te informeren en/of te consulteren. Als publieke entiteiten ontvangen de vertegenwoordigingen ook veel bezoekers (bij onze respondenten gemiddeld 635 per jaar, geëxtrapoleerd komt dit neer op 120.000 bezoekers per jaar voor alle RIOs), veelal van lokale en regionale administratoren, maar ook van belangengroepen, NGOs en groepen privé-burgers (bijvoorbeeld scholen). Naast belangenverenigingen en actoren die de politieke invloed van subnationale vertegenwoordigingen wensen te verhogen, zijn de vertegenwoordigingen als emanatie van openbare besturen ook organismen die te Brussel een steunpunt voor burgers, ambtenaren en belangengroepen uit de regio vormen.

VII. Hoe de vertegenwoordigingen te Brussel werken

De twee theoretische benaderingen suggereren elk een verschillende wijze van werken voor de vertegenwoordigingen. Vanuit het multi-level governance perspectief zouden de RIOs langs institutionele kanalen werken, in de eerste plaats via het Comité van de Regio's, het orgaan dat regionale en lokale besturen binnen de EU een institutionele verankering biedt. Volgens het neo-functionalistische perspectief zouden ze zoals andere belangengroepen trachten informele invloed uit te oefenen op de EU-instellingen, met de nadruk op contacten met de Commissie.

De resultaten van onze enquête tonen dat de vertegenwoordigingen het Comité van de Regio's niet als een cruciale gesprekspartner aanzien. Op een schaal van 1 (onbelangrijk) tot 5 (zeer belangrijk) geven de RIOs aan die contacten een gemiddelde score van 3,484. Alhoewel het CvR de vanzelfsprekende institutionele partner van regionale en lokale besturen is, onderhoudt slechts 74,6% van de vertegenwoordigingen contacten ermee. Zelfs indien de contacten met het CvR ook in de thuisregio of stad opgevolgd worden, onthult de matige belangstelling voor het CvR zijn zwakte als actor te Brussel. In de gesprekken met verantwoordelijken van vertegenwoordigingen werd frequent de opinie geuit dat het CvR er niet in slaagt een relevante rol te spelen binnen de Europese beleidsruimte.²² Het ne-

22. Zie ook bv. BADIELLO, L., o.c.

gatieve oordeel van sommige gesprekspartners die de werking ervan als inefficiënt en irrelevant omschreven, werd weliswaar genuanceerd door anderen die erop wezen dat het CvR een negatiever imago meedraagt dan het verdient, en in staat is rond bepaalde punten en op bepaalde momenten invloed uit te oefenen. Onmiskenbaar is het CvR er echter niet in geslaagd uit te groeien tot een institutionele verankering van een derde, subnationaal beleidsniveau.

Ondanks veel kritieken blijft het Comité een relevante gesprekspartner. In de praktijk lijkt het Comité echter vooral een adviesorgaan, eerder dan een derde beleidsniveau. Dit blijkt ook uit de inhoud van de contacten met het CvR. 26,2% van de respondenten die contacten met het CvR onderhouden omschrijft deze contacten als 'lidmaatschap' (zonder verdere specificatie) als reden voor de contacten, 35,7% als bijstand aan de leden (uit de eigen regio), 51,2% werkt mee aan de beleidsactiviteiten van het CvR, en 28,6% aan PR-activiteiten en evenementen zoals de Open Deur Dagen van het CvR.²³

Het Comité van de Regio's blijkt dus inadequaat om lokale en regionale besturen en hun vertegenwoordigingen te Brussel een institutionele verankering te bieden. De vertegenwoordigingen zelf ontberen ook een institutionele verankering: ze vormen enkel officieuze en informele partners van de Europese instellingen. Weliswaar grijpt tweemaal per jaar een officiële ontmoeting plaats tussen de DG Regionaal Beleid en de RIOs, maar van een geïnstitutionaliseerde participatie van de vertegenwoordigingen aan het EU-beleid is geen sprake.

Gezien de zwakte van hun institutionele positie, kan aangenomen worden dat RIOs aangewezen zijn te handelen zoals andere belangenverenigingen. De literatuur over belangenvertegenwoordigingen in de EU benadrukt de centrale rol die contacten met de Commissie spelen in het lobbywerk. De werking van de vertegenwoordigingen is eveneens in de eerste plaats op de Commissie gericht.²⁴ Contacten met de Commissie zijn voor de RIOs cruciaal, omdat de Commissie (en haar ambtenaren) open staat voor dialoog met belangengroepen, en de RIOs zich kunnen profileren als gesprekspartners die "grass-roots" informatie kunnen doorgeven. Het belang gehecht aan contacten met de Commissie wordt door onze enquête bevestigd: die contacten scoren gemiddeld 4,802 op een schaal van 1 tot 5. De DGs waar ze het meest systematisch contact mee uitbouwen, weerspiegelen ook de thematieken waarrond de vertegenwoordigingen werken: DG Regionaal Beleid gevolgd door Milieu, Energie en Transport, en Werkgelegenheid en Sociale Zaken.²⁵

Het feit dat vertegenwoordigingen in hun werking te Brussel de patronen van andere belangenverenigingen volgen en zich tegelijk ook aanpassen aan de gangba-

23. Vertegenwoordigingen vermelden vaak meer dan één van deze items, zodat de som van deze percentages hoger dan 100 ligt.

24. THE GALLUP ORGANIZATION, *o.c.*, p. 6; BADIELLO, L., *o.c.*

25. Ook de enquête van Gallup toonde dat de prioriteit gelegd werd bij contacten met de DGs Regionaal Beleid, Transport en Milieu. Zie THE GALLUP ORGANIZATION, *o.c.*, p. 10.

re waarden en normen van de Europese beleidsruimte blijkt uit het belang dat ze hechten aan de uitbouw van transnationale netwerken van regio's en/of steden. Deze netwerken hebben soms een voorgeschiedenis onafhankelijk van de vertegenwoordigingen. RIOs spelen een belangrijke rol in het uitbouwen van bestaande en in de vorming van nieuwe netwerken, zoals ERRIN (rond R&D) en EPRO (rond milieu), die zeer nauw aansluiten bij de behoefte aan informatie van de instellingen van de Commissie. Beide netwerken zijn ontstaan onder impuls van de Commissie, en de werking ervan wordt gedragen door de RIOs zelf.

De werking van de RIOs wordt echter ook beïnvloed door institutionele evoluties binnen de EU zelf. Het groeiende gewicht dat het Europese Parlement door het invoeren van de co-decisie procedure verwerft, impliceert dat voor belangengroepen het lobbyen naar het EP toe aan belang wint. Verantwoordelijken van RIOs bevestigden unaniem deze tendens. Ze wezen erop dat ze hoofdzakelijk contacten onderhouden met de Europese parlementsleden uit de eigen regio. De RIOs lobbyen minder via internationale kanalen, en ze maken ook weinig gebruik van partijpolitieke kanalen, omdat ze er de voorkeur aan geven een 'niet-politiek' label te behouden. De Europarlementsleden uit de eigen regio zijn weliswaar niet altijd bereid de standpunten van de regionale overheden te verdedigen. Hun parlementaire activiteiten sluiten niet altijd goed aan bij regionale bekommernissen (ze zetelen bijvoorbeeld niet noodzakelijk in de commissies die voor de RIOs het interessantste zijn), maar ze zijn toch te mobiliseren voor het verdedigen van regionale belangen.

Alhoewel RIOs dus in sterke mate handelen zoals andere belangengroepen, tonen hun contacten met het Europese Parlement hoe territoriale kanalen hun werking mede oriënteren. Dit komt ook tot uiting in een andere dimensie van hun interventie. Omdat ze emanaties zijn van overheidsinstellingen, beschikken vertegenwoordigingen immers over kanalen die niet of veel moeilijker toegankelijk zijn voor private belangengroepen, namelijk hun respectieve nationale Permanente Vertegenwoordiging te Brussel (die hen ook indirect en soms direct toelaten de werking van de Ministerraad op te volgen en te beïnvloeden).

De meest drastische wijze waarop regio's hun invloed binnen de EU kunnen doen gelden is door rechtstreeks toegang te verwerven tot de Ministerraad, wat het geval is in een aantal federale lidstaten, België, Duitsland en Oostenrijk. Met uitzondering van België, waar de regionale vertegenwoordigingen in de Permanente Vertegenwoordiging geïntegreerd zijn, zijn de RIOs van die landen slechts zwak geïntegreerd in de werking naar de Ministerraad toe. Het Europees beleid van de Duitse Länder is essentieel een uitbreiding van het nationaal verankerd model van coöperatief federalisme. Het wordt grotendeels in Duitsland via de Bundesrat georganiseerd, waarbij de vertegenwoordigingen te Brussel slechts onrechtstreeks (voor het verwerven van informatie) betrokken zijn. Een collectieve vertegenwoordiging van de Länder te Brussel, de Beobachter der Länder bei der EU, heeft als opdracht informatie te verwerven, en treedt niet op als politiek agent van de Länder. De vertegenwoordigingen van de individuele Länder te Brussel hebben in

het uitwerken van een regionaal Europees beleid slechts een complementaire functie. Ze verdedigen in het algemeen de socio-economische belangen van de regio, en daarnaast specifiek regionale belangen betreffende bijvoorbeeld energiebeleid, transport en industrie. Oostenrijkse regio's volgen een vergelijkbaar patroon: hun collectieve deelname aan het Europese beleid wordt in eigen land gecoördineerd, niet te Brussel (zoals in Duitsland hebben de Oostenrijkse regio's naast hun individuele ook een collectieve vertegenwoordiging te Brussel, de Verbindungsstelle der Bundesländer in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU).

In landen waar regio's geen rechtstreekse toegang tot de Ministerraad bezitten, wordt er vaak actief met de Permanente Vertegenwoordiging samengewerkt. Een opvallend fenomeen is dat de vertegenwoordigingen van sommige lidstaten hiervoor nationale coördinatiemechanismen in het leven hebben geroepen. Men betracht collectief en systematisch met de Permanente Vertegenwoordiging samen te werken. De Spaanse en Italiaanse RIOs te Brussel, beide landen waar regio's over wetgevende bevoegdheden beschikken, hebben zulke nationale coördinaties ontwikkeld. De coördinatie van de Italiaanse RIOs is weliswaar ondergeschikt aan de conferentie van de presidenten van de regio's in Italië. In de Spaanse context vormt dit initiatief onmiskenbaar een onderdeel van het coöperatieve federalisme dat zich ontwikkeld heeft na de toetreding van Spanje tot de Europese Unie.²⁶ Het samenwerkingsverband te Brussel valt te vergelijken met gelijkaardige samenwerkingsverbanden die in Spanje het licht hebben gezien onder druk van het Europeaniseringsproces, maar ook ten gevolge van het mislukte pogingen van de regio's om onafhankelijk van de nationale regering invloed op de EU uit te oefenen. Brussel vormt ongetwijfeld een gunstige context om zulke samenwerkingsverbanden te ontwikkelen: noch de conflicten tussen de regio's onderling, noch de politieke polarisatie in eigen land hebben een uitgesproken invloed op de werking van de vertegenwoordigingen te Brussel. Zulke samenwerkingsverbanden laten bovendien de economisch minder sterkere regio's toe de expertise van sterkere regio's te delen.

Nederland is een voorbeeld van hoe RIOs uit één land, ondanks de afwezigheid van een federale traditie en met provincies die over weinig invloed beschikken, samenwerkingsverbanden in het leven roepen die hen ook toelaten invloed op het EU-beleid uit te oefenen. Deze vertegenwoordigingen zijn sedert 2000 in eenzelfde gebouw gevestigd, het Huis van de Nederlandse provincies. Het ontwikkelen van dit samenwerkingsverband heeft ertoe geleid dat de vertegenwoordigingen nu collectief betrokken zijn in het verschaffen van beleidsinput, door middel van thematische werkgroepen samen met collega's op het thuisfront en medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging. Alhoewel de RIOs geen rechtstreekse contacten hebben met de Ministerraad en haar ambtenaren (die verlopen nationaal, in Nederland, en via de Permanente Vertegenwoordiging), zijn sedert twee jaar procedures geopend

26. BÖRZEL, T.A., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

waarbij de dossiers van de Raad worden voorgelegd aan de vertegenwoordigingen te Brussel, wat ook de betrekkingen tussen de vertegenwoordigingen en de Permanente Vertegenwoordiging geconsolideerd heeft.

Zulke gestructureerde samenwerkingsverbanden tussen de RIOs uit een land en hun Permanente Vertegenwoordiging en tussen RIOs onderling zijn pas de laatste jaren tot ontwikkeling gekomen. Niet voor alle landen vinden we een dergelijke gestructureerde samenwerking terug, vaak blijven zulke samenwerkingsverbanden informeel en gebaseerd op informatie uitwisseling (bv. Frankrijk, Zweden). Het Duitse en Oostenrijkse model, waarbij een specifiek orgaan de collectieve belangen van de regio's te Brussel vertegenwoordigt, bestaat in een andere vorm ook in Denemarken. Het grootste deel van het lobbywerk, maar ook van de contacten met de Permanente Vertegenwoordiging wordt er onderhouden door de vereniging van Deense regio's, eerder dan door elke RIO afzonderlijk.

Dat de nationale integratie een belangrijke dimensie van de werking van de vertegenwoordigingen uitdrukt, blijkt uit het belang dat ze hechten aan contacten met de Permanente Vertegenwoordiging (gemiddeld 4,275 op een schaal van 1 tot 5) en met vertegenwoordigingen van regio's/lokale besturen uit het eigen land (4,153). Alhoewel de EU vooral de vorming van transnationale netwerken waardeert, hechten vertegenwoordigingen aan contacten met buitenlandse vertegenwoordigingen (4,050) iets minder belang aan dan aan die met RIOs uit eigen land. De nationale wortels van RIOs leiden ertoe dat ze naast supranationale kanalen (Commissie, EP) ook nationale kanalen (PV) ter beschikking hebben om hun belangen te verdedigen. Aan welke van de twee het meeste belang wordt gehecht, hangt af van de nationale institutionele constellatie en politieke cultuur, maar ook van de specifieke belangen van de stad of regio zelf.

Globaal kan gesteld worden dat de vertegenwoordigingen in belangrijke mate dezelfde kanalen volgen die private belangenverenigingen gebruiken voor hun lobbypraktijken. Zij combineren een supranationale lobbystrategie met het gebruik van nationale beïnvloedingskanalen. Dit patroon bevestigt de zwakte van het derde beleidsniveau te Brussel, die ook blijkt uit het relatief beperkte belang dat RIOs hechten aan het Comité van de Regio's.

VIII. Efficiëntie en effectiviteit van vertegenwoordigingen

Welke factoren dragen ertoe bij dat een RIO succesvol is in haar werking? De literatuur wijst op het belang van materiële factoren,²⁷ of benadrukt een aantal dimensies die verwant zijn aan aanbevelingen voor lobbyisten, zoals het bepalen

27. McATEER, M. & MITCHELL, D., 'Peripheral Lobbying! The Territorial Dimension of Euro Lobbying by Scottish and Welsh Sub-central Government. *Regional and Federal Studies*, vol. 6, 1996, pp. 1-27.

van prioriteiten, het uitwerken van een regionale strategie voor Europa, en het beschikken over personeel vertrouwd met de Europese Unie. Ze wijst ook op de noodzaak een efficiënte coördinatie met de nationale regering uit te werken.²⁸ We vroegen de RIOs welk belang die items hadden voor de efficiënte werking van hun vertegenwoordiging (tabel 3).

Tabel 3. Belang van factoren die succes van vertegenwoordigingen kunnen bevorderen (scores van 1 = onbelangrijk tot 5 = zeer belangrijk).

Item	Gemiddelde (n = 123)	Regio's (n = 76)	Lokale (n = 17)	Wetgevende (n = 41)	Nieuwe (n = 14)	Objectief I (n = 49)
A large staff	2,975	3,066	2,875	3,171	3,357	2,978
An overall plan outlining the goals of the office	4,100	4,133	4,000	4,275	4,000	3,917
Staff with experience in dealing with the EU	4,375	4,333	4,471	4,537	4,462	4,383
An adequate budget	4,074	4,000	4,059	3,951	4,500	4,188
Having a space at its disposal for the organization of meetings, seminars, and other public activities	3,808	3,907	3,412	3,902	3,643	3,688
Concentration of intervention on a limited number of key activities	4,017	4,040	3,875	4,049	3,714	4,063
Establishing a local/regional strategy towards the EU	4,193	4,216	4,176	4,390	4,077	4,319
Coordinating policies of region towards EU with national authorities	3,765	3,867	3,765	4,225	3,571	3,833
Coordination of policies with sub-national authorities of home country	3,792	3,842	3,765	3,950	3,571	3,771
Coordination of policies with sub-national authorities of other countries	3,225	3,211	3,294	3,375	2,929	3,250
A large office	2,592	2,737	2,294	2,878	2,643	2,468
Support by the host region	3,733	3,760	3,529	3,725	3,286	3,333

De antwoorden tonen dat er prioriteit verleend wordt aan een cluster van kenmerken: een plan voor de werking van de vertegenwoordiging, een globale strategie naar de EU toe, de concentratie van de activiteiten rond een aantal kernactiviteiten, en (het item dat het hoogst scoort) het beschikken over staf met ervaring in de EU. Dit laatste item bevestigt nadrukkelijk het belang van socialisatie in de EU-beleidsgemeenschap, dat door al onze gesprekspartners – zelf meestal aangeworven na voorgaande professionele ervaringen te Brussel – werd bevestigd. Deze kenmerken stemmen overeen met aanbevolen lobbystrategieën voor Euro-

28. BADIELLO, L., o.c.

pese belangengroepen.²⁹ Opvallend is eveneens dat aan al deze dimensies meer belang gehecht wordt dan aan coördinatie met (nationale en lokale/regionale) autoriteiten uit het thuisland. Toch wordt het belang van die laatste contacten relatief hoog ingeschat, wat bevestigt dat voor de vertegenwoordigingen die banden met het nationale politiek bestel belangrijk blijven.

Nog opvallender is het relatief bescheiden gewicht gegeven aan de meeste materiële factoren om een succesrijke RIO te zijn. Budget scoort weliswaar hoog, maar het belang van het beschikken over een uitgebreide staf of een grote kantoorruimte wordt veel lager ingeschat. De diverse types vertegenwoordigingen benadrukken meestal dezelfde factoren. Enkel RIOs uit nieuwe lidstaten onderscheiden zich. Ze hechten meer dan gemiddeld belang aan een uitgebreide staf en een adequaat budget, en minder dan gemiddeld aan strategische dimensies zoals de concentratie van de interventie, en het volgen van een strategie tegenover de EU, of aan coördinatie met hun nationale overheid en met andere vertegenwoordigingen.

In het vertoog van de vertegenwoordigingen, maar ook in de literatuur over RIOs en belangengroepen, wordt vaak gesteld dat bescheidener actoren te Brussel (vertegenwoordigingen met minder personeel en middelen) over allerlei strategieën beschikken om dit nadeel te compenseren. De vraag stelt zich echter in hoeverre dit een ideologie van gelijke kansen uitdrukt, eerder dan de realiteit op het terrein. Het arbeidsintensieve karakter van lobbyen impliceert dat meer personeel en dus meer middelen voor de vertegenwoordigingen een onmiskenbaar pluspunt vormen. Regelmatige opmerkingen over overbelasting en tijdsdruk, over personeelsgebrek en de wens meer personeel te rekruteren, gemaakt tijdens de interviews suggereren dat de materiële dimensies van een vertegenwoordiging wel degelijk hun belang hebben.

Dit gezegd zijnde, kan inderdaad de vraag gesteld worden in hoeverre de RIOs al dan niet met ongelijke kansen opereren. Voor de vertegenwoordigingen geldt wellicht wat voor belangengroepen in het algemeen geldt, hoe groter de belangen die ze verdedigen, hoe gemakkelijker ze zichtbaarheid verwerven. Maar de sterkte van een regio (of een andere subnationale overheid) te Brussel is geen eenvoudige vertaling van het bevolkingsaantal noch van het bruto regionaal produkt. Die sterkte wordt ook bepaald door de institutionele context van het thuisland, die het budget van regio's en hun vertegenwoordigingen sterk determineert. Armerere regio's uit Spanje die over wetgevende bevoegdheden beschikken, hebben te Brussel grotere vertegenwoordigingen dan veel rijkere regio's uit het Noorden, en dus ook meer interventiemogelijkheden. Ook immateriële factoren kunnen compensatie bieden. Het gewicht dat aan de opinies van vertegenwoordigingen wordt gegeven is ook afhankelijk van hun reputatie, die niet noodzakelijk exclusief aan materiële kenmerken verbonden is. Vertegenwoordigingen van een stad of een regio met goed bestuur, en/of vertegenwoordigingen met een reputatie

29. VAN SCHENDELEN, R., *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

van efficiëntie kunnen een eventueel gebrek aan middelen aldus compenseren. Het uitstippelen van een welomlijnde strategie en de concentratie van de werking op een paar cruciale thema's worden eveneens aangegeven als middelen om de werking van kleine vertegenwoordigingen zo veel mogelijk te versterken. Ook de vorming van (nationale of transnationale) netwerken biedt vertegenwoordigingen met minder middelen de mogelijkheid gewicht te verwerven. Dat deze aspecten compensatie kunnen bieden voor de materiële zwakte van een vertegenwoordiging staat buiten kijf, maar het vermoeden blijft bestaan dat omwille van een ideologie van gelijke kansen de feitelijke ongelijkheid tussen vertegenwoordigingen wordt onderschat.

IX. Conclusies

De empirische bevindingen bevestigen duidelijk dat RIOs een uitgebreid palet van functies te Brussel vervullen, die ze vrijwel allemaal als belangrijk aanduiden. Opvallend is echter dat de focus op financiering, die veel regionale en lokale overheden ertoe had gebracht een vertegenwoordiging te Brussel te openen, gaandeweg afgezwakt is. Financiering is nu een onderdeel van een globalere strategie van de vertegenwoordiging eerder dan een doel op zich. De regionale marketingfunctie komt het minst uit de verf. RIOs achten dit belangrijk maar ontwikkelen hoofdzakelijk initiatieven naar elkaar en naar de instellingen van de Europese Unie toe, veel minder naar private actoren of naar een breder publiek. De hoofdactiviteit van RIOs betreft het fungeren als een doorgeefluik van informatie. Ze reiken EU instellingen en actoren regionale informatie aan, en tegelijk informeren ze actoren uit de thuisregio omtrent de werking en de opportuniteiten van de EU. Ze vormen tevens een laagdrempelig contactpunt voor de talrijke bezoekers uit de thuisregio.

RIOs concentreren zich op beleidsbeïnvloeding. De wijze waarop ze dit doen past echter vooral in een neo-functionele logica, eerder dan in het multi-level governance perspectief. Zij fungeren als regionale belangenbehartigers, ze volgen supranationale lobbystrategieën (aanreiken van informatie, agenda-setting, leveren van beleidsideeën) die zich hoofdzakelijk richten op de Europese Commissie en in tweede instantie op het Europese Parlement. Om invloed uit te oefenen vormen ze transnationale thematische netwerken (ERRIN, EPRO), waarvan de RIOs het belang benadrukken. De relevantie van de neo-functionele logica blijkt ook uit het socialisatieproces dat de vertegenwoordigingen ondergaan, en dat tot uitdrukking komt in hun sterk vergelijkbare doelstellingen en handelingspatronen. Ook het spill-over effect voorspeld door deze theorie is aanwezig: bijna alle regio's van de oude lidstaten zijn te Brussel vertegenwoordigd en uit ons onderzoek blijkt dat de RIOs uit de nieuwe lidstaten een verkennersfunctie vervullen.

Het multi-level governance perspectief is minder adequaat om het fenomeen RIOs te verklaren. RIOs zijn ten eerste geen daadwerkelijke besluitvormers, zelfs al streven ze naar meer geïnstitutionaliseerde invloed. Zelf hechten ze relatief minder belang aan het CvR. Ze trachten besluitvorming rond concrete dossiers te beïnvloeden en investeren weinig in het uitoefenen van een systematische invloed op Europese beleidsprocessen. Ten tweede is er evenmin een sterke ontwikkeling van publiek-private samenwerking; slechts een beperkte minderheid van de RIOs is als dusdanig georganiseerd. De ontwikkeling van RIOs ondergraaft gezinszins de rol van nationale staten in besluitvormingsprocessen, er hebben zich veeleer nieuwe samenwerkingsverbanden tussen RIOs en permanente vertegenwoordigingen ontwikkeld. Evenmin zijn RIOs een uiting van een verschuiving van besluitvormingsmacht naar private actoren toe, ze blijven hoofdzakelijk publieke vertegenwoordigingen die slechts sporadisch partnerschappen met private actoren aangaan. De vertegenwoordigingen van regio's met wetgevende bevoegdheden beantwoorden het meest aan het multi-level governance perspectief: ze zijn het sterkst uitgebouwd, ze interveniëren op het grootste aantal beleidsdomeinen, en ze bezitten bevoorrechte beïnvloedingskanalen (permanente vertegenwoordigingen en Raad).

Deze studie van lokale en regionale vertegenwoordigingen te Brussel suggereert dat er, eerder dan van het wegdeemsteren van de staat sprake is van een subnationale aanwezigheid op Europees niveau, die geen daadwerkelijke verschuiving van besluitvormingsmacht behelst. Lokale en regionale besturen beschikken over de mogelijkheid om goeddeels los van de nationale context te Brussel te ageren. Maar vertegenwoordigingen gebruiken naast supranationale ook nationale kanalen om hun invloed in Brussel te doen gelden. Ze blijven aldus verbonden met de eigen nationale institutionele en politieke context, die ook te Brussel gereproduceerd wordt. De EU vormt een opportuniteitsstructuur die lokale en regionale besturen toelaat zelf een Europese strategie te ontwikkelen en hun belangen op Europees niveau te verdedigen.

SUMMARY

Hollowing out or transforming the state? The practice of regional representation in Brussels

Representations of sub-national entities challenge since the mid-1980s the monopoly of the central states on EU representation. Through an analysis of their activities, this article verifies whether their presence may be interpreted as an expression of the hollowing out of the state. The research revealed that these representations have developed a national and an international strategy to fulfil their mission. The international strategy resembles that of interest groups in the European policy space, and it follows the neo-functional logic of other European interest groups. The national strategy is more policy-oriented. To influence the decision-making process, representations form networks between themselves and with

their permanent representation. Rather than hollowing out the state, the activities of these representations reveal a growing interdependence between the central state and regional authorities resulting from European integration.

Annex. Lijst van interviews gehouden in het kader van dit onderzoek

- Beata Kwiecinska, Mazovia (Polen), 27 april 2004
Geert De Proost, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (België) 28 april 2004
Manfred Degen, Noordrijn-Westfalen (Duitsland), 3 mei 2004
Lorenza Badiello, Emilia-Romagna (Italië), 5 mei 2004
Dario Gargiulo, Campania (Italië), 19 mei 2004
Aurel Trandafir, Teleorman (Roemenië), 27 mei 2004
Teresa Reinha, Estremadura (Spanje), 10 juni 2004
Dominique Bornsiak, Picardie (Frankrijk), 16 juni 2004
Rob Van Eyckeren, Oost-Nederlandse provincies (Nederland), 29 juni 2004
Guy Ernotte, Eurocities, 5 juli 2004
Edward Cameron, ERRIN-netwerk, 13 juli 2004
Mortens Kröger, South Denmark Office (Denemarken), 27 oktober 2004
Frédérique Barrelon, Rhône-Alpes (France), 8 november 2004
Eva Pretscher, Wien Haus (Oostenrijk), 16 november 2004
Francisca Herodes, Mid Sweden (Zweden), 18 november 2004
Richard Tuffs, Kent Office (Verenigd Koninkrijk), 23 november 2004
Claudio Quaranta, Buero der Europaregion Tirol (Oostenrijk & Italië), 25 november 2004
Eija Nylund, Helsinki (Finland), 21 december 2004

De staat in drie generaties van *global governance*

Dries LESAGE

Post-doctoraal onderzoeker FWO-Vlaanderen aan de Vakgroep Politieke wetenschappen
Universiteit Gent

Jan ORBIE

Aspirant FWO-Vlaanderen aan de Vakgroep Politieke wetenschappen Universiteit Gent

Tine VANDERVELDEN

Assistent aan de Vakgroep Politieke wetenschappen Universiteit Gent

Sara VAN BELLE

Assistent aan de Vakgroep Politieke wetenschappen Universiteit Gent

I. Inleiding

De relatie tussen de staat en de internationale omgeving onderging in de loop van de decennia na de Tweede Wereldoorlog belangrijke transformaties. Deze bijdrage handelt over deelaspecten van deze relatie. De analyse beperkt zich tot de niet-politico-militaire dimensie van de internationale betrekkingen. Meer bepaald worden evoluties in het handels-, het financieel-monetaire en het gezondheidsbeleid in de niet-communistische wereld onderzocht. Er is voor gekozen de naoorlogse periode in drie tijdvakken op te splitsen: de periodes 1945-1980, 1980 tot heden en ten slotte de fase die nog moet aanbreken, maar mogelijks reeds in het beginstadium verkeert. De relatie tussen de staat en de internationale omgeving omvat voor ons twee dimensies. Een eerste is het denken over de rol van de staat. Dit denken manifesteert zich in de eerste plaats in een binnenlandse context, maar in de twee onderzochte periodes tekende zich over de rol van de staat en zijn verhouding tot de internationale omgeving telkens een hegemonische visie af. Deze visie kwam geregeld tot uiting in internationale beleidslijnen die de gemeenschappelijke rolconceptie van de staat ondersteunden. Ondanks de aandacht voor de hegemonische visie is het geenszins de bedoeling afbreuk te doen aan de diversiteit van rolconcepties voor de staat die altijd heeft bestaan. De tweede dimensie van deze relatie is de wisselwerking tussen het staatsbeleid en de internationale omgeving. Als belangrijkste actoren in de internationale politiek hebben staten een doorslaggevende invloed op de ontwikkeling van de internati-

onale economische structuur en de architectuur voor *global governance*. De internationale omgeving heeft op haar beurt een invloed op het functioneren van de staat. De centrale doelstelling van dit artikel is de krachtlijnen uit de drie fases te vergelijken. Wat de toekomstige 'derde generatie' betreft, zal aan de hand van verscheidene actuele empirische gegevens de contouren van een plausibel toekomstscenario worden geschetst. Bij deze vergelijking wordt volgende onderzoeksvraag voor ogen gehouden: staat de wereld op dit ogenblik opnieuw aan het begin van een fase waarin de staat, na enkele decennia van terugtocht en doorgedreven marktwerking, terrein herovert, waarbij dit proces ook een weerspiegeling vindt in de internationale beheersarchitectuur?

II. De primauteit van de staat (1945-1980)

A. Het denken over de rol van de staat

Onze onderzoeksvraag sluit aan bij de gedachtegang van Karl Polanyi over de 'dubbele beweging'. De eerste beweging is de loskoppeling van de markteconomie en de maatschappelijke orde in de loop van de negentiende eeuw, wat zich onder meer uitte in meer vrijhandel en vermarkting van de arbeid. Reeds tijdens de decennia vóór de Eerste Wereldoorlog raakte dit klassieke *laisser-faire*-liberalisme in moeilijkheden. Onder andere de internationale concurrentie had de sociale tegenstellingen binnen landen op de spits gedreven. Dit luidde het begin in van de tweede beweging, een streven om de markteconomie terug 'in te bedden' in bredere maatschappelijke doelstellingen. In de jaren 1930 wonnen politiek-economische visies die veel meer staatsinterventie en financieel-economische geslotenheid vooropstelden, zienderogen terrein.¹ Het vermeende failliet van het *laisser-faire*-regime is een eerste oorzaak van het feit dat de staat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog een bijzonder groot prestige genoot. Een tweede oorzaak waren de uitstekende prestaties van de oorlogseconomieën. Een derde factor is de voortzetting van deze sturende rol bij de wederopbouw en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De staat ging zich in heel wat Westerse landen rechtstreeks met de economie bemoeien. Dit gebeurde via nationalisaties, indicatieve planning en een Keynesiaanse politiek van vraagstimulering door middel van *deficit spending*, overheidsinvesteringen en inflatoir monetair beleid, om zo de economie permanent van zuurstof en koopkracht te voorzien. Groei en volledige tewerkstelling waren de uitgangspunten. In vergelijking met de negentiende eeuw waren de kerntaken van de staat sterk uitgebreid.²

1. POLANYI, Karl, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*, New York: Rinehart, 1944.
2. YERGIN, D. & STANISLAW, J., *The Commanding Heights*, New York: Simon & Schuster, 1998.

B. De wisselwerking tussen het staatsbeleid en de internationale omgeving

Embedded liberalism

In 1944 werd als antwoord op de problemen uit de negentiende eeuw en het interbellum in Bretton Woods de basis gelegd voor een nieuw internationaal regime. Op basis van vroegere ervaringen was het een prioriteit om externe economische schokken en overdreven internationale concurrentie tot een minimum te beperken. John Gerard Ruggie noemt dit regime het *embedded liberalism*: "This was the essence of the embedded liberalism compromise: unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism."³ Omstreeks 1944-1946 ontstonden naast de Verenigde Naties diverse organisaties en regimes voor multilaterale financieel-economische samenwerking. De nationale logica zou evenwel steeds primordiaal blijven. Wanneer staten zich op het internationale forum begaven, was dit over het algemeen met het oog op de waarborging van hun binnenlandse functies. Door de instelling van een buffer tegen de wisselvalligheden van de internationale economie werd de financieel-economische mondialisering als het ware onderdrukt. Binnen dit klimaat probeerden vele ontwikkelingslanden op basis van imports substitutie en socialistische experimenten een politiek van *self-reliance* te voeren. Het regime van relatieve geslotenheid betekende echter niet dat er geen mondiale economie met structurele afhankelijkheidsrelaties bestond. Het Zuiden klaagde onder meer over te lage prijzen voor zijn grondstoffen op de wereldmarkt. In de jaren 1970 eisten de ontwikkelingslanden, verenigd in de G77, een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). Zij ijverden voor de internationale aanvaarding van beleidsinstrumenten zoals exportverzekeringsmechanismen, preferentiële markttoegang, imports substitutie, investeringsregels en meer ontwikkelingshulp (de 0,7% norm).

Handel en binnenlandse doelstellingen

Voor de architecten van het naoorlogse handelsregime behield de staat een belangrijke rol. Hun belangrijkste zorg bestond erin om het *beggar-thy-neighbour*-scenario van de jaren 1930 te vermijden: voortaan zou de internationale handel op multilaterale basis en volgens de principes van 'meest begunstigde natie' en niet-discriminatie georganiseerd worden. Indien staten onderling beslisten om hun markten verder te openen, moesten andere landen hier eveneens de vruchten van kunnen plukken. Voor het overige behield de staat aanzienlijke mogelijkheden om binnenlandse doelstellingen zoals volledige werkgelegenheid en economische groei na te streven. Dat het naoorlogse handelsregime ingebed werd in bredere

3. RUGGIE, J.G., *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, *International Organization*, vol. 36, 1982, p. 393.

sociale doelstellingen, bleek al uit de naam van de *United Nations Conference on Trade and Employment*. Deze conferentie leidde tot het Handvest van Havana, dat in de oprichting van een Internationale Handelsorganisatie (ITO) voorzag. Deze organisatie werd niet enkel belast met de liberalisering van de wereldhandel, maar had ook een breed mandaat voor de regulering van internationale handel: "it pioneered the notion that trade had to serve the broader purpose of development and social need."⁴ Volgens de investeringsregels van de ontwerp-ITO mocht het gastland de 'noodzakelijke maatregelen' nemen om te vermijden dat buitenlandse investeringen het binnenlandse beleid zouden beïnvloeden. Verder werden procedures voor intergouvernementele grondstoffenakkoorden uitgewerkt, om gegarandeerde prijzen voor landbouw- en mijnbouwproducenten te voorzien. Opvallend is ook de verwijzing naar 'billijke arbeidsnormen': de lidstaten zouden op hun territorium alle nodige maatregelen nemen om oneerlijke arbeidsvoorwaarden te elimineren. De ITO werd aangespoord om samen te werken met de IAO. Hoe dit alles precies moest gebeuren was vaak onduidelijk: de vaagheid van het Handvest weerspiegelt de compromissen tussen de ondertekenaars. Door de tegenstand van 'protectionisten' én 'perfectionisten' binnen het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden bleef de ITO dode letter. Zo promoveerde de 'voorlopige' *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) tot dé handelspijler van de naoorlogse internationale economische orde.⁵

Dit akkoord, hoewel qua reikwijdte beperkter dan de ITO, vormde onmiskenbaar een onderdeel van het *embedded liberalism*. Het GATT-regime voorzag immers veel bepalingen opdat de doelstellingen van regeringen niet in het gedrang zouden komen. Zo werden kwantitatieve importbeperkingen toegelaten indien dit nodig was om het binnenlandse beleid van volledige werkgelegenheid te vrijwaren. Totale vrijhandel behoorde overigens niet tot de doelstellingen.⁶ De reikwijdte van de naoorlogse handelsagenda was bijzonder bescheiden. Tijdens de eerste handelsrondes onderhandelden de GATT-partijen over tariefverlagingen voor industriegoederen. De bevoegdheid over zogenaamde niet-tarifaire barrières, die vaak aangewend werden voor 'lovenswaardige doelstellingen in de nationale economie',⁷ bleef bij de nationale overheden. Van liberalisering inzake landbouw of diensten was al helemaal geen sprake. Hoewel de EEG-lidstaten met de (overigens pas eind jaren 1960 voltooid) douane-unie verder gingen dan de voorzichtige GATT-liberalisering, bestond er nog lang geen binnenmarkt.

De jaren 1970 geven een dubbelzinnig beeld. Hoewel het GATT-regime de geest van het *embedded liberalism* bleef uitstralen, raakten de onderhandelingen tijdens

4. DRACHE, D., When Labour and Investment Standards almost Mattered, pp. 9-28 in S. McBride, L. Dobuzinskis, (e.a.) (eds.), *Global Instability*, Dordrecht: Kluwer, 2002, p. 23.
5. DRACHE, D., o.c., 2002; DIEBOLD, W., From the ITO to GATT – and back?, in O. Kirshner (ed.), *The Bretton Woods-Gatt system*, USA: IATP, 1996.
6. RUGGIE, J.G., Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism, *Journal of International Affairs*, vol. 48, 1994, pp. 1-2.
7. DIEBOLD, W. o.c., 1996.

de Tokio-Ronde (1973-'79) voor het eerst aan de niet-tarifaire barrières. Er werden codes ontwikkeld om handelsbelemmeringen ten gevolge van staatssubsidies, productstandaarden, importvergunningen, enzovoort aan te pakken. Hiermee verloor de staat geleidelijk één van haar mogelijkheden bij uitstek om het binnenlandse sociaal-economische beleid vorm te geven. Tegelijk doken echter nieuwe vormen van protectionisme op, zoals de zogenaamde 'vrijwillige' exportbeperkingen. Volgens Ruggie vormt dit 'nieuwe protectionisme' geen afwijking van de naoorlogse economische orde, integendeel: binnenlandse doelstellingen worden gevrijwaard zonder het liberaliseringsproces radicaal tegen te gaan.⁸ Het pleidooi vanuit het Zuiden voor een NIEO knoopte inzake handel bij de ontwerp-ITO aan: een breed handelsregime met aanzienlijke mogelijkheden tot overheidsinterventie. Het engere GATT-regime hield volgens de G77-landen onvoldoende rekening met hun structurele achterstelling. Het Zuiden kon enkele bescheiden successen boeken. Voorbeelden zijn het Europese Lomé-regime en het Algemeen Preferentieel Systeem binnen de GATT.

Financiën: het behoud van macro-economische beleidsautonomie

Drie op zich wenselijke financieel-monetaire doelstellingen gaan moeilijk samen: vaste wisselkoersen, nationale macro-economische beleidsautonomie en vrij kapitaalverkeer. Telkens moet één worden opgeofferd. Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd in Bretton Woods ten aanzien van dit 'monetaire trilemma' een duidelijke keuze voor wisselkoersstabiliteit en nationale autonomie gemaakt. Het ongebreideld vrije kapitaalverkeer moest er dus aan geloven. Geld wisselen in functie van de handel was geoorloofd, maar internationale speculatie moest aan banden worden gelegd door middel van restricties op het vrije kapitaalverkeer of 'kapitaalcontroles'. Dit beleid van relatieve geslotenheid beschermde tot begin de jaren 1970 het regime van relatief vaste wisselkoersen tegen speculatieve aanvallen. Regeringen moesten bij hun macro-economisch beleid en belastingpolitiek ook minder dan vandaag rekening houden met kapitaalvlucht naar landen met een hogere rente of lagere belastingdruk. Wel hadden de staten zich binnen een multilateraal kader geëngageerd om de vaste wisselkoersen te ondersteunen. In 1944 werd het Internationaal Muntfonds (IMF) opgericht om landen daar via leningen mee te helpen. Op die manier konden staten genieten van een min of meer rustige en stabiele financiële omgeving, waarbinnen zij over een ruime beleidsautonomie beschikten om aan nationale ontwikkeling te sleutelen en de Keynesiaanse welvaartsstaat uit te bouwen.⁹

8. RUGGIE, J.G., *o.c.*, 1982, pp. 410-412.

9. HELLEINER, Eric, *States and the Re-emergence of Global Finance*, Ithaca: Cornell University Press, 1994.

Volksgezondheid als kerntaak van de staat

De ontwikkeling van inclusieve gezondheidszorgsystemen werd beschouwd als een integraal onderdeel van de uitbouw van de verzorgingsstaat. Het aandeel van overheidsuitgaven in gezondheidszorg als percentage in het BBP kende een algemene stijging in Europa van 3,7% in 1960 naar 7,1% in 1980, in de Verenigde Staten van 5% in 1960 naar 8,7% in 1980.¹⁰ Gezien de nationale focus van beleid en discours werd weinig behoefte tot een mondiale gezondheidspolitiek gevoeld. De rol van de in 1948 opgerichte Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bleef dan ook beperkt. De WHO assisteerde nationale ministeries van volksgezondheid met normatieve richtlijnen, kennisuitwisseling en technische bijstand.¹¹ De NIEO had ook zijn impact op het WHO-beleid. Het resultaat is een economische benadering van de gezondheidsproblematiek, die werd voorgesteld op de conferentie van de WHO-lidstaten in Alma-Ata in 1978. In de Alma-Ata-Verklaring – ook bekend als 'Health for All' – bracht men voor het eerst de nefaste impact van ongelijke socio-economische verhoudingen op de gezondheid van de bevolking in ontwikkelingslanden in rekening. Waar voorheen het WHO-beleid zich beperkte tot top-down, door het Westen gedetermineerde massavaccinatiecampagnes, eisten de ontwikkelingslanden in Alma-Ata inspraak in de gezondheidsprogramma's van de WHO en kwam de klemtoon in de projecten te liggen op de zelfredzaamheid van de ontwikkelingslanden. *Health for All* raakt echter vanaf de jaren 1980 in de vergetelheid onder invloed van het opkomende neoliberalisme.¹²

III. Het nieuwe *laissez-faire* (1980-heden)

A. Het denken over de rol van de staat

In de jaren 1970 gebeurde iets gelijkaardigs als in de jaren na 1929: een wereldwijde economische crisis die het gangbare politiek-ideologische regime in diskrediet bracht, in dit geval de Keynesiaanse welvaartsstaat en importsubstitutie. De meest succesvolle oppositionele stroming bleek het neoliberalisme te zijn, dat in de volgende decennia wereldwijd in meer of mindere mate zijn stempel op het binnenlandse en het internationale financieel-economische beleid zou drukken. Neoliberale boegbeelden als Margaret Thatcher en Ronald Reagan wezen de alsmaar groeiende staatsinterventie aan als één van de oorzaken van de economische problemen. Hun boodschap was dat de staat zich moest terugtrekken uit

10. OECD Health Data 2003, 3rd Edition.

11. LEE, K. & COLLINSON, S. (e.a.), Who Should be Doing What in International Health: a Confusion of Mandates in the United Nations?, *British Medical Journal*, nr. 312, 1996, pp. 302-307.

12. WORTH, O., Health for All? Towards a neo-Gramscian Critique of the WHO, pp. 139-158 in J.P. Abbott & O. Worth (eds.), *Critical Perspectives on International Political Economy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, p. 148.

de economie, om alleen nog een beperkte, ondersteunende rol te spelen. Er werd opnieuw veel verwacht van de markt als allocatiemechanisme.¹³

B. De wisselwerking tussen het staatsbeleid en de internationale omgeving

De grondwet van de marktgerichte mondialisering

Als er een domein was waar de staten een verhoogd activisme tentoonspreiden, dan was het op het vlak van internationale deregulering, zodat de potentiële mobiliteit van producten en productiefactoren vergrootte, en de financieel-economische mondialisering in een stroomversnelling kwam. In 1981 zou de pas verkozen Amerikaanse president Reagan, op een topbijeenkomst in Cancún, ook de NIEO voor dood verklaren. De olieschokken en wereldwijde recessie van de jaren 1970, en de schulden crisis van begin jaren 1980, hadden de onderhandelingspositie en zelfzekerheid van het Zuiden aanzienlijk verzwakt. Allerlei maatregelen tot marktbevordering inzake handel, directe investeringen en financiën werden verankerd in multilaterale kaders zoals WTO, EU en NAFTA, waarvan de basisprincipes in de toekomst nog maar moeilijk kunnen worden gewijzigd. Het amalgaam van mondiale, regionale en bilaterale verdragen voor marktbevordering zou men de 'grondwet van de mondialisering' kunnen noemen (cfr. Stephen Gills *new constitutionalism*).¹⁴ De 'grondwet van de mondialisering' heeft nieuwe machtsverhoudingen tussen staten en private actoren, zoals multinationale ondernemingen en beleggingsfondsen, tot stand gebracht. Het fiscale en macro-economische beleid van staten kan door deze actoren worden beloond dan wel afgestraft. Nationale economieën zijn kwetsbaarder geworden voor externe financieel-economische processen. Zodoende zet de actuele mondialisering bepaalde functies van de staat zoals belastingpolitiek, sociale cohesie of volksgezondheid onder druk.¹⁵ Daarnaast intensiveert mondialisering bepaalde mondiale beheersproblemen. Denk aan de milieuproblematiek: meer handel doet het transport toenemen, en meer internationale concurrentie bemoeilijkt een ambitieus milieubeleid. De mondialisering slaagt er evenmin in de kloof tussen Noord en Zuid te dichten. Behalve bijvoorbeeld het Kyoto-Protocol tegen het broeikas effect werden als tegengewicht voor de marktbevordering nog maar weinig krachtige mondiale initiatieven tot marktcorrectie genomen. Terwijl marktbevordering veelal verankerd is in bindende verdragen, gaan de regimes voor marktcorrectie – zoals de arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) of de belofte van de rijke landen om ooit 0,7% van het BNP aan ontwikkelingshulp te besteden – zelden gepaard met een even sterke juridische en politieke slagkracht en afdwingbaarheid. Marktbevordering zonder sterke marktcorrectie kenmerkt het 'disem-

13. YERGIN, D. & STANISLAW, J., o.c., 1998.

14. GILL, S., Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, 1995, pp. 399-423.

15. Zie onder meer: MISHRA, R., *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Elgar, 1999.

bedded liberalism' van de laatste twee decennia. Hieronder worden deze algemene krachtlijnen per thema geïllustreerd, waarbij ook een aantal effecten worden geïllustreerd. Deze problematisering is van belang om de overgang naar de 'derde generatie' te kunnen verklaren.

Handelsliberalisering en bevoegdheidsafstand van de staat

Zowel op Europees als internationaal niveau deed zich vanaf de tweede helft van de jaren 1980 een verbreding én verdieping van het liberaliseringsproces voor. Binnen de Europese Gemeenschap uitte het nieuwe *laissez-faire* zich in het Europese project om tegen 1992 een Interne Markt met vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid uit te bouwen. Parallel hiermee onderhandelden de GATT-leden in de Uruguay-Ronde. Niet alleen werden tarifaire en niet-tarifaire handelsbarrières zoals productstandaarden verder geliberaliseerd, maar bovendien voegden de onderhandelaars enkele nieuwe onderwerpen aan de internationale handelsagenda toe. Het gaat hierbij vooral om diensten, intellectuele eigendomsrechten en investeringen, wat in respectievelijk de GATS-, TRIPS- en TRIMS-akkoorden¹⁶ uitmondde. Voor het eerst werd een verregaande liberalisering op landbouwvlak onderhandeld, wat in de Europese Unie onder meer de MacSharry-herformingen van 1992 met zich mee bracht. Het TRIPS-akkoord illustreert duidelijk de evolutie van *at-the-border* naar *behind-the-border* kwesties: voortaan werd de nationale regelgeving inzake intellectuele eigendomsrechten onderworpen aan het internationale handelsregime. Ook leidde de Uruguay-Ronde tot de oprichting van een Wereldhandelsorganisatie (WTO) met een bindend geschillenbeslechtingsmechanisme en een engagement om in de toekomst verder te onderhandelen over landbouw en diensten. Beide thema's blijven de kern uitmaken van de in 2001 gelanceerde Doha-Ontwikkelingsronde, waarmee de wereldwijde liberalisering (met intussen ook China en binnenkort Rusland) als een processie van Echternach voortkabbelt. De WTO-regels zijn over het algemeen marktbevorderend. In tegenstelling tot het Handvest van Havana en de NIEO-pleidooien bemoeilijkt het WTO-regime overheidsinterventie. Dit heeft niet alleen te maken met de WTO-regels zelf, maar ook met de dominante visie van de *epistemic community* op handsvlak, die luidt dat het onmogelijk en onwenselijk is dat de WTO zich zou inlaten met niet-commerciële materies.¹⁷ In tegenstelling tot het naoorlogse regime van ingebed liberalisme, raken het liberaliseringsproces enerzijds en andere maatschappelijke doelstellingen anderzijds losgekoppeld. Het historische compromis tussen markt en staat komt onder druk te staan, waarbij de eerste een uitbreiding en verdieping kent, terwijl de tweede zijn beleidsarsenaal ziet inkrimpen.

16. *General Agreement on Trade in Services, Trade-Related Intellectual Property Rights, Trade-Related Investment Measures.*

17. TAY, S.S., *After the Battle in Seattle: Civil Society and Governments: Environment, Labour and Trade*, pp. 77-106 in C. Saunders & G. Triggs (eds.), *Trade and Cooperation with the European Union in the New Millennium*, Great Britain: Kluwer, 2002.

Een indicatie hiervan is het feit dat in het WTO-regime nauwelijks plaats is voor maatschappelijke bekommernissen, bijvoorbeeld op ecologisch of sociaal vlak. Zonder hier dieper in te gaan op de relatie tussen het internationale handels- en milieuregime – de WTO-rechtspraak hieromtrent blijft het voorwerp van debatten tussen juristen – kan gesteld worden dat een staat geen handelsbelemmeringen mag instellen tegen producten die op een ecologisch schadelijke wijze zijn vervaardigd. Pas sinds de Doha-ronde zijn de WTO-leden begonnen met de voorzichtige bespreking van de relatie tussen handels- en milieuakkoorden. Staten kunnen evenmin via handelssancties elementaire arbeidsnormen afdwingen. Zoals gezegd voorzag het ITO-Handvest een belangrijke rol voor arbeidsnormen. De enige restant hiervan in de GATT is de bepaling dat handel van in gevangennissen vervaardigde producten afgeremd mag worden. Volgens de WTO-regels kunnen staten de handel in producten die geproduceerd zijn via kinderarbeid of schending van andere fundamentele sociale normen niet aan banden leggen. De mislukking van de ITO creëerde een padafhankelijk proces waarbij arbeidsnormen als niet-verenigbaar met het handelsregime gepercipieerd werden. Het is echter pas in de jaren 1990 dat deze idee geconsolideerd werd.¹⁸ Bij de oprichting van de WTO omstreeks 1994 ontstond een hevig debat over de rol van arbeidsnormen in het mondiale handelsregime. Ontwikkelingslanden en enkele industrielanden bleven zich verzetten tegen een 'sociale clausule', een bindende link tussen het handelsregime en arbeidsnormen, uit vrees voor protectionistisch misbruik onder het mom van mensenrechten. Op de WTO-top van Singapore (1996) belandde de sociale kwestie op een zijspoor: de leden engageerden zich tot de naleving van de fundamentele arbeidsnormen, maar beklemtoonden tegelijkertijd dat de IAO hier bevoegd is. Pogingen in Seattle (1999) en Doha (2001) om dit punt op de WTO-agenda te zetten mislukten, zodat tijdens de huidige handelsronde niet meer gesproken wordt over de rol van arbeidsnormen.

Intussen werd binnen de IAO wel wat werk verricht: in 1998 werden in een 'Verklaring over Fundamentele Principes en Rechten op het Werk' de fundamentele arbeidsnormen opgesomd waaraan alle leden voortaan moeten voldoen. Alston geeft echter een overtuigende kritiek op de recente IAO-initiatieven. Kort samengevat wijst hij erop dat de nadruk op de fundamentele arbeidsnormen sinds 1998 gepaard gaat met een toegenomen aandacht voor juridisch nauwelijks gedefinieerde 'principes', ten koste van de traditionele klemtoon op aan ILO-conventies gerelateerde 'rechten'. Bovendien klaagt Alston de 'privatisering van de handhaving' van deze ILO-normen aan: de rol voor overheden is *de facto* afgenomen ten voordele van een grotere nadruk op 'promotionele en voluntaristische' particuliere initiatieven. De oprichting van het *Global Compact* binnen de VN – een initiatief waarbij bedrijven in samenwerking met NGO's op vrijwillige basis enkele minimale arbeids- en ecologische normen en mensenrechten in acht nemen – kadert in deze evolutie. Volgens de auteur kende het internationale ar-

18. WILKINSON, R., The WTO in Crisis. Exploring the Dimensions of Institutional Inertia, *Journal of World Trade*, vol. 35, 2001, p. 409.

beidsregime een hoogtepunt in de jaren 1960 en 1970, de periode van het *embedded liberalism*. Het idee van bindende en duidelijk definieerbare internationale arbeidsnormen is naar het achterplan verschoven.¹⁹ De recente verdieping en verbreding van handelsregime heeft de marktwerking versterkte ten koste van staatsmacht en extra-economische maatschappelijke doelstellingen.

Vrij kapitaalverkeer nieuwe prioriteit

Vanaf het einde van de jaren 1970 startte onder impuls van de VS en Groot-Brittannië een wereldwijde golf van financiële liberalisering. Onder meer technologische ontwikkelingen in de financiële markten en de doorbraak van het neoliberale ideeëngoed liggen aan de basis van deze beweging. Hiermee werd afgestapt van de eerdere keuze binnen de monetaire conflict-driehoek. In 1973 was het vaste-wisselkoers-regime van Bretton Woods overigens ineengestort. In de plaats kwam chaos, maar het principe van vrij kapitaalverkeer was grotendeels verworven en de internationale consensus tendeerde naar wisselkoersstabiliteit. Volgens de logica van het monetaire trilemma betekende dit minder nationale beleidsautonomie.²⁰ In Europa kwamen twaalf landen tot een eenheidsmunt. In deze periode nam de invloed van het IMF en de Wereldbank toe. Hun leningsvoorwaarden werden steeds strenger en de inmenging in het globale sociaal-economische beleid van hulpbehoevende landen werd intrusiever. De strengere conditionaliteit legde aan staten een meer marktgeoriënteerde politiek op. Sommigen verwijten de Bretton Woods-instellingen een onwenselijke '*mission creep*'.²¹

Critici menen dat vandaag de financiële mondialisering te ver is doorgeschoten.²² In de voorbije twee decennia werd het kapitaalverkeer wereldwijd gedereguleerd, maar vond ook een reeks ernstige financiële crisissen plaats met zware sociaal-economische gevolgen. De Oost-Aziatische crisis van 1997-1998, die zelfs naar andere continenten overwaaide, was de grootste financiële catastrofe sinds 1929. Deze crisissen, die meestal opkomende industrielanden troffen, gingen gepaard met agressieve speculatie, massale paniecreacties, irrationeel kuddegedrag en 'besmetting' van relatief gezonde economieën. Hoewel er ook endogene oorzaken aanwezig waren, heeft de financiële mondialisering crisislanden disproportioneel afgestraft.²³ Daarnaast hebben staten zowel in Noord als Zuid het alsmaar

19. ALSTON, Ph., 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Regime, *European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, pp. 457-521.

20. HELLEINER, E., o.c., 1994.

21. BABB, S. & BUIRA, A., Mission Creep, Mission Push and Discretion in Sociological Perspective: the Case of IMF Conditionality. Paper presented at the XVIII Technical Group Meeting, March 8-9, 2004, Geneva.

22. Zie o.m. BHAGWATI, J., The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars, *Foreign Affairs*, vol. 77, 1998, pp. 7-12; STIGLITZ, J.E., *Globalization and its Discontents*, London: Penguin Books, 2002.

23. KRUGMAN, P., *The Return of Depression Economics*, New York: W.W. Norton & Company, 1999.

moeilijker om belastingen te heffen op financiële kapitalen en multinationale ondernemingen, die handig gebruik maken van belastingconcurrentie tussen staten en belastingparadijzen. De deregulering van het kapitaalverkeer en investeringsregimes hebben de mobiliteit van het kapitaal en mogelijkheden voor internationale *tax planning* aanzienlijk vergroot.²⁴ De deregulering biedt criminele organisaties ook meer ruimte voor witwaspraktijken, onder meer via offshore financiële centra die tot voor kort buiten elke regulering vielen. Financiële stabiliteit, fiscale herverdeling en misdaadbestrijding zijn drie statelijke functies die door de financiële mondialisering zijn aangetast.

Terugtocht van de staat in het gezondheidsbeleid?

De 'proliferatie' van de mondiale handelsagenda leidt tot een gelijkaardige inperking van nationale beleidsautonomie. De actuele GATS-onderhandelingen over de liberalisering van diensten binnen de WTO zorgen voor onrust bij NGO's over de toekomst van de publieke gezondheidszorg in ontwikkelingslanden. Men vreest onder meer dat dure private ziekenhuizen de meest bekwame gezondheidswerkers zullen weghalen. Inzake het TRIPs-akkoord erkende de *UN Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* in 2000 dat er een conflict bestond tussen het akkoord en het recht op gezondheid, met name het verzekeren van de toegang tot essentiële geneesmiddelen. De farmaceutische industrie wilde een internationaal octrooiregime, omdat ontwikkelingslanden tot dan toe veelal octrooi-afspraken niet erkenden of onvoldoende beschermden. Door de mondiale instelling van octrooiën met een duur van 20 jaar wordt het echter onmogelijk voor ontwikkelingslanden om snel te reageren op gezondheids crises zoals AIDS. Gepatenteerde geneesmiddelen zijn te duur, en goedkopere generische geneesmiddelen kunnen niet aangekocht worden zonder het octrooi te schenden.²⁵ In augustus 2003 werd uiteindelijk een akkoord bereikt, dat meer mogelijkheden creëerde voor ontwikkelingslanden om tegen de klassieke octrooieregels in generische geneesmiddelen aan te maken of in te voeren, maar de NGO's blijven kritisch over de administratieve rompslomp die de nieuwe regeling vergt.²⁶ Ook in de EU komen de wetmatigheden van de interne markt in conflict met de beleidsprioriteiten van nationale overheden inzake gezondheidszorg. Het wordt voor een nationale overheid moeilijker om strengere kwaliteitseisen te stellen aan medische producten dan in de EU-wetgeving voorzien is.

De relatieve verzwakking van de overheid blijkt voorts bij onderzoek en ontwikkeling naar geneesmiddelen. Tien farmaceutische groepen hebben vandaag 50% van de mondiale geneesmiddelenmarkt in handen. Deze bedrijven richten zich

24. Zie onder meer: OECD, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, OECD, Paris, 1998.

25. TROUILLER, P., et al., *Access to Essential Drugs in Poor Countries. A Lost Battle?*, *Journal of the American Medical Association*, nr. 291, 1999, pp. 364.

26. MEDECINS SANS FRONTIERES, Press release 20/9/2003. URL:<http://www.accessmed-msf.org>, geconsulteerd op 22/1/2005.

op de meest rendabele segmenten van de markt (cardiovasculaire aandoeningen, kanker, neurologie, dermatologie). Er gebeurt nauwelijks nog onderzoek en ontwikkeling over een reeks 'neglected diseases' uit tropische gebieden.²⁷ De ontwikkelingslanden vormen geen rendabele markt voor de farmaceutische industrie: de individuele koopkracht is zeer laag en de overheidsuitgaven voor geneesmiddelen in vergelijking met de industrielanden miniem. Dit heeft tot gevolg dat van de 1393 chemische substanties die tussen 1975 en 1999 op de markt kwamen, slechts 16 voor tropische ziekten bestemd zijn.²⁸ Deze problematiek toont aan dat gezondheidszorg als statelijke functie ondanks de aanwezige financiële middelen niet naar behoren wordt ingevuld.²⁹

De WHO verloor gaandeweg haar leiderspositie in het mondiale gezondheidsbeheer. Het machtsvacuüm wordt opgevuld door tal van niet-statelijke actoren zoals multinationale farmaceutische ondernemingen, NGO's, liefdadigheidsinstellingen, consultancy firma's, academische instellingen, de WTO en de Wereldbank.³⁰ De Wereldbank beschikt over meer budgetten en macro-economische knowhow dan de WHO en neemt het voortouw in de hervorming van gezondheidszorgsystemen in de ontwikkelingslanden, en hanteert daarbij een meer marktgerichte visie.³¹ Vandaar dat de openbare gezondheidszorg in vele ontwikkelingslanden ingrijpend werd gesaneerd of zelfs geprivatiseerd.³² Onder leiding van Brundtland probeerde de WHO haar legitimiteitscrisis in de jaren 1990 op te vangen door samenwerking met de Wereldbank en private actoren.³³ De WHO stapte ten dele mee in de visie dat de marktgerichte mondialisering kan worden aangewend als '*a force for better health*' voor ontwikkelingslanden.³⁴ Daarnaast werd het vacuüm in de mondiale gezondheidsarchitectuur vanaf de jaren 1990 opgevangen door een groot aantal publiek-private samenwerkingen, waarbij de farma-industrie partnerschappen opzet met NGO's en multilaterale agentschappen (bv. voor onderzoek naar AIDS).³⁵

De laatste versnelling in mondialisering leidde ondertussen tot een intensifiëring van gezondheidsproblemen die de '*do-ability*' van staten uitdagen. Ten eerste is er de opkomst en snelle verspreiding van nieuwe besmettelijke ziekten zoals AIDS

27. TROUILLER, P., et.al., o.c., 1999.

28. TROUILLER, P., et.al., Drug Development for Neglected Diseases: a Deficient Market and a Public-Health Policy Failure, *The Lancet*, nr. 359, 2002, pp. 2188-2191.

29. TROUILLER, P., et.al., o.c., 1999, p. 366.

30. LEE, K. & GOODMAN, H., Global Policy Networks: the Propagation of Health Care Financing Reform since the 1980s, pp. 97-119 in K. Lee, K. Buse & S. Fustukian (eds.), *Health Policy in a Globalising World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 98.

31. WORTH, O., o.c., 2002.

32. SAPRIN, *Structural Adjustment. The SAPRI Report*. London, Zed Books, 2004, pp. 174-202.

33. DODGSON, R., LEE, K., Global Health Governance. A Conceptual Review, pp. 92-110 in R. Wilkinson. & S. Hughes (eds.), *Global Governance. Critical Perspectives*, London, Routledge, 2002, p. 97.

34. WORTH, O., o.c., 2002.

35. DODGSON, R., LEE, K., o.c., 2002, pp. 105-106.

en SARS en de heropkomst van reeds bekende.³⁶ Daarnaast vormt de opflakking van reeds overwonnen besmettelijke ziekten door het optreden van multi-resistentie, zoals bijvoorbeeld TBC of stafylokokken-infecties in ziekenhuizen een probleem. Een tweede cluster betreft de ziekten die gelieerd zijn aan de mondialisering van bepaalde levensstijlen en voedingsgewoonten (bv. roken, overgewicht). Ontwikkelingslanden kennen een toename van deze typisch Westerse ziekten. Een derde cluster van ziekten is verbonden aan omgevingsfactoren (ontbossing, pollutie, verlies van biodiversiteit, etc.) zoals ebola en astma.³⁷

IV. Derde generatie van *global governance*: herstel van functies van de staat op mondiaal niveau?

A. Naar een hernieuwde theoretische basis voor actief multilateralisme?

Verscheidene beleidsinitiatieven en nieuwe discours op het internationale forum sinds de tweede helft van de jaren 1990 weerspiegelen de bezorgdheid dat de mondialisering bepaalde beheersproblemen intensifieert, en op die manier traditionele staatsfuncties onder druk zet. Vanuit de veranderde internationale context zou een hernieuwde theoretische basis voor een actief multilateralisme kunnen ontstaan. Het *United Nations Development Programme* (UNDP)³⁸ en academici als Joseph Nye³⁹ schuiven het concept 'mondiale publieke goederen' naar voren. UNDP vormt het kloppende hart van het academische werk omtrent het concept. De Franse en Zweedse regering riepen in 2003 de *International Task Force on International Public Goods* in het leven. Deze denktank geniet de steun van een *Group of Friends*, die uit verscheidene regeringen en internationale organisaties bestaat.⁴⁰ Mondiale publieke goederen zijn in principe zaken waar alle huidige en toekomstige generaties van kunnen genieten, naar analogie van publieke goederen in een binnenlandse context. Voorbeelden zijn vrede, financiële stabiliteit, de atmosfeer of een systeem om besmettelijke ziektes in te dijken. Het concept mondiale publieke goederen is erop gericht in de huidige context van mondialisering en complexe interdependentie bepaalde functies, die traditioneel door staten werden of worden vervuld, te herstellen of te versterken. Mondiale publieke goederen ondersteunen (of vervangen zelfs) staten bij de vervulling van bepaal-

36. HEYMANN, D.L., *Infectious Disease Threats to National and Global Security*, 195-214 in L. Chen, S. Fukuda-Parr & E. Seidensticker (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003, p. 197.

37. DODGSON, R., LEE, K., o.c., 2002, pp. 98-99.

38. KAUL, I., et al., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003.

39. NYE, J.S., *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower can't go it Alone*, New York: Oxford University Press, 2002.

40. URL: <http://www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx>, geconsulteerd op 20/1/2005.

de functies. Daartoe is een intensere internationale samenwerking vereist. Dit is evenwel geen agenda voor de oprichting van een wereldregering. Wel staan hier *functies*, die sterk vergelijkbaar zijn met de functies die een nationale overheid vervult, centraal.⁴¹ Belangrijk hierbij is dat binnen deze benadering de mondialisering en interdependentie als gegevens worden aanvaard; zij worden niet als zodanig in vraag gesteld. De nota *Global governance: the next frontier* van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) pleit bijvoorbeeld voor een 'open en inclusief economisch wereldsysteem'.⁴² Deze visie heeft een ander en minder staatscentrisch vertrekpunt dan het etatisme dat de meeste staten in Noord en Zuid in de decennia na de Tweede Wereldoorlog kenmerkte. Toen bellette men de financieel-economische mondialisering die ten onder was gegaan, te herrijzen. Vandaag wordt nagedacht hoe de reëel bestaande mondialisering in betere banen kan worden geleid. Dit sluit niet uit dat er tussen beide concepten raakvlakken kunnen bestaan. Denk bijvoorbeeld aan de terugdringing van destabiliserende speculatieve kapitaalstromen.

Het concept mondiale publieke goederen mag dan wel normatief in de oren klinken, het legt een brug tussen 'idealisme' en 'realisme' in de internationale betrekkingen. De vraag is immers hoe de verwante termen nationaal belang en nationale veiligheid worden gedefinieerd, en welke politieke strategieën vervolgens worden ingezet om deze te dienen. In de actuele context van mondialisering en interdependentie worden nationaal belang en nationale veiligheid beïnvloed door allerhande externe invloeden, waaronder transnationale financieel-economische en ecologische fenomenen en acties van niet-statelijke actoren als multinationale ondernemingen en terreurgroepen. Daarom hebben staten er alle belang bij hun externe omgeving mee te beïnvloeden, en wel vanuit een visie die rekening houdt met de complexiteit van de internationale werkelijkheid. Dit laatste impliceert bijvoorbeeld het besef dat een klassiek militaire aanpak de oorzaken van terrorisme niet zal wegnemen (integendeel). Vanuit de erkenning van de veelzijdigheid van externe dreigingen en risico's zijn de jongste jaren nieuwe veiligheidsconcepten ontwikkeld, die naadloos aansluiten bij het pleidooi voor mondiale publieke goederen. In 1994 verruimde UNDP in zijn *Human Development Report* het klassieke, 'high-politics' veiligheidsdenken met zijn vernieuwende concept 'human security'. Veiligheid wordt vooreerst vanuit het oogpunt van burgers en niet zozeer staten gedefinieerd. De wereld kan niet veilig zijn als de extreme economische ongelijkheid onaangeroerd blijft. Deze kan leiden tot hevige lokale en internationale gewapende conflicten, onbeheersbare migratiestromen, epidemieën, enzovoort.⁴³ Het nieuwe Europese veiligheidsconcept erkent eveneens het belang van interdependentie en factoren die buiten de traditionele veiligheidsdi-

41. IIRI-KIIB, *Global Governance: The Next Frontier*, Brussels, 2004, pp. 7-8.

42. IIRI-KIIB, *o.c.*, 2004, p. 15.

43. UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 1994, pp. 22-46.

mensie vallen.⁴⁴ Individuele landen als Canada en Japan spannen zich in om het concept van *human security* zowel in eigen land als op het internationale forum meer ingang te doen vinden.⁴⁵ Het besef groeit met andere woorden dat een stabiele wereldorde nood heeft aan een set van mondiale publieke goederen. Van daar is de voorziening van deze goederen meer dan een kwestie van altruïsme of solidariteit. Het concept appelleert aan een verlicht eigenbelang, waaraan het een deel van zijn wervingskracht kan ontlenuen. Om deze redenen trachten de theoretici van het UNDP het concept uit de sfeer van de traditionele ontwikkelingshulp te halen. Met dit pleidooi voor meer multilaterale actie is ook de gedachte verbonden dat staten de autonomie die nodig is voor de uitoefening van hun traditionele functies, paradoxaal genoeg kunnen terugwinnen door zich sterker in multilaterale samenwerkingsverbanden te engageren. Het discours van mondiale publieke goederen, nieuwe veiligheidsconcepten en multilateralisme is evenwel nog lang niet hegeemonisch. Nog steeds hebben sommige traditioneel en 'realistisch' denkende regeringen het erg moeilijk met de filosofische implicaties die het hernieuwde idealistische denken met zich meebrengt – het bestaan van een 'wereldgemeenschap' en mondiale verantwoordelijkheid, ook al zijn beide denkkaders niet volstrekt onverzoebaar.

B. Nieuwe initiatieven en geluiden in global governance

Nieuwe uitdagingen vergen actievere overheid

Zijn in de politieke en diplomatieke praktijk de contouren van een derde generatie van *global governance* reeds zichtbaar? Ondanks de tegenstellingen kwam de jongste jaren op het internationale niveau één en ander in beweging. Een opmerkelijk initiatief zijn de *Millennium Development Goals* die door de Algemene Vergadering van de VN in 2000 zijn vastgelegd. Dit zijn acht categorieën van concrete doelstellingen in verband met armoedebestrijding, gezondheidszorg, onderwijs, gender-gelijkheid, milieu en multilateralisme die tegen 2015 gerealiseerd moeten zijn. De 'holistische' aanpak erkent de samenhang tussen al deze problemen, als ook de noodzaak van een actievere politieke overheid om de oplossingen te coördineren. Dit laatste aspect kwam ook tot uiting naar aanleiding van de VN-conferentie over ontwikkelingsfinanciering in Monterrey (2002). Het rapport van de werkgroep-Zedillo is één van de belangrijkste teksten op hoog diplomatiek niveau die deze herijkte visie op *global governance* weerspiegelen.⁴⁶ Het Zedillo-rapport, dat eveneens het concept mondiale publieke goederen hanteert, vraagt de

44. Europese Raad, Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie. Brussels, 12/12/2003.

45. ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, p. 91. Zie ook: THE COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, New York, 2003.

46. UN, Report of the High-Level Panel on Financing for Development. A/55/1000. 26/6/2001.

oprichting van een Sociaal-Economische Veiligheidsraad binnen de VN in overweging te nemen. Onder meer de Franse en Belgische regering steunen dit idee. Deze raad zou – naar analogie van een regering op binnenlands vlak – het overzicht behouden over een brede waaier van sociaal-economische beleidsdomeinen en op een coherente manier op uitdagingen inspelen. Het rapport breekt ook een lans voor 'mondiale belastingen' als de CO2-taks en de Tobin-taks om ontwikkeling te financieren. Met de steun van Kofi Annan zetten Frankrijk, Brazilië, Spanje en Chili het idee van een Tobin-taks en een heffing op wapenhandel op de VN-agenda. Over dit onderwerp presenteerde Annan onlangs een nieuwe studie aan de Algemene Vergadering.⁴⁷ Het idee van mondiale belastingen vloeit voort uit de logica van 'statelijke' functies op het mondiale niveau. Functies zoals gezondheidszorg en onderwijs kosten geld. Vanuit deze mondiale verantwoordelijkheid pleiten voor een 'gemonialiseerde' financieringsbasis is een kleine stap. Daarnaast denkt de Zedillo-werkgroep aan de oprichting van een 'Internationale Belastingorganisatie' om allerlei problemen, zoals fiscale concurrentie tussen staten, te behandelen.

Hieronder worden per thema enkele nieuwe elementen aangeduid die kunnen wijzen op het ontstaan van een 'derde generatie' in *global governance*. Een drietal krachtlijnen valt daarbij op. Ten eerste kan empirisch worden aangetoond dat niet alleen in de civiele samenleving of het Zuiden, maar ook in de belangrijkste politieke machtscentra de noodzaak wordt gevoeld om op bepaalde punten de gedereguleerde internationale marktwerking omwille van de stabiliteit of andere maatschappelijke doelstellingen nieuwe beperkingen op te leggen of van te gengewichten te voorzien. Ten tweede is er in de internationale diplomatie een beweging om meer dan vroeger de onderlinge samenhang van beheersproblemen in een context van mondialisering, complexe interdependentie en groeiende multipolariteit te erkennen; uit deze vaststelling wordt de nood aan actievere sturing door gouvernementele actoren afgeleid. Ten derde wordt in officiële discours vaker de link gelegd tussen 'nationale belangen' en 'nationale veiligheid' enerzijds en transnationale beheersproblemen anderzijds; ook deze discursieve verschuiving draagt het potentieel in zich om bij staten de belangstelling voor *global governance* aan te scherpen, en hen zelfs tot meer multilaterale samenwerking aan te zetten. Deze krachtlijnen sturen alle drie aan op meer overheidsmacht. Hierbij moeten nog twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Hoewel deze veronderstellingen op het eerste zicht misschien als *wishful thinking* bestempeld kunnen worden, wordt hier in de lijn van Joseph Nye⁴⁸ geargumenteed dat juist gezien de aard van het internationaal systeem een herijking van *global governance* in deze zin in hoofde van politieke besluitvormers veeleer een kwestie van noodzaak zal zijn. Een tweede kanttekening is echter dat er geen absolute zekerheid bestaat dat deze trends zich zullen doorzetten. Het blijft gedeeltelijk een kwestie

47. UN, *Innovative sources of financing for development*. Note by the Secretary-General. A/59/272. 17/8/2004.

48. NYE, J.S., o.c., 2002.

van politieke keuzes. Bij de beleidsvorming kan het alvast nuttig zijn een toekomstig regime met vorige regimes te vergelijken.

Stagnatie van de handelsliberalisering?

Het voorbije decennium wordt de legitimiteit van het handelsregime steeds meer in vraag gesteld. UNCTAD suggereert voor het eerst sinds lang dat eenzijdig marktgerichte oplossingen gefaald hebben en dat opnieuw in de richting van grondstoffenakkoorden en exportverzekeringmechanismen gedacht moet worden.⁴⁹ Hiermee gerelateerd dient uiteraard ook gewezen op de toegenomen aandacht voor de situatie van ontwikkelingslanden in het handelsregime. De mislukking van de WTO-conferentie in Cancún in 2003 is grotendeels te verklaren door de tegenstellingen tussen Noord en Zuid. Het Zuiden is er meer dan voorheen in geslaagd front te vormen. De onderhandelingen kunnen alleen gedeblokkeerd worden als meer met de desiderata van ontwikkelingslanden rekening wordt gehouden (o.a. afbouw van landbouwprotectionisme in het Noorden), wat niet wegneemt dat het eindresultaat meer liberalisering kan zijn. De moeilijkheden inzake de integratie van (openbare) diensten en directe investeringen in het handelsregime wijzen op de maatschappelijke grenzen van liberalisering. Er zijn vooralsnog echter weinig indicaties dat het mondiale handelsregime de komende jaren een andere, meer staatsinterventionistische richting zal inslaan en bestaande verworvenheden inzake liberalisering zullen worden teruggeschoefd. Vanuit belangrijke regeringen worden omzeggens geen concrete voorstellen geformuleerd om terug aan te knopen bij de NIEO-gedachte, die o.m. aanstuurde op mechanismen om grondstoffenprijzen in het belang van kwetsbare producenten te stabiliseren.

Voorts hebben sociale en ecologische bekommernissen geen volwaardige plaats in het handelsregime. Wel is het zo dat de VS en de EU in het verleden herhaaldelijk hebben gevraagd arbeidsnormen in het handelsregime op te nemen. Dit pleidooi stuit in de WTO evenwel nog steeds op een radicaal nee van de ontwikkelingslanden. De impasse kan wellicht alleen doorbroken worden als het Noorden tegenover de handhaving van arbeidsnormen via door de WTO toegelaten handelssancties een substantiële verhoging van de ontwikkelingshulp plaatst. Een koppeling van meer ontwikkelingshulp aan de naleving van milieu- en arbeidsnormen zou dus een opening kunnen vormen om het handelsregime terug in te bedden in bredere maatschappelijke doelstellingen. Het KIIB spreekt in dit verband van een 'mondiaal cohesiebeleid'.⁵⁰ Deze idee zat eigenlijk al in het ITO-Handvest: de nieuwe handelsorganisatie zou lange-termijnleningen uitschrijven voor de kolonies, op voorwaarde dat aan bepaalde arbeidsnormen voldaan werd.⁵¹

49. UNCTAD, *Economic development in Africa. Trade performance and commodity dependence*, New York/Genève, UN, 2003. UNCTAD/GDS/AFRICA/2003/1.

50. IRRI-KIIB, *o.c.*, 2004, p. 16.

51. DRACHE, D., *o.c.*, 2002, p. 16.

Financiële marktcorrectie

Met betrekking tot de financiële mondialisering zijn er indicaties dat op de hoogste politieke niveaus van industrielanden een lichte koerswijziging plaatsgrijpt. Dat mag evenwel niet overroepen worden. De 'nieuwe internationale financiële architectuur' waar internationale instanties aan sleutelen, zal niet zo nieuw zijn. Het principe van vrij kapitaalverkeer als ultiem doel wordt gehandhaafd. Wel wordt getracht om de bestaande reguleringspraktijken uit het Noorden – die vooral betrekking hebben op transparantie en responsabilisering van banken en andere privé-instellingen – in nieuwe industrie- en ontwikkelingslanden toegepast te krijgen. Ook de offshore financiële centra komen hierbij in beeld. Opmerkelijk is wel dat het IMF vandaag toleranter ten aanzien van tijdelijke kapitaalcontroles is geworden. Daarnaast heeft de G7 andere landen die in het internationale financiële systeem belangrijk zijn – denk aan Brazilië, Argentinië, Indonesië, Turkije, Zuid-Afrika, Hong Kong, Singapore – in nieuwe overlegorganen als de G20 en het *Financial Stability Forum* uitgenodigd.⁵² Ook al breekt niet meteen een NIEO aan, toch realiseert het Noorden zich dat een efficiënt beheer van de mondialisering niet langer kan zonder met een aantal 'systemically important countries' te overleggen. Mocht de G20 in plaats van alleen het monetaire beleid ook thema's zoals handel, milieu en ontwikkeling behandelen, dan kan dit informele politiek overlegorgaan een haalbaar alternatief vormen voor enerzijds de bestaande, maar onvoldoende legitieme G7/G8, en anderzijds de nog op te richten, maar door velen onrealistisch bevonden formele Sociaal-Economische Veiligheidsraad als onderdeel van de VN. Op die manier zou de mondiale sturing van de economie worden versterkt, waarbij onvermijdelijk ook regeringen met een minder marktgeoriënteerde visie aanschuiven. In een context van groeiende economische multipolariteit is een meer inclusieve besluitvorming op termijn wellicht het enige alternatief voor wereldwijde economische instabiliteit.⁵³

In verband met de fiscaliteit ondernemen de EU en de OESO sinds het midden van de jaren 1990 actie tegen 'schadelijke belastingcompetitie'. Speciale gunstregimes voor multinationals worden opgedoekt. Er worden afspraken gemaakt over fiscale informatie-uitwisseling. Belastingparadijzen voelen meer en meer druk van noordelijke verzorgingsstaten. Ondanks het politieke belang van deze nieuwe initiatieven, mag de reikwijdte ervan niet worden overschat. Ze bevatten nog veel hiaten, en sommige landen zoals de Verenigde Staten, Zwitserland en Luxemburg stellen zich niet coöperatief op, onder meer omdat zij het fenomeen van belastingconcurrentie tussen staten niet zo negatief evalueren. Zoals vermeld groeit op hoog diplomatiek niveau ook de steun voor mondiale belastingen en

52. SOEDERBERG, S., On the Contradictions of the *New International Financial Architecture: Another Procrustean Bed for Emerging Markets?*, *Third World Quarterly*, vol. 23, 2002, pp. 607-620.
53. BRADFORD, C.I. & LINN, J.F., *Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20*. The Brookings Institution. Policy Brief 131. April 2004.

een internationale belastingorganisatie, maar de realisatie is nog niet voor morgen. Intussen voeren G7, OESO en VN de strijd tegen witwassen en financiering van internationale misdaad en terrorisme op. Uit noodzaak wordt nu geprobeerd de vérg gevorderde financiële mondialisering terug onder controle te krijgen.⁵⁴ In deze sfeer van de economie vindt het multilateralisme gericht op marktcorrectie veld.

Gezondheid als mondiaal publiek goed

In het hedendaagse discours zijn er aanwijzingen dat de staten zich terug meer engageren tegenover de mondiale gezondheid door te refereren naar de belangen van de eigen burgers. Mondiale gezondheid wordt in dit discours beschouwd als een veiligheidsvraagstuk, wat aansluit bij het concept van 'human security'. In 1999 verklaarde de VN-Veiligheidsraad AIDS een gevaar voor de nationale veiligheid. Op de G8-top in Okinawa in 2000 werd aan AIDS de hoogste politieke prioriteit toegekend als 'human security threat'.⁵⁵ Ook in een recent beleidskader voor externe actie ter bestrijding van HIV/AIDS, TBC en Malaria refereert de Europese Commissie naar de impact van AIDS op 'human security'. Overheden vertonen een nieuw activisme in de bescherming van hun burgers tegen gezondheidsdreigingen. De opflakkerende epidemie aan de oostkant van de Europese grenzen en de uitbreiding heeft de EU er toe aangezet om een 'immediate action' werkplan uit te tekenen in samenwerking met de buurlanden om de AIDS-epidemie een halt toe te roepen. De AIDS-epidemieën en de Anthrax-aanval na 11 september vormden de aanleiding voor de huidige aandacht die in de VS wordt besteed aan gezondheid in het buitenlands en veiligheidsbeleid.⁵⁶ Het human security-discours herbergt ook een hernieuwde aandacht voor het verband tussen armoede en ongelijkheden in toegang tot gezondheid, waarbij men terug aanknoopt bij de principes van Alma-Ata. Vier van de acht Millenniumdoelstellingen houden verband met gezondheid waarbij de klemtoon ligt op het verzekeren van basisvoorzieningen met aandacht voor bestaande ongelijkheden in toegang tot gezondheidszorg.⁵⁷ Tegen het licht van de opkomst van private actoren als NGO's en ondernemingen stellen recente officiële teksten en studies dat een degelijke publieke gezondheidssector in ontwikkelingslanden vitaal blijft voor de realisatie van basisgezondheidszorg en de bestrijding van besmettelijke ziektes.⁵⁸

54. LESAGE, D., *Mondialisering en fiscale rechtvaardigheid. Belastingpolitiek in een open wereldeconomie*, Leuven: Acco, 2005.

55. CHEN, L. & NARISIMHAN, V., Global Health and Human Security, in L. Chen, S., Fukuda-Parr & E. Seidensticker (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003, pp. 190-191.

56. HEYMANN, D.L., o.c., 2003, p. 195.

57. CHEN, L. & NARISIMHAN, V., o.c., 2003, p. 191.

58. Zie o.m. de studie o.l.v. Jeffrey Sachs UN MILLENNIUM PROJECT, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London, Earthscan/UNDP, 2005, pp. 77-78; WHO, *World Health Report 2004*, Geneva: WHO, 2004, p. 58.

V. Besluit

In de nieuwste geschiedenis werden periodes van meer regulering afgewisseld door fases van deregulering. Er zijn indicaties dat zich vandaag, na een fase van deregulering, opnieuw het tweede luik van Polanyi's 'dubbele beweging' aan het voltrekken is. Op hoog politiek niveau wordt de noodzaak tot meer regulering van de actuele mondialisering aangevoeld. Een actievere overheid is noodzakelijk om a) de ver doorgeschoten marktwerking terug in maatschappelijke doelstellingen in te bedden, b) de nodige coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen te verzorgen, en c) de nationale belangen effectiever voor externe niet-politico-militaire risico's te behoeden. Toch moet beklemtoond worden dat dit geen absolute zekerheid en voor een deel een kwestie van politieke keuzes is. De internationale regulering in de 'derde generatie' van *global governance* zal wellicht anders zijn dan ten tijde van het *embedded liberalism*, dat met een relatieve geslotenheid gepaard ging. Actuele discours en beleid die meer overheidsinterventie beogen, stellen eerder een 'mondialisering' van klassieke statelijke functies voorop, waarbij de mondialisering als zodanig niet in vraag wordt gesteld. Deze filosofie steekt ook achter het concept 'mondiale publieke goederen'. Dani Rodrik plaatst evenwel kanttekeningen bij de wenselijkheid en haalbaarheid van een ver doorgedreven politieke mondialisering. Hij voelt meer voor een herhaling van het Bretton Woods-regime uit de periode 1945-1980.⁵⁹ Hoewel met de huidige mondialisering een volledige heruitgave wellicht niet meer mogelijk is, valt zeker niet uit te sluiten dat de derde generatie een aantal kenmerken van het *embedded liberalism* en andere etatistische modellen uit die periode zal overnemen (denk aan beperkingen op internationaal speculatief kapitaalverkeer). In feite is het in de derde generatie beter het concept 'overheid' dan 'staat' te beklemtonen. 'Overheid' omvat ook de internationale en regionale gouvernementele organisaties en regimes. Dit neemt niet weg dat nationale staten essentiële infrastructuur voor *global governance* zullen blijven aanreiken, en zich wellicht meer dan de voorbije decennia als de belangrijkste actoren in het beheer van mondiale problemen zullen affirmeren.

SUMMARY

'The State' in three generations of 'global governance'

In this article, we argue that there are indications for the emergence of a third phase in the idea of global governance. After the phase of extensive state intervention and etatism (1945-1980) and the phase of deregulation and marketization (1980-now), this third phase aims at restoring typically governmental functions (e.g. social cohesion, financial stability,

59. RODRIK, D., *Feasible Globalizations*, 2002. URL: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik>, geconsulteerd op 22/1/2005.

public health). Indications are international measures against the drawbacks of globalization (e.g. financial instability), the eroding legitimacy of the market-oriented WTO regime, the formulation of new security concepts establishing links between national interest and transnational problems and the enhanced interest in global policy coordination (e.g. UN Millennium Development Goals). Yet today, unlike in 1945-1980, globalization and complex interdependence are accepted as facts, and we also witness attempts to realize 'governmental' functions at the global level. But the direction which global governance will follow the years ahead, remains to a large extent a matter of political choice.

palgrave
macmillan

JOURNALS

Acta Politica

Editors:

Hans Keman, *Free University, Amsterdam, The Netherlands*
Marc Hooghe, *Catholic University of Leuven, Belgium*

Acta Politica publishes outstanding work reflecting research and developments of both a theoretical and empirical nature, covering comparative politics, international relations, political theory, public administration and political communication.

15% more pages in 2005

For further information and to request a **FREE** sample copy, please contact:

Palgrave Macmillan Journals
Houndmills, Basingstoke, Hants RG21 6XS, United Kingdom
Telephone: +44 (0)1256 357893
Email: subscriptions@palgrave.com

In North America
Roxanne Hunt, Palgrave Macmillan Journals Subscriptions
175 Fifth Avenue, New York, NY 10010, USA
Telephone: 1-800-747-3187

Visit www.palgrave-journals.com/ap

Acta Politica
International Journal of Political Science

AP



Publication Details

ISSN: 0001-6810
Volume 40 (2005)
4 issues per year

In 2005 all institutional and personal print subscriptions include full online access, which also contains the journal's online archive from 2003.



Karel Van Nieuwenhuysse

De klauw van een papieren leeuw

Een politieke geschiedenis van de krant *De Standaard* (1947-1976)



Dit boek beschrijft de politieke geschiedenis van de krant *De Standaard*, vanaf de oprichting van de NV De Standaard in 1947 door Albert De Smaele tot aan het bankroet in 1976 en de oprichting van de Vlaamse Uitgeversmaatschappij (VUM).

De auteur gaat in dit boek op zoek naar de invloed die de Vlaamsgezinde en katholieke *De Standaard* had op de Belgische politieke besluitvorming. Hij bewandelt daarbij twee onderzoekspaden. Ten eerste wordt de objectiviteit van de berichtgeving in de krant onderzocht. Ten tweede worden de pogingen onderzocht die *De Standaard* ondernam om politieke invloed uit te oefenen. Daar waar de krant in de eerste jaren na haar wedergeboorte in 1947 enkel via de berichtgeving trachtte te wegen op het beleid, ontpotte ze zich in de loop van de jaren 1960 en 1970 tot een invloedrijke poli-

tieke actor die vanuit de Belgische politieke wandelgangen haar stempel wilde drukken op het beleid. Als toemaat onderzoekt de auteur de politieke macht en de objectiviteit van de berichtgeving van *De Standaard* na 1976 tot vandaag. Dit vlot geschreven boek levert zo een belangrijke bijdrage aan het onderzoek naar de Belgische politieke geschiedenis na 1945.

KAREL VAN NIEUWENHUYSE is doctor in de geschiedenis en verbonden aan het departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

Res Publica Bibliotheek, nr. 1

ISBN 90-334-5648-6

15 x 23 cm, 392 blz.

€ 32,00 (excl. verzendingskosten € 3,00)



Uitgeverij Acco

Brusselsestraat 153, 3000 Leuven

tel. 016/62 80 00 - fax 016/62 80 01

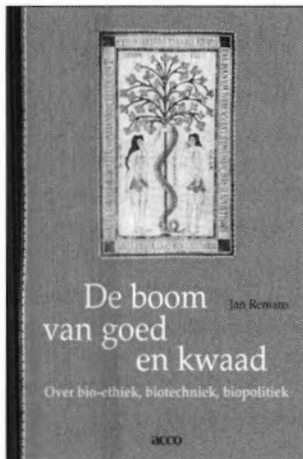
e-mail: uitgeverij@acco.be

www.uitgeverij.acco.be

Jan Remans

De boom van goed en kwaad

Over bio-ethiek, biotechniek, biopolitiek



JAN REMANS was als arts en senator tijdens de legislatuur van 1999 tot 2003 nauw betrokken bij het commissiewerk voor de Wet inzake wetenschappelijk onderzoek op embryo's, de Patiëntenrechtenwet, de Wet op genetische tests bij werknemers, de Palliatieve Zorg- en de Euthanasiewet. Hij publiceerde eerder bij Acco *De hemel op aarde? Over de betaalbaarheid van gezondheidszorgen in België* (2003).

ISBN 90-334-5786-5

17 x 23 cm, 320 blz.

€ 30,00 (excl. verzendingskosten € 3,00)

In *De boom van goed en kwaad* zoekt Jan Remans in op talrijke bio-ethische kwesties zoals genetisch gewijzigde gewassen, experimenten met dieren, medisch begeleide voortplanting, menselijke klonen en humane genterapie. Nadenken over goed en kwaad, de eigenheid van de morele ervaring, een ethiek voor medische zorgen, het verkennen en verleggen van bio-ethische grenzen, ook bij het begin en het einde van het leven, dat zijn de dossiers die in dit essay centraal staan. *De boom van goed en kwaad* vormt een blikopener voor wie in dit debat met kennis van zaken wil meepraten. Deze momentopname over bio-ethiek en biopolitiek in het begin van de 21ste eeuw blijft een referentiepunt voor de toekomst van een maatschappij gekenmerkt door snel opeenvolgende revoluties in de biotechnologie, met steeds nieuwe horizonten, ook voor de ethiek.



Uitgeverij Acco

Brusselsestraat 153, 3000 Leuven

tel. 016/62 80 00 - fax 016/62 80 01

e-mail: uitgeverij@acco.be

www.uitgeverij.acco.be

Ingeborg Vijgen

Tussen mandaat en kolonie

Rwanda, Burundi en het Belgische bestuur in opdracht van de Volkenbond (1916-1932)



Tijdens de hoogdagen van het Europese imperialisme in Centraal-Afrika (einde negentiende, begin twintigste eeuw) spraken in Europa weinig Centraal-Afrikaanse landen zo tot de verbeelding als Rwanda en Burundi. "Het klimaat is er gezond, het landschap prachtig, de bevolking talrijk, intelligent en werkzaam, de bodem vruchtbaar, de natuurlijke rijkdommen overvloedig", schreef de Amerikaanse botanist H.L. Shantz in 1922. Op deze voormalige Duitse koloniën rustten dan ook hoge economische verwachtingen. Na de Eerste Wereldoorlog wilde de Amerikaanse president Wilson erover waken dat de Duitse overzeese gebieden niet als oorlogsbuit onder de Europese koloniale mogendheden zouden worden verdeeld. Er werd binnen de Volkenbond een mandaatensysteem ontworpen dat de mandaathoudende mogendheden geen volledige soevereiniteit toe-kende over de bezette Duitse koloniën. Na de vredesonderhandelingen van Parijs in 1919 werd België mandaathouder over

Ruanda-Urundi. België bestuurde het mandaat meer dan veertig jaar lang met vaste hand. Hoewel de ontwerpers van het mandaatensysteem veelal nobele doelstellingen voor ogen hadden, sloot de praktijk van de mandaathouders op het terrein vaak aan bij een traditionele koloniale politiek.

Over de langzame installatie van een militair en daarna burgerlijk bestuur in Ruanda-Urundi onder het oog van de Volkenbond in de periode 1916-1932 handelt dit boek. Het levert daarmee een belangrijke bijdrage tot de geschiedenis van het Belgische kolonialisme in Centraal-Afrika. Aan de hand van unieke bronnen geeft Ingeborg Vijgen een goed inzicht in een weinig gekende episode van de Belgische geschiedenis. Dit boek is rijkkelijk geïllustreerd met onder meer foto's gemaakt door prins Leopold (later koning Leopold III) tijdens zijn reis naar Rwanda en Burundi in 1925.

INGEBORG VIJGEN is historica. Zij promoveerde in 2003 aan de K.U.Leuven tot doctor in de geschiedenis op een proefschrift over het Belgische mandaathouderschap over Ruanda-Urundi.

ISBN 90-334-5621-4

15 x 23 cm, 280 blz.

€ 30,00 (excl. verzendingskosten € 3,00)



Uitgeverij Acco

Brusselsestraat 153, 3000 Leuven

tel. 016/62 80 00 - fax 016/62 80 01

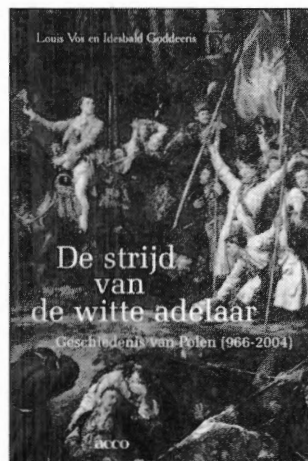
e-mail: uitgeverij@acco.be

www.uitgeverij.acco.be

Louis Vos en Idesbald Goddeeris

De strijd van de witte adelaar

Geschiedenis van Polen (966-2004)



De geschiedenis van Polen neemt een belangrijke plaats in binnen die van Europa. Duitse *Ostsiedlers* en Teutonenridders, de concurrentie van de Jagiellonen met de Habsburgers om de dominantie over Centraal-Europa, de gouden renaissance-eeuw met Copernicus, de hopeloze strijd tegen het groeiende Rusland, de opstanden van de negentiende eeuw, de holocaust en de dissidentie tegen het communisme: zij hebben allemaal een rol gespeeld in de Europese ontwikkelingen en hebben nog steeds een invloed op het gedrag van Polen tegenover zijn buurlanden en de Europese Unie.

Dit boek biedt een grondige kennismaking met de boeiende geschiedenis van Polen. In een vlot leesbare stijl worden vooral de politieke, maar ook de sociaal-economische en de culturele evoluties in de Poolse territoria geschetst. Tegelijk is het een naslagwerk, dat verrijkt werd met enkele stambomen,

koningslijsten en kaarten en uitgebreide plaatsnamen- en personenregisters.

Deze tweede, volledig herwerkte uitgave is aangevuld met een apart hoofdstuk over de postcommunistische Derde Poolse Republiek.

LOUIS VOS (1945) is doctor in de geschiedenis en gewoon hoogleraar aan de K.U.Leuven. Hij was ook gasthoogleraar aan de University of Pennsylvania en de K.U.Nijmegen. Hij doceert onder meer 'Geschiedenis van Polen', 'Nationalism in European History' en 'Eigentijdse Geschiedenis', en doet onderzoek over de geschiedenis van nationalisme, studentenbewegingen en universiteiten.

IDESBALD GODDEERIS (1972) studeerde slavistiek en geschiedenis aan de K.U.Leuven, en genoot bijkomende vorming in onder meer Warschau, Krakau en Lublin. In 2001 promoveerde hij met een proefschrift over Poolse politieke migratie in België in de negentiende en twintigste eeuw, en momenteel doet hij onderzoek naar migratiegeschiedenis en historiografische ontwikkelingen in Polen en zijn buurlanden.

ISBN 90-334-5755-5

15 x 23 cm, 432 blz.

€ 35,00 (excl. verzendingskosten € 3,00)

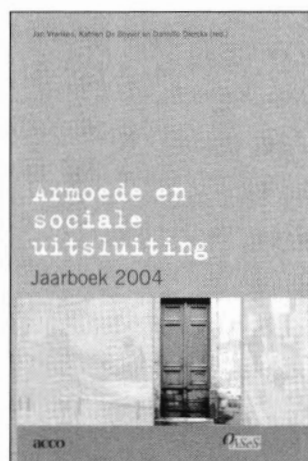


Uitgeverij Acco
Brusselsestraat 153, 3000 Leuven
tel. 016/62 80 00 - fax 016/62 80 01
e-mail: uitgeverij@acco.be
www.uitgeverij.acco.be

Jan Vranken, Katrien De Boyser en Danielle Dierckx (red.)

Armoede en sociale uitsluiting

Jaarboek 2004



2004 is een verkiezingsjaar, een jaar waarin realisaties worden geëvalueerd en beterschap wordt beloofd. Tijd dus ook om armoede en sociale uitsluiting voor het voetlicht te plaatsen, om te bekijken wat er in de afgelopen jaren wél en niet is gebeurd en om de goede voornemens in het regeerakkoord en in beleidsnota's onder de loep te nemen. De bijdragen in dit boek beperken zich niet tot het 'directe' armoedebeleid, het beleid dat duidelijk die stempel draagt, maar bekijken ook welke de effecten zijn van algemene beleidsmaatregelen inzake werken, wonen, onderwijs op armoede en sociale uitsluiting. Tien jaar na de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede moeten de onderzoekers van het boek vaststellen dat, hoewel het terug beter gaat met de Vlaamse economie, de vooruitzichten onvoldoende sterk zijn om de armoede in onze samenleving grondig aan te pakken. 1994 werd

altijd bestempeld als een scharnierjaar voor het armoedebeleid in het algemeen en voor de participatie van armen aan het armoedebeleid in het bijzonder. Maar wat staat daarvan nog recht, tien jaar later?

Alle bevindingen worden samengevat in een geheel van geactualiseerde cijfers, grondige analyses en kritische beschouwingen die zo leesbaar mogelijk worden gebracht. Dat maakt dit *Jaarboek* een ideaal instrument voor wie meer wil weten over armoede en sociale uitsluiting.

ISBN 90-334-5634-6

16 x 24 cm, 560 blz.

€ 32,95 (excl. verzendingskosten € 3,00)



Uitgeverij Acco

Brusselsestraat 153, 3000 Leuven

tel. 016/62 80 00 - fax 016/62 80 01

e-mail: uitgeverij@acco.be

www.uitgeverij.acco.be

Richtlijnen voor auteurs - Avis aux auteurs - Instructions to contributors

De redactie van Res Publica beoordeelt elk voorstel voor publicatie van een artikel over een politiek-wetenschappelijk onderwerp, op voorwaarde dat het een originele bijdrage betreft, die niet gelijktijdig aan andere tijdschriften ter beoordeling werd gestuurd en geschreven werd in de Nederlandse, Franse, Duitse of Engelse taal. De redactie neemt een beslissing tot opname op basis van anonieme peer reviews.

De auteurs wordt gevraagd de volgende regels in acht te nemen. Een inzending wordt op elektronische wijze doorgestuurd (adres: res.publica@soc.kuleuven.ac.be) en bevat zowel een Nederlandse als een Engelse samenvatting van maximaal 150 woorden. Met het oog op de peer review, bevat het bestand geen enkele aanduiding van de identiteit van de auteur. De lengte van een artikel bedraagt maximaal 10.000 woorden (inclusief voetnoten!). Het artikel wordt persklaar aangeboden: dit wil zeggen dat het een paginanummering bevat, dat tabellen (voorzien van een korte titel en een bronverwijzing) reeds geïntegreerd zijn in de tekst. Tabellen worden niet in een apart bestand aangeleverd. Res Publica gebruikt het klassieke voetnotensysteem, wat inhoudt dat voetnoten onderaan de pagina staan. Er wordt niet gewerkt met eindnoten. Manuscripten die niet aan deze richtlijnen voldoen, worden geweigerd. De volledige richtlijnen kunnen worden geraadpleegd op de website <http://www.respublica.be>.

Les manuscrits devront être envoyés par courrier électronique (res.publica@soc.kuleuven.ac.be), et ne pas compter plus de 10.000 mots (y compris les notes infra paginales). Ils devront être accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en français et en anglais. Vous retrouvez plus d'information sur les avis aux auteurs sur le site <http://www.respublica.be>.

Manuscripts offered for publication should conform to the following requirements: the maximum number of words is 10.000 (footnotes included). The manuscripts must be anonymous and they include a summary in English, no longer than 150 words. All should be sent via email to the assistant editor (res.publica@soc.kuleuven.ac.be). More details can be found on the webpages of the journal: <http://www.respublica.be>.

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.



Themanummer

De wegdeemsterende staat?

Gasthoofdredacteur: Hendrik VOS

De wegdeemsterende staat?

Hendrik VOS

De uitgeholde staat: de invloed van Europese integratie op politieke partijen en de staat

Harmen BINNEMA en Noël P. VERGUNST

Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers?

**Koenraad DE CEUNINCK, Carl DEVOS, Herwig REYNAERT,
Sofie STAELRAEVE, Kristof STEYVERS, Tony VALCKE en Dries VERLET**

Partis politiques nationaux en crise? Organisation des partis et décentralisation. Une comparaison de l'Espagne et du Royaume Uni

**Elodie FABRE, Bart MADDENS, Wilfried SWENDEN
en Robertas POGORELIS**

Het Europese beleid in de Belgische federatie. Standpuntbepaling en vertegenwoordiging van de Belgische belangen

Peter BURSENS

De praktijk van regionale vertegenwoordiging te Brussel

Michel HUYSEUNE en Theo JANS

De staat in drie generaties van *global governance*

Dries LESAGE, Jan ORBIE, Tine VANDERVELDEN en Sara VAN BELLE